

LÓGICAS CAS DE LA CORRUPCIÓN



Mariano Mosquera



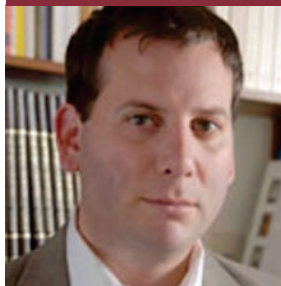
HARVARD UNIVERSITY

Edmond J. Safra Center for Ethics

Licencia




Edmond J. Safra Center for Ethics
Harvard University
124 Mount Auburn Street,
Suite 520N
Cambridge, MA 02138 USA
<http://www.ethics.harvard.edu/>



Mariano Mosquera, Edmond J. Safra Network Fellow de la Universidad de Harvard y Becario Postdoctoral de la Universidad Nacional de Córdoba.

Es Doctor en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Córdoba y cuenta con Estudios Postdoctorales en Transparencia en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Chile). Es profesor de Ética y Acceso a la Información Pública de la Universidad Nacional de Córdoba y profesor de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Córdoba. Consultor experto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en materia de lucha contra la corrupción.

 /mosqueramariano

 @marianomosquera

 www.marianomosquera.com

Ilustración de tapa: **Ilusionario**

Infografía: **Juan Colombato**

Diseño Gráfico: **Agencia Tríptico/**

Mosquera, Mariano

Lógicas de la corrupción. - 1a ed. – Córdoba, Argentina, 2014.
100 p. ; 23x15 cm.

ISBN 978-987-33-5512-7

1. Corrupción Política. I. Título
CDD 353.46

Fecha de catalogación: 15/07/2014

Índice

Introducción	7
Definiciones	
Corrupción y políticas públicas	11
Preferencias de tipos de corrupción	21
El escape del prisionero	25
El juego de bienestar	33
Casos	
Captura de empresas	41
Siemens: Síntesis de corrupción	47
Estrategias	
Economía del acceso a la información	69
Juegos de negociación contra la corrupción	77
Responsabilidad de los funcionarios públicos	101

Introducción

Agradecimientos

El presente libro es posible gracias a dos instituciones: la Universidad de Harvard y la Universidad Nacional de Córdoba.

Harvard, a través de una beca de red que me concediera el Centro de Ética Edmond J. Safra, me ha permitido discutir con los mayores especialistas del mundo los artículos que recopila este libro.

La Universidad Nacional de Córdoba, a través de una beca posdoctoral que me concediera la Secretaria de Ciencia y Tecnología, me ha permitido desarrollar la presente investigación con el tiempo de dedicación necesario.

Estructura

El libro tiene una estructura en artículos. El primer artículo define la corrupción en el marco de los procesos de políticas públicas. El segundo artículo, utilizando la teoría de la elección racional, nos permite tipificar la corrupción. El tercer artículo deja atrás la teoría de la decisión para analizar la corrupción como juegos estratégicos. Finalmente, el cuarto artículo busca enmarcar el análisis de la corrupción en modelos de estado. Hasta aquí el libro se centra en definiciones.

Luego dos artículos se centran en casos. El quinto artículo muestra la utilización corrupta del sector privado y el sexto artículo aplica conceptos al caso Siemens.

Por último, un apartado sobre estrategias. Aquí el séptimo artículo redefine la información pública como herramienta anti-corrupción y el octavo artículo nos introduce en juegos de negociación con estrategias para disuadir a la corrupción. Finalmente, el noveno artículo muestra la necesidad de avanzar hacia nuevos modelos de responsabilidad de los funcionarios públicos.

Fin

La publicación tiene el fin de incentivar el estudio sobre la corrupción como un campo de estudio específico.

Comprender el funcionamiento de la corrupción y diseñar estrategias de solución es de enorme importancia, para evitar la distorsión en el cumplimiento de los objetivos sociales por parte de las instituciones.



Definiciones

Corrupción y políticas públicas

Diseñar un marco conceptual sobre políticas públicas bajo un modelo de transparencia posibilita enmarcar la definición de corrupción en el proceso concreto de policymaking.

Supuestos

Aplicaremos máximas institucionalistas a un enfoque sistémico de políticas públicas para luego definir los componentes sobre los que se requiere un marcado fortalecimiento. Especialmente la producción de evidencia evaluable en el contexto del debate público, tanto para asegurar eficacia como para alcanzar niveles adecuados de legitimidad social en el propio sistema.

Siguiendo a Lessig¹ son cuatro los supuestos institucionalistas:

1 - Las instituciones tienen objetivos y el éxito de las instituciones se mide de acuerdo al grado con el que cumplen esos objetivos. La medición se realiza por intermedio del producto (output).

Hay que agregar que la percepción pública sobre la institución puede afectar el éxito de la misma.

2 - Las instituciones tienen sujetos (otras instituciones, individuos) auto-interesados que responden, racionalmente o no, a incentivos institucionales.

3 - Algunos incentivos institucionales conducen al cumplimiento de los objetivos de la institución pero otros no.

4 - Si los incentivos institucionales entran en conflicto con los objetivos de la institución se deteriora la percepción pública sobre esta.

A continuación aplicamos estos supuestos sobre el sistema de políticas públicas:

1 - El objetivo del gobierno es la satisfacción de necesidades instrumentales de la población (Lipset²) y el cumplimiento de ese objetivo se mide por intermedio de las políticas públicas, como producto de dicho gobierno.

1 Lawrence Lessig, "Institutional Corruptions" (Centro de Ética Edmond J. Safra de la Universidad de Harvard, 2010).

2 Seymour Martin Lipset, "Algunos Requisitos Sociales de la Democracia. Desarrollo Económico y Legitimidad Política", en "Diez textos básicos de ciencia política" (Ariel, 1959, 1993). Pp. 113 -148.

El sistema político, en la versión clásica de Easton³, se define como un proceso donde inputs sociales se convierten en outputs como políticas autorizadas. La adecuación input - output (la medición en la evaluación) se realiza por intermedio del lazo de retroalimentación (feedback loop).

La medición es una visibilización evaluativa que construye percepción, sin medición del éxito no hay éxito comprobable. La percepción ciudadana sobre el gobierno fortalece o debilita la implementación de las políticas públicas.

2 - Las instituciones condicionan los procesos de políticas públicas.

Determinan reglas generales con influencia sobre diversos actores y en dinámicos equilibrios, pero a su vez con resultados relativamente esperados dentro de los márgenes del funcionamiento institucional vigente (Spiller y Tommasi⁴).

3 - En todo gobierno existen incentivos y desincentivos para que las políticas públicas alcancen, o no, el objetivo de satisfacción de necesidades.

4 - Cuando se percibe públicamente que el gobierno no satisface necesidades sociales se entra en una crisis de legitimidad que a su vez dificulta la implementación de nuevas políticas públicas (espiral negativo). La percepción negativa puede darse por una evaluación que demuestra resultados ineficaces o por la falta de evaluación confiable.

3 David Easton, "Categorías para el análisis sistémico de la política", en "Diez textos básicos de ciencia política" (Ariel, 1965, 1992). Pp. 221-230.

4 Spiller y Tommasi, "El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas: una aproximación desde la nueva economía institucional" (JGM, 2003).

Corrupción Institucional

La corrupción institucional se define, entonces, como:

Dinámica de desincentivos institucionales sobre la eficacia del gobierno (adecuación input –output) que debilita, particularmente, la confianza ciudadana.

Estos mecanismos institucionales son regulares y repetidos y producen predecibles resultados.

Es claro que la consecuencia más evidente de la corrupción es la pérdida de legitimidad ante el pueblo que padecen los gobiernos (Rose-Ackerman⁵). Luego, instituciones debilitadas, sin legitimidad social, pierden capacidad de control.

Según la fórmula de Klitgaard⁶ la corrupción es:

$$C=M+D-A$$

La corrupción, en esta definición, es igual al monopolio, o poder asignado, mas discrecionalidad menos accountability o rendición de cuentas.

Los elementos que aquí nos interesan analizar son las reglas de juego institucionales que en base a su poder formal o informal incentivan la discrecionalidad, tanto para la distorsión de ciertos objetivos pero, sobre todo, en la definición y evaluación de los propios objetivos.

Luego, evidentemente la rendición de cuentas actúa aquí como un remedio, basado en tres pilares, los límites (positivos y negativos), la obligación de dar explicaciones y las sanciones en casos comprobados. Un modelo de transparencia debe actuar en este sentido.

El concepto de discrecionalidad nos permite incluir la idea de corrupción legal y su prevención, por oposición a los enfoques que solamente se centran en la lucha contra la ilegalidad dentro de los enfoques administrativistas.

Sistema de Políticas Públicas

Para precisar la lógica de un sistema de políticas públicas necesitamos definir nuestro concepto de políticas públicas, con una doble visión complementaria desde la política y desde la técnica.

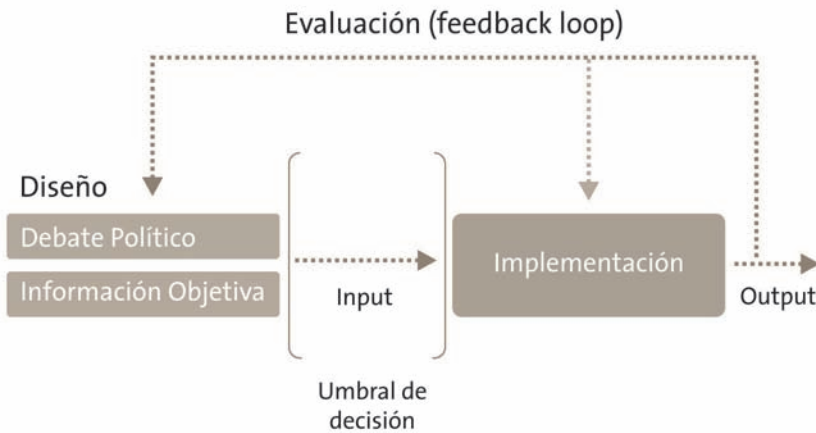
5 Rose-Ackerman, “*The political consequences of corruption*” (BM, 1996).

6 Robert Klitgaard, “*International cooperation against corruption*”, en “Finance & Development” (NY, 1998).

Desde la política, es todo juego (cooperativo o no cooperativo) de actores políticos en debate bajo la articulación final y decisión del gobierno.

Desde la técnica, es una metodología que basada en la información y en su evaluación sistémica busca la eficiencia administrativa y la eficacia de una función social.

La visión política evita el autoritarismo tecnocrático y la visión técnica evita la autorreferencialidad política.



El diseño incluye la producción plural de la información objetiva (necesidad) y de su interpretación por intermedio del debate político.

Incluye también la puesta en juego de un discurso del gobierno y de su re-significación en la definición de la demanda y expectativa social e, incorpora toda acción gubernamental previa de politización de la sociedad civil y fortalecimiento de arenas para el debate público (garantía institucional en Dahl⁷).

En síntesis, se trata de articular el debate político y la información para definir objetivos sociales.

La decisión define al gobierno como el sujeto responsable de la política pública e incorpora acuerdos burocráticos previos, para evitar distorsiones extremas de la implementación.

Finalmente la evaluación del diseño-decisión y de la implementación se basan en un doble criterio. La eficacia y la eficiencia, respectivamente.

La eficacia es la medida en la que el gobierno cumple sus objetivos, la eficiencia es la economía de recursos para cumplirlos.

7 Robert Dahl, "La poliarquía" (Tecnos, 1989, 1997).

Eficacia vs. Eficiencia

Los estudios e intervenciones evaluativas se han basado, primordialmente, en la eficiencia, sobre la calidad de organización de los recursos, y no en el problema de la definición de objetivos sociales (necesidades, demandas, expectativas), basados en evidencia evaluable y debate, para cumplir con productos eficaces.

Justamente la corrupción es definida como la manipulación de las situaciones políticas y de las reglas de procedimiento en favor del beneficio privado (Amundsen⁸). Esto implica que tanto la decisión política como la instrumentación administrativa de dicha decisión corren el riesgo de ser distorsionadas para un beneficio particular. A pesar de esta doble definición (política y administrativa), ha predominado el enfoque administrativo de lucha contra la corrupción, desde un paradigma legalista, individualista y prescriptivo abstracto. Por oposición a un enfoque político desde un paradigma pragmático, institucionalista y objetivo.

Si bien todo estudio sobre corrupción de eficiencia permite observar algunas fallas de eficacia no las explica en su conjunto. Esto es así ya que la ineficacia puede estar dada por falta de información y debate de origen y por ausencia de los mecanismos correctos para su evaluación. Además estas deficiencias de diseño y evaluación suelen estar dentro de los márgenes legales de un gobierno. Entonces, estudiar la corrupción de eficacia implica justamente analizar los diseños de políticas públicas y las condiciones para su correcta evaluación.

El macro-objetivo del estado de satisfacción de necesidades instrumentales de la población requiere su específica definición en la forma de necesidad, demanda y expectativa concreta para cada caso particular de política pública. Esta definición primero debe ser correctamente formulada, luego debe ser adecuadamente implementada y finalmente debe ser evaluada para la generación de la percepción que produce legitimidad social.

La realidad actual del entramado político institucional en la región de América Latina, por el contrario, nos muestra la existencia de algunos criterios para asegurar una aceptable implementación legal pero que no cuestiona la formulación de los objetivos. Por otra parte se busca “comunicar” la etapa de la implementación y se evita la realización de la evaluación y su difusión.

Los órganos de control en funcionamiento se centran en un control de legalidad de la eficiencia administrativa. El concepto de corrupción, en la ingeniería institucional de la región, no abarca el control de políticas públicas (salvo casos excepcionales), ni tampoco el control de los diversos tipos de discrecionalidad legal.

8 Amundsen, *“In search of a counter – force. State power and civil society in the struggle for democracy”* (Universidad de Tromsø, 1997).

5 Países con algún Control de Políticas Públicas como mecanismo Anti-Corrupción



Fuente: Análisis de información de OEA.

Por otra parte, es claro que los incentivos institucionales existentes para el debate público no son útiles para evaluar la eficacia de las políticas públicas. Pueden estar funcionando para obtener legitimidad de origen pero no para generar legitimidad de proceso.

Además, a pesar de la existencia de información de origen como justificación de políticas, no existen incentivos institucionales para la evaluación de la eficacia de las políticas públicas en la región. Esto es así ya que no se incentiva a la producción de información para controles concretos de desempeño, con premios y sanciones.

Si bien la especificidad total de un incentivo se concibe como imposible y la obligatoriedad automática puede eliminar el debate público, el contexto sufre de ausencia de mecanismos que aseguren la información evaluable.

De esta forma los desincentivos decimos que, en muchos casos, son por omisión.

Modelo de Transparencia

Definimos transparencia como:

Proceso de accesibilidad que permite evaluar el diseño, la decisión y la gestión de políticas públicas basadas en evidencia y debate público.

Es el mecanismo de disposición de información de base evaluable y sobre las posiciones de los actores políticos en debate y en su dinámica.

Gracias a este proceso es posible evaluar productos de acuerdo a insumos, resultados de acuerdo a los objetivos construidos como necesidades, demandas o expectativas sociales.

También la transparencia es un proceso que pone a disposición la información de ejecución para una evaluación de eficiencia, para identificar las distorsiones de instrumentación. La información pública es entonces, en este sentido, la información sobre cualquier etapa del ciclo de vida de políticas públicas.

Es un tipo de información primaria que luego puede ser reinterpretada por diversos actores en el debate público, o incluso contrastada con otras fuentes primarias desarrolladas en la sociedad civil.

La relevancia de la fuente primaria estatal es su legitimidad en el marco del discurso del gobierno sobre políticas públicas. El discurso transmite una interpretación de información pero también fuentes primarias y contrastables para la re-significación del propio discurso en el debate público.

La transparencia acá tiene una triple función de primordial relevancia ya que, de manera directa, favorece la medición de la eficiencia y de la eficacia para el rediseño o terminación de políticas públicas (control político) y, además, segundo, favorece la apertura a debates públicos de evaluación o diseño (control cívico).

Finalmente, tercero, de manera indirecta favorece la conformación de la percepción ciudadana sobre una base de información gubernamental, ampliando ciudadanía responsable en sus percepciones sobre la relación estado y sociedad (politización de la sociedad civil).

Los productos y resultados atraviesan siempre un proceso de diseño, decisión e instrumentación.

A los primeros dos les asignamos un tipo de responsabilidad política y, también técnica, para asegurar la adecuada definición de objetivos sociales bajo parámetros de debate y evidencia evaluable.

Al tercer momento de policymaking se le asigna una responsabilidad más weberiana y técnica, donde la ética de la administración está en asegurar la instrumentación en el sentido más exacto posible de correspondencia con la

decisión política⁹.

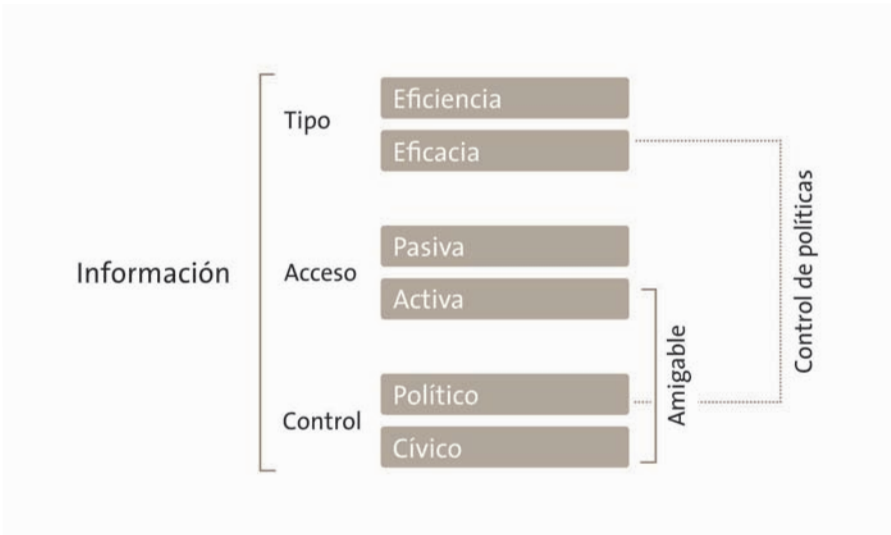
El modelo de transparencia para cumplir con estos requerimientos debe necesariamente incorporar como tipo de información, evidencia de origen (como justificación y aquella evaluable, con fuentes de información para el monitoreo y la evaluación final), análisis de posición de actores (de debate público para la decisión legitimada, en la dinámica de la gestión y en la evaluación final) y, por último, la organización de los recursos.

Respecto a la posición de los actores, se entiende como necesario evaluar la dinámica, en el momento del diseño, sus cambios en la etapa de la gestión (aunque no impliquen cambios parciales que desautoricen la decisión gubernamental legitimada), y la satisfacción final como evaluación de resultados.

Importa conocer las limitaciones existentes en la accesibilidad y comunicación de la información para determinar posiciones dinámicas de los actores.

Esto permite evaluar juegos de apoyos y rechazos en el debate público (y su dinámica) de acuerdo a la interpretación que los actores hacen de la información que se dispone, en cantidad y forma.

Respecto al modelo de transparencia desde el punto de vista de la disponibilidad de información evaluable desarrollamos el siguiente esquema.



⁹ Esto no implica no notificar fallas estructurales.

Existen dos procesos que requieren de un marcado fortalecimiento institucional en la región. La información amigable para un correcto control cívico de información, sobre todo activa.

Y, por otra parte, el mencionado control de políticas en el marco de un control político de eficacia del gobierno.

Un modelo de transparencia debe asegurar estas condiciones como mecanismos de rendición de cuentas que eviten la discrecionalidad en la lucha contra la corrupción.

Luego se debe generar una adecuada ingeniería institucional sobre los procesos de transparencia, garantías para la efectividad de los procesos de control.

Esto se logra con autoridades de aplicación con autonomía funcional, con mecanismos de reclamos protegidos, investigación y de sanciones específicas. Las autoridades de control deben actuar de oficio para asegurar ciertos parámetros dinámicos pero también se debe garantizar la accesibilidad política y cívica a sus mecanismos.

Además, como elementos complementarios, la profesionalización de la administración sobre el ciclo de vida de la políticas públicas así como la aplicación de nuevas herramientas tecnológicas sin duda fortalecen este modelo de transparencia.

