

ESTADO, ECONOMÍA Y CORRUPCIÓN

Lorenzo Bernaldo de Quiróz*

"Caballeros, no confío en ustedes"
Gunning Bedford of Delaware
(Convención Federal de 1787)

El autor se interesa en identificar el momento en que la corrupción nace en las democracias parlamentarias; es así que a partir de un análisis con base en el grado de intervencionismo en la sociedad, nos muestra cómo la corrupción aparecerá inexorablemente allí donde no existen los mercados competitivos, puesto que allí la asignación de recursos se realizará arbitrariamente, ocupando la discrecionalidad un lugar privilegiado.

El nivel de corrupción de una sociedad, nos recalca el autor, es directamente proporcional a su grado de estatización; y cuanto mayor sea el nivel de intervención en la economía, mayores serán las modalidades de corrupción que afloren. Es de esta manera que se nos plantea, en la línea de Adam Smith, que se debe actuar con cautela en un sistema intervencionista, toda vez que, al margen de la utilidad del burócrata o de su desprendido servicio a la comunidad, existe el permanente riesgo de que aquellos que tienen la administración del gobierno se retribuyan por encima de lo suficiente, convirtiendo su cargo en un instrumento de enriquecimiento personal.

¿Cómo la corrupción influye perjudicialmente en los sistemas democráticos? Para nuestro autor, la presencia de la corrupción en los sistemas democráticos, tornará a éstos en un mecanismo de compra de votos para fabricar una clientela fiel al poder; sin embargo, un Estado que no interviene en la economía, dedicado a cumplir exclusivamente actividades inherentes a él (defensa nacional y orden interno) no dejará espacio para la corrupción, porque no concede a los gobernantes la facultad de beneficiar o perjudicar a la gente mediante la financiación de los bienes públicos. Es decir, que el Estado liberal tiene como elemento intrínseco la limitación a la expansión de la corrupción, ya que el hombre público se colocará al servicio de las mayorías.

INTRODUCCIÓN

En este final de siglo, la democracia liberal se ha convertido en el único punto de referencia válido como forma de gobierno; pero esto no es óbice para que se desarrolle en su seno una peculiar patología, la corrupción, que desnaturaliza su funcionamiento y puede llegar a poner en cuestión su legitimidad. La corrupción deteriora dos de las funciones básicas de un

*Licenciado en Derecho. Doctor en Ciencias Económicas, Saint Andrew University, Reino Unido

sistema democrático: el control por parte de los ciudadanos de la gestión de la finanzas públicas y el correcto uso del poder por parte de los gobernantes. Para decirlo de manera más enérgica, la corrupción atenta contra los fundamentos de los sistemas representativos.

Ciertamente, no todos los países democráticos ni todos los partidos políticos están igualmente corrompidos. Los EE.UU. o Gran Bretaña están menos afectados por el virus corruptor que España, Japón, Francia o la Italia de la Primera República. Ahora bien, durante mucho tiempo, en los regímenes auténticamente representativos, la corrupción no era más que la escoria de la democracia. Sólo ocupaba el centro de la escena en aquellos lugares donde el poder político controlaba toda o una parte sustancial de la actividad económica: los países comunistas y las dictaduras del Tercer Mundo. Sin embargo, hoy la corrupción se ha desplazado hasta el corazón mismo de las instituciones en numerosos Estados democráticos, y de esta manera se ha convertido en un problema de carácter estructural.

El fenómeno de la corrupción ha sido tratado por la ética, por la sociología, por la teoría política y, por supuesto, por la economía. Los padres fundadores de la ciencia económica criticaban el mercantilismo no sólo por ser un foco de ineficiencia, sino también de corrupción. Los economistas clásicos tenían un objetivo común, al margen de sus discrepancias políticas, que consistía en la reforma de la corrupta acción pública ligada al mercantilismo, y también veían con claridad que “la democracia entrañaba el peligro de que todos intentasen aumentar el poder estatal para utilizarlo en beneficio propio”¹. Como señala Stigler, “El autor de *La Riqueza de las Naciones* no necesitaba que le dijeran una cosa tan obvia como es que el interés propio entra también en la vida política”.

Pero hasta hace relativamente poco tiempo, los economistas modernos han prestado escasa atención a las cuestiones institucionales y a su impacto sobre fenómenos tan importantes como la corrupción. Sin embargo, la teoría económica puede ofrecer un valioso soporte para entender cómo nace y se desarrolla el virus de la corrupción, con una ventaja sobre otros enfoques alternativos: la falta de necesidad de recurrir a explicaciones o juicios de carácter *ad hominem*. En concreto, algunas de sus ramas, como el *Public Choice*, suministran un marco analítico útil para ayudar a un mejor entendimiento del problema.

