

Corrupción política y delincuencia económica¹

Del mismo modo que resulta imposible no degustar la miel o el veneno que uno encuentra en la punta de la lengua, es imposible para el que maneja fondos del gobierno no saborear siquiera una pequeña parte de la riqueza del Rey

Arthashastra, texto indio del 2.000 a.C.

Sólo cuando no hay principios hacen falta reglas

Albert Camus

1. ALGUNAS DEFINICIONES: FRAUDE, CORRUPCIÓN POLITICA Y CORRUPCIÓN ECONÓMICA:

Como sabemos desde el trabajo pionero de Banfield,

*la corrupción es posible si hay tres tipos de actores económicos: un mandatario, un mandante y finalmente un tercero cuyas ganancias o pérdidas dependen del mandatario. Un mandatario es corruptible en la medida en que puede disimular **a priori** su corrupción a su mandante. Un mandatario deviene corrupto si sacrifica el interés de su mandante al suyo y viola la ley al hacerlo(1).*

La diferencia pues entre el fraude y la corrupción es clara: en esta hacen falta tres personas, de las que dos se alían para burlar los intereses de un tercero, que uno de ellos representa, y por ello la corrupción requiere siempre del concierto entre dos partes: una corrupción activa, quien se beneficia y paga por el servicio; y una corrupción pasiva, quien incumple el deber de confianza de su mandante. Digamos que el corruptor pasivo presta un servicio al corruptor activo engañando ambos a un tercero con el que el corruptor pasivo tiene un deber de confianza, que se ve rota (corromper viene del verbo latino *rumpere*, romper). En el fraude,

1 Publicado como **Corrupción política y ética económica**, en J. Tusell, E. Lamo de Espinosa y R. Pardo (eds.) Entre dos siglos. Reflexiones para una democracia, Alianza Editorial, Madrid, 1996, pp.521-556. Reproducido en Francisco J. Laporta y S. Alvarez (eds), La corrupción política, Alianza Editorial, Madrid, 1997, pp. 271-292. Traducido al francés en **Corruption politique et éthique économique en** 2.-Banfield, E.C., **Corruption as a feature of governmental organization**, Journal of Law and Economics, 18,3 (1975) 587.

por el contrario, una persona engaña a otra y no hace falta un cómplice; según la Real Academia es fraude un *acto tendente a eludir una disposición legal en perjuicio del Estado o de terceros*. En este sentido hay corrupción económica cuando, por ejemplo, un consejero delegado de un empresa se alía con los proveedores o los clientes en contra de los intereses de los accionistas; y hay corrupción política cuando, por ejemplo, el alcalde de una ciudad se alía con los proveedores de servicios públicos en contra de los intereses de los vecinos.

En este trabajo hablaré de la corrupción política, no de la corrupción económica si bien insistiré, no sólo en la similitud formal de ambas, sino en su mutua implicación fenomenológica. Y a tales efectos una definición provisional de la corrupción política puede ser la ofrecida por el Código Penal de la India: es culpable de corrupción quien *siendo funcionario o esperando serlo, acepta u obtiene, o conviene en aceptar, o intenta obtener de otra persona, para sí mismo o para un tercero, una gratificación de la clase que sea, diferente a su remuneración legal, a causa o como recompensa por realizar o dejar de realizar un acto administrativo, o por favorecer o discriminar a alguien en el ejercicio de sus funciones oficiales, o por prestar o dejar de prestar algún servicio o perjudicar alguna persona*. De modo que la corrupción implica un soborno, ya sea económico o de otro tipo, ya sea en beneficio propio o de otro, ya sean inmediatos o a largo plazo, ya sean para realizar una conducta ilegal o legal⁽¹⁾. Una definición que viene a coincidir con la reciente tipificación legal en el art.404 del Código Penal (Ley Orgánica 9/1991 de 22 de Marzo) que considera tal *el particular que influyera en un funcionario público o autoridad prevaliéndose de cualquier situación derivada de su relación personal con este u otro funcionario y consiguiera una resolución, obteniendo por ello un beneficio económico para sí, directa o indirectamente, o para tercero* (404 bis b) y los que *solicitan al efecto dádivas, presentes o cualquier otra remuneración* (404 bis c).

Con ello se quieren decir varias cosas. En primer lugar que, en este caso, a la quiebra de la confianza del mandante -que existe en todo caso de corrupción-, se añade una violación normativa pública, un incumplimiento de normas específicas que regulan el uso de poderes discrecionales de ciertos cargos públicos, ya sea la utilización de fondos (para contratar un obra, otorgar subvenciones a empresas o particulares o disponer de fondos reservados), ya sea la contratación de funcionarios o la concesión de derechos de todo orden. Esta es la diferencia esencial entre la corrupción en general y la corrupción política como caso específico de aquella: que se genera en un ámbito de confianza política que normalmente implica el uso de poderes extraordinarios concedidos, no a personas, sino a representantes políticos. Y por ello la relación de confianza o mandato que se quiebra es, no un mandato específico y concreto concedido por algunas personas singulares e identificables a otras personas singulares, sino un mandato genérico (en el extremo, un mandato de la soberanía popular), concedido a una autoridad o un representante político. Todo caso de corrupción política implica así una desviación de poder y de ahí su especial (y agravada) seriedad, pues supone un engaño a toda la colectividad, lo que se manifiesta claramente en cuanto que

1.-Definiciones similares pueden verse en A. Della Porta, Lo scambio occulto. Casi di corruzione in Italia, Il Mulino, Bologna, 1992, p.83; en J. Gardiner y Th. Lyman, Decisions for Sale: Corruption in Local Land-Use Regulation, Praeger, New York, 1978, p.5; y en Manzetti, L. **Market Reforms and Corruption in Latin America**, trabajo no publicado, North-South Center, University of Miami, p.2. Un inteligente análisis de la corrupción como caso especial del contrato de agencia puede verse en Luis Alberto Alonso González, **Ideas para una teoría de la corrupción** en Información Comercial Española 741(1995)71 ss.

supone el incumplimiento del juramento de obediencia a la Constitución prestado por el ocupante de un cargo público. Así lo ha entendido el Tribunal Supremo que, en sentencia de 20 de Septiembre de 1990, y refiriéndose a un caso de corrupción, hablaba de una *traición fundamental de los deberes de lealtad, probidad y fidelidad inherente a la función pública; desleal e innoble apetencia de los servidores de aquella función a los que, habiéndoselo concedido soberanía de poder, burlan la confianza en ellos depositada*; y define la malversación como *violación de un deber personal de fidelidad respecto del Estado, resaltando la mayor protección dispensada por el legislador a los bienes públicos, en razón de los intereses generales afectados*(1).

Debe destacarse sin embargo que la corrupción política (como la corrupción en general) puede ser o no pecuniaria pues, aunque en todo caso tendrá un componente económico, el objetivo de la conducta corrupta puede ser directamente el enriquecimiento ilícito de alguna persona (física o jurídica) o perseguir otro objetivo distinto, como la ocupación de puestos de funcionario por militantes de un partido político, la concesión de derechos o privilegios a una institución o el establecimiento de redes clientelísticas (en cuyo caso el favor se devolverá a largo plazo y quizás sin relación directa con el favor concedido). Así, tan corrupción política es la contratación indebida de un funcionario como la apropiación privada de fondos reservados, si bien sólo esta última tiene un móvil pecuniario. No obstante, lo usual y frecuente es que persigan objetivos pecuniarios y, puesto que tal conducta es, por definición, ilegal, ello sitúa de lleno a la corrupción política en el ámbito de la delincuencia de cuello blanco, de la delincuencia económica, con la que, como veremos, tiene mucho que ver. De hecho podríamos hablar (como hacen los teóricos de la elección racional), de mercados negros de derechos: el mercado de la oferta (la corrupción pasiva) y el mercado de demanda (corrupción activa), que se equilibrarían bajo el temor de la sanción penal(1), la "función de riesgo". Nos hallamos pues ante actividades frecuentemente delictivas, no simplemente inmorales o ilegítimas, si bien pueden ser el resultado de un ambiente de inmoralidad (Pero no necesariamente pues la corrupción puede también ser consecuencia de algún tipo específico de moralidad o ética "perversa", particularista, indiferente o contraria a los intereses generales, que parasita en beneficio propio).

Vincular la corrupción a la quiebra de un mandato de confianza significa también, *a sensu contrario*, que los casos de escándalos sexuales, que afectan a la moralidad privada de un cargo público, -tan frecuentes en el Reino Unido y los Estados Unidos- no son propiamente instancias de corrupción política pues si bien en ellos puede haber un cierto fraude o engaño a la opinión pública, ante la que se pudo presumir de una ética privada rigurosa, no se utiliza privilegio alguno ni se quiebra ninguna relación de confianza. No es el momento de indagar

1.-Citado por A. Sabán Godoy, op. cit. p.30.

2.-Véase, Beenstock, M., **Corruption and Development**, *World Development*, 7(1979)15; G.Tullock, **The Backward Society. Static Inefficiency, Rent Seeking and the Rule of Law** en J.Buchanan y R.Tollison, *The Theory of Public Choice*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1984, p. 224 ss.; Nas, T., Price, A., y Weber, C., **A Policy-Oriented Theory of Corruption**, *American Political Science Review*, 80(1986)107. Desde la perspectiva de la teoría de juegos: Macrae, J., **Underdevelopment and the economics of Corruption. A Game-Theory Approach**, *World Development*, 10,8(1982)677; Cadot, O., **Corruption as a Gamble**, *Journal of Public Economics* 33 (1987)223. Un buen resumen en Bresson, Jean-Cartier, **Corruption, pouvoir discrétionnaire et rentes**, *Le Débat*, 77(1993)26.

si, como sostuvo John T. Noonan hace años, la tolerancia hacia la corrupción política disminuye al crecer la tolerancia hacia la corrupción sexual y viceversa(1). En todo caso la llamada "corrupción sexual" son más bien casos de escándalo derivados de la hipocresía manifiesta en la divergencia entre lo que se predica y lo que se practica, y de ahí que las mismas conductas no choquen ni llamen la atención cuando tal hipocresía no existe, bien por exhibir públicamente una relación que podría ser escandalosa en otro contexto, bien por no presuponerse o esperarse ningún especial rigor ético en tales personas.

Pero significa también que no es corrupción política, por ejemplo, la evasión de impuestos por parte de un particular, la no cotización a la seguridad social por parte de un empresario, la percepción indebida del seguro de desempleo o el uso incorrecto por un paciente de la sanidad pública, pues en tales casos ni hay colusión de intereses entre dos contra un tercero, ni se utiliza de modo desviado la autoridad inherente a un cargo público, ni se quiebra tampoco relación de confianza alguna que vincule al defraudador con la colectividad. Tales casos son incumplimientos de deberes y sin duda alguna fraudes (tributario o de otro tipo), pero no instancias de corrupción y menos aún de corrupción política. Otro tanto puede decirse del acuerdo entre dos empresarios para facturarse servicios no prestados y ahorrar impuestos del IVA generando gastos ficticios, pues si bien en tal caso sí hay acuerdo entre dos para defraudar a un tercero (la colectividad), no se prevalecen de ninguna especial autoridad, por lo que tampoco son casos de corrupción política(1).

Lo que evidentemente no quiere decir que no pueda existir relación sociológica (especialmente en términos de cultura política) entre el grado de fraude a las instituciones públicas por parte de particulares, y el fraude llevado a cabo por cargos públicos o funcionarios (de acuerdo o no con terceros). Más bien cabe suponer *a priori* lo contrario, es decir, que el respeto a lo público se manifiesta tanto en los bajos niveles de fraude realizados por particulares como en bajos niveles de corrupción política pues el respeto a lo público de la ciudadanía se manifestará en el mismo grado de respeto por parte de las autoridades. Y viceversa, si estas exhiben y manifiestan un escrupuloso respeto en el uso del poder público que les ha sido concedido, contribuirán a reforzar el mismo grado de respeto en los particulares.