Preferencias de tipos de corrupción. Un modelo desde la elección racional

Ordenar los tipos de corrupción relacional más comunes en América Latina, desde la perspectiva de un agente racional, permite identificar aquellas prácticas de corrupción que significativamente están dañando a la sociedad y a las instituciones y proponer arreglos institucionales para desincentivarlas.

Escenario de Elección Racional

Toda decisión requiere tres componentes: un agente decisor, un conjunto de alternativas de decisión y finalmente un criterio de valoración, para optar por una alternativa y no por otra.

El agente decisor es un actor egoísta que busca maximizar su utilidad individual aumentando beneficios y reduciendo costos.

También es un actor político, interesado por los beneficios políticos y no solamente por los beneficios económicos¹. Finalmente el agente racional y político es funcionario público, capaz de tomar decisiones que afecten el propósito de las instituciones públicas abusando del poder público encomendado.

Por otra parte, se supone un hipotético escenario de información completa y ausencia de restricciones (what-if analysis)². En este sentido, a las alternativas se le aplican propiedades de completitud (descarta opciones incomparables) y de transitividad³. Esto asegura que el criterio de valoración del agente será exhaustivo y sistemático⁴.

En nuestro caso el conjunto de alternativas está compuesto por tipos de corrupción relacionales. A la definición de corrupción como abuso del poder público encomendado para el beneficio privado le agregamos que el beneficio puede ser también político partidario.

1 Beneficio político como reconocimiento en un grupo de pertenencia, en Mancur Olson, *"The logic of collective action"* (Harvard University Press, 1965).

2 Pau Marí - Klose, *"Elección Racional"* (CIS, 2000). Es importante aclarar que hay condiciones institucionales de la democracia competitiva que promueven la corrupción pero los requisitos de What-if analysis se aplican a la selección de tipos de corrupción.

3 Norman Schofield, *"Rational choice and political economy in The rational choice controversy"* (Yale University Press, 1996).

4 Antonio Villar, *"Decisiones Sociales"* (Mc Graw Hill, 2006).

Finalmente, el criterio de valoración en el marco de la teoría de la elección racional adopta la forma de costos y de beneficios. Específicamente sobre los costos y beneficios asociados a los tipos de corrupción relacionales. Es decir, los tipos de corrupción traen consigo una serie de costos y beneficios que pueden ser evaluados por el agente racional para decidirse por uno y no por otro.

Análisis Costo - Beneficio del Relacionamiento

Los costos son evaluados como riesgo antes de la decisión. El riesgo de costo es definido como la consecuencia en los costos por la probabilidad de su ocurrencia. El riesgo de costo principal de cada tipo de corrupción relacional está asociado a la posibilidad de ser invisible. Es decir, a las probabilidades de que el tipo de corrupción quede o no en secreto.

Cuanto menor es el costo de ser invisible mayor oportunidad adquiere un tipo particular de corrupción. Cuanto mayor es el costo de ser invisible, por ejemplo haciendo necesario que se sumen estrategias que cubran ese defecto inherente al tipo de corrupción, menor oportunidad adquiere ese tipo.

Esto hace que sobre la evaluación de riesgo de costo de un tipo de corrupción pesen dos factores. Primero, la cantidad de actores que participan de la corrupción. Si son dos los actores de la corrupción es más probable (menos costoso) mantener el secreto que si son más de dos los participantes. El segundo factor es el método de relacionamiento, que se evalúa por la probabilidad de mantener invisible a la corrupción y no por su efectividad.

Los tres métodos predominantes son la influencia, el acuerdo y la amenaza, en ese orden de prioridad para el actor racional. La influencia no es explícita como el acuerdo, por eso es menor su costo de ser invisible. El acuerdo es consentido mientras que la amenaza es más costosa ya que puede ser resistida por el actor violentado con visibilidad.

En este método inapropiado de relacionamiento, que distorsiona el legítimo proceso, se centra la definición de corrupción institucional⁵.

Por otra parte, el beneficio principal de los tipos de corrupción está asociado al nivel de ganancia monetaria. Este nivel de ganancia si es alto interesa al sistema político para su financiamiento, si es bajo no interesa.

La ganancia monetaria depende de la posición económica del actor relacionado. Empresas, beneficiarios de políticas, empleados públicos y administrados. Este es el orden de prioridad para el agente.

Las empresas tienen mayores posibilidades económicas que individuos administrados. También, en América Latina, el aumento del gasto público en trans-

⁵ Dennis Thompson, *“Two Concepts of Corruption”* (Edmond J. Safra Research Lab Working Papers, N°. 16, 2013).

ferencias así como el aumento de la burocracia pública resulta atractivo para el agente de la corrupción.

El análisis racional del relacionamiento depende entonces de cuántos actores participan y del método de relacionamiento (riesgo de costo de ser invisible) y de la posición económica del actor relacionado (beneficio económico y político).

Matriz de Análisis de Tipos de Corrupción (con puntuación)

Cantidad de actores	Método de relacionamiento	Actor relacionado según posición económica
<ul style="list-style-type: none">• Dos (1)• Más de dos (2)	<ul style="list-style-type: none">• Influencia (1)• Acuerdo (2)• Amenaza (3)	<ul style="list-style-type: none">• Empresas (1)• Beneficiarios (2)• Empleados públicos (3)• Administrados (4)

En el caso de los costos, a mayor puntuación más costo de ser invisible. En el caso de los beneficios, a menor puntuación más beneficio económico y político. Dentro de las combinaciones posibles de esta matriz se encuentran los principales tipos de corrupción.

Con la estratégica ventaja de que ahora podemos ordenar preferencias de un agente racional. Se analizan, como ejercicio preliminar para aplicar el presente modelo⁶, los siguientes tipos comunes de corrupción en América Latina: el soborno, el clientelismo, la venta de cargos, el tráfico de influencias, la contratación política, la extorsión y la asociación con proveedores.

Preferencias de Tipos de Corrupción

Desde el punto de vista racional, económico y político, el tráfico de influencias es la primera forma de corrupción. Pueden participar sólo dos actores, el agente y una empresa que actúa como lobista o financiando campañas electorales a cambio de favores (3 puntos).

La asociación con proveedores aparece como la segunda forma de corrupción. Pueden participar dos actores, el agente y una empresa, en un acuerdo secreto para adjudicar contratos (4 puntos). La ganancia monetaria alta es desviada al financiamiento de la política.

⁶ Si bien este modelo puede combinarse con otras perspectivas teóricas se parte de la hipótesis que en decisiones sobre corrupción se acentúa la racionalidad del agente. Un desarrollo extensivo de este modelo es trabajado en el marco de la beca postdoctoral de la Universidad Nacional de Córdoba del autor (SECYT – UNC).

Tercero, el clientelismo es una práctica extendida en América Latina. Involucra a muchos actores beneficiarios de políticas públicas por medio de la influencia (5 puntos).

La contratación política, sin procesos meritocráticos y sin control de desempeño, puede ubicarse en un cuarto puesto. Vincula a muchos empleados públicos por medio de la influencia (6 puntos).

Estos dos últimos tipos, a diferencia de otros donde el agente recibe dinero que luego utiliza para financiar la política, son una “inversión política directa” ya que el mismo servicio facilitado discrecionalmente es el que influencia la lealtad política.

Quinto, en la venta de cargos se exige compensación monetaria para nombrar a alguien en un empleo público, vincula a dos actores, agente y empleado, por medio de un acuerdo (6 puntos). No es una práctica de importantes sumas de dinero y no es utilizada para financiar la política. El soborno ordinario con administrados, aunque solamente vincula a dos actores por medio de un acuerdo alcanza el sexto puesto (7 puntos). La extorsión puede involucrar también a dos actores por medio de la amenaza, si es con administrados alcanza 8 puntos. No es una forma para financiar la política.

Identificar los tipos de corrupción con mayor oportunidad de maximizar la utilidad del agente implica identificar las formas que están dañando en mayor medida a la sociedad y a las instituciones. Cuanto más se maximiza el beneficio económico y político del actor de la corrupción más se distorsiona la inversión pública y mayor es el aumento de los costos de transacción que desvirtúan al mercado, más se distorsiona el propósito equitativo del estado y la representación que ejercen los funcionarios.

Para desincentivar la corrupción es necesario diseñar mejores entramados legales e instituciones de control que aumenten el costo de ser invisible de los diversos tipos de corrupción. Esto se logra con regímenes de gestión de intereses que visibilicen las agendas de los funcionarios, mecanismos de transparencia en compras públicas, o políticas públicas basadas en evidencia, entre otros.

El escape del prisionero

Los pedidos de soborno del gobierno a las empresas generan una situación de dilema del prisionero en los procesos de compras públicas. Sin embargo, las empresas escapan con una cooperación expandida: la colusión.

El Juego

El dilema del prisionero es un juego estratégico entre dos actores. Cada actor tiene dos opciones, cooperar o desertar:

C. y D.: para el jugador I.
c. y d. : para el jugador II.

↓ I-II →	c.	d.
C.	2 2	3 0
D.	0 3	1 1

Los pagos (payoff) se definen con la combinación simultanea de las opciones.

- Una combinación de cooperación trae un resultado 2 para cada jugador y una combinación de desertación trae un resultado 1 para cada jugador.
- Una combinación (C.,d.) implica que el jugador I coopera y el jugador II deserta, esto tiene un resultado 0 para el jugador I y un resultado 3 para el jugador II.
- Una combinación (D.,c.) implica que el jugador I deserta y el jugador II coopera, esto tiene un resultado 3 para el jugador I y un resultado 0 para el jugador II.

Desertar es la estrategia dominante en el dilema del prisionero.

Esto se genera por diferentes análisis que hace el actor.

Primero, un análisis (estratégico y cultural) de anticipación del movimiento del otro actor, basado en la confianza o en la desconfianza.

Segundo, un análisis (más racional e individual) de suma de beneficios de las opciones de pagos.

Finalmente, un análisis rawlsiano. La incomunicación entre prisioneros actúa como el velo de la ignorancia. Es decir, es un desconocimiento sobre la propia posición relativa, con respecto a la decisión del otro actor. Esto favorece decisiones de bajo riesgo porque los actores prefieren no sufrir mucho daño cuando se corra el velo. Así se descarta la opción con peor resultado.

Estos tres análisis favorecen desertar.

El dilema del prisionero se plantea desde la desconfianza con el otro actor, la suma de beneficios de desertar es mayor que la de cooperar ($3+1=4 > 2=2+0$) y el peor resultado posible está en que uno coopere (0) y el otro no.

La deserción mutua es un equilibrio de Nash, que consiste en que una vez que ambos han manifestado su decisión, ninguno tendrá incentivos de modificarla.

La cooperación mutua es un óptimo de Pareto ya que la suma colectiva de beneficios es la mayor posible ($2+2=4$), y no se puede modificar esta situación sin perjudicar a algún jugador.

El Carcelero de las Compras Públicas

Este juego se produce en el proceso de compras públicas cuando el gobierno favorece la corrupción institucional.

En el dilema del prisionero original el carcelero establece las reglas de juego con su sistema de pagos.

En este caso son reglas (formales e informales) definidas por el gobierno (carcelero) para dos empresas (prisioneros) que buscan vender sus bienes o servicios al gobierno.

El gobierno ofrece, promueve o simplemente las empresas saben que estas son las dos opciones: cooperar con el otro actor en un proceso competitivo de licitación o desertar del proceso competitivo y tratar de obtener el contrato del gobierno a cambio de sobornos.

Si ambos desertan (en este último sentido) la licitación es imposible, ya que se necesita la cooperación de otro actor para “disfrazar” de proceso competitivo y legal a una contratación corrupta.

El gobierno puede pactar de forma corrupta sólo con un actor. Si el otro actor también decide pactar un soborno y no puede hacerlo, no se presenta a la licitación (no se toma una segunda decisión).

No consideramos en este juego que el gobierno pueda pactar de forma corrupta con ambos jugadores. Por ejemplo, con un actor para que gane el

contrato y con el otro actor para que cumpla una función de legitimador (poco probable en un juego no iterado, ya que se pierde la promesa de cambio de roles en próxima licitación).

- La combinación de deserción se genera por la desconfianza y lógica de que otro jugador deserte y acuerde un soborno con el gobierno. Esto lleva al actor a desertar también: ofrecer el soborno o no participar de la licitación. Siempre la combinación de deserción de los dos jugadores deriva en la no presentación de ofertas.
- Si ambos cooperan se da un proceso legal y competitivo de licitación.
- Si uno coopera y uno deserta, el que coopera legitima un proceso licitatorio que en realidad no es competitivo, es una farsa. Obviamente el que coopera no sabe que el otro deserta. El que deserta logra la contratación a cambio de un soborno.

Pagos Complejos

En este juego de compras públicas, los pagos se definen en relación a dos variables: el monto económico de la contratación y la probabilidad de obtener el contrato.

También, en el caso de la deserción mutua se debe considerar la variable “tiempo ganado”, al no realizar ningún actor ningún esfuerzo de presentación de ofertas.

↓ Combinación-Variable →	\$	Probabilidad	Tiempo ganado
Ambos cooperan	A	b.	0
Ambos desertan	0	0	C
Cooperador solitario	0	0	0
Desertor solitario	A'	B	0

Respecto al monto económico, se define “A” como valor real del contrato. También se establece que “A'” es el valor “A” del contrato menos el soborno:

$$A' = A - \text{soborno}$$

En este sentido, “A'” es una pérdida de atractivo del contrato para la empresa. “B” es la seguridad total de obtener el contrato.

Por otra parte, participar en una licitación competitiva puede implicar ganar o perder. La probabilidad es 0.5, en el caso de dos jugadores y con el supuesto

de que ambos jugadores suponen una competencia pareja:

$$b = B/2$$

Si ambos desertan ninguno tiene probabilidad de obtener el contrato, pero tampoco ninguno hizo un esfuerzo de presentación de ofertas (C).

Si uno coopera y otro deserta, el que coopera no tiene probabilidad alguna y además realizó un trabajo de presentación de oferta. El que deserta de forma segura obtendrá el contrato.

En este escenario se mantiene la estructura del dilema del prisionero:

$$A^{-} B0.>Ab.0.>00C.>000.$$

Un supuesto general de este esquema de pagos es que los actores visualizan muy bajo el riesgo de participar en actividades ilegales. Por eso no consideramos la variable riesgo.

En la vida real, el equilibrio en un juego de más de dos jugadores se produce en la combinación deserción (D.) con legitimación (c.). Esta es la combinación buscada por el gobierno corrupto. Con más de dos jugadores aumentan las posibilidades de encontrar un legitimador.

↓ I-II →	c.	d.
C.	Ab.O.	A ⁻ BO.
	Ab.O.	000.
D.	000.	00C.
	A ⁻ BO.	00C.

Cooperación Expandida

El escape del dilema del prisionero se da con la colusión. Esto es, expandiendo la cooperación entre prisioneros contra el carcelero, contra el gobierno en este caso. Es decir, cooperar entre prisioneros más allá de las reglas de juego preestablecidas y su sistema de pagos.

Esto implica una opción de cooperación expandida que tienen los actores.

Con esta decisión los actores amplían los pagos en dos variables: aumento de precios por acuerdo entre proveedores y aumento de probabilidad de ganar, por acuerdo de subcontratación al perdedor¹.

Solamente con la cooperación expandida los actores pueden cambiar las reglas y el sistema de pagos que les impuso el carcelero.

De manera solitaria están condenados a los pagos del carcelero.

Si uno sólo coopera no recibe ningún pago. Si uno sólo deserta está condicionado por el soborno que le pide el gobierno.

La colusión puede aumentar significativamente el valor del contrato (A^+).

Por otra parte, con un acuerdo de subcontratación entre dos actores la probabilidad de obtener el contrato es "B".

En este escenario la estructura de pagos se modifica:

$$A^+ B0. (\text{colusión}) > A^- B0. (\text{desertor solitario}) > Ab.0. (\text{cooperación simple}) > 00C. (\text{deserción mutua}) > 000. (\text{cooperador solitario}).$$

Se supone que incluso con la subcontratación el monto económico ampliado resulta muy atractivo para los actores.

El Obstáculo de Rawls

Dos de los tres análisis que hacen los actores se modifican en este nuevo escenario. Esto permite el escape del prisionero.

La cultura de desconfianza no se elimina en este esquema pero sí se traslada hacia el carcelero. Las empresas confían más entre ellas que en el gobierno, ya que este último es el que promueve la corrupción inicial.

También la suma de beneficios se modifica. Cooperar ahora implica:

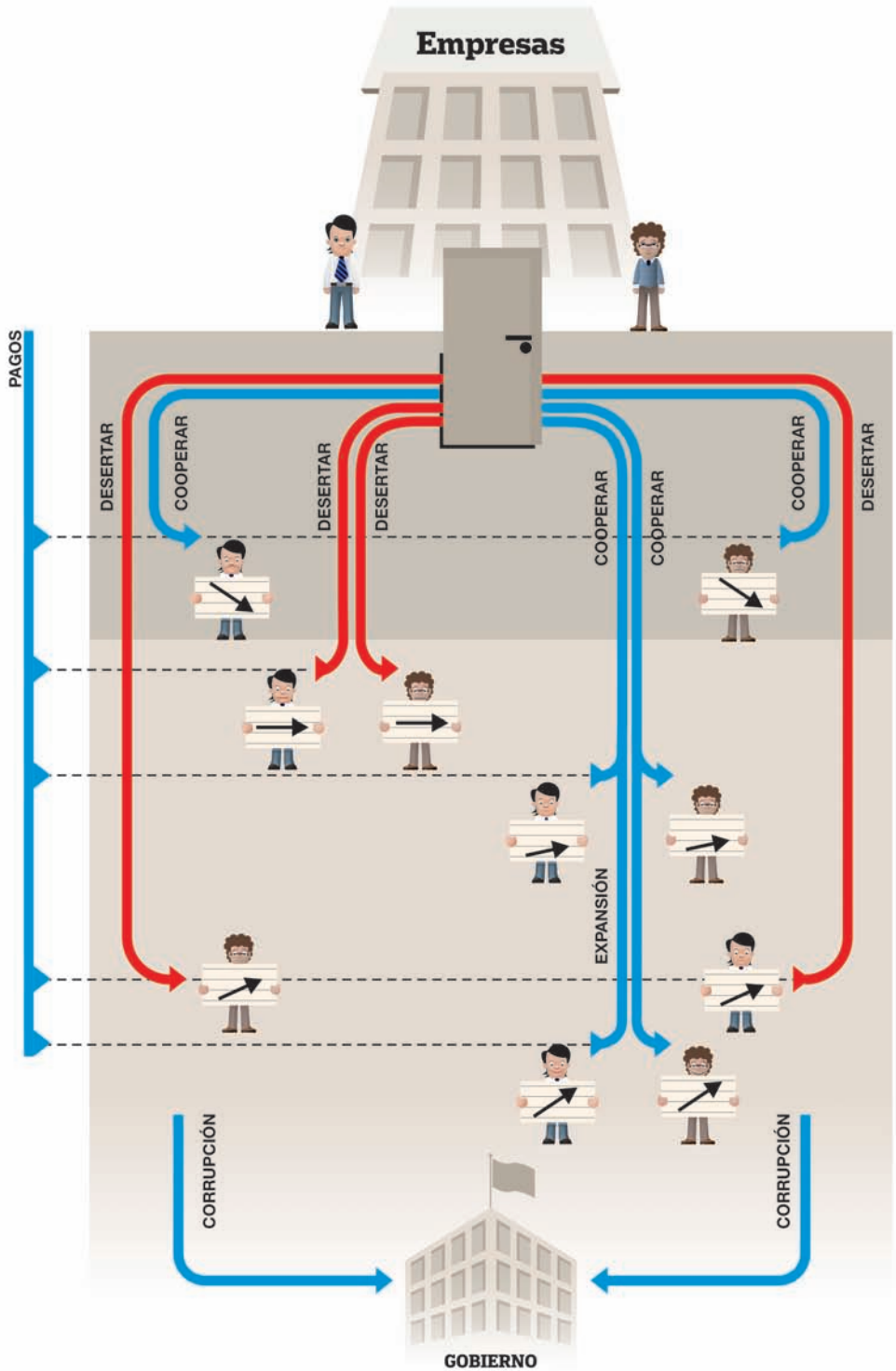
$$A^+ B0. = A^+ B0. + 000.$$

Desertar implica:

$$A^- BC. = A^- B0. + 00C.$$

$$\text{Siendo: } A^+ B0. > A^- BC.$$

¹ Con juego repetido suele incluirse la promesa de intercambio de roles en próxima licitación. En este juego se evita considerar la repetición.



