

Economía contra la corrupción

[Raymond Fisman](#)

¿Cuál es el secreto más oculto de la corrupción? Lo poco que sabemos de ella. Se saquean las arcas de muchos Estados, se pagan sobornos, pero la naturaleza y la dimensión de estas turbias transacciones siguen siendo un misterio. Por suerte, basta con un poco de trabajo detectivesco para sacar a la luz el contrabando, las trampas y los sobornos escondidos bajo la superficie.

Fue la extraña uniformidad del contenido de la maleta lo que levantó las sospechas del inspector de equipajes: seis rectángulos gruesos e idénticos. Podían ser libros, pero también podían ser seis paquetes de cocaína. Y en agosto de 2007, la seguridad era estricta en el aeropuerto de Buenos Aires; el país estaba en plenas elecciones presidenciales. Valía la pena examinarlo con más detalle. El dueño de la maleta, un hombre de negocios venezolano que acababa de llegar de Caracas, vaciló un poco cuando le pidieron que abriera su equipaje. Y aparecieron 800.000 dólares (unos 600.000 euros) en efectivo. Era, según los investigadores estadounidenses, una contribución ilegal del presidente venezolano Hugo Chávez a la campaña de la presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner.

Las historias de sobornos y corrupción son tan viejas como la política. Ya sean los 90.000 dólares en efectivo que aparecieron hace unos años en el congelador de un congresista estadounidense, el *Versalles en la jungla* construido con los miles de millones malversados por Mobutu Sese Seko en Zaire (actual República Democrática del Congo), o las cuentas bancarias de los autócratas del petróleo en Asia Central, las venalidades y los excesos siguen siendo la plaga de la política moderna.

Pero la corrupción no es una mera preocupación moral que hace a los dirigentes políticos merecedores de una reprimenda colectiva. Se la acusa de ser un obstáculo endémico al desarrollo, responsable de la pobreza permanente de África y del estancamiento perenne de Latinoamérica. Es, suele decirse, lo que empobrece a los países. Mina el Estado de derecho, distorsiona el comercio y otorga ventajas económicas a unos pocos privilegiados. Impide que el dinero de la ayuda llegue a las víctimas de catástrofes, derrumba edificios debido a la mala construcción y ahoga los negocios con el lastre constante de los sobornos. Aun así, la verdad es que tenemos muy poca idea de cómo funciona y de hasta qué punto está extendida. Hay casos conocidos (Ferdinand Marcos, Robert Mugabe o Charles Taylor), pero los robos de unos cuantos gobernantes *matones* no nos dicen prácticamente nada sobre la amplitud y la

profundidad de la corrupción mundial. Al fin y al cabo, cuando el soborno y el desfalco se practican como es debido, son invisibles. Los economistas ni siquiera han resuelto si –y cuándo– la corrupción es de verdad un problema: las economías del Este asiático han florecido en las últimas décadas a pesar de tener regímenes presuntamente corruptos.

Las pocas pruebas que tenemos proceden de sondeos de grupos como el Banco Mundial o Transparencia Internacional. Pero los economistas miramos con escepticismo lo que dice la gente. Y sospechamos en especial de sus respuestas en relación a temas delicados como los sobornos y los desfalcos. Por razones evidentes, las respuestas a la cuestión “¿cuánto dinero recibió o pagó usted el año pasado en sobornos?” son cuestionables. Y, si no podemos medir una cosa, es difícil enterarse de dónde está floreciendo, y mucho más saber qué hacer al respecto. Pero no todo está perdido. Resulta que lo único que se necesita es un poco de economía y una pizca de ingenio. Para comprender de verdad la corrupción hay que observar lo que hace la gente, en vez de limitarse a escuchar lo que dice. Las pruebas condenatorias, como una maleta llena de dinero, suelen dejar huellas en los datos para quienes saben dónde buscar.

ECONOMÍA FORENSE

La economía trata fundamentalmente de cómo responde la gente a los incentivos. Por tanto, si los economistas forenses queremos descubrir la corrupción, debemos buscar situaciones en las que los estímulos para ofrecer recompensas deshonestas se traduzcan en acciones que puede ver todo el mundo. Sólo entonces podremos asumir la tarea, mucho más difícil, de decidir qué hacer al respecto.

