

Corrupción, un punto de vista estratégico

**Enrique A. Bour – Profesor Titular de la UBA
ECON2014 - Septiembre, 2014**

En este documento busco explicar por qué la corrupción es el principal problema económico-político de Argentina en el siglo XXI, y debe ser atacada mediante un programa basado necesariamente en la actividad de líderes políticos y de opinión actuando en forma concertada. Recorro a John Nash y a algunos conceptos de equilibrios múltiples en juegos desarrollados por Thomas Schelling y Roger B. Myerson. Ningún programa descentralizado – es decir, que acuda a la conciencia y decisiones de los ciudadanos – podrá ser efectivo en una sociedad con las características corruptas de nuestro país. Luego de analizar alguna evidencia empírica, extraigo algunas conclusiones aplicables a nuestra economía, que requeriría un sector público mucho más limitado que el actual y un papel más preponderante de los mercados. Se plantea como idea central que la lucha contra la corrupción es la idea fuerza económica más importante de la actualidad, ya que da lugar a un programa comprensivo de gobierno.¹

Indicadores de corrupción

Comenzaré documentando datos bien conocidos sobre el nivel de corrupción en Argentina. En el Anexo se ha incluido como Tabla 1 el ordenamiento de países en 2013 según el Índice Percibido de Corrupción, publicado anualmente por la ONG Transparency International (en adelante, TI). Por su parte, he representado en el Gráfico 1 la Evolución histórica del IPC de TI en Argentina, 1995-2013. Por haber sido medidas en escalas de tiempo irregulares, no he incluido 2 observaciones correspondientes a los años 1985 y 1992. Llamen la atención 1) la abrupta caída del índice de TI, que refleja un gran incremento de la percepción de la corrupción a partir de mediados del gobierno del doctor Menem; 2) la no menos importante estabilización de este indicador a lo largo de los gobiernos del doctor Kirchner y de su esposa; y 3) el elevado nivel de corrupción percibido en Argentina en 2013. Por consiguiente, Argentina evidencia no solamente uno de los índices de percepción de la corrupción más altos del mundo, sino además este índice no ha mostrado indicio alguno de revertirse, ya que se acentuó aún más en 2013.²

Como es notorio, este tema es tratado en forma cotidiana por los medios y nos afecta a todos. Explicaré de dónde proviene mi interés sobre el mismo. En 2012, publicamos con otros profesores de la Facultad de Derecho de la UBA un *Tratado de Análisis Económico del Derecho* coordinado por el Dr. Juan Sola, en el cual intervino, entre otros, el premio Nobel de economía 2006 Edmund S. Phelps. La idea fue brindar un compendio de esa área tan rica llamada *Law and Economics*, con aplicaciones a nuestro país. Escribí varios capítulos que pueden ser bajados de internet³; entre ellos está el capítulo VIII dedicado a la corrupción.

¿Por qué Argentina es uno de los países más corruptos? Acaso en primer lugar, porque *en nuestro país se carece de una voluntad política de luchar en contra de la corrupción*. Lo cual es asaz explicable, teniendo en cuenta todos los beneficios que algunos extraen del andamiaje enclenque de un estado incapaz de coordinar la lucha contra la corrupción.

¹ Agradezco a mi amigo Osvaldo Feinstein, que me allegó material de gran valor y comentó una versión anterior del documento y el trabajo presentado en la Reunión Anual de la AAEP.

² Estos datos están incluidos en mi trabajo *Cleptocracia y Corrupción en Argentina. Los últimos años, 2014*, XLIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Misiones, Noviembre 2014. En él se hallarán detalles sobre la construcción del IPC.

³ http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=240&Itemid=40

Cabe recordar que los estudios disponibles a nivel internacional permiten apreciar la incidencia sustancial de la corrupción al reducir la inversión bruta interna y el crecimiento económico – como se vio en los últimos años en nuestro país – como así también reducir la legitimidad de un gobierno. Está bien documentado internacionalmente que los países corruptos sufren consecuencias negativas en términos económicos, sociales y políticos. El objetivo que persigo en esta nota es puntualizar cómo podría ser encarado un tratamiento anti-corrupción, evitando las frustraciones que han sido moneda corriente en nuestro país. Para ello haré uso de un par de ejemplos muy simples de teoría de los juegos.