2. EL ALCANCE DEL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA:

Ciertamente el fenómeno de la corrupción política dista de ser nuevo(1) si bien lamentablemente carecemos de análisis comparado de los tipos y niveles de corrupción

1.-J.T. Noonan, Bribes, MacMillan, New York, 1985, pp.599 ss.

2.-Sobre el fraude en España puede verse del Instituto de Estudios Fiscales, Informe sobre el fraude en España, Madrid, 1995 en el que puede comprobarse la poca información fiable disponible acerca de este fenómeno, lo que contrasta con la conciencia de su generalización. También, Ana de Juan Chocano, **Manifestaciones del comportamiento fraudulento en España**, en Información Comercial Española 741(1995)55ss.

3.-Citaré sólo tres análisis históricos. Para Inglaterra el texto clásico es el de G. R. Searle, Corruption in British Politics 1895-1930, Oxford University Press, 1987. Para España el de José Varela Ortega, Los amigos políticos, Alianza Editorial, Madrid, 19** y José Álvarez Junco, El Emperador del Paralelo, Alianza Editorial, Madrid, 1990.

histórica conocidas y los actuales que permitirían quizás ser mas generoso con la situación actual. En todo caso, si hablamos de la actual corrupción política, nos encontramos, no antes unos cuantos casos aislados en unos pocos países que pudieran explicarse mediante la hipótesis de la indecencia e indignidad personal, pues el ansia de enriquecimiento -como demostraron Sombart o Weber- es algo históricamente muy extendido. Por el contrario, nos encontramos ante un fenómeno social de considerable envergadura. Y quiero resaltar, brevemente, esa extensión, advirtiendo de entrada que, como ocurre siempre que se habla de conducta delictiva (y más aun cuando se trata de delincuencia de difícil detección por no haber una víctima singular y concreta sino un daño global a la colectividad), las cifras negras (el volumen de conducta delictiva que queda oculta y no es socialmente percibida) son difíciles de estimar pero son siempre superiores a 2 o 3 veces lo descubierto y con frecuencia son más de 10 veces lo conocido.

En todo caso, sea cual se el alcance real, la corrupción política descubierta ha afectado recientemente a muchos países y de modo grave. En los últimos años, y por lo que hace a Europa, ha afectado a Grecia, Italia, Francia, España, Bélgica, Alemania y el Reino Unido. No obstante, es opinión común que ha afectado sobre todo a los países mediterráneos y con partidos socialistas en el poder (Grecia, Italia, Francia, España). Fuera de Europa la extensión es aún mayor: Rusia, Japón, Brasil, Venezuela, Argentina, Colombia o Méjico son casos bien conocidos, si bien la lista podría ampliarse de manera casi interminable si incluyéramos países no democráticos, tema sobre el que volveré inmediatamente (1).

Además, en varios casos (Italia, Brasil, Venezuela, Japón, Rusia) la corrupción ha afectado sustancialmente a casi todo el *establishment* político y a muchas de las grandes empresas. No han sido casos aislados sino un sistema, una trama, un cáncer, como queramos llamarlo, pero en todo caso una práctica generalizada tanto en las administraciones centrales como en las periféricas y por parte de un amplio abanico de partidos políticos. Así, por ejemplo, en Italia una cuarta parte de los 630 miembros del Parlamento se encontraba bajo investigación en 1993, afectando a demócrata-cristianos, socialistas y republicanos.

A ello puede haber contribuido sin duda la notable *vis expansiva* de la corrupción debida al menos a tres variables: 1.-su tendencia a difundirse horizontalmente, pues quien no paga sobornos se ve expulsado del mercado de modo que, incluso quien desea ser honesto no puede serlo; 2.-su tendencia a difundirse verticalmente, pues para encubrirse cualquier autoridad o funcionario tiene que implicar al superior, y este a su superior; 3.- por los costes morales decrecientes que genera pues, una vez perdida la honestidad, esta no puede recobrarse de modo que *en las prácticas corruptas habría no sólo dificultad de entrada sino también de salida*(1). De modo que, de no atajarse a tiempo, su tendencia es claramente expansiva de unas a otras autoridades, de unos sectores económicos a otros, de unas a otras empresas en una clara dinámica retroalimentada.

1.-Un buen resumen puede verse en Eduardo Posada Carbó, **Corrupción y democracia. La rebelión del ciudadano indignado**, en *Claves de Razón Práctica*, 45(1944)16 ss.

2.-Tomo este análisis de Luis Alberto Alonso González, op. cit. pp.78-79.

Por lo que hace a España la corrupción parece haber afectado como corruptores a grandes empresarios (como De la Rosa o Mario Conde), a numerosas grandes y medianas empresas (sobre todo de la construcción o de contratas públicas, inicialmente al menos para la financiación de partidos políticos y luego para la financiación de los intermediarios según la regla de que los medios devienen fines), y a casi todos los partidos políticos (PSOE, PP, CIU, PNV, prácticamente todos los grandes menos Izquierda Unida). Y como corrompidos a sectores extraordinariamente importantes de la administración estatal como servicios de seguridad (Guardia Civil y CESID), instituciones financieras (Banco de España), y sobre todo el Ministerio del Interior durante un largo período que se prolonga más de siete años; a un buen número de Comunidades Autónomas como las de Cantabria, Cataluña, País Vasco, Andalucía, Castilla-León, Baleares, Galicia, Murcia, Navarra, Andalucía; y, por supuesto a numerosas administraciones locales, ayuntamientos sobre todo.

Cabe pues concluir que nos encontramos ante un serio problema en términos políticos, un "hecho social" que demanda explicaciones sociales y no simplezas de falta de moralidad, pérdida de valores y cosas por el estilo. Pues si así fuera nadie se escandalizaría. La gente se escandaliza porque le parece mal lo que ocurre. Y lo cierto es que sus efectos políticos han sido devastadores: gobiernos que saltan por lo aires, ex-presidentes de gobierno juzgados en rebeldía, ministros, empresarios y banqueros procesados y encarcelados, partidos que desaparecen prácticamente de la noche a la mañana.

Pero más allá del dato en sí está la percepción pública que de tales fenómenos se han generalizado, una percepción muy negativa que, con frecuencia va mas allá de la realidad, lo que parece mostrar una seria quiebra de expectativas y una profunda decepción con la clase política y con el funcionamiento de la democracia. Algún dato (pero podrían traerse a colación cientos) para situar la percepción pública del problema. En 1992 nada menos que el 77% de los españoles creía que se trataba de un problema real; el 39% creía que había mucha corrupción y el 46% que bastante⁽¹⁾; solo dos años más tarde el 57% de los españoles creía que *todos o la mayoría de los cargos públicos* estaban afectados por la corrupción; sólo un 2% creía que casi ningún cargo público estaba afectado⁽¹⁾. La mayoría (52%) opinaba que afectaba por igual a todos los partidos ⁽¹⁾. Preguntados ese mismo año los franceses si creían que la corrupción era frecuente o al menos ocasional, el 71% decía que lo era entre los parlamentarios, el 69% también en las empresas, el 66% entre los alcaldes y concejales, el 66% en la administración pública, y el 53% entre los periodistas. Menos de uno de cada tres consideraban que era raro o excepcional⁽¹⁾. La imagen pues de la política y los políticos era simplemente deplorable generando lo que Michel Rocard llamó una "ruptura del carisma", es decir, "una pérdida de contacto con la opinión y, especialmente, con la opinión que se reconoce en nosotros", en los socialistas, en palabras de Moscovici, a quien citaré repetidas veces⁽¹⁾.

1.-Datos del barómetro de primavera, Demoscopia, El País, 5 de Abril de 1992.

2.-Estudio del CIRES, tomado de Boletín FES, 10, 1994, pp.14 ss.

3.-Datos del Barómetro de Demoscopia, El País, 18 de Diciembre de 1994.

4.-Datos de SOFRES, Les français face à la corruption, Noviembre de 1994.

5.-Moscovici, P. **Le coût de la démocratie**, Le Débat, 77(1993)4.

Es cierto que, ello al parecer no afectó -al menos de momento- a la legitimidad de la democracia misma (1). E incluso puede reforzarla, pues lo que la corrupción parece demandar es más y no menos democracia. así dos de cada tres franceses creían que los escándalos sobre la financiación ilegal de los partidos políticos *eran el signo de que la democracia en Francia funciona bien pues la Justicia puede hacer su trabajo y las personas encausadas son sancionadas*(1). Pero sí afectan de modo relevante al grado de satisfacción con la democracia y a la legitimidad de los partidos políticos. Así, en 1985 sólo un 39% de los españoles se consideraban poco o nada satisfechos con la democracia pero la cifra subía al 54% en 1993(1). Y sabemos que el bajo nivel de credibilidad de la democracia en muchos países de América Latina está directamente conectado con la visibilidad de sus prácticas corruptas.

Por supuesto, en esta evolución inciden muchos factores, pero Maravall ha demostrado que un cambio de un punto en la opinión de que existe mucha corrupción en la vida pública genera una variación de -0,18 en el grado de satisfacción con la democracia(1). Lo que afecta sobre todo a la legitimidad de los partidos políticos, cada vez más sometidos a la acusación de que *todos son iguales*, opinión que creció en nada menos que 50 puntos (del 13% al 63%) entre 1980 y 1992, según datos del CIS. Y ciertamente la imagen de los políticos en España era deplorable a comienzos de los 90: al menos dos tercios de los españoles creían muy o bastante cierto que *la clase política de nuestro país constituye una casta más preocupada por autoprotegerse y defender sus intereses que por representar y defender a quienes la eligen*; que *los políticos se han alejado de los intereses y preocupaciones de la gente de la calle y sólo se hablan y entienden entre ellos*; y que *los políticos actuales españoles carecen de credibilidad*(1).

Sólo sorprenderá a algunos falsos ingenuos el que todos los casos de países "afectados" por la corrupción antes citados sean democracias. Ello no debería sorprender a nadie. En las dictaduras no hay propiamente corrupción; ella misma es la corrupción institucionalizada(1), como lo muestra la gigantesca corrupción de la Unión Soviética, que alcanzó su máximo bajo el período de Breznev(1). En las dictaduras o los regímenes autoritarios, no hay libertad de expresión ni de prensa ni hay parlamento y hay control político de la policía, de la fiscalía y de

1.-Pero puede llegar a hacerlo como ha ocurrido en Venezuela o Brasil donde el apoyo a la democracia descendió radicalmente a causa de la corrupción. Véase Manzetti, op. cit. pp.18-19.

2.-Datos de SOFRES, op. cit.

3.-José María Maravall, Los resultados de la democracia, Alianza Editorial, Madrid, 1995, p.282.

4.-J. M. Maravall, op. cit., p.285.

5.-Son datos de 1992, barómetro de primavera de Demoscopia, El País, 5 de Abril de 1992.

6.-En el mismo sentido, M. Jiménez de Parga, **La corrupción en la democracia**, en Claves de Razón Práctica, 29(1993)p.8.

7.-"Era como si todo el País estuviera regido por una gigantesca familia mafiosa", D. Remnick, Lenin's Tomb. The Last Days of the Soviet Empire, Vintage Books, New York, 1994, p.185.

la justicia, de modo que, de haber corrupción, no puede estallar como escándalo y alarma social, no hay denuncias de la prensa ni intervienen los jueces ni se debaten los temas en el parlamento. En las dictaduras se depura a los responsables, se realizan purgas (como hacían Hitler, Stalin o Franco), pero no se descubren casos de corrupción que saltan a la opinión pública dando lugar a procesos judiciales, etc. Esa es una dinámica específica de los sistemas democráticos y en ese sentido los "casos" de corrupción son algo específico y singular de las democracias.

