

Corrupción – Reflexiones en la Academia

Enrique A. Bour

Abril, 2014

El 9 de abril de 2014 di una charla en la Academia Nacional de Ciencias Económicas, con el título **Corrupción**, con la excusa de presentar un capítulo de mi libro de Derecho y Economía que trata sobre el tema.¹ Este documento ha sido elaborado en base al análisis que siguió a mi exposición, y he aprovechado para incorporar como parte de él algunas discusiones subsiguientes a comentarios formulados por los presentes. Si hay errores de interpretación, son de mi exclusiva responsabilidad.

Deseo agradecer, para comenzar, la invitación de la Academia Nacional de Ciencias Económicas para pronunciar esta conferencia, sobre un tema que nos afecta a todos en forma diaria.

Explicaré de dónde proviene mi interés sobre estos temas. En 2012, publicamos con otros profesores de la Facultad de Derecho de la UBA un *Tratado de Análisis Económico del Derecho* bajo la coordinación del Dr. Juan Sola. Debo mencionar que uno de los autores fue el premio Nobel de economía 2006 Edmund S. Phelps. La idea fue tratar de brindar un compendio de esa área tan rica en resultados llamada *Law and Economics*, con aplicaciones a nuestro país. Yo escribí varios capítulos que pueden ser bajados de internet; entre esos capítulos está el que hizo llegar la Academia como material para esta charla.

Desde entonces he estado tratando de actualizar este capítulo, teniendo como base la experiencia “enriquecedora” que ofrece nuestro país. Si hoy tuviera que re-escribirlo, seguramente pondría más énfasis en los aspectos sistémicos de la corrupción, sobre lo cual se ha venido escribiendo mucho a nivel internacional en los últimos años. Para ello, usaría en forma más amplia los ricos conceptos de *teoría de los juegos*, una disciplina que a veces los economistas somos algo remisos a utilizar, pese a que su uso permite esclarecer varias situaciones sistémicas y dinámicas en las que la teoría de los precios no es tan útil. Lo que sigue son algunas ideas sobre lo que he estado pensando. Muchas de estas ideas plantean temas abiertos, para los que aún no tengo respuesta. No hablaré de lo que podría hacerse en materia de *campañas anti-corrupción*. Y también deseo aclarar que mi interés en este documento no es avanzar en formular un modelo de cómo surge la corrupción – excepto algunas breves observaciones aquí y allá, extraídas de otros autores --, sino más bien documentar su existencia.

Frecuentemente se dice que la base última de una sociedad radica en una suerte de **contrato social** implícito o explícito.² Es cierto que también está el sistema legal, pero si las maniobras de corrupción están a la orden del día sabemos que no hay sistema legal que pueda ponerles coto. Y aquí está la madre del borrego: ¿qué hace que todos nosotros en la sociedad podamos funcionar juntos? No pueden ser **la constitución ni las leyes**. Son meras palabras escritas sobre un trozo de papel. Tampoco **los funcionarios públicos**. Son gente como uno. Tampoco **nuestro sentido de una obligación moral**. También la hay entre los ladrones. Esto sugiere que todo proyecto de reforma meramente legal o burocrática para resolver el problema probablemente fracasará. **En el fondo, la gente sigue los preceptos normativos porque serán premiados si así lo hacen, o castigados en caso contrario**. Como decía David Hume, un contrato social se establece como una especie de arco de fábrica: cada ladrillo sostiene y es sostenido por los que están al lado, sin

¹ **Capítulo 8. Corrupción** (http://www.ebour.com.ar/derecho_lgc/o8%20CORRUPCION.pdf). Estos capítulos, orientados a abogados que cursan una maestría en Derecho y Economía, fueron agrupados en una colección bajo el título *Derecho y Economía - Lecturas de Grandes Contribuciones* (http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=240&Itemid=40).

² Estas ideas son mencionadas por Ken Binmore, *Game Theory and Institutions*. Ver también David Friedman, *A Positive Account of Property Rights*.

necesidad de ningún pegamento. Hume, en su ensayo “Of the Original Contract” (1748) argumenta que la lealtad política no se basa en un contrato social, sino más bien en la observación de que la sociedad no puede mantenerse sin un sistema de gobierno. Admite que en tiempos salvajes pueda haber habido un contrato no escrito entre los miembros de la tribu por el bien de la paz y el orden. Pero, dice, no se trataba en forma permanente del gobierno tal como pretenden los teóricos del contrato social.

En términos de teoría de los juegos, las reglas de un contrato social permiten que los agentes puedan **coordinar su conducta en un equilibrio del juego de la vida**.

De todas las reglas del contrato social, no llevar a cabo actos corruptos parece ser una que ha tenido aceptación – pero poca aplicación -- desde el origen de los tiempos. La corrupción involucra a la estructura de la sociedad y de un gobierno, creando un escenario que imposibilita el desarrollo económico y social de las naciones. Una organización que mide el nivel de corrupción que mencioné en el capítulo 8 (Transparency International) define la corrupción como “el abuso del poder encomendado para beneficio personal”. TI viene manteniendo esta serie a partir de 1995. TI pone énfasis en la corrupción asociada al sector público³.

Habiendo dicho esto, y analizado buena parte de la literatura económico-legal, parecería que es necesario conveniente no limitar nuestra aproximación de la corrupción a un significativo preciso, sino más bien a lo que podría llamarse un **significante flotante** que engloba fenómenos tan diversos como el soborno, la complicidad, el nepotismo, y otros. Vito Tanzi⁴ define corrupción como abuso del poder público para conseguir un beneficio privado, mientras que este último es a menudo una forma de dinero ilícito o en especie de un cliente al agente; lo que llamamos de común soborno. Aún así, me sigo preguntando si el mal diseño o manejo de las políticas públicas no debería catalogarse como una forma de corrupción.