Mariano Grondona en su libro sobre el tema (1993), distingue entre “acto corrupto” y “estado de corrupción”. Define al primero como la solución perversa de un conflicto de intereses. Tiene lugar cuando el *mandatario*, una persona obligada moral o legalmente hacia un interés ajeno (el *mandante*), lo pospone en función de un interés propio. Esta definición amplia del acto corrupto incluye tanto al sector público como al privado, tanto al tutor que robó el dinero del menor que estaba a su cargo como al funcionario que hizo trampas en una licitación. A pesar de que ambos son casos de corrupción, existe una diferencia entre ellos. Mientras los actos de corrupción que ocurren en el sector privado pueden ser controlados o castigados por el Estado, ¿quién podría controlar o castigar al Estado? Por otra parte, la corrupción en el sector privado, si existe, tiene a detraer de los beneficios, lo que genera una tendencia automática a su autorregulación. Si los mecanismos del Estado están infiltrados por la corrupción, el sistema queda sin apelaciones. Por eso coincido con Grondona en que la corrupción pública es más grave que la privada, siendo la que analizaremos con detalle en este trabajo. Me concentraré en la corrupción del funcionario público, que puede abusar haciendo uso de su poder de extraer, atraer, o aceptar sobornos del sector privado.

Un trabajo del Banco Mundial (2000) sugiere que la percepción de corrupción en América Latina está a un nivel similar que en los países de Europa Central y Oriental y que los países del medio oriente, inferior a la registrada en el Comunidad de Estados Independientes (es decir, los estados que resultaron de la fractura de la ex URSS), pero muy superior a la existente en los países de la OECD. *Los países en transición fueron los que experimentaron en mayor medida los efectos deletéreos de la corrupción.* Todos los estudios tienden a documentar *que la peor parte del fenómeno siempre la llevan los segmentos más pobres de la población.* La corrupción debilita los servicios públicos, asigna mal los recursos públicos, y pospone el crecimiento necesario para sacar a la población de la pobreza. No solamente en Argentina, sino en todo el mundo abundan historias de pagos pospuestos a jubilados o a pensionados, o beneficios por incapacidad, denegados sólo porque no fueron pagados los sobornos requeridos.

Un estado con estas características puede ser llamado *cleptocrático*, con patrones de corrupción endógenos a las estructuras políticas⁴. El historiador Luis A. Romero se pregunta, recientemente, si el kirchnerismo es populismo o cleptocracia, y afirma *Cleptocracia es un compuesto de dos voces griegas, que significa gobierno de los ladrones. Aunque tenga sabor aristotélico, es una palabra nueva, inventada a principios del siglo XIX y popularizada recientemente. En 2006 el presidente Bush convocó a una acción internacional contra los cleptócratas, pensando en gente como el indonesio Suharto o el congoleño Mobutu. Gradualmente se pasó del círculo de los dictadores al de los gobernantes electos por sufragio. En España la usan los “indignados”. En América latina es común referirla a México, Dominicana, Perú, Venezuela y hasta a Cuba. Ahora también al kirchnerismo. Sin embargo, no ha desplazado al tradicional “populismo”, un vocablo de espectro mucho más amplio... Ambos aceptan que el reparto suele acompañarse de una dosis de corrupción; pero los defensores argumentan que es un “mal de muchos”, o que los fines justifican algunos medios no muy santos.*

⁴ [El kirchnerismo, ¿es populismo o cleptocracia?](#), Clarín, 9 de abril de 2014. Es de hacer notar que la ideología o supuesta ideología, tiene poco que ver con ser cleptócrata, así se puede mencionar a socialdemócratas como Milosevic, o capitalistas como Suharto, ambos calificados como cleptócratas.

