



**Universidad de San Andrés**  
**Departamento de Economía**

**Licenciatura en Economía**

**CORRUPCIÓN: COSTO POLÍTICO Y ACEPTACIÓN DE SOBORNOS, LA  
ELECCIÓN DE UN LEGISLADOR**

Autor: Ximena Napolitano Márquez

Mentor: Federico Weinschelbaum

Buenos Aires, 2004

# Corrupción: costo político y aceptación de sobornos, la elección de un Legislador

Ximena Napolitano Márquez<sup>1</sup>

Junio 2004

## Síntesis

Partiendo de una breve descripción de algunas instituciones políticas argentinas, y dentro del marco de la teoría de elección racional, se intenta entender algunas variables claves que determinan las acciones estratégicas de un actor político dado, en este caso, un legislador “tipo”. Como primer paso, se suponen dos instancias de carácter exógeno tendientes a disminuir una de las características más obvias de la aceptación de sobornos a cambio de votos, esto es, el carácter “oculto”: por un lado, los medios de comunicación que pueden llegar a hacer “públicos” éstos actos de corrupción, y por otro, una agencia anticorrupción encargada de detectarlo. El resultado de este ejercicio será la visualización del costo político como inhibidor de la aceptación de soborno. La magnitud de este costo dependerá de cuestiones institucionales.

Universidad de  
San Andrés

---

<sup>1</sup> Este trabajo pudo ser realizado gracias a la ayuda de mi mentor; Federico Weinschelbaum, a quien también le debo un gran respeto por su calidad humana.

Dedico este trabajo a las personas a las que le debo todo lo maravilloso de mi vida: mi papá y mi mamá, (las personas a quien más admiro y necesito), mis hermanas y hermano (para los que siempre, de alguna manera u otra voy a estar), mis abus que tanto amo, Florencia y Alicia (mis amigas del alma). Gracias a todos por su apoyo incondicional, por su paciencia y por su amor.

Por los cuatro años compartidos, gracias a Mariana y Olivia. Un anhelo: seguir comprendiendo nuestra sociedad, por y para mi país.

## INDICE

---

Sección 1 – Introducción	3
1.1 – Relevancia en un contexto democrático	3
1.2 – Organización del trabajo	5
Sección 2 – Corrupción Política	6
2.1 – Conceptualización	6
2.2 – Enfoques	7
Sección 3 – Fundamentos y Marco Teórico	10
3.1 – El Contexto Institucional, entendiendo a los actores políticos	11
3.2 – Opinión Pública y Medios de Comunicación	14
3.3 – Agencia de Investigación	15
3.4 – Costo Político y Costo Moral	16
Sección 4 – El Juego del Legislador	18
4.1 – Descripción general	18
4.2 – La decisión de confesar o no confesar: alguien tiró la primera piedra, ¿quién esconde la mano?	22
4.3 – “Ser o no ser”; “aceptar o no aceptar un soborno”	23
4.4 – Conclusiones	29
4.5 – Limitaciones	30
Comentarios Finales	31
Anexo	32
Bibliografía	36

# Sección 1

## Introducción

---

Comprender el fenómeno de la corrupción política requiere de un enfoque amplio, nutrido de los aportes necesarios de un espectro por demás diverso de ciencias. Conciente de las graves dificultades teóricas y prácticas presentes en el estudio de la corrupción política, este trabajo pretende resaltar algunos aspectos de la misma a través del análisis de un acto particular: la decisión que debe tomar un legislador de aceptar o no un soborno a cambio de votar en el sentido exigido por el sobornante.

Si bien la corrupción política presenta un carácter atemporal, continuo, generalizado, casi inherente a toda sociedad humana, su estudio se focaliza dentro de un orden político democrático. El especial énfasis en la consideración de contextos institucionales democráticos se debe no solo al intento de un abordamiento de la realidad actual, sino a la consideración algo generalizada de la democracia como el mejor sistema posible, o en su defecto, al menos peor de todos los regimenes políticos.<sup>2</sup>

Al respecto, al momento de finalizar este trabajo, se lleva a cabo la XXIV Asamblea de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Quito, Ecuador donde participan 34 países del continente (exceptuando a Cuba) cuyo tema central es el de la lucha contra la corrupción manifestado en el lema del encuentro: “el desarrollo social y la democracia frente a la incidencia de la corrupción”.

### 1.1 - Relevancia en un contexto democrático

Todo régimen político no es más que una forma de organización del modo de vida de todas las personas que forman este mismo régimen. De modo que todos somos partes fundamentales del propio régimen que nos abarca. Desde una perspectiva republicana, “poder es igual a libertad” y “no pertenece a nadie, no puede ser apropiado”.<sup>3</sup> En este sentido, “el ordenamiento, la ‘constitución’ republicana, es la organización política de la libertad”.<sup>4</sup> En los regimenes modernos democráticos y representativos, “la custodia de nuestra libertad ha pasado a estar, mayormente, en manos de nuestro representantes”.<sup>5</sup>

“Los representantes, una vez electos y ocupando su lugar en el sistema de gobierno, tienen a su alcance mayor y mejor información, así como la oportunidad de deliberar con posiciones distintas a las propias. Todo ello permite al representante tomar decisiones en función de los intereses de sus representados, más allá de las preferencias puntuales de estos. En la trayectoria de la democracia representativa, esta capacidad del

---

<sup>2</sup> Estas aseveraciones pueden encontrarse en muchos de los autores citados en la bibliografía, en especial aquellos que estudian la corrupción política desde un enfoque político-sociológico.

<sup>3</sup> Funes, Ernesto. “Universalismo republicano, Universalismo liberal”. Universidad de Buenos Aires, facultad de Ciencias Sociales, 1997.

<sup>4</sup> Op. cit.

<sup>5</sup> Hilb, Claudia. “¿Ciudadanos de qué repúblicas?” en *Lo que vendrá*, boletín de informaciones, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Carrera de Ciencia Política, segundo cuatrimestre, 2001. Año 9 N° 18, p.4.

representante fue ejercida en una primera fase a título individual y, con la aparición de los partidos modernos, en tanto miembro de una organización política. En un caso y en el otro, la apuesta de la democracia representativa es que el representante, a partir de mayor información y de la posibilidad de deliberar, está en mejores condiciones para producir buen gobierno”.<sup>6</sup>

Por lo tanto, se puede decir que cuando un legislador acepta un pago monetario (porque así se va a considerar a lo largo de este trabajo, aunque podría debatirse si valen las mismas afirmaciones para el caso de sobornos no monetarios, o para el caso de las amenazas) a cambio del cual vota de una determinada manera, en esta acción no se encuentra ninguna de las características de su función dentro de una democracia representativa. La acción del legislador solo respondió a un interés privado, a su único beneficio. No se juzga si votar como vota por el soborno es beneficioso o no para el conjunto de los representados (o de *sus* representados), lo que se afirma es que, sin importar el sentido de la votación (a favor o en contra), lo que sí debe evaluarse es el “motivo” de la acción; y en el caso del soborno, el motivo es meramente privado. Además, puede consultarse al respecto la Ley 25.188 de ética en el ejercicio de la función pública) sancionada el 29 de septiembre de 1999 y promulgada el 26 de octubre del mismo año la cual “establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado”<sup>7</sup>.

Hace ya tiempo que en la República Argentina se está debatiendo sobre la posibilidad de una reforma política con vistas a mejorar el funcionamiento de la democracia representativa. La idea según la cual “el comportamiento de los representantes depende primordialmente de las modalidades a través de las cuales acceden a sus cargos. El supuesto es que los incentivos del comportamiento del representante, están dados por la forma en que fue electo y la forma en que puede ser reelecto o removido del cargo. Algo de esto hay. Sin embargo, las estructuras de incentivos propia, esto es, específica, de las instituciones de gobierno, también pesan en el formato que asume el comportamiento de los representantes. De allí que el desempeño de los representantes una vez electos, debe ser considerado como una cuestión relevante en sí misma. Cuando así se lo hace, la idea de la reforma política se amplía más allá del mecanismo partidario-electoral para dar cabida, además, a instituciones que provean a los ciudadanos recursos para participar y ejercer control sobre sus representantes.”<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Acuña, Carlos. Ponencia presentada en el “Foro América Latina: Democracias Turbulentas” organizado por la Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Bogotá, Colombia, 11 y 12 de septiembre, 2003.

<sup>7</sup> Ley de ética en el ejercicio de la función pública (25.188)

<sup>8</sup> Acuña, Carlos. Op. cit.

## 1.2 - Organización del trabajo

En la **segunda sección** se desarrolla una breve descripción de la literatura relacionada con el fenómeno de la corrupción política. Dicha sección consta de dos grandes partes: la primera intenta dar una breve conceptualización de la corrupción política y de lo que se entenderá por soborno; la segunda parte es una recopilación de distintas consideraciones sobre la corrupción política que se deben tener en cuenta a la hora de abordar el juego aquí propuesto.

En la **tercera sección** se encuentra el marco teórico a partir del cual se construye el juego de soborno que se desarrolla en la cuarta sección. En especial se comentan trabajos relacionados con algunas instituciones del sistema político argentino las que tienen un rol clave en la explicación de las acciones estratégicas de los legisladores argentinos. También como parte de esta sección se esboza una de las funciones de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública respecto de los actos de corrupción política. Por último se desarrolla el concepto de **costo político** que constituye el punto central de este trabajo.

En la **cuarta sección** se explica y describe el juego diseñado a fin de captar algunos aspectos que operan en el legislador a la hora de actuar estratégicamente en la aceptación o rechazo de la venta de su voto. Se describe la secuencia del mismo, las variables principales y se esbozan a grandes rasgos algunas conclusiones que, si bien, concuerdan con el sentido común, pueden considerarse adecuadas para dar cuenta de la importancia del costo político.

## Sección 2

### Corrupción Política

---

#### 2.1- Conceptualización

Las innumerables definiciones que pueden encontrarse sobre corrupción pueden ser agrupadas en tres grandes modelos:

- \* El primero de ellos pone el acento en los deberes del funcionario y en la singularización de la función pública.
- \* El segundo, en aspectos concernientes a la demanda, la oferta y el intercambio de acciones corruptas, nociones éstas que deberían ser interpretadas a la luz de la moderna teoría económica.
- \* Finalmente, el tercer modelo define a la corrupción atendiendo al interés público.<sup>9</sup>

“La **corrupción** consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decidores con el objeto de obtener un beneficio personal o extraposicional del agente que lo(s) soborna o a quien extorsiona(n) a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago del servicio extorsionado.”<sup>10</sup> En nuestro caso, el decidor es el legislador, quien obtiene como beneficio personal el dinero del soborno. Los beneficios del sobornante son los que lo impulsan a intentar que la votación se incline por el resultado que él pretende (por ejemplo, puede ser la derogación de una ley, o bien, la aprobación de un proyecto, ley, etc.).

Silvina Álvarez define al **soborno** como “un pago –sea en dinero o en un bien o acción valiosos- que sea realiza a cambio de obtener una consideración especial por parte de quien ocupa un puesto de responsabilidad, consideración especial que puede ser compatible con los deberes de su cargo o posición”.<sup>11</sup>

En el presente trabajo se toma un concepto de corrupción que pertenece al primer grupo, pero que apunta su relevancia en cuanto al tercer modelo. Lo que importa resaltar es algo que ya se ha mencionado en la introducción precedente, la corrupción es política porque implica la “apropiación privada de lo público”, esto es, el legislador que recibe un soborno para cambiar su voto (si es que tenía una posición establecida) o, simplemente, para votar como lo indique el sobornante, a cambio de una suma monetaria está, indudablemente, utilizando el poder público que le fue conferido por los representados para obtener como contrapartida inmediata un beneficio monetario privado. Esto supone que el legislador que debería actuar teniendo presente por sobre todas las cosas el “interés público”, actúa solamente en función de su “interés privado”. Por otro lado, desde el sentido común, la función a desempeñar como “legislador”

---

<sup>9</sup> Malem Seña, Jorge F. “El Fenómeno de la Corrupción” en Laporta, Francisco J. y Álvarez, Silvina (eds.). *La Corrupción Política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 73. Para esta clasificación el autor se en “Terms, Concepts, and Definitions: An Introduction”, en Heidenheimer, Arnold J., Johnston, Michael y Levine, Victor (eds.). *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick, 1993.

