



ASOCIACION ARGENTINA
DE ECONOMIA POLITICA

ANALES | ASOCIACION ARGENTINA DE ECONOMIA POLITICA

XLVI Reunión Anual

Noviembre de 2011

ISSN 1852-0022

ISBN 978-987-99570-9-7

CORRUPCIÓN: HACIA UN ENFOQUE TEÓRICO
Y EMPÍRICO

Bour, Enrique

CORRUPCIÓN

1. ¿Por qué la Corrupción es un problema del Estado?

La corrupción es un crimen organizado porque un agente utiliza los recursos de un tercer agente en beneficio propio (Alfredo Canavese).¹ En años recientes, el análisis de la corrupción ha pasado a primer plano en el análisis de la teoría económica, porque se trata de un típico problema de información asimétrica que implica colusión entre agentes y un “desconocido” o *outsider* en contra de uno o varios principales, o entre supervisores y agentes en contra de los principales. Si bien el énfasis fue puesto en el pasado en temas esencialmente estáticos, en fechas recientes se ha mostrado que el desarrollo de modelos dinámicos puede explicar la persistencia de la corrupción.²

Por supuesto, existen otros motivos de concreta entidad para el creciente interés en los temas de corrupción. Repasemos los factores señalados por Vito Tanzi³: En primer término, el final de la Guerra Fría puso fin a la hipocresía política que condujo a los líderes de algunos países industriales a ignorar la corrupción política existente en países como Zaire (ahora República Democrática del Congo). En tanto estos últimos estaban ubicados en el campo político “correcto”, había una tendencia a pasar por alto casos obvios de corrupción de alto nivel.

En segundo lugar, tal vez por falta de información, o por la renuencia a hablar de corrupción de los familiarizados con esos países, también había una tendencia a no concentrarse en hechos de corrupción en países de economía centralmente planificada. Ahora es bien sabido que estas economías, p.ej. la Unión Soviética, o las que buscaban imitarla mediante actividades económicas altamente regimentadas – como Nicaragua y Tanzania – experimentaron una enorme cantidad de prácticas corruptas. Sin embargo, estas prácticas habían sido ignoradas o mal informadas en aquellas épocas. Los países que practican ayuda internacional también tendían a minimizar este problema en los países a los que asistían financieramente, aún en presencia de mal uso o de malversación de la ayuda externa.

En tercer lugar, el aumento en años recientes del número de países con gobiernos democráticos y medios de comunicación libres y activos creó un entorno dentro del cual la discusión de la corrupción dejó de ser tabú. En algunos países, como Rusia, los medios de comunicación respondieron con creces a esta nueva condición de libertad. En otros países, los cambios políticos trajeron consigo un crecimiento del reporte de casos de corrupción.

En cuarto lugar, en todas sus ramificaciones, la globalización ha puesto a personas de países con poca corrupción en contacto frecuente con las de países donde la corrupción es endémica. Estos contactos han aumentado la atención internacional sobre la corrupción,



Vito Tanzi

¹ Alfredo Canavese, Commons, Anti-Commons, Corruption and "maffia" behavior, Universidad Torcuato Di Tella. http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=1922&Itemid=0

² Roger Bowles, Corruption, Encyclopedia of Law and Economics, Boudewijn Bouckaert and Gerrit De Geest (Eds.), 1996-2000. <http://encyclo.findlaw.com/8500book.pdf>

³ Vito Tanzi, Corruption Around the World - Causes, Consequences, Scope, and Cures, IMF Staff Papers, Vol. 45, No. 4 (December 1998) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>

especialmente cuando algunas empresas creen que fueron excluidas de algunos contratos porque la empresa ganadora pagó un soborno.

En quinto lugar, un papel cada vez más importante ha sido desempeñado por las organizaciones no gubernamentales, como Transparency International, en la difusión de los problemas de corrupción y en tratar de crear los movimientos de lucha contra la corrupción en muchos países. Recientemente las instituciones financieras internacionales, como el IMF, el World Bank y otras organizaciones internacionales han desempeñado un papel creciente en el movimiento contra la corrupción. Además, los estudios empíricos sobre la corrupción han contribuido a una mayor conciencia de la situación económica sobre los costos de este problema.

En sexto lugar, la mayor confianza en el mercado para las decisiones económicas y la creciente necesidad de ser competitivos han dado lugar a un ambiente en el que la búsqueda de la eficiencia ha adquirido mayor importancia y las distorsiones atribuidas a la corrupción atraen más atención.

Por último, el papel desempeñado por los Estados Unidos, especialmente a través de su influencia en algunas instituciones internacionales, ha sido importante. Los políticos estadounidenses han argumentado que los exportadores estadounidenses han perdido ofertas en el extranjero, ya que no están autorizados por ley a pagar sobornos a funcionarios extranjeros. Para las empresas estadounidenses, el pago de sobornos a funcionarios extranjeros es un acto criminal, y, por supuesto, los sobornos pagados no pueden ser deducidos como gastos a efectos impositivos.⁴ Éste no ha sido el caso en otros países de la OECD, aunque recientemente, bajo el patrocinio de la OECD, la situación ha empezado a cambiar. En varios otros países, sobornar a un funcionario extranjero no es ilegal y los sobornos pagados podrían ser considerados como un costo comercial deducible.

Andrei Shleifer y Robert Vishny definen corrupción como el uso de propiedad pública para obtener beneficios privados.⁵ Esta definición excluye la corrupción entre agentes privados. Osvlado Schenone 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”.⁶

“Un agente corrupto ejerce poder recibido de su principal de un modo diferente a lo comprometido con su principal. De esta manera, el agente dispone de la riqueza del principal en beneficio propio. Una persona puede ser agente en una relación y principal en otra. Por ejemplo, el director ejecutivo de una compañía es agente de sus accionistas, pero principal de los gerentes de la misma. Un gerente es agente del director ejecutivo pero el principal de su secretaria. En otros términos, la corrupción es la *ejecución de transacciones voluntarias e ilegales entre dos partes (el mandatario o sobornador y su cliente o sobornado) con un efecto perjudicial para un tercero (el mandante), a quien una de las partes debe servir conforme a la ley.*”

⁴ Véanse, por ejemplo, las observaciones formuladas por el entonces secretario de Comercio, Michael Kantor, en el Club Económico de Detroit (25 de 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. Reproducido en Kimberly Ann Elliott, Corruption and the global economy, Institute for International Economics (U.S.), Peterson Institute, 1997, p. 203.

⁵ A. Shleifer y R.W. Vishny, Corruption, 1993, Quarterly Journal of Economics 108, 599-617. http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=13968&Itemid=0

⁶ Osvlado H. Schenone, An Economic Approach to Corruption, Universidad de San Andrés, extraído de Osvlado H. Schenone y Samuel Gregg, The Scourge of Corruption, Michigan, 2002. http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=2044&Itemid=0

Hay dos elementos esenciales en la corrupción: una transacción voluntaria ilegal entre dos partes (el agente y alguien más) e infidelidad hacia una tercera (el principal). Sin infidelidad, un crimen no constituye corrupción, por ejemplo el robo o el asesinato. Hay un culpable y una víctima, pero falta una tercera parte traicionada. Tampoco es corrupción robar dinero de la caja fuerte de una empresa, pues es un robo puro y simple dado que no hay transacción entre el empleado deshonesto y alguien más. Por otra parte, si un empleado encargado de las compras pacta un precio distinto con un proveedor de materias primas a un precio superior al que corresponde y luego se divide con él el resultado, éste es un crimen que es conforme a la definición de corrupción.

La evasión de impuestos es un crimen, pero no es corrupción. Por otro lado, sí lo es el soborno al auditor de impuestos porque hay una transacción voluntaria (entre el evasor y el auditor) y se traiciona a un tercero (el gobierno). Luego, podemos concluir, la corrupción es un crimen, pero no todos los crímenes deben ser calificados corrupción.

La corrupción puede aparecer en cualquier lado, pero el terreno más fértil es el sector público dado que el sector público casi no tiene costos de imponer restricciones a las actividades privadas y los incentivos a luchar en su contra son mucho más débiles que en el sector privado donde la corrupción detrae de los beneficios y por consiguiente es más fácilmente rechazada. S. N. S. Cheung argumentó que no sólo la mayoría de las regulaciones y controles está pensada con el fin de generar oportunidades de corrupción, sino que las no diseñadas con ese fin específico terminan siendo refinadas para contribuir al objetivo de facilitar la corrupción. “En otros términos, regulaciones y controles están sujetos al test de supervivencia del más fuerte, en el sentido de servir a la gente que tiene el poder, sujeto a la restricción de que pueden engañar a mucha gente por mucho tiempo.”⁷ “No me diga que tiene una manera de justificar cierta regulación o cierto control. Con suficiente “filosofía”, podrá justificar cualquier cosa. Puede justificar un control de precios arriba del precio de mercado, y también por debajo del mismo. Podrá justificar el control de las exportaciones o el de las importaciones. Los economistas y los políticos son buenos en eso de dar justificaciones muy buenas. Puedo escribir un libro diciendo cuán bueno y cuán importante es el objetivo de cualquier regulación o control. Pero todo eso es basura. No comparto del todo el punto de vista de Adam Smith o de Friedrich Hayek de que el camino al infierno está pavimentado de buenas intenciones. En su lugar, creo que la mayoría de las buenas “intenciones” que se afirman no son otra cosa que buenas “justificaciones”. ... ¿Saben por qué China prohíbe la exportación de antigüedades? No porque sea necesario preservar la herencia cultural de China, tal como dicen, sino porque las antigüedades no están sujetas a competencia internacional en su producción. ¿Saben por qué cada tanto los contrabandistas de antigüedades son agarrados al cruzar la frontera entre China y Hong Kong? Porque el contrabandista es codicioso y trata de no pagar. ¿Y por qué hay más apresados del lado de Hong Kong que del lado de China? Porque la coima no está bien establecida del lado de Hong Kong, donde funciona la Independent Commission against Corruption (ICAC). ¿Se dieron cuenta de que clasificar huevos de dinosaurios como antigüedades para que se prohíba su importación es muy divertido? ¿Qué tienen que ver los huevos de dinosaurio con la cultura china? Si los dinosaurios pudieran ser criados como en Jurassic Park y estar



Steven N. S. Cheung
(1935-)

⁷ S.N.S. Cheung, A Simplistic General Equilibrium Theory of Corruption, Contemporary Economic Policy, Vol. XIV, Number 3 (July 1996). <http://www.freepatentsonline.com/article/Contemporary-Economic-Policy/18584176.html>.

sujetos a la competencia internacional en la producción, estoy seguro de que sus huevos no serían excluidos de la lista de exportaciones de China.”

Schenone, citando a Tullock, comparte este punto de vista: ““La gente dice que la corrupción actúa, no por su razón aparente, sino por la razón secreta del beneficio privado, es decir, uno pretende favorecer el interés público, pero en realidad favorece a su propio bolsillo.”⁸ Es posible que el motivo principal – si no el único – de estos permisos y regulaciones sea conceder a los funcionarios corruptos el poder de denegarlos y así cobrar coimas por otorgarlos. En ese caso, el gobierno no es el principal traicionado, sino más bien un socio de los funcionarios corruptos que traicionan al electorado, su principal de última instancia.”

En *The Political Economy of Corruption*, Susan Rose-Ackerman sostiene que la corrupción se da en la interface entre los sectores público y privado. “La corrupción puede afectar significativamente la eficiencia, la equidad, y la legitimidad de las funciones del gobierno... La demanda de corrupción – la oferta de sobornos – depende del tamaño y de la estructura de un país. Un soborno es pagado por uno de dos motivos: ya sea para obtener beneficios del gobierno o para evitar costos. Una estrategia anticorrupción efectiva debería reducir tanto los beneficios y costos controlados por los agentes públicos como limitar su capacidad discrecional de asignar ganancias e imponer daños.”⁹

¿Cuáles son los canales de corrupción? Primero, si el gobierno actúa como comprador o contratista, una empresa puede pagar a terceros a efectos de ser incluida en la lista de oferentes o postores calificados. Segundo, puede pagar a autoridades corruptas para que el llamado a licitación determine que esa empresa resulte la única calificada. Tercero, puede pagar para ser seleccionada como el contratista ganador. Finalmente, puede pagar para obtener un precio inflado o escatimar en términos de calidad. La privatización tiene sus ventajas, pero también puede traer defectos aparejados. La observación clave es que puede haber corrupción cuando *existen rentas*, típicamente como resultado de la regulación gubernamental, y *los funcionarios públicos ejercen discrecionalidad para asignarlas*. Sugiero, como resumen de estos puntos, que lean un breve documento de Paulo Mauro¹⁰. En otro documento que preparó para el IMF¹¹ presentó una síntesis de estudios recientes con análisis empíricos del fenómeno, y los resultados perversos que tiene la corrupción sobre el crecimiento y la inversión, así como nueva evidencia de diversos países acerca de la relación entre corrupción y composición del gasto público. Por ejemplo, la corrupción tiende a reducir los incentivos a invertir; si a un empresario se le pide una *coima* para poner en marcha un emprendimiento, o si los funcionarios corruptos piden más tarde participar en las ganancias de sus inversiones, la corrupción actúa como si fuera un *impuesto*, si bien de naturaleza muy perniciosa, ya que se supone que debe haber secreto y está la incertidumbre acerca de cuándo se tomarán su parte en el negocio. La corrupción también



Susan Rose-Ackerman
Universidad de Yale

⁸ Tullock, G. *Corruption Theory and Practice*, Contemporary Economic Policy, Vol. XIV, Number 3, (July 1996). Abstract: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1465-7287.1996.tb00619.x/abstract>

⁹ Susan Rose-Ackerman, *The Political Economy of Corruption*, en *Corruption and the global economy* ed. Kimberly Ann Elliott, Institute for International Economics, 1997. http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=14466&Itemid=0

¹⁰ Paulo Mauro, *Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research*, Finance & Development / March 1998, Vol. 35, No. 1. <http://204.180.229.21/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/mauro.pdf>

¹¹ Paulo Mauro, *The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure*, IMF Working Paper No. 96/98, September 1996. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=882994

puede reducir el crecimiento mediante la baja calidad de la infraestructura pública y los servicios, disminuyendo los ingresos, ocasionando que gente con talento emprenda actividades de *búsqueda de rentas* en lugar de las productivas, etc. Hay quienes, por el contrario, sostienen que la cobra de coimas por los empleados públicos puede inducirlos a trabajar más duro y que la corrupción puede ayudar a los empresarios a *destrabar* los impedimentos de la burocracia.