Un estado con estas características estaría caracterizado, como lo hacen Joshua Charap y Christian Harm, por su carácter centralizado, planificado a nivel sistémico, como una suerte de *jerarquía predatoria*. En tal sistema, el dictador minimiza la probabilidad de una “revolución de palacio” mediante el mecenazgo y la lealtad que opera mediante una burocracia corrupta. Hay mucha literatura reciente sobre la economía del conflicto y de la cooperación, asociada con Jack Hirshleifer, y con la teoría del crimen organizado, presentada, por ejemplo, por Gianluca Fiorentini y Sam Peltzman, que aún no ha sido empíricamente explotada *pero que se presta muy bien a modelar el surgimiento de estados cleptocráticos* (por ejemplo, Stergios Skaperdas y Constantinos Syropoulos, 1997). Para un análisis de esta literatura reciente, véase Raffo López (2007). Cuánto de estos enfoques podría ser aplicado a nuestro país es aún una cuestión abierta, aunque luego puntualizaré alguna evidencia bien conocida durante la presidencia de los Kirchner. Téngase en cuenta la estrecha vinculación entre corrupción y crimen organizado: según Alfredo Canavese (2004) la corrupción es un crimen organizado *porque un agente utiliza los recursos de un tercer agente en beneficio propio*.

Argentina: populismo, corrupción, economía informal e instituciones

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

Para ello citaré a Federico Sturzenegger (1991): *El paradigma populista rechaza el pensamiento conservador dejando de lado la idea de que hay restricciones de recursos. El trabajo desempleado y la capacidad de capital no utilizada son vistos como evidencia de una carencia de demanda y de la necesidad de políticas expansivas. Las reservas existentes dan lugar a relajar las restricciones externas, sobrevaluar el tipo de cambio, y consiguientemente generar un incremento del salario real. No se considera que la expansión de la demanda sea inflacionaria*. Sturzenegger demuestra luego que estas políticas son inconsistentes. *¿Por qué se siguen políticas populistas?* Una posibilidad que él menciona es la corrupción (si el gobierno representa a cierto factor de producción). El problema de esta hipótesis es que las políticas implementadas terminaron perjudicando eventualmente a su representado. Con todo, concluye Sturzenegger, “esta explicación debe aproximarse mucho a la verdad”.

El populismo con una significación peyorativa, que es la principalmente usada, es el uso de *medidas de gobierno populares, destinadas a ganar la simpatía de la población, particularmente si ésta posee derecho a voto, aún a costa de tomar medidas contrarias al estado democrático*. Sin embargo, a pesar de las características anti-institucionales que pueda tener, su objetivo primordial no es transformar profundamente las estructuras y relaciones sociales, económicas y políticas (en muchos casos los movimientos populistas planean evitarlo) sino *preservar el poder y la hegemonía política* a través de la popularidad entre las masas. Ernesto Laclau (2005), autor de cabecera de Cristina Fernández de Kirchner, afirmaba que el populismo es la mejor forma de organización política pues da mayor lugar y representatividad a clases que hasta el momento estaban relegadas. No obstante, algunos post-marxistas como Korstanje (2013) sugieren que si bien el populismo permite una mayor participación política, lo hace a costa de desinversión. El riesgo y el interés resguardan al orden capitalista. Cuando un orden populista introduce cambios de

base en la distribución, el capital es repatriado hacia otros países acelerando la desinversión. *De resultas, el estado debe intervenir en la mayoría de las instituciones democráticas, afectando seriamente la gobernabilidad. Según él, el populismo paradójicamente sienta las bases para el gobierno totalitario pues incapacitado para crear confianza en los mercados, y en la búsqueda de legitimidad necesaria para funcionar, debe intervenir en los otros poderes republicanos. La dictadura nace como mecanismo político empleado para que las elites mantengan su legitimidad.*⁵

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

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

La *corrupción del poder judicial* es especialmente dañina. Una economía de mercado descansa en que estén vigentes las reglas de un estado de derecho. Si se fracasa en este sentido, las empresas tendrán una *reducción de los incentivos a invertir*, o se verán obligadas a *buscar medios privados más costosos de ejecutar los contratos*. Pero lo más grave es que un sistema legal corrupto *socava la credibilidad del Estado* y hace que la implementación de políticas públicas sea más difícil.

