

Brodschi, Ezequiel ; Fracchia, Eduardo ; López Amorós, Martín

La corrupción en la Argentina : un diagnóstico de la actual situación

Ensayos de Política Económica N° 3, 2009

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Brodschi, E., Fracchia, E., López Amorós, M. (2009). La corrupción en la Argentina : un diagnóstico de la actual situación [en línea], *Ensayos de Política Económica*, 3. Recuperado de <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/corrupcion-argentina-diagnostico-situacion-actual.pdf> [Fecha de consulta:.....]

(Se recomienda indicar fecha de consulta al final de la cita. Ej: [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2010]).

La corrupción en la Argentina: un diagnóstico de la situación actual

Ezequiel Brodschi¹, Eduardo Fracchia² y Martín López Amorós³

Resumen

Este trabajo pretende brindar un marco para el análisis del fenómeno de la corrupción en Argentina. Para ello, se concentra el estudio de la situación actual desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa, analizando los datos de corrupción recopilados por agencias especializadas, así como el desempeño de las instituciones en la lucha contra la corrupción, y calculando su costo en términos macroeconómicos. El trabajo concluye con algunas lecciones de política para la Argentina derivadas de la evidencia aportada.

Abstract

This paper aims to provide a framework to the analysis of the phenomenon of corruption in Argentina. To achieve this, we focus on studying the current situation from a quantitative and qualitative analysis, taking into accounts the corruption data collected by agencies, analyzing the performance of institutions in the fight against corruption and calculating the cost in macroeconomic terms of corruption. Finally, to complete the work, some policy recommendations for Argentina resulting from the evidence found in this dissertation.

Palabras clave: Corrupción, organismos de control, costo de la corrupción.

Clasificación JEL:

H83 Administración Pública

K2 Derecho Administrativo

K23 Industrias reguladas y derecho administrativo

Dirección contacto: efracchia@iae.edu.ar

ezebrodschi@hotmail.com

fmlamoros@hotmail.com

1.- Area de Economía, IAE- Universidad Austral.

2.- Area de Economía, IAE- Universidad Austral.

3.- Area de Economía, IAE- Universidad Austral.

1. Evolución reciente de la corrupción en la Argentina

Un primer punto central que nos interesa evaluar a la hora de estudiar el fenómeno de la corrupción en la Argentina es su evolución en los últimos años. Como paso previo a todo análisis cualitativo de la corrupción, es preciso tomar conciencia de la evolución de la incidencia del fenómeno; no es lo mismo lidiar con la corrupción cuando ésta es un fenómeno de creciente importancia y de incidencia generalizada que cuando su incidencia es leve y decreciente.

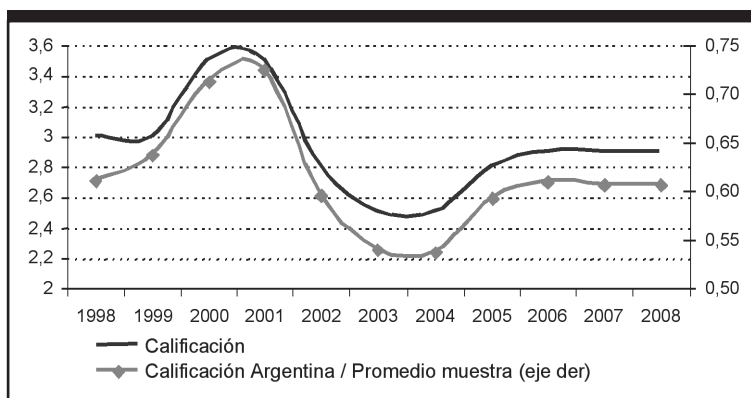
Como se destaca en toda la literatura del tema (ver, por ejemplo, Seldadyo y De Haan, 2006), la corrupción es un fenómeno abstracto cuyo concepto aún se discute, por lo que no existe una medida universalmente aceptada y confiable de la incidencia de la corrupción en un país. En cambio, se cuenta con una gran cantidad de índices de diferentes características que intentan llegar a una medición aproximada del fenómeno.

Partiendo de esto, nuestra intención en nuestra sección es aproximarnos a un análisis de la corrupción en Argentina a través de los diversos indicadores disponibles, con el fin de encontrar las tendencias comunes evidenciadas por las series utilizadas.

La incidencia de la corrupción en Argentina en los últimos años

Probablemente el índice de corrupción más difundido en la actualidad es el de Transparency International, que en el caso de la Argentina es elaborado con el apoyo local de Poder Ciudadano. El índice, que en realidad mide la corrupción percibida, califica a cada país de acuerdo con su desempeño en materia de corrupción. Esto es, calificaciones más altas implican menores niveles de corrupción.

Gráfico 1 – Desempeño argentino en materia de corrupción

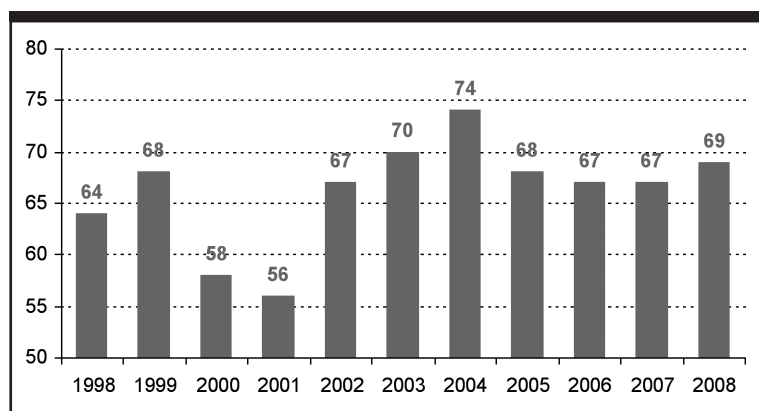


Fuente: Transparency International.

En el caso de la Argentina, el gráfico evidencia que la crisis de 2001-2002 cortó un claro proceso de mejora de la transparencia, llevando a Argentina a un nivel de corrupción de la que parcialmente se ha recuperado. El gráfico muestra en cierto sentido un proceso de histéresis de la corrupción en Argentina: la crisis generó que la corrupción percibida se ubicara un escalón por encima del nivel de precrisis. Los datos arrojan entonces tres cuestiones de interés para analizar: i) ¿cómo se logró reducir la corrupción a finales de los noventa?, ii) ¿por qué la crisis disparó el nivel de corrupción? y iii) ¿por qué la corrupción no volvió a su nivel de pre-crisis? No contestaremos estas preguntas en este punto porque forman parte del análisis de los determinantes y las consecuencias de la corrupción, pero las dejamos planteadas para no perder de perspectiva el desempeño de la Argentina en los últimos años en materia de corrupción.