<sup>10</sup> Garzón Valdés, Ernesto. “Acerca del concepto de corrupción” en Laporta, Francisco J. y Álvarez, Silvina (eds.), op. cit., p. 52.

<sup>11</sup> Álvarez, Silvina. “Reflexiones sobre la calificación moral del soborno” en Laporta, Francisco J. y Álvarez, Silvina (eds.), op. cit., p. 96.

debería basarse en una discusión y debate profundo; y está claro que, votar en función de un mero soborno no está comprendido dentro de los deberes ni derechos de un legislador.

## 2.2 – Enfoques

Como fenómeno, la corrupción política involucra toda una serie de situaciones y de cuestiones bien diferentes. Esta característica determina que, en el intento de consideración teórica, se planteen una gran diversidad de perspectivas e intereses. Dado los fines del presente trabajo, se deja de lado la valiosa y compleja discusión sobre cómo abordar la corrupción política y los múltiples desarrollos al respecto. Sin embargo, no se obviar ciertas consideraciones.

Una de las variadas formas de abordar la corrupción es considerar los graves problemas morales que la misma denota, es decir, el acontecimiento de este tipo de accionar revelaría que las personas no están inclinadas a comprometerse de un modo moralmente desinteresado en la función pública. Esta concepción resalta el interés sumamente individualista que tienen los ciudadanos, y el riesgo que esto genera para los ideales de igualdad.

En el otro extremo de un continuo de enfoques, se encuentra aquel que considera que la corrupción contribuye a producir resultados benéficos en cuanto dinamiza el funcionamiento económico y social. Puede considerarse a Samuel Huntington como referente destacado de esta última posición para quien la corrupción sería funcional al mantenimiento de un sistema político.

En un plano distinto al de las cuestiones valorativas, se encuentran quienes abordan la corrupción entendiendo a la misma como parte del sistema político democrático. Dado el objetivo de este trabajo, se considera que todos los enfoques tienen mucho que aportar en el conocimiento de la corrupción. (cfr. Malem Seña, Jorge F. “El Fenómeno de la Corrupción” en Laporta, Francisco J. y Álvarez, Silvina (eds.). *La Corrupción Política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 71/2.)

Es en última instancia en la *moralidad individual* de los agentes públicos y privados donde se encuentra la razón última de que la corrupción deba considerarse como una cuestión de grado por ser un mal presente en múltiples ámbitos y que siempre existirá en las sociedades humanas.<sup>12</sup>

La corrupción debe entenderse como una cuestión social, cultural, política, moral, penal y económica. En este mismo sentido, Pegoraro (1999) destaca la insuficiencia de abordar este fenómeno desde una posición jurídico penal-moral y propone, en cambio, un enfoque que incluya la naturaleza de la sociedad, el orden social y sus instituciones. Para este autor, el sistema penal y la amenaza y ejecución de castigos tienen sentido siempre que exista en la sociedad una motivación generalizada de combatir la corrupción, es decir, que dependerá finalmente de las relaciones sociales normadas por el mismo orden social. En su trabajo rescata particularmente la impunidad como una de las características inmersas en el fenómeno de la corrupción.

---

<sup>12</sup> Laporta, Francisco. “La corrupción política: Introducción general” en Laporta, Francisco J. y Álvarez, Silvina (eds.), op. cit, p. 35.



Cuando lo que está en consideración es una decisión política, lo que se tiene especialmente en cuenta para calificar el acto como corrupto es el *contexto de responsabilidad* del actor en cuestión. La desaprobación moral de la aceptación de un soborno a cambio de un voto tiene que ver con este contexto de responsabilidad que subyace al cargo de legislador. Vale resaltar la estrecha relación existente entre el marco de una democracia representativa como mecanismo legitimador de los sistemas normativos y la calificación moral de que puede ser objeto la aceptación del soborno.<sup>13</sup> En tanto la corrupción política se entienda como el aprovechamiento del cargo público en beneficio del interés privado del legislador, debe ser considerada como parte de la *inmoralidad política*.<sup>14</sup>

Francisco Laporta establece que “la Causa (así, con mayúsculas) inevitable y, en último término, irreductible de la corrupción, es *la conducta deshonesta del actor público*”.<sup>15</sup> En relación con esta aseveración asegura que no existe sistema de control eficaz para impedir que un individuo tome la decisión de realizar la acción corrupta. Laporta resalta la importancia de los sistemas internos al individuo, sin ignorar las medidas externas que puedan ser tomadas, porque en última instancia son las motivaciones y las contramotivaciones las que dan razón a las medidas contra la corrupción. Este razonamiento del autor desemboca en el establecimiento de relaciones entre la corrupción y la democracia, concluyendo que “*un Estado democrático de derecho es el sistema político que menos favorece la corrupción y es el sistema político que mejor lucha contra la corrupción*”.<sup>16</sup> Además, explica que dada la propia naturaleza de los actos de corrupción que los hacen extremadamente difíciles de detectar, “es preciso siempre que sea manifiesto y notorio que hay un sistema institucional de información, detección e investigación de las posibles conductas irregulares”.<sup>17</sup> Esto último constituye una de las tres medidas tendientes a incrementar los efectos del sistema democrático y, de este modo, intentar el control del fenómeno.

Con respecto a las medidas que tenderían a incidir directamente en las motivaciones del agente público y en la naturaleza y estructura de las decisiones públicas, Laporta cita a Klitgaard (1988) y enumera una serie de remedios propuestos por éste último autor, entre ellos: penalizar públicamente la corrupción calibrando las penas de forma tal que el cálculo coste-beneficio resulte adverso y utilizar no sólo penas pecuniarias relacionadas cuantitativamente con el beneficio ilícito, sino también sanciones sociales informales (publicidad, pérdida de status profesional); prevenir un mecanismo automático y reconocido legalmente de inversión de la carga de la prueba de forma tal que los supuestos enriquecidos ilícitamente deban aportar evidencia fehaciente del origen y la justificación de tal enriquecimiento (cfr. Laporta, Francisco. “La corrupción política: Introducción general” en Laporta, Francisco J. y Álvarez, Silvina (eds.), op. cit.).

---

<sup>13</sup> Álvarez, Silvina. “Reflexiones sobre la calificación moral del soborno” en Laporta, Francisco J. y Álvarez, Silvina (eds.). op. cit, pp. 95/6.

<sup>14</sup> López Calera, Nicolás. “Corrupción, ética y democracia” en Laporta, Francisco J. y Álvarez, Silvina (eds.). op. cit., p.120.

<sup>15</sup> Laporta, Fernando. “La corrupción política: Introducción general” en Laporta, Francisco J. y Álvarez, Silvina (eds.), op. cit., p. 28.

<sup>16</sup> Op. cit., pp 28/9.

<sup>17</sup> Op. cit., p. 29.

Pegoraro (1999) también hace alusión al hecho vinculado a “lo secreto” de los actos corruptos, es decir, la falta de publicidad y transparencia como uno de los impedimentos del control ciudadano entre otras cosas.

A lo largo del libro editado por Rick Stapenhurst y Shahrzad Sedigh, distintos autores van desarrollando ejemplos de estrategias para controlar la corrupción, demostrando que ninguna de ellas por separado es efectiva, sino que se necesita de un conjunto bien variado pero integrado de las mismas. En general, estas estrategias están orientadas a reducir las oportunidades y los beneficios de corromperse, incrementando la probabilidad de detección de los actos corruptos y su posterior castigo. Jeremy Pope define cuatro elementos que debe tener una estrategia anticorrupción exitosa: “prevention, enforcement, public awareness, institution building”.<sup>18</sup>



---

<sup>18</sup> Pope, Jeremy. “Elements of a Successful Anticorruption Strategy” en Stapenhurst, Rick y Kpundeh Sahr J. (eds), *Curbing Corruption. Toward a Model for Building National Integrity*, Washington D.C., Economic Development Institute of The World Bank, 1999, p. 99.

## Sección 3

### Fundamentos y Marco Teórico

---

El objetivo último de esta sección subyace en el intento de entender las razones por las cuáles un legislador podría llegar a aceptar o no un soborno a cambio de su voto, es decir, al igual que en la mayoría de los tratamientos sobre temas de corrupción, se apunta a encontrar variables (en general, micro) que influyan acabadamente en la elección (racional) del actor político.

“La racionalidad de la acción está dada por la consistencia entre, por un lado, el objetivo buscado por el actor y, por el otro, tanto por su comprensión y percepción de las opciones que enfrenta y sus límites de factibilidad, la dinámica social (en cuyo centro de atención se encuentra la expectativa del actor sobre cómo se comportarán y expectativas de los otros actores) que brinda costos, beneficios y probabilidades de éxito diferenciales a estas opciones, como por los recursos con los que cuenta para emprender los potenciales cursos de acción. Es de esta forma como el análisis estratégico articula las variables estructural-económicas, político-institucionales e ideológicas para explicar la conducta de actores individuales y colectivos.”<sup>19</sup>

A partir de lo dicho, se entiende que a lo que se apunta es a identificar aquellas variables (costos, beneficios, probabilidades) que el legislador toma en cuenta para llevar a cabo aquella acción que maximice su objetivo. Por lo tanto, no solo se toma al legislador como agente racional, sino que, a partir y en función del marco teórico (especialmente de las investigaciones sobre los legisladores argentinos) desarrollado en esta sección, se intentarán identificar, por un lado, las creencias del legislador y, por otro, algún mecanismo que pueda lograr modificar las variables más influyentes en la decisión por él tomada.

Los mismos objetivos podrían buscarse orientando el estudio hacia la acción racional de, por ejemplo, un partido político, o todo un bloque partidario. Con lo cual se entendería el proceso decisorio de todo el conjunto que es sobornado. En general, la modalidad de soborno “en bloque” (por decirlo de alguna manera) sería más acorde a las características de funcionamiento de los partidos políticos argentinos, y además, parece haber sido ésta la forma en que se realizaron los sobornos a senadores para la sanción de Ley de Reforma Laboral en 1999.

En lo que resta de la sección se desarrollará la mayor parte del sustento teórico de los supuestos que se considerarán en las secciones siguientes. El énfasis estará depositado principalmente en el papel de las instituciones políticas y los medios de comunicación; en vinculación con éstas se esbozará la idea de “costo político”, variable que desempeña un rol clave en la decisión del legislador.

---

<sup>19</sup> Acuña, Carlos. “Introducción : la nueva matriz política argentina” en Acuña, Carlos H. (comp.), *La Nueva Matriz Política Argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1995.

### 3.1 - El Contexto Institucional, entendiendo a los actores políticos

El análisis partirá de suponer que la aceptación de sobornos por parte de un legislador, cuya contrapartida exigida sea la votación en un sentido dado, se efectúa dentro de un marco de democracia representativa. Específicamente, el contexto institucional corresponderá al de la República Argentina.<sup>20</sup>

Silvina Álvarez remarca la conveniencia de distinguir “dos supuestos institucionales muy diferentes en cuyo marco puede tener lugar un comportamiento corrupto”<sup>21</sup>, por un lado, una estructura institucional fuerte y, por otro, una estructura institucional débil. En el primer sistema institucional, se puede producir ocasionalmente un acto de corrupción pero las partes intervinientes en el soborno estarían actuando al margen del sistema de normas vigente, además, estos comportamientos corruptos pueden llegar a ser detectados y sancionados. En un sistema débil, en cambio, los participantes en prácticas corruptas generan un sistema de cooperación paralelo no formalizado y generalizado en ciertos ámbitos del sector público, con lo cual resulta difícil obtener sanciones efectivas.

