

ALGUNAS ACOTACIONES AL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN

Sergio Roque González; Antonio Pérez Guzmán
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

RESUMEN:

El presente trabajo contiene una digresión acerca del fenómeno de la corrupción en el ámbito de lo público. Sin entrar en una discusión sobre la definición precisa del fenómeno, valiéndonos con la idea cotidiana que del mismo tenemos, señalamos que los economistas en general han observado el fenómeno de la corrupción como algo *natural*, dados el contexto en el que se desarrolla la gestión pública y el supuesto básico del *homo economicus*. Asimismo, se señala que los economistas, por un lado, han rechazado la asociación entre capitalismo y corrupción; antes al contrario, creen que el espíritu capitalista empuja a los individuos a un comportamiento no oportunista y, por otro, han rechazado que el problema de la corrupción deba abordarse apelando a las conciencias de los individuos (la moral), creen que la solución está en el diseño de las reglas de juego de la interacción social. Por último, con apoyo principalmente en la teoría de la agencia se muestra el contexto en el que se desarrolla la decisión pública (*public choice*), hecho que procura a políticos, funcionarios y grupos de interés —el llamado triángulo de hierro— el tener una *prima* a corromperse.

Esta pequeña investigación tuvo su punto de partida en el fenómeno de la corrupción¹ económica en el ámbito de la política y en las consecuencias que el mismo tiene para la estabilidad de los sistemas democráticos. Teníamos la intuición de que con la teoría económica como soporte el fenómeno sería fácilmente explicable, no entendiendo el porqué los medios de comunicación magnifican algo que en, base a unos pocos supuestos de comportamiento, se despliega *natural*².

Esta primera intuición se confirmó a medida que repasamos los escritos de algunos de los grandes economistas, filósofos y politólogos de épocas pasadas y contemporáneos. Así, Stigler, refiriendo a Adam Smith y a la fuerte preferencia de éste por la actividad económica privada, explica que desconfiaba profundamente del Estado. “Esta desconfianza, debo subrayarlo, era primordial en los estímulos más que en las competencias del Estado. Smith no hace mucho caso en la conducta gubernamental inepta; en efecto, cree claramente que en lo que a eficiencia se refiere las compañías por acciones y aún más las universidades, tenían más delito que el Estado. Su queja real contra el Estado es que se trata de una criatura de grupos articulados y orientados a su provecho propio; y por encima de todos, los comerciantes y fabricantes. El cuerpo legislativo se ve dirigido más que por una visión amplia del bien común, por la tumultuosa importunidad de los intereses parciales” (Stigler, 1981:31).

También Montesquieu, en su *Del espíritu de las Leyes*, libro II, refiriéndose a los principios de la democracia, dice que “cuando la virtud deja de existir, la ambición entra en corazones capaces de recibirla y la codicia se apodera de todo lo demás[...]. Antes, los bienes de los particulares constituían el tesoro público, pero en cuanto la virtud se pierde, el tesoro público se convierte en patrimonio de los particulares. La República es un despojo y su fuerza ya no es más que el poder de algunos ciudadanos y la licencia de todos.” (Montesquieu, 1750:28).

En la misma línea, Piguó, refiriéndose a las diferencias de la eficacia en el sector público, sostiene que “no podemos esperar que ninguna autoridad pública obtendrá o siquiera intentará conseguir ese ideal [de la competencia perfecta]. Dichas autoridades también pueden presentar casos de ignorancia, presiones sectoriales y corrupción personal debido a intereses privados.” (Piguó, 1932:281).

La lista de citas, en las que, de un modo directo o indirecto, los investigadores sociales han abordado el fenómeno de la corrupción en el ámbito público sería enorme. Podemos encontrarlas, a modo de muestra, en Ricardo Pareto, Hobbes, Locke, Aristóteles, Tocqueville, Buchanan, Tullock, Downs,

¹ Sin intentar ser muy precisos, entendemos por corrupción económica en el ámbito de la política todas aquellas manifestaciones en las cuales los políticos y burócratas hacen un uso ilícito del patrimonio de los A.A. P.P. para provecho propio y/o de terceros, o bien admiten sobornos de personas o grupos concediendo determinados favores en forma de regulaciones. Nos basta con la idea intuitiva que poseemos de este fenómeno.

² El problema no es la denuncia pública de la corrupción, sino la magnificencia partidista de los hechos que tienen causas comunes y lógicas, no centrandó el asunto en la pedagogía sino en la demagogia.