El objetivo de estas reflexiones es doble. Por un lado se tratará de analizar las causas determinantes del desarrollo de la corrupción en las democracias occidentales. Para empezar puede formularse una hipótesis: su raíz no se encuentra ni en la perversidad moral de los hombres públicos, aunque de todo hay, ni en la falta de sentido ético de los ciudadanos, que no falta; sino más bien en el creciente peso del poder político y administrativo sobre la actividad económica y social, en el desmantelamiento de los frenos y contrapesos institucionales que el Estado liberal levantó para evitar el abuso del poder. Pero el análisis estaría incompleto, si no se intentara explicar por qué la corrupción tiene una influencia nociva sobre el crecimiento económico. Al margen de la importancia intrínseca de ese hecho, no puede ignorarse que resulta más fácil apelar a la moral, cuando esa apelación afecta a las finanzas de los ciudadanos.

¿QUIÉN ES EL CORRUPTOR Y QUIÉN EL CORROMPIDO?²

La rápida y reciente extensión de la corrupción en las sociedades democráticas ha llevado, como sucede siempre en estos casos, a una pérdida de precisión a la hora de definir el verdadero significado y alcance del concepto. Quizá donde con mayor claridad se percibe esta confusión, es en la equiparación del corruptor con el corrompido. Esto es lo que se quiere decir cuando se sostiene que, por ejemplo, en España la corrupción no prosperaría sin la colaboración de los empresarios. En todo caso, no está nada claro que el comportamiento del corruptor merezca el mismo juicio y por tanto, el mismo castigo que el funcionario o el político que se corrompe³.

Un ejemplo puede servir para ilustrar esta aparente paradoja. Basta plantear un contrato de corrupción típico. La empresa X quiere construir un centro comercial en un lugar Y. Para ello precisa de una licencia cuya concesión depende del funcionario o el político Z. Ahora bien, la obtención de esa autorización exige que la empresa X ofrezca un pago a Z. Si no lo hace puede olvidarse de su centro comercial. La alternativa es renunciar, dejar a otra compañía ocupar su lugar y así quedar fuera del mercado. Si esto sucede, la empresa X habrá vulnerado su principal obligación hacia sus accionistas sin conseguir que la moral pública resplandezca. Otra cosa muy diferente es la actuación de Z, el burócrata o el

¹ O'BRIEN, D.P. *Los Economistas Clásicos*. Alianza Universidad, p. 377.

² Ver JONES, Peter. *Combating Fraud and Corruption in The Public Sector*. Chapman & Hall, 1993.

³ Ver “*The Ethics of Liberty*” de Murray Rothbard.

funcionario; éste ha violado su único y sagrado deber de atender al interés público. Ha traicionado la confianza de sus empleadores, los ciudadanos. En otras palabras, ha utilizado su poder para satisfacer intereses privados.

Sin embargo, los intervencionistas tienden a echar toda la responsabilidad sobre el corruptor cuando éste es sólo víctima de las reglas del juego, como se mostrará a lo largo de este trabajo. Este ejercicio de hipocresía “políticamente correcta” tomado al pie de la letra equivale a negar el libre arbitrio y liberar a los individuos de la responsabilidad sobre sus propios actos.

La experiencia de la *Foreign Corrupt Practices Act* aprobada en la presidencia de Carter muestra bien los perniciosos efectos de un sentido moral extremado cuando el marco no es adecuado. Antes de esta ley, la legislación americana no prohibía a las empresas de los Estados Unidos ser “generosas” con funcionarios, políticos o ejecutivos en sus relaciones comerciales con otros países. La prohibición hizo a muchas empresas norteamericanas perder mercados frente a otras naciones que no consideraban ilegales esas prácticas. La *Foreign Corrupt Practices Act* se convirtió en una desventaja competitiva para las corporaciones yanquis sin que sirviera para moralizar los negocios internacionales. Algo ilegal no es necesariamente algo inmoral. El mundo sería probablemente mejor si todos los hombres fuesen buenos y benéficos, pero como no sucede tal cosa, los comportamientos morales de unos pueden servir para que otros obtengan ventajas si actúan de una manera poco ética. Es una situación clásica del “dilema del prisionero”.