ALEJANDRO BARBEITO

Siempre que la ampliación del monto económico sea mayor que la relación tiempo-dinero que se le asigna a un proceso de presentación de oferta.

Estos dos criterios tienen más peso que el análisis rawlsiano de evitar el peor de los males. El actor puede considerar que el otro actor también sumará beneficios y optará por la cooperación expandida.

Cualquier actor que no coopere de forma expandida y deserte ya no lo hace por falta de buenos pagos sino simplemente por desconfianza en que el otro deserte o para intentar dañar al otro actor.

El análisis rawlsiano sigue siendo el peor escollo ya que cooperar todavía podría significar el peor resultado si el otro actor deserta.

Sin embargo en este escenario de compras públicas la desconfianza es con el carcelero.

El dilema del prisionero original tiene dos jugadores pero también tiene reglas basadas en la incomunicación, un sistema de pagos y un carcelero que impone la autoridad.

El escape del prisionero implica entonces:

- 1 - Reglas y un sistema de pagos que no favorecen la cooperación.
- 2 - Un carcelero sin legitimidad para exigir obediencia, que se favorece con la combinación deserción – legitimación.
- 3 - Un sistema de pagos que puede ampliarse con la cooperación.

En estas condiciones se dará la cooperación expandida.

Cambios

Observar cómo se puede cooperar más allá de las reglas preestablecidas nos puede hacer repensar a las instituciones y a sus incentivos².

La cooperación expandida muestra mejores pagos, que sirven para los análisis individuales de los jugadores.

Aumentando los pagos de cooperación se puede pasar de reglas de dilema del prisionero a incentivos de caza del ciervo de Rousseau.

También una nueva estructura de pagos puede permitir un equilibrio de Nash de recompensa dominante (Pareto óptimo) en la cooperación mutua expandida.

La oferta de sobornos es posible en un esquema de dilema del prisionero. Sin embargo mejorando los incentivos a la cooperación (caza del ciervo), incluso con un gobierno corrupto, la oferta de sobornos se reduce.

En este caso, se podría pensar en favorecer legalmente la subcontratación de

2 Este marco puede utilizarse para investigar sobre otros procesos de cooperación expandida como las revueltas sociales, ante instituciones poco eficaces y gobiernos que promueven la combinación de no participación – legitimación.

aquellas empresas perdedoras que cooperaron en el proceso competitivo. La desconfianza con el gobierno hace necesario profundizar en metodologías de transparencia corporativa y pactos de integridad bajo la coordinación de terceros, como universidades y organizaciones civiles.

Por otra parte, en un juego repetido, se podrían asignar puntajes extras en licitaciones a empresas perdedoras de procesos anteriores cuando se enfrenten a mismos competidores. Esto implica generar ventajas en otros juegos.

Incentivos para la cooperación y no solamente aplicar sanciones en nuevos juegos, como salida clásica del juego iterado.

**El autor quiere agradecer al economista Dr. José María Rodríguez por las correcciones a este artículo.*

El juego de bienestar

Una economía de libre mercado se diferencia de una economía de bienestar por su equilibrio sistémico. Esto diferencia también las formas de definir y utilizar políticamente a la corrupción.

Libertad o Bienestar

En una economía de libre mercado el estado es un estado mínimo y neutral, que sólo interviene resolviendo las controversias que el mercado no puede resolver por sí mismo.

La neutralidad del estado aparece como un simple arbitraje, interpretando las reglas que ordenan la competencia del mercado.

Por otra parte, el estado de bienestar es un estado grande, proveedor de diversos servicios sociales. Su intervención se asocia a la justicia social y no a la neutralidad. Esto implica que el estado toma decisiones políticas para corregir desigualdades en la sociedad.

Si analizamos ambos sistemas políticos desde la teoría de juegos encontraremos que en sociedades de libre mercado hay un equilibrio en la cooperación social, mientras que en sociedades de bienestar el equilibrio se encuentra en la no cooperación.

Esto tiene grandes implicancias en los enfoques de lucha contra la corrupción y en la utilización política de la corrupción.

Equilibrio

En estados capitalistas (tanto estados mínimos como estados de bienestar) la cooperación se da en torno a los procesos competitivos¹.

Este tipo de cooperación en procesos competitivos sólo admite un tipo de análisis de pago para el actor: la probabilidad de ganar.

Suponemos un escenario de dos empresas, la empresa “X” y la empresa “Z”. Si dos empresas cooperan en un proceso competitivo la probabilidad de ganar para cada empresa es de 0.5.

¹ En el capitalismo, el margen de libertad de la competencia busca asegurar un nivel de desigualdad como diferenciación, pero a su vez requiere un contexto de cierta igualdad para disfrutar de esa diferenciación.

Asegurar esta probabilidad de ganar en una sociedad de libre mercado está dada por reglas y procedimientos que garantizan que no hay privilegio de un competidor por sobre otro. Una igualdad formal y legal. Es una garantía de orden negativo ya que la regla no beneficia a ninguno de los dos.

Sin embargo, existe la posibilidad de que el jugador X no coopere y busque el botín por medios corruptos, por fuera del proceso competitivo.

Si X no coopera y Z si lo hace implica que X alcance una probabilidad 1 de ganar, mientras el jugador Z legitima la práctica desleal y obtiene una probabilidad 0.

La legitimación es una operación fundamental para hacer efectiva una práctica corrupta, ya que implica “hacer creer” que la regla funciona.

Es decir, la deserción (no cooperación) de un jugador implica prácticas de corrupción por fuera de los procesos competitivos que son legitimadas por otro actor.

De otra forma, con deserción mutua el pago de ambos es 0, mas algún pago marginal por no haber legitimado la corrupción de otro actor².

Este es un problema de dilema del prisionero (con equilibrio de Nash en la deserción mutua) que la economía de libre mercado resuelve de manera elegante: el juego se repite con el mismo sistema de pagos.

En un esquema de juego iterado se refuerza el control de pares en procesos competitivos, con sanciones de pares que llevan a los actores no cooperativos finalmente a cooperar. El resultado final, en un sistema de libre mercado, es un equilibrio cooperativo.

Conceptos como el de seguridad jurídica que refuerzan la estabilidad de las reglas y de los procedimientos están destinados a repetir el mismo juego para lograr la cooperación social. Este es el elemento central para el libre mercado. La información disponible y necesaria para competir es siempre la misma, son las reglas del juego. Por lo tanto, el sistema es compatible con muy baja entropía de información de Shannon³.

Esto ha sido constantemente tratado de forma diferente por numerosos estudios académicos que han tratado de mostrar que una sociedad de libre mercado no es cooperativa. Por el contrario es muy cooperativa con los procesos competitivos.

2 El tiempo ganado (o no perdido), por ejemplo.

3 La entropía de información de Shannon se puede definir aquí como la probabilidad de variación de información que contiene un sistema.

Juego Diferente

Los estados de bienestar explicitan las posiciones relativas de las empresas X y Z. Es decir, el juego empieza reconociendo una posición relativa y desigual que el estado mínimo había ocultado.

X tiene una probabilidad 0.4 y Z una 0.6, por ejemplo, pero el estado de bienestar interviene con un subsidio de +0.1 para X y con un impuesto de -0.1 para Z.

Es una intervención proactiva y de orden positivo pero que difícilmente se pueda aplicar con esta exactitud matemática.

Los problemas son tres.

Es difícil medir todas las posiciones relativas y en el caso de que esto fuera posible, es difícil traducir las posiciones en políticas de subsidios e impuestos. Sin embargo el principal problema es que las probabilidades cambian en un nuevo juego ya que el sistema político de bienestar utiliza la retroalimentación⁴ como mecanismo para regular su funcionamiento.

La retroalimentación indica nuevas y dinámicas posiciones relativas entre los jugadores. Entonces, el producto de la competencia puede implicar diferentes impuestos y subsidios en otro juego.

Esto hace que el juego sea visto como único juego por los jugadores y tenga un equilibrio de Nash de deserción mutua en el dilema del prisionero.

X y Z no cooperaran si ninguno percibe justicia en la intervención del estado. Lo contrario es que perciben discrecionalidad en la intervención de este.

X buscará desertar porque ahora conoce su posición inicial, pero considera insuficiente el subsidio para equilibrar la competencia con Z. Además cree que Z cooperará porque está en mejores condiciones de competir.

El efecto demostración⁵ también puede elevar demasiado las expectativas de X que buscará crecer con rapidez, demandado más subsidios al estado y distorsionando la intervención de este último.

Z buscará desertar porque conoce su situación de privilegio que quiere aprovechar. También porque analiza que con elevadas restricciones podría perder ante un jugador subsidiado. Además cree que X cooperará porque mejoró su situación.

4 David Easton, "A Systems Analysis of Political Life" (Nueva York Ed., 1965).

5 Efecto de aumento de expectativas de consumo que se produce por el conocimiento de los niveles de consumo de otro sector social.

Evidentemente el escape del dilema del prisionero en un único juego es difícil. Es posible si se percibe que el proceso competitivo después de la intervención del estado otorga una probabilidad de 0.5 a cada jugador y, además, se refuerza el control del estado en nuevos juegos.

Crear cooperación para cada nuevo juego implica obligar a cooperar a Z y controlar las expectativas de X.

Por otra parte, el control de pares necesita aquí una dimensión solidaria difícil de alcanzar. Ya que no implica solamente asegurar un control de orden negativo formal, implica aceptar posiciones originales desiguales y ser solidarias con estas.

Transparencia

Con esta lógica, el estado mínimo ha puesto el acento en la transparencia de normas y procedimientos.

Una transparencia administrativa y legal. La deserción corrupta se entiende como una cuestión individual, de falta de moral de alguna “manzana podrida”. A diferencia de esto los estados de bienestar están obligados a transparentar decisiones de fines políticos, produciendo información que justifique las intervenciones del estado.

La corrupción en una sociedad de bienestar adquiere dos dimensiones: una social de no cooperación en procesos competitivos, y una dimensión institucional cuando los estados no producen y transparentan los argumentos que justifican sus políticas sociales.

El claro que el esfuerzo para producir información que justifique y transparente una intervención de orden positiva es muy superior al esfuerzo que se requiere para transparentar una regla de orden negativo.

El estado mínimo no toma decisiones de orden positivo por lo tanto no necesita producir información social. Mientras que para volver equilibrado y cooperativo al sistema de bienestar se requiere un sistema compatible con una alta entropía de información de Shannon.

En sistemas de bienestar existe por lo tanto una necesaria relación entre información y cooperación⁶.

⁶ Una salida equivocada de los estados de bienestar se da cuando estos toman decisiones sociales sin información transparente. Esto es posible para los estados de bienestar, sobre todo, luego de la caída de un sistema de libre mercado que acumuló resultados desiguales.



El estado de bienestar depende de estrategias de transparencia política que convierta a inconformistas e incondicionales en cooperadores informados.

De otra forma los inconformistas optarán por comportamientos no-cooperativos, corruptos (el ejemplo de X y Z en el sistema de bienestar) y se corre el mismo riesgo (a futuro) con los incondicionales.

Los opositores es de esperar que tengan una conducta no-cooperativa pero con fines desestabilizadores conscientes.

Resultados

El sistema de libre mercado oculta persuasivamente el conflicto y repite el mismo juego competitivo con seguridad jurídica. Esto permite la cooperación social pero acumula (lentamente) resultados desiguales.

Es un sistema con una ética de medios y no de fines, basado en el consenso, la igualdad formal del proceso y el orden aparente.

El estado de bienestar explicita el conflicto social de la desigualdad real para corregirla y evitar resultados desiguales.

Sin embargo el juego nunca se repite igual y sin buenas justificaciones de la intervención del estado la cooperación social se pierde.

Es un sistema con una ética de fines, basado en un proceso de conflicto social que explicita las desigualdades.

Los estados de bienestar caen por la corrupción mientras que los sistemas de libre mercado caen por la desigualdad.

Las críticas del libre mercado al estado de bienestar se centran en la corrupción para anular el debate sobre los fines políticos.

Esta crítica ha sido bastante efectiva generando una alta percepción social de corrupción sobre los estados de bienestar⁷.

Por otra parte, desde el estado de bienestar las críticas a los sistemas de libre mercado se centran en la desigualdad que generan.



⁷ Existe una importante relación ($r^2=0.6$) entre el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional y el Índice de Libertad Económica de The Wall Street Journal y la Fundación Heritage.



Casos

Captura de empresas

Los débiles procesos de compras públicas en algunos países de América Latina son quebrantados para financiar a la política partidaria. Esto implica nuevas metodologías y otros alcances para la corrupción institucional ya que involucra, entre otras cuestiones, la creación de empresas *ad-hoc*, desde el estado y para establecer una relación corrupta con el estado.

La definición clásica de la corrupción nos indica que es la contaminación de lo público por lo privado. Esta idea sobre la corrupción ha promovido el estudio sobre un Estado Empresarial, cooptado por intereses corporativos que desvirtúan el interés público y direccionan objetivos y recursos colectivos hacia el interés privado.

El desarrollo académico de esta visión ha llevado a los investigadores a identificar estrategias concretas como los lobbies sectoriales o incluso a la noción de “captura del Estado” de Kaufmann¹, donde personas afines a intereses privados son ubicados en posiciones claves del Estado para implementar la corrupción desde adentro.

Sin embargo este enfoque sobre la corrupción no es del todo acertado para algunos países de América Latina, donde el poder económico aparece subordinado al poder político.

En la región es desde el Estado desde donde se extienden lazos para cooptar al sector privado con el objetivo de financiar a la política.

Es decir, desde el espacio estatal se buscan o se crean aliados corporativos para desviar objetivos y recursos públicos hacia lo partidario.

Entonces, un fuerte componente de la definición de la corrupción aparece también como contaminación de lo público por lo partidario.

En este sentido, los procesos de compras públicas aparecen como una clara

1 Daniel Kaufmann, “*Confronting the Challenge of the State Capture in Transition Economies*” (Finance and Development, 2001).

referencia a la corrupción institucional^{2y3} y, en particular, a esta transformación de la definición de la corrupción.

Como Funciona

El proceso de la corrupción en las compras públicas comienza como un pedido de dinero de funcionarios a empresas proveedoras. Estas empresas “prometen” otorgar ese dinero (generalmente un porcentaje del contrato adjudicado) una vez efectivizada la adjudicación del contrato a la empresa.

Así los funcionarios o instituciones reciben un beneficio político, el de liderar estrategias de financiamiento de la política como sostén económico (de organización y visibilidad) para la búsqueda de apoyo político y social a una causa que incluso puede parecer justa.

A cambio de esto desde el Estado se otorgan de forma sistemática los contratos a los proveedores aliados, sin respetar las reglas de juego competitivas de los procesos de compras públicas.

Algunas condiciones generales hacen que este pedido de dinero, de funcionarios a proveedores, no funcione como corrupción individual bajo el incentivo de beneficios personales. Entre estas condiciones se encuentran la gran cantidad de personas que pueden participar en los procesos licitatorios y los altos montos económicos que suelen manejarse.

Esto genera un interés especial de la clase política para afianzar mecanismos de financiamiento de la política por intermedio del sistema de compras públicas, involucrando redes amplias de aliados políticos⁴ y buscando montos económicos importantes.

En democracias modernas con elecciones competitivas sacar ventaja es parte de la lucha política, sin embargo el problema se encuentra en los procesos inapropiados para alcanzar esta ventaja.

La presión que ejerce la democracia competitiva sobre el financiamiento de la política afecta en este caso los procesos y el propósito del Estado.

A esto se le suma, en este caso particular, la confusión entre el propósito del Estado, los propósitos del gobierno y el propósito de la política partidaria.

Medios

Es claro que financiar la política partidaria con aportes privados no es corrupción. Sin embargo si lo es el ofrecer, desde el Estado, un contrato de obra pública a ciertos proveedores a cambio de la promesa del aporte de dinero

2 Lawrence Lessig, “Memorandum” (Edmond J. Safra Center for Ethics, Harvard University, 2010).

3 Dennis Thompson, “Two Concepts of Corruption” (Edmond J. Safra Research Lab Working Papers, N° 16, Harvard University, 2013).

4 Aunque aumente el riesgo de costo de ser invisible.

y a través de la alteración de los procesos licitatorios. Dinero que, además, es desviado luego hacia la política partidaria. En este caso el proceso competitivo entre proveedores es quebrando, a partir de la distorsión de los principios de máxima difusión, mejor calidad y menor precio.

Otro factor distintivo de esta práctica de corrupción institucional es que no sólo se caracteriza por la búsqueda de aliados corporativos desde el Estado, sino muchas veces por la creación de empresas ad-hoc. Es decir, empresas que solamente sirven a los fines de entablar una relación de proveedor corrupto con el Estado. En estas empresas, de manera inversa a la noción de captura del Estado de Kaufmann, son ubicadas personas con lealtad a la política partidaria para desviar los recursos públicos obtenidos hacia el financiamiento de la política.

Dos casos recientes a nivel sub-nacional en la Argentina desnudaron esta metodología de corrupción institucional. Ambos casos, denunciados periodísticamente, reflejaron la creación de empresas con personas afines al poder político partidario.

En el Gobierno de la Provincia de Córdoba una empresa proveedora de servicios de limpieza en rutas, creada para establecer una relación corrupta con el Estado, se encontraba dirigida por aliados partidarios ubicados directamente por el propio Ministro de Transporte. El caso derivó finalmente en la renuncia del Ministro.

Otro caso en la municipalidad de Villa Carlos Paz mostró como una empresa sin experiencia y de reciente constitución obtenía contrataciones para los eventos turísticos más importantes de la ciudad, al mismo tiempo que la empresa hacía “donaciones” al gobierno local.

Fines y Efectos

Ahora bien, el propósito del Estado, como la promesa de un marco equitativo que es igualmente restrictivo y habilitante para todos sus habitantes⁵ se contraponen, por lo menos en este caso, con la idea de movilización del apoyo político para alcanzar mayores niveles de legitimidad.

Es decir, todo proceso competitivo de compras públicas busca asegurar el propósito del Estado como la promesa de Held, mientras que quebrarlo (en este esquema de corrupción) resulta fundamental para financiar la búsqueda de apoyos políticos partidarios.

La corrupción se encuentra en la búsqueda de un medio equivocado para alcanzar

5 David Held, *“La Democracia y el orden global”* (Paidós, 1997).

los fines de la política partidaria, afectando el propósito del Estado. Sin embargo, es importante aclarar, que la existencia de otros propósitos gubernamentales (múltiples y complejos) pueden requerir el apoyo y la movilización política partidaria. Esto acrecienta la confusión de fines, donde funcionarios e instituciones reciben beneficios políticos en la búsqueda por alcanzar esos propósitos de gobierno. Esta confusión suele actuar entonces como una justificación de la utilización inapropiada de medios. De la misma forma que el interés de la clase política por este tipo de corrupción se da por los altos montos económicos que existen en los procesos de compras públicas, es claro que los efectos de esta corrupción institucional son devastadores. El amplio alcance territorial y temporal se hace efectivo al afectarse notablemente la calidad de la inversión pública. A esto se le debe sumar (como un elemento no menor en economías emergentes) la imposibilidad de utilizar la obra pública como referencia Keynesiana de movilización económica-productiva por intermedio del desarrollo de sectores estratégicos.

Casos Exitosos en la Región

Un marco completo y robusto de reglas de juego aplicadas al proceso de compras públicas puede ser un adecuado remedio contra estos sistemas de corrupción institucional. La experiencia exitosa de Chile-compra así lo demuestra. El sistema chileno está basado en una ingeniería institucional que combina la profesionalización de la administración pública, tribunales específicos de contrataciones y autoridades de aplicación con autonomía funcional. A esto se le suman procesos de información pública activa y pasiva, participación ciudadana en consejos de integridad y transparencia, y la innovación permanente de las herramientas tecnológicas⁶.

Por otra parte, la organización civil Poder Ciudadano en la Argentina ha implementado la metodología de pactos de integridad entre proveedores para evitar el pago de sobornos. Esta iniciativa, muy restringida aún en sus alcances, se centra en la construcción de escenarios transparentes para las compras públicas. Esto se logra al definir el alcance del pacto específico, la accesibilidad a determinada información y el monitoreo del mismo.

6 Mariano Mosquera, *"Ingeniería institucional contra la corrupción"* (FLACSO Chile, 2012).



Ilustración: Alejandro Barbeito

Siemens: síntesis de corrupción

El caso Siemens se presenta como una excelente oportunidad para clarificar como operan en la práctica tres conceptos: sobornos, colusión y pantouflage.