Se acusa a las empresas constantemente de intentar sacar provecho de sus vínculos políticos, ya sea mediante grandes contribuciones a las campañas u ofreciendo cómodos puestos de trabajo a los ex políticos (no hay más que pensar en Halliburton, o en la rusa Gazprom). Pero, ¿qué valor tienen las conexiones de esas empresas? Si se pregunta a los políticos y a los inversores, lo más probable es que se oigan muchos noes. Para saber la verdad, podríamos pedir a los mejor informados que apuesten sobre si unas empresas determinadas están pactando bajo cuerda con políticos para aumentar sus beneficios. Con esas apuestas políticas, los más expertos no tendrían otro remedio, por su propio interés económico, que dejar ver lo que piensan realmente sobre la corrupción.



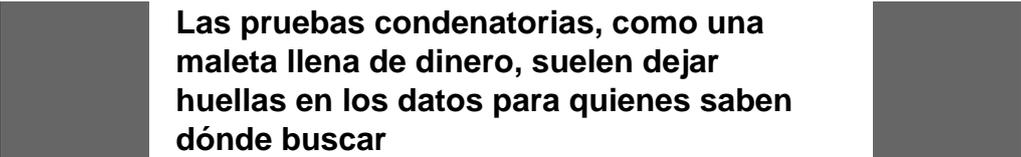
Esa oficina de apuestas sería muy parecida a la Bolsa, en la que los inversores (incluidos los que tienen información privilegiada) invierten su dinero en determinadas empresas basándose en lo que creen que valen. El precio de la acción es una medida del valor de una compañía, que puede incluir asimismo vínculos políticos: si las conexiones sirven para comprar deducciones fiscales, valiosas licencias y ventajas a la hora de pujar por contratos del Gobierno, entonces el fortalecimiento de esos contactos debería mejorar los beneficios. Esas mayores ganancias se traducen directamente en un mayor precio de la acción y, al contrario, la eliminación de esas relaciones hace que los beneficios –y el valor de los títulos– se tambaleen.

Para ilustrar cómo funciona nuestro método, hagamos un viaje a Indonesia y retrocedamos a 1996. El ex presidente Suharto, que entonces llevaba ya tres décadas gobernando el país con mano de hierro, se iba a ver obligado a dimitir unos años después. Pero en aquel momento todavía ejercía un control estricto sobre la economía. Él decidía quién podía obtener préstamos, talar para conseguir madera, construir autopistas de peaje e importar arroz. En otras palabras, quién podía hacer dinero y cuánto. Si alguna vez ha habido un sitio y un momento en el que era esperable que el mercado valorase las conexiones, era aquél. Pero el viejo dictador tenía mala salud. Y, como no parecía que ninguno de sus hijos ni de sus protegidos pudiera convertirse en un sucesor digno, era poco probable que cualquier dirigente posterior fuera a respetar (y a hacer respetar) las convenientes relaciones de negocios establecidas bajo su régimen. Cualquier amenaza contra Suharto se traducía en una amenaza al valor de las relaciones, y las apuestas debían tenerlo en cuenta. Y, como es natural, los inversores indonesios no nos decepcionaron. El 4 de julio de 1996 Yakarta anunció que el dictador iba a viajar a Alemania para un chequeo médico. Puede que no parezca gran cosa, pero ¿quién viaja a 10 zonas horarias de distancia para que le tomen el pulso? La Bolsa se vio inundada por los rumores de que Suharto ya había sufrido una apoplejía o un ataque al corazón. El Índice Compuesto de

Yakarta, un indicador del comportamiento general de los valores indonesios semejante al Dow Jones industrial de Nueva York, cayó un 2,3% el día del anuncio.

Lo que era simplemente malo para los valores indonesios resultó ser devastador para las empresas bien relacionadas. Una de ellas era Bimantara Citra, un conglomerado de medios de comunicación dirigido por un hijo de Suharto, Bambang Trihatmodjo. En las semanas previas al comunicado, tanto la Bolsa como Bimantara sufrieron altibajos, sin perder ni ganar mucho. Pero cuando los rumores llegaron al mercado, el precio de sus acciones se derrumbó. La posibilidad de que perdiera sus conexiones hizo que los accionistas se deshicieran de sus acciones y salieran corriendo, lo cual hizo bajar el precio más de un 10% en pocos días y restó unos cien millones de dólares de su valor. Como muestra el gráfico de la página siguiente, Bimantara inicia su descenso ya antes del anuncio, seguramente cuando empezaron a vender personas muy vinculadas a la familia de Suharto o a sus médicos.