En general existe un sesgo derogatorio hacia la corrupción. Pocos autores la han apoyado como un mecanismo conducente al bienestar⁵. Cabe mencionar a Gordon Tullock, quien en 1996, dice que si bien la corrupción es habitualmente rechazada, puede tener algunos rasgos interesantes, por ejemplo permitir el pago de sueldos más bajos a los empleados deshonestos, y concluye: “aunque de común se piensa que la compra de empleos públicos es corrupción, en algunos casos funcionó muy bien”⁶. Sostiene que el “dinero pagado en sobornos termina pagando gastos que el gobierno hubiera debido pagar, y que al permitirlo también podría dejar de pagarse a los funcionarios superiores que reciban un *bocado* o *mordida*. Esto es lo que sucedía en la China imperial. Mucha gente que plantea objeciones a la corrupción lo hace por cuestiones morales sin tener en cuenta los efectos prácticos. Pero por otra parte la corrupción permite pagar salarios públicos más reducidos.” Con respecto a China, Tullock sostiene que tiene una tradición de largo plazo de ser un país corrupto, “pero esto no parece haber creado ninguna dificultad. Hasta 1750, podría decirse que China tuvo el

³ Luisa Montuschi mencionó que tanto en el sector público como en el privado pueden hallarse casos de corrupción. No puedo sino estar de acuerdo con este punto de vista. Pero mi interés ha sido seguir la traza de la corrupción en las zonas intersticiales del estado y del sector privado. Véase Tomáš Otáhal, **Why is Corruption a Problem of the State?** Prague Economic Papers, 2007. Este enfoque es también el seguido por el Banco Mundial, que adopta el motto de Gary Becker: *if we abolish the state, we abolish corruption*.

⁴ **Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures**, IMF Staff Papers. International Monetary Fund, 1998. En 1995 Tanzi proporcionó la siguiente definición: es el incumplimiento intencional con el principio de libre competencia destinado a derivar alguna ventaja para uno mismo o para individuos relacionados a partir de esta conducta. **Corruption: Arm’s-length Relationships and Markets**, The Economics of Organised Crime, Cambridge (1995).

⁵ En la Academia, Juan Carlos De Pablo observó que, cuando los gobiernos siguen políticas erróneas, la única forma de conseguir un insumo imprescindible es pagando un sobreprecio que involucra corrupción.

⁶ Gordon Tullock, 1996. **Corruption Theory and Practice**. Contemporary Economic Policy,

mejor gobierno del mundo excepto en los años transcurridos entre las dinastías. Y hasta podría sostenerse que China tuvo el mejor gobierno en todo el mundo hasta 1911.” Gordon Tullock (nacido en 1922), debe recordarse, fue uno de los economistas líderes de public choice.

Con relación a este punto, hace tiempo había economistas que sostenían que en países con rigideces en sus economías la corrupción es algo así como la *grasa en un sistema mecánico*: el pago de sobornos puede ayudar a destrabar los mecanismos y a favorecer el crecimiento, con un punto de vista muy similar al de Tullock. Hoy este punto de vista sobre la corrupción está desacreditado, porque se ha visto que los efectos de la misma sobre el desarrollo económico son incuestionablemente negativos. Un aspecto fundamental es que los obstáculos que traban el desarrollo económico son en muchos casos endógenos a la economía. Por ejemplo, tomen el caso de un piquete que bloquea una calle y luego pide un soborno para dejar la calle libre⁷. Además, sus efectos negativos tienden a ser muy importantes en las pymes. Los estudios econométricos de Paulo Mauro mencionados en el capítulo 8 demuestran que la corrupción tiene un impacto negativo sobre el crecimiento económico y sobre la cantidad y calidad de la inversión. Y un documento de Wei demuestra que la corrupción tiende a alejar a los inversores externos⁸. Como la IE es importante no sólo por el capital que aporta al país sino también por las nuevas tecnologías que la acompañan, resulta evidente que al disminuir la IE puede reducirse la tasa de crecimiento. Otro documento de Wei⁹ demuestra que también es importante el **grado de previsibilidad de la corrupción**: dada la corrupción de un país, cuanto más predecible resulte, tanto más bajo será su impacto negativo sobre el crecimiento. Luego, la corrupción centralizada funciona como un impuesto generalizado que puede ser anticipado, mientras que la corrupción descentralizada funciona como un impuesto más aleatorio.

Se puede decir sin temor a equivocarse que la corrupción es un síntoma de la **debilidad** de los sistemas políticos, sociales, jurídicos y económicos. Donde la corrupción está muy extendida, el actor se esfuerza por mantenerla oculta de la vista pública. La corrupción no es nueva (v. por ejemplo la Biblia), ni se limita a una parte del mundo. Al contrario, la corrupción es un **fenómeno global**, aunque su gravedad varía de país a país. Sin embargo, los relevamientos de Transparency International parecen indicar que la estabilidad de la corrupción, reflejada en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que releva TI, tiene fuerte permanencia a lo largo del tiempo. Con todo, este tipo de análisis puede presentar un **sesgo de endogeneidad**, a saber¹⁰: En 1995, Argentina – mimada por la comunidad internacional – que había progresado rápidamente en su programa de privatizaciones, ostentaba un valor igual a 5.2 de su índice de corrupción (según TI). Pero en 2002, con la economía en ruinas, este índice se había desplomado a 2.8. ¿Fue esta caída precipitada del índice – que implica un aumento del índice percibido de corrupción – función del crecimiento repentino de la corrupción, o se trató de que los encuestados en el IPC comenzaran a notar una discrepancia entre la mala situación económica y un índice TI de baja corrupción? De ser así, es posible que el nivel de corrupción de 2002 no fuera tan distinto del de 1995 pero que los encuestados se sintieran compelidos a ajustar su índice de corrupción a la situación económica argentina. Con ello, la caída de la actividad económica reflejaría un aumento de corrupción.

