
LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA

Por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. Gonzalo Fernández de la Mora*

INTRODUCCIÓN

Corrupción es un término polisémico que aquí se utiliza principalmente en su acepción de soborno. Pero no se trata, por ejemplo, del soborno a un abogado contrario para que cometa errores procesales, ni del soborno a un administrador para que perjudique al propietario; se trata del soborno a funcionarios públicos en el ejercicio de la misión que les ha encomendado la Administración sea local, regional o estatal. Es la especie de soborno de mayores efectos generales.

Tanto en el soborno privado como en el público hay tres afectados: el que soborna, el sobornado y el perjudicado. Pero en el soborno público, ese perjudicado no es un individuo o una empresa, es la sociedad entera puesto que los caudales desviados le pertenecen. La malversación del funcionario incide, por activa o por pasiva, sobre cualquier ciudadano, sea beneficiario o contribuyente; todos robados.

Acerca del tema hay ya una importante bibliografía internacional en la que destacan algunos tratados¹, flanqueados por centenares de artículos mo-

* Sesión del día 26 de noviembre de 1997.

¹ S. H. Altas: *Corruption: its nature, causes, consequences and functions*, Aldershot 1990; A. Carlucci: *Tangentomani*, Milán 1992; A. Cortina *et al.*: *Corrupción y ética*,

nográficos; pero en España la cuestión, abordada tangencial o partidariamente, no ha sido planteada desde una teoría general.

En nuestros días, la corrupción administrativa no ha sido ocasional, sino sistemática, y no sólo personal, sino también institucional. Por ejemplo, en Italia más de la cuarta parte de los parlamentarios ha llegado a estar bajo investigación, y el secretario general del partido socialista huyó para sustraerse a una pena de cárcel.

I. LA PERSPECTIVA JURÍDICA

Los juristas han tipificado delitos, y los delincuentes han perfeccionado sus técnicas; pero en punto a criminalidad, la especie humana pronto descubrió casi todo. En maldad «nihil novum sub sole». A la manipulación del erario en beneficio del propio funcionario los romanos la denominaron «peculatus» porque inicialmente las multas se pagaban en «pecus», o sea, ganado². Una *Lex Julia de peculatu*, promulgada en tiempo de Augusto, imponía la deportación a los malversadores; pero normas imperiales posteriores llegaron hasta la pena capital. Nuestro Alfonso X trasladó a sus *Partidas* la legislación romana y previó incluso la condena a muerte para ciertos casos. Todos los códigos penales españoles, desde el de 1822 al de 1995 han tipificado los delitos contra la Administración aunque no el genérico de peculado, que en el lenguaje común envuelve cualquier sustracción de caudales públicos por aquél a quien solemnemente se ha encargado su gestión.

Deusto 1996; D. Della Porta: *Lo scambio occulto*, Bolonia 1992; D. Della Porta, et al.: *Démocratie et corruption en Europe*, París 1995; M. Fraga Iribarne: *Corrupción y política*, transcripción de la disertación en la Academia de Ciencias Morales y Políticas, 14 de mayo de 1996; A. J. Heidenheimer et al.: *Political corruption. A handbook*, New Brunswick 1989; P. Meney: *La kleptocratie*, París 1982; Y. Meney: *La corruption de la République*, París 1992; J.T. Noonan: *Bribes*, Nueva York 1984; S. Rose-Ackerman: *Corruption*, Nueva York 1978; A. Sabán Godoy: *El marco jurídico de la corrupción*, Madrid 1991; J. Scott: *Comparative political corruption*, Englewood 1972.

² «Peculatus furtum publicum a pecore dictum, sicut et pecunia, eo quod antique romanorum nihil praeter pecora habebant» (P. Festo: *De significatu verborum*, ed. Keil 233,6).

El vigente Código Penal español (24-XI-1995), aprobado con la abstención de la oposición parlamentaria, tipifica varias formas de delitos contra la Administración. Como manifestaciones muy características de corrupción figuran las cuatro siguientes:

a) Incurre en «cohecho» el funcionario que acepte dádivas por ejecutar un acto delictivo injusto o no prohibido o simplemente propio de su cargo (arts. 419-426).

b) Incurre en «tráfico de influencias» el funcionario que presiona a otro para que actúe en beneficio de alguien (arts. 428-429).

c) Incurre en «malversación» el funcionario que sustrae caudales públicos o les da un destino ajeno al previsto (arts. 432-433).

d) Incurre en «defraudación» el que indebidamente otorga contratos, hace liquidaciones o percibe aranceles o minutas (arts. 436-438) en perjuicio de la Administración.

De estos cuatro tipos de delito el más frecuente y el que permite beneficiarse en cantidades más elevadas es ahora el de defraudación en la contratación pública. Para llevarlo a cabo se hace pagar a la Administración un precio superior al real para beneficiarse con la diferencia; es una sustracción encubierta a través de una tercera persona —el contratista— que se cree beneficiado por la adjudicación. El previsto y declarado cobro de comisiones por los agentes comerciales es una práctica lícita; pero es culpable cuando los perceptores son funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo. En el primer caso se aplican abiertamente reglamentaciones y reglas de mercado, mientras que en el segundo se opera clandestinamente y sin márgenes predeterminados.