Coase... Lo que más llama la atención de las posturas de los economistas, frente a otros investigadores sociales, es que suelen *descontarla*, la dan como dada; como un hecho evidente si consideramos el supuesto del comportamiento egoísta (oportunisto) de los agentes. Por tanto, cuando abordan cualquier intervención pública o comparación de “lo público” y “lo privado”, el comportamiento corrupto se trata muchas veces como un parámetro. En cambio, los autores que adscribimos a los campos de la política y de la filosofía política suelen darle a este fenómeno una trascendencia analítica mayor, pues no en vano suelen considerar las repercusiones que para los regímenes democráticos y su estabilidad suelen tener³. Quizás es el asunto que más vulnerables hace a los gobiernos frente a los críticos de la oposición, pero lo peor es que es un instrumento poderoso en manos de aquellos que se posesionan al margen de las reglas democráticas.

Sostienen los politólogos que el auge de una ideología tribal (no democrática) a costa del proyecto racional de una construcción ciudadana se produce, en efecto, “no solo por el impulso de la identidad esencialista. Ocurre también por el incremento de la corrupción.” (Recalde, 1995:109). También se adhiere a esa opinión Juan J. Linz (1996), para quien el disenso entre los partidos, los esfuerzos para desacreditar al contrario y el caracterizar a los partidos como representantes de los intereses parciales en conflicto con el interés público son conductas normales, naturales y legítimas dentro del proceso democrático. El estilo, la intensidad y el uso de mala fe de estas conductas marcan la distinción entre la oposición leal y desleal. “Como la corrupción con toda seguridad se hace especialmente visible en la política democrática, la oposición tiene una gran oportunidad para desacreditar como corrompidos no sólo a los líderes (y a sus asociados), sino a todo el partido, y en el caso de una oposición desleal, a todo el sistema[...] Existe una significativa correlación entre la imagen de los políticos como una clase política en conjunto deshonesto y la tendencia al empleo de medios violentos.” (Linz, 1996:62-3).

En un primer momento se pensó que la corrupción económica actual podría explicarse, en gran parte, por la necesidad de colmar la autoestima que tiene el ciudadano actual a través del éxito económico y de la riqueza, lo que origina un relajamiento de los mecanismos morales. Pronto se vislumbró que dicho argumento no tenía firme en el que anclar. La sociedad burguesa no trae, como cabría esperar, un relajamiento de los frenos morales. Precisamente, para Montesquieu, aparte de que el efecto natural del comercio es la paz entre las naciones, el espíritu del comercio “produce en los hombres cierto sentido de la justicia estricta, opuesto, por un lado al pillaje y, por otro, a aquellas virtudes morales que hacen a los hombres poco rígidos cuando se trata de sus propios intereses y descuidados cuando se trata de los intereses ajenos.” (Montesquieu, 1750:230).

De la misma opinión es Max Weber, para quien el afán de lucro, *tendencia a enriquecerse*, son cosas que nada tiene que ver con el capitalismo. “Son tendencias que se encuentran por igual en los camareros, los médicos, los cocheros, los artistas, las *cocottes*, los funcionarios corruptibles, los jugadores, los mendigos, los soldados, los ladrones, los cruzados: el *all sorts and conditions of men*, en todos los lugares de la tierra, toda circunstancia que ofrezca una posibilidad objetiva de lograr una finalidad de lucro. Es preciso, por tanto, abandonar de una vez para siempre un concepto tan elemental e ingenuo del capitalismo, con el que nada tiene que ver la “ambición”, por ilimitada que esta sea.” (Weber, 1997:8-9). Por el contrario, sostiene que el capitalismo debería considerarse precisamente como un freno o, por lo menos, como la moderación racional de este impulso racional lucrativo⁴.

Marshall pensaba que las oportunidades de la picaresca son ciertamente más numerosas que antes; pero hay razón para pensar que los hombres no se aprovechan en mayor proporción de tales oportunidades de lo que solían hacer. Por el contrario, sostenía: “los métodos modernos de comercio implican hábitos de confianza, por una parte, y de fuerza para resistir la tentación de deshonestidad por otra, que no se dan entre la gente vulgar.” (Marshall, 1920:7).

Smith, con ecos claros de Montesquieu, había realizado mucho antes que Marshall una notable ampliación del mismo argumento: “Siempre que el comercio se introduce en cualquier país, la probidad y la formalidad lo acompañan. Estas virtudes son casi desconocidas en un país rudo y bárbaro.” (Smith, 1978:538).

³ Es evidente que también el economista veía con claridad las consecuencias de la corrupción para las libertades, pero su preocupación no era las teorías de buen gobierno, sino que su interés se ha centrado en el funcionamiento del sistema económico y la necesidad de restringir el papel del Estado en el mismo, pues reconocían que las esferas de la política y la economía están íntimamente imbricadas. Quizás desde David Ricardo la ciencia económica perdió de vista el papel de las instituciones en el sistema, visión que los paradigmas actuales reclaman.