Sin embargo, no hay evidencia de que la corrupción termine beneficiando al país que la pone en práctica, sino al contrario. Un análisis de regresión demuestra que un país que mejore su posición en el índice de corrupción, p.ej., desde 6 a 8 (donde 0 corresponde al más corrupto y 10 al que tiene menor corrupción) experimentará un aumento de 4 puntos porcentuales de su tasa de inversión y de $\frac{1}{2}$ punto porcentual de la tasa de crecimiento del PIB. La instancia más importante por medio de la cual la corrupción tiene incidencia sobre el crecimiento económico es mediante el nivel de la inversión privada. Otras conclusiones importantes del análisis empírico son que hay una tendencia a que haya *menor corrupción a menores restricciones comerciales; a menor involucración en políticas industriales de favorecimiento; y tal vez cuando los recursos naturales son más abundantes; y que tiende a haber menor corrupción si se paga mejor a los empleados públicos, en comparación con trabajadores de similar calificación del sector privado*¹².

Dos puntos de vista sobre la corrupción En un artículo cuyo título hemos tomado en préstamo para esta sección¹³ T. Otáhal analiza la sugerencia de que el Estado puede vender privilegios de monopolio a un empleado y motivarlo así al agente a no aceptar coimas. Ello depende de la comerciabilidad del privilegio vendido. Si se pierden ganancias futuras derivadas de la venta del privilegio de revelación del agente se motiva al agente a que actúe con arreglo al interés del principal. Otáhal explica cómo es posible dar cuenta de la dificultad del Estado en administrar un sistema de monitoreo y control de sus agentes, que resulta esencial para que funcione cualquier sistema de incentivos monetarios, ya que permite que el agente sienta incertidumbre sobre sus futuras ganancias. No es razonable esperar que un agente actúe a favor de los intereses del principal sin ser controlado, aún si recibe un salario elevado. Es por esa razón que se necesita un sistema de control funcional para toda propuesta que use incentivos monetarios. Pero aquí aparece el problema del Estado, con su incapacidad de conectar de modo efectivo al sistema de control con el de incentivos, porque el Estado carece de cálculo monetario. Es tradicional suponer que el Estado democrático es un agente que actúa en nombre de sus ciudadanos. Usualmente suponemos que la fluctuación democrática de los partidos políticos elegidos conduce a que los líderes políticos se sientan inseguros de su posición privilegiada y que, de esta forma, actúen siguiendo el interés de los ciudadanos. Sin embargo, esta competencia política no puede sustituir la carencia de competencia en un mercado libre, ya que se supone que los agentes burocráticos no toman parte en el incentivo monetario esencial de la organización mercantil, el beneficio, sino en las aspiraciones comunes de todos los ciudadanos. Como resultante de la carencia de un cálculo monetario, la libre competencia no sólo es practicable en la organización burocrática, sino además la competencia libre también proporciona más incentivos para alcanzar resultados alineados con los intereses de los consumidores que un sistema de votación democrático, que supuestamente proporciona incentivos para actuar en el interés de los ciudadanos. Ello da una respuesta a la cuestión de por qué la corrupción es un problema del Estado. En la práctica, este razonamiento se conecta con el enfoque de Gordon Tullock, en el cual la corrupción aparece como un fenómeno muy difundido y con

¹² Caroline Van Rijckeghem y Beatrice Weder, *Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?*, 1997, IMF Working Paper 97/73 (Washington: International Monetary Fund). <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9773.pdf>.

¹³ Tomáš Otáhal, *Why is Corruption a Problem of the State?* Prague Economic Papers, Vol. 16, No. 2, pp. 165-179, 2007; SSRN. http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=17969&Itemid=0

una mayoría de gobiernos en el mundo que la experimentan en algún grado. Es cierto que en general existe desaprobación con respecto a la corrupción, pero Tullock menciona algunas características positivas: permite pagar salarios más bajos o ninguno a funcionarios que, de ser supervisados en forma cuidadosa, cumplirían sus funciones mediante un pago por servicios. Añade Tullock que la compra de puestos en el gobierno siempre ha sido considerada corrupta, “pero que, en algunos casos, funcionó muy bien”.

Samuel Gregg y Osvaldo H. Schenone han ofrecido una visión de la corrupción desde el punto de vista de la *economía del pecado*¹⁴. “Otro aspecto de la corrupción, que la teología no muestra de forma directa, es hasta qué punto se la puede considerar asociada a un sector público expansivo. Los economistas son virtualmente unánimes al considerar que, aunque la corrupción puede surgir en cualquier circunstancia, su suelo más fértil es el sector público. Las corporaciones privadas, por ejemplo, no pueden crear barreras tarifarias o recolectar impuestos aduaneros. A pesar de que pueden presionar a los políticos en tales sentidos, sólo el Estado tiene la potestad legal de crear esas oportunidades para un enconamiento de la corrupción. Dicho en otras palabras, el Estado facilita algunas de las condiciones para la corrupción, legislando que se deben hacer ciertas cosas de ciertos modos o que se deben pagar varias cargas o que se deben obtener determinados permisos. Algunos tratarán de eludir estas barreras pagando un soborno, pero, si esas obligaciones y permisos no hubieran existido, los incentivos para la corrupción hubieran disminuido significativamente... La corrupción puede, ciertamente, surgir también en el sector privado. Es completamente posible que dos agentes de una compañía privada defrauden a un principal confiado (es decir, a los accionistas). Pero las empresas privadas tienen un incentivo —la amenaza de reducción de los beneficios— para esforzarse especialmente por evitar que los empleados deshonestos hagan acuerdos con clientes o proveedores, que los beneficien personalmente, contra los intereses de la empresa. Un empleado puede aprovecharse de un procedimiento defectuoso en su propio beneficio, pero una empresa privada tiene fuertes incentivos para prohibir y evitar estos comportamientos.

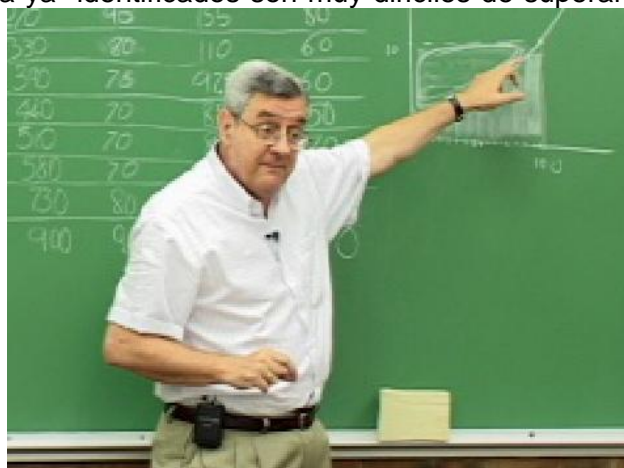
“Nuestro breve análisis económico de la naturaleza y las causas de la corrupción muestra cómo los acuerdos sociales, políticos y económicos pueden dar lugar a situaciones que los cristianos llaman “ocasiones de pecado”; pero esto no significa que los actos de corrupción no sean, en último término, el resultado de una decisión individual. El hombre siempre es libre de elegir, aunque siempre, como hemos observado, está inclinado al pecado. Por esto, no tiene sentido generar incentivos que debiliten su resistencia a emprender comportamientos corruptos... No debería dudarse que un acto corrupto, en tanto es pecado, tiene profundas consecuencias morales para la persona que lo comete libremente. Cualquier pecado contribuye a la desintegración moral de la persona, puesto que la aleja de una vida conforme a su propia dignidad personal. El pecado como tal no sólo separa de Dios, sino que también aborta la realización del debido destino personal. Los cristianos no deben entender la justicia sólo en términos de corrección procesal o de Estado de Derecho. Por más que éstos sean importantes, los cristianos entienden a la justicia, primera y fundamentalmente, como una virtud moral. Tomás de Aquino escribió que la justicia supone “la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno su derecho”. La conciencia de que la justicia es finalmente una virtud, resalta la importancia de actuar justamente con los demás, cuando tomamos decisiones... Dicha justicia se puede subdividir en dos categorías: justicia *conmutativa* y justicia *distributiva*.

“La corrupción viola muchas categorías de justicia. Supone, por ejemplo, la decisión de actuar contra la virtud de la justicia. La corrupción también abarca una infracción clara a la justicia conmutativa en tanto que un acto corrupto supone la transgresión deliberada de obligaciones asumidas libremente por un agente en relación con el “principal”. En el caso de

¹⁴ Samuel Gregg y Osvaldo H. Schenone, Una Teoría de la Corrupción: La Teología y la Economía del Pecado, Hasperué.

los funcionarios públicos corruptos, un acto de corrupción también supone violaciones a la justicia legal, porque el acto corrupto del funcionario afecta directamente la capacidad del Estado para asistir a los ciudadanos en la realización del bien común. A la luz de los muchos modos en que la corrupción infringe diferentes especies de justicia, llama la atención que sean tan pocos los expertos cristianos que se refieran a la corrupción en este sentido. Desde la perspectiva de una comprensión auténticamente cristiana de la justicia, podemos percibir cómo los efectos de la corrupción pueden ser tan dañinos para una sociedad. *La corrupción no sólo socava los vínculos básicos de confianza entre los individuos, sino que también destruye esos vínculos entre los individuos, la comunidad política y aquellos investidos de autoridad legal por la misma comunidad política. Sustrae los mecanismos legales, como los contratos, del poder de la autoridad legal.*

“No hay soluciones fáciles al problema de la corrupción. Como hemos visto, depende de una variedad de causas, una de las cuales no menor es la pecaminosidad humana. Muchos de los incentivos a cometer una acción corrupta ya identificados son muy difíciles de superar. Sin embargo, deben superarse. Dejando de lado las ineficiencias económicas generadas por la corrupción, su misma ilegalidad plantea graves cuestiones morales. La Iglesia siempre ha enseñado que debe presumirse la justicia de las leyes y que, por tanto, deben obedecerse. La desobediencia a las autoridades civiles para el cristiano es un último recurso que sólo debe adoptarse en situaciones extremas en las que no hay otra opción razonable. No debemos prescribir soluciones específicas, particularmente teniendo en cuenta que las formas concretas de corrupción pueden variar de un país a otro —especialmente en los países desarrollados y en vías de desarrollo—. Debemos limitarnos a señalar algunos principios razonables y cristianos aplicables a cualquier situación...”



Osvaldo Schenone

*“Un contrato es un buen ejemplo de cómo minimizar la corrupción. Solemos conceptualizar los contratos en términos bastante abstractos —como simples mecanismos o procesos legalmente obligatorios—, pero esto supone subestimar su significado moral. Los contratos nos dicen algo muy profundo acerca de los seres humanos: nos recuerdan que *de facto* somos libres. Si aceptamos que la persona humana debe ser libre, sin duda, los contratos y un orden económico libre son parte del orden de la libertad humana. Como observa el filósofo Rocco Buttiglione: “El elemento más pequeño del libre mercado es el contrato, el encuentro de la libre voluntad de dos seres humanos. Ambos deben ser libres, pues, en caso contrario, no puede haber contrato y tampoco libre mercado. De este modo, la ley de los contratos que yace en la base de una economía de libre mercado es una ley que presupone la libertad humana.” Buttiglione justifica el mercado no porque sea el método más eficiente para la asignación de recursos escasos, sino más bien porque es un requisito *moral* del orden social que otorga responsabilidad propia a los individuos en la esfera económica. A través de los contratos, somos autores de obligaciones particulares y asumimos responsabilidades. Además, ponemos límites a nuestra tendencia a actuar caprichosamente.*

“En una sociedad en la que prevalece la corrupción, el costo de legitimar los bienes básicos que cimientan la institución del contrato puede ser alto ¹⁵. Este costo resultará muy exigente y muchos no estarán dispuestos a pagarlo. Sin embargo, puede pagarse. Durante el período de dominación comunista en la Europa Oriental, personajes como Václav Havel reconocieron que un modo primario de combatir el sistema era elegir vivir en la verdad cualquiera fueran las consecuencias. También nos encontramos con la revolución de la conciencia que dio origen al movimiento Solidaridad en Polonia, el cual resaltó el fracaso moral del experimento comunista. Esta atención a la importancia fundamental del poder de la razón humana y de la libertad nos recuerda que existen límites a lo que cabe esperar de las campañas oficiales contra la corrupción. Nuevamente, la economía nos ofrece algunas visiones contraintuitivas sobre la eficacia de diferentes propuestas de lucha contra la corrupción. Aunque pueda sonar extraño, desde un punto de vista económico, la cantidad óptima de corrupción en una sociedad es distinta de cero. Susan Rose-Ackerman señala que, si queremos alcanzar una reforma realista es importante advertir que, como toda actividad ilegal, el nivel eficiente de sobornos no es cero. El control de la práctica de sobornos es costoso ¹⁶. Por ejemplo, el reclutamiento de inspectores anticorrupción puede requerir la creación de un cuerpo de funcionarios que controle a los anteriores. Este crecimiento burocrático es costoso. El costo de controlar la corrupción no es sólo el pago de los gastos administrativos necesarios para detectar y castigar a los funcionarios que cobran comisiones. El costo completo incluye también la valuación de la actividad económica que no se ha desarrollado o se ha desarrollado de un modo arduo y más costoso debido a la necesidad de controlar y prevenir la corrupción. Del mismo modo que una cirugía para extirpar un tumor interfiere en el funcionamiento normal del órgano afectado, los procedimientos de control y prevención de la corrupción interfieren en la actividad económica habitual. Este puede ser un costo aún más importante que los gastos administrativos incurridos para la detección y castigo de funcionarios que cobran sobornos.