Ello sería pues obvio. El problema pues no es que sólo en democracias haya casos de corrupción; el problema es por qué hay tanta y por qué ahora. Suelen avanzarse dos explicaciones. La primera es que libertad permite obrar responsablemente, pero también irresponsablemente. Se es libre para lo bueno, pero también para lo malo. Más en concreto, la democracia es inseparable del mercado y la libertad económica. La conexión entre democracia política y economía de mercado permite que emerja la corrupción en forma de información privilegiada, concesión de ayudas, subvenciones, recalificaciones de terrenos, etc. Y en segundo lugar, las corrupciones muestran el progreso moral de la comunidad: lo que hoy aparece normal es práctica corrupta poco después. La corrupción sería una manifestación de procesos de transición ética, de progreso moral que, periódicamente, necesita catarsis para manifestar el repudio de lo que antes era normal y aceptable.

Dos observaciones a estos argumentos. Al primero, hay que decir que, cuando sobre la inevitable conexión entre democracia y economía de mercado se añade un control político-estatal de esa misma economía, las facilidades para la corrupción se multiplican. Una economía regulada, dependiente de licencias, concesiones o autorizaciones, facilita la colusión de intereses entre reguladores y regulados, patrimonializando el poder económico-político. No es casual que en los países menos reguladores (con menos Welfare State) como los Estados Unidos o Inglaterra) hay claramente menos escándalos económicos (y estos son sustituidos por los sexuales). *A sensu contrario*, quizás el país más corrupto sea Japón, con una economía fuertemente intervenida y así, cuando hace un año el Parlamento japonés aprobó un paquete de más de 250 medidas anti-corrupción, casi todas ellas eran medidas liberalizadores, anti-regulación. No es de extrañar pues que los teóricos de la acción racional hayan estudiado la corrupción como conducta estratégica.

Al segundo argumento hay que añadir que, si bien es cierto, no lo es menos que una cosa es la aparición de casos aislados, que se controlan y que mostrarían el progreso moral, y otra la aparición de casos repetidos, que no se controlan, y que podrían mostrar un retroceso moral. Si la aparición de casos de corrupción es consustancial a la democracia, esta, sin embargo, se deslegitima profundamente cuando esos casos son frecuentes y no se controlan. Basta con observar lo ocurrido en Italia, ciertamente no un refuerzo para la democracia.

3. EL CASO ESPAÑOL:

Desde luego la explicación del caso español tiene que ver con las dos observaciones genéricas avanzadas anteriormente: libertad y progreso moral. Pero esto es insuficiente y demasiado abstracto. Suele atribuirse la corrupción actual a la necesidad de financiar los partidos políticos como consecuencia de los altos y crecientes costes electorales; me parece

también una explicación insuficiente y parcial, si bien es probable que este haya sido el origen. Pues si esa fue la causa, ¿por qué no acordar entre todos los partidos subir las subvenciones o controlar los gastos? Era la salida limpia y no se utilizó ni aquí, ni fuera. Creo que un fenómeno de tanta amplitud y complejidad tiene causas igualmente amplias y complejas.

En términos generales, la amplia literatura comparada sobre el tema de la corrupción política señala tres causas esenciales: 1.-el grado de intervención y regulación política de la economía que otorga oportunidades para la emergencia de prácticas corruptas basadas en actos discrecionales de difícil control; 2.-el grado o nivel de rechazo popular (o inversamente de tolerancia) de la corrupción, que proporciona los incentivos para la conducta corrupta; 3.- finalmente, el desarrollo o no de mecanismos institucionales para combatir y controlar la corrupción que define la capacidad de ser descubierto y, por lo tanto, los desincentivos⁽¹⁾. La corrupción sería pues alta allí donde hay una alta discrecionalidad en el poder público económico, una alta tolerancia social hacia esas practicas y pocos mecanismos institucionales de control.

Sorprendentemente, las explicaciones que ofrece la literatura científica coinciden en gran medida con las que señala la opinión pública española: 1.-falta de interés de los políticos para acabar con ella (38%); 2.- pérdida de valores morales en quienes se dedican a la vida política (37%) y pérdida de valores morales en nuestra sociedad (33%); 3.-inexistencia de leyes que la castiguen adecuadamente (36%)(¹). Sobre esta base, y de modo más concreto, yo lo atribuiría a cuatro causas principales: una económica, la otra cultural y las dos últimas políticas. Las avanzo ya.

La primera explicación considera la corrupción actual vinculada a la rápida emergencia de un Estado de Bienestar regulador de la actividad económica; esta es, si se quiere una condición necesaria, pero en absoluto suficiente. La segunda es suficiente y alude a la carencia de una ética (y correlativamente de una legislación) económica moderna en España y la pervivencia de éticas (y reforzamiento de legislaciones) aristocráticas anti-económicas que, al despreciar la economía no saben discriminar lo que está bien o mal. La tercera, es política, y responde en gran medida a la concentración del poder en lugar de su división. La cuarta tiene que ver con el general agotamiento de los modelos y programas políticos, con la pérdida pues de tensión ética de la política. Ninguna es exclusiva de España aunque sí, como es obvio, su específico *mix*.

LOS PRESUPUESTOS ECONÓMICOS: ESTADO DE BIENESTAR Y ECONOMÍA DE MERCADO.

Se señala con frecuencia que la economía autárquica franquista de los años 40 y 50 dio paso en los 60, con los gobiernos del Opus Dei, a un proceso de liberalización, que ha continuado

1.-Véase L. Manzetti, op. cit., p. 4, quien alude a una amplísima bibliografía.

2.-Son datos del barómetro de primavera de Demoscopia, El País, 5 de Abril de 1992.

desde entonces. Lo que se olvida es que, incluso en la época más controladora de los 50, España carecía de Estado moderno, de modo que el control político de la actividad económica era mínimo. Es sabido que el gasto público ha crecido en España de modo espectacular. En 1970 era un 22,4% del PIB pero subió al 45,2% en 1991, más que duplicado en veinte años. La presión fiscal en España en los años 80 creció nada menos que un 36%. Otro ejemplo, la inversión civil del Estado en 1987 ascendía a 308.000 millones de ptas., pero sólo tres años más tarde se había doblado. Un cuarto ejemplo: entre 1985 y 1992, la renta disponible de las administraciones públicas pasó del 13,4% al 17,6% del total de la renta nacional mientras que la renta disponible de sociedades y empresas descendió desde el 14,1% al 12,2%. De modo que (como en USA o Inglaterra, pero de modo mucho más marcado) la liberalización de la economía, incluso la privatización de muchos servicios y empresas antes públicos, no ha impedido en absoluto el continuo crecimiento del poder político sobre la actividad económica.

Cierto que antes se controlaba el comercio exterior y la moneda, pero pensemos en fenómenos como el urbanismo, el volumen de las contrataciones o las ayudas estatales de todo tipo. Los expertos señalan casi unánimemente el suelo urbano y su escandaloso precio como una causa general de la corrupción de las administraciones locales en todos los países. En definitiva, la puesta en marcha del Estado de Bienestar a lo largo de los años 80 supuso un progresivo y súbito -y destaco su rapidez- control político de numerosas actividades económicas, un hecho que es presupuesto para la emergencia de posibilidades de corrupción.

Pues como ha señalado Alfonso Sabán Godoy, *la intervención económica de los entes públicos desborda en nuestros días el marco de lo excepcional para convertirse en un medio ordinario de manifestación de su poder*. Así, -continúa Sabán Godoy- la Administración Pública es el exclusivo consumidor de todos aquellos bienes que se destinan a los servicios públicos; es el principal agente inversor de la economía; a través de las empresas públicas, próximas a posiciones monopolistas, interfiere en los mercados; condiciona drásticamente la vida de las empresas privadas pues, por ejemplo, *sería utópico intentar una fusión empresarial sin privilegios fiscales, una operación de reconversión sin despidos subvencionados o una simple inversión industrial sin ayudas autonómicas*. Y ello hasta el punto de que la propia dimensión y volumen de esta intervención genera conducta interesada pues *se produce un excedente de obligaciones administrativas incumplidas (demoras en los pagos, en las autorizaciones, etc.) cuya simple exigencia requiere una postura de favor* de modo que *"se otorgan numerosas dádivas privadas a personas que no hacen sino cumplir con una obligación que previamente se desatiende de forma sistemática"*(1).

Creo que los teóricos de la elección racional tienen razón al señalar que la extensión de las reglamentaciones y, en general, del poder político económico discrecional (si no arbitrario), genera condiciones de emergencia de mercados negros de derechos de apropiación de rentas, que darán lugar a corrupción tan pronto como los beneficios esperados sean superiores al riesgo racional de ser descubierto y/o sancionado. Pues, como dice Cartier-Bresson, *una condición de la corrupción reside en la posibilidad para el depositario de un*

1.-A. Sabán Godoy, **Corrupción, Derecho y Poder**, en Claves de Razón Práctica, 19(1992)24-25.

derecho de propiedad de transferirlo a un tercero de modo discrecional, traicionando su mandato y sin sufrir las consecuencias negativas(1). De modo que, a mayor regulación, mayores necesidades de vigilancia, pues cuanto mayor sea la vigilancia (y los costes asociados a ella) mas alto es el riesgo y menor la corrupción.

Sabido es que este ha sido un argumento utilizado con fuerza en USA, Inglaterra y Japón para proponer la liberalización, desreglamentación y privatización. El mejor modo de eliminar la corrupción- se dice- es eliminar los mercados negros que la hacen posible. Puede que en muchos casos ello sea cierto, si bien tengo serias dudas acerca de si, como ellos mantienen, en todos los casos los beneficios derivados de la des-reglamentación son superiores o inferiores al coste del control de la corrupción, es decir si -por decirlo con sencillez- el coste del soborno ahorrado es superior al coste de la vigilancia. En todo caso, no necesito llegar tan lejos y creo que no hace falta ser neoliberal, individualista o marginalista para reconocer al menos que los riesgos de colusión de intereses crecen con las oportunidades de colusión.

Pues no se trata sólo de que el ámbito de lo público haya crecido, cosa que evidentemente ha ocurrido. Se trata sobre todo de que lo ha hecho de un modo que multiplicaba las posibilidades de colusión. En primer lugar porque esta mayor intervención, al tiempo que crecía, se descentralizaba en numerosas autoridades de Comunidades Autónomas, de Ayuntamientos o de otros entes públicos, multiplicando así los espacios de discrecionalidad(1). Como ha señalado Moscovici para Francia: *toda ciudad que se respeta, incluso mediana, tiene hoy una política de grandes obras públicas, una política de prestigio, y una política de comunicación*, de modo que la descentralización *ha contribuido poderosamente a un cambio de escala de los gastos políticos*. Y si es así para un país centralizado como Francia, qué decir de la diecisiete comunidades autónomas y de los numerosos órganos de dependencia política de toda índole (empresas públicas o semipúblicas, Cajas de Ahorro, etc.).

Por poner sólo un ejemplo, las subvenciones y ayudas públicas eran en 1993 el 6% del gasto público, llegando a representar en algún Ministerio, como el de Industria, hasta un 77% de su presupuesto total. Ese inmenso volumen de ayudas se canalizaba a través de más de 200 procedimientos distintos de gestión en la Administración General del Estado, a los que debe sumarse los de CCAA, Ayuntamientos, Entidades y Organismo Autónomos y la propia Unión Europea, llegando a afectar a más de 1.700 industrias beneficiadas en un sólo año y más de 900.000 agricultores(1).

Pero además, y como señaló García Añooveros, esa extraordinaria expansión del gasto público paradójicamente coincidió *con la proclamación pública, especialmente política, de las excelencias del mercado y de las ventajas económicas de una gestión privada y competitiva de los asuntos económicos*(1). El resultado fue que la línea de demarcación entre lo público y

1.-Bresson, Jean-Cartier, **Corruption, pouvoir discrétionnaire et rentes**, *Le Débat*, 77(1993)26, p.28.