⁷ Es el ejemplo que pone Vito Tanzi, **Corruption and Economic Activity**, The Egyptian Center for Economic Studies, 2006.

⁸ Shang-jin Wei, **How taxing is corruption on international investors?** NBER Working Paper, no. 6030, 1997.

⁹ Shang-jin Wei, **Why is corruption so much more taxing than tax? Arbitrariness kills.** NBER Working Paper, no. 6030. Cambridge, Massachusetts: NBER

¹⁰ Esto ha sido enfatizado por Mitchell A. Seligson, **The Measurement and Impact of Corruption Victimization: Survey Evidence from Latin America**, World Development, 2006.

El Índice de Percepción de la Corrupción se basa en la opinión de *expertos* sobre la corrupción en el sector público. Las puntuaciones de los países pueden ser positivas cuando existe un *amplio acceso a sistemas de información y normas que regulan* el desempeño de los que ocupan cargos públicos, mientras que la *falta de rendición* de cuentas en el sector público, e *instituciones públicas poco eficaces*, son factores que deterioran estas percepciones. En general, la corrupción comprende actividades ilícitas que se ocultan deliberadamente y solamente se conocen a través de escándalos, investigaciones o juicios. El IPC es una alternativa razonable si se piensa que la obtención de datos más objetivos sobre corrupción es imposible. Los mecanismos que intentan hacerlo, por ejemplo, comparando los sobornos denunciados o la cantidad de juicios iniciados, o bien estudiando las causas judiciales que están directamente vinculadas con corrupción, *no pueden considerarse indicadores definitivos* de los niveles de corrupción. Muestran, en cambio, la efectividad con que los fiscales, la justicia o los medios de comunicación investigan y exponen hechos de corrupción. Captar las percepciones sobre corrupción de quienes están en posición de apreciar la corrupción en el sector público es más confiable para comparar niveles de corrupción relativos entre distintos países.

Voy a describir brevemente el *método de construcción del IPC*. El Índice de Percepción de la Corrupción de TI combina datos de distintas fuentes que permiten conocer las percepciones de empresarios y especialistas del país con respecto al nivel de corrupción que existe en el sector *público*. Las percepciones de corrupción son cuantificadas, mediante una puntuación que clasifica a varios países según una misma escala. Un criterio básico es que la fuente de los datos sea *creíble* y que tenga una *repetición periódica* en el tiempo. El IPC 2013 se calculó utilizando 13 fuentes de datos de 12 instituciones distintas que recogen las percepciones sobre corrupción de los últimos dos años. Luego las fuentes de datos son estandarizadas en una escala de 0 a 100, donde 0 equivale al nivel más alto de percepción de corrupción, y 100 al más bajo. Para ello, se resta la media del conjunto de datos y se divide por la desviación estándar, lo cual permite conseguir puntuaciones *z*, que luego se ajustan para obtener una media aproximada de 45 y una desviación estándar de aproximadamente 20, de modo que el conjunto de datos se adecue a la escala de 0 a 100 del IPC¹¹.

Cálculo del promedio. Para incluir un país en el IPC, debe haber al menos tres fuentes que evalúen al país en cuestión. Luego, la puntuación de cada país en el IPC se calcula estableciendo un promedio de todas las puntuaciones estandarizadas disponibles sobre ese país. Las puntuaciones se redondean para conseguir número enteros. La media y la desviación estándar se extraen de las puntuaciones de 2012, para que los datos ajustados a la nueva escala se puedan comparar en el tiempo a partir del año de referencia. El IPC se presenta junto con el error típico y el intervalo de confianza asociados con la puntuación, los cuales reflejan la variación en las puntuaciones contenidas en las fuentes de datos disponibles para el país en cuestión.

IPC 2013. Recientemente, TI dio a conocer su Índice de Percepción de la Corrupción correspondiente a 2013 en el que se evaluaron 177 países con el preocupante dato de que *sólo el 30% supera la media de 50 puntos* sobre el máximo ideal de 100. Dinamarca y Nueva Zelanda son los mejor posicionados en el mundo, Canadá en América del Norte, y Uruguay en Latinoamérica. Los países de mayor percepción de corrupción en la región fueron Paraguay (24 puntos), Venezuela (20 puntos) y Haití (19 puntos).

Argentina (2013) tuvo un valor que resultó igual a **34** (posición global **106**; posición América **24**). Cabe notar que el índice ha venido cayendo desde 2012 (puntuación **35**; posición global **102**; posición América **21**).

¹¹ ¿Es razonable utilizar una escala *relativa* obtenida en un país para efectuar comparaciones con otros países? ¿En qué medida no deberíamos buscar obtener un índice *absoluto* con el cual efectuar el cotejo entre distintas economías? Hildegart Ahumada formuló dudas sobre la bondad de esta comparación de estadísticos.