Como se dijo anteriormente, la corrupción, en general, y la corrupción política, en particular, parece darse en forma universal y continua a través del tiempo. Sin embargo, dado el objetivo de este trabajo, resulta necesario entender el marco institucional condicionante de muchos de los comportamientos de los actores en juego. En cuanto a esto, Saiegh (1998) establece que entender el diseño institucional y las prácticas políticas que caracterizan al sistema político argentino es el paso inicial en la consecución del objetivo principal de toda investigación que pretenda contribuir al entendimiento del rol de las instituciones. Para los fines prácticos, este autor divide la investigación en siete sub-áreas: las instituciones legislativas, la presidencia y la burocracia administrativa, las instituciones judiciales, la organización federal, los partidos políticos, el sistema electoral y las instituciones supranacionales.

Las instituciones políticas que más relevancia tienen en el condicionamiento de los incentivos enfrentados por los legisladores, en lo que respecta al presente trabajo, son: la organización federal, el Congreso, los partidos políticos y el sistema electoral.

Los incentivos electorales de los legisladores argentinos resultan estar determinados por el sistema electoral de representación proporcional y de listas cerradas en un país federal. Estas características logran ubicar a los líderes partidarios (en especial, los provinciales) como los actores claves a la hora de elegir los candidatos y su posición en dichas listas, con lo cual, la capacidad de un legislador de decidir autónoma e independientemente su carrera política queda prácticamente anulada. Entonces, desde el punto de vista de un legislador argentino, para realizar la carrera política deseada se debe mantener una buena relación con los jefes partidarios locales. Estudiando el sistema de comisiones se encuentra evidencia empírica sobre la falta de incentivos de los legisladores para esforzarse en la aplicación de capacidades y para invertir en el

---

<sup>20</sup> Para una buena descripción de las instituciones argentinas ver Jones, Mark. “Carreras políticas y disciplina partidaria en la Cámara de Diputados Argentina” en PostData, N° 7, Mayo 2001, pp.190/1. También en Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi (2002) y Saeigh (1998).

<sup>21</sup> Álvarez, Silvina. “Reflexiones sobre la calificación moral del soborno” en Laporta, Francisco J. y Álvarez, Silvina (eds.), op. cit., p. 102.

desarrollo de instituciones legislativas fuertes (cfr. Jones, Mark P. - Saiegh, Sebastián – Spiller Pablo T. – Tommasi, Mariano. *Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System*. American Journal of Political Science, Vol. 46, No. 3, July 2002).

Otra de las características más relevantes en el entendimiento de la acción de un legislador es la baja tasa de reelección que se evidencia a lo largo de las últimas dos décadas. Esto se debe en parte a los condicionamientos expresados en el párrafo anterior. “There are two primary reasons for this relatively low reelection rate. First, to be reelected a legislator must obtain a spot on the provincial party list. This is a significant ‘barrier to reentry’”.<sup>22</sup>

El nivel o grado de disciplina partidaria aparece como otro de los determinantes claves de las decisiones de todo legislador. Jones (1998) desarrolla una extensa explicación del alto nivel de disciplina partidaria<sup>23</sup> en el Congreso argentino, buscando identificar los determinantes más importantes del comportamiento de votación altamente disciplinado. Luego de caracterizar brevemente el sistema de partidos, enumera cinco fuentes principales de disciplina partidaria derivadas principalmente de la relación existente, anteriormente enunciada, entre el partido y la carrera política de los legisladores. Estas fuentes tienen que ver con la exclusiva decisión del partido (especialmente, en el nivel provincial) sobre la conformación de las listas y de la oportunidad de reelección de los legisladores. A esto se agrega el hecho de la fácil exclusión y/o expulsión del partido para aquellos legisladores que voten en contra de la decisión mayoritaria decidida por el o los líderes del propio partido. Una vez que un legislador fue expulsado del bloque partidario, tiene serias dificultades no sólo en su posible reelección sino también en su propia carrera política; esto se debe a la falta de un partido político alternativo al que pueda unirse. Nuevamente, el sistema electoral y más particularmente el sistema de listas cerradas es un condicionante institucional clave.

“Un diputado que constantemente vota contra su partido será eventualmente expulsado. Sabiendo esto, la mayoría de los diputados que están en constante desacuerdo con su partido desertarán (es decir, abandonarán el partido antes de ser expulsados). Existen tres tipos principales de desertación: desertar y formar un bloque propio unipersonal, desertar con otros y crear un partido propio nuevo, y desertar para incorporarse a otro partido”.<sup>24</sup> Sin embargo, dada la lógica propia de las instituciones políticas argentinas (sistema electoral, organización federal, partidos políticos, etc.) que circunscriben los incentivos enfrentados, “los legisladores desertores/expulsados, se han encontrado a sí mismos generalmente alejados del mundo de la política, con carreras políticas moribundas. Unos pocos han intentado conformar su propio partido pero, en general, no han tenido éxito electoral. Además del problema básico de obtener apoyo electoral (combinado con la falta de recursos institucionales o financieros con los que

---

<sup>22</sup> Jones, Mark P. - Saiegh, Sebastián – Spiller Pablo T. – Tommasi, Mariano. *Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System*. American Journal of Political Science, Vol. 46, No. 3, July 2002, p. 658.

<sup>23</sup> El autor utiliza tanto la disciplina relativa como la disciplina absoluta. En su trabajo aclara que “la disciplina relativa fue calculada como el porcentaje de los miembros del partido que votaron con la mayoría del partido, mientras que la disciplina absoluta fue calculada como el porcentaje de los miembros del partido presentes en la sesión que votaron con la mayoría del partido.”

<sup>24</sup> Jones, Mark. “Carreras políticas y disciplina partidaria en la Cámara de Diputados Argentina” en *PostData*, N°7, Mayo/2001, p. 211.

hacer campaña), estos legisladores también necesitan superar obstáculos institucionales, como el reconocimiento oficial del partido”.<sup>25</sup>

Dentro de ambas Cámaras, el actor político de mayor relevancia es el líder del partido quien “posee muchos recursos importantes a su disposición para influir sobre el comportamiento de los legisladores: las posiciones de la comisión/bloque, los recursos presupuestarios, y el control sobre el flujo de la legislación”.<sup>26</sup>

Según Pegoraro “hay que hablar de una estructura de corrupción como un sistema de reglas o normas paralelas. Son reglas secretas, ocultas pero fuertemente imperativas”<sup>27</sup> para los integrantes del partido político, en representación del cual se ejerce el puesto político con poderes decisionales. Para que esto tenga sentido es necesaria “la existencia de una vasta red de vínculos sociales y por lo tanto de una personificación de esos vínculos”.<sup>28</sup>

El Dr, Carlos Acuña en la conferencia anteriormente citada desarrolla los puntos centrales de dos perspectivas sobre los problemas de la crisis de representación. Una de ellas cuestiona al mecanismo partidario-electoral a partir de los problemas endógenos del funcionamiento del mecanismo, la otra identifica la insuficiencia del actual mecanismo para asegurar una representación política legítima y eficiente. La primera perspectiva apunta a la modificación del mecanismo partido-electoral, la segunda en cambio apunta a complementarlo.

“Los mecanismos partido-electorales que operan convirtiendo votos en cargos o posiciones institucionales, deben en principio establecer una relación equilibrada entre la producción de representación y la producción de capacidades de gobierno. La “lista sábana” es un ejemplo de diseño en el que este equilibrio se rompe a favor de uno de los dos términos de la relación, la producción de la capacidad de gobierno. Los integrantes de la lista escogidos en un criterio de partido le aseguran a este, tanto en su condición de oficialismo como de oposición, los apoyos necesarios para pesar sobre las decisiones de gobierno.”<sup>29</sup>

Concluyendo, el sistema electoral y la forma federal de gobierno vigentes en la República Argentina condicionan la forma de organización y funcionamiento de los partidos políticos, centrados en un líder regional “poderoso” que decide la carrera “profesional” de los políticos. La consecuencia última de todo este entramado institucional es una fuerte relación entre la carrera de los legisladores y su relación con el partido. Todo esto fundamenta, en última instancia, la importancia de la red de relaciones políticas para imponer castigos (o lograr disminuirlos) a aquellos legisladores que se desvíen del comportamiento deseado por los líderes.

---

<sup>25</sup> Op. cit., p.212.

<sup>26</sup> Op. cit., p. 214.

<sup>27</sup> Pegoraro, Juan S. “La corrupción como social y como cuestión penal” en *Delito y Sociedad – Revista de Ciencias Sociales*, N° 13, 1999, Buenos Aires, p. 20.

<sup>28</sup> Op. Cit.

<sup>29</sup> Acuña, Carlos. Ponencia presentada en el “Foro América Latina: Democracias Turbulentas” organizado por la Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Bogotá, Colombia, 11 y 12 de septiembre, 2003.



### 3.2 - Opinión Pública y Medios de Comunicación

La base de la autoridad política de todo legislador se establece en relación con la idea, ya antes mencionada, de representación. La naturaleza del escándalo político guarda un vínculo estrecho con la confianza en esta representatividad. Si como se insinuó anteriormente, el acto de aceptación de un soborno por parte de un legislador atenta contra esta confianza, el escándalo político será una “forma de control social” siempre y cuando se den las condiciones necesarias de todo gobierno representativo, es decir, instituciones que permitan a los representados expresar sus deseos y, en especial, que se asegure la formación y expresión de una opinión pública. (cfr. Jiménez Sánchez, Fernando. “Posibilidades y límites del escándalo político como una forma de control social” en Laporta, Francisco J. y Álvarez, Silvina (eds.). *La Corrupción Política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 298.)

Nuevamente con este concepto de opinión pública y su papel en los procesos políticos podemos enumerar distintos enfoques, innumerables críticas, etc. Pero en última instancia, lo que aquí interesa es resaltar que sí cumple un papel en los procesos políticos (a pesar de que tampoco pueda negarse que su manipulación también es factible de responder a un juego de poder, intereses, etc.) en tanto y en cuanto, ésta sea considerada como un proceso altamente influyente de creación de imagen y referencias.

Conviene resaltar la perspectiva planteada por Fernando Jiménez Sánchez según la cual el escándalo político es una instancia de control social en forma de reacción pública negativa, constituyendo una manifestación peculiar de la opinión pública. De este modo, se considera al escándalo político como un fenómeno social distinto de la corrupción y se define como “una reacción de la opinión pública contra un agente político al que se considera responsable de una conducta que es percibida como un abuso de poder o una violación de la confianza social sobre la que se basa la posición de autoridad que mantiene o puede llegar a mantener tal agente”.<sup>30</sup> Esta reacción consiste en un proceso de intento de estigmatizar a tal agente, de modo tal que quede marcado en adelante por una nueva identidad, definida por un status moral inferior.

El escándalo político que resulte, por ejemplo, de la investigación y campaña de difusión de los medios de comunicación, adquirirá valor de sanción cuando el público pueda identificar e imponerle costos al agente corrupto (por ejemplo, a través de los procesos electorales podría “castigarse” al político o al menos a su partido).

El cuestionamiento a la introducción de la opinión pública como condicionante de la decisión de un actor político puede tener varios fundamentos. Principalmente, se entiende que las campañas e investigaciones de los medios de comunicación también tienen que ser analizadas en cuanto responden a un juego de poder de múltiples actores. No se pretende negar la existencia de lo que podría llamarse un “mercado de noticias”, ni mucho menos que los diferentes medios de comunicación son propiedad de grupos empresariales que muchas veces actúan como grupos de presión. Sin embargo, esto no logra anular la posibilidad siempre latente de que estos hechos sean “buscados” para hacerlos públicos. Un legislador conoce esta posibilidad y también las consecuencias

---

<sup>30</sup> Jiménez Sánchez, Fernando. “Posibilidades y límites del escándalo político como una forma de control social” en Laporta, Francisco J. y Álvarez, Silvina (eds.). op. cit, p. 297.

que un escándalo político puede tener para su carrera política, e incluso, para la *performance* electoral del partido al que pertenece.