Se trata de un caso que lleva más de 20 años. Un caso global donde se observan relaciones impensadas, como la repercusión directa del caso de corrupción en la crisis argentina de 2001.

Historia

La historia comienza en el año 1991 durante la presidencia de Carlos Menem. En ese año el gobierno nacional argentino inicia contactos con la empresa francesa So.Fre.Mi. para imprimir los nuevos documentos nacionales de identidad (DNI).

En principio el precio que esta empresa podía ofrecer por el trabajo era de unos siete (7) dólares por cada uno de los DNI a renovar.

Sin embargo esta especie de “pre-acuerdo” y las débiles justificaciones del gobierno nacional para llevar a cabo una contratación directa por montos millonarios, hacen finalmente caer el acuerdo.

Las críticas de los sectores opositores fueron eficaces y obligaban al gobierno nacional a llamar, en el futuro, a una licitación internacional.

En el año 1992 y 1994 se producen dos hechos de enorme importancia para definir las condiciones de la futura licitación: los atentados terroristas a la embajada de Israel (1992) y a la sede de la mutual israelita AMIA (1994).

Estos dos acontecimientos, de enorme envergadura y trascendencia mundial, lleva al gobierno de los Estados Unidos (EEUU) a realizar una “recomendación” al gobierno argentino para informatizar de manera urgente sus fronteras, como medida anti-terrorista.

En realidad no se trataba de una simple recomendación, ya que el no cumplimiento de Argentina de la exigencia norteamericana traía consigo una serie de sanciones diplomáticas ocultas.

A esto se le debe agregar que el gobierno argentino buscaba como “señal de inserción en el mundo” eliminar el trámite de VISA que el gobierno de EEUU por ese entonces le exigía a cada turista argentino que quería visitar el país del norte.

Como parte de las negociaciones para que EEUU retire ese requisito para los ciudadanos argentinos, este exigía que Argentina renueve los DNI. La presión

norteamericana es determinante y finalmente el gobierno argentino llama a una mega-licitación por mil trescientos (1300) millones de dólares por tres temas conjuntos que se adjudicarán a una sola empresa: impresión de los nuevos DNI, informatización de los pasos fronterizos e informatización de los padrones electorales.

Esto cubriría una serie de aspectos de enorme valor estratégico para el país que se vería ejecutado por una sola empresa privada.

A la presión de EEUU por fronteras y bases de datos, se debe agregar la salvaguarda de poder político interno que el gobierno nacional de turno buscaba tener con el control en la confección de datos electorales.

Por otra parte, el pliego de licitación deja en evidencia que “la caja” del proceso es la renovación de los DNI, ya que se recaudarían unos novecientos (900) millones de dólares por esta tarea.

Luego del llamado a licitación se produce el primer conflicto judicial, ya que de oficio el juez federal Oscar Garzón Funes suspende el proceso de licitación argumentando que la seguridad nacional no puede privatizarse.

Sin embargo, rápidamente, el gobierno nacional acciona los resortes del poder “real” para que la cámara de apelaciones revoque la decisión del juez y permita desarrollar la licitación sin problemas.

Empresas y Funcionarios

Recién en el año 1996 se produce la presentación de las empresas al llamado de licitación. Se presentan tres grupos: grupo Siemens, grupo Itron, y grupo Ivisa. La primer referencia clara y visible de corrupción se da a partir de dos casos de pantouflage.

Pantouflage: trabajar para una empresa privada utilizando la “influencia” de haber sido un alto funcionario público.

En el año 1996 renuncia Rodolfo Barra como Ministro de Justicia y asume Elías Jassan. Al siguiente año Barra es contratado como asesor de Siemens, específicamente, para asesorar en el proceso licitatorio. Su función principal es ganar con influencias la licitación.

De manera insólita, también en 1997 renuncia el Ministro de Justicia Jassan y también es contratado como asesor de Siemens. Su función principal, en este caso, es evitar con influencias un dictamen negativo de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).

Se inicia así en el año 1996 una primera causa judicial en Argentina por posible comisión de delitos de acción pública. A esto se debe agregar que ya

para el año 1997 el proceso se había suspendido unas ocho veces por reclamos diversos.

Comisión y Colusión

La Comisión Técnica que evalúa las propuestas de las empresas estuvo conformada, en principio, por el Banco Central de la República Argentina (BCRA), la Policía Federal, la Casa de la Moneda y la consultora Horwath para el análisis financiero.

En general, esta comisión pondera la presentación del grupo Itron por sobre el resto. Algunos ejemplos son que el BCRA informó que Siemens no cumplía siete (7) de los dieciséis (16) puntos de análisis, mientras que el grupo Itron cumplía todos.

También en el informe de la Policía Federal el grupo Siemens salió tercero detrás de Itron e Ivisa respectivamente.

En general todas las instituciones de la comisión destacaron que Siemens no tenía antecedentes en el área de la licitación.

Sin embargo, sin justificación alguna, la composición de la Comisión Técnica es alterada. Se suman la opinión de la Dirección Nacional de Migraciones (a cargo de Hugo Franco) y el Registro Nacional de la Personas, estas áreas dan vuelta la licitación a favor de Siemens quien finalmente gana la licitación en el año 1998.

Existen situaciones por demás evidentes en el proceso de alteración de la evaluación de las propuestas como el caso de que Siemens no presentó el Plan Operativo Anual (POA), pero igualmente la Dirección Nacional de Migraciones lo calificó con un diez (10).

Siemens cotizó los DNI en treinta (30) dólares cada uno, una cifra muy superior a los siete (7) dólares que como precio de referencia se puede utilizar dado el antecedente de la francesa So.Fre.Mi.

Al ganar la licitación Siemens, queda al descubierto una segunda trama de corrupción vinculada en este caso a la corrupción entre privados y a la colusión.

Colusión: acuerdo entre proveedores para elevar precios, subcontratarse o intercambiar roles.

En el grupo Ivisa participa la empresa Correo Argentino que a su vez pertenece a un grupo denominado grupo Socma.

En el año 1999 Siemens reemplazará a una empresa de su grupo (Mailfast) por Correo Argentino para la distribución de los DNI. Es decir, Siemens incorpora a una de las empresas que perdieron la licitación un año antes.

El grupo Itron, que pierde también, pertenece a un grupo mayor, Socma. Es decir, Socma participó en la licitación con empresas en dos grupos distintos. Dentro del grupo Itron participó una única empresa sin relación con Socma, una empresa israelita llamada Malam System.

Malam System es la única empresa que presenta una impugnación por la irregular evaluación de propuestas de la Comisión Técnica. Sin embargo la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Nación sólo le reconoce legitimidad para impugnar al grupo Itron como grupo.

Itron nunca impugnará el proceso y en el año 1999 el 60% de Itron se vende a Siemens por cuarenta y seis (46) millones de dólares como retribución por la no impugnación de Itron a la licitación.

Este monto era muy superior al precio de mercado que podía tener como valor la empresa, cuestión que queda claramente reflejada cuando Siemens compra el 40% restante de Itron, en el año 2003, por sólo seis (6) millones de dólares. Claramente Siemens acordó con el grupo Socma por cincuenta y dos (52) millones de dólares para que Itron perdiera la licitación y no impugnara el proceso. Además le garantizó participación a Correo Argentino, de Socma, en la distribución de los DNI.

El gobierno también evitó la participación del grupo israelita Malam System en el control fronterizo. Esta cuestión también tenía sus razones en la posición pro-árabe del presidente Carlos Menem.

Si bien otro proceso judicial se abre en la Argentina por defraudación a la administración pública, en el año 1999 el mismo se archiva. También el proceso de adjudicación sufre varias demoras por unas siete suspensiones por reclamos de irregularidades.

Crisis

En el año 2000, durante la presidencia de Fernando de la Rúa, el Congreso de la Nación Argentina decide la revisión de todos los contratos por la crisis económica nacional.

Sin embargo Siemens se niega a revelar su estructura de costos para renegociar el contrato, esto es para evitar desnudar su red de corrupción.

Esto produce un clima de tensión entre el gobierno nacional y Siemens con importantes repercusiones internacionales.

En reiteradas oportunidades el gobierno alemán presiona por Siemens a la Argentina pidiendo “seguridad jurídica” para que continúen las inversiones alemanas en el país.

También cuando el presidente de la Rúa pide apoyo alemán en el Fondo Monetario Internacional (FMI) por el “Blindaje” a cambio se ve obligado a prometer una solución por el contrato con Siemens.

Sin embargo la tensión se acentúa ante la imposibilidad del gobierno nacional de hacer una excepción con Siemens para renegociarle el contrato sin conocer su estructura de costos.

Durante el proceso de tensión entre Siemens y el gobierno nacional se producen dos acontecimientos de relevancia.

Primero, funcionarios nacionales sabotean el sistema de Siemens, haciendo a los ciudadanos estampar el pulgar izquierdo en lugar del derecho en los DNI. Esta estrategia buscaba desacreditar la eficiencia de Siemens para operar el sistema. Segundo, se presenta el informe final de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y este es demoledor con Siemens por no revelar sus costos. Dos posturas entonces se enfrentan en el gobierno nacional, la del Ministro de Economía Cavallo a favor de garantizar seguridad jurídica a los grupos internacionales y la del Ministro del Interior Mestre a favor de rescindirle el contrato al grupo alemán Siemens.

La postura de Mestre se impone y el gobierno nacional finalmente rescinde el contrato de Siemens y ofrece una indemnización de ochenta (80) millones de dólares. El contrato de Siemens es el único gran contrato de la época menemista que rescinde el gobierno de la Alianza.

Siemens, por su parte, iniciará un reclamo de indemnización a la Argentina en el Banco Mundial por unos seiscientos (600) millones de dólares.

El FMI finalmente endurece su postura con Argentina, y esta postura dura es liderada por el gobierno alemán.

Meses antes de la crisis argentina del 2001, el FMI, por orden de su Director Gerente el alemán Horst Kohler, suspende desembolsos a la Argentina y retira al FMI del país.

Investigaciones Internacionales

En el año 2001 Siemens Internacional empieza a cotizar en la Bolsa de Nueva York. Esta cuestión es determinante para una serie de investigaciones internacionales que buscan esclarecer el manejo de los negocios de Siemens en todo el mundo. Esto será también determinante para esclarecer el caso de corrupción en la Argentina.

Estrictamente esto se debe a que en 1977 Estados Unidos sanciona la ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (Foreign Corrupt Practices Act - FCPA) que prohíbe que toda empresa, sus representantes, directivos y accionistas, promuevan ofrecimientos, pagos u otra clase de ventajas a funcionarios públicos extranjeros, partidos políticos, dirigentes partidarios o candidatos a cargos políticos, con el objeto de obtener un beneficio económico como consecuencia de estas acciones.

Constituye el primer instrumento que incluye al sector privado en una estra-

tegia de lucha contra la corrupción.

La ley FCPA implica, a partir de las operaciones de Siemens en Wall Street, una seria consideración para investigar sus propias prácticas corporativas.

Es de destacar, que a pesar de que son las investigaciones internacionales las que permiten esclarecer el mega caso de corrupción en la Argentina, en el año 2004 durante la presidencia de Néstor Kirchner, antes del comienzo de las investigaciones en Alemania y EEUU, y por pedido de la Oficina Anticorrupción de la Nación, se reabre la causa judicial que se había archivado en el año 1999.

Como si fuera poco, se agrega en el 2004 a la investigación judicial el descubrimiento de presentación de documentación falsificada por parte de Siemens en el proceso licitatorio.

En el año 2005 la fiscalía de Munich de Alemania abre una investigación del caso y en el año 2006 Siemens Internacional contrata al estudio jurídico norteamericano Debevoise & Plimpton para que investigue en todo el mundo incumplimientos de Siemens a la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (FCPA). En realidad, Siemens no quiere perder sus más importantes negocios ubicados en EEUU y cualquier costo de imagen en países periféricos se considerarían marginales.

En el año 2008 el informe de Debevoise & Plimpton encuentra sobornos a funcionarios públicos por dos mil (2.000) millones de dólares en más de trescientos (300) contratos en nueve (9) países: Venezuela, China, Israel, Bangladesh, Nigeria, Vietnam, Rusia, México y Argentina.

Sobornos: pago indebido para lograr el acceso a recursos públicos.

En el caso de Argentina, Siemens reconoció que pagó sobornos por ciento seis (106) millones de dólares, en tres tipos diferentes de sobornos: en el año 1996 para ganar la licitación, luego del año 1996 para evitar que se rescinda la licitación, y pagos hasta el año 2007 para silenciar el proceso corrupto.

Esto último se debe a un proceso de extorsión de los “intermediarios” argentinos sobre Siemens. Los intermediarios es un grupo de tres personas (Carlos Sergi, Carlos Soriano y Miguel Czysch) que actuaban retirando el dinero de Siemens y pagando a los funcionarios del gobierno nacional.

Finalmente Siemens se anticipa a las sanciones en EEUU y firma un acuerdo con el Departamento de Justicia de los EEUU donde se obliga a pagar una multa de ochocientos (800) millones de dólares por infracción a la Ley FCPA. Luego de esto la Fiscalía de Munich confirma que posee documentación de Siemens con la iniciales de funcionarios argentinos que recibieron sobornos:

“CM”, “CC” y “HF”.

Las iniciales corresponden, por cierto, al Presidente Carlos Menem, al Ministro del Interior Carlos Corach y al Director Nacional de Migraciones Hugo Franco.

La investigación también menciona posibles sobornos a Federico Storani y Miguel Berri, del gobierno de la Alianza.

Antes de conocerse los resultados de las investigaciones internacionales, en el año 2007, el Banco Mundial falló a favor de Siemens y contra Argentina por doscientos veinte (220) millones de dólares. Pero, obviamente, Siemens no cobrará este fallo y retirará su demanda del Banco Mundial en 2009.

Red

La sofisticada trama de corrupción operaba a partir de funcionarios de Siemens que contrataban empresas “fantasmas”. Estas empresas le emitían una serie de facturas a Siemens por servicios que nunca le prestaban.

De esa forma se sacaba el dinero de Siemens.

Los acuerdos con estas empresas fantasmas se firmaban sin duplicado y la única copia quedaba bajo custodia de estudios jurídicos en Berna, Suiza.

Son catorce (14) las empresas conocidas que recibieron como mínimo ciento seis (106) millones de dólares de Siemens para pagar sobornos en Argentina.

La compleja trama de sedes de empresas y ubicaciones de las cuentas en todo el mundo estaba organizada para evitar ser descubierta

Empresas con sedes en Islas Caimán, Costa Rica, Panamá, Bahamas, Islas Vírgenes, Suiza y Uruguay con cuentas en Nueva York, Hong Kong, Dubái, Ginebra, Ámsterdam, Lugano y Miami, entre otras.

A partir de esta red de organizaciones y cuentas los tres intermediarios argentinos retiraban el dinero y pagaban a los funcionarios del gobierno nacional.

Las reuniones entre Siemens, intermediarios y funcionarios públicos se hacían, muchas veces, en Miami, Nueva York, Berlín y Munich.

El grupo de intermediarios tiene un papel destacado en esta trama de corrupción.

Desde el año 2005 este grupo de tres personas comienza una estrategia extorsiva contra Siemens y presenta una solicitud de arbitraje contra Siemens en la Cámara de Comercio de Zurich, Suiza, por “pagos de consultoría incumplidos”.

En realidad los intermediarios buscaban cobrar algún soborno incumplido y extorsionar a Siemens con una exposición pública de los acontecimientos.

Siemens en el año 2006 pagó finalmente al grupo de intermediarios argentinos a cambio de silencio.

Recientemente, en el año 2011, la Comisión de Valores de EEUU (SEC) pre-

sentó una demanda contra Siemens en los tribunales de Manhattan por pagar sobornos en Argentina luego de que empiece a cotizar en la Bolsa de Nueva York.

Y, finalmente, en el año 2013, la justicia argentina procesó a diecisiete (17) funcionarios de Siemens, intermediarios y miembros del grupo Itron por cohecho activo, tráfico de influencias y prácticas colusivas.

Sin embargo, ningún funcionario público ha sido procesado por no poder demostrarse que efectivamente recibieron los sobornos.

Fuente de la investigación: archivos judiciales.



**Infografía del
Caso Siemens**

LA HISTORIA DE LA MEGA-CAUSA

Importancia de cada recorrido

Accionar del gobierno nacional

Movimientos de las empresas licitatorias

Influencias de ex funcionarios públicos

Presión internacional

1991



1993

Presidencia Carlos Menem

1994

1996

El gobierno argentino quiere contratar a la empresa francesa SO.FRE.MI. para imprimir nuevos DNI por **US\$ 7 c/u.** Fuertes críticas a la contratación directa evitan el acuerdo.

El gobierno nacional llama a licitación internacional por **US\$ 1.300 millones** para imprimir DNI, informatizar fronteras y padrones electorales.

Se presentan a la licitación.

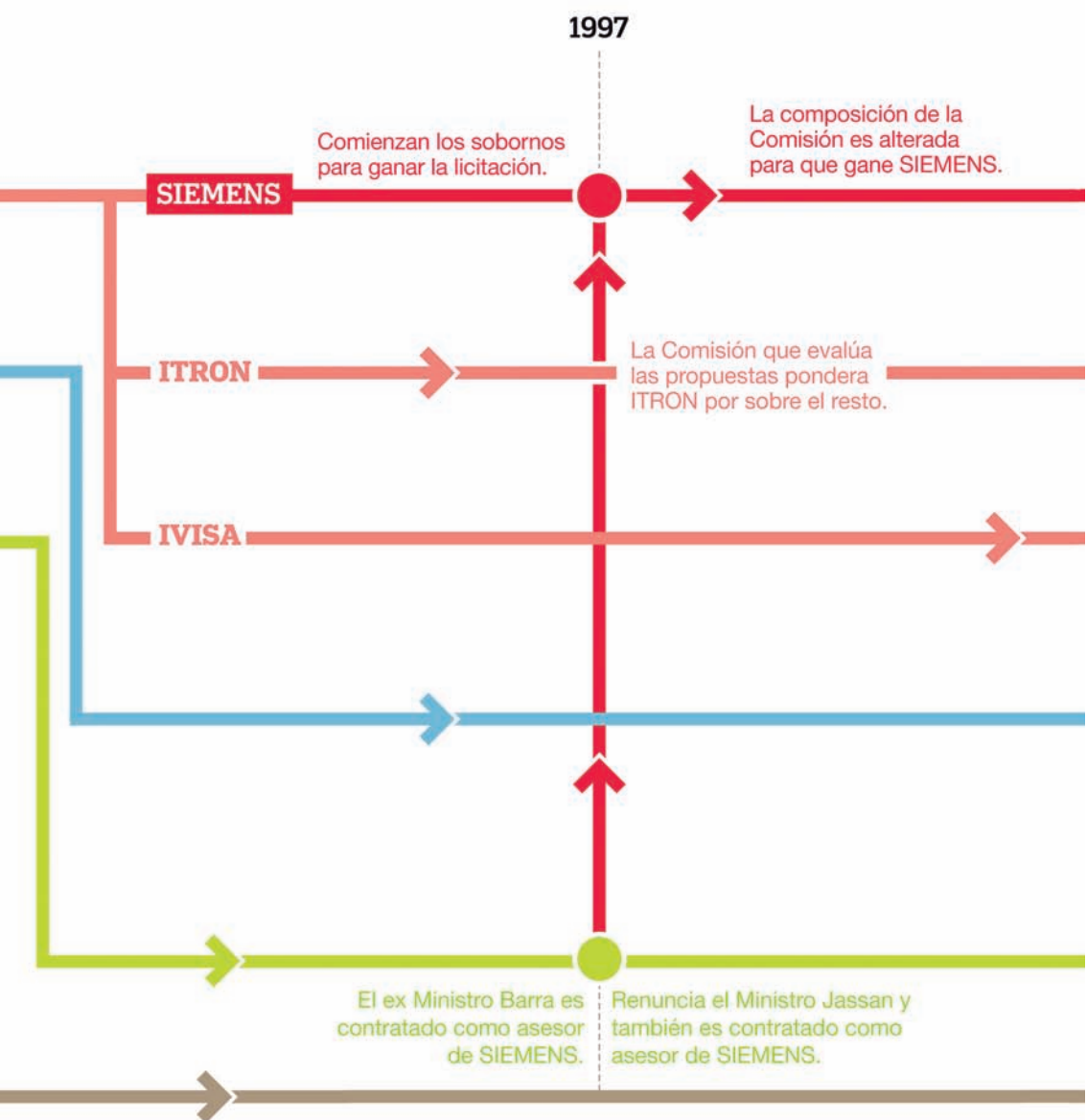
Asume como Ministro de Justicia Rodolfo Barra.