2.- Op. cit.,p. 7.

3.-Son datos del IEF, *Informe sobre el fraude en España*, op. cit., p.277-278.

4.-García Añooveros, Jaime, **Evasión fiscal y fraude tributario**, *Claves de Razón Práctica*, 47 (1994) 18, p.22.

lo privado, nítida y clara en la tradición del derecho administrativo francés y español, se desdibujó en virtud de consideraciones de eficacia, rapidez o gestión, dando lugar a todo tipo de instituciones confusas de financiación pública pero gestionadas con formulas mercantiles y en las que desaparecieron tanto los controles administrativos públicos (la intervención previa, los límites presupuestarios) como los propios de una sociedad anónima privada (junta de accionistas, auditorías externas, mercado etc.). La implantación de fórmulas neoliberales sobre estructuras de derecho público puede que haya aumentado la eficacia (aunque cabe dudarlo seriamente) pero sin duda ha aumentado la discrecionalidad cuando no la arbitrariedad e irresponsabilidad de gestores o administradores.

A ello ha contribuido sin duda el proceso privatizador de la economía pública y sin duda alguna, la privatización de Rumasa. Investigaciones realizadas en América Latina ponen de manifiesto cómo las reformas económicas privatizadoras de Menem en Argentina, de Carlos Andrés Pérez en Venezuela o de Collor de Mello en Brasil, en lugar de contribuir a una reducción de la corrupción (como se esperaba de acuerdo con modelos de actor racional) produjeron el efecto inverso. La expansión del poder discrecional en los procesos privatizadores, la emergencia de nuevas oportunidades, la venta de información privilegiada a terceros interesados, la falta de transparencia en las concesiones, todo ello aumentó la corrupción al menos en tanto los procesos privatizadores no se cerraron (1). Y no es casual que gran parte de la reciente corrupción en Alemania esté vinculada a procesos privatizadores y/o subvenciones para el desarrollo de la Alemania del Este o que la privatización de la tierra en China esté originando una gigantesca corrupción(1). De modo que, no es tanto la privatización de la economía lo que sería eficaz contra la corrupción, sino más bien su desregulación(1).

En resumen, si desde el poder no se controla la economía no hay casi posibilidades de corrupción; así, el Estado liberal clásico del XIX o de antes de la Segunda Guerra Mundial carecía de casos de corrupción o estos se limitaban a algún regalo para comprar votos. Y, por supuesto, cuanto mayor sea ese control (ordinario, a través de la emergencia de un Estado de Bienestar; extraordinario, a través de procesos privatizadores de empresas públicas) mayores son las posibilidades de corrupción.

Subrayo la palabra "posibilidades" pues para que esta exista es necesario pasar de la potencia al acto, de modo que no la explica en absoluto, simplemente lo facilita, pues la vigilancia tiene que ejercerse sobre un número cada vez más grande de funcionarios o cargos públicos.

La explicación está más bien en que ese progresivo y súbito aumento del control político de la economía no ha ido acompañado de una súbita y progresiva modernización del marco normativo (legal y ético) de control de ese nuevo poder. La ética colectiva fue a rastras de las prácticas y no las precedió, de modo que no pudo controlar ese nuevo poder. Y la legislación

1.-Véase L. Manzetti, op. cit., p.**

2.-New York Times, 8 de Mayo de 1993. Citado por V. Tanzi, op. cit., p.10.

3.-En el mismo sentido, M. Jiménez de Parga, **La corrupción en la democracia**, op. cit., p.15-16.

fue más bien a la contra de esa necesidad de control. Pero con ello pasamos pues al segundo argumento.

EL CAMBIO O LA MODERNIZACIÓN DE LA ETICA ECONÓMICA:

La pregunta crucial es la siguiente: ¿qué ética económica es capaz de aupar y alzar a un personaje como Conde y hacer de él un modelo social, un líder popular, un doctor **honoris causa**, un ejemplo para los jóvenes universitarios?

Como es bien sabido, la ética económica tradicional de España se caracterizaba por el desprecio aristocrático a la actividad comercial o empresarial, desprecio reforzado por la propia doctrina católica. Se ha dicho, exagerando pero caricaturizando al tiempo, que España ha sido un país de rentistas y especuladores. En gran medida es cierto. El comercio era un baldón social hace sólo 50 años, que inhabilitaba para el acceso a círculos sociales, no ya aristocráticos, sino ni siquiera de la alta burguesía. Los casos excepcionales del País Vasco y en alguna medida Cataluña, donde sí hubo cultura empresarial, sirven para recalcar la regla (si bien en el segundo caso hay que hablar de empresa familiar, no de sociedad anónima). Como también recalca la regla la conversión de parte de la aristocracia del latifundismo terrateniente a las finanzas y la banca⁽¹⁾, controlada por grandes familias hasta el terremoto de los años 80, y cuyo fin simbólico fue la ocupación del aristocrático Banesto por Mario Conde y sus equipos, pues la actividad bancaria sí estaba permitida, pero no el comercio ni la empresa.

No había propiamente cultura económica o, si se prefiere, esta era claramente pre-moderna y así nuestros singulares calvinistas (los jesuitas de Deusto o ICADE o el Opus Dei más tarde) han tenido que salir de los márgenes del catolicismo. Los ricos "de verdad" eran rentistas de toda la vida; los que querían serlo eran especuladores, arribistas y *parvenues*, sólo aceptables si previamente santificaban religiosamente su comercio con el vil metal.

Un hombre que posee una casa y la ama porque en ella nació y piensa morir- decía Angel Ganivet en 1898- , es un propietario útil; un hombre que construye casas y las posee sólo hasta que logra venderlas con beneficio es un propietario perjudicial, pues si le dejan será capaz de construirlas tan frágiles que se hundan y aplasten a los pobres inquilinos(1).

Una actitud paradójicamente reproducida y reforzada por la izquierda ideológica, pues también para el militante de los años sesenta, el sesentayochista de los años 70 o el universitario crítico de los 80, la economía y la empresa eran actividades despreciables o cuando menos menospreciadas frente a la cultura, la ciencia, la política o el servicio al Estado. De modo que, tanto para la derecha tradicional como para la (vieja y nueva)

1.-Véase el texto clásico de Carlos Moya, Las élites económicas***

2.-A. Ganivet, Idearium español, Espasa Calpe, Buenos Aires, p.49.

izquierda la economía y la empresa eran cosas viles a las que se dedicaba quien no podía o sabía hacer otra cosa.

La (perversa) consecuencia de esta anti-ética económica, de derecha o de izquierda, es que nada diferencia entonces al honesto empresario o comerciante del especulador o aventurero, pues unos y otros son igualmente mezquinos, viles o despreciables. Según datos del CIRES de 1990-91, casi el 75% de los entrevistados estaba de acuerdo en que *la mayor parte de los empresarios sólo se preocupan de ganar todo el dinero que pueden a costa de los trabajadores*, opinión que se extiende uniformemente a través de todos los grupos de edad (si bien el acuerdo disminuye entre los más jóvenes), los estratos ocupacionales e incluso las ideologías políticas⁽¹⁾. Lo que explica la práctica ausencia de imágenes públicas de líderes empresariales con reconocimiento popular, como ocurre en casi todos los países. O el que, cuando estas imágenes han surgido (representadas por personajes como Conde o De la Rosa), estaban encarnadas más por artistas del pelotazo, la astucia y el dinero fácil y rápido que por verdaderos empresarios.

No es este el momento de indagar por qué el *ethos* económico de los españoles ha marginado la empresa y el empresario. Sin duda tiene mucho que ver la tradicional bancarización de la economía española que ha impedido la emergencia de líderes empresariales schumpeterianos sustituyéndolos por hombres de organización bancaria. Como también el predominio de empresas familiares, cerradas y la no separación entre propiedad y control, entre accionistas y gestores profesionales. También, finalmente, el tradicional anti-economicismo de la cultura universitaria y la educación superior, que ha favorecido la orientación hacia el Estado o la función pública frente a las actividades privadas, otra actitud tradicional reforzada por la cultura económica franquista para la cual lo noble era la agricultura (y quizás las finanzas) pero no la industria. Quizás incluso el predominio de éticas particularistas basadas en la solidaridad personal y cara a cara entre familiares, vecinos o amigos que inhiben y distorsionan la objetividad en decisiones económicas, administrativas o de otro tipo⁽¹⁾.

En todo caso, esta demonización cultural del empresario y la actividad económica en general significa que la línea de demarcación entre lo bueno y lo malo, entre lo moral y lo inmoral, entre lo ético y lo despreciable, pasaba por fuera de la economía, no por dentro como debiera, cortando en dos este ámbito de actividad. Y por supuesto significa que no hay (¿había?) una cultura ética relativa a la economía moderna, la del mercado, la bolsa y la fiscalidad. Como escribía Juan Luis Cebrián, *me cabe dudas de que el capitalismo sea una*

1.-Informe CIRES, La realidad social de España. 1990-1991, Fundación BBV/Caja Madrid, 1992, p.646.

2.-Para una visión culturalista del fenómeno de la corrupción económica, basado en el predominio de éticas particularistas y el uso del capital social (en el sentido de Coleman) Véase el interesante trabajo de Vito Tanzi, **Corrupción, sector público y mercados** en el monográfico de Información Comercial Española sobre **Prácticas Ilícitas en Economía**, 741(1995) 9 ss. Como señala Tanzi "En sociedades en las que la familia u otro tipo de relaciones son muy fuertes, y especialmente donde los códigos morales o sociales existentes exigen que uno ayude a la familia y a los amigos, la pretensión de que un empleado público aplique en el desarrollo de su trabajo el principio de objetividad...es poco realista"(p.17).

moral -aunque muchos así lo piensan-, pero desde luego tiene una moral... que todavía no ha impregnado nuestra sociedad(1).

Es esta ética económica pre-moderna la que tiene que enfrentarse a la súbita modernización y desarrollo de la economía de los años 80. En esos años Europa entra en España, el Estado acrecienta su intervención, y la ética económica simplemente no es concordante con aquello que tiene que regular. Nos encontrábamos con una economía moderna insertada en una ética pre-moderna. Algunos ejemplos de esa discordancia entre realidad y marco normativo:

- La muy tardía regulación de tipos penales como el *insider trading*. La actividad bursátil en España ha sido siempre *insider trading* y a nadie asombraba eso. Era lo normal. Sólo a finales de los 80 se prohíbe.
- Otro ejemplo es el derivado de la existencia de dinero negro y sus correlativas obligaciones fiscales. A mediados de los 80 había varios billones de pesetas de dinero negro funcionando en la economía y en gran parte alimentando el *boom* inmobiliario. Blanquear todo ese dinero negro ha costado muchos años (y no sabemos en qué medida se ha conseguido). En todo caso, todos los que tenían dinero en los 80, tenían dinero negro y, por lo tanto, no lo declaraban. Eso, hoy, en los 90, se percibe socialmente de un modo muy distinto.
- Un tercer ejemplo: sólo en la ley de sociedades que entra en vigor en 1991 se establece el principio de responsabilidad de los administradores de sociedades y correlativamente, la obligación de auditorías externas. Hasta entonces, las cuentas que presentaban las empresas decían lo que les daba la gana y la desprotección del accionista era total.
- Otro más: la administración desleal de una empresa sigue sin estar tipificada como delito.

En ese contexto de insuficiente regulación legal de una parte y de marco ético anticuado de otra, que califica como "malicias", "astucias" o "todo el mundo lo hace" lo incalificable, no es de sorprender que emerjan asuntos como el de las facturas falsas para ahorrarse el pago del IVA, algo que era conocido en círculos económicos de Madrid ya en 1984 o 1985 si bien saltó mucho después.