Se trata de un hurto en beneficio propio o de terceros; pero con tres circunstancias agravantes (1, 6 y 7 del art. 22). Hay, en primer lugar, alevosía porque en el momento de cometer el delito el funcionario no corre riesgo. Hay, en segundo lugar, abuso de confianza porque la persona delinque aprovechándose de la situación de valimiento o privilegio que el robado le ha atribuido. Finalmente, el culpable ejerce una función pública. El Derecho penal considera, pues, la corrupción con una triple cualificación negativa; es un delito especialmente odioso.

Lo que verdaderamente distingue a unos ordenamientos penales de otros es la actuación más o menos enérgica de la fiscalización, y la mayor o me-

nor gravedad de las sanciones. Por eso, análogas tipificaciones formales pueden conducir a resultados muy divergentes que van desde la permisividad hasta la dureza³.

II. LA PERSPECTIVA MORAL

Los corruptos y sus afines por complicidad o por indiferentismo ético suelen apelar a ciertas circunstancias con pretensión de atenuar la culpabilidad.

1. La universalidad

Se dice que en todo lugar y tiempo ha habido funcionarios públicos corruptos. Pero ésta no es una evidencia, sino una hipótesis apoyada en determinadas anécdotas, incluso de épocas remotas. La generalización no sólo es lógicamente incorrecta, sino que es falsa porque ha habido administraciones honestas y multitud de funcionarios incorruptibles.

En la segunda mitad del siglo xx ha habido Estados, como Méjico, donde el peculado llegó a convertirse en hábito administrativo. También en países recientemente advenidos a la independencia como Filipinas en Asia o Zaire en África. En Europa, Italia y España han protagonizado últimamente escándalos en cadena que denotaban no una corrupción ocasional, sino institucional. Pero esos mismos países europeos han tenido pasados, alguno muy próximo, de gran honestidad administrativa. Y hoy el servicio civil británico es reconocido como ejemplar por la ausencia de malversación de caudales públicos.

En la historia universal de los Estados, la corrupción administrativa es lo excepcional. Pero si así no fuera, su práctica no demostraría nada con efectos éticos o jurídicos. El homicidio se ha practicado desde los orígenes de la especie humana que, según el *Génesis*, inicia su anecdotario con el fratricidio cai-

³ «Si un hombre sustrae del templo o del palacio será castigado con la pena de muerte (*Código de Hammurabi*. art. 6, trad. esp. L. Martín, ed. Intemoc, Madrid 1970, pág. 18).

nita. Sólo en el civilizado siglo xx, más de cien millones de hombres han muerto a manos de sus prójimos en la guerra o en la paz. Pero estos hechos, ciertamente trágicos, no legitiman, ni siquiera atenúan el asesinato. El precepto sinaítico nadie lo ha negado; es un imperativo moral universal, incorporado a todos los códigos penales sin excepción alguna. Algo análogo procede afirmar de la corrupción administrativa, condenada desde la antigüedad.

La práctica habitual de un crimen lejos de aminorar la malignidad, la radicaliza; la reincidencia es una circunstancia agravante. Pertener a una Administración generalmente corrupta no excusa, sino que hace presuntamente culpable.

Cuanto más extendida aparece una especie de crimen, mayor debe ser la diligencia social y estatal para localizarla, denunciarla y extirparla. El tópico de la generalidad no es inhibitor, sino estimulador para quienes tienen responsabilidades de gobierno. Esgrimirlo como pretendida excusa de pasividad resulta, en el fondo, autoinculpatorio: se quiere convivir con el delito y se renuncia a su persecución.

Y no vale la pena ocuparse de esa legión que con odiosa ruindad trata de diluir sus corrupciones en supuestas y calumniosas corrupciones de regímenes pasados a los que, además, priva de la oportunidad de defensa.

2. La corrupción no es solitaria

Efectivamente, cuando un funcionario vende servicios en propio beneficio, hay alguien que paga por ello y que asume una cierta corresponsabilidad en el delito. Este hecho lo esgrimen como atenuante los permisivos con la corrupción. Sin embargo, la mayor parte de los delitos requieren un agente y una víctima, así la injuria, el robo, la violación o el asesinato. Dichos delitos no se atenúan porque la víctima no haya llegado hasta el infinito en su comportamiento para prevenirlos o resistirlos. Bastante tienen con ser víctimas. ¿Disminuiría la malignidad de un asesinato porque el muerto no iba armado o no dominaba las artes marciales?

Pero en la corrupción administrativa la víctima puede protagonizar una cierta complicidad. No es así cuando el funcionario detrae fondos públicos puesto que los depredados son todos los contribuyentes, que en modo alguno participan del hurto aunque sean los pasivamente afectados. Hay una cierta co-participación en el delito cuando alguien paga por una decisión administrativa injusta que le favorece. Ahora bien, esa participación puede ser activa cuando se

toma la iniciativa de corromper a un funcionario. En tal caso, corruptor y corrompido son culpables, aunque lo sea más el funcionario por su especial obligación de fidelidad y profesionalidad.

Pero la corrupción frecuente no es la inducida por el usuario, sino la promovida por el funcionario en busca de rentas complementarias. Es el caso arquetípico de la contratación pública: si para adjudicar una obra o una adquisición de material, el funcionario exige una comisión y elimina al que no la abona, la víctima no es un cómplice sino un extorsionado. Cuando un empresario es puesto por la Administración ante el dilema de pagar una mordida o cesar en el negocio ¿cómo puede equipararse con el funcionario corrupto? En tal caso, la relación es análoga a la del chantajista y el chantajeado. ¿Delinque lo mismo el que paga un rescate para recuperar a un hijo que el secuestrador? Evidentemente no. Por eso hay códigos penales que eximen de responsabilidad al que paga una comisión a un funcionario y lo denuncia.