Schenone y Gregg terminan estableciendo las pautas que su juicio deberían emplearse para terminar con el flagelo de la corrupción: “un acuerdo institucional que se apoye en normas más que en la discrecionalidad arbitraria de los funcionarios públicos involucrados profundamente en la vida económica. Dicho de otro modo, *cuantas menos ocasiones de pecado* existan, menor será la posibilidad de que las personas se comprometan en actos pecaminosos como la corrupción. Estos cambios suponen que los Gobiernos y legisladores repiensen las políticas públicas y económicas. *Supone un apartamiento del Estado de considerables partes de la economía y una definición clara y delimitada de los poderes discrecionales de los funcionarios públicos en lo que concierne a lo económico.*”

2. Aspectos generales del problema de la economía de la corrupción

La corrupción debe distinguirse del *fraude*, la *malversación* y la *extorsión* ¹⁷. La idea de corrupción siempre implica que hay dos individuos o grupos actuando de concierto para alcanzar mejores resultados a expensas de una tercera parte, como ya se dijo previamente. En contraste, 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. Luego, usando el lenguaje de la teoría del principal-agente, la corrupción implica colusión entre el agente y el supervisor en contra del principal. Sin embargo, hay casos que merecen un tratamiento más específico, como cuando un paciente y el doctor entran en colusión en contra del asegurador (seguro

¹⁵ Un bien básico, según la teoría del derecho natural contemporáneo, es aquel que es intrínseca y universalmente bueno.

¹⁶ V. Susan Rose-Ackerman, “The Political Economy of Corruption”, nota 9.

¹⁷ Roger Bowles, Corruption, en Encyclopedia of Law and Economics, editada por Boudewijn Bouckaert y Gerrit De Geest, Publishers Edward Elgar y la University of Ghent, Copyright 1996-2000 Bouckaert and De Gest.

http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=1697&Itemid=0

médico) responsable de los costos del tratamiento, cuando aceptan que el paciente acceda a una medicina más costosa que la necesaria. Éste podría ser considerado un caso de corrupción si el profesional tiene intereses financieros en que esa medicina sea proporcionada, pero en cualquier otro caso sería un típico “costo de agencia”.

Como a la corrupción se la considera habitualmente una perversidad, su mera existencia a menudo es causa de preocupación. Por su lado, un economista puede arribar a esa conclusión luego de comprender el impacto de la corrupción sobre la eficiencia y la equidad del sistema económico (Schenone, nota 6, a quien vamos a seguir en este apartado). Si su impacto es benigno, en tal caso el economista sostendrá la necesidad de una reforma legal, porque hay costos – tanto psicológicos como financieros – en etiquetar como ilegal a una práctica que en realidad es funcional.

En economía nos concentramos en dos tipos de problemas: la *eficiencia* y la *equidad*. En la producción, decimos que una decisión es eficiente cuando con los recursos dados se obtiene la cantidad máxima de un producto, o en forma intercambiable, cuando una cantidad dada de un producto se obtiene con el uso mínimo de recursos. De la misma forma, la donación de dinero resulta más eficiente que la donación en especie del mismo valor. ¿Por qué? Porque si hago una donación de 100 pesos le daré al destinatario más satisfacción que si le diera un libro que vale 100 pesos, porque el destinatario de los 100 pesos tendrá la opción de comprarse el libro o cualquier otra cosa que le guste más que el libro. Por eso la donación de dinero en efectivo es considerada más eficiente que la donación en especie del mismo valor.

No solamente podremos identificar mediante el análisis económico cuáles son las decisiones más eficientes, sino además identificar y cuantificar las consecuencias de cada acción en términos de equidad. Por ejemplo, el análisis económico puede evaluar que un proyecto de riego en áreas rurales es menos eficiente que proveer agua potable y saneamiento en áreas urbanas, y determinar quién se beneficia con cada proyecto y por cuánto. P.ej., podría estimarse que el proyecto de riego, pese a que tiene beneficios relativamente bajos, aumentará el ingreso de los campesinos pobres en 10% en tanto que el proyecto de agua potable y saneamiento beneficiará a miembros de la clase media urbana en una cantidad igual al 5% de sus ingresos.

Lo que el análisis económico no puede hacer es sopesar si el aumento del 10% del ingreso de los campesinos pobres es preferible o no al aumento del 5% del ingreso de la clase media urbana, pero está claro que un primer paso importante ha sido dado por medio del análisis económico. La comparación de ambas cifras dependerá del uso de alguna *función de bienestar social* provista exógenamente.

Ingredientes de la corrupción El primer ingrediente es que *las transacciones voluntarias alientan a ser eficientes; pero ello puede no ocurrir con las transacciones voluntarias ilegales*. Que la corrupción implique una transacción voluntaria da lugar a pensar que la misma promueve una asignación más eficiente de los bienes, como en un mercado en el que todas las transacciones son voluntarias: supongan que hay un funcionario del gobierno que otorga un beneficio escaso (p.ej. permisos para exportar¹⁸ como los vigentes en

¹⁸ Según *La Nación* del 1º/6/2011, “con la eliminación de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (Oncca), los poderes del secretario de Comercio Interior, Guillermo Moreno, se volvieron casi ilimitados. Es que, según confiaron varios empresarios a LA NACION, el control de la nueva Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno (Ucesci), creada para reemplazar a la Oncca, está totalmente controlada por el funcionario, que de esta manera se asegura el manejo del comercio agropecuario y las exportaciones. El hombre que está formalmente al frente de la Ucesci es un allegado a Moreno, Lisandro Tanzi. Este funcionario distribuye los permisos de exportación en la Secretaría de Comercio Interior. El secretario de Comercio Interior le prohibió al

Argentina) a diversas empresas usando un criterio distinto del costo marginal (p.ej., FCFS – first come, first served – donde se entrega el registro al primero que llega, hasta que la oferta de permisos se agota). La primera empresa de la cola obtendrá el permiso aunque no sea la que puede operar a costo más bajo. Si hay corrupción, todas las empresas que están haciendo la cola que puedan operar a costo más reducido ofrecerán pagar una coima igual, a lo sumo, al diferencial de costos a fin de conseguir el permiso. Si hay otra empresa en la cola que puede exportar a un costo menor, estará dispuesta a pagar una coima para obtener el permiso. Si hay corrupción, en tal caso el permiso será automáticamente asignado al productor de menor costo (porque será capaz de pagar la coima más elevada) esté o no en el primer lugar de la cola. ¿Pero qué hay de malo en pagar por lo que se necesita? Después de todo, éste es el principio con el que funciona un sistema de libre mercado. *La corrupción transforma la regla FCFS (o se entrega al primero que llega) en una subasta, y una asignación ineficiente de permisos en una que es eficiente.* Con respecto a las consecuencias sobre la equidad: supongan que el permiso fue asignado según la regla FCFS y que después el receptor del permiso pudo venderlo al cotizante más alto. En ese caso el permiso iría a parar a las mismas manos que con corrupción, preservando la eficiencia. Sin embargo, cambiaría la distribución de la riqueza: con la regla FCFS el valor del permiso es para el que está primero en la cola, mientras que con corrupción va a parar a manos del funcionario que hizo la distribución. Hasta ahora, vimos que la eficiencia ha sido atendida por la corrupción: la sociedad ahorra recursos valiosos cuando el permiso lo obtiene la empresa de menor costo. En economía también es identificado un efecto de equidad cuyo valor trasciende los límites estrechos de la economía.

Pero aún no hemos terminado con el análisis económico. Debemos poner a la luz el carácter ilegal de la transacción. Lo cual puede significar que el funcionario encargado de asignar los permisos sea renuente a tratar con empresas desconocidas por temor a exponerse. “Sólo los que ya han tenido una relación estrecha con funcionarios del gobierno y políticos pueden

responsable de la Ucesci hablar con los ejecutivos. "Moreno dijo que si ve a Tanzi conversando con uno de nosotros, lo echa", explicó un empresario de la carne que asiste puntualmente a la reunión de los viernes de Moreno y que pidió reserva de su nombre. Sin posibilidades de tratar en forma directa con el hombre que en teoría maneja las antiguas atribuciones de la Oncca, los empresarios no tienen otra alternativa que recurrir a Moreno por permisos demorados y temas comerciales. "Ahora tiene más poder que nunca. Ahora, además de sus atribuciones, tiene las antiguas de la Oncca, y como no tiene que compartir el cetro con nadie, puede exigir a los empresarios lo que quiera, y lo está haciendo", dijo el empresario frigorífico Miguel Schiariti, que padeció en otras ocasiones la ira del polémico funcionario. "De hecho, Moreno ya no trata tan bien a los empresarios amigos porque como ahora todo depende de él, directamente los amenaza con no darles ni un solo ROE o Registro de Operaciones de Exportaciones si no le dan toda la carne barata que necesita", acotó Schiariti. Otros hombres de negocios de la agroindustria creen que Moreno concentra todo el poder en lo relativo al comercio agropecuario desde mucho antes del fin de la Oncca. "Desde que se instauró el pre-ROE en 2010, Moreno es el dueño del mercado. Los que dicen que recién ahora tiene todo el poder no saben lo que dicen, hace mucho tiempo que la batuta la tiene él", dijo un empresario. Más allá de estas diferencias, todos coinciden en que tanta concentración de poder en manos de un solo funcionario sólo puede generar más demoras en el ya trabado comercio agropecuario. "La Secretaría de Comercio es un megaorganismo, muy dependiente del trabajo de Moreno, lo que nos hace temer sobre la rapidez en la toma de decisiones", explicó un empresario. Como si esto fuera poco, al decidir disolver la Oncca, la Presidenta le hizo un regalo inesperado al funcionario: el control de las millonarias compensaciones. Es que, según los consultados, si bien en los papeles figura que Tanzi debe manejar este tema, en lo concreto el que tiene en sus manos la decisión de empezar a pagar los subsidios adeudados por meses a industriales avícolas, feedloteros y molinos harineros no es otro que Moreno. "La ventaja es que ahora, sin la Oncca y su reglamento, no hay obligación de publicar a quiénes y cuánto se pagó. Esto, a futuro, le da el poder a Moreno de pagar los montos de compensaciones que quiera y a los empresarios que quiera, sin necesidad de publicarlo ni explicarlo en ningún lado", explicó Schiariti.

entrar en la subasta”¹⁹. La ilegalidad de la transacción hace recomendable que se mantenga en secreto, lo cual entrañará en forma inevitable que se inviertan recursos en ello. Más aún, el carácter secreto puede implicar que el operador de menor costo ignore la posibilidad de coimear al funcionario que tiene autoridad para asignar el permiso. Será muy difícil hacer cumplir el acuerdo entre el sobornador y el sobornado, ya que es ilegal y secreto. La empresa de menor costo podría no llegar a saber a quién debe pagar y aún si lo supiera y pagara, ignorará cuántos más sobornadores podrían aparecer demandando más pagos después del primer pago.²⁰ Si no cumple con cada pago subsiguiente, todos los pagos anteriores serán inútiles. La arbitrariedad es casi con seguridad inevitable y la incertidumbre creciente debilitará la eficiencia.

Este problema dio origen a intermediarios que reciben comisiones para juntar a todos los funcionarios y obtener su apoyo en forma simultánea. Este tipo de acuerdos tuvo lugar en China (según Lawrence Tse, de la Independent Commission Against Corruption y P. K. Lau, de la Universidad Politécnica de Hong Kong), pero estos intermediarios están muy limitados por el carácter secreto que tiene la corrupción. De este modo, la ilegalidad de la transacción afecta gravemente —o prácticamente destruye— la presunción de eficiencia en la corrupción: al final, el que gana la subasta puede no ser el operador que ofrece el costo más bajo.

Shleifer y Vishny se preguntan: ¿Por qué el soborno puede ser más costoso que su actividad melliza, el pago de impuestos?, y plantean que el imperativo de la confidencialidad hace que el soborno sea más distorsionado que los impuestos. (En la jerga de los economistas, “distorsionado” significa perjudicial para la eficiencia). Pero no todas las actividades se pueden mantener en secreto. Ante la presencia de corrupción, habrá discriminación a favor de aquellos que tienen más capacidad para mantener secretos frente a los más eficientes. Analicemos la provisión de almuerzos para niños pobres en las escuelas del Estado. El pan y la leche tienen precios conocidos por todos, por lo tanto proporcionar estos alimentos a los niños apenas le daría al director la oportunidad de obtener un porcentaje. En cambio, si se les diera a los niños una única comida preparada (normalmente más costosa y de un contenido nutricional más pobre), sería más sencillo esconder el costo. El proveedor, a su vez, no tendría inconveniente en sobrefacturar los almuerzos y sobornar con algún porcentaje de las ganancias al director (y al funcionario del ministerio de turno). Aparte de los temas de equidad que surgen de la transferencia de dinero de los proveedores a los funcionarios corruptos, cuando se utilizan más recursos para proporcionar menos nutrición, se daña la eficiencia.