Lo que explica también a tolerancia e incluso comprensión que encuentran en la opinión pública ciertas formas de fraude, ampliamente generalizadas. Pondré algunos ejemplos. Así, el 82% de los españoles estaban de acuerdo en 1994 en que *si la gente no defrauda más a Hacienda es por miedo a las sanciones*, cifra que había subido desde el 75% en 1985(1). Sobre fraude fiscal, el índice de ocultación de rentas del trabajo se estimaba entre un 20% (Instituto de Estudios Fiscales) y un 37% (Comisión del Fraude Fiscal, pero las Unidades

1.-J. L. Cebrián, **Ética y estética de los negocios** en *Claves de Razón Práctica*, 33(1993)24.

2.-El dato de 1985 es de *Los españoles y el sistema fiscal*, CIS, Estudios y encuestas num.5; el de 1994 es del IEF, *Informe sobre el fraude en España*, op. cit.,p.59-60.

Provinciales de Inspección estimaban el índice general de fraude en términos de cuota del 68% que sube al 94% en el IRPF. El fraude en el Impuesto de Sociedades se estimaba en un 36% de los ingresos y hasta un 53% en términos de cuota. El fraude en el IVA se estimaba en el 30% para el total y del 50% para operaciones interiores, y de un 47% en términos de cuota. La deuda acumulada por la Seguridad Social por cuotas empresariales impagadas ascendía a 31 de Diciembre de 1993 a más de un billón de pesetas; el 67% de los españoles adultos conoce empresarios que no cotizan o cotizan menos de lo debido y un 53% conoce trabajadores autónomos que no cotizan. Se estima que no menos de tres millones de personas el volumen de empleo sumergido en España se modo que casi uno de cada tres ocupados es irregular (no cotiza a la Seguridad Social)(1).

Datos que muestran de modo patente que si la corrupción política en España ha sido y quizás es un fenómeno de especial seriedad ello debe enmarcarse en un contexto social de amplia tolerancia y comprensión hacia formas variadas de fraude en el uso de fondos públicos. Es como si unos y otros, administrados y administradores consideraran por igual que los fondos públicos son inagotables y provienen del cielo como un maná mágico. Actitud inconscientemente reforzada por el propio Estado que no tiene reparo alguno en conceder una condecoración pública a un conocido personaje popular condenado por delito fiscal. Y nada menos que el 70% de los franceses creen que *en una sociedad moderna un cierto grado de corrupción es inevitable*(1).

En este sentido el "escándalo" y la correspondiente alarma social, que vivimos los españoles a mediados de los noventa fue la catarsis pública de la vieja moral, el modo simbólico de desembarazarnos de aquella ética, estableciendo una nueva: la de que la honestidad- como decía Franklin, sugería Kant y repetía Weber- es un buen negocio(1). Una catarsis de rechazo expresivo de la vieja ética que se manifiesta en un alto nivel de alarma social y que exige, de una parte, chivos expiatorios de la colectividad que son sancionados por conductas que poco antes eran frecuentes y, de otra, ritos y ceremonias de degradación y humillación que ejemplifiquen, visualicen y emblematicen la transición ética(1). Es necesario manifestar simbólica y patentemente el rechazo de aquello que, poco antes, no sólo se aceptaba con naturalidad, sino que se practicaba corrientemente. Esa es la esencia del escándalo: manifestar vergüenza pública hacia aquello que se practicaba en privado, proyectando sobre otros el propio sentimiento de culpa. Y no deja de resultar importante que la mayoría de los españoles (el 52%) considere que la corrupción que existe en la vida política es menor que la existente en otros sectores sociales(1).

1.-Véase I.E.F. Informe sobre el fraude en España, op. cit.,p.34. No obstante, el propio Informe advierte cerca de "la acusada relatividad y escasa fiabilidad de los trabajos hasta ahora realizados en materia de cuantificación del fraude y las graves contradicciones existentes entre sus resultados, así como advertir de los riesgos de su utilización y difusión sin advertir seriamente de estas limitaciones" (p.39).

2.-Datos de SOFRES, op. cit..

3.-Véase Adela Cortina, **Ética de la sociedad civil**, en Claves de Razón Práctica, 45(1994) 24 ss.

4.-"Freír al pez gordo" señala Robert Klitgaard como principal estrategia para combatir la corrupción. Véase **Estrategias para combatir la corrupción** en Información Comercial Española, 741(1995)28ss.

5.-Datos del barómetro de primavera de Demoscopia, El País, 5 de Abril de 1992.

Pero además, todo esto ocurría en el peor momento posible: los años 80, calificados por Yves Mény colmo "la década de la corrupción"⁽¹⁾ y por Dahrendorf (con Susan Strange), como la década del "capitalismo de casino" en la que la "codicia, el fraude y el pensamiento a corto plazo han reemplazado con frecuencia a la parquedad, a los negocios honestos y a las perspectivas a largo plazo, sin mencionar ya la solidaridad con el prójimo"⁽¹⁾. Una década sólo comparable a la de finales de siglo en los Estados Unidos, la era progresiva, la de los *robber barons* y el consumo ostentoso, analizada por Veblen en su bien conocida Teoría de la clase ociosa. De modo que se han solapado en el tiempo y sobre una sociedad carente de tradiciones éticas modernas, un período de desmedida pasión pecuniaria junto a amplias oportunidades para hacer dinero. La corrupción era inevitable. Lo positivo es que esta haya aflorado y haya sido objeto de debate y catarsis colectiva.

Así, el procesos mismo de desvelamiento de la corrupción, escándalo público, alarma social y debate mediático sirve para poner en entredicho y criticar estándares morales antiguos y generar otros nuevos e un proceso de aprendizaje colectivo. Hablo pues de un proceso de transición ética por el que lo que antes era aceptable deja de serlo. Uno de los clásicos del tema de la corrupción, Heidenheimer, ha distinguido entre corrupción blanca (la que todo el mundo practica porque está integrada en la cultura), la corrupción negra (que todo el mundo, elites y opinión pública, rechazan) y corrupción gris, cuando algún tipo de conducta es aceptado por algunos y rechazado por otros⁽¹⁾. Cuando un caso cae, por así decirlo, en ese área de penumbra, se inicia una seria discusión colectiva hasta que el caso en cuestión es subsumido en una de las aras de consenso. Evidentemente en ello intervienen los partidos, los líderes de opinión, otros políticos, la prensa, etc. gestionando el escándalo a favor de unos y en contra de otros⁽¹⁾. Pero a lo que hemos asistido en España (y sospecho que también en Francia⁽¹⁾ e Italia) es a un proceso por el cual conductas "blancas" que eran aceptadas han pasado a ser grises y eventualmente "negras" y rechazadas: evadir impuestos; cobrar con dinero negro; dar, solicitar o pedir información confidencial; escriturar la compraventa de inmuebles a precios muy inferiores al real recibiendo dinero negro a cambio; o, finalmente, la financiación ilegal de los partidos políticos. Prácticas comunes, normales, usuales hace años y hoy ampliamente rechazadas. Se ha asistido pues a una cierta "anglización" puritana de la ética económica española⁽¹⁾ que, sin embargo no parece

1.-Mény, Yves, **Le décennie de la corruption**, Le Débat, 77(1993) 15.

2.-Dahrendorf, Reflexiones sobre la revolución en Europa, Emecé, Barcelona, 1991, p.30.

3.-Arnold J. Heidenheimer, **Behavioral and Normative Perspectives on the Perception of Corruption** en A. H. Heidenheimer (ed) Political Corruption, Transaction, New Brunswick, 1970.

4.-Sobre los escándalos usualmente asociados al desvelamiento de casos de corrupción Véase de Fernando Jiménez Sánchez, **¿Cruzados o fariseos? La complejidad de los escándalos políticos** en Claves de Razón Práctica, 45(1994)9 ss. Una versión ampliada del mismo trabajo puede verse en I Revista Española de Investigaciones Sociológicas ***.

5.-Mény, op. cit., p. 17.

6.-La expresión es de Moscovici (op. cit., p. 6), quien alude a un "cambio de sensibilidad...que ha hecho intolerables cosas que antes eran conocidas y toleradas por consenso implícito". Por supuesto habla de Francia.

haber alcanzado otro tipo de conductas fraudulentas como cobrar irregularmente el seguro de desempleo o el fraude en los planes de empleo rural, conductas que se ubicarían aun en el ámbito de la corrupción "blanca".

Y quiero destacar que este argumento vale para todos aquellos países que han padecido semejante súbito proceso de modernización de la economía (Grecia, Brasil, Argentina, Venezuela, Méjico, en alguna medida Italia y Francia al menos por lo que hace a la izquierda socialista que llega al poder en esos años) incidiendo sobre practicas morales y legales anticuadas.

En todo caso es esta corrupción económica el sustento, la base y el alimento de la corrupción propiamente política. Pues la segunda es la oferta y la primera la demanda y no hay lo uno sin lo otro de modo que en absoluto creo puede separarse la corrupción política de la economía negra y la corrupción económica.

Ahora bien, si lo primero (el control político de la economía) creaba la posibilidad y lo segundo (la anomía normativa) la motivación, faltaría por saber por qué esas conductas no se han descubierto a tiempo o lo han sido con notable retraso e incluso desgana.

LA DESACTIVACIÓN Y BLOQUEO DE LOS CONTROLES POLÍTICOS Y JURÍDICOS:

Todo ello pueden resumirse en una frase: el poder debe dividirse y allí donde no hay una adecuada división de poderes emerge el abuso del poder. Como ha señalado Moscovici, "el verdadero problema es un sistema político insuficientemente provisto de controles y de contrapoderes"⁽¹⁾. Tres son, a mi entender, las causas fundamentales de esa desactivación y bloqueo del control institucional de la corrupción política.

Para comenzar, el cesarismo o "presidencializacion" de los partidos políticos, especialmente del PSOE, que no han resistido a la "tentación carismática"⁽¹⁾ debido a su falta de democracia interna, que ha inhibido los controles internos, tanto del partido como del grupo parlamentario. En el PSOE (pero no sólo; también en CIU fagocitando el catalanismo) se ha cumplido inexorablemente la ley de hierro de las oligarquías y la sustitución final de la oligarquía por el secretario general del partido. A ello contribuye mucho la actual ley electoral con listas cerradas, y el secretismo de los partidos a la hora de elaborar las listas, de modo que el grupo parlamentario es rehén del Secretario General. Pero también una perversa ética sectaria que primaba los intereses del partido por encima de cualquiera otro interés (incluso del general) creando una perversa solidaridad grupal que amparaba, justificaba e incluso incentivaba formas corruptas de financiación del partido. Una ética quizás derivada de la cultura de resistencia anti-franquista de los años 40 a 60, pero totalmente inadecuada en un contexto democrático, y que las autoridades e intelectuales socialistas no pusieron en entredicho.

1.-Op. cit.,p.8.

2.-La expresión es, de nuevo, de Moscovici, op. cit.,p.10.

El resultado fue que el poder se concentró en manos del líder; bastaba pues con que el líder mirara a otro lugar para que nada pudiera ocurrir. El PSOE no ha sabido controlarse a sí mismo y la mejor prueba de ello es la total falta de transparencia sobre su financiación. Es ridículo que los partidos políticos no rindan cuentas de lo que hacen con el dinero público que reciben. El único control existente es el Tribunal de Cuentas y este obviamente no ha querido entrar a analizar las cuentas de los partidos. De modo que hoy, cualquier empresa está sometida a auditoría externa, pero los partidos, financiados con dinero público, no lo están.