El anterior planteamiento puede resultar escandaloso o cínico (aunque sólo en apariencia), pero dibuja una línea clara y precisa entre lo que es y lo que no es corrupción. Practicar la corrupción es utilizar de una manera directa o indirecta el poder político o administrativo fuera de su esfera legítima para procurar ventajas en dinero o en especie, y distribuir las entre amigos, parientes, servidores o partidarios. La corrupción implica necesariamente el uso del aparato estatal de forma discrecional para conceder beneficios a personas físicas o jurídicas concretas.

En definitiva, la corrupción es el vicio o la patología por la cual se pervierte el verdadero significado de las cosas. Aplicado a la experiencia pública, el criterio para medir el riesgo de corrupción se expresa con claridad en la célebre máxima de Lord Acton: “el

poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente”⁴. Cuando se eliminan los mecanismos que hacen posible evitar que los gobernantes o los funcionarios incompetentes o deshonestos hagan demasiado daño, la democracia se pervierte ineludiblemente. La única forma de evitarlo es limitar su poder, lo que implica restaurar un auténtico estado de derecho y una verdadera economía de mercado.

VICIOS PRIVADOS, VIRTUDES PÚBLICAS

En gran parte, el desarrollo de la corrupción se debe a un error metodológico de base: la idea de que la naturaleza humana sufre una mutación sustancial en función del lugar donde los individuos despliegan su actividad. Según este planteamiento, los individuos se comportan de manera diferente cuando actúan en el mercado a como lo hacen en el sector público. En éste se despojarían de todo interés egoísta, entregándose al servicio del bien común. La mayoría de los analistas se sienten muy cómodos al contemplar al gobierno o a sus agentes en línea del interés público o, como diría Buchanan, del *Déspota Benevolente*.

Como es evidente, la esquizofrenia entre el doctor Jekyll funcionario político y el mister Hyde sujeto privado carece de consistencia teórica y empírica. Todas las personas intentan maximizar su utilidad; lo único que cambia es el contenido de ésta en razón del marco institucional donde los individuos actúan. Ahora bien, las consecuencias derivadas de la acción individual que maximiza su utilidad son muy distintas si ésta se despliega en el mercado o si lo hace en el terreno político. Si el interés propio domina a la mayoría de los hombres en todas las empresas comerciales ¿por qué no también en sus empresas políticas?

Tanto las relaciones políticas como las económicas exigen cooperación por parte de dos o más personas. El Estado y el mercado son instituciones a través de las cuales la cooperación se organiza y se hace posible. En un mercado libre, las transacciones se producen porque benefician a las dos partes. No habría intercambio si quienes participan en él no lo estiman mutuamente beneficioso. Por ello, el mercado no es un juego de suma cero, en el que las ventajas conseguidas por unos se transforman en pérdidas para otros. Además, las transacciones del mercado son repetitivas, y por ello (generalmente) los engaños y los incumplimientos de promesas son inútiles y costosos. En un sistema de libre empresa, los individuos ponen sus conocimientos personales al servicio de

⁴ Lord ACTON. *Essays in The History of Liberty*. Liberty Classics, 1985. p. 51.

sus peculiares objetivos, dentro de un marco normativo que hace respetar los derechos de propiedad y castiga la violencia y el fraude; es decir, garantiza el juego limpio. "Una reputación de sinceridad y responsabilidad es un activo comercial". Sobre esta base funciona el sistema de libertad económica.

Cuando el individuo participa en la acción colectiva, su actitud no pierde su naturaleza maximizadora, simplemente se modifica el fin a maximizar. Los políticos y los burócratas maximizan poder, pero la mano invisible que en el mercado lleva a convertir los intereses egoístas en un servicio a la colectividad, actúa en el sentido inverso en la vida pública; en efecto, la mano invisible funciona al revés, ya que convierte los intereses colectivos en individuales. En el terreno político, la maximización de la utilidad requiere que ésta se produzca a costa de los demás. El enfoque maximizador del poder propio de la acción pública es un juego de suma cero; lo que unos ganan otros lo tienen que perder. No hay prácticamente ninguna intervención estatal, que desde el punto de vista de los ciudadanos afectados pueda dejar de calificarse como una expropiación o como un donativo.