Renuncia R. Barra y asume Elías Jassan.

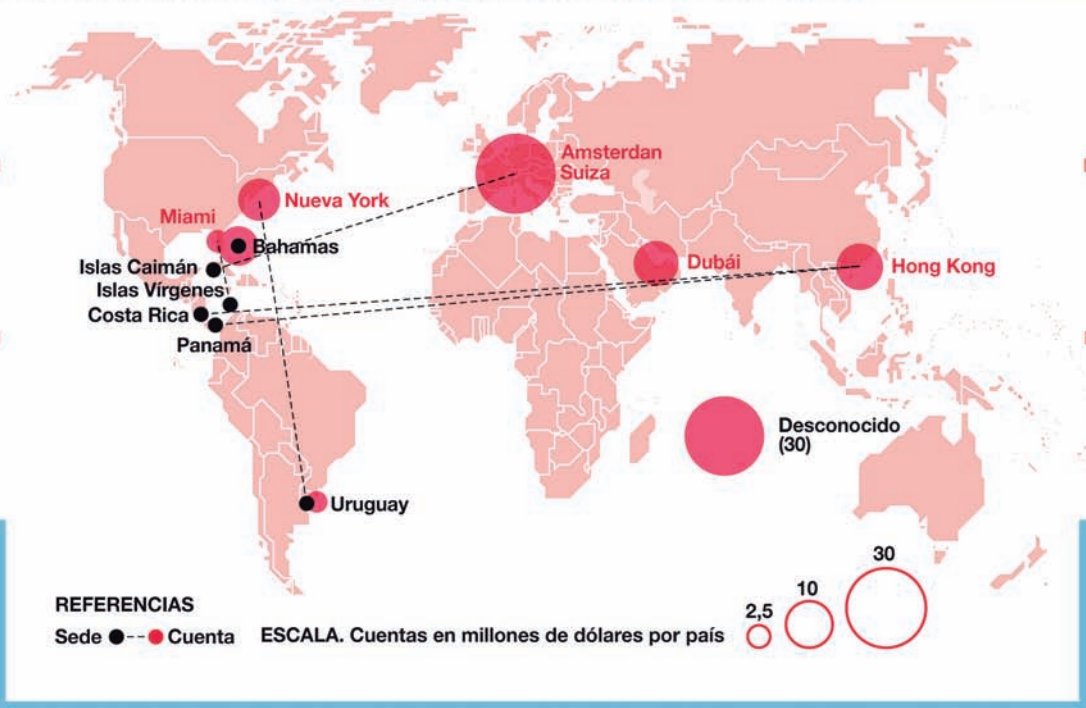
Suspenden el proceso de licitación argumentando que la seguridad nacional no puede privatizarse. El gobierno apela y la suspensión no prospera.

EE.UU. exige renovar los DNI para retirar su trámite de VISA. Además "recomienda" informatizar fronteras como medida anti-terrorista.

SIEMENS



Empresas fantasmas para pagar sobornos en Argentina



1998

1999

SIEMENS cotiza los DNI en U\$S 30 c/u pero gana la licitación.

SIEMENS incorpora a Correo Argentino para la distribución de los DNI.

Malam System (de grupo ITRON) impugna el proceso, pero no le reconocen legitimidad.

El 60% de ITRON (de SOCMA) se vende a SIEMENS por U\$S 46 millones como retribución por la no impugnación de ITRON a la licitación.

Pierde el grupo IVISA (en el grupo participa Correo Argentino a su vez de grupo SOCMA).



Presidencia
Fernando de
la Rúa

El gobierno evita la participación de un grupo israelí (Malam System) en el control fronterizo.

Se archivan las denuncias judiciales.

2000

2001

SIEMENS se niega a revelar su estructura de costos para renegociar el contrato, para evitar desnudar su red de corrupción.

El mapa de sobornos SIEMENS en el mundo



El Congreso decide la revisión de todos los contratos por la crisis económica.

Funcionarios nacionales sabotean el sistema de SIEMENS, haciendo a los ciudadanos estampar el pulgar izquierdo en lugar del derecho en los DNI.

De La Rúa pide apoyo alemán en el FMI por el "Blindaje" a cambio promete "solucionar" el contrato con SIEMENS.

SIEMENS inicia reclamo de indemnización a la Argentina en el Banco Mundial por U\$S 600 millones.

SIEMENS Internacional empieza a cotizar en la Bolsa de Nueva York.



El gobierno finalmente rescinde el contrato de SIEMENS y ofrece una indemnización de U\$S 80 millones.

El gobierno alemán presiona por SIEMENS a la Argentina pidiendo “seguridad jurídica” para que continúen las inversiones alemanas en el país.

El FMI endurece su postura con Argentina, la postura dura es liderada por el gobierno alemán.

2003

2004

2005

2007

2008



El restante 40% de ITRON es comprado por SIEMENS por sólo U\$S 6 millones.



Presidencia Néstor Kirchner

Se reabre el caso judicial en la Argentina por pedido de la Oficina Anticorrupción.



Presidencia Cristina Fernández



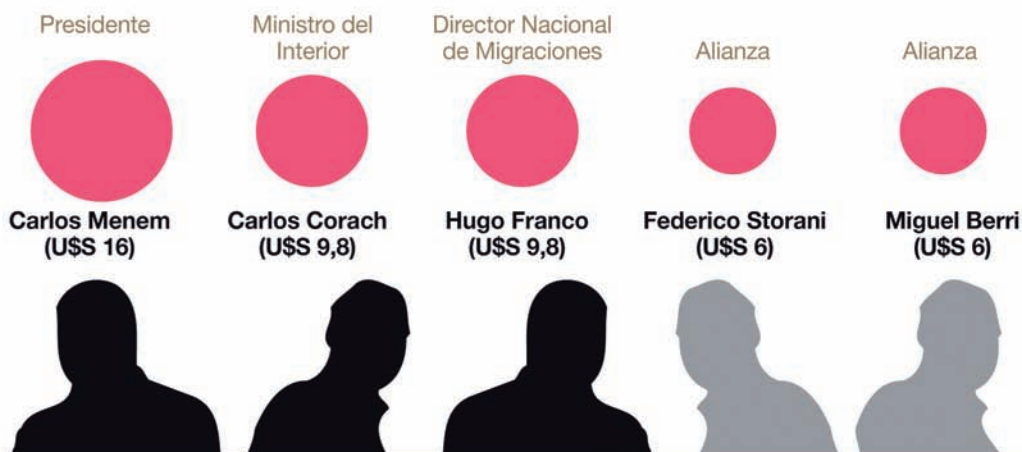
La Fiscalía de Munich abre una investigación en Alemania.

El Banco Mundial falla a favor de SIEMENS y contra Argentina por U\$S 220 millones.

El informe de Debevoise & Plimpton (contratado por SIEMENS) encuentra sobornos a funcionarios públicos por U\$S 2.000 millones en más de 300 contratos en 9 países.

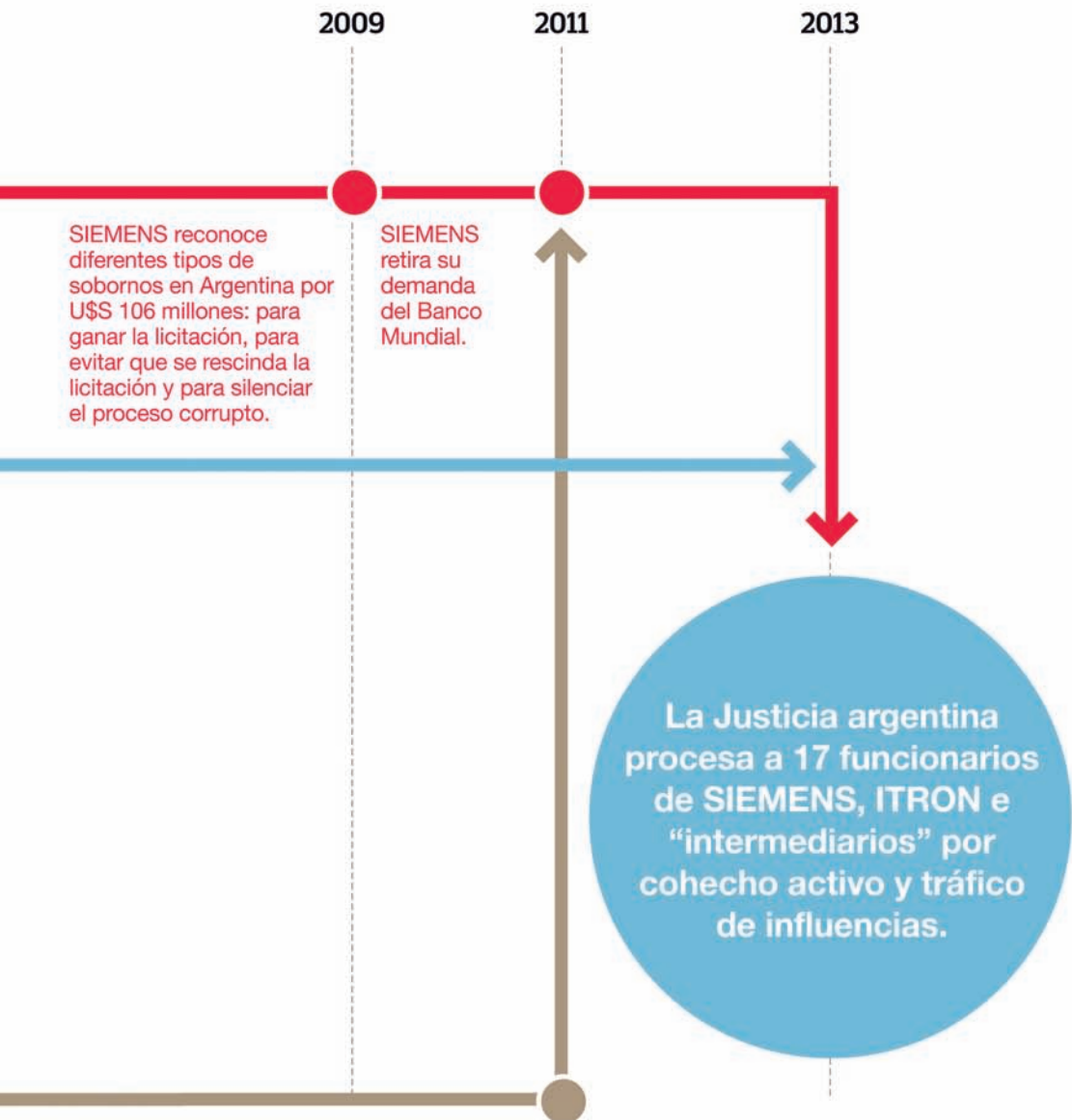
SIEMENS se anticipa a las sanciones y firma acuerdo con el Departamento de Justicia de los EEUU donde se obliga a pagar una multa de U\$S 800 millones por infracción a la Ley FCPA.

Funcionarios que recibieron sobornos (En millones)



La Fiscalía de Munich confirma que posee documentación de SIEMENS con iniciales de funcionarios argentinos que recibieron sobornos: "CM", "CC", "HF".

La investigación menciona posibles sobornos a funcionarios de la Alianza.



La Comisión de Valores de EEUU (SEC) presenta una demanda contra SIEMENS en los tribunales de Manhattan por pagar sobornos luego de que empiece a cotizar en la Bolsa de Nueva York.

Números del Caso Siemens en Argentina



Números de Siemens en el Mundo





Estrategias

Economía del acceso a la información

El derecho al acceso a la información pública y la llamada economía de la información han tenido un importante desarrollo. A partir de combinar estos dos antecedentes es posible delinear una teoría económica del acceso a la información pública.

Riesgo Moral (Moral Hazard)

El derecho al acceso a la información pública tiene un importante desarrollo legal. Se han aprobado numerosas convenciones internacionales, leyes y reglamentaciones nacionales en la materia.

En este sentido, el acceso a la información se ha consolidado en el marco del derecho internacional de los derechos humanos.

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos fue el primer tribunal internacional en reconocer que el acceso a la información es un derecho humano que forma parte del derecho a la libertad de expresión.

La corte reconoció este derecho en su doble vertiente, como derecho individual de toda persona a buscar información y como obligación positiva del estado, para garantizar el derecho del individuo a recibir la información solicitada. Este derecho y obligación puede verse también como demanda y oferta de información.

Por otra parte, la llamada economía de la información se ha centrado en el problema de la información asimétrica entre el principal y el agente.

El principal (la sociedad) y el agente (el estado) celebran un contrato¹.

Este contrato se basa en la idea de que la especialización y profesionalidad del agente (o del político en Weber²) le permite encargarse de las cuestiones del principal, como cuestiones públicas en este caso.

1 Estrictamente desde el punto de vista de teorías contractualistas es un “pacto” entre gobernados y gobernantes como en la obra de John Locke, y no un contrato social. Se utiliza el término contrato para respetar el modelo principal/agente.

2 Max Weber, “*Politik als Beruf*” (Reclam, 1919).

Este contrato de representación no es una total delegación³ si no que implica un compromiso del principal de controlar al agente.

Para el estudio de la corrupción es importante destacar que el control tiene el fin de que el agente ajuste su comportamiento al contrato, a la persecución de objetivos públicos y no a satisfacer intereses privados.

Stiglitz⁴ define como riesgo moral aquella situación que se genera por información asimétrica entre principal y agente. El principal sin información completa sobre el accionar del agente toma un riesgo.

El riesgo moral implica que el manejo de información cerrada y privilegiada por parte del agente puede generar consecuencias negativas para el principal. En este caso, es un riesgo sobre prácticas de corrupción ya que funcionarios públicos pueden utilizar el poder y la información del estado para alcanzar beneficios privados y no para resolver problemas públicos respetando el contrato principal/agente. Esto genera consecuencias sociales negativas.

Desde este modelo existen una serie de remedios contra el riesgo moral como las instituciones de control (con representación de la oposición política) y los premios para una gestión eficiente y eficaz de gobierno⁵, entre otros.

También el acceso a la información pública puede ser un medio eficaz de control cívico sobre el agente, para que el agente ajuste su conducta al contrato.

Principio Económico de Información Pública

La información pública debe definirse de acuerdo a este modelo principal/agente como:

Información cuya interpretación social le permite al estado ajustar su conducta conforme al interés de la sociedad.

Esta es una definición que se basa en la idea de información para control y que utiliza un enfoque sistémico de retroalimentación.

También esta definición entiende que el estado no es del todo eficaz para ajustar por sí mismo su conducta. Técnicamente, como principio económico de información pública, la información pública es:

3 Democracia delegativa es el término que utiliza O`Donnell para criticar la ausencia de control social sobre el estado. En Guillermo O`Donnell, "Contrapuntos: Ensayos Escogidos sobre Autoritarismo y Democratización" (Paidós, 1997).

4 Joseph Stiglitz and Richard Arnott, "Moral Hazard and Optimal Commodity Taxation" (Journal of Public Economics Number 29, 1986).

5 Incentivo que se basa en premios a funcionarios públicos cuando se cumplen metas de gobierno.

Información cuya interpretación por parte del principal le es de utilidad al agente, para que este ajuste su conducta al contrato principal/agente.

Se debe notar que esto es muy diferente a las definiciones legales de información pública como “toda información producida o en posesión del estado”. Este tipo de definiciones legales se centran sólo en la oferta pero no en la demanda.

En este modelo principal/agente la información pública responde a dos lógicas: la interpretación del principal y la utilidad del agente.

La medida de la interpretación del principal es la probabilidad de que sea útil para el agente. La medida de la utilidad del agente es la probabilidad de que ajuste el contrato principal/agente.

Otra situación diferente es el desarrollo de instituciones que garanticen el funcionamiento de este principio.

Por ejemplo, fortalecer los canales de la información ofrecida y demandada y los canales de retroalimentación para que la interpretación social de utilidad estatal llegue finalmente a las autoridades públicas que pueden ajustar las políticas.

Oferta y Demanda⁶

El estado produce información para su propio funcionamiento con fines públicos. Pero para que esta información sea una oferta de información pública con un nivel aceptable de demanda no solamente el agente debe conocer esa información.

El agente debe también favorecer la interpretación del principal.

De no ser así, lo que se tiene es información de control o uso interno, pero no información pública con niveles considerables de demanda social.

Favorecer la interpretación del principal es posible si el agente reduce el costo de acceso para el principal, reduciendo el costo de interpretación y, también, reduciendo el costo burocrático de la información.

Es un ejercicio creativo que implica para el agente imaginarse en la posición del principal al momento de ofrecer información.

El supuesto central en la oferta es que el agente tiene capacidad de conocer la utilidad de la información pública. Por retroalimentación la información pública (luego de ser interpretada por el principal) le permite al estado realizar mejores ajustes de sus medios y fines.

6 No se puede hacer la analogía directa de oferta y demanda de información con información pública activa y pasiva. La oferta también incluye condiciones para la información pública pasiva.

También, se supone que la oferta de información es perfectamente elástica en el estado. Es decir, a un determinado “precio” de información el estado puede ofrecer cantidades infinitas, por lo menos a mediano plazo. Es una situación de monopolio donde el productor determina el precio.

Desde el lado de la demanda, se supone que las sociedades tienen la capacidad de interpretar información desde marcos culturales de referencia que le son propios. En este caso, se debe considerar que no cualquier interpretación social es válida, sino sólo aquella que le es útil al agente para ajustar su conducta a los objetivos sociales.

Es decir, la demanda de información nunca puede estar destinada a fines de mercado o privados⁷. La demanda de información tiene que estar en función de la utilidad del agente para que este se ajuste al contrato principal/agente. Es un ejercicio creativo que implica para el principal imaginarse en la posición del agente al momento de demandar información.

La regla es que mayor será la demanda cuanto menor sea el costo de acceso a la información. Más demanda a menos precio.

Se ha visto que existe la necesidad de apelar a una estrategia imaginativa que puede asociarse al criterio de equiprobabilidad de Harsanyi⁸.

En este caso, este criterio nos indica que es igualmente probable ocupar la posición del principal y del agente. Esta situación, evidentemente, es posible en contextos democráticos. La posibilidad de intercambiar roles entre ciudadano y funcionario público es real en democracia.

Entonces, esta estrategia nos permite desde la oferta considerar la interpretación de la demanda y desde la demanda considerar la utilidad del oferente. Esta estrategia busca solucionar las enormes dificultades de un agente con manejo cerrado de información y de un principal sin interés en el funcionamiento del estado.

Se entiende que hay un principio de responsabilidad que deriva del orden democrático y de la equiprobabilidad.

Desde el principal, responsabilidad de conocer criterios mínimos de funcionamiento del estado para controlarlo con demanda de información pública.

Desde el agente, responsabilidad de promover el control de la sociedad con oferta de información pública de bajo costo para el principal.

⁷ Las leyes suelen limitar la demanda de información en este mismo sentido.

⁸ John Harsanyi and Reinhard Selten, “A General Theory of Equilibrium Selection in Games” (MIT, 1988).

Precio y Equilibrio

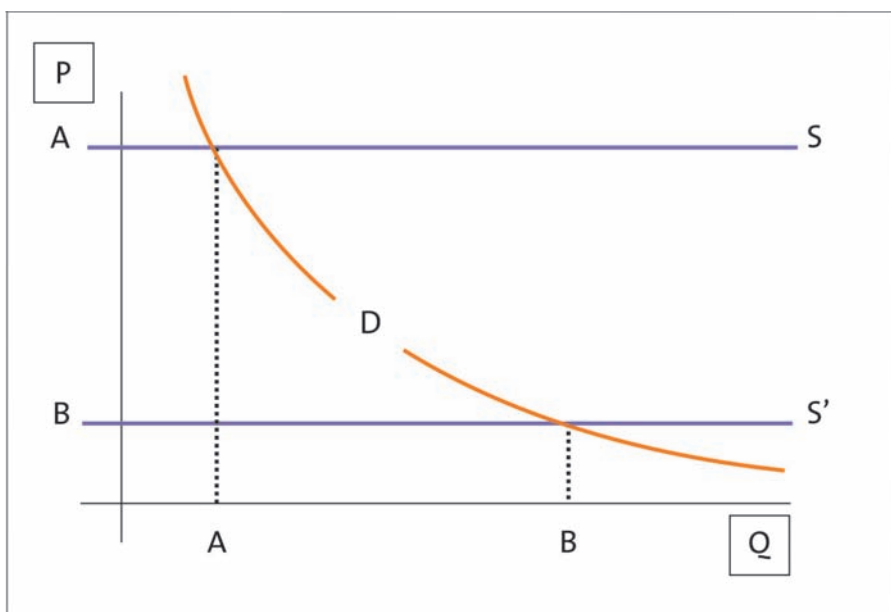
Con una oferta de información perfectamente elástica, se debe bajar el precio de la información (de PA a PB) para desplazar la curva de oferta (de S a S') y para aumentar la demanda "D" (de QA a QB).