En segundo lugar, la falta de alternancia debido a las mayorías absolutas (*manca alternanza* señalaban los italianos) y la debilidad de la oposición, que desactivo los controles externos, desactivo el Parlamento. En Italia fue el pentapartidismo actuando como una sólida losa durante varias décadas y permitiendo la emergencia de todo tipo de conexiones con los intereses privados. Aquí, las constantes mayorías absolutas del PSOE, compartidas por los partidos autonomistas, que han actuado igual en sus comunidades. Como ha señalado Eduardo Posada, "las hegemonías -las gozadas por los liberales-demócratas en Japón desde 1955 o, en menor grado, por el PSOE español entre 1982 y 1993- ofrecen enormes espacios para que se abuse del poder. Y las hegemonías pueden también ser resultado de una coalición de fuerzas políticas, así mismo o aun más abusivas, como en la experiencia italiana"(1).

Finalmente, el reparto del poder, la *lotización* que dicen los italianos. Que en Italia se practico entre los cinco partidos y aquí entre los tres más la oposición. No es exagerado hablar de cuatripartidismo frente al pentapartidismo italiano. Allí donde no llegaba la mayoría absoluta, se pactó con otras fuerzas una distribución de ámbitos de influencia. Tácitamente, pero se pactó, de modo que Cataluña quedó en manos de CIU, Euzkadi fue compartida, los ayuntamientos cada uno para su mayoría. Ese tácito pero efectivo reparto de poder explica la anuencia de todas las fuerzas políticas en la eliminación de los controles clásicos del Estado de Derecho sobre el uso reglado del poder político en temas como

- La contratación o la cobertura de puestos y cargos en el sector público y la distorsión de los principios de mérito y publicidad para cubrir puestos de funcionario, en aras de la eficacia, y supuestamente amparadas en ideología neoliberal.
- Una clara politización de órganos de control esenciales como el Tribunal de Cuentas o la Fiscalía General del Estado, que los inhabilitó como instancias de vigilancia.
- La eliminación de la intervención previa de hacienda en aras de una supuesta flexibilidad y rapidez de la gestión (legitimada por unos y otros igualmente).
- Los mecanismos de control de la contratación administrativa.
- La crisis de los mecanismo presupuestarios clásicos que se ha manifestado de dos modos: 1.-Las constantes desviaciones de gastos, el descontrol del gasto público, que nos llevó a tener un altísimo déficit público (el 6% del PIB, que sube al 7,2% si se

1.-E. Posada, op. cit.,p.20.

considera el déficit de todas las administraciones públicas hacia 1993), y; 2.-el abuso de los trasvases presupuestarios que llega a lo chusco cuando son partidas que se incluyen dentro de fondos reservados.

Como ha señalado Jaime García Añoveros,

El crecimiento del gasto (público) ha venido acompañado en España, en los últimos doce años, del más increíble derroche, entendiendo por tal la utilización de procedimientos, no ya ilegales, sino que demuestran la más extremosa alegría y despreocupación de muchos gestores públicos... Se han aflojado o diluido las normas de control, presupuestario del gasto; ha desaparecido la intervención previa del gasto en el Estado; pero es que en gran parte del gasto público, autonómico y local, no hay, de hecho, intervención alguna,, ni previa ni posterior. Las medidas de control de la contratación pública se han aflojado en el altar de una supuesta eficiencia y agilidad; y, además, las existentes se incumplen casi sistemáticamente como revelan informes del Tribunal de Cuentas y órganos similares(1)

El poder corrompe, y más si se tiene más tiempo. Hay una pendiente casi inevitable que es lo contrario del progreso moral, que es el deterioro moral, el deslizamiento suave hacia prácticas corruptas: lo que hoy llama la atención, mañana es práctica usual. La autoconfianza política conduce a la sensación de impunidad que, mezclada con no poca ingenuidad y voluntad de no ver, alimenta prácticas corruptas que, poco a poco y lentamente, van generalizándose. Ello da lugar a lo que Pizzorno ha llamado "el círculo vicioso de la arrogancia": cuando un político muestra que puede otorgar beneficios sin ser descubierto aumenta inmediatamente su poder clientelístico lo que crea incentivos para que otros políticos actúen de igual modo. Tales prácticas discriminan contra los grupos o individuos que se niegan a cooperar y son marginados; finalmente la situación deviene intolerable para quien se ha negado a cooperar y ciudadanos o empresas honestas no tienen otra alternativa que incorporarse al círculo de la corrupción, que va creciendo, como el juego de la pirámide, alimentando la sensación de impunidad(1). El caso Roldán es más que una anécdota, es lo que los sociólogos llamamos un analizador, un caso que muestra y exhibe toda una situación: ¿cómo pudo ser nombrado sin ningún control previo que detectara los numerosos fraudes de su *curriculum*? ¿cómo pudo robar a manos llenas y desde el primer momento sin que se enterara nadie? Lo que es tanto como decir ¿qué círculo de arrogancia e impunidad pudo amparar y encubrir esas actividades constantes? Pero no es un caso aislado: recordemos el del Director General de Farmacia de Italia y su cueva de Alí Babá donde había acumulado todo tipo de tesoros o al de Emmanuelli, Secretario de finanzas del PS francés (si bien este, al parecer, jamás actuó para su propio enriquecimiento).

El PSOE debió establecer una actitud de vigilancia y control desde el primer momento, desde el asunto de las contrataciones del Ayuntamiento de Madrid que produjo la salida de Alonso Puerta, antes incluso de 1982. No quiso hacerlo aunque se le advirtió en repetidas ocasiones. Y sin duda el liderazgo socialista tiene una enorme responsabilidad personal,

1.-J. García Añoveros, op. cit., p.24.

2.-A. Pizzorno, **La corruzione nel sistema político**, en Della Porta, Lo scambio occulto, op.cit., p.25-26.

pasiva y activa, por no haber atendido las llamadas que, desde dentro del PSOE se le hicieron para que controlara ese deslizamiento desde conductas simplemente chocantes (en el asunto Boyer y Preysler o en las obvias y públicamente conocidas -desde al menos 1986- relaciones entre el Gobernador del Banco de España y el ex-síndico de la Bolsa de Madrid, De la Concha), pasando por otras semi-aneecdóticas pero bordeando la ilegalidad (el uso del avión oficial por el Vicepresidente del Gobierno), a otras ya claramente ilegales (en el caso Guerra, en el asunto Filesa y un largo etcétera). Así, el poderoso liderazgo de Felipe González y el espejismo del maligno Guerra desmontó los controles internos del PSOE que dejó de autocontrolarse o de controlar al gobierno. Y sólo así se comprenden las declaraciones del Presidente cuando los casos Rubio o Roldán: "no estaba preparado para la deslealtad". Es cierto, no lo estaba; pero era su deber estarlo.

En todo caso, el resultado es que con ello se cierra el ciclo y el control de la corrupción queda desviado de los mecanismos políticos: se desactiva al Partido en nombre del líder, se desactiva a la oposición en nombre del consenso y el reparto, y las mayorías se suceden realimentando el problema que permanece siempre oculto, al menos oculto a las instituciones. La tarea de limpiar la democracia pasa entonces inevitablemente a la prensa o a la judicatura.

¿Cuándo? Cuando el juego de compromisos sobre el que reposa esa cadena de ocultamientos e inhibiciones se rompe por cualquier sitio, bien por una menor permisividad hacia tales conductas, bien por un mayor control institucional. Hay tres hitos en ese rompimiento. En primer lugar la evolución de la opinión pública, que a lo largo de la década socialista sufrió un fuerte deterioro en su confianza sobre la gestión de fondos públicos. El porcentaje de españoles que confiaban en una buena gestión subió del 13% en 1979 para alcanzar un máximo del 34% en 1983 pero a partir de entonces comenzó a deteriorarse de nuevo para regresar al 13% en 1990. Al tiempo el porcentaje de quienes pensaban que se malgasta la mayor parte subió nada menos que 15 puntos en el mismo período.

CONFIANZA EN LA ACCIÓN DEL GOBIERNO(1)							
La mayor parte del dinero que pagamos en impuestos el Gobierno,							
		1979	1981	1983	1985	1987	1990
-Administra bien la mayor parte		13	13	34	24	15	13
-Desperdicia algún dinero		37	41	36	37	34	37
-Malgasta una gran parte		22	26	13	20	32	37
NS/NC				17	19	19	16
(N)		1200	1200	2381	2493	3098	2488

Datos más recientes (de 1992) muestran un mayor deterioro: sólo el 10% piensa que administra bien el dinero; un 44% piensa que desperdicia algún dinero y nada menos que un 39% piensa que lo tira por la ventana(1).

1.-Datos del CIS, elaborados por M^aLuz Moran y Jorge Benedicto en La cultura política de los españoles, CIS, Madrid, 1995, p.129

El segundo hito fueron las elecciones de 1993 que debilitaron al PSOE y rompieron el pacto de no agresión con el PP, originando una agria lucha por el poder, no sólo entre los dos grandes partidos, sino incluso dentro del PSOE mismo. Finalmente, el tercer, quizás el más importante a estos efectos, se produjo día de los Inocentes de ese mismo año, lo que exige alguna explicación adicional, que dejo para más adelante. Finalmente, no debe descartarse el posible efecto indirecto de la propia crisis económica iniciada en 1992 que, al afectar al contribuyente, lleva a mayores exigencias de austeridad y control del gasto público y, por lo tanto, a una menor permisividad con la corrupción, especialmente la pública.

EL DESVANECIMIENTO DE LA POLÍTICA:

Por último, y sobredeterminando todo ello, el desvanecimiento de la política, su profesionalización, la pérdida de programas. Efectivamente, pocos días después del centenario de la Revolución Francesa, cae el muro de Berlín, símbolo de otro proyecto jacobino. Con ello desaparece la guerra fría y se cierra un ciclo político que se abrió en 1918 con la Revolución Rusa y el comienzo del enfrentamiento civil europeo entre derecha e izquierda, que iba a pasar por dos cruentas guerras civiles, las dos guerras mundiales (F. Furet). No hay alternativas a la democracia liberal. Fukuyama lo dice y al parecer nadie quiere entenderlo pues es más fácil bromear desde la ignorancia de qué significa el fin de la historia⁽¹⁾. No se trata tanto del triunfo de la derecha ni la pérdida de la izquierda; es todo el juego de la política lo que se queda sin escenario, sin papel claro que jugar pues si el comunismo se desvanece la socialdemocracia pasa a ocupar el flanco izquierda y la derecha conservadora se queda sin enemigo.

Ello ocurre al tiempo que el PSOE agota su programa, en gran medida por consunción y éxito. Efectivamente, el programa político que subyacía el gran impulso nacional de 1982 era sólo parcialmente socialista y puede resumirse en tres ideas: asentamiento y profundización de la democracia frente al fracaso de UCD y el golpe de Estado del 23-F; gestación de un Estado de Bienestar; europeización de España. En el fondo todo se reducía a dos viejas ideas del regeneracionismo español: europeizar y modernizar España pues, "España es el problema, Europa la solución" (Ortega). Pues bien, este programa estaba cumplido ya en 1989 y el PSOE hace años que carece de programa alternativo. En las últimas elecciones (1993) todo su programa fue más de lo mismo y que no venga la derecha. Por lo demás, el programa del PP no es muy distinto: que se vayan para que entremos nosotros.

Estamos pues en un limbo político, obligados a elegir entre lo malo y lo peor y sin alternativas tampoco fuera del sistema. Sin ilusiones políticas de ninguna clase. Pero cuando la política carece de ilusiones deviene un juego de poder. Se gobierna a golpe de astucia, sin otro

1.-Datos del barómetro de primavera de Demoscopia, El País, 5 de Abril de 1992.

2.-Francis Fukuyama, El fin de la historia y el último hombre, Planeta, Barcelona, 1992. He comentado el tema en **El Estado universal democrático**, Claves de Razón Práctica, ...

proyecto que gobernar o mandar, aguantando. Y se pierde, sobre todo, la tensión ética de la acción política, su referente de servicio público sometido a los intereses generales de la nación.