Estas dos visiones diferentes, una moral social, opuesta a una moral privada, generan modelos institucionales distintos. Quienes no creen en la esquizofrenia sistemática de la naturaleza humana -egoísta en lo privado y generosa en lo público- hacen suyo el dicho de Jefferson, según el cual, "El Estado libre está basado en el recelo y no en la confianza". Concientes, por lo tanto, de que los individuos y los grupos tratarán siempre de manejar el gobierno para satisfacer sus propios intereses, limitan el poder político; lo someten a reglas generales, aplicables a todos los ciudadanos y grupos de la sociedad civil. En el contexto de ese Estado limitado, los gobernantes no tienen posibilidad de beneficiar o perjudicar a personas o grupos concretos. Aquí es difícil que florezca la corrupción.

Cuando el diseño político, administrativo e institucional se apoya en una concepción de los hombres públicos -burócratas o políticos- como seres desprovistos de otra pasión que no sea la del interés público, las cosas son de otra manera. La visión beatífica de la actividad pública lleva a conceder excesivo poder a la maquinaria estatal y, en consecuencia, hace posible abusar de ella. Dentro de esta perspectiva es innecesario proteger a los ciuda-

danos de personas honorables entregadas al interés público y es impensable que estos individuos abusen del poder. Por lo tanto, las restricciones levantadas para evitar el uso de poder en beneficio de intereses particulares carecen de sentido. La actividad intervencionista da lugar a que ciertos grupos o individuos se enriquezcan o puedan enriquecerse a costa de otros, y nada ni nadie puede garantizar que los enormes poderes que el intervencionismo pone en manos de burócratas y políticos sean ejercitadas de manera justa y benéfica.

En este modelo, la corrupción puede prosperar con facilidad.

El escaso éxito de los economistas en persuadir a los políticos de las nefastas consecuencias de las mil y una intervenciones introducidas en el sistema económico lleva a extraer una conclusión evidente: las regulaciones sirven de manera explícita o implícita a los fines de los hombres públicos. Es posible que los políticos tengan una capacidad de raciocinio inferior a la media, pero también lo es que la ineficiencia económica de determinadas acciones públicas no se traduzca en ineficiencias en el mercado político, porque el gobierno y sus agentes ejercen sus poderes para maximizar su renta neta en dinero o en votos.

LA FUENTE DE LA CORRUPCIÓN

La experiencia muestra cómo hombres buenos y honestos insertados en un marco institucional inadecuado se convierten en depredadores. Por ello, la cuestión esencial es analizar si los mecanismos de toma de decisiones políticas constituyen o no un freno eficaz para las potenciales inclinaciones perversas de los hombres públicos. Como ha escrito el Nobel de Economía, James M. Buchanan, "Las actividades y la importancia de los grupos de interés en el proceso político no son independientes del tamaño total ni de la composición del presupuesto del Estado".⁵

De entrada puede ya formularse un principio de carácter general: el nivel de corrupción existente en una sociedad es directamente proporcional a su grado de estatización. En este contexto, ha señalado Jean Francois Revel⁶, existen dos tipos básicos de corrupción. El primero, al que están predispuestos sobre todo los regímenes democráticos, se deriva de la posible colusión entre el poder político y las empresas: adjudicaciones, empleos públicos, exenciones fisca-

⁵ BUCHANAN, James y Gordon TULLOCH. *El Cálculo del Consenso*. Espasa-Calpe, 1980.

⁶ REVEL, Jean Francois. *Le Regain Démocratique*. Fayard, 1992. p. 412.

les, subvenciones. En las sociedades desarrolladas, el riesgo de corrupción aumenta a medida que lo hace el intervencionismo y el dirigismo. El segundo, es el propio de los sistemas colectivistas o ampliamente nacionalizados, en los que la propiedad del Estado y el patrimonio nacional se confunden.

La modalidad de corrupción engendrada por las economías planificadas es de sobra conocida. Las descripciones sobre el uso de los fondos públicos por las nomenclaturas son de dominio general y no es necesario extenderse sobre ellas. Además, el socialismo real y sus sucedáneos han dejado de ser alternativas a la democracia liberal. Donde no hay mercados competitivos, la asignación de recursos y la distribución del producto se realizan en función a decisiones arbitrarias o discrecionales, en las que antes o después la corrupción aparece, inexorablemente. Pero lo que a nosotros nos interesa es ver cómo se incuba y desarrolla la corrupción en las democracias parlamentarias.