Es asombroso que los permisivos con la corrupción desvíen la culpabilidad del voluntario malversador hacia el involuntario coaccionado que paga a regañadientes y que aborrece las circunstancias creadas por una Administración corrupta.

3. Retribución complementaria

Salvo en los contados casos de los fondos reservados por razón de Estado, las retribuciones de los funcionarios públicos tienen que ser transparentes, pero la corrupción es clandestina; tienen que responder a un contrato reglado, pero la corrupción es arbitrariamente determinada por el funcionario; han de ser regulares y periódicas, pero la corrupción es ocasional. Calificar de remuneración a la corrupción es como denominar matrimonio –vocablo que viene de «mater» a una unión de homosexuales varones donde no hay maternidad posible.

Si el salario de un funcionario es insuficiente le cabe demandar aumento de sueldo u optar por otro empleo. En algunos países también pueden presionar con la huelga. Si se aceptara la noción subjetiva de insuficiencia se legalizaría el hurto en todo asalariado pues los recursos económicos son siempre limitados.

Cuando un ciudadano es candidato a un puesto en la Administración conoce su remuneración presupuestaria, sus posibles ascensos, sus complemen-

tos y su jubilación. Si libremente acepta las condiciones establecidas, ha de cumplir su parte del contrato y trabajar en las condiciones previstas. La ignorancia de los reglamentos no excusa de su cumplimiento. Si quien hubiera creído que ganaría más quedase legitimado para hurtar a su empleador, se introduciría el caos laboral.

Autoadjudicarse clandestinamente un sobresueldo detrayendo fondos públicos es un delito sin otra atenuante que el genérico y excepcionalísimo «casus summae necessitatis», que nunca se da en un funcionario público occidental.

4. El crecimiento estatal

Puesto que el Estado ha incrementado el ámbito de su actuación y ha asumido la gestión de porcentajes elevadísimos del producto nacional —en Suecia llegó al 75%— se dice que aumentan las posibilidades de malversar y, por tanto, disminuye la culpabilidad. También este tópico pseudolegitimador de los corruptos es insostenible.

Es evidente que en los macroestados intervencionistas aumentan las posibilidades de corrupción administrativa y el volumen de los importes defraudables. Pero también en un transportista de dineros metálicos, en un administrador de capitales y en un cajero se dan más posibilidades de hurtar que en un maestro de escuela sin que de tal situación se desprenda impunidad o descargo para los primeros. Al revés, aquéllos en quien se depositan grandes sumas y amplios márgenes de crédito están más obligados a la fidelidad que los otros. El abuso de confianza es una agravante.

Y si los caudales son elevados, el delito es proporcional a la cantidad defraudada: a mayor robo mayor pena. ¿En qué idea de la equidad se fundaría el principio de la impunidad del ladrón de millones y el castigo del ratero al por menor?

Cuanto más extensa es el área de acción del Estado y más elevados su presupuestos, más imperativa es la honestidad de los funcionarios públicos, más riguroso el control, y más necesaria la persecución de la corrupción. La multimillonaria gran banca es un modelo de control y sanción. El colosalismo estatal no aminora, sino que multiplica la responsabilidad y la eventual culpabilidad del corrupto. ¿Sería menos grave pulsar el botón de una ofensiva nuclear que disparar un rifle? Absurdo.

5. Agilización burocrática

Remunerar clandestinamente al funcionario con un complemento extraoficial asegura un trabajo más rápido y eficaz, dicen los defensores de la corrupción. Este supuesto hay que analizarlo en dos hipótesis, según que el servicio prestado sea legal o ilegal.

Si el servicio debería ser el mismo sin mordida, hay una estafa al presuntamente servido: se cobra por lo que ya está remunerado, se percibe algo a cambio de nada real, sólo aparente. Es una estafa agravada por una posición y una información privilegiadas que el funcionario hace precisamente al ciudadano contribuyente que le sustenta. Si este principio se generalizara sobraría la Administración pública, y todos los servicios deberían privatizarse y remunerarse según la ley de la oferta y la demanda. En el límite, casi sería la desaparición del Estado.

Si el servicio corrupto supone una ilegalidad, también hay delito; pero no contra el corruptor, sino contra terceros. Supongamos que se trata de adelantar un expediente a otros que esperan; las víctimas son los pospuestos. Supongamos que se trata de dar un contrato a un postor más caro o menos eficiente; las víctimas son todos los ciudadanos tanto competidores como contribuyentes o usuarios. Hay daño a terceros.

Si de lo que se trata es, pura y simplemente, de lograr que la Administración funcione, y ese objetivo sólo se alcanza con mordidas, la solución no está en propinas ocasionalmente activadoras, sino en una reforma radical, en una recreación del aparato burocrático para que cumpla razonablemente sus fines específicos. Una Administración que sólo se pone en movimiento mediante dádivas es un alto testimonio de ineptitud gubernamental y requiere cambios radicales y estructurales. Cuanto más se prolongue el régimen de mordidas, mayor degeneración del Estado y menos reversibilidad del proceso.

6. La causa está en la sociedad

Se dice que una sociedad corrupta necesariamente produce una administración de análoga condición ética y jurídica, el funcionario corrupto sería un reflejo casi obligado del disipado ciudadano medio. Serían todos los que corromperían a la minoría burocrática estatal. Sería una etnocorrupción, un racismo fatalista y negativo: esa nación no da más de sí. Exculpación inadmisibile.