Además del IPC, TI lo complementa con otros productos como los siguientes:

1. Barómetro Global de la Corrupción (BGC): El BGC mide las percepciones y experiencias del público relacionadas con la corrupción, y es una encuesta representativa que releva más de 114.000 hogares en 107 países. Los resultados más recientes son de 2013.
2. Índice de Fuentes de Soborno (IFS): El IFS, que mide la *oferta* de corrupción en las transacciones comerciales internacionales, es un ranking que clasifica a los principales países exportadores en función de las percepciones sobre la probabilidad de que sus compañías paguen sobornos en el extranjero. Se basa en una encuesta efectuada a ejecutivos de negocios que recoge sus percepciones sobre las prácticas comerciales de las empresas extranjeras en su país. En el capítulo 8 mencioné las observaciones formuladas por el entonces secretario de Comercio, Michael Kantor, en el Club Económico de Detroit (julio de 1996) donde afirmó que desde 1994 las empresas estadounidenses habían perdido contratos internacionales por 45 mil millones dólares debido a los *sobornos pagados por contratistas extranjeros a funcionarios* de países extranjeros.
3. Transparencia en los Informes Presentados por las Empresas (Transparency In Corporate Reporting, TRAC): El estudio analiza el nivel de transparencia de los informes que elaboran las empresas más grandes del mundo sobre la implementación de medidas contra la corrupción. Los datos subyacentes a los reportes permiten evaluar qué están haciendo las empresas para luchar contra la corrupción, con una sección especial sobre la transparencia organizativa de cada empresa (subsidiarias, cómo operan y dónde están basadas a fines tributarios), y una evaluación de las empresas multinacionales en mercados emergentes.

Mientras que en países desarrollados ya es habitual exigir a las empresas un informe sobre transparencia¹², publicaciones recientes ponen énfasis sobre la transparencia de los mercados emergentes¹³ con la idea de que resulta importante que las empresas de estos mercados hagan todo lo posible para evitar que la corrupción sea parte de su negocio. “A medida que los mercados se globalizan, los estándares éticos y de transparencia de las empresas deben ser más estrictos y aplicados de manera más universal”¹⁴. Alumnos de la

¹² Véase por ejemplo **Transparency in Corporate Reporting – A Study of the 20 Largest Companies in Sweden**, 2013.

¹³ **Transparency in Corporate Reporting: Assessing Emerging Market Multinationals**, 2013.

¹⁴ No todos los participantes en la reunión estuvieron de acuerdo sobre el rol del mercado como un factor anti-corrupción (Luisa Montuschi). Un enfoque del control de la corrupción basado en la teoría económica sugiere que una mayor competencia puede ser una forma de disminuir la tasa de rendimientos de las actividades corruptas. De hecho, éste es el resultado obtenido por Alfredo Canavese, **Temas en el Análisis Económico de los Derechos de Propiedad**, Revista de Economía Política de Buenos Aires, Año 1, Vol. 1, Mar. 2007. Pero Christopher Bliss y Rafael Di Tella, en **Does Competition Kill Corruption?**, Journal of Political Economy (Oct. 1997), demuestran que en la economía un aumento del grado de competencia puede no reducir la corrupción. Su modelo explica que un agente corrupto racional termine extinguiendo la fuente de sus ingresos por sobornos al causar que las empresas deban abandonar el mercado. Otro participante (Omar Chisari) sugirió analizar los efectos de equilibrio general, mencionando modelos del ciclo depredador-presa, en los cuales se producen procesos de cambios oscilantes del número de depredadores y presas. Esta idea de Omar es importante y merece ser explorada: hay autores que visualizan la corrupción como una respuesta al siguiente problema. *¿Cómo se puede lograr la cohesión interna de los equipos de depredadores?* Los funcionarios corruptos surgen para satisfacer el deseo del gobernante de fomentar la lealtad a través del clientelismo. Una administración pública corrupta no es más que la extensión de la apropiación de renta eficiente por parte del gobernante. En tal caso, la corrupción sirve como un mecanismo para minimizar la probabilidad de desertión de los rehenes o de insurrección de los internos de nivel más bajo de los funcionarios corruptos; se ven limitados con eficacia para girar hacia el público y denunciar el sistema, debido a su propia participación. Tal vez algo de esto es lo que se aprecia en algunos gobiernos, donde se puede, si se lo juzga necesario, hallar algún motivo por el que

facultad de derecho me han comentado que efectúan habitualmente este tipo de *reporting*. Cabe mencionar que el índice mundial reportado en 2013 dio un valor 3.6 sobre 10¹⁵.

Como los pagos realizados a los gobiernos por las empresas deben beneficiar a las comunidades donde operan estas empresas, este informe también evalúa la divulgación por parte del país de los informes financieros de ingresos, gastos de capital, ingresos antes de impuestos, impuestos sobre la renta y contribuciones de la comunidad de 100 empresas de mercados emergentes¹⁶. La puntuación más alta alcanzada fue la de una empresa minorista chilena, Falabella con **50%**, la más baja **0%** y la puntuación media **9%**. *No encontré a ninguna empresa argentina en la lista, lo cual nos plantea un desafío futuro en materia de competitividad.*

Aparte de TI, hay otras fuentes de evaluación de la corrupción. Con variantes, todas muestran una concordancia llamativa. Podemos citar, por ejemplo, los trabajos de Daniel Kaufmann en el Banco Mundial¹⁷. El grupo del Banco Mundial produjo sus índices con frecuencia semestral desde 1996 hasta 2002, pero ahora publica nuevas versiones cada año. La cobertura ha aumentado con el tiempo-de 54 países en 1996 a 159 en 2005 para TI, y 152 a 204 para el grupo de WB en el mismo período. A pesar de las diferentes metodologías y en ocasiones diferentes fuentes, las dos clasificaciones están sumamente correlacionadas. En los años en que ambos han estado disponibles, la correlación ha variado entre $r = 0,96$ en 2002 y $r = 0,98$ en 2004.