Los principales métodos de control de la actividad económica alternativos al mercado son la regulación y la propiedad pública. En las sociedades democráticas existe una combinación de ambas, que configuran lo que se ha denominado economía mixta, en cuya estructura es precisamente donde se incuban los virus corruptores. Cuando el Estado controla la mitad del PIB y su legislación tiene un impacto diferencial sobre los individuos y grupos sociales, es utópico pensar que no se intentará poner el sistema político al servicio de fines particulares. "El poseedor del poder del Gobierno lo empleará -si puede- para promover sus propios intereses"⁷.

Los burócratas y los políticos saben que sus decisiones pueden irrogar al empresario o a los ciudadanos graves pérdidas y, a veces, también pingües beneficios. Hay desde luego funcionarios y políticos decentes; pero también los hay que no dudan, si la cosa puede hacerse de una forma "discreta", en utilizar su poder para obtener rentas. En un sistema intervencionista, la utilidad del burócrata o del político puede materializarse en un desprendido servicio a la colectividad, pero también pueden sentir la tentación de maximizar sus ingresos o, como se mostrará más adelante, su poder. Ante estas situaciones, Adam Smith recomienda ser cauto, porque: "Las personas que tienen la administración del gobierno (están) generalmente dispuestas a

recompensarse a sí mismas y a sus inmediatos dependientes por encima de lo suficiente"⁸.

En las economías mixtas hay múltiples esferas donde resulta muy difícil, por no decir imposible, evitar el favoritismo. Basta pensar en las licencias de construcción ¿A quién otorgarlas y a quién denegarlas? En la práctica no existe módulo objetivo alguno que permita tomar una decisión de esa naturaleza o que sea incapaz de evitar arbitrariedad. El que efectivamente se llegue o no a cobrar dinero por ello es anecdótico. Lo importante es la ausencia de mecanismos que garanticen que eso no se producirá. Esto es precisamente lo que impide ver la corrupción como un hecho aislado y la convierte en un problema estructural, como señalábamos en el comienzo de este trabajo.

Cuanto mayor sea el nivel de intervención en la economía, mayores serán las modalidades de corrupción que puedan aparecer y más se extienden éstas. Si no se le pone coto, la corrupción puede convertirse no sólo en un instrumento de enriquecimiento personal, sino de desnaturalización del proceso democrático al transformarse en un mecanismo de compra de votos para fabricar una clientela fiel al poder. Sin duda, este proceso plantea un problema muy serio; si la democracia no puede funcionar sin tolerar el robo, es un mal sistema. Para decirlo de otra manera, la corrupción pervierte la democracia y es un elemento deslegitimador de un sistema de libertades.

El proceso político democrático y la corrupción

La combinación de un sistema democrático con la existencia de un voluminoso aparato interventor en manos del Estado, lejos de constituirse en un freno a la corrupción, la estimula. El proceso político democrático en una economía mixta tiene serios riesgos de deslizarse hacia situaciones de corrupción, precisamente porque los gobernantes necesitan contar con los gobernados para conservar el poder. La mezcla del poder sin las restricciones de una mayoría parlamentaria y de los recursos de la maquinaria estatal resulta explosiva.

En un régimen liberal, el Gobierno no es otra cosa que un productor, pero sólo de bienes colectivos, es decir, aquellos de cuyo disfrute no puede excluirse a nadie, bien porque son indivisibles (la defensa nacional), bien porque los costes de hacerlo son demasiado elevados (la policía). Un Estado limitado a este tipo de tareas no estimula la corrupción,

⁷ STIGLER, George. *El Economista como predicador y otros Ensayos*. p. 184, Folio 1984.

⁸ SMITH, Adam. *The Wealth of Nations*. Oxford University Press. II, 395, 818.

porque no concede a los gobernantes la facultad de beneficiar o perjudicar a la gente concediéndole privilegios o imponiéndole gravámenes más allá de los exigidos para financiar esos bienes públicos. De esta forma, el Estado liberal hace posible que incluso los más torcidos instintos de los hombres públicos se pongan al servicio de los intereses de la mayoría o, por lo menos, no causen excesivos destrozos.

Sin embargo, los sistemas intervencionistas impiden el funcionamiento de esa mano invisible en la esfera de los asuntos públicos, porque otorgan a los gobernantes el suficiente poder para beneficiar a unos y perjudicar a otros. En este marco, el político se comporta como un empresario cuya motivación principal es obtener un capital suficiente para llegar al gobierno y mantenerse en él. En terminología económica, los gobernantes tienden a maximizar sus posibilidades de reelección y para ello utilizan todos los instrumentos que el sistema pone a su alcance. A nadie se le oculta que en las economías desarrolladas el montante de recursos en manos del sector público es ingente.