La pedagogía existe porque hay una clase docente que trasmite informaciones, normas y hábitos a las masas. La civilización consiste, desde los griegos, en una «paideia», una educación de todos por algunos. A esa élite corresponde el liderazgo natural. Si una sociedad cae en un bajo nivel moral, como la española del reinado de Enrique IV, no está desahuciada para siempre; lo que necesita es una clase dirigente que sea consciente de su deber regenerador, entonces seleccionada por los Reyes Católicos. El incorruptible William Pitt convirtió la envilecida administración británica dieciochesca en una de las más honestas de la época y reinstauró el puritanismo social, como antes lo había hecho Cromwell. La historia, incluso la española próxima, está llena de ejemplos de recuperación moral desde arriba.

El deber de la clase dirigente no es plegarse a lo peor de la especie humana, es, por el contrario, orientarla hacia lo mejor. Un gobernante que excusa su corrupción con la corrupción general no es un superior, es un secuaz. La mayor desventura que puede acontecerle a una sociedad es padecer un jefe sin principios éticos que a la amoralidad una el escándalo. Desde la cúpula soberana la corrupción se extiende velozmente sobre todo el aparato estatal; es la inversión de la obligada ejemplaridad. Advertía nuestro gran poeta romántico: «Los vicios de un rey, vician su gente»⁴.

¿Qué habría sido de la especie humana si la flaqueza moral de los peores se hubiera impuesto sobre los mejores? No habría salido de la guerra de todos contra todos, o supuesto estado de naturaleza. Deberes primarios del gobernante son el decoro personal y el mando moral. Cuanto más elevada es la jerarquía social más severo es tal imperativo. Lo que se puede tolerar en el mínimo es alta traición en el máximo. Si la corrupción de lo óptimo es pésima, la del soberano es la suprema corrupción pública, la que justifica el ejercicio del derecho de resistencia. ¿Calígula absuelto porque había romanos podridos?

Se manda para el bien, no por el mal. El gobernante debe ser el modelo de conducta pública, el permanente fiscal de la corrupción, su persecutor y su verdugo. Y ha de ser más activo cuanto mayor sea la corrupción social, no al revés. Es indigno de estar al frente de un grupo quien no quiere salvarlo de sus enemigos íntimos o exteriores: «Salus populi suprema lex esto».

⁴ Espronceda, José de: *El Pelayo*, III, 6, en B.A.E. Madrid 1954, vol. LXXII, pág. 6.

7. Hay que tolerar alguna cantidad de mal

Este postulado permisivo sólo es verdad cuando sea imposible suprimir el mal o cuando ello entrañe males mayores. Pero no es este el caso de la corrupción administrativa, como lo demuestran todos los funcionarios honestos que en el mundo han sido. No hay peor excusa que dar por imposible lo que no se quiere hacer; éste sería el caso de los gobernantes que hacen oídos de mercader a la corrupción que contemplan, los que conviven pacíficamente con ella y, tácitamente, contribuyen a que continúe y, quizás crezca.

La indigna complicidad o eufemística «resignación» de los gobernantes con la corrupción no sólo perpetúa la degeneración administrativa, sino que se contagia a los ciudadanos que, finalmente, llegan a la conclusión de que la corrupción es una incurable dolencia crónica del Estado. Así se anulan las capacidades de reacción popular, y el grupo social, como aconteció en la Rusia soviética, se sume en la podredumbre.

Para esta ocasión parecen escritos los versos calderonianos: «que en lo mal hecho, aún es menos hacerlo que consentirlo»⁵.

8. El precio de la partitocracia

Se dice que los partidos políticos son la esencia de la democracia moderna, y que los partidos necesitan grandes sumas de dinero para sostener su aparato y financiar su propaganda, especialmente en periodos electorales. Y la forma ahora viable de recaudar tan ingentes cantidades sería mediante el peculado.

Partidos políticos, o sea, asociaciones de ciudadanos con el objeto de alcanzar y mantenerse en el poder, los hubo desde que, en tiempos tan remotos que es imposible datarlos, aparecieron las primeras sociedades organizadas. Y, sin embargo, la corrupción no ha acompañado siempre a la concurrencia por el acceso al mando. Es falso que la aspiración al poder político implique no ya necesidad, sino ni siquiera alta probabilidad de corrupción. La historia de la Humanidad está llena de gobernantes honestos. Por ejemplo, la Administración española desde el destierro de Isabel II hasta la muerte de Franco se ha caracte-

⁵ Calderón de la Barca, Pedro: *Duelos de amor y lealtad* en *Obras Completas*, ed. Astrana, Madrid 1945, pág. 840).

rizado por su austeridad y su honradez. Y en esa centuria larga ha habido partidos ocasionales o permanentes, tácitos o expresos, y de variado signo ideológico. Otros ejemplos contemporáneos de probidad burocrática los suministran Alemania desde tiempos de Bismark, e Inglaterra desde el mandato de Pitt. Y nadie negará que en Gran Bretaña hubo partidos políticos pues ha sido la matriz de la moderna configuración de tales instituciones.

Partitocracia no es ni sinónimo de existencia de partidos ni, tampoco de democracia. Es obvio que la forma más pura de democracia es la directa o plebiscitaria, que puede existir sin partidos como la francesa postrevolucionaria. Y en el siglo XIX los partidos solían ser agrupaciones minoritarias ocasionales en torno a un líder, que aparecían y se extinguían con denominaciones diversas según las personas y las circunstancias.

