



DESARROLLO ECONÓMICO Y LUCHA ANTICORRUPCIÓN: LA ESTRATEGIA INDIRECTA

2019

Descripción breve

Este documento pretende mostrar la íntima relación existente entre la pobreza de gobernanza de un país y las dificultades asociadas a la corrupción dentro del sector público, en un país en vías de desarrollo, como Argentina. La tesis a explorar plantea que si la lucha anti-corrupción es encarada como el establecimiento de las instituciones fundamentales de una economía capitalista, entonces constituye, de por sí, el núcleo de una política de desarrollo y es, por tanto, una estrategia indirecta para lograrlo.

Enrique A. Bour
enrique@fiel.org.ar

- I. Gobernanza y Corrupción
 - II. Gobernanza, Corrupción, y Fracaso del Estado
 - III. Formas comunes de corrupción. El caso Kirchner
 - IV. Lucha contra la Corrupción y Desarrollo Económico: Una Estrategia Indirecta de Desarrollo
 - V. Factores Determinantes de la Corrupción en el Sector Público
 - VI. Dimensiones de la Lucha contra la Corrupción
 - VII. Conclusiones
- Referencias

Desarrollo económico y lucha anticorrupción: la estrategia indirecta¹

Enrique A. Bour, 2019

Áreas JEL: D Microeconomía - D7 Análisis de la toma de decisiones colectiva - D73 Burocracia; procesos administrativos en organizaciones públicas; corrupción. O Desarrollo económico, cambio tecnológico y crecimiento - O43 Instituciones y crecimiento - P2 Sistemas socialistas y economías en transición - P21 Planificación, coordinación y reforma

Este documento pretende mostrar la íntima relación existente entre la pobreza de gobernanza de un país y las dificultades asociadas a la corrupción dentro del sector público, en un país en vías de desarrollo, como Argentina. La tesis a explorar plantea que si la lucha anti-corrupción es encarada como el establecimiento de las instituciones fundamentales de una economía capitalista, entonces constituye, de por sí, el núcleo de una política de desarrollo y es, por tanto, una estrategia indirecta para lograrlo. Dado el carácter preliminar de este documento, el ordenamiento y relevancia de los temas planteados probablemente cambiará en el documento definitivo.

I. Gobernanza y Corrupción El concepto de gobernanza irrumpió en el lenguaje de la economía y la administración en la década de los 90s. Una entrada de Wikipedia indica que se refiere a la eficacia, la calidad y la buena orientación de la intervención del Estado, “que proporciona buena parte de su legitimidad en lo que a veces se define como una forma de gobernar en la globalización del mundo posterior a la caída del muro de Berlín”. En resumen, se dice que hay gobernanza de un sistema económico si el gobierno cumple en forma efectiva con sus responsabilidades: sus operaciones son transparentes, el gobierno resulta responsable (en el sentido de que se actúa con responsabilidad y con una actitud proactiva), y su accionar se conforma a buenas prácticas aceptadas internacionalmente.

¹ Este documento fue escrito como base de un proyecto de investigación a realizar en la Universidad de Buenos Aires. Contiene las principales hipótesis formuladas, como así también el objetivo general del proyecto.

Por otro lado, la corrupción es un crimen organizado porque un agente utiliza los recursos de un tercer agente en beneficio propio – sigo en este punto la clásica definición de Canavese (2004). La corrupción siempre implica que hay dos individuos o grupos actuando de concierto para alcanzar mejores resultados a expensas de una tercera parte. En contraste, otros fenómenos sistémicos como el fraude o la extorsión involucran a un individuo o grupo que actúa en forma unilateral para lograr un mejor resultado a expensas de otros. Usando el lenguaje de la teoría del principal-agente, la corrupción implica colusión entre el agente y el supervisor en contra del principal. Por su lado, Shleifer y Vishny (1993) definen corrupción como el uso de propiedad pública para obtener beneficios privados. Esta definición excluye la corrupción entre agentes privados. Schenone (2002) comenta que es “la realización de transacciones voluntarias e ilegales entre dos partes (el agente y su cliente) en perjuicio de una tercera parte (el principal), al cual se supone que uno de ellos debería servir desde el punto de vista legal”. Hasta la década de los 90s, la teoría económica no había abordado en forma comprensiva el tema de la corrupción; pero desde entonces hubo una explosión de estudios tendientes a conceptualizar y estimar los efectos de las prácticas corruptas sobre el funcionamiento de los sistemas económicos.

La idea de gobernanza, por lo tanto, cubre un rango más amplio de actividades de gobierno y es un concepto más amplio que el de corrupción.

II. Gobernanza, Corrupción, y Fracaso del Estado

Como indicó North las instituciones son restricciones que surgen de la inventiva humana para limitar las interacciones políticas, económicas y sociales. Incluyen restricciones informales, como sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones, y “códigos de conducta”, como así también reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad). En el curso de la historia, las instituciones fueron inventos de los seres humanos para crear orden y reducir la incertidumbre del intercambio. En forma conjunta con las restricciones usuales de la economía definen el conjunto de elección y por consiguiente determinan los costos de transacción y de producción y, por consiguiente, la rentabilidad y factibilidad de llevar adelante la actividad económica (North, 1991).

Dos tesis que son elaboradas este documento son las siguientes:

- 1) La gestión del gobierno del doctor Kirchner y de su esposa Cristina Fernández de Kirchner, en Argentina, profundizó la crisis de gobernanza en nuestro país y sentó las bases para un sistema de gobierno de corrupción desenfrenada.
- 2) Resolver este problema requiere una inversión institucional aún más importante que la inversión en activos físicos y humanos, pues la carencia de instituciones constituye la traba principal para el desarrollo económico y social.

Como puntualiza Rothberg (2001), la corrupción ha contribuido al fracaso del estado. Ha contribuido a la inestabilidad, la pobreza y el estallido de guerras civiles por los recursos en otros países. Las experiencias de muchos países que están experimentando o han salido de un conflicto muestran que la corrupción es un factor dominante en la conducción de los países frágiles hacia el fracaso estatal. Y, como destacara Ban-Ki-moon, secretario general de la ONU (2007), la corrupción socava la democracia y el estado de derecho. Conduce a violaciones de los derechos humanos. Se erosiona la confianza pública en el gobierno. Incluso puede matar, por ejemplo, cuando los funcionarios corruptos permiten manipular los medicamentos o cuando un funcionario corrupto incumple con sus funciones de supervisar el control y la fiscalización de la operación del sistema de transporte ferroviario de pasajeros, que en Argentina derivó en una tragedia con medio centenar de víctimas fatales en 2012.

El concepto de estado fallido La evidencia internacional puntualiza que *los estados fallidos son profundamente conflictivos, peligrosos y amargamente disputados por facciones en guerra. En la mayoría de los estados fallidos, las tropas gubernamentales combaten revueltas armadas lideradas por uno o más rivales. Las autoridades oficiales en tales estados a veces enfrentan insurgencias, variedades de disturbios civiles, diferentes grados de descontento comunal y un gran disenso dirigido al estado y a grupos dentro del estado.* La lógica de la violencia ya está presente, como también lo fue en varios estados africanos. Un indicador, no una causa, de fracaso, es la caída del PIB nacional real y del producto interno bruto per cápita. Los estados fallidos, particularmente los estados con abundantes recursos naturales, muestran un deterioro general en las cifras del PIB, tasas de crecimiento año a año escasas y grandes disparidades de ingresos entre los quintiles más ricos y los más pobres de la población. Vale la pena observar que, por fortuna, las características de “estado fallido” aún no están plenamente presentes en el caso argentino.

Este concepto de estado fallido corresponde al grado más elevado de fracaso colectivo que este autor introdujera conceptualmente en 1987 para explicar la necesidad de producir una enérgica reforma del sector público de Argentina. El estado fallido es una instancia superior de fracaso institucional. Como el socialismo, se trata de una organización política y económica que tiene ciertos fines formales, pero en realidad actúa en desmedro de la población y en beneficio de algunos privilegiados.

La mala gobernanza se manifiesta en una excesiva intervención gubernamental y discrecionalidad en la actividad económica, incluida la excesiva regulación de las entidades privadas y la adopción de esquemas preferenciales, tales como restricciones al comercio de divisas, control de precios, créditos dirigidos y exenciones de impuestos. Estos ofrecen oportunidades tentadoras para que los funcionarios utilicen cualquier margen de discreción que tengan para obtener sobornos de quienes se beneficiarían de un tratamiento preferencial.