La deslealtad desalienta la eficiencia El segundo ingrediente de la corrupción, la deslealtad del mandatario hacia el mandante al que supuestamente debe servir, desalienta la eficiencia de modo rotundo. A fin de evitar una conducta desleal de parte de su mandatario, el mandante debe adoptar procedimientos precautorios muy costosos. No se trata de la deslealtad del mandatario *per se*, sino del temor del mandante de ser víctima de ella, lo cual genera procedimientos con altos costos. El temor del mandante de que su mandatario sea desleal con él crea un incentivo para que incurra en costos que, de otro modo, no serían necesarios. La autorización para exagerar los requisitos, con el fin de tomar en consideración varias propuestas de diferentes proveedores antes de una compra, es un ejemplo. Aunque el procedimiento es una buena práctica en principio, a veces su aplicación es desproporcionada, y conlleva demoras innecesarias y otros costos por temor a los

¹⁹ Susan Rose-Ackerman, *Corruption and the global economy*, UNDP, 1998.

http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=14473&Itemid=0

²⁰ Schenone expone el ejemplo de un importador que puede necesitar varios permisos de agencias diferentes para tener acceso a divisas para trasladar al país, descargar, desembalar, transportar y vender productos importados. Algunas de estas agencias pueden ser corruptas y el importador puede ignorar cuáles son. Cada una puede paralizar, o retrasar, todo el proceso hasta que las otras agencias del gobierno hayan cobrado sus coimas.

sobornos. La honesta toma de riesgos de un mandatario se ve obstaculizada en un entorno de desconfianza. Se podría malinterpretar como una falta de lealtad o como un intento de cometer un acto de corrupción con consecuencias terribles para su carrera. Un ambiente de desconfianza generalizada desalienta la toma de decisiones y la toma de riesgos, y produce efectos perjudiciales en la sociedad.

Los daños generados por la pérdida de eficiencia son mayores que los del soborno El costo de la corrupción para la sociedad no se mide en forma precisa por los montos de los sobornos, ya que éstos son cobrados por negocios realizados, permisos vendidos y los almuerzos consumidos por los niños. Pero el monto de los sobornos cobrados no tiene en cuenta todos los negocios que nunca se materializaron, debido a restricciones innecesarias impuestas por los que buscan los sobornos, todos los permisos que se dejaron de otorgar y todos los almuerzos escolares que no se entregaron por falta de presupuesto. Esto representa pérdidas significativas, independientemente del monto del dinero que haya pasado por manos corruptas.

Luego, podemos extraer los siguientes resultados:

1.- *Efectos sobre la eficiencia de una transacción voluntaria e ilegal entre el funcionario corrupto y su cliente: El efecto neto es ambiguo: Las transacciones voluntarias aumentan la eficiencia, pero su ilegalidad es perjudicial para la misma.*

2.- *Efectos sobre la equidad de una transacción voluntaria e ilegal entre el funcionario corrupto y su cliente: El dinero se transfiere desde el Gobierno/cliente al funcionario corrupto.*

3.- *Efectos sobre la eficiencia del segundo ingrediente: Traición del funcionario corrupto a su mandante: se reduce la eficiencia porque se deben aplicar costosos procedimientos precautorios. Además, se generaliza la desconfianza y se desalienta la toma de riesgos y de decisiones.*

4.- *Efectos sobre la equidad del segundo ingrediente: Traición del funcionario corrupto a su mandante: El dinero se transfiere desde el Gobierno/cliente al funcionario corrupto.*

No todos los actos de corrupción contienen los dos ingredientes en la misma proporción. En algunos casos, prevalece el primero: por ejemplo, la venta de permisos o la distribución de bienes (o divisas) a precios más bajos que los del mercado, a cambio de sobornos. En dichos casos, los sobornos son pagos esenciales que equilibran el mercado y cumplen la función de ayudar a los precios a llevar a cabo la obligación que el Gobierno no permite que realicen los precios. En otras palabras, los sobornos no deberían surgir si el Gobierno permitiera a los precios hacer lo suyo: equilibrar el mercado. Sin ignorar la confidencialidad que requiere la ilegalidad de la transacción o el temor a la deslealtad que sufre el mandante, la característica dominante del acto de corrupción es equilibrar el mercado.

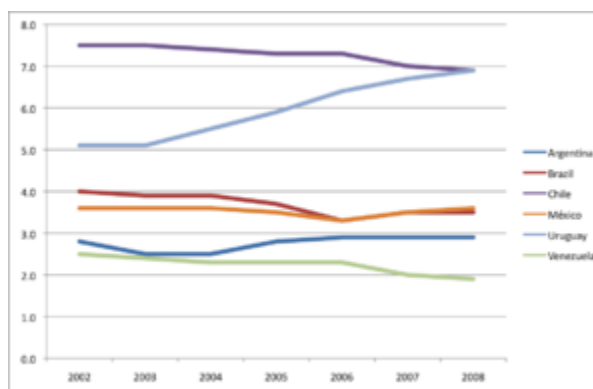
En otros casos, como en el de obtener un porcentaje en la compra de mercadería o pagar un soborno para ocultar la evasión impositiva, el pago corrupto no es un dispositivo para equilibrar el mercado principalmente: no facilita la distribución de bienes o servicios que escasean por la decisión del Gobierno.

3. Corrupción en Argentina

La corrupción en Argentina, así como su denuncia y la lucha contra los actos de corrupción, tienen larga data en la Argentina. En 1890, el presidente Miguel Juárez Celman, cuñado del político Julio Argentino Roca, fue desplazado en medio de graves denuncias de corrupción.

El período conocido como la *Década Infame* (1930-1943), fue denominado así por los actos generalizados de corrupción que involucraron a los partidos oficialistas y opositores. En ese momento el senador Lisandro de la Torre se hizo célebre por denunciar los negociados de los frigoríficos ingleses y a funcionarios del gobierno, ganándose el apodo del *Fiscal de la Patria*. En 2000 se denunció un soborno generalizado de senadores por parte de empresarios y funcionarios, con el fin de modificar las leyes laborales, estando procesado por la maniobra, el ex presidente Fernando de la Rúa, entre otros altos funcionarios de su gobierno. En muchos actos de corrupción descubiertos en Argentina, han actuado como corruptoras, empresas multinacionales estadounidenses y europeas.

Entre los escándalos más resonantes se encuentran los que involucraron a las empresas Baring Brothers, los ferrocarriles ingleses, la Compañía Hispanoamericana de Electricidad (CHADE) y la Compañía Ítalo Americana de Electricidad (Ítalo), los frigoríficos ingleses y las empresas Swift y Deltec, Suchard, IBM, Siemens, Skanska, Chase Manhattan Bank, etc. En otros casos, como en el escándalo de la deuda externa, las empresas multinacionales aprovecharon la existencia de dictaduras militares, incrementando los actos de corrupción, muchas veces con la tolerancia de los países desarrollados.



Índice de Corrupción – Latinoamérica, 2002-2009

Las principales instituciones para la lucha contra la corrupción en el Estado nacional son la Auditoría General de la Nación y la Oficina Anticorrupción. Cada provincia y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tienen entidades similares. Finalmente, en el Código Penal está tipificado el delito de *enriquecimiento ilícito*, que considera culpable al funcionario que no puede probar el aumento de su patrimonio. El índice de Transparency International, va desde 0, para el nivel de corrupción más alto, hasta 10, para la ausencia de corrupción. Desde que el índice se publicó por primera vez en 1995, Argentina ha oscilado entre 5.2 y 2.5 puntos de calificación, obteniendo una performance inferior a países vecinos como Chile, Uruguay y Brasil. En 2008 Argentina obtuvo una nota de 2.9 puntos ubicándose en el puesto 109 de un total de 180 países. El gráfico de la página anterior documenta la evolución creciente de este índice en años recientes.

Entre los hechos de corrupción conocidos recientemente, cabe mencionar los siguientes:

1) El *affaire de la valija*, un escándalo que involucra a ciudadanos argentinos, estadounidenses y venezolanos. El escándalo comenzó cuando Guido Alejandro Antonini Wilson, un empresario venezolano-estadounidense, llegó a Argentina junto a otros varios empresarios en un vuelo chárter contratado por funcionarios públicos argentinos, el 4 de agosto de 2007. Los agentes de la aduana y la Policía de Seguridad Aeroportuaria descubrieron en la maleta de Antonini 790.550 dólares, los cuales no había declarado a su llegada y fueron decomisados. En diciembre de 2007, el FBI arrestó a tres ciudadanos venezolanos y uno uruguayo en Florida, y los acusó de ser agentes del gobierno venezolano, y de haber presionado a Antonini, quien se encontraba colaborando con el FBI en Miami desde el escándalo, para que no revelara el origen y el destino del dinero decomisado en Argentina. Según el FBI, el dinero decomisado fue enviado por el presidente venezolano, Hugo Chávez, para apoyar la fórmula Cristina Fernández-Julio Cobos, elegidos luego Presidenta y Vicepresidente de Argentina. Ambos presidentes han negado las acusaciones y han acusado a Estados Unidos de intentar dañar las relaciones entre Argentina y Venezuela.

2) Se conoce como *Caso Skanska* a la presunción de una serie de actos delictivos que tuvieron lugar en Argentina en 2005, involucrando a la empresa sueca Skanska y otras empresas privadas. Algunos partidos de oposición sostienen que se encuentran involucrados también algunos funcionarios de la administración del ex presidente Néstor Kirchner (2003-2007), lo que fue negado por la misma. El proyecto era administrado por la empresa Transportadora Gas del Norte, la cual le indicó al Ente Nacional Regulador del Gas que Skanska pagaba un 152% de sobreprecios. Esta cantidad representaba alrededor de unos 17 millones de pesos argentinos. La maniobra fue descubierta y perseguida por el juez del fuero en lo Penal Tributario Javier López Biscayart, quien comenzó a estudiar la hipótesis de que existiera delito penal. El juez consideró probado que Skanska pagó dos años atrás 118 facturas apócrifas a al menos 23 empresas fantasma o irregulares. Una de esas empresas fantasma es Calibán, luego denominada Infiniti Group, cuyos operadores se encuentran procesados por asociación ilícita y otros delitos. Skanska envió a un auditor interno a Tribunales, el cual confesó que algunos ejecutivos habían pagado comisiones indebidas. Siete fueron despedidos e indemnizados por la empresa, procesados, y recibieron prisión preventiva. Se pagaron multas en la AFIP por diez millones de pesos. Los diputados Adrián Pérez, Patricia Bullrich y Jerez solicitaron que la investigación se extienda a funcionarios del gobierno kirchnerista, como José López (secretario de Obras Públicas) y Fulvio Madaro (director del Enargas). El juez Guillermo Montenegro pidió dividir la causa y hacerse cargo él de la investigación de los sobornos. A esto le siguió el allanamiento de oficinas del Ministerio de Planificación, manejado por Julio de Vido, y la sede del Ente Nacional de Regulación del Gas. El 15 de abril Aníbal Fernández, ministro del interior, presentó un pedido de remoción ante el Consejo de la Magistratura contra el juez de la causa López Biscayart. Dicho pedido se basaba en que el juez había intentado enviar a Adrián Félix López -detenido que había imputado al ministro de Planificación Julio De Vido al ser el supuesto destinatario del dinero salido de Skanska- a una cárcel de la Policía Federal ante sospechas de que su integridad física corría peligro, lo cual fue impedido por Fernández. El Consejo desestimó la denuncia días después. El jefe de gabinete Alberto Ángel Fernández se presentó en el Congreso para realizar su informe periódico, y fue consultado por el tema. Desestimó que el gobierno pudiera estar implicado, afirmando que "si hubo coimas fue entre privados", e intentó implicar al jefe de gobierno Jorge Telerman en presuntos negociados con una de las empresas fantasma descubiertas (Sol Group S.A.). Existen documentos en los cuales se aprecia que el Enargas ordenó a TGN Techint que contratara a Skanska para la construcción del gasoducto, a pesar de los fuertes sobreprecios denunciados. Enargas argumentó haber forzado la contratación de dicha empresa por TGN Techint planteando que éstos demorarían la concreción de un contrato para la construcción del gasoducto para mantener alto el precio del gas. El diario Clarín también publicó conversaciones secretas entre dos gerentes de Skanska en la que se reconoce el pago de sobornos a funcionarios argentinos y también en otras obras como el caso de Pluspetrol en Perú.

3) La controversia por el *caso Meldorek/Schoklender*²¹: en 2011 tuvo lugar una controversia cuando el entonces apoderado de la Fundación Madres de Plaza de Mayo, Sergio Schoklender, fue acusado de acumular bienes de lujo. El diario Perfil, en su edición del 27/5/2011, informó que "en medio del escándalo por la salida de Sergio Schoklender de Madres de Plaza de Mayo, la oposición le apuntó al gobierno de Cristina Fernández por las denuncias que salpican a la Fundación que preside Hebe de Bonafini, por presuntas irregularidades en el manejo de fondos públicos a través de la construcción de viviendas

²¹ En la madrugada del 30 de mayo de 1981, Sergio Mauricio Schoklender y Pablo Guillermo Schoklender, asesinaron a sus padres en su elegante piso del barrio de Belgrano en la ciudad de Buenos Aires. Este caso de parricidio conmocionó a la opinión pública argentina. Tras 14 años preso, Sergio obtuvo la libertad condicional el 28 de noviembre de 1995, después de cumplir las dos terceras partes de su condena

populares. El jefe del Gobierno porteño, Mauricio Macri, destacó que su gestión también detectó irregularidades en las viviendas construidas por la Fundación en la Ciudad, y apuntó al Gobierno nacional de salir "espontáneamente a dar garantías ante los incumplimientos de Schoklender y las Madres de Plaza de Mayo". En tanto, el jefe del bloque de diputados radicales, Ricardo Gil Lavedra, también solicitó que se avance con la investigación de posible delitos para ofrecer "a la sociedad toda la información de que disponga en torno a los hechos". Y agregó: "Las fundaciones son entidades privadas, pero cuando, como en este caso, manejan cuantiosos recursos públicos, resulta imperioso conocer detalladamente el destino que les dan" a los subsidios otorgados por el Gobierno nacional. Al mismo tiempo, Mauricio Macri denunció que de las 1.000 viviendas otorgadas por el Gobierno nacional a la Ciudad, "pocas" comparadas con las miles que recibió Santa Cruz, en el distrito porteño "todas fueron (construidas) vía (la Fundación de las) Madres de Plaza de Mayo". Agregó que tras asumir en la Ciudad "encontré contratos firmados con Madres de Plaza de Mayo sin garantías contractuales, todo muy informal, para hacer viviendas que habían cobrado en un 70 por ciento y habían hecho menos de un 30". El mandatario porteño recordó que cuando su administración "entró en un conflicto" por este tema, el "Gobierno nacional espontáneamente acudió a dar garantías ante los incumplimientos de (Sergio) Schoklender y las Madres de Plaza de Mayo. (Las autoridades) se hicieron responsables, dijeron que iban a cumplir y les dieron más viviendas" para gestionar. El escándalo en torno a esta cuestión estalló públicamente esta semana al conocerse la intempestiva salida de Sergio Schoklender de su cargo de apoderado de la Fundación Madres de Plaza de Mayo, sospechado de presuntas irregularidades en operaciones con dinero público para hacer viviendas sociales. En las últimas horas, el candidato a jefe de Gobierno por el kirchnerismo, Daniel Filmus, aseguró haber visto a la titular de Madres de Plaza de Mayo, Hebe de Bonafini, "muy afligida" por el caso y el alejamiento de Sergio Schoklender de sus funciones en la Fundación. Muchos medios de comunicación, periodistas y políticos afirmaron que Hebe de Bonafini no podría haber dejado de advertir sus manejos corruptos, si éstos existieron. En cambio, otros periodistas, artistas, políticos y personas públicas han salido en defensa de la Fundación Madres de Plaza de Mayo. Además, al realizarse la vuelta a la plaza el jueves posterior a conocerse la denuncia, hubo una gran movilización para realizar un "abrazo simbólico" a modo de desagravio y de apoyo a la organización. A raíz de este caso, surgieron testimonios que denuncian los malos tratos a los que se sometía a los obreros contratados por la Fundación y cortes de calle por falta de pago de sueldos."