Algo de esto estamos viendo en nuestro país: *la corrupción erosiona la confianza en las instituciones del estado, lo que a su vez debilita la capacidad del estado de luchar contra la corrupción.* Otro aspecto relevante es que la corrupción tiende a debilitar la disuasión del criminal. Esto ha sido puntualizado por Becker & Stigler y Bowles & Garoupa, dado que en presencia de corrupción, el gobierno debería diseñar distintas políticas legales más duras en castigar las ofensas criminales o sancionar con dureza la corrupción.

Vito Tanzi abordó la cuestión de la corrupción legal (2006), que se puede manifestar de dos formas. Una es mediante la *captura del estado*, cuando un grupo político lo captura y luego promueve la aprobación de leyes y regulaciones que lo favorecen. Esto puede hacerse de modo totalmente legal usando la estructura del estado. Tal vez el ejemplo más rutilante de esta instancia sea la situación actual de Argentina, donde la agrupación La Cámpora – una

⁵ Pilares básicos del populismo son la *reivindicación del rol del Estado* como defensor de los intereses de la generalidad de una población a través del estatismo, el intervencionismo y la seguridad social con el fin de lograr la justicia social y el Estado de bienestar.

agrupación política de marcada orientación peronista y kirchnerista, que apoya, desde sus inicios, las gestiones de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner – ha pasado a controlar importantes cargos en el sector público argentino. También puede hacerse explotando la *complejidad*, y éste es un problema. La razón es que los sistemas tributario y legal son muy complejos. Si se es muy rico, para encarar un caso puede contratar al abogado más inteligente o *top* de la city, que le permitirá explotar todas las complejidades del derecho. En caso contrario, no podrá hacerlo, lo que plantea un problema entre los que tienen mucho dinero y los que no lo tienen.

Instituciones. No se podrá exagerar la importancia de las instituciones para controlar la perversidad de un sistema corrupto. En un mercado floreciente, se requiere un sistema económico apropiado y un sistema político que “imponga límites a la capacidad del estado de confiscar riqueza”; en otros términos, un gobierno limitado, es decir instituciones políticas que en forma creíble comprometan al estado a honrar los derechos económicos y políticos”. (Weingast, 1995). El federalismo fue un factor clave en el crecimiento económico inglés y norteamericano, así como está siendo de gran ayuda para el reciente crecimiento económico de China. Gurgur y Shah (2000) sostienen que la descentralización está a favor de una mayor rendición de cuentas del sector público y una corrupción más reducida. También encuentran que la descentralización tiene un impacto negativo más importante sobre la corrupción en los países unitarios que en los federales.

Shleifer y Vishny (1993) hallan que la *estructura de las instituciones de gobierno y el proceso político* son factores determinantes del nivel de corrupción. Por ejemplo, los gobiernos débiles que no controlan a sus organismos tienden a exhibir patrones de corrupción *ultra-elevados*. Además, *la ilegalidad de la corrupción y el carácter secreto de la misma la hacen más distorsiva y costosa que su actividad hermana, la tributación*. A juicio de los autores, ello explica por qué la corrupción es tan elevada y costosa para los países en desarrollo. Y a mi juicio, también para nuestro país.

Fraude endémico criminal y malversación

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

Hoy existe un caso similar en Argentina, el de Lázaro Báez. De ser simple empleado bancario, desde 2005 ascendió rápidamente por la enorme cantidad de obras públicas adjudicadas a sus empresas, que obtuvieron 82 % de las licitaciones en contratos estatales otorgados por el gobierno de la provincia de Santa Cruz durante la presidencia de Néstor Kirchner (Carlos J. Aga, 2012). Conformó el directorio de Austral Construcciones S.A., que obtuvo la mayor cantidad de obras públicas en la provincia de Santa Cruz en ese período, y que ganó el 12 % de los contratos licitados por el Ministerio de Planificación, siendo Julio de Vido ministro, y en cinco años recibió 4000 millones de pesos en contratos estatales y 1200 millones en contratos de la provincia de Santa Cruz. Además, la empresa “Austral Construcciones”, es investigada por lavado de dinero en el Principado de Liechtenstein. Lázaro Báez le otorgó una enorme cantidad de préstamos a Kirchner a través del Banco de