A su vez, la corrupción es principalmente un problema de gobernanza, un desafío para el funcionamiento democrático. Es un fracaso de las instituciones y del marco más amplio de controles y equilibrios sociales, judiciales, políticos y económicos necesarios para gobernar de manera efectiva. Este déficit es profundamente significativo en términos de un obstáculo para el desarrollo. Por ejemplo, las regresiones cruzadas entre países muestran correlaciones persistentemente altas y estadísticamente significativas entre las variables institucionales y el crecimiento, y en las carreras econométricas entre variables, un índice de calidad institucional "supera" a la geografía o al comercio como explicación del crecimiento (Rodrik et al., 2002).

III. Formas comunes de corrupción. El caso Kirchner

El PNUD (2008) clasifica las formas más comunes de corrupción:

Un soborno es el acto de ofrecer a alguien dinero, servicios u otros incentivos para persuadirlo de que haga algo a cambio.

Un fraude es una tergiversación realizada para obtener una ventaja injusta al dar o recibir información falsa o engañosa.

El lavado de dinero implica el depósito y la transferencia de dinero y otras ganancias de actividades ilegales, para legitimar estas ganancias.

Una extorsión o chantaje es la demanda o recibo ilegal de propiedad, dinero o información sensible mediante el uso de la fuerza o amenaza. Un ejemplo típico de extorsión sería cuando la policía armada exige dinero para pasar a través de una barricada.

En Argentina, el período 2003-2015 abundó en ejemplos de tales delitos. Tal vez los más conocidos del gran público, por la difusión que tuvieron los *Cuadernos de la Corrupción*, sean los importantes *sobornos* verificados y el *lavado de dinero* durante el gobierno en ese período. Los delitos observados llevaron al juez de la causa a procesar por el delito de *asociación ilícita* a Cristina Kirchner y a miembros del Poder Ejecutivo. La “causa de los cuadernos” dio lugar incluso a [una entrada de Wikipedia](#) aunque hay disparidad de criterios en cuanto a su neutralidad.

Según el expediente judicial de la causa Hotesur, empresarios afines al kirchnerismo contrataron durante años habitaciones en los hoteles de los Kirchner como forma encubierta de *blanquear sobornos*. La ex presidenta también fue acusada de liderar una *asociación ilícita* que *lavó dinero proveniente de la obra pública mediante operaciones de la inmobiliaria familiar Los Sauces*. Fernández de Kirchner también está acusada de haber *formado parte de una asociación* “destinada a apoderarse ilegítimamente y de forma delictiva de los fondos asignados a la obra pública vial en Santa Cruz”.

Fernández de Kirchner está procesada además por el delito de *administración infiel* en perjuicio de la administración pública por el “dólar futuro”. El Gobierno anterior vendió divisas a 10,6 pesos a pagar a seis meses, con un nuevo presidente, cuando resultaba evidente por las cotizaciones del mercado secundario el retraso cambiario que requería una devaluación del dólar.

El juez de la causa de los Cuadernos determinó la existencia de “*una organización delictiva conformada por funcionarios públicos*, quienes valiéndose de medios oficiales (vehículos, empleados, equipos de telefonía celular, etc.) y comandados por Néstor Carlos Kirchner y Cristina Elisabeth Fernández, y el Ministerio de Planificación [encabezado por Julio de Vido], actuó entre los años 2003 y 2015”.

Por otro lado, la ex Presidenta también quedó procesada por el *encubrimiento agravado del atentado terrorista* a la AMIA, así como *abuso de autoridad* y *estorbo* de un acto funcional.

IV. Lucha contra la Corrupción y Desarrollo Económico: Una Estrategia Indirecta de Desarrollo

Basil Henry Liddell Hart fue un historiador militar, escritor y periodista británico. En *La Estrategia Del Desarrollo Indirecto*, 1973, Guido Di Tella preconizó el abordaje del desarrollo a la *Liddell Hart*, que en esencia planteaba los principios de una buena estrategia, los cuales según él fueron ignorados por casi todos los comandantes durante la Primera Guerra Mundial. Tales principios, sintetizados en la idea del enfoque indirecto, se basan en: 1) los ataques directos sobre un enemigo que defiende una posición firme casi nunca funcionan y nunca deben ser intentados; y 2) para vencer al enemigo uno primero debe desequilibrarlo, lo cual no se consigue vía el ataque más importante sino que debe hacerse antes de que dicho ataque pueda ser realizado (De Pablo (2008)).

Di Tella dice que por estrategia del desarrollo indirecto se entiende “aquella que trata de lograr los objetivos nacionales de la manera más ahorrativa de nuestros esfuerzos, tratando de buscar el desarrollo a través no de las líneas más difíciles sino vía el punto de mínima dificultad, diríase el *punto de ruptura*... Hay que basar el desarrollo sobre los recursos disponibles, en particular sobre el factor trabajo, minimizando la dependencia de los capitales externos, introduciendo pautas de eficiencia y accediendo a las exportaciones industriales”. Agrega: “Si una industria requiere menos capital que otra, caeteris paribus es sin duda una industria preferible, por cuanto es una industria que está usando un recurso escaso del cual disponemos con dificultad. Es muy típico el convencimiento, por parte de los países en estado de desarrollo, de que la mera traslación de las técnicas,

máquinas e industrias que constituyen el símbolo de la madurez de los países industriales, implica alcanzar esa madurez... No hay manera de importar la madurez, y menos la madurez industrial... Lo que determina la posibilidad de pagar altos salarios reales no es la actividad sino la tecnología.”

Quizás sea hora de pensar, sostiene Di Tella, “en nuevas formas de planificar, que requieran *menor omnisciencia* por parte de los entes correspondientes, que partan de la hipótesis que el organismo planificador no tiene tanto conocimiento o confianza en los datos de la realidad, y que la *capacidad de decisión y de coordinación en la implementación es francamente reducida*... La posición más acertada es pensar por un lado que la planificación es absolutamente indispensable y que sin un intento deliberado para promover el desarrollo no se lo conseguirá; y por el otro, quizás con igual valor, que las herramientas que se deben usar deben ser extremadamente simples y no deben recargar innecesariamente al gobierno o al comité de planificación, cuya capacidad para mantenerse informado, interpretar la información y tomar decisiones, es sin duda una de las restricciones o factores escasos.”

Esta larga cita extraída del artículo de Di Tella – con aroma hayekiano – lleva a De Pablo a sugerir que es necesario evitar “la grandilocuencia verbal que subestima la importancia de las alternativas menos grandiosas pero más realistas (producir zapatos en condiciones internacionales puede generar mayores salarios para la economía en su conjunto, que producir autos en base a protecciones efectivas altísimas); solucionando los problemas externos sobre la base de la exportación de manufacturas más que sobre la base de ulteriores sustituciones de importaciones; teniendo en cuenta que junto a las fallas del mercado existen las fallas de la planificación, y por consiguiente siendo cauteloso en materia de planificación e intervención estatal; etc.”

Di Tella (1986) revisó su libro de 1973 y planteó: “La estrategia de sustitución de importaciones presupone que la actividad industrial es un óptimo secundario, que no puede competir en cuanto a eficiencia y exportabilidad con la actividad primaria. En realidad hubo un desplazamiento de un óptimo con especialización completa y exclusiva en actividades primarias a un óptimo en el que se ha agregado una gama creciente -pero no total- de actividades industriales que en el margen son de eficiencia y exportabilidad análoga a la de las actividades primarias”. Analizó también la naturaleza de la gama de actividades posibles, el insumo de factores esperable y, en lo tecnológico, la diferencia entre uso, producción e invención de tecnología. Di Tella defiende un desarrollo dirigido basado más que nada en las actividades industriales menos demandantes de insumos complejos para pasar luego a las que utilizan más capital y tecnología.

En este artículo, sostendré que es posible abordar el diseño de la política económica dirigida al crecimiento mediante una estrategia indirecta, por lo cual usaré (con su permiso) un concepto equivalente al de Guido di Tella. En esta estrategia cabe poner en primer plano la lucha contra la corrupción, diseñando instituciones de gobernanza típicas de una economía capitalista. La tesis es que las características de este diseño permitirán simultáneamente la consecución de los objetivos de desarrollo del país.

Una ventaja no menor del tratamiento en forma simultánea del objetivo de desarrollo y la estrategia anti-corrupción, es que sus principios son claros y de fácil percepción en la opinión pública, lo que facilita la “venta” del programa.

V. Factores Determinantes de la Corrupción en el Sector Público

Los factores determinantes de la corrupción en el sector público pueden ser representados mediante la fórmula de Klitgaard (Klitgaard, 1998), a saber $C = M + D - R$, donde C

es el quantum de corrupción, M el de monopolio, D la discrecionalidad y R la existencia de procesos de rendición de cuenta.