⁴ En la postura de Weber, respecto a los frenos racionales, se observan destellos de lo que más tarde la literatura, tanto de la economía de las organizaciones como de la filosofía política llamara la moral por acuerdo o la moral por interés. A veces de denominó también efecto reputación-

Lo sostenido por Montesquieu, Marshall, Smith y Weber, es decir, la falta de correlación causal entre el fenómeno de corrupción y el capitalismo, puede corroborarse con sólo leer a los griegos clásicos, cuyo “modo de producción denominado por los marxistas *esclavitud* poco tiene de común con el que se desarrolló a partir del siglo XII en la Europa Occidental. Así, a modo de ejemplo, Aristóteles en su *Política*, libro II, Capítulo IV, sostiene que “la avidez de los hombres es insaciable; al pronto se contentan con dos óbolos⁵, pero una vez que han formado un patrimonio, sus necesidades aumentan sin cesar, hasta que sus aspiraciones no conocen límites; y aunque la naturaleza de la codicia consiste precisamente en no tener límites, los más de los hombres sólo viven para intentar saciarla.” (Aristóteles; 1974:58-9).

Si, como queda claro, la corrupción económica es un fenómeno presente en cualquier tiempo y lugar y es fruto de una avidez por enriquecerse o, en el mejor de los casos, de una intención de favorecerla en terceros a través de los medios que los individuos gestionan colectivamente, parece claro que no debe afectar sólo al ámbito de lo público, sino que debe estar extendida en el ámbito de lo que denominamos *lo privado*. No es necesario una investigación exhaustiva, basta con la información cotidiana que tenemos para percatarse de ello: dependientes que sustraen artículos o efectivo de las empresas en que trabajan; directivos que con cargo a las empresas que dirigen y administran en nombre de otros realizan gastos personales. Extraña es la empresa que no haya sufrido casos de corrupción en su seno. Pero al contrario del ámbito de lo público, en la esfera de lo privado afecta sólo a los propietarios de los derechos de propiedad, no a la comunidad como un todo. Por eso la solución será privada y opaca, salvo para las personas relacionadas con los corruptos y con quienes sufrieron las consecuencias.

Otra vez la perspicacia de Smith nos da un ejemplo de la corrupción en el ámbito de lo privado. Los empleados de las grandes compañías, como la Compañía de las Indias Orientales, asegura Smith, estaban interesados solamente en sus propias fortunas personales: “No es posible que unos empleados que se hallan manejando, en calidad de jefes, tales factorías a diez mil millas de distancia y, por tanto, fuera de la inspección de sus jefes por una simple orden de sus superiores abandonen cualquier negocio propio, desentendiéndose de la fortuna que pueden hacer, y se contenten siempre con los modestos sueldos que la compañía les paga[...] Pueden valerse de la autoridad que les confiere su calidad de gobernadores, arruinando totalmente a quienes se introduce en los artículos en que ellos operan y utilizando agentes secretos o intermediarios que no están reconocidos como tales públicamente.”⁶(Smith, 1776).

Después de haber descrito a estos empleados tan lamentablemente venales, que explotaban simultáneamente a sus dueños y víctimas, Smith se apresura a decir que no pretende una imputación al carácter de los factores (gestores) de la Compañía de las Indias Orientales, y menos referirse a personas particulares; pero lo que sí censura es la tendencia del sistema de gobierno y las circunstancias en las que operan, sin interferir en sus intenciones. “Así, son las instituciones sociales quienes deben ser castigadas: los hombres responden antes estas situaciones de modo predecible probablemente invariable.”(Stigler; 1981:13).

Si como parece, la *auri sacra fames* es tan antigua como la propia historia de la humanidad, no parece extraño que los economistas hayan introducido como un axioma básico en el núcleo de su paradigma el comportamiento egoísta y oportunismo de las personas en sus relaciones (*homo economicus*), salvo en las que caen dentro del estrecho círculo de lo próximo: familia y amistades⁷. Cabe a Nassau Senior, en su obra *Introduction y Lecture on Political Economy* de 1827, el honor de haber sido el primero en intentar formular, consciente y explícitamente, los postulados necesarios y suficientes para construir el aparato analítico de la economía. En primer lugar formula el postulado del *homo economicus*: “Que todo hombre desea obtener riqueza con el menor sacrificio posible.”(Schumpeter, 1954:884)⁸.

Ante el oportunismo y la corrupción, que son una constante en las relaciones sociales (que aunque no son ejercidos por todos sí que tienen consecuencias para todos), cabe apelar o bien a las conciencias (la moral) o bien a reglas de juego. Como queda claro en la cita anterior de Smith, los economistas han preferido centrar su atención en las reglas de juego que apelar a las conciencias de los actores :”Lo cierto es que los economistas raramente han invertido mucho tiempo en exhortar a los

⁵ Salario de los jueces en Atenas.