Cabe aclarar que las consecuencias que puedan recaer sobre el legislador a partir de la difusión de un acto corrupto dependerán en gran medida de los comportamientos electorales de la ciudadanía, de cuánto ésta reaccione ante el conocimiento público del hecho, y por supuesto, de cuánto ésta ciudadanía pueda transmitir su castigo al propio legislador, o a su correspondiente partido; esto último vuelve a depender de las instituciones políticas del país. Jones (1998) también hace referencia a la gran influencia del líder partidario sobre la capacidad del legislador para conseguir exposición en los medios de comunicación, o bien, para ser percibidos como legisladores que trabajan activamente en beneficio de la provincia/nación. Este mismo argumento puede ser utilizado en sentido opuesto para señalar la importancia del líder partidario en cuanto a su poder de evitar la difusión del acto corrupto por parte de los medios de comunicación, atenuando de esta forma parte del costo político (concepto explicado en el apartado 3.4).

Jiménez Sanchez se ocupa también de la distinción de los factores que se deben tener en cuenta para estudiar el proceso de creación de un clima de opinión. Por un lado se encuentran las circunstancias “externas” al escándalo político, es decir, el contexto cultural, el contexto institucional, el contexto temporal y, también, los actores que participan. En especial, resalta la influencia tanto directa como indirecta que tienen las instituciones políticas (los tipos de régimen, sistema electoral, sistemas de partidos, partidos, organización parlamentaria, etc.) en el modo en que puede llegar a interpretarse la conducta de un agente político. (cfr. Jiménez Sánchez, Fernando. “Posibilidades y límites del escándalo político como una forma de control social” en Laporta, Francisco J. y Álvarez, Silvina (eds), op. cit.).

El acceso y disponibilidad de información pasa a ser el punto central con respecto al tema controversial de cuáles son los mecanismos de monitoreo de la actividad que llevan a cabo nuestros legisladores, pues “una mayor información permitiría que los legisladores se sintiesen observados más de cerca y le daría a los ciudadanos mayor capacidad de control y, de este modo, la oportunidad de contribuir a un mejor gobierno”.<sup>31</sup>

“Un ciudadano informado y comprometido en la calificación de nuestras instituciones, es el mejor antídoto contra la burocracia y la corrupción”.<sup>32</sup>

### 3.3 - Agencia de Investigación de Actos Corruptos

Klitgaard (1988) desarrolla una serie de condiciones que darían sentido al establecimiento de una agencia anticorrupción institucional e independiente

---

<sup>31</sup> Acuña, Carlos. Ponencia presentada en el “Foro América Latina: Democracias Turbulentas” organizado por la Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Bogotá, Colombia, 11 y 12 de septiembre, 2003.

<sup>32</sup> Barón, M., Páez Molina, M. y Novillo, A. “Acceso a la Información en el Poder Legislativo”, Manual 3 del CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), Buenos Aires, marzo 2003.



anticorrupción: un nivel de corrupción lo suficientemente crítico y traumático, independencia de la nueva organización de la administración política y ejecutiva para asegurar la confianza pública, disponibilidad del Estado a suministrar fondos y recursos, etc.

Langseth, Stapenhurst y Pope establecen que cualquier nación que intente seriamente “pelear” contra la corrupción debe establecer nuevas instituciones entre las cuales se encuentran una agencia anticorrupción.<sup>33</sup>

### 3.4 - Costo Político y Costo Moral

Todas estas consideraciones precedentes se intentarán reflejar en una variable denominada genéricamente “costo político”. El fundamento del mismo proviene del vínculo extremo, ya mencionado reiteradamente, entre la carrera política (continuidad, éxito, o bien, fracaso, anulación) de un legislador y el partido político al cual pertenece, y en particular, las decisiones que el líder partidario local pueda asumir con referencia a este hecho. El objetivo es señalar que dadas las características mencionadas en el apartado 3.1, a mayor disciplina partidaria, mayores serán los costos en la carrera de un legislador que acepta votar en contra de la decisión mayoritaria del partido al que pertenece. Este costo aumentará cuánto mayor sea el liderazgo del jefe de la facción o partido, pues una vez que un legislador desobedece la directiva del líder o jefe, su carrera política queda casi anulada, como puede deducirse de todo lo explicado anteriormente. En un sentido opuesto, si las relaciones de poder del legislador que se corrompe son demasiadas y fuertes, las posibilidades de diluir el costo político también podrán ser mayores. Por un lado, el partido puede desarrollar variadas estrategias para atenuar las penas, para anular el juicio, para evitar la estigmatización del partido por parte de los electores, etc. Además, esta variable incluiría las pérdidas resultantes de no poder seguir ejerciendo algún puesto político; con lo cual, si el líder o líderes partidarios (del distrito al que pertenece el legislador) lo deciden, pueden ampararlo y ubicarlo en algún puesto de la función pública no sujeto a la decisión de los votantes (exceptuando el caso de que, mediante alguna pena judicial, quede privado de su libertad).

Existe una estrecha relación entre este costo político y la posibilidad de que se difunda masivamente. Dicho de otro modo, el costo político impuesto a un legislador que es descubierto aceptando sobornos se ve afectado de dos formas distintas pero íntimamente relacionada: la primera de ellas es la ya mencionada acción del partido y relaciones políticas del legislador (ésta puede apuntar a diluir las consecuencias negativas del acto o bien a acentuarlas), y la segunda tiene que ver con el clima de opinión generado en la opinión pública por parte de los medios de comunicación.

Además, a lo largo de toda la sección cuarta se considerará que dentro de lo que se denomina “CP” (costo político) se encuentran las penas estipuladas que pudiesen aplicarse en los casos contemplados en la Ley 25.188 y en el Código Penal de la Nación Argentina.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Langseth, Peter; Stapenhurst, Rick and Pope, Jeremy. “National integrity systems” en Stapenhurst, Rick y Kpundeh Sahr J. (eds). *Curbing Corruption. Toward a Model for Building National Integrity*, Washington D.C., Economic Development Institute of The World Bank, 1999, pp.137.

<sup>34</sup> Ley 25.188 – **Artículo 31** — Sustitúyese el artículo 256 del Código Penal por el siguiente:

La idea de costo moral alude a una especie de “vergüenza impuesta socialmente”, no tiene que ver con la inmoralidad propia del individuo o del acto, sino con una idea de “condena social” hacia el legislador que no se arrepiente del hecho. Es propio de cada individuo en cuanto a su magnitud y se supone que se diluye cuando el legislador corrupto se arrepiente públicamente confesando su participación.

En este trabajo se partirá del supuesto de que todo acto de corrupción que sea probado infringe en el legislador un cierto costo político y otro costo moral. Si el legislador declara su participación en el acto corrupto, se supondrá que no soporta toda la carga del costo político (ya sea porque la ley podría establecer una especie de premio por esta confesión, como ser una reducción en las penas, o porque al partido político le resulta conveniente que este legislador se culpe para no “manchar” la imagen del partido, y en respuesta a esto ayudan al legislador) y que no soporta ningún tipo de costo moral por haberse “arrepentido”, es decir, la figura del “arrepentido” tiene muchos menos efectos negativos que la figura del “culpable”.<sup>35</sup>

Si los votantes pudiesen “castigar” directamente al legislador que haya aceptado vender su voto a cambio de algún tipo de beneficio privado, el costo político derivado de haber sido encontrado culpable sería el máximo (suponiendo que el hecho se dé a conocer públicamente, y que la mayoría de la población repudia la venta de votos, entendiendo que el voto de un legislador es una acción de carácter público que se entrega a cambio de un beneficio privado). Nuevamente, el partido político, dado el contexto institucional actual, puede lograr imponer casi el mismo costo al legislador (si por ejemplo lo expulsa del partido) o, por el contrario, lo puede disminuir considerablemente.

---

Artículo 256: Será reprimido con reclusión o prisión de uno a seis años e inhabilitación especial perpetua, el funcionario público que por sí o por persona interpuesta, recibiere dinero o cualquier otra dádiva o aceptare una promesa directa o indirecta, para hacer, retardar o dejar de hacer algo relativo a sus funciones.

**Artículo 32.** — Incorporase como artículo 256 bis del Código Penal el siguiente:

Artículo 256 bis: Será reprimido con reclusión o prisión de uno a seis años e inhabilitación especial perpetua para ejercer la función pública, el que por sí o por persona interpuesta solicitare o recibiere dinero o cualquier otra dádiva o aceptare una promesa directa o indirecta, para hacer valer indebidamente su influencia ante un funcionario público, a fin de que éste haga, retarde o deje de hacer algo relativo a sus funciones.

<sup>35</sup> Recientemente, pueden verse los efectos del arrepentimiento público en un caso distinto al aquí tratado pero que involucraba la decisión de toda la Legislatura porteña sobre el futuro profesional de una legisladora sospechada y culpada de acciones de discriminación hacia un empleado. En este caso parece existir un acuerdo de respaldar a la legisladora luego de manifestar su arrepentimiento y disculpas públicas. También el rol de los medios de comunicación en cuanto a la formación de opinión pública es interesante en cuanto supera en rapidez y determinación a la solución por vías judiciales. Por otro lado conviene, nuevamente, profundizar la posibilidad de que exista un interés por parte del partido político, al cual pertenecía la legisladora, de imponerle un costo político alto (al punto de su expulsión como integrante del bloque partidario) como represalia a su poca “disciplina partidaria”. Por último, el caso vuelve a mostrar la importancia de la utilización de cámaras ocultas para distintos fines según se lo mire: como veedora del cumplimiento de deberes y del respeto por ciertos valores, o bien, como medio para “eliminar” rápidamente a algún político en una lucha política interna.

## Sección 4

### El Juego del Legislador

---

Una de las características más condicionantes de los actos corruptos, en general, y del soborno en particular, es su ocultamiento y falta de pruebas. En este sentido, lo que en el supuesto desarrollado en este trabajo se pretende es disminuir la seguridad depositada por el legislador en el hecho de que el acto de soborno quedará oculto. Con el objetivo de aumentar las posibilidades de que el acto de soborno se conozca públicamente, se introducen dos instancias.

La primera de ellas corresponde a la existencia de una agencia independiente de investigación de actos de corrupción política. Se considerará como objetivo de la agencia organizar sobornos “ficticios” para detectar delitos como el de la venta de votos a cambio de dinero. La otra instancia intentará resaltar el papel de los medios de comunicación en la investigación y descubrimiento de sobornos, una vez que algún tipo de denuncia por sospecha haya sido realizada.

#### 4.1 – Descripción General

El análisis desarrollado en esta parte estará orientado exclusivamente a la acción del legislador como agente político individual. Lo que se intenta es visualizar las consideraciones (creencias, representación de los medios) que este agente debe tener en cuenta a la hora de maximizar su objetivo último que, por ahora, sólo se supone que son los “beneficios” (monetarios) y no el poder político (esta distinción es importante para algunas consideraciones y conclusiones posteriores). Es decir, tomando como dado que el legislador es un “político profesional” y su carrera está fuertemente ligada a lo que disponga el partido (jefe partidario) al cual pertenece, estos “beneficios” a largo plazo dependen de la continuación y rumbo de su carrera como político, además de las consideraciones judiciales que deben tenerse en cuenta.<sup>36</sup>

Según lo desarrollado en la sección 3, los ejes centrales que no deben perderse de vista durante la lectura del resto del trabajo son las características de las instituciones políticas argentinas y el papel de la opinión pública y los medios de comunicación.

El soborno será considerado el único método existente para lograr que un legislador tome el curso de acción indicado por el “sobornante”, es decir, nos hallamos en un mundo donde las amenazas “externas” (y esto es importante, pues las amenazas entre políticos del mismo bloque o partido sí serán consideradas en otro apartado) no constituyen un recurso para el grupo de presión considerado.<sup>37</sup> El análisis de la decisión

---

<sup>36</sup> La fundamentación de estos supuestos metodológicos, y de otros que se irán planteando a lo largo del presente modelo, puede encontrarse en Jones, Saiegh, Spiller, y Tommasi (2002). Además, el trabajo de Jones (2001) sobre carreras políticas y disciplina partidaria es la base última a partir de la cual se desarrolla esta sección.