Una conclusión que podemos ir extrayendo de estos datos es que Argentina registra un elevado nivel de corrupción dentro del contexto internacional. Más aún, la *persistencia* de la corrupción es el dato que más llama la atención: ¿cuáles han sido los factores políticos, económicos e históricos subyacentes a este elevado nivel corrupción en períodos tan largos de tiempo? En el capítulo 8, me he remontado hasta la presidencia de Juárez Celman (1890) para identificar fenómenos que la opinión pública catalogó como corrupción. El siglo XX fue rico en nuevos episodios, lo que lleva a la siguiente pregunta: ¿es la corrupción congénita a una forma de gobierno, como por ejemplo el *populismo*? La diversidad de regímenes hallados mundialmente con síntomas de corrupción abona la idea de que ella está más allá de las formas de gobierno. *Pero el populismo es un caldo de cultivo no menor.*

un funcionario no cooperativo sea encontrado culpable de corrupción. Así, funcionaría un sistema de *palos y zanahorias* para fortalecer la lealtad. Un estado con estas características podría ser llamado **cleptocrático**, con patrones de corrupción endógenos a las estructuras políticas. Ver el documento de Joshua Charap y Christian Harm, **Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State**, IMF, 1999.

¹⁵ Luisa Montuschi se mostró claramente escéptica con respecto a los valores reportados por empresas. En mi opinión, sin embargo, el clima mundial requiere un nivel de mayor transparencia que el que existía anteriormente. Comparto, empero, dudas sobre el supuesto ejercicio de Responsabilidad Social Empresaria que esto conlleva. Ver Enrique Bour, **Responsabilidad Social de la Empresa** – Análisis del Concepto, Estudios Económicos, Vol. XXIX (N.S.), Julio-Diciembre 2012.

¹⁶ Entre otros requerimientos existentes en USA, cabe mencionar el decreto Dodd-Frank firmado por Obama en 2010 que obliga a las empresas registradas en la Bolsa de Comercio a informar – para cada país en el cual operan – todos los pagos a gobiernos (de USA y extranjeros). En la UE, los legisladores han adoptado recientemente reglas similares para las compañías europeas en petróleo, gas, minería y la extracción así como la industria maderera.

¹⁷ Daniel Kaufmann, **Corruption: The Facts**. Foreign Policy, Summer 1997. D Kaufmann, A Kraay, M Mastruzzi. 2006, **Measuring governance using cross-country perceptions data**, International Handbook on the Economics of Corruption.

Para ello citaré a Federico Sturzenegger¹⁸: “El paradigma populista rechaza el pensamiento conservador dejando de lado la idea de que hay restricciones de recursos. El trabajo desempleado y la capacidad de capital no utilizada son vistos como evidencia de una carencia de demanda y de la necesidad de políticas expansivas. Las reservas existentes dan lugar a relajar las restricciones externas, sobrevalorar el tipo de cambio, y consiguientemente generar un incremento del salario real. No se considera que la expansión de la demanda sea inflacionaria.” Sturzenegger demuestra luego la carencia de sustento de seguir estas políticas inconsistentes. *¿Por qué se siguen políticas populistas?* Una posibilidad que él menciona es la corrupción (si el gobierno representa a cierto factor de producción). El problema de esta hipótesis es que las políticas implementadas terminaron perjudicando eventualmente a su representado. Con todo, concluye Sturzenegger, “esta explicación debe aproximarse mucho a la verdad”.

Un trabajo del Banco Mundial¹⁹ sugiere que la percepción de corrupción en América Latina se encontró a un nivel similar que en los países de Europa Central y Oriental y que los países del medio oriente, inferior a la registrada en el Comunidad de Estados Independientes (es decir, los estados que resultaron de la fractura de la ex URSS), pero muy superior a la existente en los países de la OECD. *Los países en transición fueron los que experimentaron en mayor medida los efectos deletéreos de la corrupción.* Todos los estudios tienden a documentar que *la peor parte del fenómeno siempre se la llevan los segmentos más pobres de la población.* La corrupción debilita los servicios públicos, asigna mal los recursos públicos, y pospone el crecimiento necesario para sacar a la población de la pobreza. No solamente en nuestro país, sino en todo el mundo abundan historias de pagos pospuestos a jubilados o a pensionados, o beneficios por incapacidad denegados sólo porque no fueron pagados los sobornos requeridos.

En un país donde la práctica parece estar afirmada como en Argentina, la corrupción socava toda fuerza impulsora detrás de las reformas. Las nuevas empresas terminarán operando dentro de la *economía informal*. Recursos vitales serán desviados fuera del país. Los inversionistas extranjeros volverán la espalda en señal de frustración. De resultas, algunos países correrán el riesgo de quedar atrapados en un *círculo vicioso* en el que la corrupción generalizada reduce los ingresos públicos, socava la confianza pública, debilitando la credibilidad del Estado, a menos que un *liderazgo decisivo* pueda sacar adelante las reformas necesarias.

La posibilidad de corrupción es un elemento decisivo para estar del lado de un estado más pequeño. En efecto, la captura del estado puede tomar varias formas más allá de la “compra” de leyes y decretos por las empresas privadas y públicas. Un ejercicio perverso de las reglas del juego, ejerciendo corrupción, es que el funcionario use su posición para capturar empresas, o curse fondos públicos para su uso personal. Hay formas triviales de corrupción en el gasto público, incluyendo: a) empleados que cobran sueldo pero trabajan escasamente; b) empleados que practican el ausentismo por enfermedad cuando en realidad están sanos; c) empleados que se quedan con recursos públicos para sus actividades privadas; d) empleados que usan parte de su tiempo en actividades privadas, etc. Todos estos casos aumentan el gasto de hacer funcionar un gobierno y reducen su eficiencia y los resultados. Con todo, estas prácticas (en las que se concentra la auditoría pública), ni remotamente son las formas más perversas de la corrupción. *Demasiado esfuerzo puesto en controlar cuestiones irrelevantes puede ser una forma adecuada de encubrir por dónde pasan los problemas principales. Además del ejecutivo, esto también lo pueden hacer los miembros*

¹⁸ Federico Sturzenegger, **Description of a Populist Experience: Argentina, 1973-1976**, Rudiger Dornbusch and Sebastian Edwards, editors, *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, 1991.