⁶ Cita recogida en Stigler 1981:12.

⁷ Y aún en este estrecho círculo, los economistas han aplicado sus herramientas analíticas; como ejemplo se puede nombrar los análisis de Gary S. Becker sobre matrimonio, divorcio, etc.

⁸ Es sin duda el postulado *homo economicus* el más criticado a los economistas ortodoxos por irreal y reduccionistas de la acción humana. No es nuestra intención discutir por ahora la validez analítica y predictiva del mismo.

individuos a motivaciones más altas o conductas más ejemplares... los grandes economistas, por tanto, no se han preocupado por la predicación.”(Stigler,1981:12)⁹

La apología de la “conducta correcta” no está exenta de problemas. Así, Pierre Bayle (1647-1706) planteó claramente el conflicto entre razón (interés) y religión (moral). Pasando del mundo de los conceptos al mundo de la conducta real, parangona la oposición entre la razón y la religión con la resistencia de la naturaleza humana en general a las exigencias morales. El Cristianismo, dice Bayle, es ascético, nos ordena que sometamos nuestros deseos naturales, pero la humanidad nunca podrá someterse a semejante disciplina. Aún cuando el hombre pudiera lograr la sincera profesión del Cristianismo, su naturaleza le impediría seguir su fe, pues el hombre nunca obra de acuerdo con los principios que profesa, sino que “casi siempre sigue a la pasión que reina en su alma las inclinaciones de su constitución, la fuerza de su hábito y su gusto y afición hacia algunas cosas más que hacia otras... los principios de la moral poco se siguen en el mundo.”(*Miscellaneous Reflections*, 1.272)¹⁰

La tensión entre los valores morales cristianos y las motivaciones utilitaristas la rompe Bernard Mandeville a favor de estas últimas con su obra *La Fábula de las Abejas* cuyo subtítulo *Los vicios privados hacen la prosperidad pública* nos sintetiza su contenido. Introduce al libro una breve alegoría rimada¹¹ de una colmena. Mandeville describe la deshonestidad y el egoísmo que reina en esta colmena. Comerciantes, abogados, doctores, ministros de culto, jueces, estadistas: todos son viciosos. Y, sin embargo, su perversidad es la materia prima de la que se hace el complicado mecanismo social de un gran estado, donde se los ve

“...empeñados por millones en satisfacerse mutuamente la lujuria y vanidad” (Mandeville,1729:11)

“Así, pues, cada parte estaba llena de vicios, pero todo el conjunto era un Paraíso” (Mandeville,1729:14)

Sin embargo, a las abejas no les place ver sus vicios mezclados con su prosperidad. Todos los tramposos e hipócritas peroran sobre el estado moral de su país y piden a los dioses honestidad. Esto promueve la indignación de Júpiter, quien inesperadamente otorga a la colmena su deseo. Pero al perder sus vicios, nos relata Mandeville, pierde la colmena su grandeza. De ahí su moraleja final:

“Dejad, pues, de quejaros: solo los tontos se esfuerzan por hacer de un gran panal un panal honrado. Querer gozar de los beneficios del mundo y ser famosos en la guerra, y vivir con holgura, sin grandes vicios es vana utopía en el cerebro asentada. Fraude, lujo y orgullo deben vivir mientras disfrutemos de su beneficio(...) Igualmente es beneficio el vicio cuando la Justicia lo poda y limita; y, más aún, cuando un pueblo aspira a la grandeza, tan necesario es para el Estado como es el hambre para comer”(Mandeville,1729:21).

El pensamiento de Mandeville hay que contextualizarlo; en el momento en que escribe (principio del s. XVIII) se está produciendo dos magnas corrientes del pensamiento, ascética una, racionalista la otra. Para la primera, la virtud es la transcendencia de las exigencias de la corrompida naturaleza humana. Para la otra, la virtud es la conducta ordenada por la recta razón. Pero cuando Mandeville analiza el mundo “no le fue posible encontrar la virtud: no descubrió, buscando en todo lo que quiso, ninguna acción - ni entre los más laudables - dictada exclusivamente por la razón y completamente exenta de egoísmo. Si se suprimieran todos los actos, salvo los debidos al desinterés... cesaría el comercio, las artes se harían innecesarias y la mayoría de los oficios quedarían abandonados” (Kaye,1923)¹²

Aunque muchos han juzgado a Mandeville de depravado, creemos que desde una óptica profundamente empirista y utilitarista quiso retratar la sociedad tal como es y acallar a los moralistas-envaucadores, que tras un sermón, ya sea en el púlpito, en el parlamento o en el *pub*, sólo piensan, al igual que todos, en su interés propio. Cree que los vicios deben ser manejados por un hábil político y que sólo

⁹ Esto no significa que la moral no tenga importancia para los economistas. De hecho, moral y reglas tienen una relación estrecha, pero los economistas en general han preferido apelar a las reglas como mecanismo de coordinación social. Cierto es, también, que algunos de los grandes economistas actuales tienen una cierta tendencia a subirse a los púlpitos

¹⁰ Cita tomada de Mandeville (ver bibliografía).