<sup>37</sup> Para un mejor entendimiento de las consecuencias de introducir amenazas (de varios tipos) en un modelo donde lo que se pretende evaluar es la decisión de algún agente político ver Dal Bó, Ernesto; Di Tella, Rafael (2003). También para un modelo que incluya tanto amenazas como sobornos a políticos, y

óptima del grupo de presión puede ser tenido en cuenta como posible extensión de este trabajo. Al sobornante “real” siempre le conviene realizar la oferta del soborno, es decir, los beneficios del resultado de votación pretendido son siempre mayores a los costos de los sobornos, y a los posibles costos que surgen si el hecho se denuncia o se descubre.<sup>38</sup>

Tal como se afirma al principio de la sección anterior, cualquier agente que dispusiese del “anillo de Giges”<sup>39</sup>, cometería aquellos actos altamente deseados aún cuando éstos fuesen juzgados social y penalmente porque, justamente, la capacidad del agente de hacerse invisible al momento de llevar a cabo la acción impide que sea expuesto a castigos diversos. Con los actos de corrupción en general, suele existir una suerte de “anillo de Giges” en el sentido que tienden a ser poco detectables, y su capacidad de ocultamiento (justamente porque están penados deben evitar que se den a conocer) los vuelve redituables.

Para tratar de ver cómo funciona ésta característica también inherente al soborno, se introduce el funcionamiento de una agencia independiente dedicada a la investigación de las condiciones que hacen más propensos a los funcionarios públicos a corromperse. Además de investigar, ésta agencia se ocuparía de detectar casos de soborno a legisladores. Los legisladores están informados sobre la existencia de ésta agencia, y de la posibilidad de que la oferta de soborno pueda provenir de algún “inspector” (por denominarlo de una manera conocida) cuya función es la de “armar esta especie de simulacro de soborno” de la mejor manera posible (es decir, que el legislador no pueda diferenciar entre un soborno real y éste tipo de soborno). Por lo tanto, la existencia de una agencia independiente encargada de cierto tipo de investigaciones tendientes a descubrir actos corruptos, particularmente venta de votos por parte de los legisladores, es públicamente conocida. De todas formas, se supone que los sobornos “ficticios” organizados por esta agencia no son identificables.<sup>40</sup> La función del encargado de llevar a cabo las negociaciones con el legislador es “análoga” a la de un inspector/auditor, de modo tal que los problemas ya bien conocidos de corrupción por parte de éstos se dejaran a un lado. Sin embargo, se podría suponer que un diseño correcto de salarios eficientes y sujetos a resultados (por ejemplo, casos detectados) podría evitar estos problemas.

---

su consecuencia en la calidad de los mismos ver Dal Bó, Ernesto; Dal Bó, Pedro and Di Tella, Rafael (2002)

<sup>38</sup> Dal Bó (2001) presenta un muy buen desarrollo y explicación de la decisión óptima y el soborno óptimo de un sobornante cuando quiere manipular la decisión (por votación y regla de la mayoría) de un determinado comité.

<sup>39</sup> En alusión al mito de Giges en República de Platón.

<sup>40</sup> Esto suponiendo que el valor monetario de los sobornos son similares, o mejor dicho, la agencia maneja algún tipo de información sobre cuál es el patrón de oferta real.

La probabilidad (o proporción de sobornos reales sobre ficticios) de que el soborno recibido provenga de un agente “real” es (**h**), por ende, el legislador conoce el posible riesgo de caer en una “trampa”. La secuencia del juego es la siguiente:

- El legislador recibe una oferta de soborno (**S**) y debe decidir si aceptarlo o no aceptarlo, sin poder distinguir si es un soborno real (**Sr**) o un soborno ficticio (**Sf**). A cambio de ese soborno, el legislador debe votar de la forma requerida por el sobornante.
- Si el soborno fue planeado por la agencia, y el legislador acepta, este acto será públicamente notificado, además de iniciarse el procesamiento judicial. Esta situación es la peor posible para el legislador, quien deberá no sólo “pagar” una multa por haber aceptado (esta es una proporción  $\beta$  del monto del soborno, además de devolver el valor total del soborno si éste hubiese sido cobrado), sino también soportar el costo político y el costo moral de haber sido detectado (ver sección 3.4 para un mayor desarrollo de los conceptos). Si no acepta, el hecho no se difunde (no hay beneficio ni costo alguno).
- Si decide aceptar, pero el soborno fue real, luego de la correspondiente votación, juega la naturaleza (por ejemplo, medios de comunicación). El legislador sabe nuevamente que, con cierta probabilidad  $q$  va a ser investigado. Por lo tanto, la probabilidad de que el hecho no se conozca es (**1-q**), pues no será investigado.
- Si el legislador se entera que va a ser investigado el “presunto soborno”, puede denunciarse, es decir, admitir ante la justicia la aceptación del soborno. Si se denuncia a sí mismo, no soporta ningún tipo de costo moral, puesto que es una forma de arrepentimiento.
- Si no denuncia, vuelve a jugar la naturaleza que con probabilidad (**p**) encuentra pruebas suficientes para probar que dicho legislador aceptó un soborno a cambio de su voto; con lo cual soporta el costo moral de haber intentado ocultarlo y de no arrepentirse.
- Con probabilidad (**1-p**), no se encuentran pruebas suficientes como para encontrarlo culpable.

## Variables

**CP** = costo político.

**CM** = costo moral.

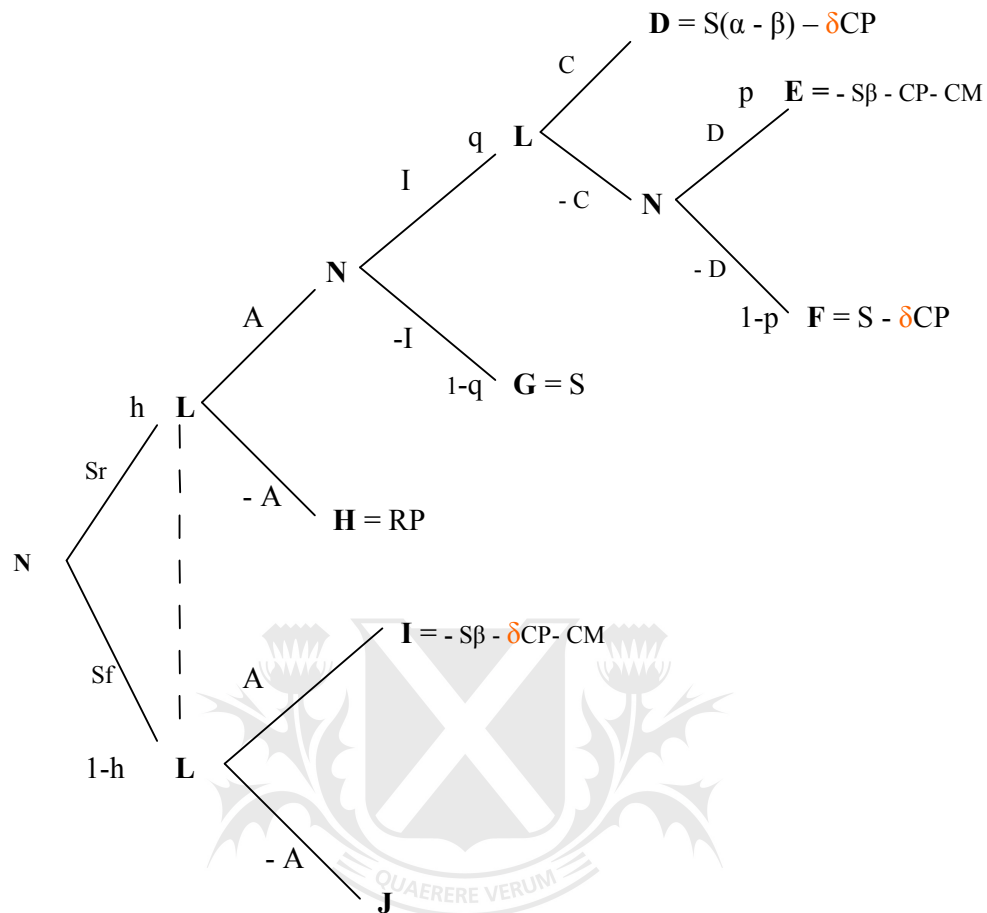
**S** = soborno recibido (monetario)

**RP** = rédito político como premio que recibe al rechazar y denunciar una oferta de soborno.

$\beta$  = multa como proporción del soborno recibido que debe pagar ( $0 < \beta \leq 1$ ).

$\alpha$  = proporción de la multa total monetaria que no debe pagar en concepto de “premio” por haber denunciado por propia cuenta su participación en el delito ( $0 \leq \alpha < 1$ ).

$\delta$  = proporción del costo político que soporta ( $0 < \delta < 1$ ).



### Probabilidades

**h** : probabilidad de que el soborno recibido sea real; constituye la proporción de los casos totales de sobornos ofrecidos que no provienen de la agencia.<sup>41</sup>

**q** : probabilidad de ser investigado.<sup>42</sup>

**p**: probabilidad de que sea condenado por el delito cometido, es decir, de que se encuentren pruebas suficientes como para comprobar su aceptación del soborno.

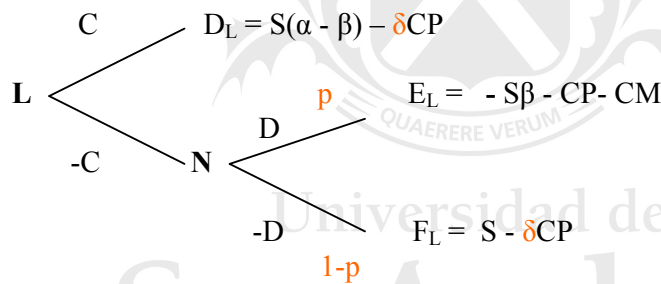
<sup>41</sup> Esta probabilidad se toma como dada, pero en cierta forma puede estar determinada por la agencia de corrupción en el sentido que, de manera estimada, la agencia puede plantearse como objetivo una proporción de casos ficticios sobre casos reales. También puede analizarse cuál sería el valor óptimo de esta probabilidad. Con respecto a esto, el análisis de Becker (1968) puede servir como guía, si se considera que la probabilidad de “conviction” que este autor considera es análoga a “h” en el juego de sobornos ficticios, de forma similar las penas/castigos del modelo del autor (f) serían un ejemplo de las condenas óptimas para los legisladores corruptos.

<sup>42</sup> Esta probabilidad se toma como dada, depende mucho de la capacidad de los medios de conseguir pruebas, de conseguir denuncias, etc.

## 4.2 – La decisión de confesar o no confesar: alguien tiró la primera piedra, ¿quién esconde la mano?

La primera cuestión a responder es qué característica diferencia a un legislador que, habiendo aceptado el soborno, decide denunciar/confesar su participación en el delito de otro legislador que, en su misma situación, no se autodenuncia. Lo que va a diferenciar el comportamiento de los distintos legisladores es el costo moral que cada uno soportaría en el caso de no confesar el hecho y ser encontrado culpable. Este costo moral, como ya se ha mencionado en la sección 3.4, corresponde al costo que soporta el legislador por hacerse pública su conducta, que incluye el no arrepentimiento.

Partiendo de una situación en la cual el legislador sabe que va a ser investigado, debe decidir entre confesar y no confesar el hecho. Si confiesa recibe una especie de “premio” o “recompensa” que consiste en la reducción del monto que debe abonar en concepto de “multa” (un legislador que aceptó el soborno, de ser descubierto siempre debe pagar el soborno recibido más un porcentaje de ese soborno, por lo tanto la quita de la multa siempre va a ser menor o igual a este último porcentaje). El legislador soportará una cierta proporción del costo político, justamente porque se premia también su “arrepentimiento” (ya sea penalmente, ya en lo que atañe a su carrera política).