La partitocracia es una forma de democracia que consiste en que unos grupos de ciudadanos aspirantes a la conquista y ejercicio del poder constituyen aparatos estables y tienden a monopolizar los cauces de representación de modo que sólo a través de esas cúpulas sea posible ser incluido en las candidaturas. Otra característica de la partitocracia es que el partido o la coalición mayoritaria tienden a anular la división de poderes de modo que la oligarquía partidista controle el poder ejecutivo y el legislativo, y mediatice al judicial.

A estas dos notas se suma una tercera, derivada de las anteriores, pero también definitoria: el reparto proporcional de poder con la oposición lo cual crea una especie de básica complicidad general. Así acontece en España con el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas, el Consejo de radio y televisión, o los Consejos de las Cajas de Ahorro. De este modo la partitocracia se protege a sí misma de una crítica esencial y de una eventual alternancia (el sucesor «pasará la página»).

La partitocracia sí requiere grandes sumas de dinero para remunerar a sus funcionarios centrales y locales, para subvencionar a los medios de comunicación de masas, y para hacer frente a los gastos publicitarios de las campañas electorales. En las partitocracias esos grandes presupuestos no pueden ser cubiertos ni con las exiguas cuotas de los pocos militantes, ni con los donativos de simpatizantes generosos, y acuden a autoconcederse fondos públicos mediante ley o a la corrupción desde los puntos de poder que controlen. La impuesta financiación pública, que supone la iniquidad de hacer pagar a ciudadanos que no votan ni se interesan por los partidos, resulta insuficiente quizás por el pudor de revelar los altos costes partitocráticos. De ahí el recurso no ya al tradicional reparto de los cargos entre correligionarios y donantes, sino a la corrupción admi-

nistrativa que suele entrañar la complementaria corrupción de los agentes intermediarios del fraude y de la malversación.

La corrupción partitocrática, que alcanzó en Italia el nivel más elevado de Europa, ha provocado tal repudio ciudadano que el sistema ha entrado en honda crisis. Manifestaciones menos agudas de corrupción partitocrática están alejando al ciudadano medio de las instituciones e incrementa su distanciamiento y su pesimismo respecto a la clase política.

La estrecha relación que, de hecho, se da entre la partitocracia y la corrupción administrativa no es un argumento para resignarse a tal corrupción, sino un poderoso motivo para despartitocratizar el Estado y arbitrar modelos de participación política con menor coste social y mayores expectativas de eticidad. El postulado de que la corrupción se ataja con más partitocracia está en contradicción con la razón y con la experiencia; es el penúltimo refugio sofisticado de los usufructuarios del modelo.

9. El precio del Estado

Los pueblos no pueden gobernarse a sí mismos y necesitan administradores. Esta menesterosidad, que es radical e inevitable, exigiría la concesión de unos márgenes de malversación y fraude a favor de quienes, en los diversos niveles, detentan el poder. En suma, no ya la partitocracia, que es un modelo concreto, sino el Estado en general sería inseparable de la corrupción. Este sería el último argumento de un abogado del peculado.

El Estado, por lo que tiene de imposición es un mal inevitable, pero menor que la anarquía. Y, efectivamente, el aparato estatal supone un coste para el contribuyente. Pero ese coste es el que se refleja en el presupuesto de gastos al que corresponde otro de ingresos y, consiguientemente, unos impuestos y tasas, iguales para todos. El precio que paga el ciudadano por el Estado es la fiscalidad, y ésta excluye cualquier otra forma de remuneración para los administradores. Legalmente existe un insuperable dilema: o Hacienda pública reglada o libre compraventa de servicios públicos. No hay término medio para el Derecho.

La corrupción administrativa no es un apéndice de la Hacienda, es su parcial degeneración en compraventa de prestaciones gubernativas. Pero esto último es precisamente lo que se trata de evitar con el Estado moderno como único titular de la coacción legítima. El coste dinerario del Estado es la presión fiscal, no el soborno.

Lo que realmente acontece es lo contrario de lo que afirma el defensor del peculado: la corrupción es un sobrecoste innecesario para el Estado por dos motivos. El primero es que la renta disponible de los ciudadanos disminuye y, consecuentemente, decrece la base imponible de la fiscalidad. El segundo es que el ciudadano, puesto en la necesidad de prestarse a la corrupción del funcionario, fomenta, a su pesar, la existencia de malos administradores. Esto reviste particular volumen en el caso de las grandes empresas que, sin desearlo, acaban convirtiéndose en sistemáticas promotoras de administradores y políticos corruptos. Desde esos sectores se efectuaría una selección al revés, la de los peores. Y la ineficacia es otro coste estatal sobreañadido.

10. El coste de la economía de mercado

Desde posiciones intervencionistas se arguye que el libre mercado abre cauces a la corrupción. Ciertamente, en economías de mercado, como la mejicana, se ha corrompido la Administración; pero la mayor generalización de la corrupción administrativa se ha producido en los países del socialismo real sin excepción alguna desde Polonia hasta China. Y dentro de las sociedades con mercado, la mayor corrupción administrativa se ha producido durante las etapas de gobierno socialista, es decir, las más intervencionistas. Y esta correlación es obvia puesto que cuanto más extensos y numerosos sean los poderes discrecionales de los funcionarios mayores son sus posibilidades de corromperse.