¹⁹ World Bank, 2000, **Anticorruption in Transition - A Contribution to the Policy Debate**. The World Bank: Washington, D.C.

del congreso y del poder judicial. El terreno para una captura de este tipo es mayor cuanto más amplia sea la porción de la economía en manos del estado.

La *corrupción del poder judicial* es especialmente dañina. Una economía de mercado descansa en que estén vigentes las reglas de un estado de derecho. Si se fracasa en este sentido, las empresas tendrán una *reducción de los incentivos a invertir*, o se verán obligadas a *buscar medios privados más costosos de ejecutar los contratos*. Pero hay algo aún más grave: un sistema legal corrupto tiene un impacto más amplio, ya que *socava la credibilidad del Estado* y hace que la implementación de políticas públicas sea más difícil. Algo de esto estamos viendo en nuestro país: *la corrupción erosiona la confianza en las instituciones del estado, lo que a su vez debilita la capacidad del estado de luchar contra la corrupción*.

En otro documento, Vito Tanzi abordó la cuestión de la corrupción legal²⁰, la que – dijo – se puede manifestar de dos formas. Una es mediante la *captura del estado*, cuando un grupo político lo captura y luego promueve la aprobación de leyes y regulaciones que lo favorecen. Esto puede hacerse de modo totalmente legal usando la estructura del estado. También puede hacerse explotando la *complejidad*, y éste es un problema. La razón es que los sistemas tributario y legal son muy complejos. Si uno es muy rico, para encarar un caso puede contratar al abogado más inteligente o *top* de la city, que le permitirá explotar todas las complejidades del derecho. Si no, no podrá hacerlo, lo que plantea un problema entre los que tienen mucho dinero y los que no lo tienen.

James Lewis²¹ ha argumentado que existe un vínculo estrecho entre *corrupción, subdesarrollo y desastres*. Comienza trayendo a cuento el ejemplo de China que ya examiné brevemente en el capítulo 8 siguiendo las agudas observaciones de Steven N. S. Cheung. En China, el gobierno tiene más de 1200 leyes y decretos contra la corrupción (isospechen de la proliferación de disposiciones anti-corrupción!) pero su implementación es pésima²². Si la probabilidad de que un funcionario corrupto termine entre rejas es sólo del 3%, la corrupción es una actividad con una elevada tasa de retorno. Aún los miembros de menor nivel de la burocracia tienen la oportunidad de amasar una fortuna ilícita de decenas de millones de yuans (6 yuans≈1 dólar americano). Por ejemplo, en 2007 – el año anterior al terremoto de Sichuan de escala Richter 7.9 – del secretario central del partido comunista del condado de Janwei de la provincia de Sichuan se informó que había adquirido unos 34 millones de yuans (aprox. unos 5 millones de dólares). El jefe anti-corrupción de otra provincia cobró sobornos por unos 30 millones de yuans. Pese a las leyes y reglamentaciones, la corrupción en China es rampante en sectores con una extensa participación del estado, tales como proyectos de infraestructura y adquisiciones del

²⁰ Vito Tanzi, **Corruption and Economic Activity**, The Egyptian Center for Economic Studies, 2006.

²¹ James Lewis, **Corruption: The hidden perpetrator of under-development and vulnerability to natural hazards and disasters**, 2010.

²² Raúl Cuello comentó que la situación en China ha comenzado a cambiar en los últimos tiempos. También, que la situación fue especialmente grave bajo el maoísmo y entre los soviéticos. Entre éstos, mencionó la figura de un intermediario, el *tolcash*, un canal informal de comercialización en reverso sobre el cual la única referencia que pude obtener está en una novela de Francis Spufford, *Red Plenty* (2010). Coincido con Cuello en que la situación china ha comenzado a virar. Esto está reflejado en el artículo **What the Change from Socialism to Capitalism Does and Does not Mean**, de János Kornai, 2000, que he traducido y utilizo como una introducción a los regímenes de planificación central (http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=217&Itemid=0). En Rusia la corrupción se hizo evidente a partir del desmantelamiento del socialismo, y que se implementaran las privatizaciones más importantes (Bernard Black, Reinier Kraakman y Anna Tarassova (**Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong**, Stanford Law Review, 2000; estos autores demuestran que la privatización fue exitosa para las empresas pequeñas, pero muy problemática, y con elevados niveles de corrupción en otras).

gobierno. Los costos de la corrupción en China han sido estimados en un **10%** del gasto total durante un período de 10 años que llega a 2005.²³

Italia En este país, según Alexander²⁴, las cuatro mafias están asentadas en el Mezzogiorno, en el sur, donde los ingresos y el nivel de vida son más bajos, el analfabetismo mayor, y los terremotos más importantes y numerosos que en otras zonas de Italia. En 1946, a fines de la segunda guerra mundial, se hicieron reformas agrarias a gran escala mucho después que en el próspero norte y se creó un fondo del gobierno central para estimular el desarrollo social y económico del sur. De ésta y de otras iniciativas de desarrollo, miles de millones de dólares para la reconstrucción provenientes de los gobiernos italiano y norteamericano, del Banco Mundial, y de la Comisión Europea literalmente “desaparecieron”. Ha resultado imposible separar a la mafia de la corrupción política en esta región de Italia²⁵.