El precio es importante porque este es igual al costo de acceso a la información pública que tiene el principal.

El desplazamiento de una curva de oferta de información perfectamente elástica hacia abajo (para reducir el precio) depende de dos variables: el costo de interpretación (si la información es "amigable" o no a la interpretación del principal); y el costo burocrático que se le impone al principal.

La información amigable es información abierta, sin filtros de interpretación desde el agente y con una suerte de traducción para que se favorezca la interpretación desde los marcos de referencia de la sociedad.

Cuanto menor es el costo de interpretación y el costo burocrático, menor es el costo de acceso a la información que tiene el principal. Esto aumenta la demanda de información.



Ley de Say

Las variables que desplazan la oferta (costo de interpretación y costo burocrático) determinan un menor precio de la información y es este el que posibilita un mayor nivel de demanda.

Es decir, en un modelo de economía clásica hay una relación directa entre el precio y el valor de producción que determina el oferente.

Sin embargo es necesario, también, pensar en mecanismos para evitar la ley de Say en la información pública. Esta ley nos dice que toda oferta crea su propia demanda. Esta ha sido la visión predominante del acceso a la información pública, tanto activa como pasiva.

Como información activa, el estado decide que información es relevante y en que formato se publica.

Pero también cuando se trata de acceso a información pasiva el estado recurre a diversas protecciones para no modificar su oferta.

Ejemplos legales en este sentido son las cláusulas que explícitamente no obligan al estado a producir la información que no tiene, ante una demanda de información desde la sociedad.

También el estado recurre a definiciones restrictivas de información pública. Por ejemplo cuando se define información pública como información que se corresponde con actos administrativos.

En este último caso, el estado puede negar información aduciendo que no es información pública aquella que no se corresponde con un acto administrativo pre-existente.

La situación actual es que la oferta determina el precio y la escasa demanda no obliga al agente estatal a bajar el precio de la información.

A diferencia de esto, la oferta y demanda de información deben ajustarse a la definición como principio económico de información. La oferta debe ser amigable a la demanda.

Por otra parte, si la demanda de información no se corresponde a una oferta pre-existente, el agente debe analizar la producción de esta información, siempre que sea de utilidad para el propio agente. Es decir, la demanda también puede crear oferta si esta es de utilidad para que el estado cumpla sus objetivos sociales. Arreglos institucionales pueden favorecer que el mismo estado considere la producción de información que no tiene⁹.

También puede haber mecanismos judiciales de apelación del demandante ante una negativa de producción de información pública, justificada como de no-utilidad por parte del agente.

Además, la falta de demanda de información pública debe ser un indicador obligatorio para que el oferente disminuya su precio, reduciendo el costo de interpretación y el costo burocrático de la información.

Es decir, se debe evitar un sistema como el actual con oferta sin demanda por altos precios.

⁹ La reglamentación de la ley de acceso a la información pública en la ciudad de Córdoba (Argentina) introdujo la idea de considerar ordenar la producción de información que no tiene el estado local.

Juegos de negociación contra la corrupción

Resumen

La teoría de juegos ha permitido estudiar la racionalidad de la relación entre actores. Se trata de una relación estratégica donde el resultado final depende de las decisiones que toma cada actor. Al depender cada jugador de la decisión del otro, la anticipación del movimiento del adversario resulta fundamental. Para el análisis de juegos es importante observar estas anticipaciones en la forma de combinación de expectativas.

Cuando se trata de un juego de negociación también son importantes las múltiples reglas de juego y los medios que condicionan los movimientos de los jugadores y la proyección de objetivos.

Por su parte, la corrupción también puede ser analizada como un acuerdo, luego de un proceso de negociación entre actores.

El objetivo de este paper es, entonces, interpretar juegos de negociación de Schelling adaptados al problema de la corrupción.

Se tratan cinco situaciones. El primer juego describe un resultado ganar/ganar, como juego clásico para alcanzar un acuerdo de corrupción. Sin embargo se demuestra la existencia de una serie de requisitos (basados en la confianza y el secreto) sobre los que puede actuar una política anti-corrupción.

El segundo y tercer juego incorpora la idea de juegos simultáneos y, en particular, la relación entre beneficios y riesgos asimétricos de la corrupción para dos actores, uno que ofrece la práctica corrupta y otro que la acepta.

Se detallan en estos juegos simultáneos las estrategias de cada uno de los actores y, por otra parte, las estrategias anti-corrupción que puede tener el estado basándose en alterar las estrategias de los jugadores.

El cuarto juego describe una situación de victimización de la corrupción. Este juego se centra en observar cómo es posible resistir a la corrupción con estrategias de negociación.

Por último, el quinto juego incorpora como uno de los actores de la negociación al estado. Este juego describe una doble estrategia de negociación que debe desarrollar el estado para desalentar a un actor corrupto.

Palabras clave: Negociación – Corrupción - Estrategia

Introducción

La teoría de juegos representa un importante avance en el estudio del comportamiento humano.

A diferencia de la teoría de la decisión donde sólo un actor, un conjunto de alternativas y un criterio de valoración permiten identificar la racionalidad de la conducta, la teoría de juegos incorpora la dimensión estratégica entre actores. Esto implica que se pasa de un análisis de racionalidad individual al estudio de una racionalidad de anticipación entre jugadores, con un sistema de pagos cuyo resultado final depende de la decisión de ambos.

En este marco la negociación se erige como una forma particular de juego. Implica capacidad de anticipación y el resultado final, generalmente en forma de acuerdo, depende de la estrategia que haya desarrollado cada jugador negociador.

También la negociación implica algunas cuestiones de especial interés para el análisis de la corrupción, como son las formas de comunicación y persuasión entre actores y, en general, las reglas del proceso de negociación que llevan (o no) a culminar en un pacto corrupto.

El paper explora la lógica de la negociación desde una dimensión conceptual y abstracta. Esto permite descubrir el funcionamiento de estrategias que de otra forma se nos presentan implícitas e inaccesibles. Develar anticipaciones, sistemas de pagos, uso de medios disponibles y cómo los actores proyectan objetivos en el tiempo implica un valor agregado para diseñar acciones contra la corrupción.

Negociación de Schelling y Corrupción

La negociación es un juego estratégico basado en expectativas¹. Cada actor interpreta al adversario y busca así anticipar la acción de otro jugador para tomar su propia decisión. El resultado final depende de la decisión de ambos jugadores.

De esta forma, la combinación de las expectativas es lo que resulta fundamental para alcanzar un acuerdo.

En este caso particular no queremos que el acuerdo se alcance, por el contrario trataremos de ver cuáles son las condiciones necesarias para que una negociación corrupta alcance un punto muerto y finalmente no se concrete.

El punto muerto es el éxito en este caso de aplicación, centrado en la lucha contra la corrupción.

La corrupción puede definirse, para este caso, como la acción y efecto de dar

¹ Thomas Schelling, *"The Strategy of Conflict"* (Harvard University Press, 1960).

o recibir algo de valor para que alguien haga (o deje de hacer algo), para burlar una regla formal o implícita acerca de lo que se debe hacer, en beneficio del que da ese algo de valor o de un tercero².

Esta es la definición que, aunque más restrictiva que otras, nos será de utilidad para entender la relación entre negociación y corrupción.

Este tipo de corrupción que hemos definido tiene cuatro características fundamentales:

1 - Interacción: siempre se produce entre dos o más actores (uno que da y otro que recibe algo de valor, si consideramos sólo dos jugadores), en forma de acuerdo que se visualiza con resultado “ganar/ganar” por los mismos.

Puede ser entre actores del sector público, entre actores del sector privado o entre actores del sector público y privado.

2 - Abuso de poder: se utiliza la autoridad para el beneficio particular.

Siempre existe algún margen de discrecionalidad para quien tiene un cierto monopolio del poder en una organización.

3 - Violación de reglas: sean formales o informales. Puede tratarse de normas bien especificadas y explicitadas o puede tratarse de una violación de cultura organizacional en una institución pública o privada.

4 - Secreto: el pacto es oculto así como también se intentan ocultar las ventajas obtenidas del intercambio.

En el caso de la corrupción siempre se ha creído que los actores logran un acuerdo debido a que ambos tienen la clara expectativa de que ganarán.

Es decir una negociación que tendrá, para los jugadores, un resultado ganar/ganar.

Nuestro primer juego se centra en esta perspectiva ganar/ganar, en algunos requisitos que se encuentran implícitos y que la debilitan.

También, los juegos simultáneos demostrarán que esta perspectiva de resultado ganar/ganar en acuerdos de corrupción puede ser revisada, si introducimos conceptos como el de interacción asimétrica (1).

Por otra parte, el abuso de poder se puede dar en el caso de uno sólo de los actores o en ambos jugadores del juego de la corrupción. Además, el margen

2 ESADE, “Buenas Prácticas en la Lucha contra la Corrupción” (ESADE, 2011).

de discrecionalidad puede estar presente en organizaciones públicas y privadas (2).

Para los jugadores de este juego la violación de las reglas explícitas es una condición más clara para definir una situación de corrupción, mientras que la violación de normas implícitas nos determinan situaciones denominadas contra la ética de una organización. En nuestros juegos, la existencia de normas explícitas o su ausencia es una poderosa herramienta de persuasión en el proceso de negociación (3).

El factor secreto es otro aspecto fundamental en la negociación de la corrupción. Algunos elementos de la negociación tradicional no pueden utilizarse en el caso específico de la corrupción, como lo es la estrategia de publicidad de la decisión.

En procesos de negociación clásica, se puede presionar al adversario haciendo pública una decisión, esto permite que el actor presionado visualice que la decisión tomada será irrevocable. Esta estrategia funciona porque se toma un compromiso con un tercero, un público en este caso.

Al ser la corrupción el resultado de una negociación secreta, la publicidad no es una posibilidad.

También es común que un acuerdo tenga dos cláusulas que son imposibles en un acuerdo de corrupción: el derecho a demandar y el derecho a ser demandado.

Difícilmente en un acuerdo secreto (entre dos) se puedan dar estas garantías, ya que no hay un tercero imparcial que pueda dirimir un conflicto. Salvo que se trate de un tercero que es parte del secreto. Sin embargo ampliar el círculo de actores que saben el secreto, lo hace menos secreto.

La confianza y el secreto son el centro del pacto corrupto, estas condiciones anulan el derecho a demandar y a ser demandado así como también anulan el temor a un tercero, como puede ser la ley del estado (4).

Juegos

Las diversas situaciones de una negociación pueden ilustrarse en un juego en el cual dos actores tienen que optar entre los dos polos de una alternativa. En el primer juego los llamaremos jugador I y jugador II.

El jugador I puede elegir entre A o α y el jugador II puede hacerlo entre B o β . La ganancia de ambos depende de las elecciones de ambos, por esto la decisión de cada uno depende de la cuestión estratégica de anticipación de lo que haga el otro jugador.

Las cuatro combinaciones posibles (AB, A β , α B, $\alpha\beta$) producen una ganancia o pérdida para el jugador I y el jugador II.

Representamos los juegos de Schelling en un gráfico de coordenadas, donde

verticalmente se mide la ganancia del jugador I y horizontalmente se mide la ganancia del jugador II.

El resultado final no sólo depende del sistema de pagos (la ubicación de los puntos sobre el plano)³ sino, también, de las reglas de juego.

Reglas que tienen que ver con los medios de compromiso y comunicación disponibles, el orden de los movimientos o si pueden jugarse varios juegos simultáneos, entre otras circunstancias.

Las múltiples variaciones del juego dependen de lo que cada jugador supone del valor que tienen los pagos para el otro jugador. Y, de lo que cada jugador supone sobre lo que el otro jugador supone sobre él mismo. Pero, también, se depende del punto de partida y de los medios disponibles para hacer efectiva una estrategia determinada. Además, a esto se le debe agregar el tiempo esperado para obtener ganancias.

Como principio unificador decimos que el compromiso de todo actor de la negociación depende de cuatro componentes: la capacidad de anticipación (1), el conocimiento sobre el sistema inicial de pagos (2), los medios disponibles y las reglas de utilización de medios (3) y, finalmente, la proyección temporal de los objetivos (4).

Componentes del compromiso
Anticipación (1)
Conocimiento del sistema (2)
Medios y reglas disponibles (3)
Proyección de objetivos (4)

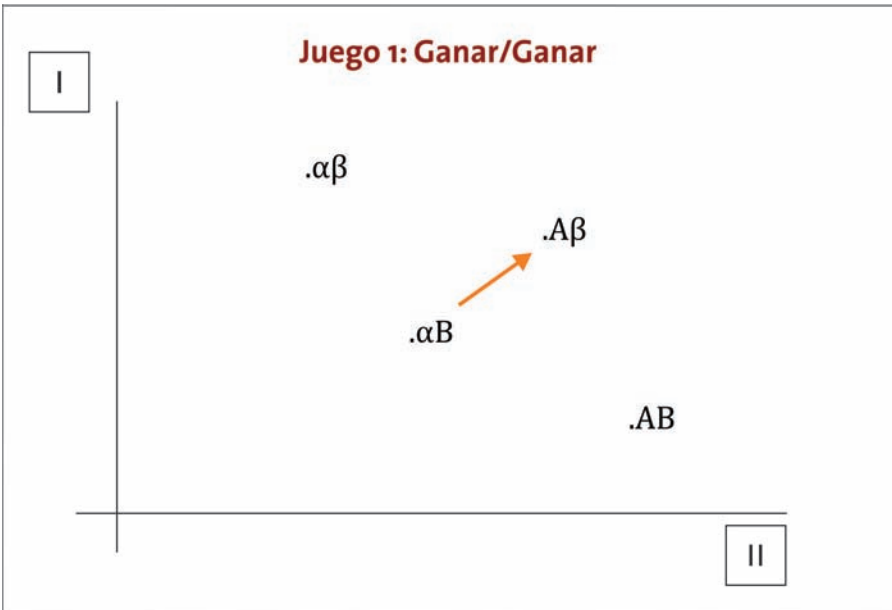
³ El sistema inicial de pagos está basado en las diversas hipótesis de Schelling. Se entiende que la realidad puede adaptarse a estos sistemas iniciales de pagos, para el correspondiente análisis de los procesos concretos de negociación de corrupción.

Es a partir de estos cuatro componentes que el actor define su estrategia de obligarse a sí mismo con acciones o abstenciones, que se materializan en promesas o amenazas.

Como puede observarse hemos agregado aquí el importante elemento temporal. La proyección temporal también es un medio (3). Se toman decisiones actuales para alcanzar resultados actuales pero si hay una proyección de futuro esta condiciona las decisiones del presente. Es decir, la existencia o no de nuevos juegos puede fortalecer o debilitar las diversas estrategias presentes.

Sin embargo, el objetivo de una estrategia puede ser crear nuevos juegos (4). La proyección de objetivos puede ser inmediata, para obtener beneficios inmediatos, o puede ser a futuro para obtener mayores beneficios en juegos repetidos. En los juegos repetidos se volverá a interactuar con mismos jugadores⁴.

Ganar/Ganar



4 Los juegos repetidos implican diversas condiciones necesarias pero sobre todo memoria. Este recurso de memoria determina la estrategia de cooperación condicional. Perspectivas de estabilidad en la interacción pueden fortalecer ciertos compromisos, ya sea en la forma de promesas o amenazas.

En este juego $\alpha\beta$ representa un punto mínimo, de statu quo, que cualquier jugador puede alcanzar por sí mismo.

Sin embargo, ambos preferirían βA . Ambos ganan en este nuevo punto, el cual puede visualizarse como un resultado ganar/ganar para los jugadores.

El tema central aquí es que para alcanzar este nuevo punto de mayor ganancia para ambos, es necesario que entre los jugadores exista confianza y que estos puedan hacer promesas.

En este juego, cualquiera que mueva primero, el otro jugador tiene un incentivo para engañar.

Si el jugador I elige A, el jugador II puede moverse a βA .

Si el jugador II elige primero β , el jugador I puede moverse a $\alpha\beta$.

Es necesario, en este juego, que un jugador pueda comprometerse a la abstención, para que entonces mueva primero el otro jugador.

Es clave que la promesa de abstención de uno de los jugadores sea creída por el otro. Para que este último se anime a mover primero.

En juegos repetidos esta situación puede alternarse y quien ahora mueve primero sea el que mueve segundo en otro juego. En casos de juegos repetidos todo compromiso de abstención presente se fortalece, ya que en un nuevo juego se permite castigar a quien engaño en el juego presente.

En el caso que el juego ganar – ganar sea un único juego el compromiso de abstención requiere mayores esfuerzos de credibilidad.

Igualmente es importante mencionar que crear un juego repetido puede ser aquí el objetivo, y que el compromiso de abstención se base en la idea de buscar que la interacción sea sostenida en el tiempo para alcanzar beneficios sostenidos.

Este formato de juego, para el estudio de la corrupción, es importante porque nos demuestra que los juegos ganar/ganar tienen requisitos implícitos, como lo es la confianza entre los jugadores para que la promesa (de que no se producirá un engaño si el otro jugador mueve primero) sea efectiva.

Esto es determinante, además, en un juego donde se encuentra anulado el derecho a demandar.

¿Pero qué sucedería si se puede evitar la confianza entre los jugadores?

Es decir, si se puede introducir algún elemento que afecte, por ejemplo, la reputación de los jugadores⁵.

5 La reputación puede ser una experiencia de memoria en juegos repetidos, con mismos jugadores. Si es una experiencia con otros actores se requieren estrategias de comunicación o información para difundir o conocer la trayectoria histórica como reputación.

Una estrategia que afecte la relación entre los jugadores es muy diferente a una estrategia de intimidación desde un actor externo, como puede ser la ley del estado.

De hecho, en acuerdos de corrupción, el perdedor puede ser un actor externo como el estado, mientras que ambos jugadores de la negociación ganan.

Esto significa que no hay incentivo, bajo condiciones de confianza y secreto, para temerle a un actor externo. La clave está en afectar la relación entre los jugadores del acuerdo.

Juegos Simultáneos

La expectativa que tienen los actores sobre un resultado ganar/ganar en un acuerdo de corrupción no es exacta.

Si bien es cierto que puede haber más beneficio para ambos con acuerdo que sin acuerdo, esto también sucede en negociaciones con características distributivas.

La negociación de corrupción al estar basada en información asimétrica entre quien ofrece el trato (oferente) y quien lo acepta (aceptante) en realidad tiene, por lo tanto, un aspecto distributivo desigual de los riesgos y de los beneficios.

Siempre existe una cierta asimetría de información y es generalmente a favor del oferente, ya que es este quien conoce el proceso de corrupción que ofrece.

En este sentido, el aceptante puede verse tentado a incorporar la expectativa de los riesgos a la expectativa de los beneficios.

Es decir, la búsqueda de una ganancia con riesgos es menos atractiva que la búsqueda de una ganancia sin riesgos.

El riesgo está dado, simplemente, por el menor conocimiento sobre el proceso que tiene el aceptante.

Una situación de riesgo hace menos atractivo un acuerdo de corrupción para el sujeto aceptante. Esta cuestión, si es anticipada por el aceptante, podría evitar el acuerdo mismo.

Los acuerdos de corrupción están explicados, muchas veces, por la ignorancia del aceptante. A diferencia del juego 1 donde se puede obtener un resultado ganar – ganar, el juego 2 introduce beneficios asimétricos. Esta es la primer transformación que debe producirse. Esta transformación es posible si se perciben condiciones de desigualdad entre actores, aunque todavía no existan señales de riesgo de la corrupción. Luego, una segunda transformación que debe darse es el paso desde la percepción de asimetría de beneficios a la conciencia de asimetría de información entre actores. Finalmente, la tercera transformación es la inclusión de riesgos (juego 3) para jugar en juegos simultáneos.

