

Montuschi, Luisa

Working Paper

Corrupción, costos y políticas: El caso Argentino

Serie Documentos de Trabajo, No. 697

Provided in Cooperation with:

University of CEMA, Buenos Aires

Suggested Citation: Montuschi, Luisa (2019) : Corrupción, costos y políticas: El caso Argentino, Serie Documentos de Trabajo, No. 697, Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA), Buenos Aires

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/203837>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

**UNIVERSIDAD DEL CEMA
Buenos Aires
Argentina**

Serie
DOCUMENTOS DE TRABAJO

Área: Economía

**CORRUPCIÓN, COSTOS Y POLÍTICAS.
EL CASO ARGENTINO**

Luisa Montuschi

**Julio 2019
Nro. 697**

**https://ucema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.php
UCEMA: Av. Córdoba 374, C1054AAP Buenos Aires, Argentina
ISSN 1668-4575 (impreso), ISSN 1668-4583 (en línea)
Editor: Jorge M. Streb; asistente editorial: Valeria Dowding <jae@cema.edu.ar>**

CORRUPCION, COSTOS Y POLITICAS. EL CASO ARGENTINO

Por

Luisa Montuschi

Corruptio optimi pessima

RESUMEN

El tema de la corrupción es un tópico frecuentemente mencionado en todos los medios públicos y privados y pareciera no haber dudas respecto de su significado. Sin embargo, esa certeza se diluye cuando se pretende profundizar en el análisis y surge la duda respecto de que debe entenderse por corrupción. Un criterio bastante generalizado parece entender que se trata de un abuso que, para obtener beneficios privados, realiza una persona o entidad respecto del poder que le han encomendado. No resulta tan fácil definir la corrupción, salvo en las situaciones más evidentes, dado que los comportamientos de los implicados varían y, en general, se ocultan de la vista de la población. En el presente la población de muchos países de elevados niveles de ingresos parecen aceptar como normal la existencia de corrupción entre su clase política. Lo que no puede dejar de ignorarse es que la corrupción se convierte en una ruptura de lo que constituye el fundamento mismo de nuestra sociedad. Destruye el “bien común” para convertirlo en prenda de triunfo de una persona o grupo. Estos individuos pretenden incluso modificar el significado del término corrupción ignorando que es corrupto todo acto que tiende a destruir lo común en beneficio privado, destruyendo también los fundamentos mismos de la sociedad.

Código JEL: D73 – H11 – J51

CORRUPCION, COSTOS Y POLITICAS. EL CASO ARGENTINO

Por

Luisa Montuschi^{*}

Corruptio optimi pessima

El tema de la corrupción es un tópico frecuentemente mencionado en todos los medios públicos y privados y pareciera no haber dudas respecto de su significado. Sin embargo, esa certeza se diluye cuando se pretende profundizar en el análisis y surge la duda respecto de que debe entenderse por corrupción. Un criterio bastante generalizado parece entender que se trata de un abuso que, para obtener beneficios privados, realiza una persona o entidad respecto del poder que le han encomendado. Y ello comprende tanto beneficios de carácter financiero como también de carácter real. Este es el criterio sostenido por Transparencia Internacional, organización no gubernamental fundada en la década del 90 y con sede en Berlín, que ha ido adquiriendo una creciente atención con sus estudios referidos a los distintos países y sus estimaciones de los Índices de Percepción de la Corrupción para los mismos.

También organismos internacionales (Naciones Unidas, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización de Cooperación y Desarrollo) se han ido interesando en forma creciente respecto de este problema y han generado estudios que buscan ahondar en la cuestión de la corrupción. Así, el 29 de septiembre de 2003 la Asamblea General de la ONU aprobó la **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**, primer instrumento jurídico anticorrupción con normas vinculantes a los países signatarios¹.

No resulta tan fácil definir la corrupción, salvo en las situaciones más evidentes, dado que los comportamientos de los implicados varían y, en general, se ocultan de la vista de la población. Y, a pesar de que la mayoría de los análisis están referidos a instituciones gubernamentales y a sus integrantes, en cuyo

* Universidad del CEMA - Academia Nacional de Ciencias Económicas, email lm@cema.edu.ar. Las opiniones expresadas en este artículo son del autor y no necesariamente reflejan las de la Universidad del CEMA.

¹ Aunque debe señalarse que el crecimiento de los casos de corrupción, en muchos de los países signatarios, parecen indicar el escaso éxito de la iniciativa.

ámbito se radica el mayor número de casos y también los más relevantes, asimismo se generan casos de corrupción entre particulares, lo cual, por cierto, amplía los efectos de este fenómeno. Y este tipo de situaciones no son consideradas en las políticas orientadas a la lucha contra la corrupción.

Lo que surge de los estudios que, en forma creciente, se han ido desarrollando sobre este tema, es que no se trata de un fenómeno reciente. En efecto como señala Alan Ryan² pueden encontrarse referencias a este “problema” en las obras de Bernard de Mandeville, en Rousseau, en Hume³, en Bentham. Y Vito Tanzi, reconocido economista del FMI, identifica orígenes aún más remotos de este lamentable fenómeno⁴. Así señala que hace dos mil años en el Reino de la India su Primer Ministro Kautilya había escrito un libro **Arthashastra** referido a dicha problemática. Y hace siete siglos Dante ubicó a los bribones corruptos en las partes más profundas del infierno. Shakespeare siempre le dio a la corrupción un rol prominente en sus obras. Y, a título anecdótico, **The Financial Times** caracterizó al año 1995 como al **año de la corrupción**.

En el presente la población de muchos países de elevados niveles de ingresos parecen aceptar como normal la existencia de corrupción entre su clase política. Lo que no puede dejar de ignorarse es que la corrupción se convierte en una ruptura de lo que constituye el fundamento mismo de nuestra sociedad. Destruye el “bien común” para convertirlo en prenda de triunfo de una persona o grupo. Estos individuos pretenden incluso modificar el significado del término corrupción ignorando que es corrupto todo acto que tiende a destruir lo común en beneficio privado, destruyendo también los fundamentos mismos de la sociedad.

Los principales casos de corrupción en el sector público están referidos a sobornos de funcionarios nacionales, extranjeros o pertenecientes a organizaciones internacionales; a la malversación y otras formas de desviación de recursos públicos por parte de un funcionario; a tráfico de influencias; abuso

² Cf. Ryan, A., 2013, “Conceptions of Corruption, Its Causes, and Its Cure”, **Social Research: An International Quarterly**, Vol.80, N° 4, Winter 2013.

³ Quien incluso defendía la vigencia de “corrupción política” para mantener el balance político en Gran Bretaña.

⁴ Cf. Tanzi, Vito, 1998, “Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope, and Cures”, **IMF Staff Papers**, Vol. 45, N° 4, Diciembre 1998.

de poder en el ejercicio de las funciones propias del funcionario; el enriquecimiento ilícito; sobornos en el sector privado; blanqueo o lavado de bienes ilícitamente obtenidos por el funcionario y sus asociados. Por supuesto, esta enumeración, desde ya incompleta, no cubre los actos perpetrados por agentes privados sin intervención del sector público. Y no es que los mismos carezcan de importancia y deban ser excluidos de eventuales normativas anti corrupción. Entre tales actos podemos mencionar la entrega de sobornos a dirigentes de empresas para obtener contratos y eliminar la competencia; los sobornos u otras prerrogativas para conseguir acceso a información privilegiada que facilite la obtención de algún tipo de beneficio. Y, a un nivel más popular, también caen en este conjunto los arreglos convenidos para definir los resultados de eventos deportivos. Y tampoco deben dejarse de lado los casos de corrupción cometidos por una sola persona⁵.

Todas estas situaciones implican costos que inciden de manera muy negativa en los procesos de desarrollo de las economías en las que se producen. Es cierto que tales costos resultan difíciles de medir pero las estimaciones indirectas, y necesariamente incompletas pues resulta difícil abarcar las distintas facetas del fenómeno, indican que esos costos son considerables y algunas estimaciones realizadas por el FMI estimarían el costo anual de los sobornos en aproximadamente un 2% del PIB global. Y, en estudios realizados en la OCDE, se incrementaría ese porcentaje al 5%. Y eso representa tan solo una parte de los costos económicos y sociales pues los sobornos solo constituyen una de las formas posibles de la corrupción.