La verdad no es, pues, que el mercado favorezca la corrupción, sino todo lo contrario, las oportunidades de corrupción crecen con el nivel de estatismo.

11. Momento positivo de la dialéctica moral

Casi en el límite de la irracionalidad se ha llegado a decir que cuando en una sociedad surge la grave preocupación por la institucionalizada corrupción administrativa es que se inicia una reacción hacia la honestidad. Es falso que el progreso moral requiera un previo momento de malicia. Lo cierto es lo contrario, se asciende a superiores niveles de habitud ética desde la constante práctica de la virtud. En cambio, desde la reiterada caída en la inmoralidad se evoluciona hacia la consolidación o «normalización» de la amoralidad pura y simple. Contrapuestas biografías como la de Teresa de Jesús o el Marqués de Sade ejemplifican tan evidentes procesos. Y algo análogo acontece con los grupos. La

sociología del crimen organizado, sea terrorista o no, acusa creciente perversidad en sus agentes; y la sociología de las asociaciones espirituales revela incremento de altruismo entre sus miembros. Y por la corrupción continuada y sin el menor atisbo de una «dialéctica» recuperación moral perecieron los imperios alejandrinos, romano, omeya, bizantino, etc.

Parece un sarcasmo: felicitémonos de tener una Administración corrupta porque de esa situación brotará la honradez. Sería el panegírico del escándalo. Nunca hay que contentarse con el crimen, y es cínico esperar que de él surja necesariamente la moralidad. Algunos exculpadores de la corrupción administrativa han llegado hasta la negación de la evidencia lógica y de la factual.

III. LA PERSPECTIVA ECONÓMICA

1. La deformación del mercado

¿Cuál es el precio de una autovía, de un avión de caza, de una exposición universal, de un tren, de un cuartel o de un barril de petróleo? El derivado de la oferta y de la demanda. Pero la corrupción administrativa introduce un sobreprecio para suministrar rentas complementarias a ciertos gestores. Ese plus puede ser de un porcentaje fijo —se ha hablado hasta de un 10% en obras públicas— cuando el fraude ha sido institucionalizado por el partido en el poder. En tales casos, esta variable podría ser tenida en cuenta para objetivar el cálculo económico; sería el coste oculto de la clase política, la opulenta nómina subterránea. La contabilidad oficial tendría que ser corregida con tan vergonzante partida para llegar a datos macroeconómicos realistas.

Pero, aunque en algún sector de la actividad administrativa puede llegarse a una contingentación subrepticia de la corrupción, habrá otros sometidos a la arbitrariedad coyuntural. Es el caso del urbanismo, verdadera fábrica de moneda por el simple mecanismo de la calificación de terrenos. En tales supuestos, es imposible una racionalización económica a partir de las secretas exigencias del funcionario correspondiente; un factor impredecible y aleatorio en un mercado localmente fragmentado.

Y en el contexto internacional se manifestará una distorsión de los precios que alterará el comercio exterior, y producirá flujos absurdos.

Con una administración corrupta habrá precios incalculables y la contabilidad nacional no podrá ser correcta. Si la excesiva presión fiscal crea en los particulares el dinero negro, una administración corrompida origina en la economía pública un mercado negro no por escasez, sino por ocultación e indefinición.

2. La imprecisión presupuestaria

La corrupción administrativa significa que una parte de los créditos oficialmente destinados a la inversión pública son, en realidad, gastos ocultos de personal ya que se destinarán al soborno de individuos o grupos. Esta desviación convierte los presupuestos en ficción. Algunas de estas simulaciones, como las subvenciones a los sindicatos disfrazadas de inversiones, son susceptibles de estimación por los expertos; pero la corrupción propiamente dicha es casi imposible de precisar en un análisis riguroso. El resultado es que una ley tan trascendental deja de ser verdadera, no ya por buscadas imprecisiones técnicas y por los grandes agujeros de los pagos aplazados o por los créditos extraordinarios, también susceptibles de estimación por los expertos, sino por un constitutivo vicio de ejecución no detectable previamente.

Si la ingeniería financiera y contable ha llegado a convertir los presupuestos estatales en un difícil acertijo, la corrupción administrativa los grava con falsedades que suelen quedar indeterminadas o que se averiguan parcialmente cuando ya han producido sus negativos efectos.

La corrupción administrativa es un coadyuvante a la conversión del presupuesto estatal de gastos en «flatus vocis».

3. La ineficacia gestora

En una administración corrupta se producen varios efectos burocráticos negativos. El primero es que los funcionarios, en vez de realizar su reglamentario trabajo, dedican esfuerzos a la obtención irregular de rentas complementarias, y su productividad decrece. El segundo es que los corruptos se autoseleccionan entre ellos y postergan a los honestos con lo que el mal se extiende exponencialmente. El tercero es que se tiende a multiplicar innecesariamente las plantillas por amiguismo o clientelismo y aumenta la inoperancia. El

cuarto es que se disuade la honestidad y se promueve una amoralidad creciente. El quinto es que la deseable meritocracia administrativa es remplazada por la complicidad delictiva.

Este conexo conjunto de efectos significa que la productividad de la administración disminuye en la misma medida en que aumenta un gasto social no rentable. Grandes recursos humanos se convierten en carga, en vez de ser creadores de riqueza. La incidencia en la renta nacional es negativa. El coste de una administración corrompida puede llegar a décimas en las estimaciones finales de la contabilidad nacional.