Es de imaginar lo que habría ocurrido con las acciones de Bimantara si Suharto, que tenía 75 años, hubiera muerto de repente. De hecho, nuestros cálculos, basados en la rentabilidad de las acciones durante varios sobresaltos de salud del tirano, indican que la eliminación total de las relaciones con el régimen habría producido una pérdida del 25% para otras empresas con conexiones similares. ¿Cuánto es el 25% del valor de una empresa? Cuando Apple anunció a bombo y platillo la salida de su iPhone en 2007, sus acciones subieron un 8%; cuando Pfizer se vio obligada a retirar su antibiótico más vendido, Trovan, en 1999, sus acciones cayeron un 10%. Es decir, en Indonesia, las relaciones valían mucho más que un nuevo fármaco estrella y el último aparato, o incluso que los dos juntos.



Las pruebas condenatorias, como una maleta llena de dinero, suelen dejar huellas en los datos para quienes saben dónde buscar

Por supuesto, el Gobierno de Suharto era una de las dictaduras más corruptas de su época, así que no deberíamos hacer generalizaciones basadas sólo en este ejemplo. Por suerte, los investigadores han creado posteriormente métodos basados en el mercado para medir las conexiones políticas en muchos otros Estados. Mara Faccio, economista en la Universidad Purdue (Indiana, EE UU), ha medido el valor de las conexiones políticas en casi todos los países que poseen un mercado de valores. Ha seguido la trayectoria política de los grandes magnates (y la trayectoria económica de los políticos), buscado lazos de sangre para detectar vínculos familiares y leído las columnas de sociedad de los periódicos locales para saber quién come con quién. ¿Su conclusión? Los lazos estrechos entre la política y el mundo empresarial existen en casi todos los países. En Rusia, el 87% del valor de la Bolsa de Moscú corresponde

a compañías relacionadas con el Kremlin. Quizá no es extraño en el capitalismo salvaje de la Rusia postsoviética. Pero más sorprendente es el hecho de que casi el 40% del mercado de valores londinense tiene conexiones políticas.

Sin embargo, Faccio halló grandes diferencias entre unos países y otros en cuanto al valor real que suponen esas conexiones. Aunque en Reino Unido son muy habituales los vínculos entre las empresas y el Gobierno, el precio de las acciones de las compañías británicas no varía cuando esos lazos se refuerzan. Por ejemplo, cuando el presidente de Rolls-Royce, John Moore, fue designado para la Cámara de los Lores, no hubo ninguna repercusión visible en el precio de las acciones de la empresa. Italia, por el contrario, responde a su estereotipo; las relaciones importan muchísimo. Cuando el jefe de Fiat, Giovanni Agnelli, llegó al Senado italiano, el precio de las acciones de sus negocios subió un 3,4%, con lo que su valor aumentó cientos de millones de dólares de la noche a la mañana.

EE UU recuerda más a Italia que a Reino Unido. Numerosos estudios han descubierto que la suerte económica de las empresas bien relacionadas refleja la suerte política de sus conexiones. Cuando el senador Jim Jeffords dejó el Partido Republicano y puso en manos de los demócratas una ligera mayoría en 2001, las empresas con vínculos demócratas tuvieron beneficios inmediatos. Un año antes, el valor de las que tenían ex legisladores republicanos aumentó una media del 4% cuando el Tribunal Supremo dio la victoria en las elecciones de 2000 a George W. Bush, mientras que las empresas con ex políticos demócratas en sus consejos cayeron.

DESTAPAR EL CONTRABANDO

A las empresas con conexiones puede no compensarles mucho decir la verdad sobre sus relaciones políticas, pero, al hablar de sobornos, hay pocas situaciones en las que una persona o una compañía tenga motivos para decir la verdad. Hasta 1999, cuando la OCDE patrocinó un acuerdo mundial anticorrupción, en muchos países –entre ellos Alemania, Países Bajos y Suiza– estaba permitido que las empresas pagaran sobornos, siempre que el dinero fuera a parar a manos de funcionarios en otros países. Esta práctica internacional no sólo estaba autorizada por las leyes, sino que era fiscalmente deducible. Si fuera posible comprobar las declaraciones de impuestos de esas compañías, quizá podríamos ver declarados unos pagos de sobornos creíbles.