A pesar de las dificultades implícitas en una medición que permita establecer una relación directa entre la corrupción y el crecimiento económico, estudios basados en los Índices de Percepción de la Corrupción indicarían que este hecho incide en forma negativa, a través de varios canales, en el crecimiento económico y, en particular, afectaría mayormente a los sectores de menores recursos, menores niveles de conocimiento y menor poder. Dada la ausencia de igualdad de oportunidades para todos, a pesar de la ausencia de estudios y estadísticas, parecería haberse generado una suerte de círculo vicioso entre la

⁵ Como, por ejemplo cuando un funcionario utiliza recursos públicos para su uso privado.

corrupción, el reparto desigual del poder en la sociedad y la desigualdad en la distribución de la riqueza. Pero la evidencia indica claramente que en los casos más significativos de corrupción, la connivencia entre empresas y políticos despoja a la sociedad de niveles impensados de recursos que benefician a unos pocos corruptos a costa del bienestar de la mayoría.

La corrupción en Argentina constituye un problema muy serio y de larga data. Y ello es así tanto en el sector público como en el sector privado. De acuerdo con las últimas estimaciones realizadas por Transparencia Internacional para el año 2018, tal como figura en el Cuadro siguiente, Argentina está en el lugar 85 sobre 180 casos con un valor del índice igual a 40 (El Índice puede variar entre 100 con ausencia de percepción de corrupción y 0 que representa el más elevado nivel de corrupción percibida).

INDICES DE PERCEPCION DE LA CORRUPCION – AÑO 2018

RANGO	PAIS	SCORE
1	Dinamarca	88
2	Nueva Zelanda	87
3	Finlandia	85
3	Singapur	85
3	Suecia	85
3	Suiza	85
7	Noruega	84

23	Uruguay	70
27	Chile	67

48	Costa Rica	56

85	Argentina	40

99	Colombia	36

105	Brasil	35
105	Perú	35

176	Corea del Norte	14
177	Yemen	14
178	Sudán del Sur	13
179	Siria	13
180	Somalia	10

FUENTE: Transparency International, **Corruption Perceptions Index 2018**

Es interesante señalar que Uruguay es el país latinoamericano en la mejor posición (23) con un índice de 70. Le sigue Chile en el lugar 27 con un índice de 67. Brasil que en el año 2016 superaba a la Argentina con un índice de 40 y en la posición 79 cayó al lugar 105 con un índice de 35.

Debe señalarse que Argentina ha ido mejorando levemente su posición respecto de los años anteriores comparables. Respecto del año 2016 su índice pasó de 36 a 39 y su posición de 95 a 85 y respecto del año 2017 mantuvo la posición pero el índice mejoró de 39 a 40⁶.

Estos resultados, si bien muestran una muy leve mejoría, nos señalan la necesidad de combatir con más fuerza y convicción contra este fenómeno que afecta la economía del país y la situación de sus habitantes más vulnerables. La corrupción va destruyendo el tejido social de la sociedad y la confianza de la población en el sistema político y en sus dirigentes.

Parecería que en la Argentina se ha generado una suerte de “cultura de la ilegalidad” generalizada y con tolerancia hacia la misma para grupos que entienden que “la ley no cuenta para ellos”. Y, en ciertos períodos, estos comportamientos fueron apoyados por el mismo gobierno.

Se pueden identificar sectores y participantes de estas prácticas corruptas en la actividad política, en actividades empresarias, en sectores bancarios participantes de actividades de lavado de activos provenientes de sobornos y de extorsiones, en evasiones impositivas no penadas por las correspondientes agencias públicas, en el financiamiento de actividades de los partidos políticos. Una breve síntesis de la percepción de la corrupción de sectores con mayores niveles de corrupción en Argentina indicaría a los partidos políticos, la policía, los funcionarios públicos, el poder legislativo, el poder judicial, el sector empresario y hoy agregaríamos también el sector sindical. Pero, podemos esperar que siempre podrán encontrarse integrantes de esos sectores que podrían ser calificados como honrados, virtuosos e insobornables.

⁶ Cf. Transparency International, 2018, **Corruption Perceptions Index 2018**

Para poder implementar políticas o emprender una lucha contra el fenómeno de la corrupción que tengan éxito resulta indispensable poder identificar los distintos tipos de corrupción y cuáles fueron los factores que permitieron su ocurrencia. Es decir, se trata de determinar las causas de la corrupción.

Las causas más frecuentes y reconocidas de este negativo fenómeno parecen apuntar a cierto tipo de desorden organizativo de la política de un país. Desorden que, por cierto, puede haber sido objeto de una búsqueda explícita por parte de quienes detectan el poder (político, económico, social) en el país. En tal contexto se han señalado cuatro tipos de causas:

1. **Formales:** falta de una clara delimitación entre público y privado; ordenamiento jurídico inadecuado a la realidad; inoperancia práctica de las instituciones públicas.
2. **Culturales:** 2a) una cultura de la ilegalidad generalizada que fomenta la corrupción y la tolerancia hacia ella para grupos que saben que se encuentran por encima de la ley; 2b) formas de organización que se enfrentan a un ordenamiento estatal moderno.
3. **Materiales:** emergencia de situaciones concretas que dan lugar a prácticas corruptas. Brechas existentes entre el orden jurídico y el orden social.
4. Probabilidad de ser sancionado y monto previsto de la sanción.

En un estudio realizado por Forbes México en 2017, se identificaron cinco causas de la corrupción que pueden, en cierta medida, vincularse con las indicadas anteriormente. A continuación se detallan.

1. **Debilidad institucional:** reglas muy débiles o inexistentes en el área de la administración pública.
2. **Normas sociales:** existencia de un clima generalizado de aceptación de actos de corrupción en el ámbito social y político.
3. **Falta de contrapesos políticos:** no existe un sistema aceptado y con capacidad para actuar en el control de las actividades de los poderes ejecutivos.
4. **Ausencia de un sistema de rendición de cuentas:** no existen estructuras orientadas al control de los procesos de toma de decisiones y a la evaluación final de los usos de los fondos públicos.

5. **Impunidad:** existen órganos autónomos de control de las actividades de los poderes públicos (y privados) pero los mismos no ejercen sus funciones

Una cuestión que no aparece suficientemente tratada en los trabajos referidos al problema de la corrupción es la ausencia de referencias a la “**falta de ética**” que estaría presente en todos los aspectos y actos involucrados en cuestiones relativas a este problema. Y cuando se habla de falta de ética nos estamos refiriendo tanto a la ética personal de los agentes eventualmente implicados así como a la ausencia de ética en las empresas e instituciones privadas que participan en los actos y en la falta de ética pública de los funcionarios y de los políticos que puedan tener alguna participación y/o conocimiento de dichos actos.

Un aspecto que señala el informe de Forbes es que el sistema de imponer sanciones y/o castigos parece no haber funcionado en México. La prevención parecería ser un mejor método. Pero también, debe reconocerse que para que ello fuera posible debería darse en un contexto definido por elevados niveles educativos ⁷ y un consolidado sistema de valores morales sociales e individuales. La permanencia y aceptación (explícita o tácita) de actos de corrupción en la sociedad tiende a crear una cultura de la corrupción que vuelve muy difícil todo intento de erradicación de la misma. La ausencia de valores tanto individuales como la responsabilidad, el honor, la verdad, la equidad, o de valores corporativos como la integridad, la responsabilidad social, la veracidad, la honestidad ⁸ configuran un modelo de sociedad caracterizada por la práctica normal de comportamientos corruptos.

¿Y cuáles serían las características dominantes de un tal tipo de sociedad? Sin duda, uno de los más importantes y perniciosos efectos de la presencia de

⁷ Lo cual no parece ser el caso de la Argentina actual. Además, resulta ilustrativo de nuestra cultura ciudadana observar como con frecuencia ciertos actos de la vida diaria, relacionados con trámites, multas, incidentes de tránsito, no se los suele asociar con actos de corrupción sino con actos de supervivencia en un medio corrupto.