Otra cuestión que se desprende del gráfico es que la Argentina no sólo ha empeorado en términos absolutos, sino también en términos relativos. Esto es indicativo de que el incremento de la corrupción, lejos de ser un fenómeno generalizado, responde al caso concreto de la Argentina, con lo que su explicación no debería exceder las fronteras del país.

Gráfico 2 – Ranking de Argentina entre 95 países

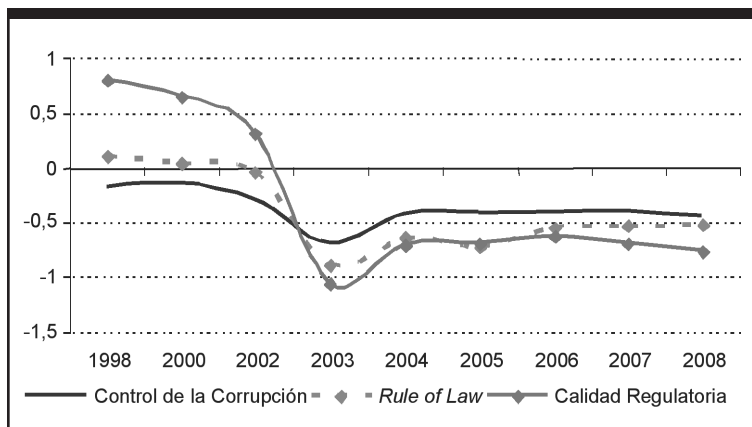


Fuente: Transparency International.

Si bien el indicador de Transparency International es el de mayor difusión, no es el único. Por ejemplo, Daniel Kaufmann elabora anualmente diversos índices de gobernabilidad, varios de los cuales pretenden reflejar cuestiones ligadas a la corrupción. Una ventaja de estos índices es que permiten ver más en detalle los aspectos relevantes de cada país, además de que las muestras son mucho mayores a las de Transparency International.

Los índices elaborados por Kaufmann confirman la evolución analizada en los párrafos precedentes, caracterizada por el marcado deterioro de los indicadores tras la crisis de 2001/2002 y la recuperación posterior, aunque sin llegar a los niveles de precrisis. Todo esto, debemos decir, en un contexto en que el desempeño antes de la crisis tampoco era satisfactorio.

Gráfico 3 – Desempeño de Argentina en materia de Control de Corrupción, Rule of Law y Calidad Regulatoria



Fuente: Governance Matters VII.

Más aún, se observa que el comportamiento descrito por el índice general de Transparency International se verifica también para los principales subíndices, lo que estaría indicando que el incremento de la corrupción se dio en un contexto –o acompañado– de deterioro de la calidad institucional de la Argentina en general. Estos simples gráficos aportan la primera evidencia a favor de una teoría “institucional” de los determinantes de la corrupción.

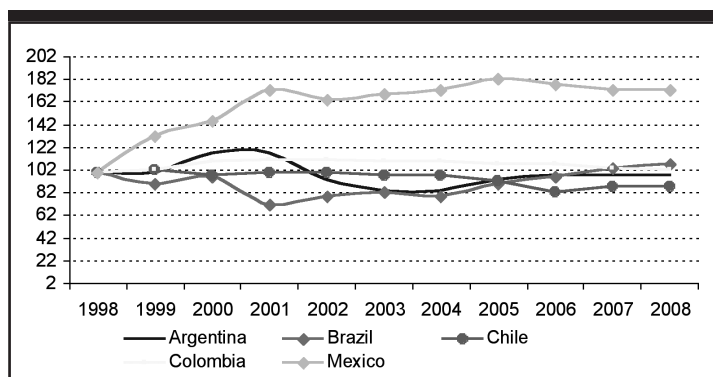
Evidentemente, no debe perderse de vista que los índices analizados miden variables percibidas. En parte, el comportamiento observado puede responder a los cambios de ánimo de la sociedad argentina. Así como las mejoras observadas entre 1999 y 2001 pueden ser una respuesta al discurso anti-corrupción sobre el que basó su gestión el gobierno de la Alianza, es probable que la abrupta caída de 2002 sea consecuencia de la visión más negativa que el país pasó a generar en la mayor parte de los analistas y en la sociedad en general.

No obstante ello, eso no quita relevancia a estos índices; son muchos los teóricos que señalan que es en realidad más importante la corrupción percibida que la efectiva, porque es la primera la que se toma en cuenta a la hora de planificar proyectos de inversión y decidir su viabilidad. Desde esta perspectiva, entonces, no podemos limitarnos en este trabajo a analizar los factores objetivos que pueden haber determinado la variación en los niveles de corrupción efectivos, sino que debemos también estudiar los factores que pueden haber afectado la percepción de parte de la sociedad y los analistas.

A nivel regional, se observa que el desempeño de la Argentina no ha sido favorable en materia de corrupción. De las cinco mayores economías latinoamericanas, Argentina se muestra como la segunda que mayor deterioro ha sufrido desde 1998 en sus indicadores de transparencia. A esto hay que sumarle el agravante de que el país que lidera el deterioro es Chile, que muestra los

mejores indicadores de la región, con lo que la caída en su caso es menos grave que en el argentino. La contraparte es México, que mostró entre 1998 y 2001 una clara mejora de sus indicadores y que ahora se ha estabilizado en valores históricamente elevados.

Gráfico 4 – Desempeño de principales economías de la región

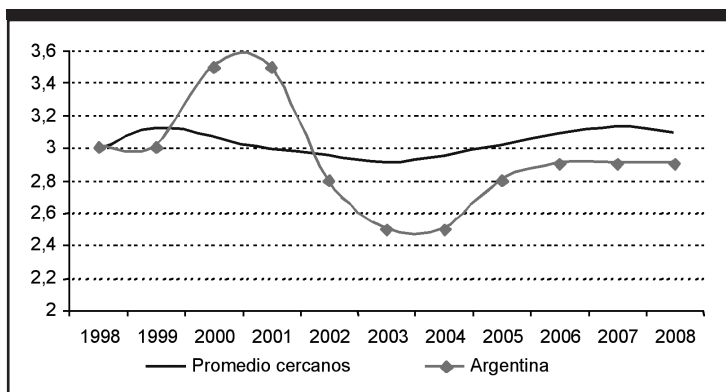


Fuente: Transparency International.

El principal problema que se supone que genera el mal desempeño de la Argentina en el ámbito regional es que los inversores atraídos por el crecimiento latinoamericano podrían preferir países que muestran una trayectoria institucional sólida, materia en la que Argentina viene flaqueando. De todos modos, ésta es una hipótesis que debe ser contrastada, algo que intentaremos hacer en este trabajo.