4. DOS COMENTARIOS FINALES AL MODO DE GESTIONAR LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA:

Pues tan importante como la emergencia de casos de corrupción, y quizás incluso más, es el modo como estos son gestionados por el aparato político y la sociedad civil. Ya que si unos y otros generan una gestión eficiente, la corrupción puede realizar su papel catártico y conducir por la senda de un progreso moral colectivo. De otro modo, los casos de corrupción por el contrario alimentan la desmoralización, el apoliticismo y debilitan la democracia. Sospecho que el caso español ejemplifica ambas tendencias casi a partes iguales.

EL MODO (PASIVO) DE APARECER O LA INSTRUMENTALIZACION MAFIOSA DE LAS INSTITUCIONES:

Ya que, a mi sincero entender, lo más preocupante de la situación española no es que haya escándalos de corrupción política, ni siquiera que estos sean numerosos, sino el modo y manera de su descubrimiento.

Pues ¿como salta esto a la prensa y a la opinión pública? ¿Como se esta resolviendo? Pues bien, casi todos los casos (Filesa, Rubio, Roldán, Cruz Roja, GAL, Laos, Lasa y Zabala y otros) han sido descubiertos por (o buzoneados a) la prensa ante la pasividad de las instituciones. Incluso quienes (como yo) sentimos inicialmente un fuerte rechazo ante al empapelamiento moral de personas ciertamente poco edificantes en su conducta económica, tenemos que reconocer hoy, *a posteriori*, el inmenso papel realizado por la prensa -y especialmente por el diario El Mundo-, no tanto investigando (eso es lo malo) pero sí al menos no callando. Pues lo cierto es que ni el Tribunal de Cuentas, ni la Fiscalía del Estado, ni la Justicia, ni la Policía, ni el Defensor del Pueblo, ni siquiera el Parlamento, han estado en el origen de su descubrimiento. Se diría que las instituciones, al igual que el Presidente, o no se han enterado o no han querido hacerlo, y cuando han actuado lo han hecho arrastradas por los acontecimientos; se han "enterado por la prensa". Desamparo institucional que continúa.

Pero eso no es todo lo malo. Lo malo no es que la democracia no haya tomado la iniciativa; lo peor es que, probablemente, es llevada del ronzal. Veamos porque. Como es sabido, la economía negra (hay cientos de investigaciones que lo demuestran) se sustenta sólo en el chantaje o en la violencia bruta que los actores económicos pueden ejercer unos contra otros. Ello es lógico. La economía delictiva carece de recursos legales; si un pacto no se cumple, no se puede acudir a los tribunales en demanda de protección. Quien comienza a operar fuera de la ley tiene que continuar operando así indefinidamente. El cumplimiento de los contratos se sustenta entonces bajo la doble amenaza de violencia y/o chantaje.

De modo que los grandes operadores de economía delictiva, los grandes corruptores, no han tenido más remedio que acumular dosieres unos contra otros, y sobre el silencio del miedo al chantaje han tejido nuevos negocios buscando aquí y allá (y sin duda obteniendo) amparo político. Pues no olvidemos que fue el mismo Guerra quien, en el Parlamento, exhibió dosieres como amenaza.

Evidentemente esos dosieres son eficaces sólo para amenazar a gente sobre la que se puede tener un dossier. Por fortuna los humanos no somos perfectos y casi todo el mundo tiene algo que ocultar, de modo que basta con ser paciente y rebuscar bastante para encontrar algo. Pero a veces sale alguien que no tiene nada o casi nada que ocultar y como un "intocable", pone la mesa patas arriba y el tinglado salta. Eso es justamente lo que a mi entender hizo Luis Angel Rojo el día de los Inocentes de 1993 al decretar la intervención del gran fraude de Banesto: poner el tinglado patas arriba. Y ese mismo día los corruptores activos empezaron a liberar dosieres contra los antiguos corruptos pasivos, buscando siempre el chantaje a (y la complicidad de) su superior. Poco a poco, para que la amenaza surta efecto; pero con constancia y apuntando cada vez más arriba, apuntando siempre un escalón más alto que el desvelado. Y los desvelados acuden entonces a sus archivos negros y desvelan nuevos nombres que generarán nuevas revelaciones. Y así el antiguo juego piramidal del ocultamiento y la corrupción se transformó de pronto en el juego piramidal del desvelamiento. En el que, al parecer, seguimos.

De modo que todo hace sospechar que la prensa no ha sido sino mensajera o transmisora de delaciones que le remitían los delincuentes y que, al final, las instituciones democráticas juegan el papel que los malvados les han asignado en sus rencillas internas, al tiempo que los acusados son víctimas de juegos político-económicos muy complejos. Viejas facturas y enemistades, amenazas a otros, deseo de hacer olvidar el propio pasado, todo ello en un confuso ceremonial. Lo único cierto es que los españoles, la democracia, asiste pasiva, ante la indiferencia de las instituciones, a un juego en el que las iniciativas las toman siempre los delincuentes. Ello hacen sus jugadas y en gran medida se responden a través y mediante la prensa, la justicia y las comisiones parlamentaria de investigación, mientras nosotros presenciamos el lamentable espectáculo.

Sin duda que las motivaciones del delator sean perversas no inhabilita *per se* la delación ni daña su veracidad. Sin duda la prensa cumple su deber al informar de lo que sabe, aun cuando las razones por las que recibe esa información sean deleznable y aun cuando con frecuencia choca la actual pasión depuradora con líneas editoriales pasadas en las que se elogiaba sin medida a personas hoy procesadas y responsables de esa misma corrupción. Pues nunca ha sido más cierta la creencia hegeliana de que es el lado malo lo que mueve la historia o que el infierno está empedrado de buenas intenciones. Pero ni la prensa al informar, ni los lectores al enterarse, ni las instituciones al reaccionar deben caer en la ingenuidad de pensar que en el juego del desvelamiento hay sólo un afán puritano de depuración pues, detrás de ese, e incluso delante y tirando de él, hay otro afán menos noble: un afán de venganza o de defensa por elevación y generalización de las responsabilidades. Sobre el que a su vez cabalgan, quizás sin control, otros intereses, esta vez más presentables: el de posicionar un periódico ganando cuota de mercado a costa de otros, o el de posicionar un partido político ganando cuota electoral a costa de otros. De modo que, si bien nada hace sospechar que haya podido producirse una conspiración o conjura -como con frecuencia ha venido repitiendo el PSOE y, en ocasiones, el propio gobierno- no cabe duda

que la dinámica depuradora ha estado animada por una pluralidad de fuerzas e intereses objetivamente coaligados y -lo que es más importante- conscientes de esa alianza tácita que explotaban en mutuo provecho y a cuyo servicio, conscientes o no, estaban numerosos periodistas.

Esa confusión ha generado un doble vínculo ético de difícil solución. Pues con frecuencia el "bando depurador" estaba objetivamente sirviendo intereses espurios, muy alejados de su limpia legitimación aparente. Pero también viceversa, el "bando ocultador", aparentemente culpable, era vapuleado una y otra vez con escándalos de pacotilla (como el caso Palomino o Crillon), pues la credibilidad perdida no se recupera con palabras. De modo que unos parecen decir: contra el PSOE, todo vale. Y los otros responder: a favor del PSOE todo vale. Un juego simétrico ciertamente muy pernicioso para la salud democrática del País.

EL MODO PASIVO DE REACCIONAR O LA POLITIZACION DE LA JUSTICIA:

Finalmente, debe destacarse que los casos de corrupción han sido inconscientemente aireados y reforzados por el tratamiento poco adecuado que ha recibido por parte de los partidos a quienes afectaba y/o del gobierno. Y ello a causa de la confusión entre el principio de presunción jurídica de inocencia y la presunción política de inocencia, confusión que ha llevado a la inacción bajo el supuesto de que todo eran mentiras o infundios y que, por lo tanto, carecían de relevancia, no ya jurídica sino también política.

Hemos sido incapaces de aplicar -señalaba Moscovici en relación con Francia-, para los casos que nos concernían, una lógica política. El partido socialista debería tomar distancias con aquellos de sus miembros que le comprometen, que le toman en cierto modo de rehén. No solamente no lo ha hecho sino que les ha garantizado la misma solidaridad que se debería a honestos soldados enviados con la misión de financiar el partido. Es un error cuyos efectos aun se sienten. Hace falta que encontremos formas de regulación propiamente políticas con el fin de aplicar en tales casos, no una justicia, sino una sanción política(1).

En este sentido debemos comenzar distinguiendo la responsabilidad política de la jurídica(1). Pues hay conductas de las que se responde política y no jurídicamente, como por ejemplo, de mentir a la opinión pública. Y hay conductas de las que se responde jurídica y no políticamente (por ej. si un político es sancionado a pagar una indemnización por causas objetivas o sin culpa o dolo), que no son relevantes en este contexto. Y otras, finalmente por las que se responde políticamente primero y jurídicamente después.

No hace falta pues que la acusación sea jurídicamente punible para que pueda exigirse responsabilidad política. Pero con mayor motivo aún si este último es el caso.

1.-P. Moscovici, op. cit.,p. 5.

2.-Véase Joaquín García Morillo, **La responsabilidad política**, en Claves de Razón Práctica, 45(1994)32 ss.

De entrada porque si en tales casos no se actúa con premura, las decisiones judiciales adquieren un carácter marcadamente político e inevitablemente partidista. La decisión de procesar o no, de encarcelar o no, de sancionar o no, daña a un partido y beneficia a otro. La acción de la justicia se politiza y se tergiversa. Es fácil caer en la tentación de que el juez aparece movido por intereses partidistas o políticos. El único modo de evitar esa inevitable politización de la justicia es separar claramente el enjuiciamiento de responsabilidad política del enjuiciamiento de responsabilidad jurídica. Y las Constituciones prevén mecanismos para poder hacerlo; desde la exigencia de dimisión a las comisiones parlamentarias de investigación. Ciertamente que estas son "ceremonias de degradación de estatus"⁽¹⁾ contra la que debe luchar el acusado, pero quien ocupa un cargo público sabe que ese es uno de sus riesgos. Como sabe también que puede salir y deberá salir políticamente absuelto, indemne y rehabilitado si no existe actuación políticamente sancionable.

Por supuesto, la mera acusación formulada por un periódico o la oposición no merece consideración seria, y ello ocurre con excesiva frecuencia a medida que la credibilidad popular aumenta. Basta, sin embargo, con que la persona acusada no pueda responder adecuadamente y la sospecha encuentre suficiente fundamentación racional en la opinión pública para que el acusado, aunque haya sido acusado injustamente, presente su dimisión inmediata o sea obligado a hacerlo por su superior. No porque con ello avala la acusación sino porque la dignidad del cargo que ocupa no admite la duda, que debe ser inmediatamente despejada, y nadie es insustituible. No se trata pues de aceptar o no la acusación, y debería recalcarse con firmeza que el político que dimite ante una acusación no lo hace porque se considera culpable sino porque se considera serio y responsable y acepta las obligaciones inherentes a la dignidad del cargo que ocupa. Pues, *a sensu contrario*, habría una seria sospecha acerca de la corrección de sus actuaciones, viciadas por la imagen de inculpamiento, con la consiguiente alarma y desmoralización social. No es casual si se les exige a los políticos, no que sean honrados, sino que además lo parezcan, pues sólo quien lo parece puede representar adecuadamente la dignidad que ostenta.