Esta fórmula sirve como guía de una campaña anti-corrupción. Sugiere que se debería: (1) Reducir el poder de monopolio de los funcionarios públicos – evitando la concesión de regulaciones discrecionales e introduciendo la rotación de funcionarios para un control mutuo; (2) Clarificar la extensión del margen de discrecionalidad – mediante normas que simplifiquen las reglas y el rol de la regulación, aumentando la transparencia y la comprensión por parte de la ciudadanía de cómo funciona el sistema; (3) Aumentar y mejorar la rendición de cuentas – mediante auditores internos, ciudadanos, ONGs y participación de los medios en todo el proceso. Klitgaard puntualiza que la corrupción es un crimen asociado al cálculo, no a la pasión, y que hay funcionarios honestos que resistirán a la mayoría de las tentaciones. Pero cuando la “limosna” es grande, y la probabilidad de ser identificado pequeña, y las penalidades de ser aprehendido despreciables, la mayoría de los funcionarios sucumbirá.

No debe despreciarse la *importancia de sancionar con el máximo rigor a los funcionarios top de la administración pública*. ¿Por qué recaer sobre estos jugadores públicos? Más allá del “efecto demostración” sobre la población en general, el motivo es, nuevamente, de carácter estratégico. Los funcionarios corruptos son monopolistas que no están dispuestos a sacrificar sus rentas, y alcanzan un equilibrio de corrupción en el cual ganan los dirigentes y algunos funcionarios – incluyendo algunos empresarios privados – pero en el que termina perdiendo la sociedad.

Este hecho puede ser visualizado mediante la matriz de pagos siguiente, del Dilema del Prisionero, representado como sigue, con un único equilibrio de Nash (2, 2):

	Empresario actuando limpio	Empresario actuando corrupto
Funcionario actuando limpio	4; 4	1; 10
Funcionario actuando corrupto	10; 1	2; 2

Esta estructura de pagos representó la situación argentina entre 2003 y 2015, ya que los líderes estaban atrapados en un dilema en el que la estrategia corrupta dominaba a la conducta limpia, es decir, que la jugada corrupta era individualmente racional pero socialmente inferior a la óptima (limpia).

En primera aproximación, puede decirse que la discrecionalidad del funcionario es la regla en todos los aspectos de la Administración Pública. El otorgamiento de *concesiones para la minería*, por ejemplo, sigue siendo altamente discrecional – por más que el procedimiento esté disfrazado de objetivo. El otorgamiento de cupos de operación para el transporte selectivo (*taxis*), al ser discrecional, sigue siendo una fuente enorme de corrupción. Estos son dos ejemplos. No hay remedio que pueda curar el problema sin traumas. Se requieren cambios institucionales profundos de rango constitucional y legal, pero todo pasa en definitiva por constreñir al funcionario y eliminar la discrecionalidad, así como retornar al Estado a sus funciones esenciales, obligándolo a no meterse a empresario, benefactor social, juez y parte en contrataciones públicas, etc. Los motivos por los que la gente actúa en forma corrupta son el bajo riesgo de ser detectado y las bajas penalidades, aunque con grandes beneficios. Pero si hay corrupción sistemática, como en nuestro país, aplicar disposiciones contra funcionarios corruptos no será suficiente. Concentrarse en el sistema puede ser entonces la única forma de desatar este nudo.

Como buscaré demostrar, esto nos conduce a la liberalización económica, a la simplificación administrativa y a la supresión de barreras administrativas de entrada a los mercados, como permisos de importación y de exportación, licencias, transparencia y claridad de la gestión pública, así como regímenes de privatización y otorgamiento de derechos de concesión, etc. A mayor cantidad de estas reformas, menos corrupción habrá.

Mas es necesario reconocer que este programa no puede ser llevado a cabo de la noche a la mañana, por lo cual será conveniente poner en práctica un análisis costo-beneficio que identifique aquellos mecanismos de corrupción con mayores costos económicos: estimo que son más dañinas las prácticas políticas que tienden a introducir *restricciones en los mercados, que las que llevan a que algún acomodado consiga un contrato del sector público. No debería sorprender que el flagelo deba ser encarado de forma de desarticular el sistema conformado por la política. Curiosamente, ello involucraría un rol importante e ineludible de los políticos en esta nueva etapa.*

VI. Dimensiones de la Lucha contra la Corrupción

¿Cuáles serían las dimensiones en las que debería ser formulado un programa anticorrupción?

Está claro que este programa debe ser diseñado para operar *ex ante* ya que no tendría sentido actuar sobre los responsables de la corrupción *pasada* (para lo cual está la justicia). En primer término, el programa deberá identificar instituciones y áreas en las que debería ponerse coto al poder del gobernante-cum-funcionario. Algunas de estas tareas ya han sido implementadas en nuestro país a partir de 2016, aun cuando faltan decisiones en muchos aspectos. En rigor, resulta arriesgado establecer un conjunto de decisiones *a priori* sospechosas, y en buena medida será inevitable ir ajustando el programa de acción sobre la marcha.

Pero la buena teoría económica y alguna experiencia práctica en el caso argentino pueden proporcionar un esquema básico. La nómina siguiente obedece al patrón conceptual de una amplia liberalización de los mercados (cambiando el esquema vigente según el cual primero hay que justificar la situación excepcional de defensa del trabajo “argentino”, hacia uno que enfatice la apertura de la economía hacia el resto del mundo, eliminando los sistemas arancelarios y para-arancelarios); un mínimo recurso a decisiones públicas (en comparación con la competencia mediante mercados); el uso de mecanismos automáticos no discrecionales en la política económica; transparencia de la gestión pública y rendición de cuentas; una reforma de la planta de personal apuntando a que el coeficiente de gasto público/PIB sea – por ejemplo – no superior al x% y a tener un servicio civil eficiente y bien pago; implementación de auditorías oficiales y por empresas privadas; la implementación de un sistema judicial fuerte, con procedimientos de bancarrota efectivos; en materia bancaria, una supervisión bancaria efectiva y normas prudenciales aplicables; privatización, restructuración o liquidación de las empresas públicas remanentes; y mejoras de los marcos legal, contable y estadístico adecuando los requerimientos a las normas internacionales donde sea posible.

Si hubiera que establecer alguna prioridad del programa de reforma, es muy probable que ésta recaiga sobre la urgencia de “poner en caja” de manera racional al sector público, debido a que en los últimos años el gasto público consolidado (sobre PIB) se incrementó de 26% a 47%. Prácticamente se duplicó el tamaño del estado en todos sus niveles: nacional, provincial y municipal (Ver Figura 3). La ingeniería del incremento del gasto durante el período 2003-2015 se basó en 3 pilares (“*la bomba*”): 1. La contratación continua de empleados públicos en los tres niveles (nacional, provincial y municipal); 2. El aumento de las prestaciones sociales; y 3. Los subsidios económicos más allá de toda lógica vía congelamiento de tarifas de servicios y transporte.

Más detalladamente, se puede puntualizar lo siguiente:

a) A comienzos del siglo XX, la economía argentina estaba en camino hacia una prosperidad que nunca se desarrolló completamente. En gran medida, los grandes culpables fueron el comercio internacional y las políticas comerciales. Galiani (2018) revisó la historia de la política comercial argentina para descubrir sus características excepcionales y explorar su contribución a la debacle. Su análisis cuenta una historia de malas políticas comerciales, arraigadas en conflictos distributivos y moldeadas por cambios en las restricciones, que favorecieron a la industria por sobre la agricultura en un país con una ventaja comparativa fundamental en la agricultura. Mientras que el sesgo anti-exportador impidió el crecimiento de la productividad en la agricultura, la estrategia de sustitución de importaciones (promovida entre 2003 y 2015) fracasó en promover la industrialización eficiente. De resultas, Argentina nunca despegó. La liberalización económica contemplaría medidas en su mayoría relacionadas con el levantamiento de controles de precios, aunque también debería incluir la flexibilización de la política económica y permitir que el sector privado sustituya al sector público dondequiera sea posible; la apertura del sistema comercial mediante la eliminación de aranceles a las exportaciones y las importaciones; la eliminación de los requisitos de registro del comercio exterior; la eliminación de controles de cambio en transacciones corrientes; la mejora de la Ley de Defensa de la Competencia; la eliminación de organismos reguladores; etc. En esta dimensión será necesario avanzar hacia una mayor apertura de la economía a los mercados internacionales. Véase la Figura 1.