Otra cuestión que puede resultarnos relevante es estudiar cómo han evolucionado los países del mundo que en 1998 tenían un nivel de corrupción percibida similar al de Argentina. En ese sentido, también se observa un desempeño relativamente malo; mientras los países que compartieron el grupo con Argentina mostraron una evolución suave pero con una leve tendencia a la mejora, Argentina ha mostrado fuertes fluctuaciones, además de la mencionada tendencia al deterioro de la transparencia. Sobre este aspecto, es importante tomar en cuenta que la volatilidad del nivel de corrupción también es una variable importante, ya que es una fuente de incertidumbre adicional que deben enfrentar los consumidores, inversores y *policy-makers*. Esto es, no sólo la Argentina parece sufrir niveles de corrupción elevados, sino que su incidencia varía significativamente en lapsos relativamente cortos, con lo que se dificulta tener certezas a la hora de tomar decisiones y diseñar políticas.

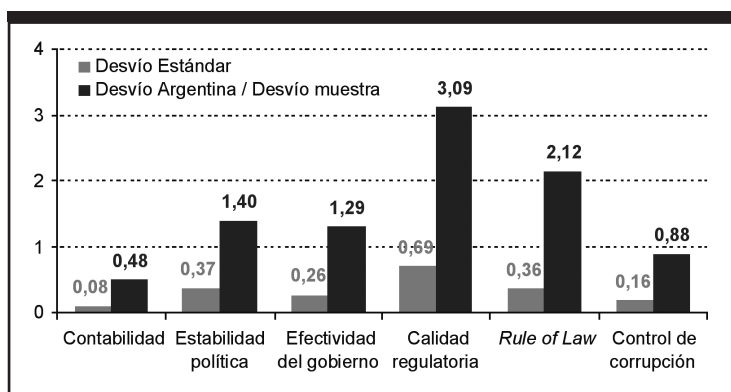
Gráfico 5 – Desempeño de países con índices de corrupción semejantes a los de Argentina en 1998



Fuente: Transparency International.

Una caracterización de la situación argentina en materia de corrupción requiere, además de un análisis de orden cuantitativo, un estudio de los factores en los que el país viene mostrando un mayor deterioro relativo. Como señalamos anteriormente, el deterioro argentino parece ser generalizado, como lo reflejan los índices de Calidad Regulatoria, Control de la Corrupción y *Rule of Law*. Sin embargo, la amplitud de sus oscilaciones muestra diferencias significativas, como lo reflejan los errores estándar de las calificaciones de la Argentina en los índices de Kaufmann.

Gráfico 6 – Desvío Estándar y Desvío Estándar sobre promedio de la muestra de Argentina

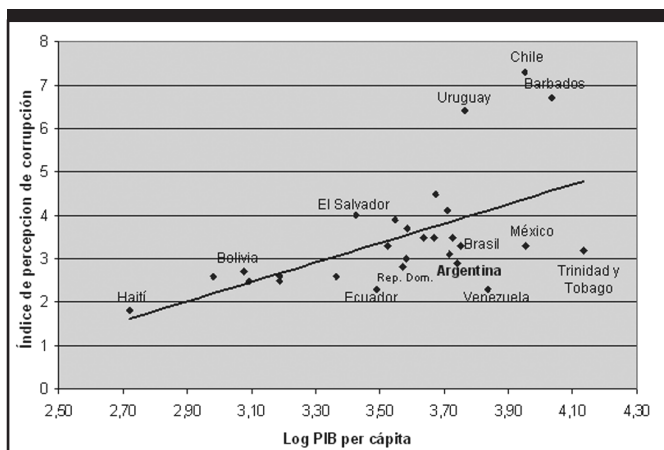


Fuente: Governance Matters VII.

Es interesante marcar que la Argentina muestra mayor volatilidad que el promedio de la muestra en cuatro de los seis índices que conforman los indicadores de Governance de Kaufmann, lo que confirma nuestro punto anterior: la Argentina no sólo muestra una calidad institucional y de transparencia relativamente baja, sino que además muestra mayor volatilidad en esos aspectos, lo que potencialmente supone un problema adicional. Este aspecto característico del país, consideramos, debe ser tomado muy en cuenta a la hora de diagnosticar la situación del país y tomar decisiones de política.

Otra forma de evaluar la situación de la Argentina es a través de una comparación de la incidencia de la corrupción en el país con otros países de similar desarrollo. La teoría ha señalado que existe cierta relación entre el nivel de desarrollo de los países y la incidencia de la corrupción que en ellos se observa. En particular, puede ser interesante observar la relación entre corrupción y nivel de ingresos en Latinoamérica.

Gráfico 7 – Relación PIB per cápita – Nivel de corrupción en América Latina



Fuente: CEPAL y Transparency Internacional.

Como refleja el gráfico, la Argentina muestra un nivel de corrupción superior a la correspondiente a su nivel de PIB, de acuerdo con la relación que se desprende de las observaciones de América Latina.

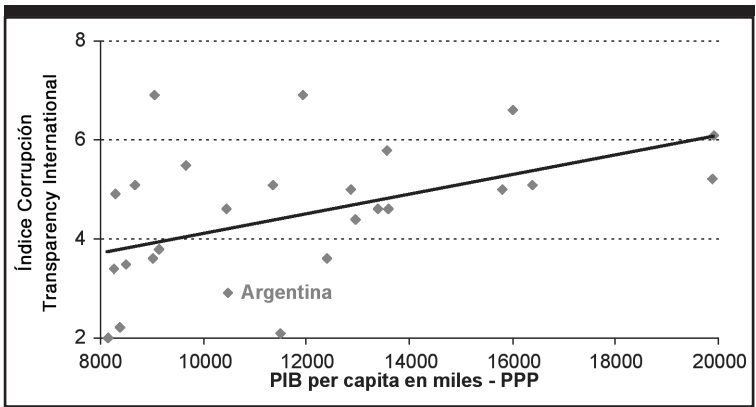
Se observa, además, una gran dispersión con respecto a la tendencia media. Por ejemplo, Uruguay tiene un PIB per cápita similar al de Argentina y Brasil, pero su índice de corrupción es 3,5 puntos más alto que estos dos países (el índice va de 1 a 10, representando 10 el menor nivel de percepción de corrupción).

Uruguay, Chile y Barbados tienen niveles muy bajos de corrupción para el nivel de ingreso de su economía. En contraposición, países como Venezuela y Trinidad y Tobago tienen niveles altos de corrupción para el nivel relativamente alto de PIB per cápita que poseen.