4) Si nos remontamos a causas anteriores, el diario *Clarín* del 17 de mayo de 2005, con el título "*Podría prescribir la causa por el escándalo IBM-Banco Nación*", informa: "El que quizás sea el mayor caso de corrupción en el gobierno menemista, el escándalo IBM—Banco Nación, podría llegar a ser cerrado sin condenas. Así lo advirtieron a Clarín fuentes judiciales. Las razones son el largo tiempo que tomó la investigación —más de una década— y la vigencia de la nueva ley sobre prescripción de causas penales. La causa fue elevada a juicio a fines del año pasado por el juez federal Guillermo Montenegro, que había asumido ese cargo pocas semanas antes. Este magistrado heredó el juzgado que estuvo a cargo de Adolfo Bagnasco, quien encabezó la lenta investigación hasta que renunció a su cargo poco después de concluir el mandato del presidente que lo había nombrado, Carlos Menem. Entre medio, el juzgado estuvo vacante casi cuatro años. El asunto está en manos del Tribunal Oral Federal N° 3, donde se analizan los planteos de prescripción formulados por las defensas de los imputados. La causa se inició en 1994 y ocho años después, en octubre de 2002, el fiscal Carlos Cearras pidió su elevación a juicio. Montenegro lo hizo el 21 de diciembre del año pasado, pocas semanas después de ser nombrado juez, y el expediente recién llegó al tribunal oral a mediados de febrero. Los abogados defensores de ocho de los imputados plantearon que el delito estaría prescripto porque entre que ellos fueron indagados y que la causa se elevó a juicio pasaron más de los seis años previstos como pena máxima ante una eventual condena. En Tribunales se analiza si corresponde aplicar la ley de ética pública (de 1997), que permite impedir la prescripción de un delito

cuando hay un funcionario público acusado. Pero ahora está en vigencia la polémica ley 25.990, aprobada sin gran difusión a fines del año pasado. Esta ley establece claramente las causales que interrumpen los plazos de prescripción, lo que antes quedaba a criterio de los jueces. Fuentes judiciales aclararon que el nuevo proyecto del Gobierno, que agrega otras causales de interrupción de la prescripción, no modificaría en este caso la situación. El proyecto espera turno en la comisión de Legislación Penal de Diputados. En la elevación a juicio se descartó el delito más comprometedor, el de asociación ilícita —por el que todos fueron sobreseídos—, y se pidió juzgar a cinco ex directores del Banco Nación por administración infiel, uno de los cuales (Aldo Dadone) falleció recientemente. Los otros son Mario Dadone, Hugo Gaggero, Genaro Contartese y Alfredo Aldaco. Mientras analizan el planteo de prescripción, los miembros del tribunal, el mismo que anuló la causa AMIA (Gerardo Larrambeberé, Miguel Pons y Carlos Andina Allende), abrieron el expediente a prueba, a pedido del fiscal Enrique Lotero. Pero hay otra cosa que llama la atención del caso: el Banco Nación jamás se presentó como parte querellante en el expediente, pese a que se supone fue el principal damnificado. *El escándalo IBM—Banco Nación implicó el presunto pago de unos 21 millones de dólares en coimas para la firma del contrato del denominado Proyecto Centenario. Así fue como IBM se comprometió a informatizar las 525 sucursales del Banco Nación a cambio de 249 millones de dólares.* El contrato fue anulado luego de conocerse el escándalo por denuncia de la DGI.

Sara Hernández ²² ha trabajado para Poder Ciudadano, una organización vinculada con Transparency International (v. sección siguiente), “en la reforma contra la corrupción en el sistema político (mediante *lobbying*) para sacar una ley que disponga más acceso a la información pública (ley de Acceso a la Información Nacional), la reforma de los partidos políticos, de las leyes electorarias, y la creación de una base de datos de todos los representantes en el gobierno... Si bien todos se lamentarán de que en Argentina hay una horrible corrupción en el gobierno, muchos argentinos no se ponen a pensar que la corrupción gubernamental es un reflejo de sus propias normas culturales. Una reforma política no hará mella en el problema global si la corrupción en Argentina continúa siendo parte de la vida cotidiana.... Uno de los aspectos en que trabajamos en Poder Ciudadano fue ir a las escuelas y hablarles a los chicos sobre la diferencia entre la corrupción en el gobierno y la corrupción en la escuela (como copiarse en las pruebas y otros test)... Argentinos de todas las edades saben muy bien las deficiencias y defectos de su sistema político. Había muchos chicos que querían saber por qué iban a tener problemas cuando hacían trampa si los políticos no los tenían. “¿Por qué voy estoy equivocado en copiarme en una prueba insignificante, cuando un político roba millones y nunca es perseguido?” Buena pregunta. “¿Por qué no le puedo pagar a otro para que haga las tareas para el hogar si es normal que mi padre le pague al policía cuando lo detiene luego de una infracción de tráfico?” A mí me resultaba difícil tener buenas respuestas a tales preguntas. Un día, caminando por Palermo, un patinador en roller le dijo: “La corrupción está aquí muy afianzada; yo la tengo que engañar a usted con algo si supongo que es probable que usted me engañe. Nunca hay que creer en lo que pasa en la superficie porque allí hay un anzuelo. Si alguien trata de venderme un celular por 10 pesos, sé que es barato porque probablemente ha sido robado y por lo tanto no funciona. Luego, le daré un billete de 10 pesos falso, no porque yo sea malo sino porque sé que él me engaña, con lo cual yo también puedo engañarlo. *Bueno, es Argentina.*”

4. Transparency International

TI, una coalición no-gubernamental, elabora uno de los Índices más utilizados a nivel de países. En 2008 Argentina quedó ubicada a un nivel tan corrupto como los países africanos más corruptos. El IPC de Transparency International mide los niveles de percepción de

²² V. Sara Hernández, *Combating Corruption in Argentina*
<http://clacs.aas.duke.edu/funding/undergrad/mellon/hernandezpaper.pdf>

corrupción en el sector público en un país determinado y consiste de un índice compuesto, que se basa en diversas encuestas a expertos y empresas.

TI sostiene ²³ que “mientras que los gobiernos asignan enormes sumas de dinero a resolver los problemas más urgentes, desde la inestabilidad de los mercados financieros al cambio climático y la pobreza, la corrupción sigue siendo un obstáculo para alcanzar el progreso tan necesario. El Índice de Percepciones de la Corrupción (IPC) 2010 muestra que cerca de *tres cuartas partes de 178 países tienen un puntaje por debajo de cinco*, en una escala que va de 10 (muy limpio) hasta 0 (extremadamente corrupto). Todo ello indica un serio problema de corrupción. Para enfrentar estos desafíos, los gobiernos deben integrar medidas anti-corrupción en todas las esferas, desde sus respuestas a la crisis financiera y el cambio climático a los compromisos de la comunidad internacional a erradicar la pobreza. TI aboga por una implementación más estricta de la Convención de la UN contra la Corrupción ²⁴, única iniciativa global que facilita un esquema para poner fin a la corrupción. Dinamarca, Nueva Zelanda y Singapur están empatados en el tope del listado con un índice igual a 9.3, seguidos de cerca por Finlandia y Suecia con 9.2. Al fondo de la nómina está Somalia con 1.1, arrastrándose detrás de Myanmar y Afganistán en 1.4 e Iraq en 1.5. Entre los que tuvieron mayor declinación con respecto al año pasado hay algunos países muy afectados por una crisis financiera precipitada por carencia de transparencia e integridad. Entre los que mejoraron, la ausencia en general de países de la OECD subraya el hecho de que todas las naciones deben reforzar sus mecanismos de buena gobernabilidad. El mensaje es claro: a lo largo y a lo ancho del planeta, la transparencia y la rendición de cuentas son críticas para restablecer la confianza y detener la ola de corrupción. Sin ellas, están en riesgo soluciones de políticas globales a varias crisis globales.” Sugiero leer el reporte completo ²⁵.

¿Y cómo quedó clasificada Argentina en 2010? Pues bien, Argentina registró sólo un índice de 2.9, al mismo nivel que Argelia, Kazajistán, Moldavia, y Senegal. La corrupción en el país es percibida como “desenfrenada”, de acuerdo con los parámetros del organismo. El informe alertó sobre la relación directa entre pobreza y corrupción. Para las fuentes utilizadas y la metodología, les sugiero referirse al link correspondiente ²⁶. En el link de nota 23 pueden encontrar un mapa de los países más corruptos en 2010.

5. Otros Índices de transparencia

Existe asimismo una *Guía Internacional de Riesgo País* (ICRG), con un índice de riesgo país elaborado a partir de 1979. Por ejemplo, pueden bajar los datos entre agosto de 2009 y julio de 2010. La ICRG se calcula usando 22 variables en 3 sub-categorías de riesgo: político, financiero, y económico, cada una de las cuales pasa a tener un índice diferenciado. El Índice de Riesgo Político está en base 100, el Índice Financiero en base 50, y el Índice Económico en base 50. El puntaje total de los 3 índices se divide por 2 a fin de producir las ponderaciones que determinan la inclusión en el Índice de Riesgo País compuesto. Éste – que va desde 0 a 100 – es luego dividido en categorías que van desde los países de Muy Bajo Riesgo (80 a 100 puntos) hasta los de Riesgo Muy Elevado (0 a 49.9 puntos). Esta información es producida por Political Risk Services, que desde 1979 cuantifica el riesgo político usando una metodología desarrollada por William D. Coplin y Michael K. O’Leary en la Maxwell School of Citizenship & Public Affairs, Universidad de Syracuse. P. ej., la Tabla 1 “Country Risk Ranked by Composite Risk Rating” ²⁷ (julio 2010 vs. agosto 2009), donde se

²³ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results

²⁴ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>

²⁵ <http://www.transparency.org/content/download/55725/890310>

²⁶ http://www.transparency.org/content/download/55819/891334/CPI2010_sources_ESP.pdf Una breve metodología figura en

http://www.transparency.org/content/download/55823/891350/CPI2010_short_method_ESP.pdf

²⁷ http://www.prsgroup.com/ICRG_TableDef.aspx

puede apreciar que Argentina aparece como un país de riesgo mediano, registra una variación *positiva* del riesgo entre ambas fechas. También, que cayó fuertemente su ranking con respecto a 2008/2009. La Tabla 2A contiene la evolución mensual del riesgo, notándose un salto abrupto en Abril de 2010.

Otra empresa dedicada a un rubro similar fue Business International Corporation que publicaba y asesoraba a empresas estadounidenses que operaban fuera de sus fronteras. En 1986, Business International fue adquirida por The Economist Group de Londres, y finalmente terminó fusionándose con la Economist Intelligence Unit. Se sabe que la CIA usaba a BI como una empresa de fachada.²⁸

6. La tragedia de los bienes comunales

Ésta es una suerte de “trampa” social y económica, que implica un conflicto de recursos entre usos individuales y el bien común. La idea surge de que el libre acceso da lugar a una demanda individual irrestricta de un bien comunal finito²⁹. Empero, la idea es tan antigua como Aristóteles quien expresó que “todo lo que es común al mayor número de gente recibe la peor atención (Política, Libro II, Cap. III). Dice Hardin³⁰: “La tragedia de los recursos comunales se desarrolla de la siguiente manera. Imagine un pastizal abierto para todos. Es de esperarse que cada pastor intentará mantener en los recursos comunes tantas cabezas de ganado como le sea posible. Este arreglo puede funcionar razonablemente bien por siglos gracias a que las guerras tribales, la caza furtiva y las enfermedades mantendrán los números tanto de hombres como de animales por debajo de la capacidad de carga de las tierras. Finalmente, sin embargo, llega el día de ajustar cuentas, es decir, el día en que se vuelve realidad la largamente soñada meta de estabilidad social. En este punto, la lógica inherente a los recursos comunes inmisericordemente genera una tragedia.

“Como un ser racional, cada pastor busca maximizar su ganancia. Explícita o implícitamente, consciente o inconscientemente, se pregunta, ¿cuál es el beneficio para mí de aumentar un animal más a mi rebaño? Esta utilidad tiene un componente negativo y otro positivo. La metáfora explica cómo el libre acceso y la demanda irrestricta por un recurso finito conducen fatalmente a la sobre-explotación. Esto surge porque los beneficios de la explotación son apropiados por individuos o grupos motivados a maximizar el uso del recurso hasta el punto en que terminan siendo dependientes del mismo, pero los costos de explotación se distribuyen entre aquellos que disponen del recurso (clase que puede ser más amplia que la de aquellos que lo explotan). Esto a su vez da lugar a que se incremente la demanda del recurso, complicando el problema hasta que el recurso es agotado...