[Esta figura] ilustra, en forma de escalera descendente, el grado de apertura de una muestra de 69 países con datos del período 1990-2003. Los más abiertos del mundo son Hong Kong, Luxemburgo y Malasia, que exportan cerca de un 100% del PBI. La explicación es una mezcla de libre comercio y pequeñez; mientras más chica es una economía respecto del PBI mundial, más abierta tiende a ser. Con exportaciones cercanas a 40% del PBI, figuran Chile y Uruguay. (La exportación argentina era un 45% del PBI hacia 1914, justo antes de la Primera Guerra Mundial.) Países relativamente grandes, como Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia, tienen exportaciones en torno de 25% del PBI. En el extremo opuesto, figuran India (14%), EEUU (11%), Irán (10.5%), Argentina (10%), Japón (9%) y Brasil (8.8%) (Ávila, 2006). En mi opinión, Argentina será una economía abierta o no será nada. Queda mucho por avanzar en este terreno, empezando por la supresión de barreras al comercio.

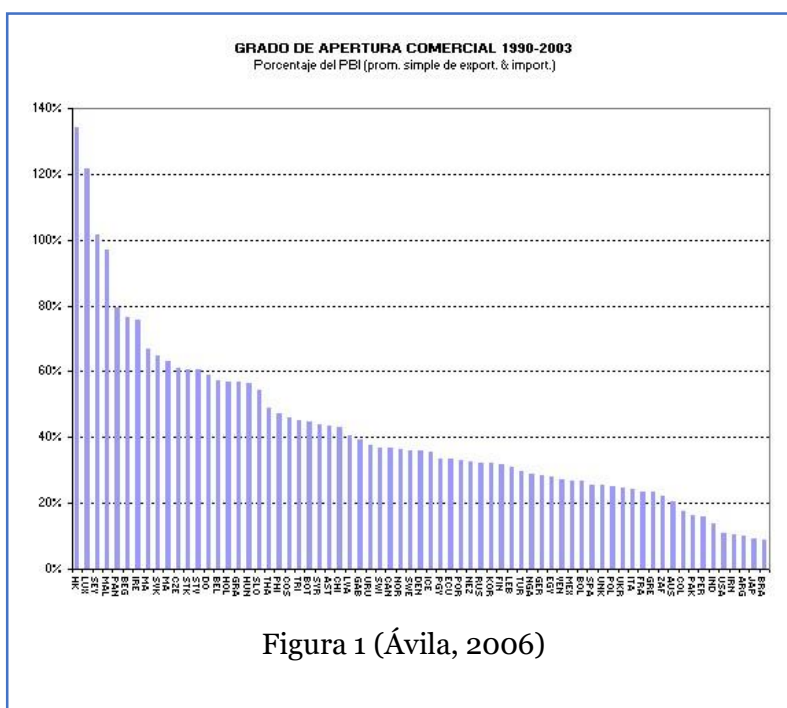


Figura 1 (Ávila, 2006)

b) Ahora bien, estimar que la lucha contra la corrupción debe darse solamente en el terreno penal es el absurdo más grande que se pueda formular. La acción contra la corrupción debe contemplar la operación diaria del sector público. Debería constituir una

premisa de las decisiones que se toman en cada oficina. La corrupción no se combatirá si los márgenes discrecionales en el estamento público siguen como ahora, porque *del poder se abusa casi por naturaleza*. El punto es que como los *abusos son impunes*, no hay límite para que alguien pueda aprovechar una situación. La discrecionalidad administrativa fuera de los márgenes legales es el cáncer que carcome la gestión pública, porque aunque un funcionario haga lo que debe hacer, en el orden que debe hacerlo, cumpla sus competencias de la manera en que debe satisfacerlas, sus jefes tienen amplios márgenes discrecionales que destruyen esa actitud y siempre habrá entes privados que quieran aprovecharse del poder. En rigor, es preciso reconocer que hay un límite al juicio que pueda emitirse sobre una decisión pública, lo llamaré la *corrupción irreductible*, que existe porque el conocimiento es imperfecto y la naturaleza de las tareas supervisadas es más o menos compleja. Además, existe un *límite a la capacidad de auditoría*, que viene establecido por los recursos que es posible aplicar a tal efecto.²

c) Una importante dimensión de la gobernanza económica implica *transparencia, rendición de cuentas y una buena gestión económica y financiera* por parte del estado en aquellas áreas que están bajo su control. Los gobiernos (de la Nación y las provincias) deben mantener relaciones estrechas con la economía, evitar conflictos de intereses, garantizar un servicio civil eficiente y bien pago, crear un proceso presupuestario abierto con fuerte control del gasto, establecer una administración tributaria eficiente, evitar atrasos presupuestarios y, en general, mantener transparentes las operaciones del gobierno y del banco central. Las fallas en muchas de estas áreas proporcionan un caldo de cultivo para la corrupción. La eficiencia del servicio civil requerirá un *redimensionamiento de la planta de personal del sector público, involucrando un control apropiado de calidad de los recursos humanos*. Naturalmente, esta dimensión involucra todo un programa de gobierno: el gobierno actual heredó un nivel de gasto público insostenible. Consolidado en los tres niveles de gobierno (nación, provincia y municipios), el gasto alcanzó 42,2% del PIB en 2015. Este gasto, antes de la crisis de 2001-2002, era de 25,6% del PIB. Trepó desde entonces casi 17 puntos del producto. Galiani (2017) subraya: “*Algo así como agregar otro estado a la castigada economía argentina... Terminamos con un nivel de gasto primario que supera al de todos nuestros vecinos latinoamericanos, y se encuentra hasta 8 puntos porcentuales por sobre lo que se espera tenga un país con el nivel de PIB per cápita como el nuestro*” (Galiani, 2017). (Figura 2 y Tabla 1)

² No hay *auditoría perfecta* (siempre hay factores *inobservables* que intervienen en el proceso decisorio). Se corre el riesgo de que el objetivo de control de la corrupción sea reducido al absurdo, piénsese en que es imposible expandir la estructura del sector público al efecto de controlar las decisiones de sus agentes, a riesgo de que el costo operativo del sector público crezca más allá de lo razonable. Y además, *¿quién controlará al contralor?* A la manera del poeta latino Juvenal, Hurwicz (1998) se pregunta *Sed quis custodiet ipsos custodes?* Remito al lector interesado a un artículo que publiqué sobre el tema (Bour (2017)). Para resumir el asunto, digamos que una vía de solución consiste en *alinear los incentivos* para mejorar los resultados, hacer hincapié en la *fuerza institucional de la democracia*, y también recurrir *al liderazgo moral de ciertos líderes de la administración* (los *interventores* de Hurwicz). Bajo estas condiciones, sería posible una *descentralización exitosa*.

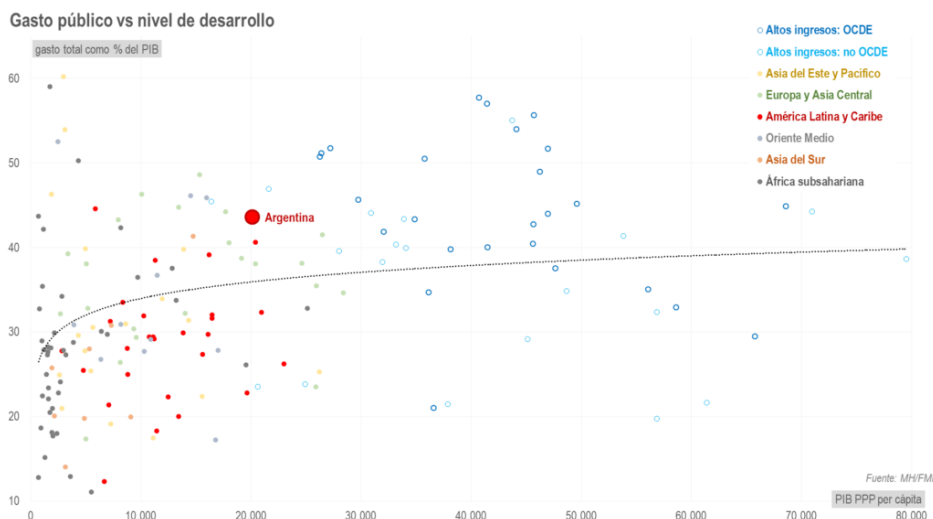


Figura 2

Fuente: Ministerio de Hacienda y Fondo Monetario Internacional (Galiani, 2017)

Participación reciente de distintos rubros del gasto en el gasto primario nacional

	Participación		
	2015	2016	2017
Salarios + Universidades	16%	16%	16%
Subsidios económicos	15%	16%	9%
Prestaciones + PAMI	47%	47%	53%
Resto gasto primario	9%	11%	13%
Gasto de capital	12%	10%	8%
Gasto primario	100%	100%	100%