En un régimen dictatorial, el autócrata maximiza su función de utilidad, por ejemplo, transfiriendo rentas al aparato represor del Estado para así comprar su lealtad. En los sistemas democráticos-intervencionistas, los gobernantes venden en el mercado político sus productos –leyes, decretos, gasto público, empleos estatales, etc.- a cambio de votos. Cuanto más amplias sean las facultades del sector público, mayores son los incentivos para constituir coaliciones de intereses (de buscadores de rentas como diría Olson) que aspiran a obtener ventajas particulares en contraprestación a su apoyo. De esta manera, la democracia deja de ser un gobierno al servicio de la mayoría para convertirse en un instrumento de las minorías mejor organizadas.

La explicación de esta perversión del sistema democrático es sencilla. El montante de recursos que la gente está dispuesta a invertir en la acción política, directa o indirecta, depende de los beneficios que espera obtener del acceso o del mantenimiento de un partido en el poder. De ahí que los más activos sean los que tienen más que ganar o perder de la intervención del Estado, que son generalmente un número de personas o colectivos mucho más pequeño que la gran masa de contribuyentes. Las mayorías tienen escasos incentivos para articularse y oponerse a esta dinámica, porque los costes de la

intervención –por ejemplo, un arancel textil- se distribuyen entre muchos, y los beneficios se concentran entre muy pocos.

Esta lógica genera una tendencia expansiva de la corrupción, que se retroalimenta. Cuando muchas personas están implicadas en la interacción social, el estrecho empeño egoísta de un grupo de personas inducirá a los demás a hacer otro tanto, aunque sólo sea como un medio de protegerse a sí mismos contra los miembros de ese grupo. Se reproduce así en el terreno político una especie de Ley de Gresham, según la cual la “mala” conducta expulsa a la “buena” y todas las personas son impulsadas por la presencia de unos pocos a adoptar comportamientos interesados.

Por último, algunos autores⁹ han puesto de manifiesto cómo la inexistencia de límites para la elección de los cargos públicos y la profesionalización de éstos puede ser un poderoso estímulo de la corrupción. Coyne y Fund muestran cómo los principales casos de corrupción en la política norteamericana están ligados a congresistas –representantes y senadores- que llevan mucho tiempo en sus cargos, y han hecho de éstos su medio de vida. La conversión de la política en una profesión y, en consecuencia, su transformación en la principal fuente de rentas para quienes en ella participan, constituyen una poderosa razón para el desarrollo de actitudes corruptas. El político profesional ejerce una actividad peligrosa y precaria, cuya alternativa a medida que transcurre el tiempo no es la de cambiar de puesto de trabajo, sino el paro. Por ello, la actividad pública como “profesión-colocación” está destinada a alentar situaciones de corrupción. En este sentido, la experiencia italiana de la extinta Primera República ofrece un buen ejemplo¹⁰.

En conclusión, cuando el equilibrio institucional del Estado liberal fue roto por el intervencionismo, se abrió la Caja de Pandora. En el preciso instante en el que los poderes públicos decidieron beneficiar a un grupo de presión, se animó la creación de otros nuevos. Alentados por el aumento del estatismo, los grupos de interés se han convertido en partes integrantes del sistema de decisiones políticas. Venden votos a cambio de favores administrativos, y el Estado se convierte en una gigantesca coalición de intereses que desprenda al resto de la sociedad civil. Como es lógico, esta espiral lleva a una configuración del Estado como un enorme botón y sus funciones como una oficina monopolística de privilegios.

⁹ COYNE, James K. y John FUND H. *Cleaning House*. Laissez Faire Books.

¹⁰ Más de la mitad de los parlamentarios italiano vivían sólo de la política, ver SARTORI. *Elementos de Teoría Política*. Alianza Universidad Textos, 1992.