“De manera similar la lógica de los recursos comunes ha sido entendida por largo tiempo, quizás desde la invención de la agricultura o de la propiedad privada en bienes raíces. Pero ha sido comprendida principalmente en casos específicos que no son suficientemente

²⁸ Ver http://en.wikipedia.org/wiki/Business_International_Corporation

²⁹ El primero que notó el problema fue William Forster Lloyd en un documento sobre tenencias de tierra en el medioevo en un libro sobre la población (“Two lectures on the Checks to Population”, Oxford, England, 1833). Fue popularizado y extendido por Garret Hardin en un ensayo de 1966 de la revista *Science*. Sobre el término empleado tragedia dice: “Usamos este término “tragedia” como lo hace el filósofo Whitehead: La esencia de la tragedia no es la tristeza. Reside en la solemnidad despiadada del desarrollo de las cosas”. Y continúa diciendo: “Esta inevitabilidad del destino solamente puede ser ilustrada en términos de la vida humana por los incidentes que, de hecho, involucran infelicidad, pues es solamente a través de ellos que la futilidad de la huida puede hacerse evidente en el drama”.

³⁰ Garrett Hardin, *The Tragedy of Commons*, Science, v. 162 (1968), pp. 1243-1248. Traducción de Horacio Bonfil Sánchez. Gaceta Ecológica, núm. 37, Instituto Nacional de Ecología, México, 1995. <http://www.eumed.net/cursecon/textos/hardin-tragedia.htm> La versión en inglés puede ser bajada de http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=2132&Itemid=0

generalizables. Incluso en nuestros días, ganaderos que rentan tierras nacionales en el Oeste demuestran apenas una comprensión ambivalente al presionar constantemente a las autoridades federales para que incrementen el número de cabezas autorizadas por área hasta un punto en el cual la sobre-explotación produce erosión y dominio de malezas. De manera similar, los océanos del mundo continúan sufriendo por la supervivencia de la filosofía de los recursos comunes. Las naciones marítimas todavía responden automáticamente a la contraseña de "la libertad de los mares". Al profesar la creencia en los "inagotables recursos de los océanos", colocan cerca de la extinción, una tras otra, a especies de peces y ballenas... Los parques nacionales son otra instancia donde se muestra la forma en que trabaja la tragedia de los recursos comunes. En el presente se encuentran abiertos para todos, sin ningún límite. Los parques en sí mismos tienen una extensión limitada —sólo existe un Valle de Yosemite— mientras que la población parece crecer sin ningún límite. Los valores que los visitantes buscan en los parques son continuamente erosionados. Es muy sencillo, debemos dejar de tratar a los parques como recursos comunes... o muy pronto no tendrán ningún valor para nadie.

“¿Qué debemos hacer? Tenemos varias opciones. Podemos venderlos como propiedad privada. Podemos mantenerlos como propiedad pública, pero asignando adecuadamente quién ha de entrar. Esto debe ser con base en la riqueza, a través del uso de un sistema de adjudicación. También podría hacerse con base en méritos, definidos por estándares acordados. O podría ser por sorteo. O bien ser con base en el sistema de que el primero que llega entra, administrado a partir de filas. Éstos, creo, son todos procedimientos objetables. Pero entonces debemos escoger, o consentir la destrucción de nuestros recursos comunes llamados parques nacionales...

“De manera inversa, la tragedia de los recursos comunes reaparece en los problemas de contaminación. Aquí el asunto no es sacar algo de los recursos comunes, sino de ponerles algo dentro —drenajes o desechos químicos, radioactivos o térmicos en el agua; gases nocivos o peligrosos en el aire; anuncios y señales perturbadoras y desagradables en el panorama—. Los cálculos de los beneficios son muy semejantes a los antes mencionados. El hombre razonable encuentra que su parte de los costos de los desperdicios que descarga en los recursos comunes es mucho menor que el costo de purificar sus desperdicios antes de deshacerse de ellos. Ya que esto es cierto para todos, estamos atrapados en un sistema de "ensuciar nuestro propio nido", y así seguirá mientras actuemos únicamente como libres empresarios, independientes y racionales.

“La tragedia de concebir a los recursos comunes como una canasta de alimentos se desvirtúa con la propiedad privada, o con algo formalmente parecido. Pero el aire y el agua que nos rodean no se pueden cercar fácilmente, por lo que la tragedia de los recursos comunes al ser tratados como un pozo sin fondo debe evitarse de diferentes maneras, ya sea por medio de leyes coercitivas o mecanismos fiscales que hagan más barato para el contaminador el tratar sus desechos antes de deshacerse de ellos sin tratarlos. No hemos llegado más lejos en la solución de este problema que en el primero. De hecho, nuestro particular concepto de la propiedad privada, que nos impide agotar los recursos positivos de la tierra, favorece la contaminación. El dueño de una fábrica a la orilla de un arroyo —cuya propiedad se extiende a la mitad del mismo- con frecuencia tiene problemas para ver porqué no es su derecho natural el ensuciar las aguas que fluyen frente a su puerta. La ley, siempre un paso atrás de los tiempos, requiere cambios y adecuaciones muy elaboradas para adaptarse a este aspecto recientemente reconocido de los recursos comunes.



Garrett Hardin
(1915-2003)

“El problema de la contaminación es una consecuencia de la población. No importaba mucho la forma en que un solitario pionero americano liberara sus desechos. "El agua corriente se purifica a sí misma cada diez millas", solía decir mi abuelo, y el mito estaba suficientemente cerca de la verdad cuando él era niño, porque no había mucha gente. Pero conforme la población se ha hecho más densa, los procesos naturales de reciclado tanto biológicos como químicos, están ahora saturados y exigen una redefinición de los derechos de propiedad.”

Concluye: “Cada nueva restricción en el uso de los recursos comunes, implica restringir la libertad personal de alguien. Las restricciones impuestas en un pasado distante son aceptadas porque ningún contemporáneo se queja por su pérdida. Es a las recientemente propuestas a las que nos oponemos vigorosamente; los gritos de "derechos" y de "libertad" llenan el aire. ¿Pero qué significa libertad? Cuando los hombres mutuamente acordaron instaurar leyes contra los robos, la humanidad se volvió más libre, no menos. Los individuos encerrados en la lógica de los recursos comunes son libres únicamente para traer la ruina universal; una vez que ven la necesidad de la coerción mutua, quedan libres para perseguir nuevas metas. Creo que fue Hegel quien dijo: "La libertad es el reconocimiento de la necesidad”.

“El aspecto más importante de la necesidad que debemos ahora reconocer es la necesidad de abandonar los recursos comunes, en la reproducción. Ninguna solución técnica puede salvarnos de las miserias de la sobrepoblación. La libertad de reproducción traerá ruina para todos. Por el momento, para evitar decisiones difíciles muchos de nosotros nos encontramos tentados para hacer campañas de concientización y de paternidad responsable. Podemos resistir la tentación porque un llamado a la actuación de conciencias independientes selecciona la desaparición de toda conciencia a largo plazo, y aumenta la ansiedad en el corto.

“La única manera en que podemos preservar y alimentar otras y más preciadas libertades es renunciando a la libertad de reproducción, y muy pronto. "La libertad es el reconocimiento de la necesidad", y es el papel de la educación revelar a todos la necesidad de abandonar la libertad de procreación. Solamente así podremos poner fin a este aspecto de la tragedia de los recursos comunes.”

El aporte de Hardin ha sido criticado basándose en que contiene referencias históricas imprecisas, y en que falla al no distinguir entre la propiedad comunal y los recursos de libre acceso (o abierto). Trabajos posteriores de Elinor Ostrom y otros sugieren que la obra de Hardin argumentando a favor de la privatización de los recursos es una “exageración”³¹, si bien Ostrom reconoce que existe un problema real, y aún situaciones en las que una tragedia de los comunes se aplica a la administración de recursos del mundo real. Como el propio Hardin reconoció, existía una confusión conceptual en usar el término “comunal”. Esto ya había sido notado en 1975 por Ciriacy-Wantrup &



Elinor Ostrom (1933-). Premio Nobel de economía 2009

³¹ Ver el artículo de Elinor Ostrom, revisando la noción de los bienes comunales, en <http://www.iuinfo.indiana.edu/HomePages/041699/text/ostrom.htm>

Bishop³² que escribió: “no podemos usar el concepto de ‘recursos comunales’ en aquellas situaciones en que no existen arreglos institucionales. La propiedad comunal no es ‘la propiedad de todos’ (...). Describir a un recurso no poseído (*res nullius*) como propiedad comunal (*res communes*), que es lo que han venido haciendo muchos economistas desde hace años (...), es auto-contradictorio.” En efecto, una de las fuentes de confusión en el debate que siguió al artículo de Hardin de 1968 es la diferencia entre propiedad comunal y recursos con acceso libre y abierto.

La defensa de Hardin de derechos de propiedad privada definidos en forma clara ha sido usada como argumento a favor de la privatización, o de la propiedad privada *per se*. La situación opuesta que a veces es llamada la *tragedia anti-comunal*, es una situación donde se tienen individuos racionales que actúan en forma independiente, lo que lleva sub-utilizarlo al malgastarlo. Y ahora veremos por qué este tema tiene relevancia en este capítulo sobre corrupción.

7. El análisis de Canavese

Será de utilidad usar como referencia básica un documento de Alfredo Canavese que trata de cuestiones de eficiencia y justicia, al que seguiré estrictamente en su presentación³³. En el área del conocimiento que se ha como análisis económico del derecho se aplica la teoría económica al estudio tanto positivo como normativo de las reglas legales.

El estudio positivo trata de explicar y predecir el comportamiento de agentes racionales que responden a los incentivos que generan diferentes reglas del derecho mientras que el análisis normativo examina la eficiencia de las normas legales desde el punto de vista de los criterios de óptimo de Pareto y de Kaldor-Hicks.³⁴ El supuesto central de este análisis es que las normas jurídicas generan costos y beneficios para la realización de determinadas acciones. Así, el derecho se torna susceptible de un tratamiento basado en los principios y los métodos de la teoría económica. Seguiremos a Canavese en recordar conceptos de eficiencia en el sentido de Pareto y de Kaldor-Hicks y al definir derechos de propiedad completos. Luego justificaremos la existencia de estos derechos de propiedad, desde el punto de vista del análisis económico del derecho, a través de la demostración de que los mismos inducen comportamientos racionales de los agentes que llevan a una asignación eficiente de recursos mientras que su ausencia lleva a la sobre o a la sub-explotación de los mismos.



Alfredo J. Canavese (1945-2009)

El valor dominante en la cultura jurídica es la *justicia*. En el análisis económico del derecho se examinan las normas del derecho desde el punto de vista de la eficiencia que ellas promueven. El criterio de eficiencia en la asignación de recursos o criterio de eficiencia asignativa preferido por los economistas es el criterio de eficiencia en el sentido de Pareto.

³² Ciriacy-Wantrup S.V., Bishop R.C., 1975. "Common Property" as a Concept in Natural Resources, Policy. Nat. Res. J. 15, 713-727.

³³ 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.

http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=10947&Itemid=0

³⁴ Para estos conceptos, ver p.ej. Robert Cooter y Thomas Ulen, Introduction to Law and Economics, 3rd edition, 2000. http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=9107&Itemid=0

Se entiende que una asignación es eficiente en el sentido de Pareto cuando, respecto de esa asignación, resulta imposible mejorar la situación de al menos uno de los agentes sin perjudicar la de algún otro. Este criterio implica que se produce una mejora en el sentido de Pareto toda vez que se puede pasar de una asignación a otra en la que al menos un agente mejora su situación sin perjudicar la de algún otro. *Este criterio es muy atractivo ya que su aplicación no requiere que se haga comparación interpersonal de bienestar o utilidad alguna.* Como fue visto antes, conduce a nuestra ya conocida curva de contrato en la Caja de Edgeworth.

Criterio de Kaldor-Hicks Sin embargo, en ciertas circunstancias, un cambio de una asignación a otra implica mejoras para algún agente y perjuicios para otros. En estos casos los economistas recurren al criterio de eficiencia en el sentido de Kaldor-Hicks. Se dice que una asignación es eficiente en el sentido de Kaldor-Hicks cuando en ella se maximiza el bienestar global y, operativamente y para evitar comparaciones de utilidad interpersonales, se suele asociar el bienestar global al nivel de riqueza agregada circunscribiendo las comparaciones interpersonales a *comparaciones de riqueza*. Así, *cuando el paso de una asignación a otra implica un aumento de la riqueza agregada se produce una mejora en el sentido de Kaldor-Hicks.* Resulta claro que cuando se produce una mejora en el sentido de Kaldor-Hicks quienes mejoran entre una asignación y otra se benefician más que aquellos que se perjudican. Entonces, el criterio de Kaldor-Hicks es un criterio Pareto potencial ya que *quienes se benefician podrían compensar a quienes se perjudican dejándolos en la misma situación en que se encontraban en la asignación original.* Si la compensación se realiza, la mejora ha sido una mejora Paretiana.

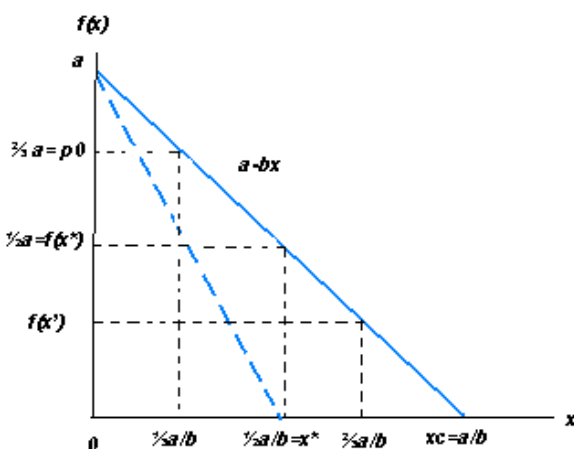
En muchos casos no hay oposición entre eficiencia y justicia pero cuando la hay, el uso de criterios de eficiencia permite evaluar el costo de las elecciones hechas utilizando un criterio de justicia. Los derechos de propiedad son un conjunto de derechos. Ahora se entenderá que un agente posee “derechos de propiedad sobre un recurso” cuando tiene la potestad de usar y excluir a otros del uso de ese recurso. Cuando un agente detenta derechos de *uso* y derechos de *exclusión* sobre un recurso se entiende que tiene derechos de propiedad completos mientras que cuando sólo goza de derechos de uso posee derechos de propiedad incompletos.