[Descargar Imagen Ampliada](#)

Pero hay otros lugares donde encontrar información sobre los delitos cometidos por otras empresas, gracias a la disponibilidad de los datos sobre el comercio internacional. Pensemos en las antigüedades. Si los comerciantes fueran sinceros con las autoridades de aduanas, el valor de las antigüedades que salen de otros países con destino a EE UU debería ser el mismo que el de las que llegan a los puertos estadounidenses. Pero no lo es. Llegan muchas más de las que el mundo asegura enviar. Da la impresión de que los incentivos no son los mismos para los importadores que para los exportadores, a la hora de informar con veracidad sobre sus transacciones. Así es, y, al estudiar cómo se convierten esos estímulos en agujeros en los datos comerciales, podemos comprender mejor la naturaleza del contrabando mundial.

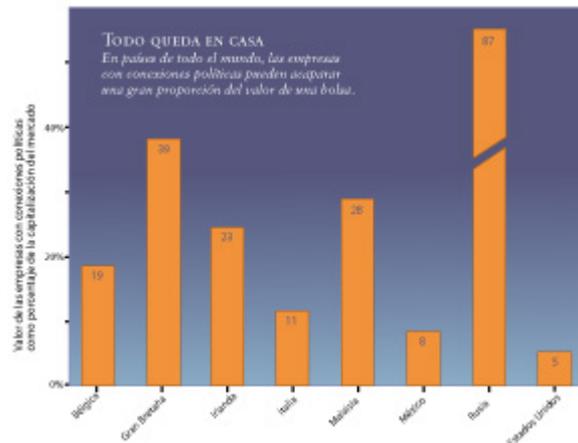
Conviene explicar alguna cosa sobre las leyes que rigen el comercio de antigüedades. La mayoría de los países prohíbe o restringe seriamente la exportación de arte antiguo y otros bienes culturales. Dichas limitaciones afectan a artículos tan valiosos como carros etruscos y estatuas griegas, que pueden valer millones en el mercado, y a objetos más baratos, como fragmentos de cerámica y monedas de la época precolombina. La única forma de exportar esas cosas es con una autorización especial del Gobierno, que no suele otorgarla. Por consiguiente, los exportadores tienen que sufrir la burocracia o comprar a algún agente de aduanas en la frontera. Es decir, los incentivos para mentir son, muchas veces, mayores que el beneficio de decir la verdad.

Lleguen como lleguen, en el momento de la importación no hay problema: seguramente hay total libertad para introducir monedas, cerámica, estatuas y carros en EE UU. El Departamento de Seguridad Interior explica en su manual para importadores de arte que infringir las leyes de exportación de otro país no implica necesariamente transgredir las leyes estadounidenses. Por eso, aunque no pasa nada por llevar a Estados Unidos artículos exportados de forma ilegal, hay que ser sinceros al declarar a las autoridades estadounidenses. Las penas por dar información falsa incluyen multas y la incautación de la mercancía. De modo que, a la hora de importar, compensa decir la verdad. La misteriosa diferencia entre las antigüedades enviadas y las

recibidas –lo que podemos llamar el desfase por contrabando– puede explicarse por esos distintos incentivos a la hora de declarar. Como es de esperar, la diferencia del contrabando en las antigüedades es mayor en los países en los que es más fácil sortear las restricciones a la exportación mediante sobornos: Nigeria, Rusia y Siria, entre otros. Pero los contrabandistas de otros tipos de productos también dejan huellas similares en los datos que los detectives económicos pueden descubrir.

Como es lógico, los desfases por contrabando no son exclusivos del comercio de antigüedades. Hemos estudiado con detalle las huellas que dejan los exportadores de Hong Kong que intentan no pagar los aranceles a la importación de China. El principio es prácticamente el mismo que en el comercio de antigüedades, salvo que a la inversa: la economía de libre comercio de Hong Kong fija escasos límites a las exportaciones, por lo que no hay ningún incentivo para engañar a los agentes de aduanas sobre lo que se envía al extranjero. En cambio, debido a los aranceles elevados de algunos bienes que entran en China, existe un gran volumen de engaño a la hora de recibirlos. Por ejemplo, a finales de los 90, los aranceles chinos sobre el perfume eran del 55% y los del tabaco del 70%. En cambio, el acero en bruto y el mineral de aluminio, unas materias primas fundamentales para la floreciente máquina económica de China, entraban en el país sin pagar. Se puede imaginar dónde se encontraba la mayor diferencia: había mucho perfume y mucho tabaco que salía de Hong Kong y *se perdía* antes de entrar en China, pero poco hierro y aluminio.