⁸ Cf. Montuschi, L., 2008, “Los valores personales y los valores corporativos en el comportamiento ético en la empresa”, **Documento de trabajo N° 384 de la UCEMA**, noviembre 2008.

una cultura de la corrupción sea el creciente descreimiento respecto de los beneficiosos efectos que podría tener la vigencia de un estado democrático y una actitud de desprecio, por parte de los habitantes que adhieren a los valores morales y cívicos inherentes a una cultura de la honestidad y la integridad, hacia los gobiernos elegidos para representar al pueblo y velar por sus intereses genuinos, dado que traicionan estos fines y lesionan un auténtico disfrute de los derechos humanos. Contribuyen a este lamentable estado de cosas la ausencia de un sistema eficaz de lucha contra los aspectos más evidentes de un sistema corrupto: sobornos, extorsiones, desfalcos, fraudes, tráfico de influencias, nepotismo, colusiones, entre otros. Todos ellos caracterizados por una completa falta de ética individual y colectiva.

Por supuesto que pueden identificarse efectos más concretos derivados de la presencia de sistema corrupto en sus aspectos más relevantes para la vida de sus ciudadanos. En primer lugar la corrupción constituye uno de los principales obstáculos para un proceso de crecimiento y desarrollo sostenible. Y ello se cumple en todo tipo de economías en desarrollo, desarrolladas o emergentes. Y se refiere a los aspectos económicos, sociales, políticos y culturales. En un contexto corrupto se incrementa el costo de toda actividad productiva, se distorsionan los mecanismos de mercado y se desalientan las inversiones. También se desalienta una asignación eficiente de los recursos y, en particular, de los recursos públicos que no serán orientados hacia los usos y actividades más necesarias sino hacia aquellas que ofrezcan las mejores posibilidades de enriquecimiento de los funcionarios corruptos. La corrupción tiende a perpetuar la pobreza al imposibilitar el acceso a bienes y servicios a los sectores más pobres de la población. Todo ello genera un estado de duda respecto de la confianza en el estado y en los dirigentes políticos y en su legitimidad⁹.

Es indudable que debe operarse una lucha sostenida contra la corrupción. Pero también resulta evidente que para que la misma tenga posibilidades de éxito deberán identificarse los agentes y sectores que puedan ser calificados sin lugar a dudas como corruptos. Y no puede dejarse de lado la consideración de

⁹ Es interesante notar que aparte de los estudios muy específicos de Transparencia Internacional, las principales agencias internacionales tales como el FMI, el PNUD o la OCDE han realizado investigaciones y han planteado propuestas de políticas para combatir la corrupción.

una creencia que tuvo vigencia hasta los años 90 respecto de que se podía considerar que la corrupción en su “**justa medida**” podía tener efectos positivos para las economías, especialmente para aquellas en vías de desarrollo o aún para economías emergentes¹⁰. Ya en el presente nadie adhiere explícitamente a esta posición.

En una encuesta realizada por Transparencia Internacional respecto de cuan corruptos consideraban los habitantes de un país a varios grupos e instituciones claves de su mismo país, se obtuvieron los resultados que se detallan a continuación, que corresponden a entrevistas realizadas a 162.136 adultos, con una cobertura de 119 países, para el período correspondiente a marzo 2014/enero 2017. En el cuestionario se formulaba la pregunta de cuantas de las personas incluidas en el grupo bajo análisis consideraban implicadas en actos corruptos o si carecía de información respecto de esa cuestión para el grupo implicado.

SECTOR/INSTITUCIÓN	% que se consideraba muy o totalmente corrupto
Policía	36%
Representantes electos	36%
Funcionarios gobierno	35%
Ejecutivos empresarios	34%
Gobiernos locales	33%
Primer Ministro/Presidente	32%
Agentes fiscales	32%
Jueces y Magistrados	30%
Líderes religiosos	18%

FUENTE: Transparency International, **People and Corruption: Citizens’ Voices from Around the World, Global Corruption Barometer**, 2017.

Los países donde se percibe al sector público como menos corrupto son Alemania con un 6%, Suiza y Suecia con 8%, Australia con 10%. Los

¹⁰ S. Braguinsky, Profesor Asociado en la Universidad de Maryland, mostraba que la corrupción podía conducir hacia un proceso de crecimiento económico en un medio capitalista competitivo Cf. Braguinsky, S., 1996, “Corruption and Shumpeterian Growth in Different Economic Environments”, **Contemporary Economic Policy**, N° 14, julio 1996.

considerados con el sector público más corrupto son Yemen 68%, Líbano 67%, Liberia 65% y Venezuela 64%.

En el Informe se calculó también el porcentaje de la población que abonó algún soborno en el caso en que hubiesen tenido algún contacto con un servicio público. El porcentaje varió entre menos del 5% hasta más del 75% (Yemen). Argentina se ubicaba en el grupo con un porcentaje del 15 al 20%.

En el Informe del año 2013 se calculaba una tasa global promedio de personas que manifestaron haber abonado un soborno para obtener un servicio (entre ocho posibles) de 27%. Argentina tuvo una tasa de 13%. Australia, Dinamarca, Finlandia y Japón el 1%. Sierra Leone era la más elevada con un 84% a quien seguía Liberia con el 75%.

Información más específica puede obtenerse de otro estudio similar elaborado por Transparencia Internacional para los países de América Latina y el Caribe sobre la base de 22.000 encuestas realizadas a ciudadanos de 20 países de América Latina y El Caribe. En términos generales los resultados muestran una región con preocupantes síntomas de debilitamiento de las estructuras de gobernancia, con aumento de la violencia y la inseguridad y ataques por grupos extremistas a la libre expresión. Estos síntomas parecen estar motivados por un aumento en los niveles de corrupción, situación que lleva a Transparencia Internacional a sostener con énfasis la necesidad de reducir la corrupción para alcanzar una sociedad justa y equitativa, con respeto de los derechos humanos y con posibilidades de ir eliminando la pobreza global.

Los resultados que se mostraron más arriba para 119 países se verían modificados para esta región, tal como se reseña a continuación. Las respuestas se orientan a determinar qué grado de corrupción hay en las distintas instituciones y grupos de la sociedad.

SECTOR/INSTITUCIÓN	% que se consideraba muy o totalmente corrupto
Policía	47%
Representantes electos	47%
Gobierno local	45%
Primer Ministro/Presidente	43%
Jueces y Magistrados	40%
Empleados públicos	37%
Agentes fiscales	36%
Ejecutivos empresarios	36%
Líderes religiosos	25%

Nota Aclaratoria: La base son todos los encuestados. En el cuadro se muestran los porcentajes de quienes contestaron “la mayoría” o “todos” son corruptos. No se incluyeron las respuestas “ninguno”, “algunos”, “no sabe”.

FUENTE: Transparency International, 2017, **People and Corruption: Latin America and the Caribbean, Global Corruption Barometer.**

Algunos de los resultados obtenidos en la encuesta son interesantes y algo sorprendentes. El porcentaje de personas que consideran que el nivel de corrupción se ha incrementado está encabezado por Venezuela con un 87%, seguida por Chile con 80%, Perú 79% y Brasil 78%. Sorprendentemente Argentina está en el último lugar de los 20 países con un 41%. La tasa media de soborno está encabezada por México con 51% seguido por República Dominicana con 46%, Perú con 39% y luego Venezuela y Panamá con 38%. Argentina tiene una tasa del 16% menor que Chile y Uruguay con el 22% pero superior al 11% de Brasil y el 6% de Trinidad y Tobago. También se ha identificado que el sector al cual Argentina le abona el mayor soborno es la policía con un porcentaje del 11% al 20%.

Estos resultados para la Argentina podrían modificarse o ampliarse de acuerdo con lo que se deriva de una encuesta realizada en noviembre de 2018 por BDO y Taquion¹¹ fundada en la premisa “Cómo decimos que somos y cómo pensamos que son los demás”¹². En esta encuesta, realizada sobre 755 casos efectivos, aparece un resultado que ni es mencionado en los estudios de

¹¹ Cf. BDO – Taquion, 2018, **Monitor Anual de Corrupción y Solidaridad**, Buenos Aires.