En la sección “Corrupción, inversión pública y estancamiento” me referí con algún detalle al drama italiano, de fraude criminal y de corrupción en la construcción pública, a tal extremo que uno piensa que todo ello fue así planeado y premeditado. Hacia 2005 la infraestructura de obras públicas estaba en declinación pese a una política nacional declarada de avanzar en sentido contrario. La comparación del valor de la infraestructura con respecto al gasto en obras públicas por región demostraba que el sur de Italia había recibido más financiación a través del tiempo, aunque había conseguido menos infraestructura, y que *la región más corrupta terminaba gastando cuatro veces más por unidad* de infraestructura que la región menos corrupta. Ésta es una medida apta de la corrupción vigente: *las regiones que no consiguieron lo que se había pagado son aquellas donde los políticos y burócratas desviaban los dineros públicos antes y durante el proceso de construcción.*²⁶

²³ Julio Carrillo advirtió que existen documentos de la Università di Bologna sobre el rol de la corrupción. He consultado un documento de Adriana Alberti, **Political corruption and the role of public prosecutors in Italy**, Crime, Law and Social Change, 1995-6, que me ha parecido especialmente relevante para la discusión del caso italiano: el trabajo analiza la corrupción política italiana y el papel que jugaron los fiscales públicos en desenmarañarla. Alberti concluye que, en tanto las fuerzas endógenas del poder judicial (jueces y fiscales) – particularmente su bajo nivel de autonomía – le impidieron contener a la corrupción, fueron fuerzas exógenas – que rompieron las condiciones que habían favorecido la estabilidad de la llamada “primera” República – las que llevaron a los fiscales a realizar investigaciones masivas. Luego hablaremos de una nueva medición de la corrupción en la que trabajó Lucio Picci, de esa universidad.

²⁴ D. Alexander, **The Italian mafia’s legacy of high-rise death traps** (Transparency International. Global Corruption Report)

²⁵ Desde que escribí el capítulo 9 ha surgido evidencia de que en Italia, la región sur no es la única alcanzada por los efectos perjudiciales de la corrupción. Ello fue señalado en la reunión de la Academia por Luisa Montuschi (debo a Liliana Costanza que me haya recordado su intervención); también Osvaldo Feinstein me hizo llegar un artículo de The Economist del 10 de noviembre de 2012, titulado “**Corrupción en el Norte de Italia – Una Plaga en todas sus Casas**” (<http://www.economist.com/news/europe/21565990-even-squeaky-clean-lombardy-now-mired-political-corruption-plague-all-their-houses>) según el cual “incluso la *inmaculada* Lombardía está ahora sumida en la corrupción política, la región de la capital financiera del norte, Milán, que fue también alguna vez la *capital moral* antes de la llegada de Bettino Craxi y de Silvio Berlusconi, ambos oriundos de Milán.”

²⁶ Hoy existe un caso similar en Argentina, el de Lázaro Báez. De ser un simple empleado bancario, desde 2005 ascendió rápidamente por la enorme cantidad de obras públicas adjudicadas a sus empresas, que obtuvieron 82 % de las licitaciones en contratos estatales otorgados por el gobierno de la provincia de Santa Cruz durante la presidencia de Néstor Kirchner (Carlos José Aga, 2012, **La maldición argentina**). Conformó el directorio de Austral Construcciones S.A., que obtuvo la mayor cantidad de obras públicas en la provincia de Santa Cruz en ese período, y que ganó el 12 % de los contratos licitados por el Ministerio de Planificación, siendo Julio de Vido el ministro, y en cinco años recibió 4000 millones de pesos en contratos estatales y 1200 millones en contratos de la provincia de Santa Cruz. Además, la empresa “Austral Construcciones”, es investigada por lavado de dinero en el Principado de Liechtenstein. Lázaro Báez le otorgó una enorme cantidad de préstamos a Kirchner a través del Banco de Santa Cruz, préstamos que la entidad estatal nunca llegó a recuperar porque no

En este tipo de contextos, donde el fraude endémico criminal y la malversación están profundamente arraigados, y son casi tradicionales y, en algunas áreas, hasta podría decirse una atracción turística, resultaría difícil que algún pequeño contratista de la construcción se comporte de forma honesta - si, después de pagar sus sobornos, un contratista pudiera permitirse el lujo de hacerlo.

Según Golden y Picci²⁷ *la corrupción extensa y persistente en cualquier sector no puede considerarse como un fenómeno aislado del contexto político más amplio*. Un contexto político de corrupción implica siempre un *principal no benevolente*, y no un deslizamiento institucional a partir de uno benevolente.

Golden y Picci sostienen que concentrarse en el gasto en infraestructura pública se justifica porque las actividades que están ligadas a la obra pública son el locus clásico de las actividades monetarias ilegales entre funcionarios (tanto los elegidos como los designados) y las empresas. De hecho como señala Rose-Ackerman²⁸, la “corrupción en las contrataciones tiene lugar en todos los países, y como resultante, “los elevados niveles de corrupción están asociados a un alto porcentaje de la inversión pública dentro del PIB”.

Estimo que en nuestro país deberíamos comenzar a calcular medidas como la propuesta por Golden y Picci. Al trabajar en un único país, como se sabe bastante sobre los costos diferenciales de construir en las distintas provincias, sería relativamente sencillo calcular un indicador que siga el patrón de gastos de la Nación, las provincias, y los municipios. Para implementarlo sería necesario construir dos medidas del stock de capital de infraestructura de una región: K_1 – una medición de la *infraestructura* existente, basada en censos de infraestructura – y K_2 – una medida del *gasto* incurrido en el stock bruto de capital, usando el método del inventario permanente, que es un método estándar para el cálculo de los activos de capital. Luego los autores comparan entre sí ambas medidas para obtener una estimación del nivel de corrupción en cada región de Italia.