Argentina, si bien no es el caso más extremo, presenta un nivel muy alto de corrupción, dado su nivel de ingresos. En este sentido, es de vital interés comparar las características institucionales y económicas de Argentina en relación con Chile y Uruguay. Esto podría facilitar el desglose de los factores más importantes que colocan a la Argentina dentro de los países con peor reputación sobre corrupción.

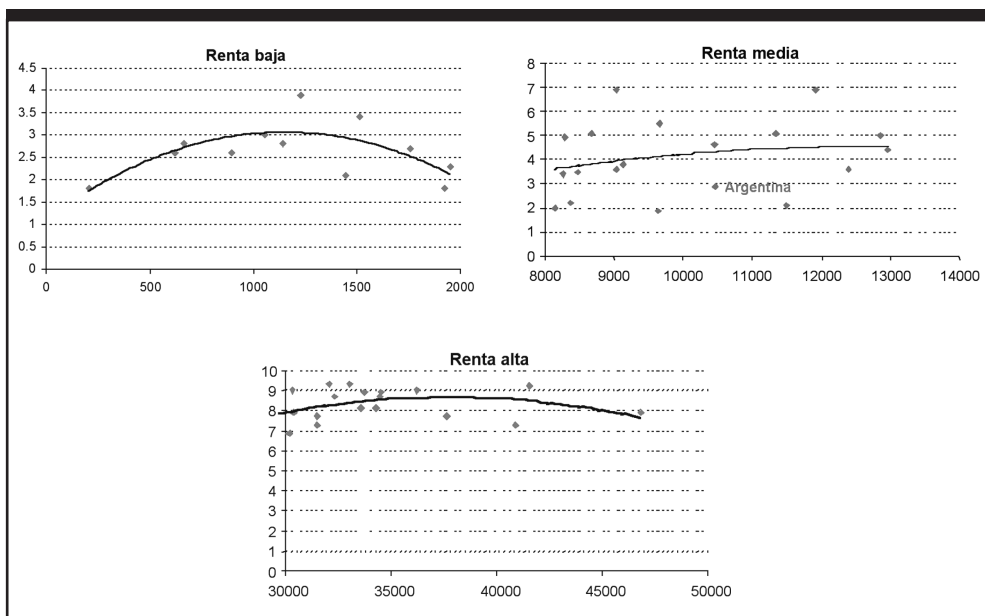
El mismo análisis puede hacerse para una muestra más amplia que la de América Latina. Tomando, por ejemplo

Gráfico 8 – Relación PIB per cápita – Nivel de Corrupción en países con ingresos de entre US\$ 8.000 y US\$ 20.000 en PPP



Fuente: Fondo Monetario Internacional y Transparency International.

Saliendo del espacio de América Latina, el desempeño relativo de Argentina, de acuerdo con su nivel de ingresos, es malo, ya que es uno de los países que más se aleja del punto que le correspondería según la tendencia lineal trazada. Por supuesto, la teoría ha advertido que la relación entre el nivel de ingreso y la incidencia de la corrupción muestra varias salvedades por las que el fenómeno observado en la Argentina no sería del todo desconcertante. Un primer punto es que la relación entre ambas variables no sería lineal, sino que sería creciente para algunos tramos de ingreso y decreciente para otros. Segmentando la muestra en tramos se puede ver si en alguno de éstos la relación creciente entre nivel de PIB y transparencia no se cumple. Una segunda cuestión es que la incidencia de la corrupción entre los países de renta media mostraría una elevada variabilidad.

Gráfico 9 – Relación PIB per cápita – Nivel de corrupción por nivel de renta

Fuente: Fondo Monetario Internacional y Transparency International.

Los gráficos previos apoyan esos elementos. En primer lugar, la relación entre las variables en cuestión muestra tendencias diferentes según el grupo de países. En particular, para el grupo de países de renta media el ajuste es una curva prácticamente sin pendiente, lo que indica que no existe una tendencia definida dentro de este grupo de países. Esto es consistente con la hipótesis de variabilidad en los países de desarrollo medio. Nótese que, si bien el ajuste en los países de renta alta también es una curva con baja pendiente, en este caso, la dispersión que muestra el gráfico es mucho menor.

El siguiente paso para caracterizar la situación argentina en materia de corrupción requiere de un análisis de los tipos de corrupción predominantes en el país. A eso nos abocamos en el siguiente apartado.

2. Una aproximación a aspectos cualitativos de la corrupción en Argentina

Lamentablemente, en el caso argentino no se dispone de información en algunos aspectos claves que permitirían mejorar la comprensión del fenómeno de la corrupción en el país. Una de las estadísticas clave de las que no se tiene registro es la de los tipos de acciones corruptas más frecuentes. Eso obliga a tratar a la corrupción como a un fenómeno de difícil identificación, lo que supone mayores dificultades para el *policy maker* y, también, para el investigador.

Una posibilidad para intentar superar esa falta de estadísticas es medir la “generación de oportunidades de corrupción”. Con este concepto nos referimos a la evolución de los nichos de actividades corruptas. Por citar algún ejemplo, es más probable que la incidencia de las prácticas corruptas vinculadas al comercio exterior haya crecido en los últimos años, simplemente porque el nivel de actividad en ese sector ha crecido fuertemente y no así la regulación. Obviamente, medidas de esta clase deben ser analizadas e interpretadas con mucho cuidado, en tanto y en cuanto no son medidas de corrupción efectiva, sino de –digamos– corrupción potencial. Consideramos que un análisis de estas características tiene su mayor utilidad en llamar la atención sobre los potenciales nichos de corrupción que deberían ser luego analizados en detalle.

Una primera aproximación posible es el mencionado incremento de la participación del comercio exterior en la economía argentina. Por su complejidad y gran cantidad de regulaciones, el sector externo es uno de los más proclives a los hechos corruptos. Por eso, el crecimiento de la incidencia de ese sector es indicativo de, potencialmente, un mayor nivel de corrupción. Esto debe ser acompañado por el hecho de que no se han tomado medidas significativas para moderar la corrupción en el sector; la estructura de funcionamiento de la Aduana y la AFIP en torno a las operaciones de comercio internacional se ha mantenido casi sin cambios en los últimos años.

Otro posible nicho de corrupción son las cuentas públicas. En los últimos años las transacciones entre el sector público y privado han crecido exponencialmente de la mano de la mayor obra pública y el incremento de los subsidios. En el marco de un Estado con baja calidad de control de gestión, este tipo de vinculaciones genera oportunidades para que tanto agentes públicos como privados obtengan una renta ilegal a través de la utilización incorrecta de los fondos estatales.

Además, la utilización de la discrecionalidad generada por recursos como la Ley de Emergencia Económica y los superpoderes de algunas áreas administrativas también sientan las bases para un comportamiento menos transparente en la administración de las cuentas públicas.