Examinando los datos, hemos podido identificar los métodos preferidos de los contrabandistas para evadir las aduanas chinas. Pensemos en un comerciante que quiere introducir pollos, que tienen un arancel del 20%. Podría mentir sobre el número de aves de su contenedor o recortar el valor de cada una. Pero, ¿y si los inspectores los cuentan pesando su contenedor o tienen acceso al precio de mercado del pollo? Les sería fácil entonces atrapar y castigar a nuestro traficante. Ahora bien, supongamos que el arancel para los pavos es sólo del 10%. Nuestro amigo puede cambiar la etiqueta de sus pollos y decir que son pavos; lo único que vería el inspector, si abre el contenedor, serían aves congeladas. En los datos, este truco se reflejará como un montón de pollos que desaparecen en el lado chino y un montón de pavos que aparecen en su lugar. Cuando analizamos tres años de datos de transacciones entre Hong Kong y China, vimos que estas conversiones de pollos en pavos –sillas de madera, con aranceles altos, que se convierten en piezas para sillas de madera, con bajos impuestos, perforadoras manuales que se vuelven mecánicas– representaban la mayor parte del desfase por contrabando.



[Descargar Imagen Ampliada](#)

Es muy importante conocer las técnicas de evasión de estos estafadores para ayudar a que las autoridades puedan idear las mejores formas de acabar con ellos. Como la mayor parte del contrabando que descubrimos era del tipo pollos que se convierten en pavos, un buen punto de partida sería equiparar los aranceles sobre artículos lo suficientemente parecidos como para cambiar las etiquetas. Es evidente que a los contrabandistas de Hong Kong se les ocurrirán otras maneras de llevar sus bienes a China. Pero, al bloquear el camino más fácil para la evasión de impuestos, el Gobierno de Pekín y otros pueden forzar una reacción que haga que el fraude sea menos rentable, y empezar a erosionar este aspecto turbio de la globalización económica.

Del mismo modo que los agentes aduaneros corruptos pueden mirar hacia otro lado a cambio de una parte de los beneficios, los políticos y los contratistas corruptos llevan desviando dinero de proyectos de construcción de carreteras desde que existen las carreteras. Este tipo de obra necesita materiales como arena y piedras, y una gran cantidad de mano de obra, y todo ello lo compran contratistas locales. Los Tony Sopranos del mundo saben muy bien que, con la doble facturación, estos contratos proporcionan mucho dinero: se duplica el presupuesto para suministros, se compra cemento barato y lo que sobra se reparte con los amigos en el ministerio.

Como ocurre con las demás formas de corrupción, necesitamos datos antes de ponernos a investigar posibles soluciones. Para ello hemos acudido a Ben Olken, un economista del Instituto de Tecnología de Massachusetts, que ha creado un método innovador para medir la corrupción en la construcción de carreteras. Olken quería saber cuánto dinero se estaba robando de un programa de construcción del Banco Mundial en Indonesia. De acuerdo con las condiciones del programa, 600 pueblos recibieron 9.000 dólares cada uno para construir una carretera local. Si Olken podía calcular cuánto se gastaba de verdad en cada vía, podía

averiguar cuánto dinero se había desviado, seguramente a los bolsillos de contratistas y autoridades. Así que envió equipos de ingenieros experimentados a los 600 pueblos para evaluar la calidad de cada carretera. Los equipos extrajeron muestras, midieron la profundidad del pavimento y analizaron si una carretera estaba *aguada* mediante el uso de arena barata en vez de grava.

Como parte del estudio, Olken incorporó una serie de medidas para garantizar que se estaba gastando bien el dinero. A algunos pueblos se les avisó de que se iba a auditar su proyecto. A otros se les ordenó que celebraran reuniones de la comunidad para que los habitantes pudieran debatir y vigilar los planes de construcción (algunos han sostenido en los últimos años que este tipo de participación de la comunidad es una panacea en el desarrollo, sobre todo en el caso de problemas de gobierno como la corrupción). Hubo otro grupo de poblaciones en el que no se hizo nada especial.

En los pueblos sin vigilancia especial, desapareció un promedio del 30% de los fondos para la carretera, alrededor de 2.700 dólares. Casi lo mismo que se robó en los pueblos con reuniones de la comunidad. En aquellos en los que se advirtió a los contratistas que iba a haber auditorías, los robos descendieron a menos del 20%, todavía una pérdida considerable, pero un tercio menos que en los otros dos grupos.