¹² La conclusión de la premisa indicaría que “Los argentinos nos auto percibimos como correctos, inocentes y heroicos. Asimismo, consideramos que el resto de la población, es todo lo contrario”.

Transparencia Internacional. A pesar de que por el método empleado, la cobertura y alcance limitado sólo a la Argentina, no pueden ser comparados con los anteriores, se reproducen los resultados que resultan pertinentes para analizar el caso argentino.

SECTOR	2018		2017	
	Muy corrupto	Algo corrupto	Muy corrupto	Algo corrupto
Justicia	84,4	10,5	70,0	15,0
Sindicatos	82,5	12,6	81,0	19,0
Policía	75,5	17,8	65,4	20,2
Congreso de la Nación	74,3	18,2	60,4	23,9
Empresas	70,8	21,8	53,4	28,6
Sociedad	61,6	29,1	47,7	32,3
Gobierno	56,5	19,9	40,8	23,5

FUENTE: BDO – Taquion, 2018.

Algunas de las conclusiones de la encuesta pueden suministrar una imagen de la sociedad argentina con un nivel de percepción de la corrupción en crecimiento que parecería estar acompañado por cierto aumento en el nivel de tolerancia a dicha corrupción. Y eso se daría cuando tal corrupción aparece como una contraprestación a una actividad exitosa por parte del gobierno en la lucha contra la inflación, la inseguridad y en favor de una mejor calidad de vida. Para corroborar esta afirmación debe señalarse que en 2017 el 78,5% de los encuestados no estaba dispuesto a tolerar la corrupción y ese porcentaje se había reducido al 65,6% en el 2018¹³.

Corresponde plantear ahora en qué términos y con qué instrumentos podría llevarse a cabo una lucha exitosa contra una corrupción que parece haberse enquistado en la población. Para ello deberían analizarse los sectores y/o instituciones que son vistos como más corruptos pues, sin duda, habrán de

¹³ En el año 2017 el 66,7% no estaba dispuesto a tolerar “**nada**” de corrupción y el 11,8% sólo un “**poco**”. En el año 2018 el 43,8% no toleraría “**nada**” y el 21,8% “**poco**”. La diferencia al 100% corresponde al criterio de tolerar “**mucha**” o “**algo**” de corrupción. Cf. BDO – Taquion, **Op. Cit.**

variar los instrumentos en cada caso. Y, a diferencia de lo que aparecía en los informes de Transparencia Internacional, en este caso los más corruptos resultan ser la Justicia y los sindicatos¹⁴. Y en tercer lugar la policía.

Ante estas evidencias no puede dejar de plantearse una disyuntiva contradictoria. Quienes deberían ocuparse de defender a los trabajadores son corruptos cuya finalidad es enriquecerse sin importarles el efecto que sus acciones pudieran tener sobre el bienestar de sus representados. Y los integrantes del cuerpo de quienes administran la justicia, que debe castigar a los corruptos y a los corruptores, son vistos como los mayores corruptos. Y la policía, que debería ocuparse de apresar a los violadores de las leyes y regulaciones que afectan a la población más vulnerable, también pasa a integrar este círculo tan negativo.

En relación con el problema que presenta la justicia, que en la encuesta de 2018 de BDO – Taquion era percibida como el sector más corrupto, de acuerdo con Transparencia Internacional se plantea un problema para quienes pretenden encarar una reforma anti corrupción, pues existiría una contradicción esta condición y el propósito de buscar un balance entre una adecuada rendición de cuentas (*accountability*) por parte de los integrantes del sector y al mismo tiempo sostener que la independencia judicial quede a salvo de los poderosos intereses políticos, empresarios o sindicales que pretendan influenciar indebidamente las decisiones de los jueces. Y, como bien señala Transparencia Internacional¹⁵, la independencia judicial no queda asegurada por la sola separación constitucional de los poderes entre las tres ramas del gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial), sino que es de suprema importancia la independencia “personal” de los jueces de modo tal que puedan decidir sus sentencias libremente y por la mera aplicación de la ley, sin influencias ilícitas.

Debe tenerse presente que la actividad de la justicia presenta características que difieren de las de otros poderes públicos. Entre las mismas deben señalarse la necesidad de discreción que el desarrollo de muchos casos

¹⁴ Estos últimos ni siquiera aparecían mencionados en el informe de Transparency International. Y la justicia en penúltimo lugar.

¹⁵ Cf. Transparency International, 2014, **Fighting Judicial Corruption, Topic Guide**, (Anti-Corruption Helpdesk), 31 octubre 2014.

requiere. En muchas situaciones la transparencia y la necesidad de rendición de cuentas deberán balancearse con la confidencialidad y la privacidad. Y nada asegura que en tales situaciones no se escondan síntomas de corrupción.

Los participantes de un sistema judicial son numerosos con distintas actuaciones y responsabilidades. Desde ya los jueces que tienen el rol más destacado, los integrantes de jurados, los fiscales, los abogados por la defensa, los abogados por la acusación, los empleados del juzgado, los integrantes del sistema de seguridad. También hay otros participantes que pueden ser sensibles a actos de corrupción como víctimas, testigos, ONG que pueden prestar servicios en los juzgados y todos los medios que participan de los juicios.

Como bien se señala en el informe mencionado de Transparencia Internacional las formas de interferencia en los distintos casos y de acuerdo con las funciones que tienen los participantes son variadas y, en todos los casos, violatorias de elementales principios de ética pública y privada. Se detallan las principales formas que puede asumir la corrupción judicial¹⁶:

1. **Intervenciones políticas** para influenciar el resultado de un caso bajo proceso.
2. **Sobornos** para los participantes del sistema judicial, para los testigos y para las víctimas.
3. **Extorsiones y coerciones** para los integrantes del sistema judicial para que actúen de manera corrupta bajo la amenaza de violencia o de denuncias.
4. Actos de **nepotismo** por parte de los integrantes del sistema judicial con atribuciones para cometer dichos actos.
5. Utilización de los **fondos públicos** adjudicados al sistema para usos no aprobados que se derivarán en demoras y trastornos en los juicios.

Debe señalarse que estos riesgos estarán siempre presentes en todos los procesos judiciales que no cumplan con ciertos estándares éticos básicos. En ausencia de los mismos parecería necesario implementar medidas anti-corrupción. Y entre tales medidas cumple un rol de mucha importancia la formación en cuestiones morales y en la forma de encarar los dilemas éticos.

En todas las etapas y tipos de juicios existen riesgos ciertos de que los participantes del sistema judicial puedan ser objeto de actos y presiones para

¹⁶ Cf. Transparency International, 2014, **Op. Cit.**

que el sistema opere en función de los intereses de quienes ejercen la presión. En general, actores políticos o incluso otros integrantes del poder judicial, en sus distintos escalones, pueden contar con el poder para ejercer tales presiones. Por supuesto, también pueden hacerlo quienes cuenten con recursos para pagar soborno¹⁷. Y un aspecto, no frecuentemente señalado, se daría en el caso en que integrantes de otros estamentos del gobierno se nieguen a cumplir con las órdenes judiciales.

Es evidente que para una lucha exitosa contra los actos de corrupción será necesario desarrollar instrumentos anti-corrupción que deberían estar acompañados por reformas de fondo del sistema judicial. Parece muy difícil que pueda alcanzarse un sistema judicial incorruptible cuando se mantienen las estructuras que fueron totalmente permeables a todo tipo de corrupción¹⁸.

Como lo señala el informe de Transparencia Internacional, si un sistema judicial no adhiere a los estándares universales del debido proceso y la debida diligencia que figuran en las convenciones internacionales de derechos humanos y que caracterizan un sistema libre de corrupción, parecería indispensable implementar medidas para poner en funcionamiento instrumentos anti-corrupción. Por supuesto, antes de proceder a la implementación de tales medidas deberá procederse a un análisis pormenorizado respecto de las condiciones en que deberían desempeñarse los jueces y los otros integrantes del sistema judicial. Este análisis permitiría determinar la probabilidad de que los integrantes del poder judicial pudieran involucrarse en prácticas corruptas.