También es posible que haya habido en los últimos años un incremento de la corrupción vinculada a la evasión fiscal. El notable incremento de la presión tributaria fue acompañado por un mayor control por parte de la AFIP. Sin embargo, la mayor presión en un contexto de economía con elevado nivel de informalidad genera incentivos para que los agentes corrompan a los agentes públicos o, alternativamente, operen en la economía sombra. Si bien es cierto que las estadísticas de la AFIP muestran una reducción del nivel de evasión, hay dos aspectos a tomar en cuenta: i) por construcción, la veracidad de ese tipo de estadísticas es al menos discutible y ii) en todo caso, la reducción de la evasión se dio en un contexto de crecimiento económico, con lo que es posible que, ante cualquier cambio en el ciclo, el nivel de evasión comience a crecer fuertemente.

Por el contrario, la evolución de la economía argentina en los últimos años ha limitado algunos tipos de corrupción que fueron importantes en el pasado. Uno de los principales nichos de corrupción que se ha extinto es el de las privatizaciones. Diversos autores han destacado la incidencia de la corrupción durante los procesos de privatización en los noventa, lo que contribuyó sustancialmente a construir en el mundo la imagen de Argentina como un país corrupto. Al

haberse agotado el proceso de privatizaciones, ese nicho potencial de corrupción también se ha agotado. Está claro, sin embargo, que los problemas de transparencia vinculados a la regulación de los sectores privatizados siguen siendo, probablemente, uno de los puntos débiles de la Argentina.

De lo analizado anteriormente se desprende que la Argentina ha experimentado en los últimos años un crecimiento del sector público y su discrecionalidad, así como del sector externo. Estos dos sectores se han desarrollado sin una mejora en la regulación pertinente, generando como consecuencia el surgimiento de mayores oportunidades de corrupción para quienes participan en esos sectores. Eso explicaría por qué en la Argentina se ha observado, en los últimos años, un crecimiento de la corrupción percibida con respecto a los niveles anteriores a la crisis de 2001.

3. Costo de la corrupción

Medir el costo de la corrupción es una tarea excesivamente difícil, sino imposible. Esto se debe en principio a la característica ilegal de estos hechos y por consiguiente al alto nivel de desconocimiento que se tiene de ellas. Además, los costos de la corrupción no se explicitan solamente en la cantidad de dinero que pierde el Estado, y en consecuencia toda la sociedad, sino que también son de vital importancia los costos de eficiencia, la caída de la inversión y la mala asignación de fondos que genera. Pero observando los casos de evasión, de malversación de fondos, de contrabando y de enriquecimiento ilícito, uno puede dar cuenta del posible tamaño del costo total. Incluso de esta manera, observando sólo los casos que llegan a la justicia, los montos en cuestión son extraordinariamente elevados. En este sentido, podemos dar cuenta de una serie de informes que aproximan una idea clara del alto costo que le genera a la sociedad.

Un informe ordenado por el Procurador General de la Nación, Esteban Righi, que se elaboró a finales del año 2005, relevó las causas penales donde se estaban investigando delitos económicos privados o que afectaban al Estado, por montos denunciados de más de cien mil dólares. De este informe se desprende que la mayoría de las causas, por un total de 7 mil millones de pesos, corresponden a delitos que afectan directamente a la administración pública o que habrían sido cometidos por funcionarios públicos. Esta cifra es equivalente al gasto a nivel nacional en educación y cultura y al doble de las erogaciones en salud en el año 2006. De todas formas, este estudio toma los casos que llegan a la justicia, por lo que, debido a las deficiencias en los procesos de control e investigación que más adelante analizaremos, esta estimación puede ser poco significativa del verdadero costo. Las principales causas corresponden a evasión tributaria e impositiva (principalmente el no pago del impuesto a las ganancias y de aportes jubilatorios), denuncias por contrabando evadiendo al Fisco, malversación de fondos públicos a través de contrataciones irregulares de proveedores y vaciamiento de bancos o préstamos estatales a empresas privadas sin posibilidad de recupero.

Un informe del Centro de Investigación y Prevención sobre la Criminalidad Económica (CIPCE) ha calculado que, desde 1980 hasta 2006, la corrupción ha privado al Estado de unos 10 mil millones de dólares, el equivalente según el mismo informe a lo que gastaría durante 10 años el Ministerio de Desarrollo Social con sus planes de asistencia a pobres.

De algunos casos investigados por la justicia se puede extraer una aproximación a los elevados sobrepuestos pagados en las contrataciones públicas, que están vinculados a hechos de corrupción pública. En la siguiente tabla se muestran sólo algunos casos publicados en la página web de la Oficina Anticorrupción. Si bien la muestra es sumamente pequeña, y además el cálculo en porcentaje no es indicativo de pérdidas nominales –un 10% de sobrepuesto en un caso puede representar una pérdida para la sociedad en términos nominales mayor que un 2000 % en otro caso– si nos puede proveer una visión figurativa del grado hasta donde llega el perjuicio a la sociedad.

Cuadro 1

Hecho	Organismo	Pérdida para el Estado
Alquiler inmueble propiedad del Estado	Tattersall	483%
Compra inmueble con exceso en las comisiones pagadas	Fondo Nacional de las Artes	167%
No elección de empresas más económicas en una licitación	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	10%
Sobrepuesto en la contratación de la empresa Correo Argentino	Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos	129%
Subdeclaración de ingresos por recursos propios	Instituto Nacional del Agua y del Ambiente (I.N.A.)	31%
Sobrepuestos en contratación de brochures	Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)	166%
Sobrepuestos en contrataciones de video	Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)	2535%
Sobrepuestos en contrataciones de base de datos	Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)	11026%
Sobrepuesto pagado a los directores de una obra	Ex Secretaria de Recursos Naturales y Política Ambiental	88%
Sobrepuestos en compras para obras	Ex Secretaria de Recursos Naturales y Política Ambiental	6250%
Sobrepuestos en compras para obras	Ex Secretaria de Recursos Naturales y Política Ambiental	444%
Sobrepuestos en compras para obras	Ex Secretaria de Recursos Naturales y Política Ambiental	300%
Sobrepuestos en compras para obras	Ex Secretaria de Recursos Naturales y Política Ambiental	192%
Sobrepuesto pagado en contrataciones	I.N.S.S.J.P.	100%
Sobrepuestos en contrataciones	Policia Federal Argentina	2000%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Oficina Anticorrupción

Es significativo que de quince causas analizadas sólo en tres se manifiesten sobrepuestos o pérdidas para el Estado menores al 100 por ciento. Además, se observan casos con pérdidas de 1000, 2500, 6200 y hasta 11.000 por ciento.