Tabla 1

Fuente: Galiani, 2017

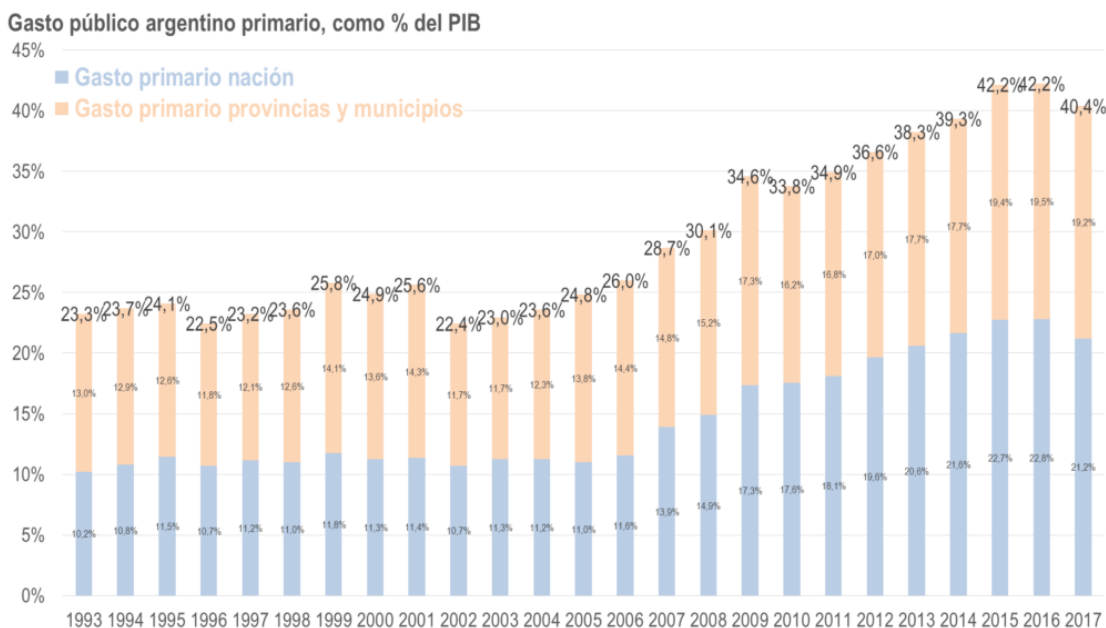


Figura 3 Gasto público consolidado de Argentina (1980-2015)

Fuente: Galiani, 2017

He escrito (Bour, 1993) que tarde o temprano el gobierno deberá encarar una profunda reforma del sistema educativo de universidades públicas, lo que permitirá liberar unos 3.100 millones de dólares que hoy están destinados a tal fin (un 3% del presupuesto total de gastos y recursos, o un 0,5% del PIB), sustituyendo al vetusto sistema de universidades financiadas a fondo perdido por un esquema de subsidios en cabeza del estudiante o de su familia, y terminando así con el abusivo esquema montado por los sindicatos y los partidos políticos en torno a la educación universitaria. Argentina erogaba un 5,57 % del PIB (2016) en educación desde fuentes públicas, según datos del Banco Mundial. (Hay margen para aplicar políticas similares en educación media). Esto mejoraría en forma sustancial el rendimiento de los recursos públicos destinados a la educación.

d) Como se ha dicho, el déficit de gobernanza se manifiesta en una excesiva intervención gubernamental y discreción en la actividad económica, incluida la regulación excesiva de entidades privadas y la adopción de esquemas preferenciales, tales como restricciones al comercio de divisas, controles de precios, créditos dirigidos y exenciones fiscales. El gobierno debería proponer una ley marco protectora de la descentralización de la economía, asegurando así el beneficio de su futuro funcionamiento pleno. Una premisa de esa ley debería ser patrocinar el mecanismo de mercado para la mayor cantidad posible de actividades.

El problema generado por el exceso de intervencionismo se percibe claramente en las relaciones entre la Nación y las provincias. En 1934 se sancionó el régimen de coparticipación federal de impuestos que implicó una transferencia de potestades tributarias desde las provincias hacia la Nación. En contrapartida de esta cesión el gobierno nacional debía respetar un mecanismo automático de transferencia de los fondos recaudados hacia las provincias. Al comienzo el criterio fue devolutivo, es decir que cada provincia recibía en proporción a lo recaudado en su territorio. Luego se introdujeron modificaciones y el sistema incorporó criterios redistributivos. Más adelante una parte quedó sujeta a una asignación discrecional.

Esta tendencia se acentuó a partir de 2001 cuando se implantó el impuesto al cheque, exclusivo para el gobierno central, y en 2002 cuando se introdujeron fuertes derechos de exportación no coparticipados con las provincias. El centralismo fiscal se reforzó además mediante diversos arbitrios que lograron crear una completa dependencia financiera de los gobernadores con el Poder Ejecutivo Nacional. Se produjo así una pérdida de autonomía administrativa y también política. Los llamados regímenes de promoción industrial o regional han sido el marco más usual de política discrecional de incentivos o de castigos tributarios, y de subsidios. Estos regímenes tienen un aparente beneficio al promover actividades en áreas menos desarrolladas, y en general lo logran. Pero este beneficio no es gratis para otras zonas y para el país en su conjunto.³

Aunque la mayoría de las provincias y la nación han hecho algunos avances en sus economías, persiste una intervención notable, ya sea directa a través de la propiedad estatal, o mediante el control excesivo de la actividad económica y esquemas preferenciales. Como regla general, los mecanismos sujetos a discrecionalidad del poder ejecutivo deberían ser eliminados, sustituyéndolos por mecanismos automáticos. Por ejemplo, a fin de

³ “Ocurre además que aquellas empresas que no obtienen esos beneficios, no pueden competir frente a las que sí los obtienen. Por lo tanto las solicitudes de incorporación a estos regímenes superan holgadamente la capacidad del gobierno de satisfacerlas a todas. Aunque se pretenda establecer pautas objetivas de selección, la arbitrariedad, el clientelismo y también la corrupción, pasan a ser determinantes. Esto quiere decir que no es la eficiencia competitiva la que guía las inversiones. Además se realizan menos proyectos de los que se hubieran concretado si no existiera un régimen promocional cupificado. Esto va en desmedro del desarrollo y de la competitividad y además resulta injusto para las personas que trabajan en empresas y regiones no favorecidas” (Solánet, 2014).

proteger los intereses de empresas locales, muchas veces las empresas extranjeras enfrentan limitaciones a su actividad. Existe aquí un amplio margen para situar a las empresas en un pie de igualdad.

El clásico argumento formulado por Kydland y Prescott (1977) ha sido citado muchas veces en apoyo a excluir la discrecionalidad de la política económica. El caso más analizado ha sido en materia monetaria: K&P señalan que *los bancos centrales con discreción tienen un incentivo para renunciar a los compromisos de estabilidad de precios*. Después de que el público haya formado expectativas de inflación, el banco central puede aumentar el crecimiento monetario para reducir el desempleo. El público anticipará esta posibilidad; entonces, al final, la inflación será más alta, pero el desempleo no será más bajo. *Sólo una regla vinculante, razonaron, puede hacer creíble el compromiso del banco central con la estabilidad de precios*. El elemento clave es que muchas decisiones de política están sujetas a un problema de inconsistencia temporal. Considérese por ejemplo, un gobierno racional que mira hacia adelante y escoge un cronograma para sus políticas, de tal forma que maximice el bienestar de los ciudadanos. K&P demostraron que si hay la oportunidad de reoptimizar y cambiar este plan en una fecha posterior, el gobierno generalmente lo cambiará. Lo que llama la atención acerca de este resultado es que no está en función de objetivos contrapuestos entre el gobierno y los ciudadanos, tampoco se debe a la capacidad ilimitada de los hacedores de política para reaccionar ante *shocks* inesperados. El resultado es simplemente una implicancia lógica de un proceso racional y dinámico del quehacer de la política económica, en donde las expectativas del sector privado imponen restricciones a las decisiones de política.

En otros términos, el diseño de un plan económico suele enfrentar un *problema de credibilidad*. Específicamente, el público se dará cuenta de que la política gubernamental futura no coincidirá necesariamente con la política anunciada, a menos que el plan anunciado reúna de antemano los incentivos para un cambio futuro en la política. En otras palabras, *el quehacer secuencial de la política económica enfrenta una restricción de credibilidad*. Un aspecto poco analizado del convenio suscripto por el Gobierno argentino con el Fondo Monetario Internacional en 2018 es que dicho convenio elimina casi por completo el quehacer secuencial del Banco Central y de la Secretaría de Hacienda en pro de la actividad económica mediante decisiones secuenciales, conducta que podría involucrar un elevado nivel de inflación. Tales decisiones secuenciales han sido sustituidas por la regla inmutable del déficit fiscal cero. (Hasta cierto punto, este argumento también funciona para justificar la política de la *convertibilidad*).