Debe puntualizarse que la defensa de la independencia de la cual debe gozar el sistema judicial no implica de modo alguno que sus integrantes puedan comportarse de modo arbitrario. La sociedad debe demandar un comportamiento fundado en los más elevados niveles de integridad y de transparencia. Y la independencia del poder judicial debe ser contrabalanceada con la necesaria rendición de cuentas. Y no debe dejarse de lado el hecho de

¹⁷ Por ejemplo, en el caso de sectores empresarios.

¹⁸ Para el caso de la Argentina resulta relevante destacar lo manifestado por el fiscal José María Campagnoli quien señalaba que, a su criterio “parecería ser una realidad indiscutible” que ciertos jueces condicionan su accionar en casos sensibles de corrupción a medida que se acercan los períodos electorales. Cf. **Infobae**, 24/04/2019.

que es justamente la existencia de corrupción la que amenaza la independencia judicial¹⁹.

Toda medida que se adopte en relación con la lucha contra la corrupción en el sector de la justicia debería ser acompañada por campañas de información pública dirigidas a los ciudadanos para que puedan adquirir un adecuado conocimiento respecto de sus derechos y orienten de manera procedente sus expectativas respecto del sector judicial. También debería crear conciencia en aquellos que se vean involucrados en acciones relacionadas con dicho sector judicial para que no se sientan compelidos a pagar sobornos y/o honorarios no fundados para tener acceso a los servicios y decisiones del mismo.

Otra cuestión que no ha sido considerada en los análisis realizados por organismos como Transparencia Internacional es la referida a la corrupción sindical. En los rankings que figuran en los informes sobre los Índices de Percepción de la corrupción no aparecen los sindicatos. Pero en las encuestas de BDO – Taquion los sindicatos aparecen en segundo lugar en la percepción de instituciones corruptas en el año 2018. Y en la encuesta anterior de 2017 estaban en primer lugar²⁰.

Para proceder a analizar el caso de los sindicatos debe considerarse antes que nada el hecho de que en épocas bastante recientes se fueron produciendo cambios de importancia en los mercados de trabajo y en las relaciones laborales prevalecientes en los mismos. Los cambios fueron una consecuencia de profundas transformaciones estructurales de la economía, de innovaciones técnicas de características singulares e inéditas y de cambios en la estructura, composición y niveles educativos de la fuerza de trabajo.

De los desarrollos observados, dos han sido especialmente significativos para la vida sindical y han demandado respuestas coherentes de parte de las organizaciones gremiales. El primero se refiere al requerimiento de una mayor flexibilidad laboral y el segundo a la creciente emergencia de una economía de

¹⁹ Otro elemento de esta cuestión puede derivarse de lo presentado en el diario **La Nación** del 22/04/2019 que en un artículo de tapa anunciaba “**La Justicia desacelera las causas de corrupción ante la incertidumbre electoral**”.

²⁰ Y en 2018 fueron desplazadas por la “Justicia”.

servicios. Uno de los efectos más importantes de la flexibilidad se ha dado en lo referente a la organización del trabajo²¹.

Los sindicatos han sido siempre criticados por su falta de adhesión y entusiasmo por promover cambios en la organización del trabajo que mejoraran la calidad de vida de los trabajadores y por no haber asumido la necesidad de adecuar sus objetivos, estrategias y tácticas a las nuevas características de los mercados laborales. Sin embargo, no puede dejar de tenerse presente que, si bien puede ser cierto que los sindicatos no suelen enfatizar en las negociaciones colectivas aspectos poco tangibles o cuantificables vinculados con la alienación del trabajador y con la satisfacción asociada al empleo, los mismos han jugado un papel de importancia en la negociación de aspectos relativos a las condiciones de trabajo que, sin duda, también hacen a la calidad de la vida laboral. Las remuneraciones, el descanso, la salud, la seguridad y la innovación tecnológica no pueden ser consideradas como cuestiones accesorias a la misma. Y todas ellas han sido centrales a la acción de los sindicatos.

En cuanto a los cambios en la organización del trabajo los mismos se han visto obstaculizados o facilitados según el tipo de relaciones laborales prevalecientes en la empresa o sector. La tendencia general parece apuntar hacia una descentralización de las relaciones laborales y una mayor flexibilidad en el uso de la mano de obra. Sin embargo, la actitud de los sindicatos o la vigencia de una legislación supuestamente protectora de distintos aspectos de la vida laboral, pueden constituir serios impedimentos a los cambios que se pretenden implementar. Las experiencias de diversos países parecen corroborar la hipótesis de que se han producido cambios en el actor dominante y en los niveles de interacción. En cuanto al primer aspecto se ha observado, con algunas excepciones, una declinación en la sindicalización así como en la influencia de los sindicatos. También la conflictividad de las relaciones laborales ha decrecido en el mundo occidental. Esto ha implicado una reversión de la tendencia vigente desde la Segunda Guerra donde los sindicatos actuaban como factor dominante en relaciones laborales que mostraban al management reaccionando a las

²¹ Cf. Montuschi, L., 2007, "La nueva economía, la descentralización de las relaciones laborales y el papel de los sindicatos", **UCEMA Serie Documentos de Trabajo**, N° 350, Junio 2007.

demandas y presiones de las organizaciones gremiales que gozaban entonces de considerable influencia y poder. Los empleadores han cambiado de actitud y constituyen hoy una fuerza que está cambiando el carácter de las relaciones laborales mediante políticas de recursos humanos que procuran dar una más activa participación a los trabajadores en forma individual. El cambio en los niveles de interacción no resulta independiente de los restantes cambios analizados. El uso flexible de la mano de obra, los mecanismos de consulta y participación de los trabajadores, la organización de consejos de trabajo, han implicado la necesidad de una descentralización en las relaciones laborales que tienden cada vez más a llevarse a cabo a nivel de empresa o planta.

Las tendencias observadas en las reformas en la organización del trabajo difieren entre países a pesar de que pueden observarse elementos comunes. También se han dado diferencias en los cambios operados en las relaciones laborales y en la respuesta de los sindicatos.

En el caso de la Argentina la sostenida desindustrialización del empleo, los cambios técnicos y el creciente desempleo han puesto en evidencia la necesidad de contar con mayor flexibilidad en el uso de la mano de obra y nuevas formas de negociar y de encarar las relaciones laborales. Estos aspectos son rechazados totalmente por las organizaciones sindicales y también por ciertos sectores políticos.

Un rasgo muy negativo de algunas organizaciones sindicales y de sus dirigentes está dada por una actitud beligerante muy poco favorable a una negociación equilibrada que tampoco tiene en cuenta el indiscutible perjuicio que tal característica conlleva para los sectores afectados. Ello resulta muy evidente en el caso de los paros decretados por los gremios docentes con muy graves consecuencias para los alumnos y para su ya deteriorado nivel de aprendizaje. También, a mero título de ejemplo, ya que los casos son muy numerosos, puede mencionarse el caso de los bancarios cuyos paros perjudican en distintas dimensiones a los clientes de los bancos o los paros declarados en el sector ferroviario que perjudican a los trabajadores que utilizan este medio de transporte y que se ven afectados en sus tareas y, en muchos casos, les hacen perder la remuneración por presentismo. Resulta evidente que a los llamados sindicalistas les generan muy poco interés los eventuales perjuicios que sus actitudes y

decisiones generan en otros sectores. Pero, para la sociedad, los eventuales beneficios que puedan obtener de tal comportamiento serán compensados por pérdidas presentes o futuras en otros sectores de esa misma sociedad. Y las negociaciones se habrán convertido así en un juego de suma cero.