¹¹ Titulada “El panal Rumoso o La Redención de los Bribones”.

¹² Cita tomada de J.M. Colomer (1995), “Ilustración y liberalismo en Gran Bretaña”, Vellespín, F., ed. (1995), Alianza Editorial

serán beneficiosos cuando la justicia los poda y limita. La habilidad del político para estimular las acciones socialmente útiles y desanimar o castigar las dañinas sólo puede ser resultado de un largo proceso de formación en el conocimiento de la naturaleza humana. Y, dado que los políticos actúan también por egoísmo y vanidad, es necesario en todo caso que el poder sea ejercido a través de unos mecanismos constitucionales. Por tanto, más que al “predicador”, Mandeville nos remite a las reglas políticas, pues llega a la conclusión de que las reglas morales han sido impuestas por los gobernantes y los poderosos con el fin de reprimir las pasiones de los oprimidos para aprovecharse mejor de ellos.

Resta decir de Mandeville que su obra, aparte de su escepticismo moralista, es una de las exposiciones más diáfanas y lúcidas del *utilitarismo cosecuencialista*. Éste valora los estados sociales sólo en base de las consecuencias de los actos, sin entrar en las motivaciones que inducen los actos ni en los métodos seguidos: “[...] es el absurdo más grosero y una perfecta contradicción en los términos afirmar que un gobierno no puede cometer deliberadamente el mal para que resulte el bien; pues si un acto público, tomadas en consideración sus consecuencias, produce una mayor cantidad de bien, podría y debería ser calificado de bueno” ().

Será Adam Smith el que construya el edificio analítico más perfecto para explicar que no debemos preocuparnos mucho de cuán egoístas y corruptibles sean los seres humanos, pues con “reglas sociales adecuadas”, ese egoísmo/opportunismo se canalizará hacia el bienestar social, evitándose los esfuerzos baldíos del predicador. Inserto en la llamada Ilustración Escocesa, de la que forman parte Francis Hutcheson, David Hume, John Millar y Adam Ferguson, en la que predomina una visión del mundo dominada por lo económico, lo cultural y lo moral frente al político-militar, Smith toma de estos autores la teoría explicativa de las conductas humanas por una motivación egoísta y pasional va todavía acompañada por una cierta esperanza naturalista en la armonía social.

Smith adopta así unos supuestos de conducta de los individuos que incluyen la motivación del propio interés (aunque en un sentido amplio, que no abarca no sólo el afán de riqueza, sino la autoestima, la vanidad, el deseo de honor) y también “la propensión a tocar, permutar y cambiar una cosa por otra” (Smith, 1776:44). El propio interés del individuo mueve, pues, a ampliar relaciones de sociabilidad e intercambio, que serían imposibles de construir a gran escala sólo por motivaciones de benevolencia o simpatía. Según Smith, el individuo consigue con mayor seguridad la necesaria ayuda de otros cuando les hace ver que tal relación les puede ser también ventajosa: “El hombre [...] está casi permanentemente necesitado de la ayuda de sus semejantes, y le resultaría inútil esperarla exclusivamente de su benevolencia. Es más probable que la consiga si puede dirigir a su favor el propio interés de los demás, y mostrarles que el actuar según la demanda redundará en beneficios de ellos[...] No es la benevolencia del carnicero, el cervecero, o el panadero lo que nos procura la cena, sino el cuidado que ponen ellos en su propio beneficio”, como subraya en los conocidos párrafos de *La Riqueza de las Naciones* (Libro 1, capt. 2).