En otras palabras, los responsables de la formulación de políticas deben pensar detenidamente las posibles respuestas del público a sus respuestas, ya que el público juega el mismo juego con los responsables de la formulación de políticas. *Sólo este tipo de análisis puede producir una política consistente y sólida*.

e) Los *conflictos de intereses* son un problema importante. Por ejemplo, se ha apreciado en países ex socialistas que los funcionarios de la administración de aduanas u otros órganos gubernamentales, contrabandean alcohol y productos de tabaco, lo que socava los esfuerzos de comercialización y la rentabilidad de las empresas legítimas en los mercados locales. En esta cuestión es probable que sea necesario reforzar las áreas de auditoría. En el sector público suelen aparecer diversas situaciones. Por ejemplo, en un país europeo, todas las empresas de la industria de materiales de construcción habían sido nominalmente privatizadas, pero todas eran controladas por parientes cercanos de un político de alto rango y el resultado era un cartel con fuerte apoyo del gobierno. Esta situación se ha presentado en algunas provincias argentinas, para lo cual será necesario operar sobre las

auditorías a fin de que tengan un alcance suficiente. Otro caso de mala gobernanza involucra la construcción de plantas de propiedad estatal a costos inflados, reflejando la ausencia de criterios de contratación transparentes.

Una *burocracia gubernamental mal paga y con exceso de personal* fomenta el comportamiento corrupto. Una contribución importante para reducir los conflictos de intereses y los crímenes económicos por parte de los funcionarios sería promover la transparencia y la rendición de cuentas mediante un mayor uso de auditorías externas independientes del gobierno, posiblemente privadas contratadas en los mercados. También es esencial lograr máxima transparencia y responsabilidad en las privatizaciones.

A veces se ha señalado que los mecanismos de incorporación de empleados en el sector público siguen procedimientos distintos a los usuales en el sector privado. Vale la pena señalar que, en tal caso, un *salario eficiente* no se formaría mediante la igualdad oferta=demanda. Habría un incentivo para que los jefes paguen a sus empleados más que el salario de mercado para aumentar su productividad o eficiencia, o reducir los costos asociados con la rotación, si el costo de reemplazo de la mano de obra es alto (por ejemplo, en ciertos lugares del sector público es necesario desarrollar una práctica que conlleva tiempo del supervisor, o lleva tiempo transmitir ciertos valores como la discreción). La mejora que se observa en la productividad laboral y/o en la reducción de costos, en tales casos, tienden a (más que) compensar el mayor salario pagado. Galiani y Weinschelbaum (2013) estudiaron cómo interactúan los incentivos sociales y los económicos para determinar el nivel de corrupción. *Usar un premio social como incentivo para los funcionarios públicos puede ayudar a reducir la corrupción*. En su modelo, una disminución en la corrupción produce una externalidad que reduce el costo de contratar funcionarios. En particular, hace que los esquemas salariales que evitan la corrupción (salarios eficientes) sean más económicos. Si se da esta externalidad baja el nivel "óptimo" de corrupción en una sociedad, y cuanto mayor sea el poder del estatus social, menor será el nivel de corrupción. Bajo tales condiciones, existiría un premio al empleo público.

f) La buena gobernanza económica implica crear *un entorno estable, basado en reglas, y un entorno competitivo para mercados eficientes*. Un *sector privado fuerte* requiere el *imperio de la ley*; la *ejecución de los contratos* y los *derechos de propiedad*; un *sistema judicial fuerte y procedimientos de quiebra efectivos*; *sistemas tributarios estables, justos y transparentes*; la *supervisión bancaria efectiva*; y la *estricta aplicación de las normas prudenciales bancarias*. Este entorno ayudaría a reducir la corrupción, y también estimularía el ahorro y la inversión, incluida la inversión extranjera directa, y, por lo tanto, sentaría las bases para un crecimiento a largo plazo.

Por ejemplo, en Argentina el concepto de *quiebra* de una empresa es mal visto como instrumento de gobernanza, y se busca sostener eternamente a empresas anquilosadas, improductivas, con viejas tecnologías y nula posibilidad de competir en el mundo. No se visualiza que la protección a viejas empresas -con subsidios, aranceles o prohibiciones a las importaciones, créditos blandos, etc.- inhibe u obstruye el nacimiento de nuevas empresas, dado que transforma a la Argentina en un país caro, no competitivo. Produce el mismo efecto que los sindicatos aumentando los salarios por encima de la productividad, matando el nacimiento de nuevas empresas más productivas. En 1998 Kodak tenía 170.000 empleados y vendía 85% de las fotos en papel del mundo entero. Pero en 2012 la fotografía digital la obligó a recurrir al capítulo de la ley de quiebras. Finalmente emergió como una nueva empresa mucho más pequeña y con muchos menos empleados. Los empleados despedidos fueron a trabajar a las empresas más productivas, Apple, Google, etc., que antes no existían. *Ese es el proceso natural del capitalismo: la destrucción creativa*, tal como lo explicó Schumpeter (1942).

g) Es necesario fortalecer el proceso presupuestario y la tesorería, con medidas que van desde el fortalecimiento de la recaudación tributaria (eliminando exenciones de impuestos) a la racionalización de gastos del gobierno (eliminación de subsidios); los fondos extrapresupuestarios del gobierno deberían quedar bajo control presupuestario.

h) Debería avanzarse en reformar el sistema bancario. Las medidas estarán centradas en establecer la independencia (efectiva) del Banco Central, la introducción de un nuevo plan de cuentas, la adopción de normas prudenciales eficaces, y el fortalecimiento de la supervisión bancaria.

i) Privatizar, reestructurar o liquidar empresas públicas. El FMI busca usualmente un progreso en estas áreas fomentando objetivos específicos del programa intermedio que deben cumplirse, promoviendo la aplicación efectiva de la legislación de quiebra, lo que nos retrotrae nuevamente al punto g.

El caso que concitará probablemente atención prioritaria es la privatización de la línea aérea de bandera (Aerolíneas Argentinas). En años recientes, el estado siguió aportando a la empresa cuantiosos recursos en calidad de subsidios: 301 millones U\$S (2016); 181 millones U\$S (2017); 217 millones U\$S (2018) y un monto estimado en 40 millones de U\$S según el presupuesto 2019, que representarían un aporte de capital. Subterráneos de Buenos Aires está en la órbita de CABA; la red de subterráneos de Buenos Aires suma la particularidad de ser la primera en el mundo en ser dada en concesión a una empresa privada, Metrovías, que comenzó a explotarla en 1994. A su vencimiento, el acuerdo de concesión fue prorrogado a diciembre de 2019 y, según parece, el oficialismo en la ciudad prepara una nueva licitación, previéndose abrir la invitación a oferentes de Alemania, Francia y España.

En medio de la debacle asociada a los astilleros Río Santiago (una empresa que irroga unos 90 millones U\$S anuales sin ninguna producción visible), la empresa Tandanor (Talleres Navales Dársena Norte) de la órbita del Ministerio de Defensa muestra otra realidad. El 75% de su facturación proviene del sector privado, y ha logrado ir reduciendo su deuda. La comparación entre la empresa del 2015 y la de hoy es abismal: el balance negativo del último año del kirchnerismo con este astillero naval estatal fue un rojo de 15 millones U\$S y hoy el superávit estimado es de 20 millones U\$S con una deuda que arrastra con la AFIP de 318 millones de pesos. Cabe mencionar que en 2016 se puso en marcha un proceso de recuperación del astillero a través de la inversión en bienes de capital y un sustancial incremento en capacitación. El Directorio del astillero asumió el compromiso de lograr eficiencia y autosustentabilidad de la empresa. Tandanor es un astillero y taller de reparaciones navales, de propiedad estatal y de los trabajadores de la empresa. Es uno de los mayores astilleros navales de Sudamérica, especializado en reparación y conversión de embarcaciones. En términos de capacidad productiva, es el mayor taller de reparaciones navales de Latinoamérica y el tercero en importancia en el mundo. A pesar de los progresos verificados, cabe preguntarse por qué el estado debería ser propietario de un taller orientado por las señales de los mercados.

Con ingresos propios por una tercera parte de la asistencia requerida al tesoro, Fabricaciones Militares tuvo que ser asistida en 2017 por 60 millones U\$S; en 2018, por 40 millones U\$S; en 2019, hay una previsión de 25 millones U\$S, que bajarían a unos 10 millones U\$S el año próximo. Como se observa, es una tendencia que hace previsible el equilibrio a partir de 2021, en un proceso en el que ha tenido un rol crucial la planta de empleados públicos.

La consultora Deloitte expuso, a principios de 2016, el calamitoso estado en que se encontraba la Fábrica Argentina de Aviones Brigadier San Martín S.A. (FAdeA) tras los

años de administración kirchnerista. Entre otros datos, señalaba que el 2015 dejó un resultado operativo de pérdida en torno a los 40 millones U\$S, que la actividad comercial de la empresa era muy reducida y que la producción de aviones fue inexistente. Paradójicamente, la planta de empleados había crecido y llegó a contar con unos 1.600 trabajadores. El déficit actual es estimado en torno a 10 millones U\$S, merced a las medidas de racionalización impuestas por el Ministerio de Defensa.