No hay competencia en el sindicalismo argentino que está organizado de manera monopólica lo que lleva a la acumulación de poder y a la corrupción. Se ha creado una nueva profesión: la de “sindicalista”. Estos dirigentes hace décadas que dirigen sus gremios y manejan fortunas que nadie controla y, en general, actúan en muchas ocasiones como dueños de la vida y bienestar de sus representados (obreros, empleados y compañeros de trabajo), cobran sueldos que ellos mismos fijan y, si la oportunidad se presenta, usan el sindicato como trampolín de una carrera política y para su enriquecimiento personal. Puede concluirse de lo anterior que, si bien es cierto que el Estado debe respetar la libertad sindical, no debe por ello escudar los evidentes hechos de corrupción.

II

Debe tenerse presente que la corrupción en el movimiento sindical no es por cierto un fenómeno exclusivo de la Argentina. Desde hace muchos años existe sólida evidencia que vincula al sindicalismo con procesos de corrupción y con actos que pueden ser calificados como criminales. En los Estados Unidos se han realizado muchas investigaciones en relación a lo que han denominado “**Labor Racketeering**” es decir una suerte de **gángsterismo** que florecía en los mercados laborales debido a una débil y ciertamente corrupta aplicación de la correspondiente legislación. Resultan muy reveladoras una serie de publicaciones realizadas a lo largo de muchos años que describen estas situaciones. Una de las obras pioneras en este campo es la del sociólogo de Chicago John Landesco quien en su obra de 1929 **Organized Crime in Chicago**²² planteó una descripción y análisis profundo de la relación simbiótica existente entre facciones del crimen organizado y dirigentes sindicales corruptos y también empleadores igualmente corruptos. Landesco describe en su obra como los delincuentes (**gángsters**) a través de su control sobre los

²² Cf. Landesco, J., 1929, **Organized Crime in Chicago: Illinois Crime Survey**, Illinois Association for Criminal Justice, Chicago.

sindicatos controlaban las empresas amenazando a aquellas que no se mostraban cooperadoras con huelgas, conflictos laborales y sabotajes.

También puede ser muy representativa la obra de Malcom Johnson quien, luego de publicar una serie de artículos sobre el **gángsterismo** sindical que obtuvieron el Premio Pulitzer, publicó una obra que documentaba en profundidad la extensión y alcance que tal **gangsterismo**, y la lógica corrupción con él asociada, había alcanzado en importantes sindicatos de los Estados Unidos²³. También describía los procedimientos seguidos por esos delincuentes para tomar control de un sindicato. Así podían asumir el control por amenazas y violencia o, como alternativa, determinar el resultado de una elección de modo tal que alguno de sus secuaces se convirtiera en el principal dirigente. Una vez alcanzado ese rol podían sobornar a los integrantes de la oposición para que cooperaran o “podían coserlos dentro de bolsas y arrojarlos al río”²⁴. Johnson también pone en evidencia la relación simbiótica que existía entre gángsters y empleadores, ya que estos últimos permitían ser convertidos en víctimas de la extorsión “siempre que ello les permitiera obtener algún beneficio, generalmente a expensas de los trabajadores”.

En trabajos posteriores, realizados por reconocidos autores²⁵, se volvió a considerar, con profundas y abarcadoras discusiones, la cuestión de la corrupción en las organizaciones sindicales. Sin embargo, no se volvió a hacer referencias al papel que el crimen organizado podía haber jugado en tales casos de corrupción. Pero, debe señalarse que, en los numerosos estudios realizados respecto de los movimientos sindicales en los Estados Unidos, se han obtenido resultados que pueden arrojar luz acerca del comportamiento sindical en la Argentina.

Una de las conclusiones de mucho interés para interpretar el comportamiento del sindicalismo argentino apareció en un estudio realizado en 1956 por los

²³ Cf. Johnson, M., 1950, **Crime on the Labor Front**, McGraw Hill, New York.

²⁴ Cf. Johnson, M., **Op. Cit.**, pg. 35.

²⁵ Cf. Taft, P., 1958, **Corruption and Racketeering in the Labor Movement**, New York State School of Industrial and Labor Relations, New York. Hutchinson, J., 1972, **The Imperfect Union: A History of Corruption in American Trade Unions**, Dutton, New York.

sociólogos Seymour Martin Lipset, Martin Trow y James Coleman²⁶ quienes arribaron a la conclusión de que un gobierno democrático difícilmente podría desarrollarse en los sindicatos. Por el contrario, los sindicatos están generalmente dominados por una camarilla que mantiene el poder por medio de “*carrots and sticks*” y aún en el caso de eventuales reformadores que, en el caso de ganar elecciones en el sindicato, prefieren conservar las tácticas corruptas de sus antecesores para mantenerse en el poder. Además, los líderes sindicales que ganan elecciones procuran dominar la estructura política del sindicato y crear una burocracia monolítica que elimine o inmovilice a sus adversarios. La experiencia en los Estados Unidos indicaría que los eventuales disidentes pasarían a integrar una lista negra y, por si fuera poco, podrían ser objeto de castigos físicos y aun ser asesinados.

¿Cuáles serían las modalidades más comunes de la corrupción sindical en los Estados Unidos? Tal como ya se mencionó al comienzo el soborno es la forma más común de corrupción. A cambio de tal soborno, por parte de un empleador o una organización de empleadores, el dirigente sindical acepta ignorar violaciones a los términos contractuales de las convenciones colectivas. Las extorsiones se confunden con los sobornos ya que ambos se manifiestan en transferencias de dinero del empleador al sindicalista. Pero, en el caso del soborno se paga para obtener un beneficio y en la extorsión para evitar un daño físico o económico.

En Estados Unidos el tema de la malversación y/o desfalco de bienes por parte del sindicato puede diferir en la forma pero no el fondo. Es decir, puede variar el origen de los fondos sobre los cuales tiene facultad de uso el dirigente. El mismo puede proceder desde el robo directo de tales fondos hasta el uso inapropiado de los mismos sin esperar un rendimiento apropiado o también el repago de tales fondos.

El fraude puede adoptar varias formas. Se puede presentar fraude en el uso de los fondos que deberían beneficiar a los afiliados y se usan para beneficio propio o de amigos y/o parientes del dirigente. El pedido de reintegro por

²⁶ Cf. Lipset, S.M., Trow, M. y Coleman, J., 1956, **Union Democracy: What Makes Democracy Work in Labor Union and Other Organizations?** Anchor Books, New York.

gastos no vinculados con la actividad sindical. El fraude en las elecciones en el sindicato. Las declaraciones fraudulentas ante organismos públicos de control.

Un aspecto inédito para otro tipo de actividades es la presencia de intimidación y violencia física que ha sido un aspecto habitual en la actividad no legal de los sindicatos y que no suele estar presente ni en la actividad empresaria ni en el gobierno y, en cambio, parece ser bastante habitual en este tipo de modelo sindical.

En el caso de la Argentina puede señalarse una diferencia de origen. El crimen organizado no ha tenido el peso y la importancia que tuvo en Estados Unidos. Pero, sin duda, se pueden observar conductas en el sindicalismo argentino que no difieren mucho de las de los sindicatos estadounidenses.

Como ya se mencionara, se han producido grandes cambios en el mundo del trabajo que afectaron al movimiento sindical, su organización y sus demandas. Debe señalarse que en el caso de la Argentina se dieron desarrollos interesantes en la década del noventa que tenían mucho en común con lo observado para otros países. Los mismos indicaban una tendencia sostenida hacia formas más flexibles de organización de los mercados laborales tanto en materia de contrataciones, organización del tiempo de trabajo, remuneraciones, externalización. El decreto 470/93 procuró crear las condiciones adecuadas para facilitar negociaciones descentralizadas. Por el mismo se establecía que podía modificarse el nivel de negociación a petición de cualquiera de las partes signatarias de un convenio o de cualquier empleador o grupo de empleadores comprendidos por el mismo. A partir de la vigencia de tal decreto fueron aumentando los acuerdos realizados al nivel de empresa²⁷. Esta modalidad de negociación facilitaba, sin duda, la introducción de modalidades más flexibles en

²⁷ De acuerdo con el estudio de Aldao-Zapiola et al. desde la vigencia del decreto 1334 el 17-7-91 hasta la del decreto 470 el 23-3-93 del total de 383 acuerdos negociados sólo 41, el 10,7%, lo habían sido a nivel de empresa o establecimiento. A partir de la vigencia del decreto 470 y hasta el 31-12-93 esta modalidad de negociación mostró un crecimiento importante ya que, de un total de 128 acuerdos negociados 27, el 21,1%, lo fueron de modo descentralizado. Cf. Aldao-Zapiola, C., Hülsberg, H.A. y Jaureguiberry, C.E., 1994, **Productividad y negociación colectiva**, Ediciones Macchi, Buenos Aires.

la organización del trabajo. Varias de estas experiencias iniciales han sido analizadas en un trabajo anterior²⁸.