Santa Cruz, préstamos que la entidad estatal nunca llegó a recuperar porque no fueron cobrados. Lázaro Báez es dueño de las firmas petroleras Epsur SA y Misahar SA. De las 14 zonas petroleras licitadas por el estado en la provincia de Santa Cruz Lázaro Báez ganó 6 licitaciones. En diciembre de 2013 Báez presentó una medida cautelar urgente para que no se publiquen datos sobre sus empresas o sus vínculos con la familia Kirchner en la prensa por cualquier medio gráfico, radial, televisivo, internet y organismos públicos. La medida fue rechazada por el Foro de Periodismo Argentino (Foepa) y Adepa, por considerarse que la información reviste interés, y tratarse de negocios vinculados con funcionarios públicos. Estos datos aparecen en wikipedia.⁶ Posteriormente, el periodista Jorge Lanata reveló: *“cuando investigábamos la ruta del dinero K yo nunca pensé que esto terminaba en Cristina. Realmente. Pensé que terminaba en Lázaro Báez o, como mucho, en Néstor. Por supuesto, estábamos seguros de lo que sacábamos al aire pero nunca pensamos que todo iba a seguir desarrollándose igual. Que, de golpe, se iban a ocultar las pruebas; que el juez iba a manipular la causa; que iban a hacer todo lo posible por no complicar a la gente del Gobierno. Que iban a echar a un juez, a un fiscal, a un procurador. Pasó de todo.”* (Perfil, 13 de abril de 2014).

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

Equilibrio de Corrupción

Consideremos la matriz del juego siguiente:

	2 limpio	2 corrupto
1 limpio	50, 50	0, 40
1 corrupto	40, 0	20, 20

En este juego, los jugadores 1 y 2 hacen jugadas simultáneas e independientes sobre si se acercarán al otro jugador jugando en forma “limpia” o “corrupta”. Por ejemplo, podría tratarse de un caso de un funcionario público (jugador 1) que debe decidir si aplica las leyes en forma limpia y transparente (es decir, aplicando la letra y espíritu de la ley) o corrupta (obtener algún beneficio personal a cambio de reducir su supervisión) a un conjunto de empresas (por ejemplo, un secretario de Comercio que debe velar por el abastecimiento de la población, para lo cual dispone de recursos legales como una “ley de abastecimiento”, que supuestamente instrumenta el interés general). Frente a él, tenemos a una empresa (agente 2) que debe optar bien por actuar en forma “limpia” (exhibiendo toda la información pertinente al secretario de comercio), o en forma “corrupta” (ocultando información, y pagando un soborno al funcionario de la secretaría para que éste no revele información que podría producirle pérdidas económicas).

Como se puede comprobar, que ambos sean limpios es un equilibrio de Nash, y también lo es que ambos sean corruptos.⁷ Además, hay un equilibrio aleatorizado en el que cada jugador tiene una probabilidad independiente = $\frac{2}{3}$ de ser limpio.⁸ Ahora bien, si, como a veces

⁶ http://es.wikipedia.org/wiki/Caso_L%C3%A1zaro_B%C3%A1ez#cite_note-Matteo-14

⁷ En la literatura se denomina a los pares (50, 50) y (20, 20) *equilibrios focales* o *puntos de Schelling*. Thomas Schelling (1960) fue el primer economista que analizó estas situaciones estratégicas mediante teoría de los juegos.

⁸ Roger B. Myerson (2009).

esperamos los economistas, un equilibrio de Nash Pareto-dominado por otro equilibrio de Nash nunca tendrá lugar, tendremos la única predicción “agradable” de este juego, ya que el equilibrio (50, 50) domina en sentido de Pareto al otro equilibrio (20, 20). Pero este enfoque no nos dejaría ver la posibilidad de una importante patología social cuando la gente se concentra en el equilibrio malo. *Supongamos que el juego es jugado en un contexto en el que la conducta de corrupción resulta la expectativa normal*, basada en las expectativas culturales y la experiencia de los jugadores en situaciones similares. Luego cada jugador tendería a cumplir con sus expectativas. Ninguno podrá mejorar la situación actuando solo. Por ejemplo, si 2 desea actuar en forma limpia sólo tendrá un pago igual a cero, comparado con 20. *La patología del equilibrio de corrupción es una patología social que surge de las expectativas de cada uno sobre lo que hará el otro*. Sólo se pueden mejorar las perspectivas mediante un cambio social, es decir, un cambio de las expectativas sociales de todos.