El detalle interesante es que la segunda medición del capital productivo en el sur de Italia refleja una *mayor* cantidad de capital que la primera (a excepción de la Liguria). Los autores corren diversas ecuaciones de regresión para verificar si las diferencias de costo halladas pueden ser explicadas por variables de control como mediciones de densidad de la población, grado de sismicidad, salarios de la construcción, costo de los materiales básicos de la construcción, etc. Tomemos p.ej. **Calabria** – que es la región más corrupta según el

fueron cobrados. Además Lázaro Báez es dueño de las firmas petroleras Epsur SA y Misahar SA. De las catorce zonas petroleras licitadas por el estado en la provincia de Santa Cruz Lázaro Báez ganó seis licitaciones. En diciembre de 2013 Lázaro Báez presentó una medida cautelar urgente para que no se publiquen datos sobre sus empresas o sus vínculos con la familia Kirchner en la prensa por cualquier medio gráfico, radial, televisivo, Internet y organismos públicos. La medida fue rechazada por el Foro de Periodismo Argentino (Fopea) y Adep, por considerarse que la información reviste interés, y tratarse de negocios vinculados con funcionarios públicos. Tomé estos datos de http://es.wikipedia.org/wiki/Caso_L%C3%A1zaro_B%C3%A1ez . En sus investigaciones, el periodista Jorge Lanata reveló posteriormente: “cuando investigábamos la ruta del dinero K yo nunca pensé que esto terminaba en Cristina. Realmente. Pensé que terminaba en Lázaro Báez o, como mucho, en Néstor. Por supuesto, estábamos seguros de lo que sacábamos al aire pero nunca pensamos que todo iba a seguir desarrollándose igual. Que, de golpe, se iban a ocultar las pruebas; que el juez iba a manipular la causa; que iban a hacer todo lo posible por no complicar a la gente del Gobierno. Que iban a echar a un juez, a un fiscal, a un procurador. Pasó de todo.” (diario Perfil, 13 de abril de 2014, <http://www.perfil.com/domingo/Jorge-Lanata-Es-cada-vez-mas-dificil-discutir--con-los-K-20140413-0045.html>).

²⁷ Miriam A. Golden and Lucio Picci, 2005, **Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data**. Economics & Politics. <http://amsacta.unibo.it/659/1/426.pdf>

²⁸ Susan Rose-Ackerman, 1999, **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform**.

análisis realizado: el *índice de corrupción alcanza 0.18*. Eso significa que allí la infraestructura sólo es un 18% de la infraestructura pública que hubiera existido si los recursos hubieran sido usados en la misma medida que el promedio nacional. Todas las regiones del sur, con excepción de Cerdeña, tienen números por debajo de 1, lo que significa que en cada región sureña, las autoridades públicas obtuvieron menos capital que el promedio nacional por su gasto en infraestructura pública. *Calabria, Campania y Sicilia son las peores regiones* – y al mismo tiempo son aquellas que están más afectadas por el crimen organizado. Por otro lado, cabe indicar que los autores asignan a las regiones del norte, una mentalidad más “cívica”, que caracterizan por tener una mayor dotación de “capital social”²⁹ y exhibir los menores índices de corrupción. Ciñéndome a lo que expresé antes (ver nota 25) cabe mencionar que esta opinión está sujeta a un margen de duda razonable.

Conclusiones

Hemos analizado brevemente dos procedimientos de estimación del grado de corrupción en una economía que han sido considerados en la literatura reciente. El primero es el método “subjetivo” basado en encuestas de opinión de expertos sobre la corrupción en el sector público practicadas por Transparency International y el Banco Mundial. El segundo es un método “objetivo” propuesto para medir la magnitud *ex post* de los gastos de capital por unidad de infraestructura cotejada con un promedio nacional, implementado en Italia.

No estoy diciendo que estos dos métodos sean los únicos o los mejores a fin de captar el grado de corrupción de un sistema. En cambio, sí vale que estas dos mediciones puedan ser utilizadas para modelar diversos fenómenos de gran interés social. Mi intuición es que las dos definiciones deberían ser utilizadas en forma complementaria. Los datos de percepción de la corrupción han estimulado mundialmente una explosión de trabajo empírico en un área que hasta ahora había presentado tópicos frustrantes. Por ejemplo, hay trabajos que muestran que los países serán percibidos por sus empresas y ciudadanos como menos corruptos si están más desarrollados, si tienen democracias liberales de larga data, con gran libertad de prensa, con elevada participación de las mujeres en el gobierno y un largo historial de apertura al comercio internacional³⁰. *A los países se los percibe como más corruptos si dependen de sus exportaciones de combustibles, si tienen regulaciones de su actividad económica interna más intervencionistas, y si tienen una inflación impredecible*. No puede decirse con certeza cuáles de estos factores causan que la corrupción sea alta o baja, pero la evidencia más fuerte es el desarrollo económico.

Tenemos un gran programa de trabajo por delante. ¿Tuvo la sociedad argentina una caída tan pronunciada de sus estándares éticos, o la decadencia sólo fue producto de las opciones vigentes? Es decir, ¿cambiaron nuestros valores o cambió el sistema de incentivos que enfrentamos? Como economistas encontramos aquí un área que constituye uno de los principales desafíos que la sociedad nos plantea. Espero haber tratado algunos de los principales ejes por los que transita hoy el problema de la corrupción, y que el debate nos ilumine sobre los caminos más fructíferos para analizarla y combatirla.

²⁹ Robert D. Putnam, 1993. **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**.

³⁰ Daniel Treisman, **What Have We Learned About The Causes Of Corruption From Ten Years of Cross-National Empirical Research?** Annu. Rev. Polit. Sci. 2007.