Es evidente que el paso desde la simple sospecha a lo que he llamado "suficiente fundamentación racional" es complejo. No se trata de que se hayan encontrado pruebas y menos aun de que estas sean suficientes para la certeza moral (pues esto nos introduce ya en la frontera del tema penal), sino de que se hayan aducido pruebas que, de ser ciertas, implicarían al responsable, y frente a las cuales carece de explicación inmediata suficiente. Pues, incluso si es inocente y todo es una estratagema de la oposición, hace más daño al interés general mantener en el cargo a un político acusado que cesarlo y sustituirlo por otro. Y por supuesto, tan pronto la acusación es despejada, será igualmente obligación moral (y política) del gobierno o partido que le obligó a cesar, el rehabilitarlo públicamente.

Ni que decir tiene que si la judicatura aprecia indicios racionales suficientes como para procesar a un político, el deber de su partido y del gobierno es apoyarle privadamente (si es que cree en su inocencia) manteniendo la más escrupulosa neutralidad política y pública. Y ello por numerosas razones. Porque lo contrario es tanto como alinearse con el procesado; en el límite, sentar al gobierno y/o a un partido en el banquillo de los acusados. Porque eso

1.-H. Garfinkel, **Conditions of Successful Degradation Ceremonies** en American Journal of Sociology, 61(1955).

es tanto como dudar de la neutralidad y objetividad de la administración de justicia, cosa que un gobierno no puede hacer jamás. Y finalmente porque ello lleva a un enfrentamiento entre el ejecutivo y el judicial, dañino para el primero si el juez, finalmente tiene razón; pero dañino también para el judicial si al final resulta que el juez se equivoca y el acusado queda en libertad.

5. CONCLUSIONES:

Se ha tratado de argumentar que la oleada de corrupción (política y económica) que ha abrumado a la sociedad española desde las elecciones de 1993 es el resultado de una serie de factores coyunturales incidiendo sobre otros estructurales, de mayor estabilidad. Estos últimos son la supervivencia de un *ethos* económico pre-moderno, adaptado a la actividad económica de una sociedad tradicional y de empresa familiar, y que tolera sin dificultad una amplia economía negra, socialmente aceptada. Sobre este tejido social inciden al menos tres factores coyunturales. En primer lugar una nueva ética económica hipercapitalista que privilegia las actividades financieras especulativas a corto plazo y una "economía de casino" y que refuerza la alta valoración, tradicional en España, del golpe de suerte astuto frente a la tenacidad empresarial. En segundo lugar, la propia modernización de la economía que asume principios de desregulación, descentralización, eficiencia de mercado y privatización a costa de un mayor control, y ello justamente al tiempo que el control político de la actividad económica crece bruscamente. Finalmente, el bloqueo por razones políticas de los controles institucionales, justo cuando eran más necesarios, que impiden un control "fino", cotidiano y rutinario de los casos de corrupción, remansándolos fuera del sistema y ocultándolos. Esto explicaría no sólo la génesis de la corrupción española sino también su gran alcance y extensión.

Que tales actividades hayan empezado a ser desveladas a partir de 1993 (y no antes) revela que detrás del ímpetu depurador había una agria lucha por el poder que aprovecha legítimamente las oportunidades desatadas por los escándalos pero genera otras oportunidades menos justificables. En todo caso, si malo es el desvelamiento de casos graves de corrupción, peor es el tratamiento que estos han recibido por parte de las autoridades.

Este libro pretende no sólo un análisis sino también generar esbozos de soluciones a los problemas que plantea. Las páginas anteriores han tratado de esbozar algunas de tales soluciones. Queda sólo su enumeración formal:

1.-La cultura económica de los españoles, y muy especialmente su *ethos* económico y empresarial, requiere probablemente una tarea crítica en la que los intelectuales, los medios de comunicación y las instituciones educativas tienen una gran labor que realizar, apoyados por asociaciones empresariales y los poderes públicos. No solo las formas de corrupción sino los fraudes "blancos", socialmente aceptados, deben ser objeto de análisis y crítica pues si es irritante la patrimonialización de la administración por las autoridades, también es ilegal e inhumana la patrimonialización por particulares evadiendo impuestos, cobrando el desempleo

indebidamente y un largo etcétera de prácticas usuales que son, simple y llanamente, un fraude a la colectividad.

2.-Debería revisarse la legislación actual que si no favorece, al menos permite la corrupción política en materia como contratación de obras y servicios, selección de funcionarios, control *a priori* y *a posteriori* del gasto público. Quien sabe que puede ser descubierto cuida su conducta. La sensación de impunidad es la fuente de toda corrupción.

3.-La politización de las instituciones (bien vía mayorías absolutas, bien vía reparto, un derivación perversa de la cultura del consenso de la transición), causa daños irreparables a su funcionamiento democrático. Los partidos políticos deberían aprender (y los electores exigir) un respeto escrupuloso de la independencia política de instituciones esenciales como el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas, la Fiscalía del Estado, los órganos de información públicos (TVE) etc. Aunque sólo sea por razones egoístas pues la politización de tales órganos, que hoy puede jugar mi favor, mañana puede jugar a mi contra.

4.-El liderazgo político tiene un indudable efecto ejemplificador y, por lo tanto, también desmoralizador. Un Presidente del Gobierno, un Vicepresidente, un Ministro, deben ser y serán rigurosamente fiscalizados por la opinión pública en el uso que hacen de fondos presupuestarios de todo orden. Por lo demás, es evidente que el poder corrompe sutilmente, haciendo hoy usual lo que ayer era chocante, acostumbrando a los poderosos al uso, no ya discrecional sino arbitrario, de ese poder. La opinión pública española, sin duda como consecuencia del esfuerzo fiscal que es obligada a soportar, es cada día más consciente del despilfarro o mal uso de su dinero por las administraciones públicas en general, especialmente tras la grave crisis de las economías familiares de los últimos años. En estas condiciones es necesario instaurar una cultura de austeridad en las administraciones públicas y es necesario que esa cultura se exhiba y muestre con gestos patentes ante la opinión pública. Cuidando sin embargo de que ello no lleve a una hipócrita reducción de salarios que descualifique los cargos públicos y/o pueda redundar en el desprestigio de la administración y, en general, de lo "público". Al contrario, exhibiendo el cuidado y la atención con que todo buen gestor debe disponer de fondos de los que es mero depositario.

5.-La práctica de posponer la exigencia de responsabilidades políticas a la previa clarificación de responsabilidades penales causa inevitablemente la politización de la justicia. Es evidente por ejemplo que la resolución del caso Rubio, a pesar de sus excesos en el enjuiciamiento parlamentario, permitió la total despolitización del posterior enjuiciamiento legal, liberando a la judicatura de una hipoteca que ha pesado como una losa en los casos Vera, Barrionuevo y otros. El ejecutivo y el legislativo no pueden esperar a que el judicial les resuelva sus problemas y deben adelantarse a él de modo que la justicia juzgue a ciudadanos comunes, no a parlamentarios o Ministros.

BIBLIOGRAFIA

Alonso González, L.A. **Ideas para una teoría de la corrupción** en Información Comercial Española 741 (1995) 71.

Banfield, E.C., **Corruption as a feature of governmental organization**, Journal of Law and Economics, 18, 3 (1975) 587.

Beenstock, M., **Corruption and development**, World Development, 7 (1979) 15.

- Blanco Valdés, Roberto L. **La financiación de los partidos**, Claves de Razón Práctica, 49 (1995) 36.
- Bresson, J.C., **Corruption, pouvoir discrétionnaire et rentes**, Le Débat, 77 (1993) 26.
- Cadot, O., **Corruption as a Gamble**, Journal of Public Economics 33 (1987) 223.
- Cebrián, Juan Luis, **Ética y estética de los negocios**, Claves de Razón Práctica, 33 (1993) 18.
- Dahrendorf, R., Reflexiones sobre la revolución en Europa, Emecé, Barcelona, 1991.
- De Juan Chocano, A., **Manifestaciones del comportamiento fraudulento en España**, en Información Comercial Española 741 (1995) 55ss.
- Della Porta, A. Lo scambio occulto. Casi di corruzione in Italia, Il Mulino, Bologna, 1992.
- García Añoveros, Jaime, **Evasión fiscal y fraude tributario**, Claves de Razón Práctica, 47 (1994) 18.
- García Morillo, J. **La responsabilidad política**, en Claves de Razón Práctica, 45 (1994) 32.
- Gardiner, J. y Lyman, Th., Decisions for Sale: Corruption in Local Land-Use Regulation, Praeger, New York, 1978.
- Gomis, Lorenzo, **A espaldas del ciudadano**, El Ciervo, 505 (1993) 3.
- Heidenheimner, A. J. **Behavioral and Normative Perspectives on the Perception of Corruption** en A.H.Heidenheimer (ed) Political Corruption, Transaction, New Brunswick, 1970.
- Instituto de Estudios Fiscales, Informe sobre el fraude en España, Madrid, 1995.
- Jiménez de Parga, M. **La corrupción en la democracia**, en Claves de Razón Práctica, 29 (1993) 8.
- Jiménez Sánchez, F. **¿Cruzados o falseos? La complejidad de los escándalos políticos** en Claves de Razón Práctica, 45 (1994) 9.
- Jiménez Sánchez, F., Revista Española de Investigaciones Sociológicas
- Klitgaard, R., **Estrategias para combatir la corrupción** en Información Comercial Española, 741 (1995) 28.
- Leguina, J., **Corruptio optimi pessima**, Claves de Razón Práctica, 30(1993)10ss.
- Luttwak, E. **The Italian Revolution**, London Review of Books, 15,16 (1993).
- Macrae, J., **Underdevelopment and the economics of Corruption. A Game-Theory Approach**, World Development, 10, 8 (1982) 677.
- Manzetti, L. **Market Reforms and Corruption in Latin America**, trabajo no publicado, North-South Center, University of Miami.
- Maravall, J.M. Los resultados de la democracia, Alianza Editorial, Madrid, 1995.
- Mény, Y., La corruption de la République, Fayard, Paris, 1992.
- Mény, Y. **Le décennie de la corruption**, Le Débat, 77(1993) 15.
- Miret Magdalena, E., **Moralidad pública**, El Ciervo, 504(1993) 19.

- Moran, M^a Luz y Benedicto, J, La cultura política de los españoles, CIS, Madrid, 1995.
- Morán, F., **La deslegitimación relativa de la democracia**, Claves de Razón Práctica, 33 (1993) 10.
- Moscovici, P. **Le coût de la démocratie**, Le Débat, 77 (1993) 4.
- Nas, T., Price, A., y Weber, C., **A Policy-Oriented Theory of Corruption**, American Political Science Review, 80 (1986) 107.
- Noonan, J.T. Bribes, MacMillan, New York, 1985.
- Pizzorno, A., **La corruzione nel sistema politico**, en Della Porta, Lo scambio oculto, op.cit.
- Posada Carbó, E. **Corrupción y democracia. La rebelión del ciudadano indignado**, en Claves de Razón Práctica, 45 (1944) 16.
- Remnick, D. Lenin's Tomb. The Last Days of the Soviet Empire, Vintage Books, New York, 1994.
- Rose-Akerman, S., Corruption; A Study in Political Economy, Academic Press, New York, 1978.
- Sabán Godoy, A., El marco jurídico de la corrupción, Civitas, Madrid, 1991.
- Sabán Godoy, Alfonso, **La corrupción política**, Claves de Razón Práctica, 19(1992)24.
- Tanzi, V., **Corrupción, sector público y mercados** en Información Comercial Española 741 (1995) 9.
- Theobald, R., Corruption, Development and Underdevelopment, Duke University Press, Durham, 1990.
- Tollison, R.D., **Rent-seeking, A survey**, Kyklos, 35, 4 (1982) 575.
- Tullock, G., **The Backward Society. Static Inefficiency, Rent Seeking and the Rule of Law** en J.Buchanan y R.Tollison, The Theory of Public Choice, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1984, p. 224 ss.
- Vitrani, F., **Italia: corrupción, criminalidad y política**, Cuatrosemanas y Le Monde Diplomatique, 7(1993) 11.