En la explicación teórica de Smith desempeña un papel central la idea de las *consecuencias intencionadas*, según la cual los resultados de las acciones humanas son independientes de sus motivaciones y de los planes deliberados previamente trazados. Su economía política se apoya sobre todo en las consecuencias inintencionadas socialmente benéficas (es decir, favorables al crecimiento de la producción destinadas al consumo o al bienestar de la sociedad) de las conductas individuales movidas por el propio interés. En este contexto utiliza la idea de *mano invisible* que ordenaría la conducta de los individuos hacia una armonía natural de intereses y que cabe identificar con la idea de “libertad natural”. Según Smith, en su actividad particular ningún individuo se propone, por lo general, promover el interés público ni sabe en que medida lo está promoviendo. Tanto si actúa como un consumidor como si lo hace en tanto que empresario “busca su propio beneficio, pero en este caso como en otros, una mano invisible lo conduce promover un objetivo que no entraba en sus propósitos... Al perseguir su propio interés frecuentemente fomentará el de la sociedad más eficazmente que si de hecho intentase fomentarlo Nunca he visto muchas cosas buenas hechas por los que pretenden actuar en bien del público...” (Smith, 1776:554)¹³.

¹³ El argumento de las causas inintencionadas sigue aún muy presente en las discusiones sobre los roles del mercado y del Estado. Así, para Novak (1982), el capitalismo se ha mostrado como el sistema más capaz de alcanzar una sociedad mejor, más justa y libre, al margen del carácter moral de intenciones de los individuos sobre los que se gesta. “Un sistema que permite que las familias individuales se enriquezcan o empobrezcan de acuerdo con sus proceder y circunstancias, en su conjunto recompensa mejor la labor de esas familias que cualquier otra forma de sociedad” (1982:89). En definitiva, nos dice Novak, ningún sistema de economía política puede escapar a los estragos que produce la pecaminosidad humana, pero -el capitalismo- ha procurado instaurar un sistema que extraiga de esas tendencias pecaminosas el mayor bien posible. Aunque se basa en el interés propio, que no es equiparable a la virtud perfecta, ha intentado obtener de él sus mayores potencialidades creativas. El capitalismo alcanza un resultado sumamente moral, paradójicamente, haciendo menos hincapié en los propósitos morales inmediatos, especialmente en el carácter eficaz del ejercicio del autointerés.

Tal como vemos en este último párrafo y en las anteriores citas el autor, es clara la desconfianza de Adam Smith -y de toda la ilustración escocesa- hacia el Estado y los políticos.¹⁴ Contrasta esta actitud con la absoluta confianza sobre la eficacia del sistema de *libertad natural* para alcanzar soluciones socialmente eficientes. Si los políticos y burócratas, en connivencia con los grupos de interés -el llamado *triángulo de hierro*- buscan sus intereses particulares y no el interés común y tienen, en principio, circunstancias que facilitan la corrupción, esto nos lleva necesariamente a las siguientes preguntas: ¿porqué el Estado? ¿por qué no dejamos todas las actividades y decisiones a los individuos y que la libre concurrencia entre ellos resuelva sus necesidades? ¿para que necesitamos al Estado si funciona tan bien el sistema de libre mercado, y además nos ahorramos el pillaje de aquellos que en los aledaños del sector público parasitan a la sociedad?

Una vez más, el propio Smith nos adelanta una explicación: de las creencias optimistas sobre las consecuencias inintencionadas de las conductas guiadas por el propio interés no se desprende, *strictu sensu*, que defienda una concepción absoluta del *laissez-faire*.

Smith postula que el sistema de *libertad natural* está asociado de forma inmanentemente con un estatuto legal previo, por lo que la libertad para perseguir su propio interés como a uno le plazca está sometida a las restricciones que aquél imponga. Sin ley, ya sea escrita o impregnada en las costumbres, no es posible el mercado. De hecho, Smith muestra una gran desconfianza en los comerciantes manufactureros, cuyos comportamientos reales empíricos observables tienden a alejarse de los supuestos teóricos del mercado en los que la competencia favorece al bien público, para dedicarse a perseguir ventajas particulares más seguras, es decir, beneficios protegidos en perjuicio del resto de los ciudadanos y en particular de los trabajadores. (*La riqueza de las Naciones*, cap.11).

Hablar del Estado es, irremediablemente en las democracias occidentales, referirse a cuatro realidades básicas: ciudadanos-votantes, políticos, partidos políticos y burocracia. El estudio de los métodos por los cuales las preferencias individuales se transforman en elecciones públicas, es decir, la interrelación entre los cuatro actores sociales señalados tenía necesariamente que ser introducido. La búsqueda de una respuesta a la pregunta: ¿por qué el Estado? obviamente no puede encontrarse sólo en un campo de la investigación. El Estado es una realidad poliédrica: realidad histórica, realidad política, realidad económica, realidad moral, realidad organizacional. No es nuestra intención aquí abordar las respuestas a la pregunta anterior, sino que, tomando como dada la justificación de la necesidad del Estado, a continuación exponemos sólo las circunstancias que posibilitan la *prima* al oportunismo en el ámbito de lo público.