Justificación de los derechos de propiedad Un punto de amplio debate es la justificación de la existencia de derechos de propiedad. Desde el punto de vista del análisis económico del derecho la existencia de derechos de propiedad tiene una justificación normativa: El goce de derechos de propiedad completos genera los incentivos necesarios para que el comportamiento racional de los agentes promueva el uso eficiente de los recursos. La existencia de derechos de propiedad incompletos lleva a usos ineficientes que derivan en situaciones conocidas como tragedias: la “tragedia de los comunes” que ya hemos examinado, y la “tragedia de los anti-comunes”.

La presentación de cada una de estas dos tragedias simétricas y el análisis de la asignación de recursos resultante en cada caso permitirá apreciar el papel clave que juegan los derechos de propiedad completos en la organización eficiente de una sociedad y en la creación de su riqueza. Los derechos de propiedad completos incluyen el derecho de uso y el derecho de exclusión sobre un recurso. Quien detenta derechos de propiedad completos sobre un recurso tiene el derecho de utilizarlo (derecho de uso) y el derecho de excluir a terceros de su uso (derecho de exclusión). La inexistencia de un agente con derechos de exclusión lleva a la “tragedia de los comunes”. La existencia de múltiples agentes con derechos de exclusión lleva a la “tragedia de los anti-comunes”. Las dos tragedias simétricas resultan en un uso ineficiente de los recursos por exceso en un caso y por defecto en el otro.

El caso analizado por Garret Hardin será utilizado para analizar el caso de un agente con derechos de uso y exclusión y luego los casos de ausencia de exclusión y múltiples “excluidores”. Imaginen un campo destinado a la pastura de vacas lecheras. Un ganadero detenta derechos de propiedad completos sobre el campo y debe decidir cuál es el número óptimo de vacas que hará pastar allí. El ganadero detenta derechos de uso y derechos de exclusión. Los litros de leche producidos por cada vaca dependen positivamente del pasto consumido por ella pero la cantidad de pasto disponible para cada vaca cae a medida que más vacas pastan en el campo. En definitiva el rendimiento en litros de leche y en dinero (para un precio dado del litro de leche) depende negativamente del número de animales que pastan en el campo. La cantidad óptima de vacas pastando para maximizar el beneficio del propietario es aquella para la cual se igualan el ingreso marginal con el costo marginal. Si se supone que no hay costos asociados ni al mantenimiento de la propiedad ni al pastoreo, el número óptimo de vacas es el que anula el ingreso marginal. La analogía con un monopolista con costos de producción nulos es inmediata. La función que asocia el rendimiento en leche (o dinero) de cada vaca con el número de animales pastando en el campo es similar a una curva de demanda. Asociada a ella aparece la curva del ingreso marginal. Para el caso de una curva de rendimiento lineal del tipo $p=a-bx$ con p denotando el rendimiento por vaca, x el número de vacas pastando en el campo y a y b constantes positivas, $x_c=a/b$ es la cantidad de vacas que satura el campo y lleva al rendimiento por vaca a cero como se muestra en la figura. El número óptimo de vacas que deben pastar es $x^*=1/2 a/b$ o sea la mitad de los animales que saturan el campo. Esta es la solución óptima desde el punto de vista de la asignación de los recursos. Se utiliza el campo de modo tal que se maximiza la riqueza que genera para la sociedad.

La existencia de derechos de propiedad completos genera incentivos para que el comportamiento racional del agente que los detenta lleve a un uso eficiente de los recursos para toda la sociedad. Tanto el agente como la sociedad maximizan la riqueza que se obtiene de la explotación del recurso.



Para examinar el caso de la “tragedia de los comunes” puede suponerse que dos ganaderos detentan el derecho de uso del campo y ninguno de ellos el derecho de exclusión. El campo se ha convertido en una propiedad común, un “bien común”. Cada uno de los dos ganaderos debe decidir el número de vacas que él llevará a pastar para maximizar sus beneficios. Ninguna condición, excepto la forma en que se definen los derechos de propiedad, ha cambiado.

Aparece ahora una analogía con el análisis del duopolio de Cournot y, efectivamente, cada ganadero maximizará sus beneficios llevando a pastar $1/3 a/b$ vacas, que es la solución de Cournot-Nash. El número total de vacas pastando será entonces $2/3 a/b$ que también aparece en la figura. La generalización es inmediata, cuando el campo se convierte en un verdadero “común” del sistema feudal de la Edad Media, *nadie tiene derecho de exclusión, todos tienen derecho de uso*. En el caso de n ganaderos tomando decisiones privadas óptimas, el número de vacas pastando será $n/(n+1) a/b$ que tiende a $x_c=a/b$ a medida que n crece tendiendo a infinito. Cuando esto sucede, la riqueza que el recurso genera se diluye. La tragedia de los comunes es la sobreexplotación del recurso.

Una situación simétrica es el caso denominado “tragedia de los anti-comunes”.³⁵ Bajo las mismas condiciones tecnológicas descritas en el tratamiento de la “tragedia de los comunes” puede pensarse que dos agentes ejercen el derecho de exclusión. Ellos otorgan el derecho de uso del campo exigiendo un precio para permitir el ingreso de vacas a él. Los “excluidores” se instalan en el camino de entrada al campo, uno a cada lado, y cada uno de ellos vende un boleto de entrada: rojo uno, azul el otro. Para poder hacer ingresar una vaca al campo deben poseerse ambos boletos. El precio que se paga por cada vaca ingresada a pastar es entonces la suma de lo que se paga por un boleto rojo más lo que se paga por un boleto azul. En este caso la relación $p=a-bx$ de la figura indica el precio de reserva que los agentes potenciales usuarios del campo están dispuestos a pagar por hacer pastar x vacas en él. Cada excluidor fija el precio p_a o p_r del boleto que cobra (p_a por el azul, p_r por el rojo) con el objetivo de maximizar sus propios beneficios. Nuevamente la analogía es con el análisis del duopolio de Cournot pero de modo simétrico al caso de los “comunes”. Los agentes eligen p_r y p_a y determinan $p = p_r + p_a$. El precio p_0 simétrico al valor de x_c de saturación en el uso del recurso es $p_0=a$. A este precio no ingresan vacas al campo. Cada excluidor fija su precio en $\frac{1}{3}a$ y entonces $p = p_r + p_a = \frac{2}{3}a$ que implica una cantidad de vacas ingresadas $x = \frac{2}{3}a/b$. Cuando el número de excluidores se generaliza a n , el precio por ingresar una vaca es $(n/n+1)a$ y las vacas que pastan en el predio son $(n/n+1)a/b$. Así, cuando n crece tendiendo a infinito el precio tiende a a y el número de animales alimentados en el campo tiende a cero.³⁶ Múltiples excluidores hacen que la riqueza potencial generada por el recurso campo de pastoreo se diluya por su subutilización. La tragedia de los anti-comunes es la sub-explotación del recurso.

Continúa diciendo Canavese que la evidencia empírica avala estos resultados. La sobre-explotación de los cardúmenes en el mar abierto, el proceso de extinción que vivieron ciertas clases de ballenas y los elefantes en algunas regiones de África, la congestión de las autopistas son sólo algunos pocos ejemplos de la tragedia de los comunes. La tragedia de los anti-comunes aparece arquetípicamente en la ciudad de Moscú que se asoma a la economía de mercado después de las reformas que conservaron, en algunos casos, resabios de la estructura de derechos de propiedad de la sociedad comunista y también en la forma en que se otorgan algunas patentes. En Moscú, luego de las reformas económicas, el comercio florecía pero las transacciones no se llevaban a cabo dentro de los negocios. Éstos permanecían vacíos mientras que pequeños puestos callejeros ubicados frente a ellos estaban colmados con mercancías. Los propietarios de los puestos callejeros estaban deseosos de alquilar los negocios pero ellos eran propiedad de diferentes ministerios que ejercían, cada uno de ellos, derechos de exclusión sobre cada negocio. Alquilar un negocio implicaba pagar un alquiler a cada uno de los ministerios (un boleto azul y un boleto rojo y...): los negocios padecían la tragedia de los anti-comunes y permanecían como un valioso recurso inexplorado.³⁷

³⁵ V. Michael A. Heller, The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets, 111 Harv. L. Rev. (1998) y SSRN.

http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=11726&Itemid=0

³⁶ Observen que $\lim_{n \rightarrow \infty} (n/n+1)a = \lim_{n \rightarrow \infty} [1/(1+(1/n))]a = a$.

³⁷ El concepto de *bien anti-comunal* fue acuñado en 1998 en un artículo de la Harvard Law Review por Michael Heller. En forma conjunta con Rebecca Eisenberg, puntualizó que la investigación biomédica era una de las áreas clave donde derechos de patentes competitivas podían conducir a una escasa innovación. Hizo notar que después de la caída del muro comunista, en muchos países europeos orientales se hallaban ciudades con muchos kioscos al aire libre, pero también había muchos almacenes vacíos. Halló que, como había muchas oficinas e intereses privados con derechos de uso sobre los almacenes, a un minorista que empezaba a trabajar le resultaba muy difícil o casi imposible negociar en forma exitosa por el uso de ese espacio. Aunque había mucha gente perdiendo dinero con todos esos almacenes vacíos, y aunque había una elevada demanda por los mismos, los intereses en competencia estorbaban el uso efectivo del espacio. V. Michael A. Heller y Rebecca S. Eisenberg, Can Patents Deter Innovation? The Anticommons in Biomedical Research, Science 280, 698 (1998). http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=11727&Itemid=0

Algunos descubrimientos científicos necesitan hacer uso de otros hallazgos previos que se han patentado. Para avanzar en el nuevo descubrimiento deben pagarse licencias a quienes detentan patentes de esos descubrimientos previos. Quienes detentan esas patentes tienen derechos de exclusión que pueden llevar a una actividad de investigación y desarrollo menor que la eficiente desde el punto de vista de la sociedad. Las patentes son a menudo un ejemplo pertinente, porque el poseedor de una patente tiene derechos exclusivos sobre el uso de la tecnología patentada. Si la creación de un producto implica la utilización de diversas componentes y técnicas patentadas por gente distinta, puede resultar muy difícil negociar con todos los propietarios de patentes a la vez, con el resultado de que haya que pagar derechos a mucha gente y el producto resulte demasiado costoso como para ser producido. Pierde el industrial, pierden los propietarios de patentes y pierden los consumidores. Algunas industrias, como las farmacéuticas, se las arreglan con una sola patente requerida para producir un bien comercializado protegido de los competidores. Si llegara a ser necesario que otro productor distinto del propietario de la patente produjera el producto, sólo se requeriría negociar con un único propietario (por ejemplo, si una droga antiviral fuera necesaria en cantidades muy superiores para combatir una epidemia, el gobierno habitualmente podrá firmar una licencia de patentamiento con un solo propietario de la patente a fin de resolver las necesidades de la sociedad). Empero, en la mayoría de las industrias, un industrial deberá negociar para usar diversas patentes a fin de crear en forma legal un producto. Un reproductor de DVD contiene alrededor de una docena de mecanismos patentados por diversas empresas. Un microchip puede contener hasta 5.000 patentes. En estas condiciones, a nadie se le ocurrirá fabricar un reproductor de DVD o un microchip a no ser que cada poseedor de una patente otorgue su licencia a otros fabricantes. En muchas industrias, los poseedores de patentes suelen licenciar en forma cruzada sus patentes (es decir, usted puede utilizar la mía si yo puedo utilizar la suya) o alternativamente suscriben mecanismos de licencia que permiten utilizar el producto. Lo cual significa que para los reproductores de DVD, los componentes de computación y otros bienes electrónicos de consumo, el costo de licencia de las patentes pocas veces es superior al costo de fabricación. Por ejemplo, los costos de licencia de las patentes de un reproductor de DVD llegan a unos U\$S 20.00 en los modelos más baratos. A veces la competencia por el uso de copyrights puede impedir que un producto aparezca en el mercado a un precio razonable, lo que termina siendo una pérdida de ingresos por regalías para los propietarios de los copyrights. Otro caso interesante es el de los caminos, ferrocarriles y otras arterias de transporte. Aunque la sociedad pueda obtener un beneficio sustancial con la construcción de una ruta de transporte, sin dominio eminente cada propietario individual debe dar su acuerdo para que la ruta sea construida. Éste es un buen ejemplo de la tragedia de los bienes anti-comunales, porque aunque cientos de propietarios estén de acuerdo, basta sólo uno para hacer imposible la ruta o el ferrocarril. El veto de uno solo incrementa drásticamente los costos de transacción de estos proyectos.