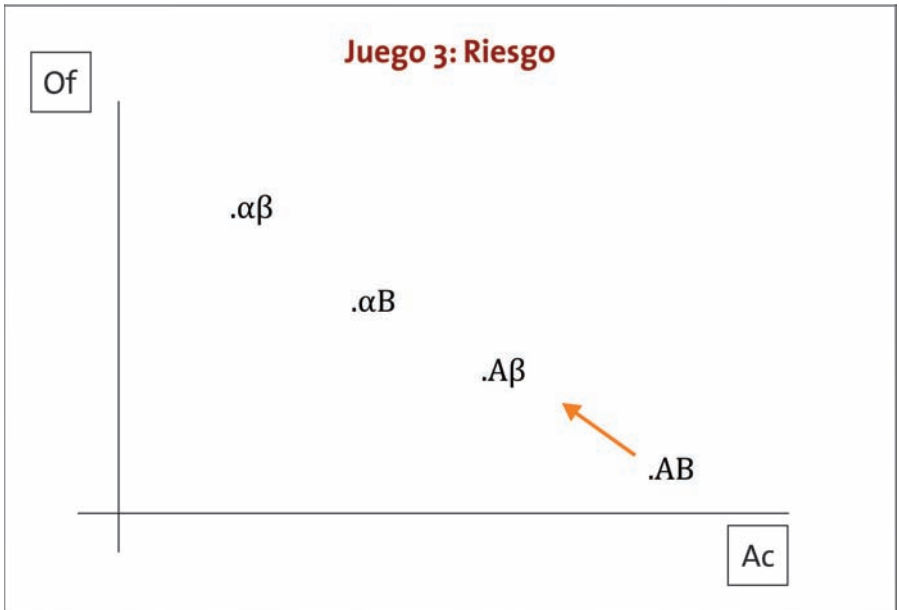
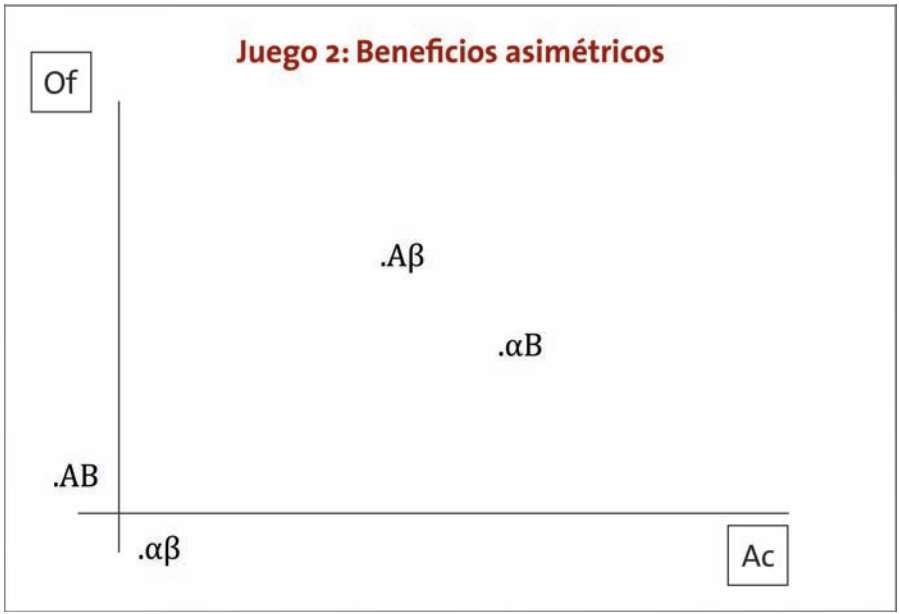
La asimetría de beneficios por sí sola no desalienta el acuerdo corrupto.

La conciencia de asimetría de información es un nexo importante para captar señales de riesgos.

La conciencia de asimetría de información es un nexo importante para captar señales de riesgos.

La conciencia de asimetría de información es un nexo importante para captar señales de riesgos.

La conciencia de asimetría de información es un nexo importante para captar señales de riesgos.



El juego 2 tiene como resultado $.A\beta$ o $.\alpha B$. Estos son los dos resultados posibles. Debe interpretarse que $.AB$ y $.\alpha\beta$ son el equivalente en la negociación a “no hay venta”. Es decir que la negociación cae en un punto muerto y el acuerdo no se da⁶.

En el juego 2, el que decide primero gana. Si el jugador I (oferente -Of-) elige A deja solamente la opción $.A\beta$ o $.AB$ para el jugador II (aceptante -Ac-). Obviamente el aceptante elegirá $.A\beta$.

Lo mismo a la inversa, si el aceptante se compromete primero con la decisión B al jugador oferente le queda únicamente la opción $.\alpha B$ o $.AB$, decidiendo finalmente por $.\alpha B$. En este juego el primer movimiento gana.

Forzar a un adversario depende siempre de obligarse a uno mismo. Se trata de convencer al otro de que no se dará marcha atrás en lo decidido. En este juego 2, esto significa convencer de que el primer movimiento es el definitivo y que el mismo no se revisará.

En este caso de proceso de corrupción el oferente tiene el primer movimiento siendo el resultado ganador, si se considera de forma aislada el juego 2, $.A\beta$.

El juego cambia considerablemente si se introduce otro juego. Un juego 3.

Se trata, en realidad, de dos juegos simultáneos, uno el de los beneficios asimétricos (juego 2) y otro el de los riesgos (juego 3).

Por este motivo, el gráfico de coordenadas del juego 3 mide riesgo en el eje vertical y en el eje horizontal⁷.

En el juego 3 el resultado, como *statu quo*, se produce en $.AB$. Sin embargo el jugador aceptante puede formular una amenaza. Imaginemos que hace una amenaza de comprometerse a β en el juego 3 salvo que el oferente acepte B en el juego 2.

En el juego 3 pasar de $.AB$ a $.A\beta$ implica más riesgos para el oferente y menos riesgos para el aceptante. Esto puede darse por un pedido del aceptante sobre algún cambio de reglas de juego.

Sin embargo, el aceptante está dispuesto a correr altos riesgos si aumentan los beneficios. Si la amenaza funciona, el aceptante no pierde nada en el juego 3 y gana en el juego 2.

6 Este sistema inicial de pagos de Schelling es útil para demostrar la asimetría entre oferente y aceptante de la corrupción.

7 Los costos son evaluados como riesgo antes de la decisión. El riesgo es, por lo tanto, un “riesgo de costo” que es definido como la consecuencia en los costos por la probabilidad de su ocurrencia. Sin embargo, en este caso, los riesgos aparecen en una interacción difusa con los beneficios, por estar en diferentes unidades de medición. La imposibilidad de que el actor realice un cálculo racional (de beneficio menos costo) hace a la existencia misma de dos juegos separados, aunque relacionados como juegos simultáneos.

Obligarse a uno mismo, amenazando con una decisión tiene que tener dos características: debe poderse comunicar de manera convincente al otro actor y debe parecer irrevocable para el sujeto oferente.

El sujeto oferente tratará de que el juego sólo se de en el campo de los beneficios, mientras que es fundamental que el sujeto aceptante realice movimientos en el campo de los riesgos.

Estrategias de los Actores: Comunicación y Tiempos

Existen diferentes estrategias que pueden poner en marcha el oferente y el aceptante. Las más relevantes refieren a condiciones o tipos de comunicación y persuasión y al tiempo de ejecución de las estrategias.

Por ejemplo, la incomunicación puede ser una estrategia que utilice el oferente. Es decir, el oferente toma una decisión en el juego 2 y evita la comunicación con el aceptante, para evitar la amenaza.

Por otra parte, la violación de reglas explícitas siempre es un mayor incentivo para que el aceptante dude sobre sus propios riesgos. Por el contrario, cuando las reglas no son claras esto puede ser usado por el oferente para persuadir al aceptante de que no existen riesgos con el acuerdo corrupto.

En este caso, el abuso de poder puede ser más claro en el oferente, ya que es este quien está ofreciendo cierta discrecionalidad que le es accesible.

Por ejemplo, un funcionario público que puede alterar un proceso de licitación pública. Sin embargo, el aceptante también puede estar cometiendo un abuso de poder en su propia organización. Por ejemplo, un empresario que altera un balance corporativo para facilitar el pago de un soborno. Pero, si el oferente comunica de forma clara que el abuso de poder le es exclusivo, esto puede servirle para persuadir al aceptante.

El otro tema central es el tiempo de la negociación.

Este es un factor clave para caer en un punto muerto en la negociación corrupta. Si el jugador oferente toma la decisión en el juego 2 y luego se formula la amenaza difícilmente se alcance el acuerdo, debido a que el jugador oferente ya se comprometió con su decisión en el juego 2 y debería ceder en el juego 3.

La estrategia de amenaza del aceptante tiene posibilidades de éxito sólo si logra anticiparse a la decisión del oferente en el juego 2.

El primer movimiento del oferente en el juego 2 es algo positivo para él sólo si el juego 2 es un único juego (como suele suceder en los casos de acuerdos de corrupción).

Estrategias Anti-Corrupción

En nuestro caso, desde una perspectiva anti-corrupción, la amenaza en un juego simultáneo se espera que llegue tarde (luego del movimiento del oferente en el juego 2) pero llegue y que no sea lo suficientemente intimidante para el sujeto oferente (que este por su posición de poder oferente no ceda).

En definitiva, si el sujeto aceptante identifica posibles riesgos y se dispone a negociar en ese campo, la negociación puede caer en un punto muerto.

El punto muerto se da como consecuencia de que ambas partes se comprometieron a mantener posturas incompatibles. El sujeto oferente no cederá en el juego 2 y no cederá en la distribución de riesgos (en realidad puede no aceptar el campo de juego 3). El sujeto aceptante no cederá en su amenaza condicional, que incluye los juegos 2 y 3.

El problema central es que los pactos de corrupción suelen darse en terreno de los beneficios, sin anticipaciones sobre los riesgos por parte del aceptante. La confianza con el oferente suele anularle esta posibilidad de anticipación al aceptante.

La clave, nuevamente, para las políticas anti-corrupción, se refiere a introducir la desconfianza entre los jugadores. Por ejemplo, anulando la reputación del oferente de que “sabe lo que hace”.

Es necesario que el sujeto aceptante comprenda que él no puede conocer el proceso corrupto como lo conoce el oferente, o que el oferente nunca podrá⁸ transmitirle con exactitud el proceso al aceptante (en el caso de que el oferente utilice una estrategia de explicación del proceso corrupto para persuadir al aceptante). Entonces, conciencia de asimetría⁹ más señales de riesgos es la receta contra la corrupción.

Como ejemplo podemos mencionar que muchos gobiernos utilizan la metodología de “listas negras”. Con esta herramienta los gobiernos exponen públicamente a las empresas que han sido sancionadas por defraudar al estado, por ejemplo en procesos licitatorios. Esto sirve para que ese gobierno u otros eviten contratar (o tomen mayores recaudos) con estas empresas que se encuentran en listas negras.

Esto se ha tratado como una forma de proteger los principios morales del estado ante la amenaza del corrupto.

⁸ Intencionalmente o porque la corrupción es un proceso informal.

⁹ Como puede observarse hay una transformación necesaria desde la identificación de asimetría de beneficios a la conciencia de asimetría de información.

Sin embargo creemos que esto debe verse desde otra perspectiva. En particular como una forma de licuar la reputación de esa empresa si quiere ofrecer un soborno a un gobierno en un nuevo proceso de contratación. Esto es posible porque, evidentemente, si la empresa ya ha sido sancionada no sabe tan bien lo que hace y no puede ofrecer garantías de bajo riesgo en procesos corruptos. Se trata de generar desconfianza entre actores corruptos, desde una perspectiva pragmática. Sería importante exponer de la misma forma a funcionarios públicos y a las empresas que han estafado a otras empresas, esto último para disuadir la corrupción entre privados. Además esta perspectiva solamente castiga a los actores que quieren reincidir con su conducta corrupta, pero no afecta su rehabilitación.

Tablas Comparativas de Estrategias

Las diversas estrategias del oferente en los juegos simultáneos pueden resumirse en un tabla, con información sobre el resultado esperado por el oferente y el resultado esperado en la lucha contra la corrupción. Cada estrategia del oferente puede ser alterada con una política pública en ciertas condiciones institucionales, de ahí el valor de su clarificación.

Estrategia	Resultado esperado	
	Por Oferente	Anti-Corrupción
Reputación	El aceptante se convence de que el oferente “sabe lo que hace” y por lo tanto que no hay riesgos en el proceso corrupto	El aceptante duda por diversas “señales” sobre la efectividad del oferente para llevar adelante un proceso corrupto
Abuso de poder exclusivo	El aceptante se convence de que el oferente es el único que actúa discrecionalmente en su organización	El aceptante reconoce que él también está actuando con abuso de poder discrecional en su organización
Protección	El aceptante se convence de que el oferente puede protegerlo	El aceptante identifica que el oferente no puede protegerlo en su entorno de riesgo
Incomunicación	El oferente evita que el aceptante le formule una amenaza	El aceptante logra amenazar al oferente, aunque tarde y sin eficacia
Promesa descompuesta	La promesa del oferente puede descomponerse en promesas consecutivas menores. Así el oferente demuestra que dará cumplimiento a sus decisiones y dará lugar a una tradición de confianza	El aceptante identifica la oferta completa y los riesgos totales, incluso como suma de riesgos parciales
Amenaza de exclusión	El aceptante se convence de que si la negociación cae en un punto muerto quedará excluido por siempre, ya que hay una larga fila de potenciales aceptantes esperando una oferta del oferente	El aceptante no considera que su decisión es una auto-exclusión
Confianza futura	El aceptante se convence de que el oferente no pondría en peligro las oportunidades futuras con un proceso riesgoso	El aceptante identifica riesgos actuales y no los sacrifica por el futuro

Las diversas estrategias del aceptante en los juegos simultáneos pueden resumirse en un tabla, con información sobre el resultado esperado por el aceptante y el resultado esperado en la lucha contra la corrupción. Cada estrategia del aceptante puede ser alterada con una política pública en ciertas condiciones institucionales, de ahí el valor de su clarificación.

Estrategia	Resultado esperado	
	Por Aceptante	Anti-Corrupción
Identificación de señales	El aceptante identifica señales del proceso que le permiten amenazar y fortalecer su posición con el oferente	Las señales le permiten al aceptante formular una amenaza y hacer caer el acuerdo
Amenaza comunicada	El aceptante amenaza con éxito y reduce sus riesgos o hace más atractivo el beneficio	La amenaza llega tarde y no es intimidante para el oferente
Amenaza descompuesta	La amenaza puede descomponerse en amenazas consecutivas menores. Así el aceptante demuestra que dará cumplimiento a sus decisiones y obliga al oferente a ceder	Las amenazas menores no son intimidantes para el oferente
Imagen de fortaleza a futuro	La amenaza sirve para que en negociaciones futuras se negocie con el mismo oferente en una situación de mayor fortaleza	La proyección de imagen de fortaleza del aceptante produce rechazo en el oferente

Las condiciones institucionales y las políticas públicas (que de allí se derivan) son fundamentales para alcanzar los resultados anti-corrupción esperados, al alterar las estrategias del oferente y del aceptante.

Alterar las estrategias del oferente implica, primero, licuar su reputación con señales.

La posición formal en una organización y el poder informal en la misma puede indicarnos una baja amplitud de discrecionalidad. También, la oposición política en la organización puede indicar potenciales riesgos. Además, las características de los mecanismos de rendición de cuenta a los que está obligado el oferente nos indican otros riesgos.

Es decir, no basta con que estas condiciones realmente existan en la organización del oferente, lo importante es que sean conocidas por el aceptante.

Estas condiciones no tienen que actuar solamente como disuasivas para el oferente tienen que ser, sobre todo, señales de riesgo para el aceptante. Esta es la clave.

Por otra parte, el estado puede generar mecanismos de difusión para que el aceptante pueda reconocer que en su organización y en su entorno también hay riesgos y que estos le son propios. Estos riesgos pueden estar muy alejados de los lazos de influencia del oferente. Por ejemplo, este es el caso de normas que castigan duramente al sector privado ante sobornos al sector público¹⁰.

También, el aceptante tiene que reconocer dos dimensiones temporales: que los riesgos son actuales; y que resistir a la corrupción no implica la exclusión futura en un contexto ampliado. El estado también puede darse estrategias para persuadir sobre esto. Además el estado debe contribuir a la creación del contexto ampliado.

Lo importante es que el estado introduzca señales de riesgo para generar desconfianza entre actores. Luego, al producirse la amenaza después de la oferta, la amenaza no tendrá éxito. Además el actor con mayor poder en esta relación es el oferente, lo cual hace que la amenaza del aceptante nunca sea lo suficientemente intimidante.

La Función de la Paradoja de Allais

Demos un paso más en el análisis e introduzcamos algunas referencias importantes con la paradoja de Allais.

La paradoja de Allais nos muestra que cualquier actor escapa, en general, al riesgo.

¹⁰ Reglas centradas en el sector público no desincentivan a la corrupción en el sector privado, mientras que reglas bien especificadas para el sector privado suelen ser efectivas.

Si un actor tiene una opción con riesgo y otra opción sin riesgo, optará por la opción sin riesgo. Esto incluso sucede en la situación de que la opción con riesgo tenga mayores beneficios.

Ahora bien, la paradoja está en que si ambas opciones tienen diferente riesgo (pero ambas tienen o en realidad ambas “parece” que tienen), el actor sí está dispuesto a arriesgar un poco más y optar por la situación de mayor riesgo pero por más beneficio.

La paradoja de Allais cumple una función trascendental en nuestro juego ya que funciona como una compensación.

El sujeto aceptante puede querer que su riesgo alto sea compensado con mayores beneficios en el juego 2.

Es decir, si se identifica que ya se está en una situación de riesgo el jugador aceptante se permite arriesgar un poco más e introducir una amenaza por más beneficios.

Esto es fundamental para nuestro juego porque, la paradoja, nos permite afirmar que la sola identificación de aparentes riesgos le permite al jugador aceptante formular la amenaza.

Esto implica complejizar el análisis y comprender que sobre la opción ofrecida por el oferente actúan las estrategias de comunicación y persuasión ya mencionadas. Y, por otra parte, es claro que sobre la opción no ofrecida no operan estas estrategias.

Si tomamos el juego 2 en forma solitaria, la opción ofrecida por el oferente es la opción sin riesgo ($.A\beta$). Esto es así ya que sobre esta opción actúan (si suponemos que con éxito) todas las estrategias de persuasión del oferente.

Por este motivo, nunca esta opción ofrecida es discutida por el aceptante, ya que la otra opción con más beneficio para el aceptante ($.aB$) podría tener riesgo. Esto es así ya que sobre esta opción no ofrecida (pero disponible) no actúan las estrategias de persuasión del oferente. Entre una opción con riesgo y una sin riesgo se opta por la que no tiene riesgo, aunque esto implique menos beneficios.

Sin embargo, las diferentes señales permiten identificar a todas las opciones con un cierto riesgo. Si todas las opciones tienen riesgo el aceptante se animará a pedir más beneficios. Esto sucederá, como en este caso, cuando no se pueda precisar el nivel de riesgo que resta atractivo a los beneficios de las opciones o, incluso, de acuerdo a la paradoja, cuando el riesgo siga siendo proporcionalmente menor en la opción $.A\beta$ que en la opción $.aB$.

La paradoja funciona cuando aparecen riesgos en todas las opciones lo cual implica una diferente estrategia de negociación sobre un mismo juego que no ha cambiado (juego 2).

No existe la certeza del riesgo o la posibilidad de cálculo (beneficio menos

riesgo de costo), lo que se tiene son simples señales de riesgo que afectan de manera indirecta un juego que no cambia (juego 2). Por esto la paradoja tiene una importante función ya que el juego 2 es un mismo juego presentado de otra manera, gracias a la existencia de un juego simultáneo. Con la existencia del juego 3, el juego 2 no varía, pero sí varía la estrategia¹¹.

Esto significa que bajo un efecto de “certeza” (de opciones con y sin riesgo en el juego 2 de forma solitario) no se discuten las asimetrías. Sin embargo bajo un efecto de “perdido por perdido” se apuesta. Esto incluso en el caso de que las asimetrías sean las mismas¹².

El problema es que ese riesgo no puede ser un riesgo “difuso” introducido por un tercero, sino que debe ser un riesgo aparente pero entre los actores.