EL CASO ESPAÑOL

España es un caso de libro, que sirve para demostrar los efectos de la peligrosa relación entre el intervencionismo y la corrupción. La situación española se ha agravado, al margen de la voracidad de elementos individuales, por la combinación de algunos factores como la herencia histórica de un Estado intervencionista, el crecimiento explosivo del sector público en los últimos doce años y el debilitamiento de los sistemas de contrapesos propios de un Estado de Derecho. Sobre esos cimientos, la corrupción ha alcanzado dimensiones extraordinarias. Los pilares sobre los que la prácticas corruptas se han asentados son los siguientes:

- La discrecionalidad legal en las decisiones sobre contratos públicos, subvenciones, etc., ha sido una de las fuentes básicas de la corrupción. Un notorio ejemplo de ello es la vigente Ley del Suelo que convierte el mercado urbanístico en un campo sujeto a la decisión arbitraria de los poderes públicos. Cuando miles de millones de pesetas dependen de un ucasse zarista, la corrupción está servida.
- El espectacular aumento de gasto público –25 puntos entre 1975 y 1993- supone un incremento del pastel controlado por el sector público y, por tanto, una elevación de riesgo potencial de corrupción. Un abultado nivel de gasto es difícil de conseguir sin la existencia de grupos de interés que se benefician de él –léase el PER-.
- Desde 1982, los límites legales y constitucionales al poder ejecutivo han sido laminados. En el campo administrativo, los tradicionales mecanismos de control del gasto público se han visto desactivados. En el campo constitucional, el control del poder judicial por la mayoría parlamentaria ha liquidado su función de contrapeso de la discrecionalidad.
- La profesionalización de la política y su conversión en una casta endogámica y autosuficiente (a través de las listas cerradas y bloqueadas y de la financiación estatal de los partidos) es también un foco potencial de corrupción.
- La descentralización –autonómica y local- lejos de constituirse como un límite, ha multiplicado las oportunidades de corrupción, al convertirse en un factor de recorte del poder político, sino en un instrumento de expansión del intervencionismo.

CORRUPCIÓN Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Los economistas siempre se han acercado al fenómeno de la corrupción con la intención de estudiar sus efectos sobre el desarrollo. Para algunos, la corrupción es como el lubricante imprescindible para que el motor de la actividad económica funcione. El ejemplo clásico de este punto de vista es el caso de Japón, donde durante décadas ha convivido un alto nivel de corrupción con un pujante crecimiento económico¹¹; para otros, entre ellos los clásicos, la corrupción es mala para la actividad económica, porque pervierte el mecanismo de precios del mercado y en consecuencia produce una mala asignación de recursos, que se traducen en un menor crecimiento del producto; la prueba es la experiencia de la mayor parte de los países subdesarrollados.

En un reciente estudio¹², los economistas norteamericanos Andrei Shleifer y Robert Vishny han realizado un análisis sobre las consecuencias económicas de la corrupción. Para ellos no existe una relación de causalidad entre mayor corrupción y menor crecimiento. Hay pruebas empíricas que permiten avalar una u otra hipótesis y, por tanto, resulta imposible establecer una regla general. Para éstos, lo único que puede contribuir a hacer prohibitiva la corrupción a los efectos del desarrollo es su desorganización. Como aval de esta hipótesis ponen sobre el tapete la experiencia de Rusia, donde el actual caos ejerce un impacto sobre la economía mucho más negativo que el apacible orden corrupto de la Era Breznev. Antes, uno sabía a quién debía sobornar y cuánto costaba hacerlo; ahora todo ha cambiado. Con esta argumentación, lo único que demuestran Shleifer y Vishny es la “mayor eficiencia” de la corrupción organizada frente a la no organizada. Desde el punto de vista de la teoría de los precios es obvio que, en igualdad de condiciones, el primer esquema –corrupción organizada- implica costes de transacción más bajos que el segundo esquema –corrupción desorganizada.

Como se ha señalado con anterioridad, la corrupción exige un cierto poder monopolístico de los burócratas o de los políticos sobre una porción concreta del mercado –licencias de construcción, subvenciones a asociaciones, empleos públicos, etc. Sin esa posición monopolística en el lado de la oferta, no se activaría la demanda. La corrupción es una muestra palpable de la veracidad de la Ley de

¹¹ VAN WOLFEREN, Karel y Alfred A. KNOP. *The Enigma of Japanese Power*. 1989.

¹² SCHLEIFER, Andrei y Robert VISHNY. *Corruption*. *Quarterly Journal of Economics*, (otoño 1993).

Say (toda oferta crea su propia demanda). La oferta potencial de privilegios, prebendas, ventajas o favores activa la demanda de ellos por parte de quienes aspiran a entrar en ese mercado cautivo.