Es posible caracterizar la relación entre ciudadano-votante (c.v.) y el político como una relación de agencia, que es “un contrato bajo cuyas cláusulas, una o más personas (principales [c.v.]) contratan a otra persona (el agente [político]) para que realice determinados servicios en su nombre, lo que implica cierto grado de delegación de autoridad en el agente. Si ambos contratantes son maximizadores de utilidad, existen buenas razones para pensar que el agente no actuara siempre en el mejor provecho del principal. El principal puede limitar las desviaciones de sus intereses mediante el establecimiento de incentivos adecuados para el agente, así como incurriendo en costes de control, diseñado para acotar las actividades desviacionistas del agente. Además, en ciertas situaciones será provechoso para el agente invertir recursos (costes de fidelidad estipuladas contractualmente) que garantizarán que no tomará decisiones que perjudiquen al principal[...]. Sin embargo, generalmente resulta imposible para el principal o el agente asegurar la optimización de las decisiones, desde el punto de vista del principal, sin incurrir en un coste. En la mayor parte de las relaciones de agencia, el principal y el agente incurrirán en costes de control y de garantía de fidelidad (tanto pecuniarios como no), y aún así existirán divergencias entre las decisiones del agente y aquellos otros que maximizarán la riqueza del principal. A este coste [de la divergencia] le denominamos pérdida residual” (Jensen y Meckling, 1976:261).

Aunque el análisis que caracteriza las relaciones de agencia se ha focalizado en el ámbito de la empresa y el mercado (relaciones entre proveedores-clientes, empresario-trabajador, accionista-gerente, etc.) es clara la cobertura potencial que podía prestar en el estudio de las relaciones entre ciudadanos-votantes, políticos, burócratas, partidos políticos y grupos de interés. La aplicación al ámbito de lo público de esta teoría debería tener en cuenta una serie de características diferenciadoras del contexto contractual entre las que destacamos las siguientes:

- (a) Los contratos entre c.v. y políticos no son en gran medida explícita, tienen principalmente carácter implícito y tremendamente incompletos.
- (b) Los políticos que ostentan el poder en un momento determinado pueden modificar el marco legal que regula las relaciones entre ellos y los demás agentes.

¹⁴ Hume sostenía que al elaborar un sistema de Estado y fijar los diversos contrapesos y cautelas constitucionales, debe suponerse que todo hombre es un bellaco y no tiene otro fin en sus actos que el interés personal.

- (c) La relación contractual no puede romperse hasta que no se agoten los mandatos o se forme otra coalición ganadora a través de un *voto de censura*.
- (d) Los errores que los políticos cometen no afectan, en la mayoría de los casos, a la riqueza personal acumulada. Si puede afectar en cambio a la renta futura.
- (e) El coste personal de un c.v. de controlar a los políticos y al funcionario es nuevamente desproporcionado frente al beneficio que obtiene de que el comportamiento *ex post* de ambos se ajuste a lo que explícita y/o implícitamente se ha pactado. Los problemas de acción colectiva son muy importantes (Olson, 1965).
- (f) Todas las mejoras de eficiencia (Leibenstein, 1966) que políticos y burócratas puedan realizar de sus organizaciones no incrementan de forma directa su riqueza y renta. Por tanto, los incentivos para ser eficientes son débiles, de *baja potencia*. No existe renta residual apropiable como en el caso de empresarios y directivos. Además puede darse una especie de *ley de Gresham* de los funcionarios, en la que las actitudes responsables se vean desplazadas por los oportunistas.
- (g) Existe una mayor “separación” informativa entre el c.v. respecto a los políticos y burócratas que la existente entre accionistas y gerentes o entre empresarios y empleados. Aunque el c.v. pudiese tener datos ciertos sobre los resultados de proyectos y servicios, no tiene nada parecido al mercado de capitales de las empresas (bolsa) para comparar rendimientos. La asimetría informativa es mayor, la calidad de los servicios tiene problemas importantes de medición y no existen incentivos para diseñar estructuras que la faciliten, tal y como ocurre en el mercado.
- (h) La variable ideológica, al existir falta de información perfecta sobre la actuación de las administraciones públicas, es fundamental. A través de los “mitos” y “representaciones de la realidad”, la distorsión de los hechos le permite a burócratas y funcionarios un mayor comportamiento oportunista (riesgo moral).¹⁵
- (i) El empleo en el sector público suele ser permanente y las retribuciones no están sujetas a incentivos por desempeños u objetivos. Las funciones son generalistas en la mayoría de los casos.
- (j) Todos los c.v., hayan o no votado por el grupo en el poder, soportan las consecuencias de las decisiones de los políticos y burócratas. No existe el mecanismo de “salida”(Hirshman, 1970).
- (k) El político puede conseguir parte de los recursos que los c.v. ponen a su disposición para defenderse de los mismos c.v. ante las imputaciones de corrupción.
- (l) Los mercados políticos y la prensa independientes son sucedáneos débiles del mercado de capitales. Sin ellos, las posibilidades de control y de disciplina de políticos y burócratas serían bajos y, por tanto, las posibilidades para el oportunismo enormes.