Si bien resulta extremadamente difícil estimar un costo de la corrupción total, los casos denunciados en la justicia permiten extraer una idea del elevado nivel de perjuicio que ocasiona en la sociedad. El alto valor de las estimaciones realizadas por el Procurador General de La Nación y el CIPCE, sumado a la percepción generalizada de que la gran mayoría de los casos ni siquiera llegan a la justicia, dan sustento a la concepción de una gigantesca masa de recursos que se pierden en las garras de funcionarios, y también de civiles y empresas privadas, que actúan en complicidad con los primeros para obtener beneficios a costas del conjunto de la sociedad. Por otro lado, nuestra elaboración de los sobrepuestos y las pérdidas relativas del Estado dan cuenta de que en general los niveles de sustracción son excesivamente altos. Esto podría ser indicativo del bajo nivel de control, ya que con niveles medios de control uno podría esperar que las personas sean más cuidadosas, extrayendo menores sumas con el fin de disminuir el riesgo de ser descubiertas.

4. El costo económico de la corrupción en Argentina desde una perspectiva macro

Una forma alternativa de medir el impacto de la corrupción argentina es a través de los estudios realizados a nivel internacional por diversos académicos y organismos, en muchos de los cuales se vinculan los diferentes índices de corrupción a nivel internacional con alguna variable de desempeño económico.

Si bien está claro que no es correcto interpretar que el costo que se desprende de este tipo de estudios es apropiado para medir con precisión el impacto de la corrupción sobre el desempeño económico argentino, sí consideramos que constituye una buena aproximación. Adicionalmente, un estudio de estas características puede darnos el costo efectivo de la corrupción, pero sí el costo percibido, que es tanto o más importante que el efectivo, sobre todo a la hora de tomar decisiones de inversión.

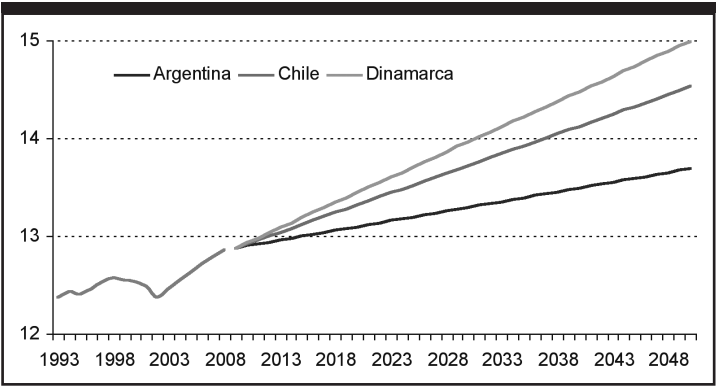
Según Davoodi y Tanzi (2002), uno de los trabajos de referencia en la materia, un incremento de dos puntos en el índice de corrupción percibida de Transparency International genera una reducción de la tasa de crecimiento del PIB de aproximadamente 0,5 puntos porcentuales.

En el caso de Argentina, esta conclusión implicaría que si Argentina lograra llegar al nivel de corrupción de países similares como Chile, la tasa de crecimiento aumentaría en aproximadamente 2 puntos porcentuales al año. Está claro que el cálculo de Tanzi y Davoodi no puede aplicarse directamente como una medida del costo de la corrupción para cada país en particular, porque se deriva de un estudio *cross-country* con una gran diversidad de observaciones. Sin embargo, sí indica el significativo impacto que la corrupción podría tener sobre el ritmo de crecimiento de largo plazo de la Argentina, con sus correspondientes consecuencias en términos de desarrollo.

Está claro que, aunque la estimación de Tanzi y Davoodi sea precisa, el impacto de la corrupción sobre el nivel de crecimiento sólo puede ser analizado en una visión de largo plazo. Esto es, la

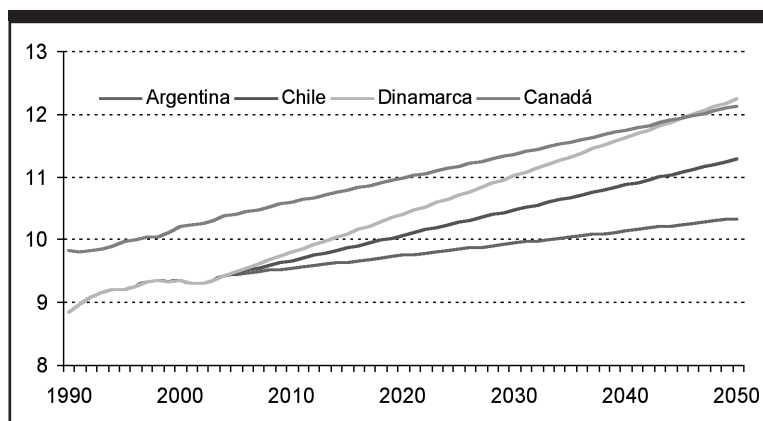
relación corrupción-crecimiento no debe ser entendida como una variable que determine la coyuntura, sino más bien como uno de los determinantes de la situación de largo plazo de un país. En ese sentido, podríamos pensar que el nivel de corrupción, más que afectar el ritmo de crecimiento durante un año, tiende a afectar la tasa de crecimiento de largo plazo. Partiendo de esto, es posible aplicar los cálculos de Tanzi y Davoodi para estimar el impacto de la corrupción sobre una economía argentina “en equilibrio”, a través del clásico ejercicio de convergencia de la tasa de crecimiento. Este ejercicio no debe ser entendido como una verdadera proyección de la evolución del PIB, porque se estarían violando supuestos como la no linealidad de la relación PIB-corrupción y las características propias de todo fenómeno de convergencia. Más bien, la intención es comparar el diferencial de esfuerzo en términos de crecimiento que debe ejercer un país con elevada corrupción para poder tener un desempeño similar a otro con bajo nivel de corrupción.

Gráfico 10 – Logaritmo PIB real de Argentina 1993-2050, proyectado



Fuente: Elaboración propia.

Cada serie está construida partiendo de una tasa de crecimiento de largo plazo del 2% anual y agregándole el diferencial de tasa correspondiente al nivel de corrupción de acuerdo con el cálculo de Tanzi y Davoodi. Por caso, la serie “Chile” representa el crecimiento proyectado del PIB si la Argentina lograra reducir su nivel de corrupción al nivel chileno. Está claro que aunque la Argentina lograra reducir su nivel de corrupción, su efecto beneficioso es limitado, ya que puede tener cierto rendimiento decreciente como estímulo al crecimiento. El ejercicio puede ser interpretado de otra manera, estimando el tiempo de convergencia del PIB argentino al de países más desarrollados de acuerdo con el nivel de corrupción, siempre partiendo de una tasa de crecimiento de largo plazo del 2% para la actual situación argentina en términos de corrupción.