Cuando los burócratas o los políticos corruptos venden un bien o un servicio a una empresa provocan un alza en los precios. Las empresas gravadas con el impuesto de la corrupción trasladan su financiación a los contribuyentes. Este traslado será más o menos intenso dependiendo de las posibilidades de entrada en el mercado de nuevos competidores. Por ejemplo, si una empresa eleva el precio muy por encima de lo que el político considera aceptable por sus electores, estará haciendo posible que otra entre en el mercado cuando termine su concesión. En cualquier caso, el precio de la corruptela pagado por la empresa lo acaban pagando los consumidores.

Pero el pliego de cargos contra la corrupción no se agota con su “modesto” efecto alcista sobre los precios. La corrupción pervierte el mecanismo de incentivos de una economía de mercado y, por ello, reduce a medio y largo plazo su tasa de crecimiento¹³. Las organizaciones políticas con un alto grado de intervencionismo fabrican, como se ha visto, coaliciones de intereses, que tratan de conseguir favores particulares. Pues bien, este comportamiento afecta de una manera negativa a la economía por dos razones: la primera, porque las empresas y los grupos derrochan recursos en la búsqueda de rentas del sector público, que no pueden dedicarse a crear riqueza; la segunda, porque las coaliciones de interés creadas al amparo del intervencionismo buscan la redistribución de la riqueza en lugar de su aumento. La mezcla de ambos elementos reduce el dinamismo; la corrupción es una forma *sui generis* de distribución de la renta.

En conclusión, la relación entre corrupción y crecimiento económico es sólo un subproducto de la variable principal, el intervencionismo. Este sí reduce el dinamismo de la economía y genera corrupción.

A MODO DE EPÍLOGO: CÓMO REGENERAR LA VIDA PÚBLICA

La discusión acerca de la corrupción se zanja siempre con una llamada a la regeneración ética y moral de la sociedad, como si eso sirviese para algo... La historia nos muestra las dificultades y los peligros que entrañan los intentos de crear un “hombre nuevo o bueno” desde el poder político. Quizá por eso, el primer paso para crear una atmósfera pública

más limpia es aceptar la debilidad de la naturaleza humana y adoptar un enfoque más humilde que el de pretender moralizar a los individuos, tarea más propia de las iglesias que de los gobiernos.

En el plano de la actividad política, lo importante no es aspirar o intentar hacer a la gente mejor, sino crear y mantener reglas que limiten la forma en que cada persona está autorizada a adecuar su conducta hacia los demás. La idea de que las reglas pueden ser sustitutos de la moral ha sido familiar a los filósofos y a los economistas, al menos, desde los tiempos de Hume, Ferguson, Smith y los demás miembros de la Escuela Escocesa. De hecho, el gran descubrimiento intelectual del siglo XVIII fue el orden espontáneo del mercado, la idea según la cual, bajo un marco normativo adecuado, los individuos, siguiendo sus propios intereses, pueden promover los de los demás.

Esos mismos sujetos, con las mismas motivaciones y capacidades, pueden generar -y así lo hemos visto- resultados totalmente distintos bajo un marco institucional intervencionista. El énfasis en lo institucional es vital, porque no se puede dar por supuesto que el ejercicio de los poderes discrecionales poseídos por los agentes políticos en cualquier régimen político concreto serán ejercidos en interés de todos, a menos que existan una serie de restricciones en el modelo. Hume expresa esta intuición con una claridad meridiana: “Para restringir cualquier sistema de gobierno y fijar diversos controles y frenos constitucionales debemos suponer que son bellacos y no persiguen en sus acciones otro fin que el interés privado”¹⁴.

La única forma de limpiar la escena de las democracias occidentales no es poniendo al frente de los órganos políticos y administrativos a seres inmaculados, sino impidiendo que el poder pueda ser mal utilizado por los malvados o pueda corromper a los justos. Esto supone cambiar el planteamiento de ¿quién gobierna? por el de ¿cuánto poder se debe confiar a los gobernantes? Aquí, la respuesta es evidente: el menor posible para que el poder pueda hacer el menor daño posible. Los dos métodos para limitar el poder estatal son el Estado de Derecho y la economía de mercado. El primero encierra al leviatán entre los barrotes de la división de poderes y el establecimiento de un marco general de normas; el segundo separa drásticamente el poder político de la actividad económica. La unión de ambos es la más firme garantía frente a la institucionalización de la corrupción y la degeneración del sistema democrático.

¹³ OLSON, Mancur. Auge y Decadencia de las Naciones. Ariel Economía, 1986.

¹⁴ HUME, David. Ensayos Políticos. Unión Editorial, 1975. ps. 49 y 50.