Hay además otras empresas estatales, entre las que cabe mencionar la Empresa Argentina de Navegación Aérea (EANA), creada en 2015, que según su propia definición “son los prestadores del servicio público esencial de navegación aérea (PSNA) en la República Argentina y sus aguas jurisdiccionales. Operan en 56 aeródromos y aeropuertos y en 5 centros regionales de control de área (ACC)”; ENARSA (estudio, exploración y explotación de yacimientos de hidrocarburos, el transporte, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización de estos productos y sus derivados, el transporte y distribución de gas natural, y la generación, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica), creada en 2004 por la administración Kirchner, cambió de denominación recientemente a Integración Energética Argentina S.A., una corporación gubernamental de propiedad mixta dedicada a la comercialización de energía eléctrica; la Empresa Neuquina de Servicios de Ingeniería (ENSI) Sociedad del Estado, creada en 1989, cerrada en la presidencia De La Rúa y reabierto por Kirchner en 2004, que prácticamente tiene nombre y apellido (agua pesada); INVAP, Sociedad del Estado, una empresa argentina de tecnología dedicada al diseño, integración, y construcción de plantas, equipamientos y dispositivos en áreas de alta complejidad, del cual el gobierno actual decidió dejar de lado varios proyectos con el instituto de investigaciones aplicadas por unos 1.000 millones de dólares, que habían sido firmados durante la gestión anterior; una empresa pública (Radio y Televisión Argentina, Sociedad del Estado) administra los “medios públicos”, como ATC, Radio Nacional, LRA1 Radio Nacional Buenos Aires, el Canal 12 de Trenque Lauquen, el canal Encuentro, y el servicio Radiodifusión Argentina al Exterior).

Hay otras empresas estatales que demandan recursos del Tesoro. Los casos tal vez más emblemáticos son *Argentina Televisora Color* (ATC, que continúa funcionando a pesar de su cierre con un presupuesto anual de 25.000 dólares y con un único empleado, a saber, su interventor); *Télam* (actualmente una Sociedad del Estado, Télam es la mayor agencia de noticias de Latinoamérica y la segunda más importante en lengua castellana), cuyos ingresos genuinos cubren sólo una pequeña parte de su presupuesto anual de unos 20 millones de dólares; hay incluso una empresa *Télam Sociedad Anónima Informativa y Publicitaria (Télam SAIyP)*, antecesora de la actual, que no tiene actividad, que fue disuelta y declarada en liquidación como también ATC, pero que aun así sigue recibiendo presupuesto (en torno a U\$S 20 millones); el *Complejo Hidroeléctrico Yacuyretá-Apipé*.

La experiencia argentina muestra pues que aún un gobierno inclinado a la solución a través de los mercados suele enfrentar graves obstáculos para lograr su cometido, especialmente cuando la actividad productiva en un sector determinado está bajo la demagogia de intereses opuestos a la descentralización, entre los cuales desempeñan un papel principal los gremios. *En tal sentido, las dificultades macroeconómicas que enfrenta Argentina deberían ser ampliamente aprovechadas para introducir, dentro del clima de opinión pública reinante, más proclive a castigar la irracionalidad económica, políticas destinadas a someter la administración empresaria al test del déficit cero.* La nómina de empresas detallada previamente, no exhaustiva, indica que todavía hay un amplio margen en ese sentido. En momentos como el presente, el político en Argentina debería ser consciente del *costo del capital* en nuestro país; la política de déficit cero lleva a apreciar cómo se ha elevado la tasa de corte relevante. Temo no exagerar si digo que ésta es *la última oportunidad* para la reforma del marco productivo en Argentina.

j) Mejorar los marcos legales, contables, y estadísticos La acción en esta área implica presionar por leyes bancarias, códigos aduaneros y tributarios, leyes sobre monopolios naturales (empresas con tecnologías que involucran tasas de rendimiento superiores a las de cualquier competencia potencial o real) y por marcos contables y prácticas de recopilación de datos que cumplan con normas internacionales.

Este programa de reforma implicará posiblemente costos de corto plazo en el sistema económico, y probablemente un alza de la tasa de desempleo (recursos humanos desplazados). Sin embargo, esto no debería ser óbice para su implementación. Hay evidencia de que una reforma no gradual causa menos trastorno que una reforma gradualista. Así, ha sido puntualizado en países ex socialistas: “Un argumento clave para el gradualismo era que las reformas demasiado rápidas causarían un gran problema social. En realidad, los países que fueron reformadores rápidos experimentaron recesiones más cortas y se recuperaron antes que los reformadores graduales. De hecho, una medida mucho más amplia de bienestar, el Índice de Desarrollo Humano, apunta a la misma conclusión: los costos sociales de la transición en los países que se están reformando rápidamente fueron menores.” Por ejemplo, véase la Tabla 2.

Tabla 2. Países en transición agrupados por estrategias de reforma temprana

Sustained Big-Bang	Advanced Start/Steady	Aborted Big-Bang	Gradual Reforms	Limited Reforms
Estonia	Croatia	Albania	Azerbaijan	Belarus
Latvia	Hungary	Bulgaria	Armenia	Uzbekistan
Lithuania	Slovenia	Macedonia	Georgia	Turkmenistan
Czech Republic		Kazakhstan	Kazakhstan	
Poland		Russia	Ukraine	
Slovakia			Tajikistan	
			Romania	

Fuente: Havrylyshyn (2006)

El análisis de Havrylyshyn et al. (2016) es importante porque puntualiza qué tipo de preguntas querríamos hacer acerca de la transformación institucional. No es sólo comparar la situación de un país antes con la situación después del cambio institucional. Además de ello, estos autores dispusieron de una muestra de países que llevaron a la práctica procesos de reforma con distintas velocidades. En lo que respecta a las condiciones sociales, los autores usaron el Índice de Desarrollo Humano (IDH), un indicador sintético de los logros medios obtenidos en dimensiones fundamentales del desarrollo humano, a saber, tener una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y disfrutar de un nivel de vida digno. El IDH es la media aritmética de los índices normalizados de cada una de las tres dimensiones.⁴ Todos los países en transición sufrieron un deterioro inicial a medida que disminuían los ingresos y aumentaba el desempleo. Pero el deterioro fue bastante reducido en Europa Central. A mediados de la década de 1990, el IDH volvió a aumentar. Los países bálticos obtuvieron mejores resultados que otros países ex soviéticos. Para el año 2000, los países reformistas alcanzaron sus niveles previos a la transi-

⁴ La dimensión de la salud es evaluada según la esperanza de vida al nacer, y la de la educación se mide por los años promedio de escolaridad de los adultos de 25 años o más y por los años esperados de escolaridad de los niños en edad escolar. La dimensión del nivel de vida se mide conforme al Ingreso Nacional Bruto per cápita. Cabe señalar que la correlación del IDH con el logaritmo del PIB per cápita es elevada ($\rho=0,92$).

ción. En contraste, el IDH en los países FSUREF (ex Unión Soviética, reformistas graduales) solo comenzó a recuperarse en 2000, mientras que el IDH en los países FSULAG (ex Unión Soviética, con reformas retrasadas) cayó hasta al menos 2005 (ver Tabla 3).⁵

Tabla 3. Países en transición agrupados por estrategias de reforma temprana: Índice de Desarrollo Humano

Country Group/Year	1990	1995	2000	2005	2010	2012
CE	0.73	0.75	0.80	0.83	0.84	0.84
Baltic	0.72	0.74	0.76	0.81	0.82	0.83
SEE	0.69	0.74	0.71	0.74	0.76	0.76
FSUREF	0.66	0.65	0.63	0.68	0.70	0.71
FSULAG	—	0.70	—	0.67	0.71	0.72

Fuente: PNUD (2018)

Vale la pena transcribir *in extenso* algunas conclusiones de este estudio:

Veinticinco años de evidencia resuelven la mayoría, pero no todas, las principales cuestiones relacionadas con la transición de la dictadura comunista al capitalismo y la democracia. El debate principal entre los reformadores rápidos y graduales parece estar resuelto a favor de los primeros. La correlación empírica entre la velocidad de las reformas y las medidas relevantes de los resultados económicos y sociales muestra que los reformadores rápidos superaron ampliamente a los reformadores graduales. Se ha confirmado en gran medida el argumento de los defensores del big bang de que retrasar las reformas permitiría la búsqueda de rentas y la captura estatal por parte de la élite económica, con el auge de los oligarcas. Capitalistas ricos, por supuesto, han surgido en todas las economías en transición, pero su concentración y grado de influencia política parece ser mucho mayor en los países que se están reformando lentamente, en particular en las grandes economías de la ex URSS. Además, las tendencias se han mantenido fuertemente en los últimos 25 años. Los líderes de la reforma temprana aún lideran, y la mayoría de los rezagados todavía están atrás.