Gráfico 11 – Logaritmo del PIB per cápita en PPP, 1990-2050 proyectado

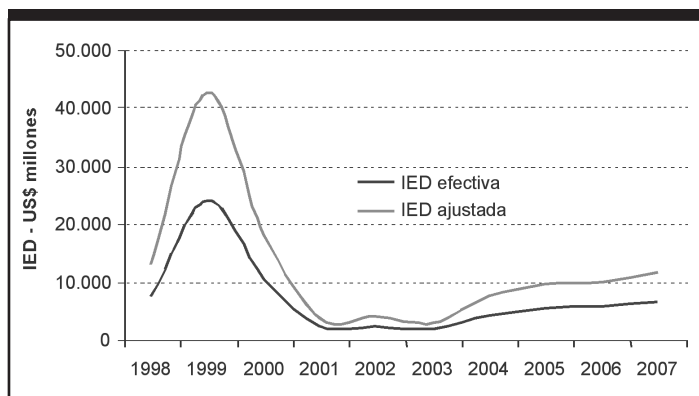
Fuente: Elaboración propia

Las series Argentina, Chile y Dinamarca representan el crecimiento de la Argentina de acuerdo con el nivel de corrupción de esos países. La serie Canadá es una proyección del PIB per cápita de Canadá, por tomar como referencia un país con potencialidades similares a las de Argentina. En el gráfico se observa que Argentina sólo lograría converger a niveles de desarrollo similares a los de Canadá en la medida en que lograra estándares de corrupción comparables a los de los países más transparentes del mundo. Aún así, la convergente se daría a finales de la década de 2040. Otra interpretación posible es que, si la Argentina no tiene perspectivas de reducir su nivel de corrupción, deberá encarar reformas estructurales que eleven la tasa de crecimiento de largo plazo más allá del 2%, si es que quiere atravesar algún tipo de fenómeno de convergencia.

Por otro lado, Wei (1997) encontró que un incremento de un punto en el índice de percepción genera una reducción de aproximadamente el 11% en el flujo de Inversión Extranjera Directa (IED) recibida por un país. En contraposición, un incremento de un punto porcentual de la tasa impositiva cobrada a la IED genera una reducción del 3,3% del flujo, lo que es indicativo de los costos adicionales generados por este fenómeno no estrictamente económico. En el caso de la Argentina, la afluencia de IED ha sido poco satisfactoria, sobre todo a partir de la salida de la Convertibilidad.

Un posible ensayo para medir el costo de la corrupción en término de IED es aplicarle a la serie de IED una corrección por la variación del nivel de corrupción.

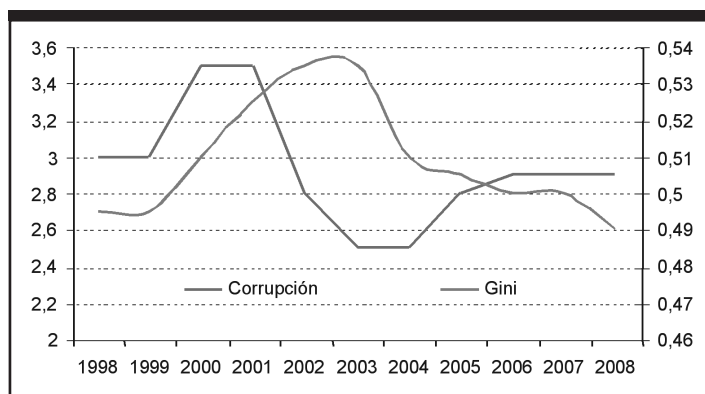
Gráfico 12 – IED efectiva y corregida por nivel de corrupción



Fuente: Elaboración propia sobre base de Transparency International y Dirección Nacional de Cuentas Internacionales

En el gráfico se percibe cómo el nivel de corrupción ha estado afectando negativamente el flujo de IED percibido por el país. En particular, se observa, a partir de 2004, una ampliación de la brecha entre la IED efectiva y la IED corregida, lo que podría estar indicando que la escasa mejora de la Argentina en términos de percepción de inversión extranjera directa podría estar en parte explicada por el deterioro de los indicadores de transparencia analizado anteriormente. Gupta, Davoodi y Alonso-Terme (1998) estiman el impacto de la corrupción sobre la desigualdad. Los resultados son significativos: un incremento del nivel de corrupción en 2,52 puntos (en una escala de 1 a 10) genera un incremento del coeficiente de Gini de aproximadamente 4,4%. En el caso de la Argentina, se observa cierta relación entre el coeficiente de Gini y el nivel de corrupción. En general, un aumento del nivel de corrupción percibida ha estado correlacionado con un Gini más elevado (peor distribución del ingreso).

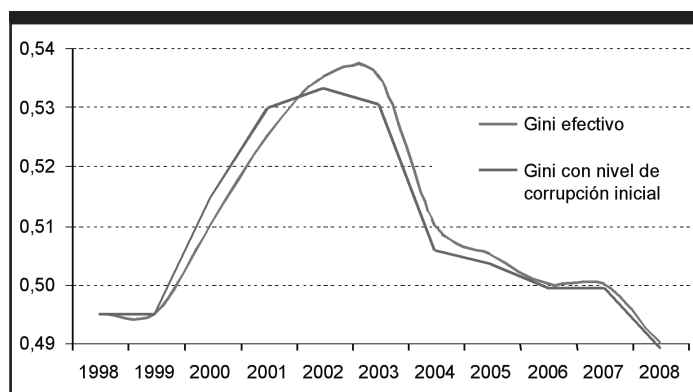
Gráfico 13 – Coeficiente de Gini y nivel de corrupción



Fuente: INDEC y Transparency International.

De acuerdo con los cálculos de Gupta, Davoodi y Alonso-Terme, podríamos ajustar el coeficiente de Gini por la variación del nivel de corrupción, con el fin de separar el impacto de la corrupción sobre la distribución del ingreso. Sin embargo, al ajustar el coeficiente de Gini, prácticamente no se observan diferencias con el Gini efectivo.

Gráfico 14 – Coeficiente de Gini



Fuente: INDEC y elaboración propia.

Este último gráfico indicaría que, en el caso de la Argentina, la vinculación entre el nivel de corrupción y la distribución del ingreso no es demasiado significativa, con excepción de los años 2002-2003, cuando se registraron los mayores niveles de corrupción. Está claro que eso no significa que el nivel de corrupción no afecte a la distribución del ingreso. En el caso particular de la Argentina, la escasa vinculación entre ambas variables podría deberse, entre otros, a los siguientes factores: i) la distribución del ingreso es una característica estructural, con lo que no cabe esperar que alteraciones en el nivel de corrupción en un lapso de una década se manifiesten con demasiada fuerza en esa variable; ii) pese a las oscilaciones, el nivel de corrupción se mantuvo alto en todo momento, con lo que los cambios cualitativos no fueron significativos a lo largo del período analizado.