A partir de esos casos pioneros, y gracias a la estructura facilitada por el decreto 470/93 fueron avanzando los casos de convenios y acuerdos negociados para ser aplicados a nivel de empresa. Las cláusulas incluidas en los acuerdos que fueron adquiriendo importancia creciente, son típicas de este tipo de negociaciones: afectación del tiempo operativo en la jornada, distribución anual de las vacaciones, movilidad o polivalencia funcional y trabajo en equipo, reasignación de funciones y categorías, promoción y vacantes.

Si bien no cabe duda de que esta modalidad implica un avance considerable respecto de los anteriores acuerdos de carácter centralizado (por rama o por actividad), en casi todos los casos las negociaciones fueron realizadas con los sindicatos representativos de la rama o la actividad²⁹, mientras que a nivel de empresa se negociaban las condiciones de la vida laboral en el lugar de trabajo o adicionales sobre el básico de convenio. Es entonces en ese aspecto donde aún habrían podido producirse cambios hacia una ulterior descentralización³⁰. Lo cual no tendría por qué implicar una desaparición o declinación de los sindicatos. Puede señalarse al respecto que, en el caso de Australia, el uso de acuerdos de empresa estuvo estrechamente vinculado con la presencia sindical y con la existencia de estructuras formales que facilitaban la cooperación entre el sindicato y el management. A pesar de ello, en ese país parece haberse producido cierta declinación de la tasa de sindicalización que, de acuerdo con la evidencia disponible, no debería ser atribuida al hecho de haberse generalizado la práctica de las negociaciones por empresa³¹.

²⁸ Cf. Montuschi, L., 1997, "Tendencias recientes en las relaciones laborales y en la organización del trabajo. Análisis de experiencias con referencia al papel de los sindicatos", **CEMA Serie Documentos de Trabajo Nº 116**, mayo 1997.

²⁹ Tal como también fue el caso de Australia.

³⁰ El caso bastante reciente de Aerolíneas Argentinas arroja, sin embargo, una sombra de duda respecto de las ventajas de negociar a nivel de empresa con múltiples sindicatos representativos de distintos grupos de trabajadores de la misma.

³¹ Cf. National Institute of Labour Studies, 1999, **The Transformation of Australian Relations Project, Executive Monographs**, Flinders University of South Australia.

Las tendencias de los noventa, ciertamente positivas en algunos aspectos, parecen haberse revertido en las primeras décadas del siglo XXI, debido en parte a las particulares circunstancias políticas, económicas y sociales que se han dado en el país. Y ello es así a pesar de que datos de la Dirección Nacional de Relaciones del Trabajo del MTSS parecerían indicar la permanencia y aun el crecimiento de las negociaciones descentralizadas. De hecho se ha producido un resurgimiento del sindicalismo tradicional y de las prácticas que parecían haber sido definitivamente superadas, y, en consecuencia, las negociaciones salariales recientes han sido centralizadas. Debemos considerar que los cambios de los noventa no marcaron una nueva tendencia sino un desvío que fue prontamente corregido no bien las nuevas condiciones crearon un marco favorable para ello. La pregunta, sin respuesta por ahora, se refiere a la eventual sostenibilidad de un modelo que parece ir a contramano de las tendencias que se observan en el mundo³².

El sindicalismo argentino adolece de una serie de problemas cuya solución parece cada vez más lejana. Y esas cuestiones podrían sintetizarse en una palabra: “**democratización**” (de los sindicatos). Y ese propósito, incuestionable, ya se intentó llevarlo a cabo con resultados por demás dudosos. Debe tenerse en cuenta que el sindicalismo en la Argentina está organizado de modo tal que puede decirse que para cada sector prácticamente se ha constituido un monopolio que acumula poder y no compite. Y el poder se ejerce principalmente en beneficio de los dirigentes.

No puede dejarse de lado el hecho de que pasados intentos para lograr una democratización del sindicalismo no fueron exitosos. A pocos días de asumir el gobierno de Raúl Alfonsín, en diciembre de 1983, se envió al Congreso el proyecto de la llamada “Ley Mucci”³³ cuyos objetivos principales eran eliminar la CGT única y el sindicato único por actividad e incorporar las minorías al gobierno sindical. También fijaba plazos máximos para el ejercicio de la conducción del sindicato prohibiendo la reelección de los secretarios generales luego de dos períodos. Aprobado el proyecto por la Cámara de Diputados, que

³² Cf. Montuschi, L., 2007, **Op. Cit.**

³³ El Ministro de Trabajo y Seguridad Social Antonio Mucci, con un pasado de dirigente del gremio gráfico, tuvo un rol preponderante en la elaboración del proyecto de ley.

contaba con mayoría del radicalismo, un Senado controlado por el peronismo lo rechazó en marzo de 1984³⁴.

A partir de ese hecho se fue consolidando un sindicalismo organizado de manera monopólica sin libertad ni competencia, no sólo interna, sino también en la oferta de servicios. Un sistema sin renovación de autoridades que ha dado lugar a una especie de monarquía (o dictadura) que se sobrepone a gobiernos y a empresarios, que maneja fortunas sobre la base de los aportes (obligatorios) de sus afiliados³⁵ que nadie controla y también por el manejo discrecional de las respectivas obras sociales³⁶.

La problemática de los sindicatos argentinos queda en evidencia al analizar los mandatos de los principales sindicalistas que asumieron el poder en sus respectivos sindicatos hace varias décadas. Un caso altamente representativo es el de Ramón Baldassini que puede ser considerado como el sindicalista record ya que se mantuvo en el cargo de secretario general de la Federación de Obreros y Empleados de Correos y Telecomunicaciones (Foecyt) desde el año 1963 hasta el 9 de mayo de 2017. Se retiró luego de 54 años en dicho cargo para pasar a integrar, a los 84 años de edad, el directorio del Correo Argentino.

Por otra parte, tenemos también los ejemplos de varios sindicalistas que siguen ocupando cargos directivos desde el retorno de la democracia, tal como se detalla a continuación para los diez más antiguos.

³⁴ El 24 de abril Antonio Mucci renunció a su cargo y con el fracaso del proyecto de ley se diluyó el objetivo de “**democratización**” sindical.

³⁵ Con afiliación compulsiva.

³⁶ Puede resultar pertinente en este contexto citar a S.S. San Juan Pablo II en su mensaje al Primer Simposio Internacional para representantes sindicales cuando hizo un llamamiento a los gremialistas participantes a realizar “un replanteamiento del papel de los sindicatos y a una renovación del modo como representan a la fuerza del trabajo”.

SECRETARIOS GENERALES DE SINDICATOS

Años de permanencia en el cargo

Secretario General	Sindicato	Ingreso	Años de permanencia
Luis Barrionuevo	Gastronómicos	1979	40
Omar Viviani	Taxistas	1983	36
Amadeo Genta	Municipales	1983	36
Carlos West Ocampo	Sanidad	1985	34
José Luis Lingeri	O. Sanitarias	1985	34
Armando Cavalieri	Comercio	1986	33
Hugo Moyano	Camioneros	1987	32
Andrés Rodríguez	UPCN	1990	29
Gerardo Martínez	Construcción	1990	29
Julio Piumato	Judiciales	1990	29
	Nac.		

FUENTE: Balinotti, N., *La Nación*, 2016, 2017.
Telam, 2018.

De acuerdo con estadísticas de la Organización Internacional del Trabajo los niveles de afiliación sindical de la Argentina se encontrarían entre los más elevados de América Latina y se han mantenido en esos niveles con gobiernos de distintas orientaciones. Pero, según se ha señalado, la mayoría de los trabajadores se afilia para defender su situación económica y no por ideología u orientación partidaria³⁷. Y los dirigentes han sabido y saben adaptarse a los distintos gobiernos.