De modo que puede afirmarse que existen ventajas intrínsecas de las políticas rápidas en comparación con las gradualistas. Tales ventajas no tienen nada que ver con la existencia de mercados de capital dispuestos a financiar la transición, como se adujo en el caso argentino.

VII. Conclusión Sólo nominalmente Argentina ha sido un país organizado con instituciones capitalistas. Lamentablemente, muchos gobiernos en nuestra historia han traicionado las instituciones del capitalismo, con lo cual nuestro país terminó con una mixtura de instituciones corporativas, socialistas y capitalistas que hacen imposible el funcionamiento de una economía competitiva. Argentina debe realizar una transición a similitud de los ex estados socialistas: *ésta será una idea fuerza importante*. En tal sentido, un programa anti-corrupción para estos tiempos en Argentina, constituye un completo programa económico.

Puesto en otros términos: el programa que debería proponer el oficialismo a la sociedad para las elecciones de octubre de 2019 *debería enfatizar la lucha contra la corrupción y mejorar la gobernanza del sistema económico mediante la fuerza de las instituciones de una economía capitalista*. En consecuencia, la sociedad evaluará la propuesta destinada a (I) una *apertura* del comercio argentino remedando la experiencia de otros paí-

⁵ Como una referencia, considerar que el índice oscila entre 0 y 1. Argentina alcanzó en 2017 un IDH = 0,825.

ses latinoamericanos; (II) deberá reforzar su compromiso hacia el cambio implementando leyes derogando toda ley o resolución que imponga trabas a la producción a la actividad con el objetivo a propender a una mayor rentabilidad agregada; (III) Se eliminarán todas las disposiciones que permitan procedimientos dilatorios de las partes a fin de encarar una nueva alternativa rentable; (IV), en un plazo perentorio, serán eliminados los impuestos distorsivos a la producción y al consumo; (V) La desfinanciación que este programa implicará para el sector público requerirá un fuerte ajuste de las unidades orgánicas del sector público, que en el término de 30 días deberán asumir las nuevas funciones; (VI) La Jefatura de Gabinete coordinará el traslado del personal productivo dejado cesante a sus nuevos destinos, o a un Curso Temporario de Formación y Capacitación en sus nuevas tareas; (VII) Se constituirá un Consejo de Reforma del Comercio Exterior, tal vez con apoyo del Banco Mundial y del FMI, para definir las pautas definitivas que Argentina seguirá de aquí en más; (VIII) Consejos similares serán creados en la Administración Nacional del Servicio Civil, la Administración Militar, el Consejo Federal de Inversiones que tendrá a su cargo la Reforma en el ámbito provincial; (IX) Todas las unidades funcionales estarán sujetas a reestructuración o eliminación, y no podrán ser aducidos derechos adquiridos en el curso de la reforma, ya que mediante una Ley Marco suprema todo estará sujeto a revisión. (X) Las ideas-fuerza de la reforma son la operación del sector público mediante reglas; dotación suficiente y calificada del personal de la administración pública (el INAP deberá llevar a cabo exámenes de suficiencia para todo el personal sin excepción); se incentivará la participación de especialistas de renombre, tanto locales como radicados en otros países y la repatriación de los recursos nacionales en el exterior; descentralizaciones, privatizaciones; se aplicará en forma masiva un proceso de liquidación de organismos y empresas cuya finalidad no redunde en beneficio de la sociedad; será aplicada en forma generalizada la legislación de quiebras; (XI) Serán aplicadas normas de calidad internacionales en la evaluación de los perfiles de funcionarios, empleados y carga laboral; (XII) Se brindará un especial esfuerzo a la aplicación de criterios internacionalmente aplicados en materia de normas contables, estadísticas y de auditoría.

Este programa involucrará un período de ajuste superior al encarado en el acuerdo vigente con el Fondo Monetario Internacional. Ello es compatible con el postulado de déficit primario cero y se espera que en el curso de los próximos años la Argentina encare una Reforma de su Base Económica y del Sector Público que permita una apropiada interacción con la comunidad internacional de negocios (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Corporación Financiera Internacional, Asociación Internacional de Fomento, Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, y Banco Interamericano de Desarrollo). Se tratará de armar el paquete más importante de asesoramiento a una economía en desarrollo. El éxito del programa argentino tal vez requerirá un tiempo sustancial, superior al del programa de ajuste del FMI. Por tal motivo, Argentina comprometerá todos los recursos a su alcance para garantizar que el programa termine instalando un país ab initio a partir de su lamentable experiencia histórica.

Con vistas a su reinserción dentro del capitalismo moderno, Argentina tiene los recursos humanos calificados para llevarlo a cabo, con la colaboración de los organismos internacionales y los países amigos.

Referencias

- Ávila, Jorge *La cerrazón es el punto*, 2006.
- Ban Ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas, *Lanzamiento de la Iniciativa de Recuperación de Activos Robados (StAR)*, 17 de septiembre de 2007.
- Bour, Enrique A. *Teoría Económica y Reforma del Estado*, en FIEL, El Fracaso del Estatismo: Una propuesta para la reforma del sector público argentino, Sudamericana-Planeta, 1987. http://ebour.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=28&Itemid=71
- Bour, Enrique A. *Descentralización de educación superior en Argentina: Elementos de un programa de reformas*, FIEL, 1993.
- Bour, Enrique A. *La Implementación exitosa de Instituciones bajo el Socialismo y bajo el Capitalismo*, 2017. http://ebour.com.ar/implementacion_exitosa/Implementacion%20exitosa%20de%20Instituciones.pdf
- Canavese, Alfredo *Commons, anti-commons, corruption and 'maffia' behavior*, Law and Economics 0411002, University Library of Munich, Germany, 2004.
- De Pablo, Juan Carlos *La Estrategia del Desarrollo Indirecto, 35 años después*. Versión escrita de la presentación realizada en el homenaje a Guido Di Tella, Universidad Torcuato Di Tella, 2 de setiembre de 2008.
- Di Tella, Guido *La estrategia del desarrollo indirecto*, 1973.
- Di Tella, Guido *La estrategia del desarrollo indirecto veinte años después*, Desarrollo Económico, 1986.
- Galiani, Sebastián y Federico Weinschelbaum, *Social status and corruption*. Nordic Journal of Political Economy, 2013.
- Galiani, Sebastián, *Gasto Público en Argentina: 1993-2017*, diciembre de 2017.
- Galiani, Sebastián, with I. Brambilla and G. Porto, *Argentine trade policies in the XX century: 60 years of solitude*, Latin American Economic Review, 2018.
- Havrylyshyn, Oleh, Xiaofan Meng, and Marian L. Tupy, *25 Years of Reforms in Ex-Communist Countries: Fast and Extensive Reforms Led to Higher Growth and More Political Freedom*, Cato Institute, 2016. https://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa795_2.pdf
- Havrylyshyn, Oleh *Divergent Paths in Post-Communist Transformation: Capitalism for All or Capitalism for the Few?* 2006
- Hurwicz L. (1998) *But who will guard the guardians*, University of Minnesota, revised for Nobel Lecture in American Economic Review (2008)
- Klitgaard, Robert *International Cooperation Against Corruption*, Finance & Development / March 1998.
- Kydland, F., and E. Prescott, *Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans*. Journal of Political Economy, 1977.
- North, Douglass C., The Journal of Economic Perspectives, 5 (1), 1991.
- PNUD, *Corruption and Development*, 2008.

PNUD, *2018 Statistical Update, Human Development Data (1990-2017)*
<http://hdr.undp.org/en/data>

Rodrick, Dani, Arvin Subramanian and Francesco Trebbi, *Institutions Rule: the Primacy of Institutions over Integration and Geography in Economic Development*, 2002, IMF.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02189.pdf>

Rothberg, Robert I. *The New Nature of the Nation-State Failure*, 2002.
<https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/Nation-State%20Failure.pdf>

Schenone, Osvaldo H. *An Economic Approach to Corruption*, Universidad de San Andrés, extraído de Osvaldo H. Schenone and Samuel Gregg, *The Scourge of Corruption*, Michigan, 2002.

Schumpeter, Joseph A. *Capitalism, Socialism and Democracy*, 1942.

Shleifer, A. and R.W. Vishny, *Corruption*, Quarterly Journal of Economics, 1993.

Solanet, Manuel A. *El Intervencionismo en la Argentina*, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 2014.