4. Despilfarro de rentas

Los ingresos procedentes de la corrupción han de mantenerse en su mayor parte ocultos para que no aparezca el cuerpo del delito. Desde luego, no tributan; pero, sobre todo, tienden a permanecer no rentables para el país. Unos son dedicados al gasto consuntivo suntuuario; otros son blanqueados con alto coste especulativo; otros simplemente emigran a paraísos fiscales. El ahorro nacional apenas se beneficia de las rentas negras de los funcionarios que, además de secretas resultan mayoritariamente improductivas. Son abonos no merecidos y, además, apenas fértiles para la comunidad.

5. Desequilibrio de la balanza de pagos

La evasión de las rentas negras de los administradores públicos es sólo un factor de huida de capitales. El otro factor es que las corrupciones de mayor volumen suelen producirse en las adquisiciones administrativas al extranjero de materias primas, como carburantes, o de manufacturas como armamento y equipos de alta tecnología. En todos esos casos se paga en divisas un sobreprecio que incide negativamente sobre la balanza de pagos y que, además, tiende a la elección de suministradores corruptos con mínimas garantías ya de calidad, ya de precio, ya de adecuación a las necesidades reales.

En las operaciones de venta de bienes públicos, si se percibe comisiones sobre las cuotas reservadas a compradores extranjeros, los ingresos totales se aminoran.

Al final, más costes innecesariamente sobreañadidos a la comunidad: empobrecimiento o lucro cesante.

6. Conclusión

Igual que en las empresas privadas, en el Estado la corrupción de los administradores tiene un alto coste que, como ha ocurrido en algún país, extiende la miseria, y la Hacienda suspenda pagos o libra con devaluado papel moneda. El perjuicio colectivo que causa una administración pública corrupta es alto y general, se roba mucho y a todos.

Desde la perspectiva económica, el peculado no es menos repudiable que desde la perspectiva moral.

IV. CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN

1. La subversión de los valores

Hay una cleptomanía que tratan los psiquiatras como una anomalía funcional; pero hay, además, un instinto posesivo o rapaz en todos los seres vivientes. Para racionalizar tal tendencia la especie humana ha establecido y regulado el derecho de propiedad. Esa normativa es objeto de persuasión pedagógica y de coactiva reglamentación jurídica.

Los valores se subvierten por la educación y por la ley. Ejemplos de lo segundo es la antigua legitimación de la esclavitud o la actual del aborto. Pero en la base de los comportamientos humanos está la educación moral por el poderoso motivo de que los seres inteligentes y libres actúan en función de convicciones y no simplemente de pautas genéticas. Entre el puritanismo y la permisividad moral hay una línea continua en la que se sitúan los educadores y, consiguientemente, los educandos. De que aquéllos se posicionen en el prototipo de un Catón o en el de un Petronio –lo estoico o lo hedonista– dependerá el nivel ético de una sociedad.

Desde el Renacimiento, pero, sobre todo, desde la Ilustración se ha ido secularizando la sociedad occidental, concretamente, se ha ido descristianizando. La religión judeo-cristiana asumió los valores de la ética tradicional con remotos orígenes y una honda reelaboración griega. Durante siglos, en Occiden-

te la moralidad era un hermano siamés de la confesionalidad. A medida que se fueron debilitando las creencias dogmáticas, surgió la necesidad de una ética laica, más exactamente racional. Kant, Hegel y el mismo Comte son modernos hitos de ese esfuerzo teórico. Así se fue intentando forjar una moral autóctona y no dependiente de la religión. Algunas minorías, como la norteamericana, han tenido más éxito que otras, como la española, en infundir una ética cívica a sus respectivas sociedades.

Los valores se predicaban desde la escuela y desde el púlpito; ahora el predominio adoctrinador ha recaído sobre los medios de comunicación de masas. El juicio axiológico que estos merecen es negativo. En primer lugar, se han empleado, de modo más o menos expreso, en demoler las creencias religiosas y consiguientemente sus morales anejas con lo que han contribuido al desarme ético. Y el vacío creado no lo han llenado con valores ideales, sino con exaltaciones de instintos, incluso antinaturales. En los últimos años las televisiones españolas, que son los supremos mentalizadores de la opinión general, compiten en programas basura donde antieejemplos éticos presentan los contravalores como lo divertido, lo habitual y, en definitiva, como lo «normal». La violencia, la adquisición de riqueza y poder por cualquier medio, el hedonismo sensorial sin frontera, y la presentación como ordinario y natural de lo excepcional y patológico están teniendo efectos morales demoledores.

Entre la clase dirigente se ha ido generalizando un hondo temor a ser acusados de retrógrados o intolerantes que les impide defender los valores y jerarquizarlos y, sobre todo, repudiar contravalores y subversión. Lo que se observa es lo contrario, una subasta de ambigüedades, condescendencias, y aún «comprensiones» cada vez más dilatadas y difusas. El talante de tales gurus, generalmente publicistas indocumentados, ha pasado del llamado progresismo, al permisivismo, y avanza hacia el nihilismo moral. De momento, han predicado como el único valor cierto una vaga noción de «democracia» que la experiencia torna cada día más problemática.

Hay unos círculos responsables de la formación moral colectiva que son la familia y los educadores y, entre estos últimos, ocupa un superpoder la televisión. La masa apenas cambia por sí sola, es «cambiada» por aquellos cuyas predicaciones le llegan.