A guisa de conclusión, Canavese dice que la ausencia de derechos de propiedad completos en el caso de la tragedia de los comunes lleva a que cada agente decida la intensidad de uso del recurso en base a su beneficio e ignora, entonces, que cada uso adicional que él hace impone un costo al resto de los usuarios imponiéndoles una externalidad negativa que implica una utilización ineficiente del recurso. Del mismo modo, en la tragedia de los anti-comunes cada agente decide el precio que cobrará por el acceso al recurso en base a su propio beneficio ignorando que cada suba de precio que imponga genera un costo para el resto de los “excluidores” en la forma de una externalidad negativa que induce un uso ineficiente del recurso. Sólo cuando se otorgan derechos de propiedad completos (uso y exclusión) se internalizan todas las externalidades y el recurso se explota eficientemente. La forma en que se estructuran los derechos de propiedad en una sociedad influye en los niveles de riqueza que se obtienen de la explotación de los recursos con que ella ha sido dotada. La existencia de derechos de propiedad completos alienta comportamientos que

generan asignaciones de recursos eficientes y esto quiere decir que se maximiza la riqueza de la sociedad. La existencia de derechos de propiedad incompletos induce conductas que llevan a la sobreexplotación o a la sub-explotación de recursos generando entonces niveles de riqueza inferiores a los potencialmente obtenibles. Con relación a la corrupción:

a) El análisis de la "tragedia de los bienes anti-comunales" demuestra que a medida que se incrementa el número de agentes corruptos aumenta más el uso de los recursos valiosos que se alejan del óptimo social. Esto implica que cuando el número de agentes corruptos es uno el desvío de la solución eficiente es mínimo. *Varios agentes corruptos que actúan bajo un acuerdo de colusión (una "mafia") producirán un mejor uso del recurso para la sociedad que una situación resultante de cada agente actuando en forma aislada.*

b) Cuando hay múltiples derechos de exclusión los efectos de la corrupción sobre la asignación de recursos pueden ser evitados transformando una "tragedia de los bienes anti-comunales" en una solución de "bienes comunales", ya que instituciones que favorezcan la competencia entre agentes potencialmente corruptos operan en la dirección correcta.

En resumen, el castigo de la corrupción puede dar lugar a una peor asignación de recursos que si no hubiera ningún castigo; el crimen organizado da lugar a una mejor asignación que el crimen desorganizado; y finalmente, la competencia entre los agentes potencialmente corruptos evita los efectos de la corrupción sobre la asignación de recursos.

6. Corrupción, inversión pública y estancamiento

Otro análisis que es digno de hacer es el siguiente: ¿cómo influye el régimen político-económico sobre la cantidad de corrupción, y en qué regímenes es de esperar un porcentaje más elevado de corrupción? Este tipo de preguntas fue contestada por Vito Tanzi y Hamid Davoodi en un trabajo del Instituto Internacional de Finanzas Públicas³⁸.

La corrupción, en particular la política o de la "grande", distorsiona todo el proceso de toma de decisiones conectado con los proyectos de inversión pública. Se debe tomar en cuenta que cuando las empresas deben pagar "comisiones" a los funcionarios públicos para ganar un contrato, se crea un incentivo para realizar proyectos más grandes.

Tangentopoli Déjenme recordar un ejemplo que tal vez tengan presente. Hasta que se produjo el escándalo de corrupción denominado "tangentopoli" que derribó el establishment político que había gobernado a Italia por varias décadas, ese país había registrado una de las tasas más elevadas de gasto de capital del PIB entre los países de la OECD. Luego de que el escándalo arrojara a las sombras, a la cárcel o aun al suicidio a varios individuos prominentes, el gasto de capital se desplomó. Esta caída parece haber estado asociada a la reducción de proyectos de capital emprendidos, o lo que es más importante, a una brusca caída de los costos de los proyectos aún en marcha. La información brindada por Transparency International dice que, en el espacio de 2 a 3 años, en Milán – ciudad en donde estalló inicialmente el escándalo – el costo de las vías férreas bajó un 52%, el costo por km de subte cayó un 57%, y el presupuesto para la nueva terminal aeroportuaria se redujo en un 59% reflejando menores costos de construcción. En este punto hay que evitar la conocida falacia lógica *post hoc, ergo propter hoc*. Pero aún así, los acontecimientos parecen estar fuertemente conectados entre sí.

³⁸ Chapter 4 Corruption, Public Investment, and Growth

(http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=4240&Itemid=0) en The welfare state, public investment, and growth: selected papers from the 53rd Congress of the International Institute of Public Finance, editado por el International Institute of Public Finance. Congress, Hirofumi Shibata y Toshihiro Ihori (1998).

Tangentopoli (que en italiano significa “ciudad de la coima”) fue la denominación usada para indicar el sistema basado en la corrupción en la política que alcanzó su mayor nivel en Italia en los 1980s y a principios de los 1990s hasta que la investigación *Mani pulite* le asestó un golpe mortal en 1992. Todavía se debate si el estado de cosas ha cambiado realmente desde entonces o solamente cambiaron los nombres de los implicados.

En general, en los 1980s y a principios de los 1990s los italianos se habían vuelto escépticos sobre sus propios políticos. En el país es normal considerar al estado como ineficiente, a la corrupción como extendida, al éxito como si estuviera basado mayormente en conocidos personales más que en el mérito. Estas opiniones no son una mala aproximación de la realidad. Se había observado a menudo que los partidos políticos necesitaban dinero a fin de organizar sus actividades, y que muchos políticos llevaban estilos de vida que estaban más allá de lo que podían permitirse. El poderoso secretario del Partido Socialista Italiano, Bettino Craxi, era un ejemplo típico, ya que tenía residencia permanente en un costoso hotel del centro de Roma y también era propietario de una *villa* en Hammamet (Túnez), un castillo con 18 hoyos de golf. Sea como fuere, su estilo de vida estaba más allá de sus medios. Otro miembro del Partido Socialista Italiano, Rino Formica, dijo una vez algo que terminó siendo proverbial: *Los frailes son ricos, pero el monasterio es pobre*. Obviamente las carreras personales en los conglomerados estatales, como la televisión pública RAI, resultaban más influidas por las recomendaciones personales que por la capacidad. Un dicho popular era que “no interesa lo que usted conoce, sino a quién usted conoce”. Uno de los casos más flagrantes fue también el de una novia de Bettino Craxi, Sandra Milo, que hizo una carrera rutilante en televisión durante los 1990s. El término “*lottizzazione*”, que significa la forma en que un terreno se divide en partes menores o *lotti*, terminó indicando el procedimiento de guiar a figuras políticas o administradores con una clara orientación política hacia importantes conglomerados estatales como el IRI, ENEL o ENI. Esto se trasladaba luego a los niveles inferiores, creando centros de poder que dependían de los partidos políticos que controlaban una parte significativa del sistema de producción. Los asientos disponibles eran otorgados habitualmente de manera que las autoridades del partido (y partidos de oposición como el Partido Comunista Italiano) obtenían una cuota de poder correspondiente a la influencia que se advertía de los mismos sobre el gobierno. Mucha gente pensó que este “mercado” podía ocultar ciertos intereses no del todo claros, siendo también una forma ilegal de acumular capital mediante la corrupción y el desmanejo. Las investigaciones que se llevaron a la práctica a principios de los 1990s mostraron que todas estas sospechas, en su mayor parte, eran verdaderas.

Política y gasto de capital Los funcionarios tienen una tendencia a brindar una atención preferente al gasto de capital nuevo, inclusive hasta el punto de que se encuentran afirmaciones de que es bueno endeudarse siempre que la nueva deuda sea para proyectos de inversión (la “regla de oro”). Luego, todo el dinero nuevo va a parar a la construcción de nuevas rutas pero no a financiar la reparación de las existentes, o a tomar prestado para construir un nuevo hospital pero no a contratar al personal médico y operativo necesario. Hay un menosprecio de los gastos de operación y mantenimiento. Los políticos internalizan este sesgo y lo han explotado en ceremonias pomposas de inauguración de nuevas obras (“cortar la cinta de inauguración”). Los proyectos de inversión pública son en general muy grandes. Su ejecución es a menudo contratada con empresas domésticas o extranjeras. Los empresarios de estas firmas pueden estar dispuestos a pagar “comisiones” a los funcionarios del gobierno que los ayuden a ganar los contratos. Tales comisiones se calculan frecuentemente como porcentajes sobre el costo total de los proyectos. La empresa que paga la comisión no estará afectada por el pago si puede recuperar el costo de diversas maneras, entre las cuales está un entendimiento con el funcionario de que la oferta en la licitación, inicialmente baja, puede ser ajustada hacia arriba a través del tiempo, a efectos de reflejar modificaciones del diseño básico.

Casos importantes de corrupción existen también cuando personalidades políticas tratan de atraer inversiones públicas hacia sus propios distritos. En la edición del *Financial Times* de Julio 29, 1997, el presidente de un país fue acusado de haber construido un aeropuerto con fondos públicos en su pequeño pueblo natal aún cuando no parecía existir justificación económica para ello. Cuando la aprobación de proyectos de inversión pasa a ser influida por funcionarios corruptos, la tasa interna de rendimiento de los proyectos o el Valor Presente Neto dejan de ser los criterios de selección de proyectos económicamente rentables. El gasto de capital se torna mucho menos productivo y contribuye menos al crecimiento que lo que se cree en general. Cuando la corrupción juega un rol importante en la selección de proyectos y contratistas, el resultado es un presupuesto de capital muy distorsionado, con *elefantes blancos y catedrales en el desierto*. Algunos proyectos son completados pero nunca utilizados, otros terminan siendo más grandes y complejos que lo necesario, otros de tan baja calidad que requerirán de reparaciones continuas y su capacidad de producir estará muy por debajo de las expectativas. En estas condiciones, no sorprende que el gasto de capital no genere los índices de crecimiento esperados.

7. Análisis empírico

Tanzi y Davoodi usaron índices de corrupción provistos por *Business International y Political Risk Services, Inc.* El BI está disponible para 68 países entre 1980 y 1983. La segunda fuente pública es la *International Country Risk Guide* con datos anuales, entre 1982 y 1995 y según el año, y está disponible para 42 o 95 países.

Ambos índices son evaluaciones del grado de corrupción de un país según observadores informados, la red de corresponsales de BI, e inversores extranjeros (en el caso de ICRG). La corrupción en BI indica: "Grado en el que las transacciones de negocios implican corrupción o pagos objetables". El índice va de 0 (el más corrupto) a 10 (menos corrupto). En el ICRG una mayor corrupción indica que "es posible que los funcionarios públicos exijan mayores pagos especiales" y que "pagos ilegales son en general de esperar en los niveles inferiores de gobierno" bajo la forma de "coimas conectadas con permisos de importación y exportación, controles de cambio, evaluación tributaria, protección policial o préstamos". Este índice va de 0 (el más corrupto) hasta 6 (el menos corrupto).³⁹ Vamos a indicar mediante los símbolos siguientes a las variables consideradas:

Ipu	Inversión Pública (fuente: IMF) (como coeficiente del PIB)
Icor	Índice de Corrupción (fuente: ICRG)
Ypc	PIB real por habitante (fuente World Bank, multiplicado por 10.000)
Ig	Ingresos del gobierno (como coeficiente del PIB)
Qr	Índice de calidad de las rutas (rutas pavimentadas en buenas condiciones como % de las rutas totales)
Xe	Interrupciones del suministro de electricidad

Los resultados de las estimaciones por mínimos cuadrados obtenidos fueron los siguientes:

Corrupción e Inversión Pública (1980-1995)

$$[1] \quad Ipu = 4.71 + 0.48 Icor - 1.21 Ypc + 0.13 Ig$$

$$\quad \quad (13.9) \quad (7.48) \quad (-5.18) \quad (12.6)$$

$$R^2_{aj} = 0.207$$

$$\text{Número de observaciones} = 1000$$

³⁹ Los autores, para facilitar la interpretación de los resultados de las regresiones, multiplicaron el índice de corrupción por menos uno, de manera que mayores valores del índice implican mayor corrupción.

Corrupción e Ingresos del Gobierno (1980-1995)

$$[2] \quad I_g = 12.9 - 1.71 I_{cor} + 3.73 Y_{pc}$$

$$\quad \quad (13.7) \quad (-9.28) \quad (5.34)$$

$$R^2_{aj} = 0.28$$

$$\text{Número de observaciones} = 1042$$

Corrupción y Calidad de la Infraestructura (1980-1995)

$$[3] \quad Q_r = 15.5 - 2.22 I_{cor} + 5.4 Y_{pc}$$

$$\quad \quad (3.87) \quad (-2.89) \quad (9.85)$$

$$R^2_{aj} = 0.268$$

$$\text{Número de observaciones} = 373$$

Interrupciones del suministro de energía eléctrica (1980-1995)

$$[4] \quad X_e = 18.8 + 0.95 I_{cor} - 0.56 Y_{pc}$$

$$\quad \quad (32.5) \quad (8.17) \quad (-7.07)$$

$$R^2_{aj} = 0.162$$

$$\text{Número de observaciones} = 922$$

La ecuación [1] da sustento a la hipótesis de que, caeteris paribus, un elevado nivel de corrupción está asociado con una elevada inversión pública. La variable Y_{pc} da cuenta en forma típica del nivel de desarrollo económico; luego es de esperar que el parámetro estimado sea negativo. También resulta significativa la incidencia del nivel del gasto del gobierno sobre el PIB. Observen que la corrupción tiende a deprimir la inversión total (un resultado obtenido por Paulo Mauro ⁴⁰) que, al ser la suma de la inversión pública y la privada, debe forzosamente deprimir a la inversión de capital en más que lo que aumenta la inversión pública.

La ecuación [2] permite sostener que los datos estadísticos sustentan la afirmación de que un elevado nivel de corrupción está asociado con bajos ingresos del sector público. Nuevamente, al agregarse la variable Y_{pc} podemos controlar el resultado por efectos del estadio de desarrollo económico alcanzado. El coeficiente t -Student debajo del coeficiente de la variable de corrupción indica que esta hipótesis *no puede ser rechazada al 1% de significación*. Lo mismo puede afirmarse de las ecuaciones restantes.

Las dos últimas dos ecuaciones han sido elegidas para mostrar cómo también se ve afectada la calidad de la infraestructura en los países más corruptos. La ecuación [3] muestra que el Índice de calidad de las rutas (rutas pavimentadas en buenas condiciones como % de las rutas totales) – es decir, rutas en buenas condiciones – tiende a caer en forma significativa al aumentar la corrupción. En forma similar, la ecuación [4] apunta que las Interrupciones del suministro de energía eléctrica aumentan en forma significativa con el índice de corrupción.

⁴⁰ Paulo Mauro, Corruption and Growth, The Quarterly Journal of Economics (1995) 110 (3): 681-712. Abstract: <http://qje.oxfordjournals.org/content/110/3/681.short>