Desde la política pública no es suficiente con intimidar sobre los riesgos generales externos y del poder de policía que ejerce el estado, sino que es necesario persuadir sobre la existencia de riesgos distribuidos asimétricamente entre los jugadores¹³.

Es poner a los actores de la corrupción a jugar contra ellos mismos.

Por ejemplo, en particular es actuar sobre el orgullo del sujeto aceptante o sobre la reputación del oferente.

Fomentar la amenaza del sujeto aceptante es posible debido a que la amenaza comprende conexiones con actos secundarios que por sí mismos no producen efectos sobre el sujeto aceptante. En este caso se amenaza por una sospecha (ciertamente probable) de distribución desigual de riesgos, información y beneficios.

11 Para diferentes explicaciones de la Paradoja de Allais puede verse: Bethany J. Weber (2007) “*The effects of losses and event splitting on the Allais paradox*” in *Judgment and Decision Making Journal*, Vol. 2, No. 2, pp. 115–125.

12 O en casos en que la medición del riesgo no pueda ser precisada.

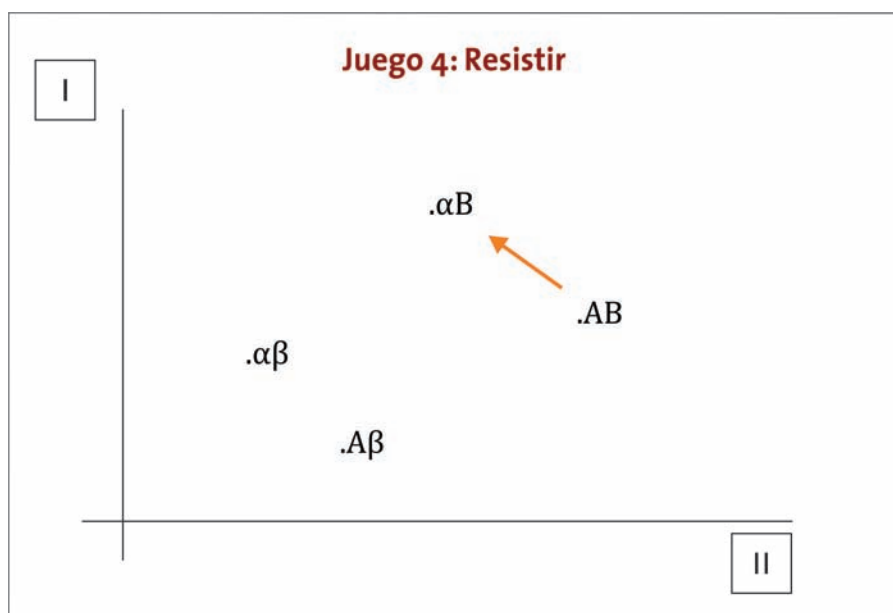
13 Existen beneficios asimétricos que, en un principio, el aceptante no discute. Luego el aceptante puede adquirir conciencia de información asimétrica. Finalmente con la aparición de señales generales de riesgos, se presumen riesgos asimétricos. Los riesgos generales y su percepción (posterior) de distribución asimétrica posibilita la amenaza. Lo primero se produce por medio de las señales, pero lo segundo deriva de la idea de beneficios e información asimétrica.

Juego de Victimización

Existe un juego que se basa en la decisión de uno de los jugadores (jugador II) de resistir a la corrupción. Sin embargo, bajo ciertas condiciones, esta decisión puede ser quebrantada por otro jugador corrupto.

Es decir, muchas veces los actores corruptos arrastran a otros jugadores.

Evitar ser arrastrado puede depender de una estrategia de negociación que permita escapar.



Si $.AB$ representa el statu quo de este juego el jugador I querrá arrastrar al jugador II a una situación de corrupción en $.\alpha B$.

En este punto corrupto el jugador I tiene más ganancia y el jugador II visualiza este punto como una pérdida (por su inmoralidad, ilegalidad o altos riesgos, entre otras posibilidades).

Para esto el jugador I (si mueve primero) amenazará al jugador II con trasladarse a α . Esto le deja al jugador II dos opciones, $.\alpha B$ o $.\alpha\beta$. Si bien está última opción puede ser un acto no corrupto, el jugador II preferirá $.AB$ y caerá en la corrupción.

La enorme distancia de ganancia entre los dos puntos quebranta la decisión del jugador II de no corromperse.

Para evitar esto el jugador II tiene que poder cumplir dos condiciones: mover

primero y hacer una amenaza condicional. No sirve para el jugador II solamente hacer el primer movimiento en este juego.

Si el jugador II sólo se compromete primero a B, el jugador I puede moverse al punto corrupto αB . Es decir, por más que decida primero B el jugador II se queda en una situación propensa para la corrupción.

El jugador II se tiene que comprometer a B sólo si el jugador I se compromete a A. Mientras que si el jugador I decide avanzar hacia α (luego de que el jugador II decidió B) el jugador II debe amenazar con β .

Se trata de una amenaza intimidante y se espera que la opción poco atractiva, para ambos, $\alpha\beta$ hará regresar al punto αB .

Mover primero y, simultáneamente, amenazar son los requisitos para evitar la victimización de la corrupción.

El jugador II debe decidir su situación pero anticipar a donde se moverá en caso que otro jugador busque arrastrarlo a una situación corrupta, que es potencialmente probable dada la situación que decidió el jugador II.

Ante una amenaza de corrupción no basta con anticipar la posición, hay que amenazar también.

Por ejemplo, existe aquí una doble posibilidad para una institución.

O desarrollar normas que ubiquen a la organización en una posición ética o desarrollar normas de posición y, también, de actuación (amenaza condicional).

Esto significa que no basta para evitar la victimización de la corrupción con normas abstractas que definen la propia posición.

Es fundamental, como se ha visto en el juego, que se desarrollen normas que especifiquen conductas ante una situación de corrupción promovida por la acción de otro actor. La norma de posición por sí sola no disuade al actor corrupto, se necesitan normas de actuación. Estas últimas obligan a actuar de determinada forma en una organización ante una situación de riesgo.

Para esto las normas deben prever diversas situaciones de riesgo y tener protocolos de actuación que respondan de forma determinada al riesgo, así como es fundamental tener recursos humanos con el conocimiento y la capacidad de hacerlo.

No basta con simples “códigos de ética” que dejan un margen libre de conducta y que no explicitan el movimiento de respuesta ante una amenaza de corrupción. Se necesitan amenazas intimidantes, como la obligación de denunciar, la cancelación inmediata de un negocio o la suspensión preventiva de un empleado, entre otras.

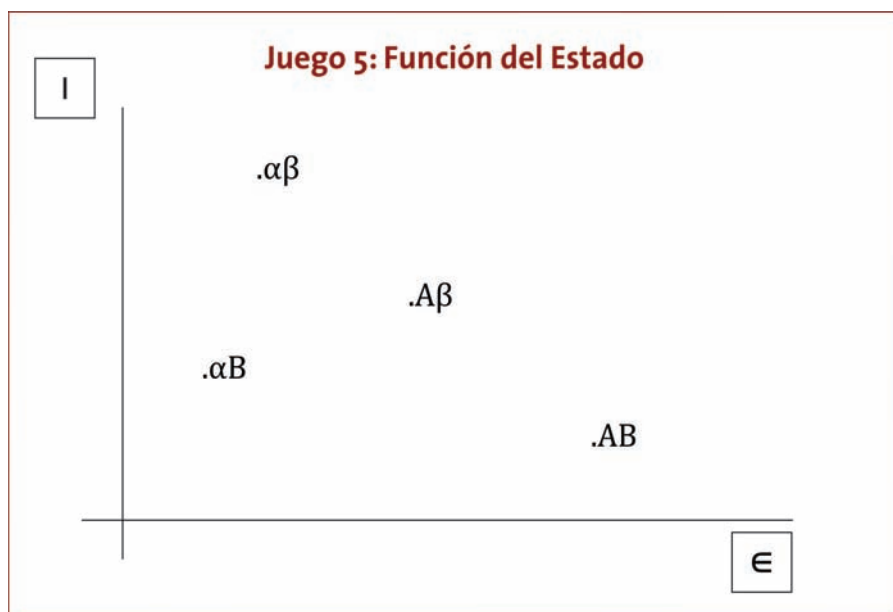
Normas bien especificadas funcionan como posición y como amenaza y disuaden al corrupto de promover la corrupción.

Para disuadir, también, es fundamental que estas normas y sus protocolos sean comunicables.

La comunicación debe llegar, efectivamente, al actor que promueve la corrupción. En juegos repetidos la amenaza condicional puede verse fortalecida por cuestiones de reputación positiva¹⁴. Por su parte, en un único juego se requieren mayores esfuerzos para generar credibilidad en la amenaza¹⁵.

Juego de Política Pública

Este juego trata la actuación del estado (ϵ) ante un jugador corrupto (I).



El jugador corrupto I gana en el punto $\alpha\beta$, que suponemos que es un punto corrupto que hay que evitar.

El estado puede evitarlo si hace una promesa y una amenaza a la vez.

El estado debe amenazar con αB si el jugador I elige α , pero también debe prometer que “no AB ” si el jugador I elige A.

¹⁴ La reputación puede ser una experiencia de memoria con mismos actores (juego repetido) o puede ser una experiencia con otros actores y por lo tanto es una experiencia que requiere comunicación.

¹⁵ Pueden ser esfuerzos de formalización como los protocolos de actuación.

La amenaza por sí sola no inducirá a I a eludir α . Esto es porque αB es mejor que $.AB$ para el jugador I. El jugador I no elegirá A, salvo que le prometan “no $.AB$ ”.

El resultado que el estado debe buscar es $.A\beta$.

Esta doble estrategia del estado debe ser permanente en situaciones de corrupción, amenazas donde el estado se inmola y promesas de abstención.

Ambas estrategias tienen que darse juntas para evitar la corrupción y alcanzar acuerdos satisfactorios, pero no solamente una de las dos de forma solitaria.

Ni un estado que sólo amenaza. Ni un estado que sólo concede. Ambas. En este caso, la búsqueda de acuerdos satisfactorios cobra mayor sentido si crear juegos repetidos es un objetivo del estado.

El caso de corrupción Siemens en la Argentina es un buen ejemplo para este juego¹⁶.

Se trata de un caso de corrupción donde la empresa alemana se beneficiaba de una situación corrupta de pago de sobornos para sostener un contrato con el estado, para la impresión de los documentos nacionales de identidad (αB).

El estado no ganaba en este punto.

Dos posturas se dieron en el gobierno argentino: el ministro del interior amenazaba con rescindir el contrato (αB); por otra parte el ministro de economía prometía renegociar el contrato con términos razonables (“no $.AB$ ”).

El punto $.AB$ puede significar una situación donde un contrato con el estado es peor que no tenerlo (αB), por elevadas exigencias desde el estado.

Como la acción de corrupción de Siemens ya estaba en marcha (no se trataba de anticipar en este caso), el estado estaba obligado a cumplir su amenaza.

Sin embargo, si se hubiera tratado de una anticipación es de esperar que el resultado final hubiera sido $.A\beta$.

Para evitar la corrupción es importante que el estado esté dispuesto a inmolarse, por ejemplo cancelando un contrato si es que el otro actor quiere llevarlo a una situación corrupta. Pero también, para tener una salida positiva para ambos, el estado debe poder comprometerse a no ir a situaciones de pérdida para el otro actor. Por ejemplo, esto significa evitar que los contratos sean vistos como peores (o más riesgosos) que una situación sin contrato con el estado.

¹⁶ Caso Número 2645/98, Poder Judicial de la Argentina, Resolución de Diciembre de 2013.

Como otro ejemplo, el actor de la corrupción puede ser un actor interno del propio estado. En este caso el estado puede amenazar con su despido y, al mismo tiempo, garantizar condiciones laborales que no sean negativas para el empleado público. Amenaza y promesa para un acuerdo satisfactorio.

La doble estrategia de compromiso del estado puede ser efectiva en un juego único siempre que se demuestre la confiabilidad del doble compromiso. En este caso, el juego repetido puede actuar como medio de reputación o como objetivo del estado¹⁷.

Conclusiones

Los diversos juegos analizados implican diferentes lecciones.

Los juegos ganar/ganar demuestran que se requiere de algunos requisitos sobre los que se pueden generar estrategias anti-corrupción. En particular comprender que la confianza (en condiciones de secreto) posibilita la promesa y, luego, el acuerdo final.

Esto nos permite identificar bases que pueden afectarse desde una estrategia estatal contra la corrupción. Entender que lo necesario es afectar la relación de confianza entre actores corruptos y no insistir con acciones intimidantes externas es un paso fundamental en la lucha contra la corrupción.

Luego, los juegos simultáneos nos han permitido introducir la variable riesgo. En condiciones de confianza y secreto el proceso de negociación entre actores corruptos quedaba centrado en las ganancias.

Sin embargo, introducir un juego simultáneo sobre los riesgos nos genera altas probabilidades de que el acuerdo de la corrupción caiga en un punto muerto. Esto se debe a que la paradoja de Allais nos dice que en condiciones de aparente riesgo un actor puede buscar arriesgar un poco más y buscar más beneficios.

En nuestro caso esto permite una amenaza del jugador que acepta una oferta de corrupción y es esta amenaza, tardía y poco intimidante, lo que hace caer el acuerdo corrupto.

Resulta interesante en estos juegos simultáneos analizar toda una serie de estrategias tanto del actor que ofrece como del actor que busca aceptar la propuesta de corrupción.

¹⁷ La doble estrategia, por sí misma, es un macro-objetivo del estado, independientemente de los actores que la ejecutan y del tipo de responsabilidad que les cabe por su aplicación u omisión en cada contexto. Por lo tanto, en este caso, lo importante son las instituciones que obligan al estado a perseguir este objetivo y las condiciones organizacionales para que los oficiales públicos se comporten en este sentido.

Esto se debe a que las políticas públicas deben estar destinadas, justamente, a alterar las estrategias que oferente y aceptante ponen en marcha en el proceso de negociación.

Con un análisis mayor y específico, nuevamente la lección es que lo importante es afectar la relación entre los actores de la corrupción.

Por otra parte, en un nuevo juego se demuestra que resistir a la corrupción no sólo implica tomar una posición ética, también hay que anticipar riesgos y comunicar una amenaza condicional.

Este juego trata sobre la victimización de la corrupción y nos ofrece herramientas de negociación para evitar ser arrastrado por un actor corrupto.

La conclusión es relevante, ya que nos indica que prevenir no es simplemente anticipar y establecer una propia ubicación es también poder comunicar a los actores corruptos que las conductas propias serán muy específicas ante una amenaza externa de corrupción.

Finalmente, en el último juego se introduce al estado frente a un jugador corrupto.

El estado para evitar la corrupción tiene que amenazar y prometer a la vez. Amenazar con inmolarsse, para disciplinar a los actores corruptos, y prometer condiciones razonables para disuadir a la corrupción.

Nuevamente la conclusión es relevante. La sola amenaza intimidante del estado de una posición poco favorable para ambos no funciona de manera positiva. Ambos pierden. Importa observar que también pierde el estado en un juego que busca un acuerdo final del sector público con otro actor.

La lección es que se requiere de una doble estrategia y que el estado también se comprometa a abstenerse de condiciones que le son poco favorables al otro actor.

Esto significa que una estrategia que comunica castigos (que también afectan al propio estado) puede ser efectiva si también es clara la política de no perjudicar a los actores que se relacionan con el estado.

En definitiva, los diversos juegos de negociación nos indican lecciones útiles para definir políticas públicas contra la corrupción.

Responsabilidad de los funcionarios públicos. Hacia un nuevo modelo

Asignar responsabilidades a los funcionarios públicos ha sido una tarea confusa y especulativa en nuestro país. Existen tres modelos predominantes de ética pública para asignar responsabilidades según Thompson¹.

Formal

De acuerdo al modelo de Weber la responsabilidad de un resultado político recae en la persona situada en el vértice de la cadena formal de autoridad. Este modelo establece una jerarquía de la función y divide claramente la administración de la política.

Los principios de responsabilidad asignados a la administración y a la política son entonces opuestos.

Los burócratas se limitan a ejecutar las órdenes definidas por los decisores políticos y la ética del administrador está en ejecutar la orden de un superior como si procediera de las propias convicciones. En la esfera de mando se trata de una responsabilidad política que no se puede delegar ni rechazar.

Este modelo ha dado lugar a dos situaciones de utilización política de la responsabilidad.

La primera, que los funcionarios políticos estén dispuestos a aceptar como parte de su función jerárquica la posibilidad de ser destituidos por acontecimientos que trascienden a su influencia directa. Esto permite crear una válvula de escape del sistema cuando inevitablemente alguien debe responder políticamente.

La segunda situación se refiere al aprovechamiento de la clase política para una proyección de liderazgo. Ante la falta de contenido moral el funcionario se encuentra dispuesto a asumir la responsabilidad jerárquica mostrando que él está a cargo y que no le escapa al conflicto.

Lo más grave de esta situación es que anula el debate sobre la verdadera responsabilidad. Este modelo ignora que la responsabilidad no se corresponde necesariamente con la jerarquía formal dadas las complejas redes de influencia y poder en el estado y la difusa frontera entre administración y política.

¹ Dennis Thompson, *“La ética pública y el ejercicio de cargos públicos”* (Gedisa, 1999).

Compartida

El modelo de las múltiples manos describe situaciones en las que muchos individuos participan en las consecuencias perjudiciales, con acciones parciales y de difícil identificación.

La dificultad inherente a este modelo es la imposibilidad de medir los aportes individuales al resultado. La culpa recae entonces sobre la estructura de la institución que determina o limita las acciones personales. La crítica a este modelo es que nos deja sin nadie individualizable a quien realmente culpar.

Personal

Finalmente, este modelo nos dice que los funcionarios son responsables como personas y no como meros titulares de cargos o partes de un colectivo.

Un funcionario es responsable de un resultado cuando se trate de responsabilidad causal y responsabilidad volitiva.

Es decir, cuando sus actos u omisiones son causa de ese resultado y cuando esos actos u omisiones no son producto de ignorancia o coacción.

La acción de un individuo es válida como causa si ésta fue necesaria para producir el resultado perjudicial. Sin embargo, esto depende significativamente de cómo se defina a ese resultado.

Luego, incluir el criterio volitivo nos permite incorporar el principio que refiere a que un individuo es responsable de una acción siempre y cuando hubiera podido actuar de otra manera.

El desconocimiento con respecto a las acciones de otros funcionarios sólo vale como excusa si no hay negligencia. Rechazar el recurso de ignorancia por negligencia no significa que el funcionario debió prever el acto de otro funcionario, sino que basta con percatarse que eran probables ciertos errores de otros y, sobre todo, aquellos errores con patrones comunes en las burocracias públicas. Son los funcionarios (políticos y administrativos) quienes mejor conocen la imperfecta maquinaria burocrática, esto los limita con la excusa de la ignorancia quedando a disposición únicamente la excusa de la coacción.

Respecto a la compulsión que proviene de la estructura burocrática y de los procesos administrativos, este modelo deja claro que es también responsable un funcionario que aporta a los fallos estructurales replicándolos, que no los notifica o no se esfuerza para su corrección sostenida.

Pero incluso si los funcionarios hacen lo posible por modificar situaciones externas a su influencia directa no anulan su responsabilidad por aceptar las reglas institucionales y actuar bajo ellas.

Como conclusión, parece apropiado desde una perspectiva ética que los funcionarios públicos asuman las consecuencias no intencionales como un riesgo de la profesión y, además, tomen todos los recaudos posibles en su función

para evitar resultados negativos de acciones ajenas pero predecibles. Parece necesario avanzar en modelos de responsabilidad personal, en su efectiva aplicación al interior del estado pero, también, en su instalación en la agenda social.

Lógicas de la Corrupción de Mariano Mosquera es un libro que recopila artículos publicados en el Centro de Ética Edmond J. Safra de la Universidad de Harvard.

En estos textos Mosquera explora diferentes lógicas para entender la racionalidad individual y colectiva de la corrupción.

Por otra parte, el estudio sistemático de las diversas lógicas permite encontrar soluciones innovadoras en la forma de estrategias contra la corrupción.

Se trata de un libro con un relevante desarrollo conceptual pero que no descuida la importancia práctica de brindar soluciones efectivas a un problema siempre presente.



HARVARD UNIVERSITY
Edmond J. Safra
Center for Ethics

ISBN 978-987-33-5512-7