Los mismos autores han encontrado que un incremento del índice de corrupción en 2,52 puntos (un desvío estándar) genera un incremento de la desigualdad similar al generado por una reducción del promedio de escolarización secundaria en 2,3 años.

La literatura ha encontrado también otros efectos de la corrupción sobre el desempeño económico que deberían ser tomados en cuenta a la hora de contabilizar el impacto de ese flagelo en la Argentina. Por ejemplo, Tanzi (1998), Matsheza (2007), Kargbo (2006), Bardahn (1997), Mynt (2000), Chand y Moene (1997), entre otros, destacan que la corrupción genera dos efectos adversos: por un lado, da a los empleados públicos los incentivos para tornar más ineficiente el proceso burocrático con el fin de conseguir rentas personales a cambio de agilizarlo. Por otro lado, los compromisos asumidos por el Gobierno a través de los múltiples actos de corrupción limitan fuertemente su capacidad para diseñar las políticas más apropiadas.

Al-Marhubi (2000) postula en su trabajo una asociación positiva entre corrupción e inflación, lo cual generaría una dificultad extra en la lucha contra la pobreza, mientras que Sala-i-Martin y Subramanian (2003) llaman la atención sobre el impacto de la corrupción en el excesivo uso de los recursos naturales, al facilitar la violación de la normativa ambiental.

Hay, sin embargo, varios problemas para intentar contabilizar esos efectos en la Argentina. En el caso del impacto de la inflación, el cambio de régimen cambiario hace difícil separar el efecto inflacionario de la corrupción. Algo similar sucede con la estructura y el nivel de gasto público, ya que es evidente el cambio de paradigma en la gestión de las cuentas públicas tras la caída de la convertibilidad. Por el lado del impacto ambiental, la disponibilidad de estadísticas hace que no podamos contrastar la hipótesis sostenida por Sala-i-Martin y Subramanian. Sin embargo, estos efectos no deben dejar de ser tenidos en cuenta a la hora de ponderar los efectos potenciales de la corrupción y los eventuales beneficios derivados de combatir ese flagelo en la Argentina.

5. Conclusión: recomendaciones de política para la Argentina

El análisis de los datos sobre corrupción y transparencia en la Argentina indica que luego de una mejora hacia finales del siglo, tanto la percepción de la corrupción como su control empeoraron significativamente. En este sentido, no sólo no han logrado recuperarse, sino que, asimismo, manifiestan una gran volatilidad. Por otra parte, se pudo constatar también que, luego de experimentar un retroceso absoluto desde principios de siglo, la Argentina presenta un retroceso relativo en relación con el promedio de los países de América Latina.

La nueva estructura de la economía argentina también puede ser un factor que contribuya a la persistencia de la corrupción. Los roles que el Estado ha tomado desde 2001 carecen de una regulación clara y el crecimiento en la actividad en el sector exportador no ha sido acompañado de un aumento en los mecanismos de control.

Finalmente, aunque la expansión de la corrupción y los costos sociales que impone son difíciles de medir, estudios empíricos han descubierto una relación entre ambas variables, la cual parece mantenerse en la Argentina.

A esto debe sumarse que la corrupción es vista por la sociedad argentina como uno de sus principales temas de preocupación, con lo que reformas que apunten a reducirla o controlarla podrían contar con un elevado nivel de aceptación social, tornándolas más fáciles de implementar y sostener.

6. Bibliografía

ACIJ (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia): “La parálisis de la justicia frente a los casos de corrupción”, Programa de Fortalecimiento Institucional, febrero 2008.

ARCIDIACONO, Pilar; ARENOSO, Federico y ROSENBERG, Gastón: *Contrataciones públicas vulnerables*, Buenos Aires, Fundación Poder Ciudadano, 2006.

- ARENOSO, Federico: *Manual de transparencia y control social en las contrataciones públicas*, Buenos Aires, Fundación Poder Ciudadano, 2006.
- ASTARITA, Martín; ROMERO, Macarena y SECCHI, Pablo: "Informe de monitoreo del financiamiento de la campaña electoral presidencial 2007: (Análisis de los informes previos de campaña)", Poder Ciudadano, diciembre 2007.
- BAIGUN, David: "Búsqueda de un modelo integrado para neutralizar la criminalidad económica. Diseño de nuevos mecanismos institucionales de recuperación de fondos económicos para el Estado", proyecto UBACYT D007.
- BINDER, Alberto: "Corrupción y sistemas judiciales", revista *Justicia y Corrupción*, N° 11, octubre 2006.
- Decreto 1023/01 sobre el "Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional".
- DUCOTÉ, Nicolás y QUÉRIO, Magdalena: "Sistemas Nacionales de Integridad: Informe de Argentina para Transparencia Internacional", CIPPEC, marzo de 2001.
- GAMARRA VERGARA, José: "Agenda anticorrupción en Colombia: reformas, logros y recomendaciones", Banco de la República, 2006.
- LENCINA, Virginia: "Observatorio cívico de los entes reguladores de servicios públicos", Poder Ciudadano, agosto 2006.
- PÉREZ, Mariana (coord.): "Índice latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2005: Una comparación de 8 países", octubre 2005.
- PÉREZ, Mariana (coord.): "Índice latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007: Una comparación de 9 países", noviembre 2007.
- REHREN, Alfredo: "Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile", para la Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos, Documento de Trabajo N° 305, 2000.
- TANZI, Vito y DAVOODI, Hamid: "Corruption, Growth, and Public Finances", IMF Working Paper WP/00/182, 2002.
- YOUNG, Gerardo: "Investigan fraudes al Estado por más de \$ 7.000 millones"; nota publicada en *Clarín* el 9-4-2006.
- : "Los juicios por corrupción tienen demoras de hasta 14 años", nota publicada en *Clarín* el 22-7-2007.

Páginas Web:

Auditoría General de La Nación: <http://www.agn.gov.ar>
 CIPCE (Centro de Investigación y Prevención sobre la Criminalidad Económica):
<http://www.ceppas.org/cipce>
 Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas: <http://www.fia.gov.ar>
 Oficina Anticorrupción: <http://www.anticorruption.gov.ar/>
 Oficina Nacional de Contrataciones: <https://www.argentinacompra.gov.ar>
 Sindicatura General de La Nación: www.sigen.gov.ar
 Unidad de Información Financiera: www.uif.gov.ar