En base a las características señaladas del ámbito de lo público y apoyándonos en el trabajo seminal de Jensen y Meckling (1976), no es difícil llegar a la hipótesis de que el político y el burócrata, con presencia o no de grupos de interés articulados, tienen una *prima* a comportarse con oportunismo, es decir, a dedicar recursos del sector público a su provecho personal, tanto en forma pecuniaria (*mordidas*, cheques desviados...) como en beneficios no pecuniarios (despachos lujosos, personal subalterno innecesario, tiempo libre...).

CONCLUSIONES

A modo de conclusiones de esta pequeña digresión acerca del fenómeno de la corrupción, podemos destacar las siguientes: i) que el fenómeno de la corrupción afecta por igual al ámbito de lo público y de lo privado, pero que en aquél, por la estructura de la elección colectiva (*public choice*), existe una *prima* al comportamiento oportunista; ii) que la elección colectiva es necesaria simplemente por vivir en sociedad; iii) que los economistas han sido reacios a subirse a los púlpitos; que han preferido tomar a los individuos tal como son y se han preocupado en estudiar las reglas de juego que mejor canalizan el egoísmo hacia las soluciones sociales Pareto-superiores.

¹⁵ Una persona que ante un caso de corrupción en su empresa reacciona con una absoluta inflexibilidad puede “invertirse” todos los argumentos imaginables para disculpar la corrupción de “su partido” o de su “líder”..

BIBLIOGRAFÍA

- ARISTÓTELES (1974): *LA POLÍTICA*. ESPASA-CALPE.MADRID.
- HIRSMAN, A.O. (1970): *EXIT, VOICE AND LOYALTY.RESPONSES TO DECLINE IN FIRMS, ORGANIZATIONS AND STATES*. HARVARD UNIVERSITY PRESS. CAMBRIDGE, MASS.
- JENSEN, M. Y MECKLING, W. (1976): "THEORY OF THE FIRM: MANGERIAL BEHAVIOR, AGENCY COSTS, AND OWNERSHIP STRUCTURE". *THE JUORNAL FINANCIAL ECONOMICS*, 3: 305-60.
- OLSON, M. (1965) : *THE LOGIC OF COLLECTIVE ACTION.PUBLIC GOODS AND THE THEORY OF GROUPS*. HARVARD UNIVERSITY PRESS. MASS.
- LEIBENSTEIN, H. (1966): "ALLOCATIVE EFFICIENCY AND X-EFFICIENCY". *THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW*, 56: 392-415.
- LINZ, J.J. (1995): *LA QUIEBRA DE LAS DEMOCRACIAS*. ALIANZA.MADRID.
- MANDEVILLE, B. (1729): *THE FABLE OF THE BEES: OR PRIVATE VICES, PUBLIC BENEFITS*. (TRAD. FCE, 1997).
- MARSHALL, A. (1920): *PRINCIPLES OF ECONOMICS*.MACMILLAN.LONDRES.
- MONTESQUIEU, C. L . (1750): *DE LÉSPIRIT DES LOIS*. (TRADUC. ALTAYA, 1993)
- NOVAK, M. (1982): *THE SPIRIT OF DEMOCRATIC CAPITALIM*. SIMÓN & SCHUSTER.NEW YORK.
- PIGUO,A.C. (1932):*THE ECONOMICS OF WELFARE*. MACMILLAN. LONDRES. (TRAD. AGUILAR, 1946).
- RECALDE, J.R. (1995): *CRISIS Y DESCOMPOSICIÓN DE LA POLÍTICA*. ALIANZA. MADRID.
- SCHUMPETER, A.J. (1954): *HISTORY OF ECONOMIC ANALYSIS*.OXFORD UNIVERSITY PRESS(TRAD. ARIEL, 1971).
- SMITH, A. (1776): *AN INQUIRY INTO THE NATURE AND CAUSES OF THE WEALTH OF NATIONS*. (TRAD. ALIANZA, 1994)
- SMITH, A. (1978): *LECTURES OF ECONOMIC ANALYSIS*.CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS.
- STIGLER, J. G. (1981): *THE ECONOMIST AS PREACHER*. THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS. CHICAGO. (TRAD. EDICIONES FOLIO, 1997).
- WEBER, M. (1997): *LA ÉTICA PROTESTANTE Y EL ESPÍRITU DEL CAPITALISMO*. PENÍNSULA. BARCELONA.