LA CURA EXPERIMENTAL

Hasta ahora, hemos documentado las enormes sumas canalizadas hacia los amigos de Suharto, hemos descubierto las huellas ocultas de los contrabandistas de antigüedades y hemos excavado en los contratos rellenos de constructores sin escrúpulos. Pero hay una variedad inmensa de prácticas corruptas en el mundo, y un número aún mayor de políticas anticorrupción posiblemente eficaces, además de las que hemos examinado. ¿Existe alguna forma de ser más sistemáticos para descubrir qué estrategias funcionan en la práctica?



Los principios económicos y el sentido común pueden ser nuestras guías más útiles. Sabemos que los incentivos son importantes, de modo que un buen punto de partida es pensar en los palos y en las zanahorias que empujan a los funcionarios a ser corruptos. ¿Puede una mayor transparencia financiera del Gobierno, tal vez mediante la publicación en Internet de los anuncios de contratos de carreteras y los detalles de las pujas ganadoras, ayudar a reducir el robo en la construcción de carreteras en Indonesia? ¿Ayudará la reducción o la vinculación de los aranceles sobre productos similares a reducir los incentivos para los traficantes aficionados a pagar sobornos? ¿Y qué pasaría si se aumentan los sueldos de los funcionarios para disminuir su necesidad de sacar un sobresueldo con esos sobornos?

Los economistas podríamos esperar a que otros hicieran sus propios experimentos hasta acertar. Pero los gobiernos suelen hacer muchos cambios a la vez: se duplican los salarios, se aumentan las fuerzas del orden y se adquiere más transparencia, todo al mismo tiempo, con lo que es difícil ver qué mejoras son consecuencia de qué políticas. E, incluso si los cambios se aplican uno a uno, es raro el gobierno que deja aparte a un grupo de empleados o de contratistas para que sirvan de referencia, como los pueblos de control en el estudio sobre las carreteras indonesias.

Tal vez la respuesta es que los gobiernos deben experimentar más, literalmente, en su forma de abordar la corrupción. Las autoridades interesadas en acabar con ella deben pensar seriamente en evaluar lo que funciona y lo que no en el mundo real. Del mismo modo que los investigadores médicos experimentan con distintas formas de tratar las enfermedades humanas, los políticos pueden experimentar con distintas soluciones a los problemas sociales. Al fin y al cabo, la especulación abstracta tiene un límite. En algún momento hay que contrastar nuestras teorías económicas en el caos de las economías reales. Y una vez que hayamos comprendido qué tácticas funcionan –salarios más altos, transparencia oficial, castigos más estrictos, o todo ello–, las autoridades podrán empezar a trabajar de forma sistemática para acabar con la corrupción. Si lo hacen, quizá descubran que la economía –equipada con un poco de creatividad– puede evitar que la corrupción se extienda.

[¿Algo más?]

Para descubrir más casos de contrabandistas sin escrúpulos y burócratas corruptos que manipulan la economía mundial, lea ***Economic Gangsters: Corruption, Violence and the Poverty of Nations*** (Princeton University Press, Princeton, 2008), de Raymond Fisman y Edward Miguel. El trabajo de Mara Faccio sobre los vínculos entre las grandes empresas y los gobiernos puede leerse en su estudio 'Politically Connected Firms' (*American Economic Review*, marzo de 2006). En un experimento innovador, Fisman y Miguel descubrieron hace poco que los diplomáticos de la ONU procedentes de países corruptos tienen muchas más multas de aparcamiento impagadas en Nueva York que los de otras naciones: ***Cultures of Corruption: Evidence from Diplomatic Parking Tickets*** (Ponencia del NBER, la Oficina Nacional de Investigación Económica de EE UU, junio de 2006).

James Henry investiga cómo se despilfarraron y saquearon tres billones de dólares de ayuda exterior en ***The Blood Bankers: Tales from the Global Underground Economy*** (Four Walls Eight Windows, Nueva York, 2003). En ***Tropical Gangsters: One Man's Experience with Development and Decadence in Deepest Africa*** (Basic Books, Nueva York, 1990), Robert Klitgaard ofrece un apasionante relato de primera mano de lo que es enfrentarse a la corrupción, la ineficacia económica y la intimidación en África.

Fecha de creación

23 septiembre, 2008