Ahora imaginemos dos islas pobladas por gente que se encuentran de a dos para jugar este juego. Los habitantes de la primera isla se concentran en el equilibrio *bueno*, pero los de la segunda isla están culturalmente dispuestos a concentrarse en el equilibrio *malo*. Se trata de un modelo sencillo de empobrecimiento, explicado por la *corrupción*. Si modelamos a la corrupción como un factor focal, en lugar de uno que tiene un efecto sobre las preferencias de los individuos, podemos realizar comparaciones significativas de los pagos entre las dos islas, porque desplazarse de una isla a la otra no cambiaría las preferencias individuales. *Las dos islas tienen los mismos fundamentos, pero los resultados económicos son peores en la segunda porque allí sus habitantes tienen expectativas diferentes*. En ambas islas los pobladores son racionales, pero si un individuo de la isla corrupta tratara de resolver el problema actuando como si estuviera en la isla limpia sólo lograría reducir su pago de 20 a 0.

Si queremos curar la situación de corrupción de la segunda isla, debemos conseguir la atención de todos sus pobladores y lograr, en cierta forma, que se concentren todos en el mejor equilibrio. Ahora bien, estas expectativas sociales patológicas sólo pueden ser alteradas por alguien que sea percibido como la *autoridad* o como el *líder*, que pueda identificar un mejor equilibrio de Nash para todos. Naturalmente, en la vida real los problemas de corrupción aparecen en sistemas sociales más complejos que el de este ejemplo. *Un aspirante a reformador que busca mejorar el bienestar social cambiando la conducta de la gente para alcanzar un equilibrio superior debe tener cuidado de identificar un plan social que sea efectivamente un equilibrio de Nash, así nadie puede beneficiarse de modo unilateral desviándose del plan*. Si el líder buscara cambiar las expectativas de la gente en un plan que no sea un equilibrio de Nash, sus exhortaciones a cambiar la conducta serían socavadas por desvíos racionales. A lo que apunta este ejemplo es que, aunque se entienda bien lo que es un mejor equilibrio, aún subsiste un problema social no trivial de cómo cambiar las expectativas de la gente hacia un mejor equilibrio. *Semejante cambio social coordinado requiere alguna forma de liderazgo socialmente aceptado, que puede depender de factores que sean esencialmente políticos*.

En general, cuando alguien tiene poder de monopolio sobre un bien o servicio y tiene plena discrecionalidad en otorgarlo sin rendir cuenta de sus acciones, se puede esperar un estado de corrupción galopante. Podemos representar la situación mediante una fórmula, donde C corresponde a corrupción, M a monopolio, D a discrecionalidad y R a rendición de cuentas (Klitgaard, 1998):

$$C = M + D - R.$$

Esta fórmula puede servir como guía de una campaña anti-corrupción. Sugiere que se debería: (1) *Reducir el poder de monopolio de los funcionarios públicos* – evitando la concesión de regulaciones discrecionales e introduciendo la rotación de funcionarios para un control mutuo de los mismos; (2) *Clarificar la extensión del margen de discrecionalidad* – esto tal vez requeriría normas que simplifiquen las reglas y el rol de la regulación,

aumentando la transparencia y la comprensión por parte de la ciudadanía de cómo funciona el sistema; (3) *Aumentar y mejorar la rendición de cuentas* – mediante auditores internos, ciudadanos, ONGs y participación de los medios en todo el proceso. Klitgaard también puntualiza que la corrupción es un crimen asociado al cálculo, no a la pasión. Que hay funcionarios honestos que resistirán a la mayoría de las tentaciones. *Pero cuando la “limosna” es grande, la probabilidad de ser identificado pequeña, y las penalidades de ser aprehendido despreciables, la mayoría de los funcionarios sucumbirá.*