Pero algo parece haber cambiado en los últimos tiempos. Y los sindicalistas se han puesto en estado de alerta pues la justicia ha comenzado a avanzar en varias causas en las cuales ellos están implicados. Y también varios se encuentran hoy detenidos por causas de corrupción.

³⁷ Cf. Cué Carlos E. y Mar Centenera, 2016, "Los sindicatos, la monarquía paralela argentina", <el.pais.com/internacional>, Buenos Aires, 22 agosto 2016.

El que había sido secretario del gremio de Obreros Marítimo Unidos (SOMU) Omar “Caballo” Suárez fue detenido el 13 de septiembre de 2016 acusado de ser jefe y organizador de una asociación ilícita y de administración fraudulenta en el SOMU que lideró durante 28 años. El sindicalista Juan Pablo “Pata” Medina ex jefe de la UOCRA seccional La Plata, después de estar atrincherado durante más de ocho horas en la sede del sindicato, fue detenido por una investigación por lavado de dinero, asociación ilícita y extorsión. El secretario general del Sindicato de Obreros y Empleados de Minoridad y Educación (Soeme) Marcelo Balcedo fue detenido el 4 de enero de 2018 en su lujosa mansión en Punta del Este acusado de delitos tributarios y lavado de dinero. Permanece detenido en Montevideo a la espera de su extradición.

Estas situaciones y otras aún latentes han generado temor en los medios sindicales. Personas que parecían intocables aparecen en claras situaciones de riesgo. Pablo Moyano, actual dirigente de Camioneros y vicepresidente del Club Independiente aparece vinculado con los “barras” y con posibles sobornos que también involucrarían a su padre el histórico sindicalista Hugo Moyano. Víctor Santa María dirigente del sindicato de encargados de edificios y empresario de medios también es señalado por eventuales operaciones vinculadas al lavado de dinero. Otros, por su parte, quieren adoptar una posición beligerante ante nuevos desarrollos empresarios basados en las nuevas tecnologías y amenazan con ejercer presiones para afiliar a todo el personal a su sindicato³⁸.

Sin embargo, debe señalarse en primer lugar que no todos los sindicalistas responden al modelo corrupto. Hay una gran cantidad de militantes sindicales que son honestos y que trabajan intensamente para la causa de los trabajadores y orientan todas sus actividades en pos del objetivo de mejorar el nivel de vida de los asalariados. Como bien señalaba el Ministro de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, en ocasión de detenciones de dirigentes de la UOCRA Bahía Blanca, “en Argentina ningún sindicalista está preso por defender los derechos de los trabajadores”. Por su parte Juan Carlos Schmid, uno de los triunviros de la CGT, declaraba al diario EL PAIS que los detenidos

³⁸ Este es el planteo que ha realizado Sergio Palazzo Secretario General de La Bancaria a la empresa Mercado Libre. Y también para la misma empresa fue presentado un planteo similar por Pablo Moyano.

“son una vergüenza para el movimiento” pero que “por unas gotas sucias no se ensucia todo el océano”.

Parece importante y necesario referirse, antes de finalizar el trabajo, a una cuestión que no suele aparecer en los rankings de la corrupción, aunque su indiscutible importancia, no sólo para el presente sino sobre todo para el futuro, de algún modo condiciona todos los posibles logros que los eventuales gobiernos puedan plantearse. La referencia está referida al problema de la corrupción en la educación un fenómeno que no es reciente pero que parece haberse difundido y haber alcanzado niveles impensados en casi todos los países. No puede ignorarse que la corrupción en la educación tiene un fuerte impacto para el futuro pues si bien es cierto que el principal objetivo de la educación es transmitir conocimiento, también debe transmitir valores y normas de comportamiento. Y además debe considerarse a la educación como un instrumento válido en sí mismo en la lucha contra la corrupción.

La indudable presencia de importantes niveles de corrupción en los países de América Latina y El Caribe ha llevado a Transparencia Internacional a plantear una serie de recomendaciones para controlar este indeseable fenómeno³⁹. En forma sintética se puede señalar la necesidad de que los gobiernos adopten medidas urgentes para reducir los sobornos que se han vuelto moneda tan corriente en los servicios públicos. Involucrar a la sociedad civil en la detección y lucha contra la corrupción. Apoyar y fortalecer la justicia. Eliminar la inmunidad política en casos vinculados. Sanear la institución policial y proteger a los denunciantes⁴⁰.

Pero debe tenerse en cuenta que si estas recomendaciones están dirigidas a agentes o autoridades implicadas en los hechos de corrupción resulta por lo menos dudoso pensar que las mismas puedan arribar a buen puerto.

³⁹ Como bien hacen notar el éxito en la lucha contra la corrupción aparece como condición necesaria para una sociedad más justa y posibilita vislumbrar el éxito en las iniciativas relacionadas con el desarrollo, los derechos humanos y la erradicación de la pobreza. Se trataría entonces de poder lograr un control de un fenómeno muy negativo que ha ido aumentando en forma sostenida.

⁴⁰ Cf. Transparency International, 2017, **People and Corruption: Latin America and the Caribbean, Global Corruption Barometer.**

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Aldao-Zapiola, C., Hülsberg, H.A. y Jaureguiberry, C.E., 1994, **Productividad y negociación colectiva**, Ediciones Macchi, Buenos Aires.

BDO – Taquion, 2018, **Monitor Anual de Corrupción y Solidaridad**, Buenos Aires.

Braguinsky, S., 1996, “Corruption and Shumpeterian Growth in Different Economic Environments”, **Contemporary Economic Policy**, N° 14, julio 1996.

Cué Carlos E. y Mar Centenera, 2016, “Los sindicatos, la monarquía paralela argentina”, [el país.com/internacional](http://elpais.com/internacional), Buenos Aires, 22 agosto 2016.

Hutchinson, J., 1972, **The Imperfect Union: A History of Corruption in American Trade Unions**, Dutton, New York.

Johnson, M., 1950, **Crime on the Labor Front**, McGraw Hill, New York.

Landesco, J., 1929, **Organized Crime in Chicago: Illinois Crime Survey**, Illinois Association for Criminal Justice, Chicago.

Lipset, S.M., Trow, M. y Coleman, J., 1956, **Union Democracy: What Makes Democracy Work in Labor Union and Other Organizations?** Anchor Books, New York.

Montuschi, L., 1997, “Tendencias recientes en las relaciones laborales y en la organización del trabajo. Análisis de experiencias con referencia al papel de los sindicatos”, **CEMA Documentos de Trabajo N° 116**, mayo 1997.

Montuschi, L., 2007, “La nueva economía, la descentralización de las relaciones laborales y el papel de los sindicatos”, **Serie Documentos de Trabajo de la Universidad del Cema**, N° 350, junio 2007.

Montuschi, L., 2008, “Los valores personales y los valores corporativos en el comportamiento ético en la empresa”, **Serie Documentos de Trabajo de la UCEMA**, N° 384, noviembre 2008.

National Institute of Labour Studies, 1999, **The Transformation of Australian Relations Project, Executive Monographs**, Flinders University of South Australia.

Ryan, A., 2013, “Conceptions of Corruption, Its Causes, and Its Cure”, **Social Research: An International Quarterly**, Vol.80, N° 4, Winter 2013.

Taft, P., 1958, **Corruption and Racketeering in the Labor Movement**, New York State School of Industrial and Labor Relations, New York.

Tanzi, Vito, 1998, “Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope, and Cures”, **IMF Staff Papers**, Vol. 45, N° 4, Diciembre 1998.

Transparency International, 2014, **Fighting Judicial Corruption, Topic Guide**, (Anti-Corruption Helpdesk), 31 octubre 2014.

Transparency International, 2017, **People and Corruption: Citizens’ Voices from Around the World, Global Corruption Barometer**.

Transparency International, 2017, **People and Corruption: Latin America and the Caribbean, Global Corruption Barometer**.