Entonces, si un legislador sabe con certeza que va a ser investigado, sólo confesará su participación (aceptación del soborno) en el delito si el pago que se deriva de su confesión es mayor o igual al pago esperado en caso de no confesar, arriesgándose a que prueben su culpabilidad (confesar el soborno sin que éste necesite ser probado se considera análogo a un arrepentimiento):

$$D_L \geq p E_L + (1-p) F_L$$

$$S - [S(1 + \beta) - \alpha S] - \delta CP \geq p [S - S(1 + \beta) - CP - CM] + (1 - p) [S - \delta CP]$$

$$CM \geq \frac{S/p [1 - p + \beta(1 - p) - \alpha] - CP(1 - \delta)}{\quad}$$

CM



Esto quiere decir que, manteniendo todo el resto constante, aquellos legisladores que soporten un costo moral mayor a CM confesarán por sí mismos al enterarse de que van a ser investigados.

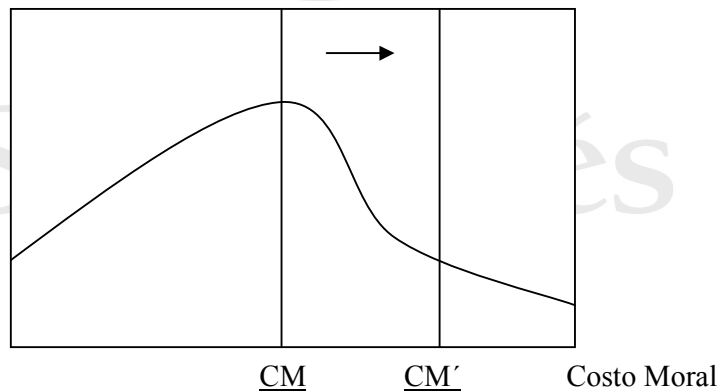
Debe notarse que el valor crítico CM (que diferencia a los legisladores que van a confesarse de aquellos que no lo van a hacer en caso de ser investigados) va a ser mayor, manteniendo el resto constante:

- cuanto mayor sea el porcentaje del soborno que tenga que pagar en concepto de multa,
- cuanto menor sea el costo político,
- cuanto mayor sea la proporción del costo político que soporta.

Si suponemos que los legisladores deben afrontar este costo moral por no confesar/arrepentirse, que tiene una distribución de cierto tipo, gráficamente, se puede ver que,

cuanto mayor sea el CM (valor crítico), más serán los casos de legisladores “corruptos” que NO confiesen/denuncien su culpabilidad pues el valor esperado de arriesgarse a que no puedan probar su culpabilidad supera al pago de arrepentirse.

Función de Densidad



#### 4.3 – “Ser o no ser”; “aceptar o no aceptar un soborno”

Identificada en el apartado anterior la variable que influye en la decisión de confesar la acción corrupta (CM), se estudiará ahora la decisión que debe tomar un legislador entre aceptar o rechazar, cuando recibe un soborno sin conocer si éste es en verdad real o si proviene de un soborno armado por la agencia.

Lo que se intenta resaltar es que, por un lado, la existencia de los medios de comunicación y su participación activa como canales receptores de denuncias, como



vehículos de las investigaciones pertinentes, y su papel de formadores de opinión influye considerablemente en los cálculos de costo-beneficio que un actor político (legislador, en este caso) lleva a cabo a la hora de definir su acción (por ejemplo, aceptar o no aceptar un soborno). Por otro lado, que el funcionamiento correcto de una agencia anticorrupción es por demás deseable para la prevención de la venta de votos a cambio de sobornos.

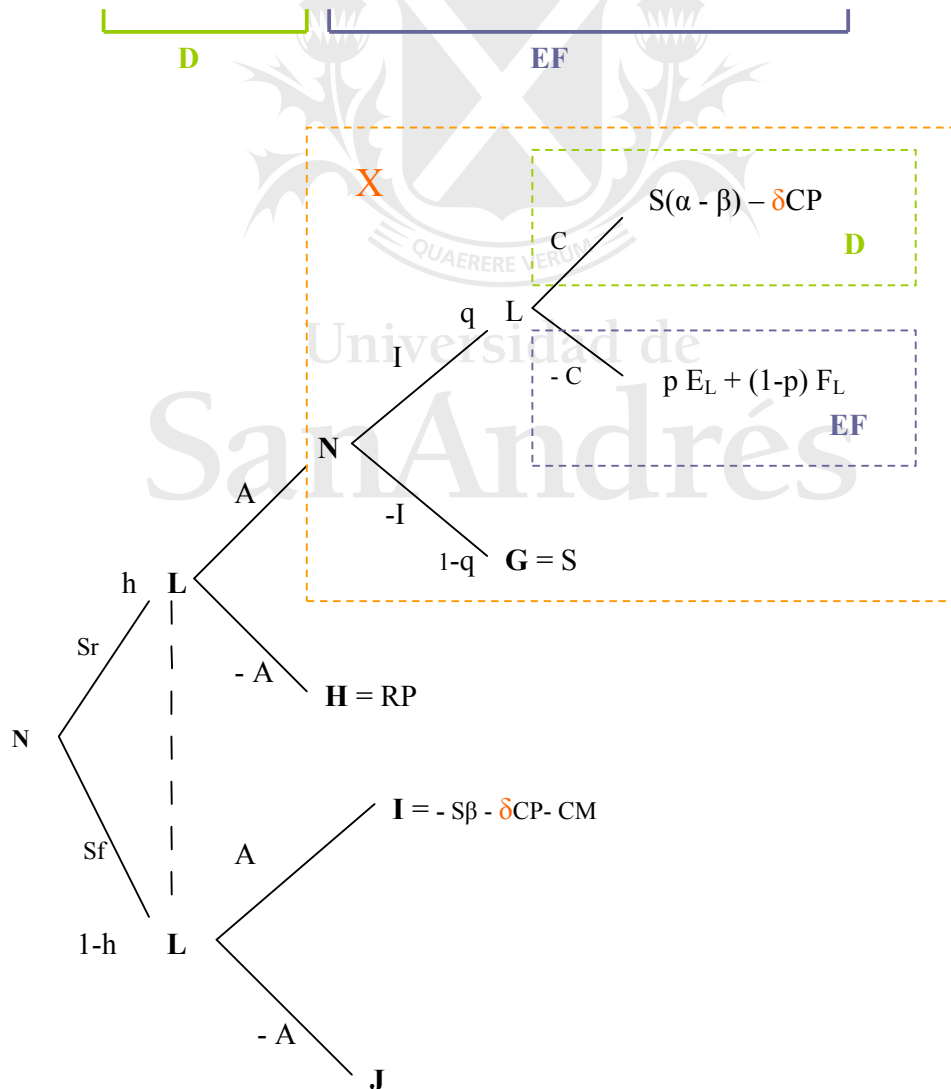
Dada  $h$  (probabilidad de que el soborno sea real) y  $q$  (probabilidad de ser investigado), el valor esperado de:

- Rechazar (o no aceptar) es  $VE(-A) = h RP + (1 - h) 0$

-Aceptar es

$VE(A) = (1 - h) (-S\beta - CP - CM) +$

$h\{q [\text{Max} [ S(\alpha - \beta) - \delta CP ; p(-S\beta - CP - CM) + (1 - p)(S - \delta CP) ] ] + (1 - q) S \}$



Si  $h = 1$ , nos encontramos en un mundo sin agencia “anticorrupción”, en cuyo caso un legislador sólo va a rechazar si

$$RP \geq q [\text{Max} [S (\alpha - \beta) - \delta CP ; p (-S\beta - CP - CM) + (1 - p)(S - \delta CP)]] + (1 - q) S$$

**X**

Si  $h \neq 1$ , se estaría considerando la formación de una agencia anticorrupción, un legislador va a RECHAZAR si y solo si

$$h RP \geq h \{ q [\text{Max} [S (\alpha - \beta) - \delta CP ; p (-S\beta - CP - CM) + (1 - p)(S - \delta CP)]] + (1 - q) S \} + (1 - h) (-S\beta - \delta CP - CM)$$

Luego, si RECHAZAR un soborno (S) es la estrategia óptima de un legislador en un mundo sin agencia anticorrupción, también lo será en un mundo con agencia.

Como puede observarse, el lado derecho de la desigualdad corresponde al valor esperado de aceptar un soborno para un legislador. Nótese que este pago esperado es siempre menor que el pago derivado de aceptar en un mundo sin sobornos ficticios.

De esta forma podemos ver que,

$$\begin{aligned}
 RP &\geq X \\
 h RP &\geq h X \\
 h RP + (1 - h) 0 &\geq h X + (1 - h) \underbrace{(-S\beta - \delta CP - CM)}_{< 0}
 \end{aligned}$$

¿Bajo qué condiciones se cumple ésta condición de que el  $VE(-A) \geq VE(A)$ ?

El rédito político de no aceptar un soborno real estará relacionado con la visibilidad pública de este acto y por ende, de su respectiva denuncia. En la sección 3.2 ya se ha hecho referencia al manejo de la exposición pública (a través de los medios de comunicación) que permitiría al electorado identificar al legislador que denuncia este tipo de sobornos, y con esto aumentar su “visibilidad”<sup>43</sup>, que también depende de la

<sup>43</sup> El objetivo de los líderes partidarios es complejo: quieren maximizar la performance de su partido en su provincia, pero al mismo tiempo quieren salvaguardar su posición dentro de la estructura partidaria provincial. Estos líderes pueden reducir la **visibilidad** (tanto nacional como provincial) de los políticos de su partido rotándolos por los numerosos puestos que el partido provincial puede ofrecer. Esta decisión estratégica del jefe provincial responde en general a la amenaza que un político puede

decisión del líder partidario, y como se comentará más adelante, e incluso podría representar un riesgo para el poder político de este jefe. Si el legislador logra aumentar su “visibilidad” denunciando (no aceptando el soborno) estos actos de corrupción por su propia cuenta, es muy probable que, de no poseer el apoyo de su líder partidario, ponga en “jaque” su carrera política. Es una acción estratégica arriesgada pero que tiene sentido si el objetivo último del legislador es obtener mayor independencia y poder político.

Sin embargo, dado un RP, aún cuando éste sea muy bajo (como podría suponerse en el caso de los legisladores argentinos, como consecuencia de las instituciones políticas que condicionan sus comportamientos), reduciendo el valor esperado de aceptar un soborno puede lograrse que esta condición se cumpla.

Para reducir el valor esperado de aceptar un soborno, se debería:

- **aumentar CP**: como se explicó anteriormente, la idea de costo político tiene que ver no sólo con las penas judiciales (exceptuando las multas que se consideraron aparte) de probarse el delito, sino más que nada con los problemas que un legislador corrupto pueda tener en cuanto a su carrera política. Por lo tanto, para aumentar este tipo de costo se deben apelar a reformas institucionales que apunten a la lógica de funcionamiento de los partidos políticos, de las elecciones, etc. Si la carrera de un legislador no está enfocada hacia tal desempeño, sino más bien al de distintas funciones políticas según el partido lo disponga, el costo político no será importante puesto que si sus relaciones políticas lo permiten puede seguir desempeñándose sin mayores inconvenientes en otros puestos no electivos. La única forma posible de evitar que el costo político aumente debido a las pérdidas ocasionadas por no poder seguir con su carrera política es que el partido al que pertenece pierda votos en la mayoría de las elecciones; y como bien se sabe, esto depende de una gran variedad de factores.
- **aumentar  $\beta$** ; esto corresponde básicamente a la aplicación de leyes penales por parte de los jueces: por ejemplo, se podría establecer por ley un aumento en la multa mínima (embargo).
- **aumentar p**

Lo que se debe considerar ahora es esta misma decisión de aceptar o no un soborno, diferenciando entre aquellos legisladores que, de ser investigados, confiesan la aceptación y aquellos que prefieren “arriesgarse” y no confesar el hecho. Como ya se expuso anteriormente, el valor esperado total de aceptar un soborno es

---

representar para el objetivo complejo del líder, por ejemplo, un legislador que acreciente su popularidad es una clara amenaza para el mantenimiento del puesto y poder político del líder, con lo cual, ubicar al legislador en otro puesto menos visible reduciría considerablemente dicha amenaza. Sin embargo, nominar para legisladores a candidatos poco conocidos también entraña un riesgo electoral, pero gracias a las reglas electorales argentinas, este riesgo es minimizado pues los votantes tienden a votar por el partido (lista partidaria) y no por los individuos nominados en esa lista (cfr. Jones, Mark P.- Saiegh, Sebastián – Spiller Pablo T. – Tommasi, Mariano. *Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System*. American Journal of Political Science, Vol. 46, No. 3, July 2002, p. 658.)

$$VE(A) = h \{ q [ \text{Max} [ S (\alpha - \beta) - CP ; p (- S\beta - CP - CM) + (1 - p) (S - CP) ] ] + (1 - q) S \} + (1 - h) \{ - S\beta - \delta CP - CM \}$$

Ahora bien, resolviendo por inducción hacia atrás sabemos que un legislador al momento de aceptar o no el soborno, ya debe haber resuelto que hará en caso de ser investigado, es decir si su estrategia será aceptar y confesar, o aceptar y no confesar, o bien no aceptar.