No debe despreciarse la importancia de sancionar con el máximo rigor a los funcionarios *top* de la administración pública. El problema es que los funcionarios corruptos son monopolistas que no están dispuestos a sacrificar sus rentas. De modo que se alcanza un equilibrio de corrupción en el cual ganan los dirigentes y algunos funcionarios – incluyendo algunas empresas privadas – pero en el que termina perdiendo la sociedad. Este hecho puede visualizarse mediante el famoso Dilema del Prisionero, representado en la matriz siguiente, con un único equilibrio de Nash (2, 2):

		Funcionario	
		Limpio	Corrupto
Líderes económicos	Limpio	(4, 4)	(4, 5)
	Corrupto	(5, 4)	(2, 2)

Posiblemente esta estructura represente la situación actual de nuestro país, en la cual los líderes políticos y económicos están atrapados en un dilema en el que la estrategia que domina a la conducta limpia sea la corrupta.

Como se dijo, los motivos por los que la gente actúa corruptamente son el bajo riesgo de ser detectado y las bajas penalidades, aunque con grandes beneficios. *Pero si hay corrupción sistemática, como en nuestro país, aplicar disposiciones contra los funcionarios corruptos no será suficiente. Es más importante concentrarse en todo el sistema.* Esto nos conduce a la liberalización económica y a la supresión de barreras a la entrada de tipo administrativo, como los permisos de importación y de exportación, licencias, transparencia y claridad de la gestión pública, así como regímenes de privatización y otorgamiento de derechos de concesión. A mayor cantidad de reformas en tal sentido, menos corrupción habrá. *Mas es necesario reconocer que este programa no puede ser llevado a cabo de la noche a la mañana, por lo cual será conveniente poner en práctica un análisis costo-beneficio que identifique aquellas formas de corrupción con mayores costos económicos: por mi parte, estimo que son más dañinas las prácticas que tienden a distorsionar las políticas, que las que llevan a que algún acomodado consiga un contrato del sector público.*

En tal sentido, un programa anti-corrupción en Argentina, 2014, constituye todo un programa económico.⁹

Conclusiones

⁹ Me ha sido sugerido que este enfoque anti-corrupción guarda conexión con el enfoque *indirecto* del libro de Guido Di Tella (1973), en el que Di Tella interpreta a Liddell Hart.

Hemos visto que, usando una simple estructura de juegos con equilibrios múltiples de Nash, ningún programa que descansa en medidas parciales podrá ser efectivo para una sociedad con las características corruptas de nuestro país. El problema radica en que, al tratarse de una patología social, el *cáncer de la corrupción* sólo puede ser erradicado con medicina heroica. El punto de partida debería ser tomar como ejemplo a otros países que han aplicado en forma exitosa estrategias anti-corrupción. Uno de ellos es Singapur, que logró una disminución muy importante de la corrupción en los últimos 30 años, y que ahora se halla entre los diez países del rango superior con el índice más bajo de corrupción.

La conclusión positiva es que al parecer existe otro punto de equilibrio accesible. También una advertencia: los populismos son proclives a albergar esquemas corruptos. Sobre ello, es más difícil formular una recomendación desde el punto de vista de este documento.

Referencias

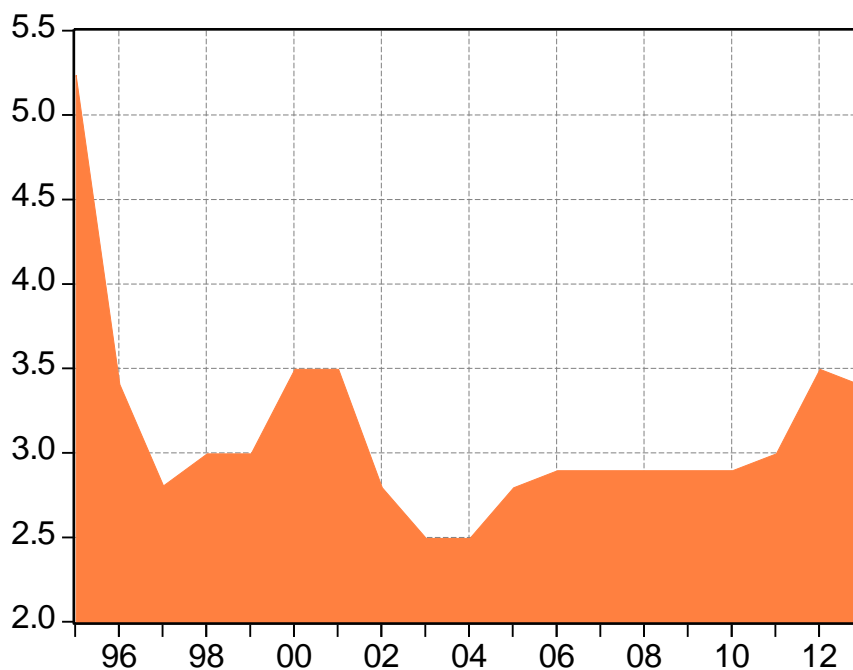
- Aga, Carlos José La maldición argentina, 2012.
- Alexander, D. The Italian mafia's legacy of high-rise death traps (Transparency International. Global Corruption Report).
- Binmore, Ken Game Theory and Institutions, 2010.
- Bowles, R. and N. Garoupa, 1997, Casual Police Corruption and the Economics of Crime, International Rev. of Law and Economics, vol. 17 (1).
- Canavese, Alfredo Commons, anti-commons, corruption and 'maffia' behavior, 2004.
- Charap Joshua and Christian Harm, Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State, IMF, 1999.
- Di Tella, Guido, La Estrategia Del Desarrollo Indirecto, 1973.
- Grondona, Mariano La Corrupción, Planeta, 1993.
- Gurgur, Tugrul and Anwar Shah (2000), Localization and Corruption: Panacea or Pandora's Box? , World Bank.
- Klitgaard, Robert International Cooperation Against Corruption, Finance & Development / March 1998.
- Korstanje, Maximiliano 2013, Democracia y Autoritarismo, la razón populista. Nómadas: revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas. Número 13.
- Laclau, Ernesto (2005) La Razón Populista, Buenos Aires, FCE.
- Myerson, Roger B. Learning from Schelling's Strategy of Conflict, Journal of Economic Literature, Vol. 47, No. 4 (December 2009).
- Raffo López, Leonardo El Modelo de Skaperdas y Syropoulos, Revista de Economía Institucional, Vol. 9, N° 7, 2007.
- Seligson, Mitchell A., The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries, The Journal of Politics, Vol. 64, No. 2 (May, 2002).
- Skaperdas Stergios and Constantinos Syropoulos, Gangs as Primitive States, The Economics of Organized Crime, 1997.
- Schelling, Thomas Strategy of Conflict (1960).
- Shleifer, Andrei and Robert W. Vishny, Corruption, 1993, NBER Working Paper.
- Stigler, George J. and Gary S. Becker, 1977, De Gustibus Non Est Disputandum, The American Economic Review, Vol. 67, No. 2.
- Sturzenegger, Federico Description of a Populist Experience: Argentina, 1973-1976, Rudiger Dornbusch and Sebastian Edwards, editors, The Macroeconomics of Populism in Latin America, 1991.
- Tanzi, Vito, Corruption and Economic Activity, The Egyptian Center for Economic Studies, 2006.
- The Economics of Organized Crime, edited by Gianluca Fiorentini and Sam Peltzman, 1997.
- Transparency International, Corruption Perception Index 2013
- Weingast, Barry The economic role of political institutions, Market-Preserving federalism and economic development. Journal of Law, Economics, and Organization 11 (1):1995.
- World Bank, 2000, Anticorruption in Transition - A Contribution to the Policy Debate. The World Bank: Washington, D.C.

Tabla 1
Lista abreviada del Índice de Corrupción en 2013

País	CPI	Nº fuentes
Dinamarca	91	7
Canadá	81	7
Uruguay	73	6
U.S.A.	73	9
Chile	71	9
Costa Rica	53	5
Brasil	42	8
Argentina	34	8
Bolivia	34	7
Rep. Dominicana	29	6
Rusia	28	9
Venezuela	20	7

Fuente: Transparency International, Corruption Perception Index 2013

Gráfico 1
Evolución histórica del IPC en Argentina, 1995-2013



Faltan 2 observaciones irregulares: 4.94 (1985) y 5.91 (1992)