Aquellos legisladores que se caractericen por tener una moralidad tal que le derive mayores costos en caso de ser encontrados culpables  $CM \geq S[1 - p + \beta(1 - p) - \alpha] / p$ , de ser investigados, confesarán. Por lo tanto, su valor esperado de aceptar contempla también el pago esperado de ser investigado y, por ende, de confesar.

$$VE^m(A) = h \{ q [ S (\alpha - \beta) - CP ] + (1 - q) S \} + (1 - h) \{ - S\beta - \delta CP - CM \}$$

Aún cuando  $RP = 0$ ,  $h$  sea muy cercana a uno, se puede lograr que no acepte

siempre que  $VE(A)^{44} \leq 0$

$$q [ S (\alpha - \beta) - \delta CP ] + (1 - q) S \leq 0$$

Un legislador cuyo costo moral sea  $CM \geq S / p [1 - p + \beta(1 - p) - \alpha] + \delta CP$ ,  $CP \geq 0$  mayor al valor crítico CM

rechazará toda oferta de soborno si  $CP \geq \frac{q S (\alpha - \beta) + (1 - q) S}{\delta}$

Por lo tanto, aquellos legisladores que saben que de ser investigados van a (“arrepentirse”) preferir confesar la venta de su voto, y que además soportarán, de ser “detectados”<sup>45</sup>, un costo político superior a  $\frac{q S (\alpha - \beta) + (1 - q) S}{\delta}$ , rechazarán la oferta de soborno.

Claramente,  $[q S (\alpha - \beta) + (1 - q) S]$  no es otra cosa que el valor monetario esperado de aceptar un soborno cuando existe la posibilidad de que el legislador sea investigado. El primer término constituye la multa monetaria que debe abonar (recordar que la recompensa por la autodenuncia es menor a la proporción del soborno que debe abonar como pena, además de la devolución del valor del soborno,  $\alpha < \beta$ , con lo cual

<sup>44</sup> Si se supone un  $h$  muy cercano a uno, este sería el valor esperado de aceptar un soborno en un mundo SIN agencia.

<sup>45</sup> Se entiende por “detectado” haber confesado el hecho luego de que se entera que es investigado ( $CM \geq CM$ ).

éste término es siempre negativo) y el segundo término es el valor del soborno que el legislador conserva cuando no es ni siquiera investigado luego de recibir un soborno real. Todo este pago esperado está ponderado por la magnitud del efecto negativo que puede acarrear el mero hecho de ser investigado (sin la confirmación del acto corrupto). El supuesto subyacente es que si un legislador es investigado por la presunta venta de votos por dinero, se produce (aunque sea ínfimo) un “daño de imagen política” basada en la desconfianza hacia el legislador (por parte de sus propios compañeros de partido, o incluso por parte del electorado).

Hasta aquí, la condición  $CP \geq \frac{q S (\alpha - \beta) + (1-q) S}{\delta}$  nos asegura que

RECHAZAR es la acción óptima para éste “tipo” de legislador en un mundo SIN agencia anticorrupción. Pero por lo dicho anteriormente, si rechazar es óptimo sin agencia anticorrupción, aún más lo será en un mundo CON agencia anticorrupción.

Para aquellos legisladores que prefieren arriesgarse ante la posibilidad de que no se puedan hallar pruebas que confirmen su culpabilidad, se puede lograr que no acepten, aun cuando RP sea nulo y h muy cercano a 1, si

$$VE(A)^{46} \leq 0$$

$$q [p (-S\beta - CP - CM) + (1-p) (S - \delta CP)] + (1-q) S \leq 0 \text{ (con } q \neq 0 \text{ y } p \neq 0)$$

$$(q p) [\beta S + (CP+CM)] \geq (1-q) S + q(1-p) (S - \delta CP)$$

Los costos esperados de aceptar y no confesarse tienen que ser mayores a los beneficios esperados de esta acción.

Esto puede lograrse aumentando **p**, **CP**, **CM** o  **$\beta$**  por separado, o todos a la vez, siempre que S se mantenga constante. Si S también aumenta esta desigualdad puede llegar a invertirse.

Lo que habría que procurar es que

$$CP \geq \frac{S [(1-q) + q(1-p) - q p \beta] - q p CM}{q [p + (1-p) \delta]} \equiv CP^0_c$$

<sup>46</sup> Si se supone un h muy cercano a uno, este también sería el valor esperado de aceptar un soborno en un mundo SIN agencia pero para un legislador para el cual  $CM < \underline{CM}$

Al igual que antes, si esto ocurre, RECHAZAR es la acción óptima del legislador en un mundo sin agencia, y por lo tanto también lo será en un mundo CON agencia anticorrupción.

En un mundo donde pueden existir sobornos ficticios (mundo con agencia), la condición a partir de la cual un legislador va a aceptar o no aceptar el soborno es la siguiente:

$$CP \geq \frac{S [ hq(1-p) + h(1-q) ] - (S\beta + CM) [ hqp + (1-h) ]}{[hq + (1-h)\delta]} \equiv CP^1_c$$

Finalmente, dadas algunas condiciones no muy restrictivas, siempre  $CP^0_c$  (valor crítico del costo político sin agencia anticorrupción, si el CP para un legislador es superior a este valor, entonces no acepta el soborno) va a ser mayor o igual a  $CP^1_c$ .<sup>47</sup>



$CP^0_c \geq CP^1_c$

Lo que esto significa es que en un mundo con agencia anticorrupción es más fácil lograr que no sea óptimo para un legislador aceptar un soborno a cambio de su voto. El costo político mínimo que debe soportar un legislador corrupto es menor en un mundo con agencia que en un mundo sin sobornos ficticios, manteniendo todo el resto constante. Claro está que cuanto menores sean éstos puntos críticos, más difícil será que al legislador le convenga aceptar el soborno (salvo que el CP que deba soportar sea muy cercano a cero, con lo cual no habría punto crítico que sirviese para prevenir la venta de votos).

De todo esto, surge que el COSTO POLÍTICO constituirá la variable fundamental que el legislador va a considerar a la hora de llevar a cabo su acción: aceptar o no el soborno.

#### 4.4 - Conclusiones

Según se desprende de este desarrollo, la existencia de una agencia anticorrupción encargada especialmente de investigar y descubrir actos de sobornos mediante la simulación de una situación de soborno (al estilo de una cámara oculta) disminuye el valor esperado para un legislador de aceptar un soborno, independientemente de que el legislador asigne mucho o poco peso al “costo moral” (como una manera de medir la sanción social del acto cuando se hace público).

---

<sup>47</sup> Ver Anexo para una mejor comprensión.

Lo mismo puede decirse de la presencia efectiva de medios de comunicación. Cuánto mayor sea la libertad e independencia de los mismos, más importante será su papel de “espejo” de las acciones de los legisladores. Cuando la ciudadanía responde significativamente ante las investigaciones de los medios de comunicación, mayores son los incentivos de éstos de hacer públicos actos corruptos que de otra forma se mantendrían ocultos.

Sin embargo, queda claro que sin la existencia de una Justicia independiente y eficiente, el costo político derivado de la posible pena de tal delito es muy cercano a cero. El rol de la justicia y su influencia en cuanto a la corrupción política es un tema íntimamente relacionado con el presente trabajo que queda pendientes para otros estudios.

Aún así, se desprende que cuánto mejor se desempeñe la justicia, la probabilidad de que un legislador sea investigado, y la probabilidad de que de haber ocurrido el delito éste sea fehacientemente probado aumentan considerablemente.

De todas formas, si aumentar los costos esperados de cometer un delito es la forma más visible de evitar la aceptación de sobornos por parte de los legisladores, no queda duda alguna de que las reformas institucionales (reforma electoral, ley de financiamiento de campañas políticas, entre otras) son las únicas que pueden lograr que la variable “costo político” tome fundamental relevancia en las decisiones “óptimas” de nuestros representantes en el Honorable Congreso de la Nación Argentina.

#### 4.5- Limitaciones

La implementación de una agencia independiente encargada de detectar sobornos y comportamientos corruptos dentro del Congreso de la Nación no es un objetivo de fácil concreción. El problema reside en que los fondos necesarios para que funcione correctamente serían demasiados altos, y además, su creación depende también de una decisión política, que muchas veces no descansa sobre cálculos de mera eficiencia.

Uno de los vicios que fácilmente podría existir es la extorsión por parte del encargado de realizar el soborno “ficticio” a un legislador. La función de este responsable, o bien de algunos cuantos involucrados es similar a la de un inspector que debe delatar irregularidades, y con esto surge la posibilidad para éste “inspector” de pedir un arreglo al legislador para no delatarlo. Esto podría evitarse, como ya se ha mencionado, con salarios eficientes, tal como lo desarrollan Becker-Stigler (1974), o bien, con la introducción de dispositivos de pruebas (como ser cámaras ocultas, grabaciones telefónicas, etc) en cuyo caso se podría aplicar el modelo desarrollado en Remezzano (2000) para evaluar los efectos que esto tendría.

El considerar un mundo sin amenazas es un aspecto bastante limitante para el modelo, quedando pendiente como extensión del mismo. En cuanto a la disponibilidad tanto de sobornos como de amenazas por parte de los grupos de presión, Dal Bó, Dal Bó y Di Tella (2002) estudian el efecto de ambos en la calidad resultante de los políticos que pretenden formar parte en la función pública.

Otra posible y, seguramente, necesaria extensión es la consideración del juego de influencia de los medios de comunicación y distintos grupos de poder (partidos políticos, grupos empresarios, el propio gobierno, etc.) Si bien es innegable la importancia de estas consideraciones, también es cierto que su complejidad requiere de un análisis profundo y continuado.

Como se mencionó anteriormente, queda pendiente la aplicación de un estudio similar para el caso de los sobornos “por bloque”, es decir, los sobornos a jefes partidarios. Aquí seguramente se deberá diferenciar, dadas las características de las relaciones jefe partidario- legisladores antes esbozadas, entre el soborno al Jefe partidario únicamente (pues en última instancia es el que tiene el mayor poder político), y el soborno a todos los integrantes del bloque.

## Comentarios Finales

---

Las instituciones condicionan los comportamientos de los actores políticos a través de la demarcación de los incentivos enfrentados y de los objetivos buscados por estos mismos actores. Específicamente, el trabajo se focalizó en la acción de un legislador “tipo”, quien puede aceptar o no un soborno a cambio de su voto en el Congreso de la Nación Argentina. Las instancias tendientes a elevar la probabilidad de “detección” del acto de corrupción política son dos: las investigaciones (resultantes de posibles sospechas, o denuncias) de los medios de comunicación y sus consecuencias en la formación de la “opinión pública”, y una agencia estatal independiente anticorrupción.

La idea de costo político adquiere especial relevancia en el análisis costo-beneficio del legislador y está vinculado a las dos instancias antes mencionadas. Como se puede desprender a lo largo del trabajo, la magnitud del costo político que realmente pueda llegar a soportar un legislador como consecuencia de sus acciones, depende de la lógica política resultante de la compleja relación político-institucional de los numerosos actores. Sin embargo, suponiendo un cierto conjunto de supuestos (metodológicos) simplificadores pueden clarificarse algunos aspectos y variables relevantes.

En esta dirección apuntó mi trabajo, seguramente sujeto a muchas críticas y objeciones, pero también con vistas a erigirse en paso inicial, aunque sea mínimo, hacia un abordaje de mayores dimensiones tendiente a dar cuenta de la complejidad del buen funcionamiento democrático.



## Sección 4

### Variables

**CP** = costo político.

**CM** = costo moral.

**S** = soborno recibido (monetario)

**$\beta$**  = multa como proporción del soborno recibido que debe pagar ( $0 < \beta \leq 1$ ).

**$\alpha$**  = proporción de la multa total monetaria que no debe pagar en concepto de “premio” por haber denunciado por propia cuenta su participación en el delito ( $0 \leq \alpha < 1$ ).

**$\delta$**  = proporción del costo político que soporta ( $0 < \delta < 1$ ).

**RP** = rédito político como premio que recibe al rechazar y denunciar una oferta de soborno.

### Probabilidades

**h** : probabilidad de que el soborno recibido sea real, es decir, es la proporción de los casos totales de sobornos ofrecidos que no provienen de la agencia.

**q** : probabilidad de ser investigado.

**p**: probabilidad de que sea condenado por el delito cometido, es decir, de que se encuentren pruebas suficientes como para comprobar su aceptación del soborno.

### Derivación de las fórmulas

$$VE(A)_{SA}^{48} \leq 0$$

$$q [p (-S\beta - CP - CM) + (1 - p) (S - \delta CP)] + (1-q) S \leq 0 \quad (\text{con } q \neq 0 \text{ y } p \neq 0)$$

---

<sup>48</sup> Si se supone un h muy cercano a uno, este también sería el valor esperado de aceptar un soborno en un mundo SIN agencia pero para un legislador para el cual  $CM < \underline{CM}$

$$- qp CP - qp \beta S - qp CM + q(1-p) S - q(1-p) \delta CP + (1-q) S \leq 0$$

$$- qp CP - q(1-p) \delta CP \leq qp \beta S + qp CM - q(1-p) S - (1-q) S$$

$$- CP [ qp + q(1-p) \delta ] \leq - S [ -qp \beta + q(1-p) + (1-q) ] + qp CM$$

> 0

$$CP \geq \frac{S [ -qp \beta + q(1-p) + (1-q) ] - qp CM}{[ qp + q(1-p) \delta ]}$$

Partiendo de la condición deseada  $VE(A)_{CA} \leq 0$

$$h \{ q [ p ( - S\beta - CP - CM ) + ( 1 - p ) ( S - CP ) ] + (1-q) S \} + (1-h) \{ - S\beta - \delta CP - CM \} \leq 0$$

$$CP[hq + (1-h)\delta] \geq S [ hq(1-p) + h(1-q) ] - (S\beta + CM) [ hqp + (1-h) ]$$

Dado que  $1-h \geq 0$ ,  $h \geq 0$ ,  $q \geq 0$ ,  $p \geq 0$ ,  $\delta \geq 0$ ,  $\beta \geq 0$  entonces

$[hq + (1-h)\delta] \geq 0$ , por lo tanto, despejando se llega al valor crítico buscado

$$CP \geq \frac{S [ hq(1-p) + h(1-q) ] - (S\beta + CM) [ hqp + (1-h) ]}{[hq + (1-h)\delta]}$$

$$\text{reescribiendo, } CP \geq \frac{h [ q(1-p) S + (1-q) S ] - (S\beta + CM) [ hqp + (1-h) ]}{[hq + (1-h)\delta]}$$

Notar que  $q(1-p)$  = probabilidad [ se investiga pero no se prueba nada]culpable

$(1-q)$  = probabilidad [el acto corrupto queda completamente oculto]  
por tanto,

$[q(1-p)S + (1-q)S]$ : es el valor esperado del soborno real si no se “detecta”<sup>49</sup>

$h [q(1-p)S + (1-q)S]$ : es el valor esperado del soborno si este no es real

$hpq$  = probabilidad [el soborno es real y el acto corrupto es “castigado”<sup>50</sup>]

$(1-h)$  = probabilidad [el soborno es ficticio o visibilidad absoluta]

por tanto,

$(S\beta + CM) [hpq + (1-h)]$  es el valor esperado del “castigo” impuesto

Comparando

$$CP_C^0 = \frac{S [-qp\beta + q(1-p) + (1-q)] - qp\,CM}{[qp + q(1-p)\delta]}$$

contra

$$CP_C^1 = \frac{h [q(1-p)S + (1-q)S] - (S\beta + CM) [hpq + (1-h)]}{[hq + (1-h)\delta]}$$

$CP_C^0 \geq CP_C^1$  si se cumplen las siguientes condiciones:

$$1) \quad S [-qp\beta + q(1-p) + (1-q)] - qp\,CM \geq h [q(1-p)S + (1-q)S] - (S\beta + CM) [hpq + (1-h)]$$

$$2) \quad [qp + q(1-p)\delta] \leq [hq + (1-h)\delta]$$

**1) se cumple si**

$$A - S [-qp\beta + q(1-p) + (1-q)] \geq h [q(1-p)S + (1-q)S] \quad y$$

$$B - qp\,CM \leq (S\beta + CM) [hpq + (1-h)]$$

<sup>49</sup> “detecta” es que no se investiga, o que no se prueba la culpabilidad.

<sup>50</sup> Un acto de venta de voto es “castigado” si se lo investiga y se encuentran pruebas fehacientes que prueban la culpabilidad.

**De A**

$$S h [q(1-p) + (1-q)] \leq S [-qp \beta + q(1-p) + (1-q)]$$

$$h [q - qp + 1 - q] \leq [-qp \beta + q - qp + 1 - q]$$

$$h (1 - qp) \leq 1 - qp (1 + \beta)$$

si  $(1-qp) > 0$ , es decir,  $q$  y  $p$  no pueden ser simultáneamente igual a uno

$$h \leq \frac{1 - qp(1 + \beta)}{(1 - qp)} = \frac{(1 - qp) - qp \beta}{(1 - qp)} \leq 1$$

$$\text{además, } 1 - qp(1 + \beta) > 0 \Leftrightarrow qp < \frac{1}{1 + \beta} \leq 1$$

**De B**

$$qp \text{ CM} \leq (S\beta + \text{CM}) [hq + (1-h)] \Leftrightarrow \frac{\text{CM}}{(S\beta + \text{CM})} \leq h + \frac{(1-h)}{qp} < 1$$

con  $0 < qp < 1$

**2) se cumple si**

$$\delta [q(1-p) - (1-h)] \leq hq - qp,$$

si  $q(1-p) - (1-h) > 0$  y  $h > p$

$$\Rightarrow \delta \leq \frac{q(h-p)}{[q(1-p) - (1-h)]}$$

## BIBLIOGRAFÍA

---

- 1) Acuña, Carlos H. (comp.). “*La nueva matriz política argentina*”, Buenos Aires, Nueva Visión, 1995.
- 2) Acuña, Carlos. Ponencia presentada en el “Foro América Latina: Democracias Turbulentas” organizado por la Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Bogotá, Colombia, 11 y 12 de septiembre, 2003.
- 3) Coate, Stephen & Morris, Stephen. “On The Form of Transfers to Special Interests”. *The Journal of Political Economy*, Vol. 103, Nº 6 (Dec., 1995), 1210-1235.
- 4) Barón, M., Páez Molina, M. y Novillo, A. “Acceso a la Información en el Poder Legislativo”, Manual 3 del CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), Buenos Aires, marzo 2003.
- 5) Becker, Gary. “A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence”. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 98, Nº 3 (Aug., 1983), 371-400.
- 6) Becker, Gary. “Crime and Punishment: An Economic Approach”. *The Journal of Political Economy*, Vol. 76, Nº 2 (Mar. – Apr., 1968), 169-217.
- 7) Dal Bó, Ernesto; Di Tella, Rafael. “Capture by Threat”. *The Journal of Political Economy*, 2003, vol. 111, no. 5.
- 8) Dal Bó, Ernesto. “Bribing Voters”. New College and Wadham College - University of Oxford, February 25, 2001.
- 9) Dal Bó, Pedro. “Social Norms, Cooperation and Inequality”. Working Paper Number 802, University of California, Los Angeles, April 13, 2001.
- 10) Dal Bó, Ernesto, Dal Bó, Pedro & Di Tella, Rafael. “ ‘Plata o Plomo?’: Bribe and Punishment in a Theory of Bad Politicians”. September 16, 2002.
- 11) Diermeier, Daniel; Keane, Michael & Merlo, Antonio. “A Political Economy Model of Congressional Careers”. July, 2002.
- 12) Heidenheimer, Arnold J., Johnston, Michael y Levine, Victor (eds.). *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers, 1989.
- 13) Hilb, Claudia. “¿Ciudadanos de qué repúblicas?” en *Lo que vendrá*, boletín de informaciones, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Carrera de Ciencia Política, segundo cuatrimestre, 2001. Año 9 Nº 18.
- 14) Jones, Mark. “Carreras políticas y disciplina partidaria en la Cámara de Diputados Argentina” en *POSTData*, Nº 7, Mayo 2001.
- 15) Jones, Mark P. “Explaining the high level of party discipline in the Argentine congresso”. Fundación Gobierno y Sociedad, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Documento No. 14, julio, 1998.
- 16) Jones, Mark P.; Saiegh, Sebastián; Spiller, Pablo T. y Tommasi, Mariano. “Amateur legislators-professional politicians: the consequences of party-centered electoral rules in a federal system”. *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 3, July 2002.
- 17) Laporta, Francisco J. y Álvarez, Silvina (eds.). *La Corrupción Política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

- 18) Molinelli, Guillermo; Jones, Mark y Saiegh, Sebastián. “Sistemas electorales, hacia una mejora en la representación política”. Fundación Gobierno y Sociedad, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Documento No. 9, julio, 1998.
- 19) Mookherjee, Dilip; Png, I. P. L. “Corruptible law enforcers: how should they be compensated?”. *The Economic Journal*, Vol. 105, No. 428 (Jan., 1998), 145-159.
- 20) Nelson, Joan M.; Tommasi, Mariano. “Politicians, public support and social equito reforms”. Fundación Gobierno y Sociedad, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Documento No. 51, julio, 2001.
- 21) Pegoraro, Juan S. “La corrupción como social y como cuestión penal” en *Delito y Sociedad – Revista de Ciencias Sociales*, N° 13, 1999, Buenos Aires.
- 22) Remezzano, Andrés M. “Evasión impositiva y corrupción: ‘sonría, lo estamos filmando’”. Universidad de San Andrés, Departamento de Economía, Tesis de Licenciatura, Mayo, 2000.
- 23) Saiegh, Sebastián. “Las instituciones políticas argentinas y su reforma, una agenda de investigación”. Fundación Gobierno y Sociedad, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Documento No.1, abril, 1998.
- 24) Simonetti, José María. *El ocaso de la virtud. Ensayos sobre la corrupción política y el discurso del control social*. Universidad Nacional de Quilmas, Buenos Aires, 1998.
- 25) Stapenhurst, Rick y Kpundeh Sahr J. (eds), *Curbing Corruption. Toward a Model for Building National Integrity*, Washington D.C., Economic Development Institute of The World Bank, 1999.
- 26) Stokes, Susan. *Democratic Accountability and Policy Change: Economic Policy in Fujimori’s Peru. Comparative Politics*



Universidad de  
**San Andrés**