Lo valioso es lo digno de ser elegido para vivir conforme a la razón; no lo determinan las ocasionales apetencias subjetivas, sino el permanente y objetivo bien de la especie humana. Así, la solidaridad es un valor, y la insolidaridad un contravalor. ¿Por qué, a veces, los configuradores de la opinión pública

predican contravalores? Hay dos explicaciones principales: la demagogia y el resentimiento.

Suele ser más fácil suscitar rápidas adhesiones propiciando las pasiones que las razones, y esto explica que, a fin de vender su imagen o sus textos, haya políticos y escritores que digan a sus potenciales clientelas lo que estas quieren escuchar para atenuar sus sentimientos de culpabilidad o justificar sus instintos y flaquezas. Es la caída de la clase dirigente en un egoísta utilitarismo mercantil de minoritarios beneficios inmediatos, pero de alto coste general a plazo medio. Sería una élite que traiciona y explota.

La otra motivación es el resentimiento: aquél cuya vida registra una baja o nula densidad de valores, en vez de reconocer su déficit moral, no sólo niega los valores de los que carece, sino que los contravalores que practica los presenta como ideales éticos. El resentimiento de quien ocupa una tribuna pública es el estado de ánimo más demoledor para una sociedad. Si la existencia valiosa es vivir según la naturaleza y la razón, los resentidos predicán lo contranatural y lo irracional para autojustificarse, generalizar su situación y, en cierto modo, vengarse de los imperativos éticos y de quien los suscriba. El socialismo real ha puesto de manifiesto los resultados del resentimiento como inspirador del Estado.

El rearme moral ha de iniciarse por el ostracismo de los demagogos y de los resentidos, y ha de fundarse en la concienciación moral de la clase dirigente. Lo demás se dará por añadidura.

La causa de la presente anemia moral no es una indomeñable inercia colectiva, sino la acción de quienes han ocupado tantos elevados púlpitos de las sociedades modernas. Sobre ellos recae la responsabilidad del veloz avance hacia el nihilismo ético. Esto podría rectificarlo una élite con poder, voluntad de regeneración, y ejemplaridad personal. La causa no está en una indefinida Fuenteovejuna, sino en unos cuantos perversos. Son esos pocos los que pueden transformar un aula en carnaval y el ágora en patio de Monipodio. Habría que relevarlos si se desea que no consumen su ya avanzado derribo moral.

2. El laxismo reglamentario

También desde el poder legislativo se puede contribuir a la extensión de la corrupción. La multiplicación de los funcionarios de libre designación tiene menos garantías de capacitación técnica y moral que su se-

lección pública, competitiva, meritocrática y estable: los advenedizos ocasionales han demostrado mayor corruptibilidad que los cuerpos escalafonados. La ampliación de facultades discrecionales para que, sin concurso, ciertos cargos contraten adquisiciones, obras o servicios abre cauces al fraude. La relajación de la disciplina presupuestaria permite desviaciones y malversaciones. La supresión de la intervención para cada pago público debilita el control. La politización del Tribunal de Cuentas y de otras instancias jurisdiccionales, incluso el Tribunal Supremo, crea escandalosas brechas de corrupción impune. Todas estas desregulaciones normativas suelen ser hechas so pretexto de agilización funcional y aún de «democratización»; pero con ellas la Administración no es más eficaz y, en cambio, tiende a ser menos honesta. Hay, pues, corrupciones facilitadas por las llamadas reglamentaciones flexibles y populistas.

VI. EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN

Este es el aspecto más operativo de la cuestión⁶. Es obvio que del análisis de las causas se desprenden «sensu contrario» las medidas enervadoras.

1. La regeneración moral

¿Cómo se neutraliza la anemia ética de una sociedad? Mediante el eterno método, la persuasión por el ejemplo y la palabra. En Occidente, el cristianismo, que ha sido el más poderoso medio de moralización durante casi dos milenios, logró llevar el Decálogo y la caridad a latinos, germanos, eslavos, amerindios, africanos, etc. El instrumento directo fue la predicación a partir de los templos; pero esa voz ha perdido energía y, sobre todo, auditorio. Ya no basta la contribución de las iglesias cristianas para la regeneración moral de la mayoría de las sociedades occidentales (otras religiones como la mahometana tienen más capacidad de penetración en sus respectivos ámbitos) y se hace necesario complementarla con una ética laica difundida, de modo a veces expreso y siempre

⁶ R. Klitgaard: *Controlling corruption*, Univ. of California 1988; hay trad. esp. de T. y A. Prada, La Paz, Bolivia, 1990.

tácito, por los medios de comunicación de masas. La condición previa para la consecución de esa meta es que la minoría intelectual tome conciencia de su alta responsabilidad moralizadora. Hoy se está muy lejos de tal objetivo puesto que la mayoría de las voces más escuchadas o leídas y de las imágenes más vistas exhortan al permisivismo cuando no practican el degradante efectismo populachero. Esta es la gran traición de los configuradores de la opinión pública. Hacen falta Savonarolas sin tonsura.

La sola rectificación de la corrupción administrativa es menos difícil que una plena regeneración moral porque se refiere a una faceta de un solo mandamiento: no robar a la comunidad. Además, ese precepto está en muy estrecha conexión con el actualísimo e incontestado de la llamada justicia social: detraer fondos públicos es la explotación del contribuyente por los más obligados a servirle. El peculado es una de las manifestaciones más duras de la injusticia social: el llamado a redistribuir la riqueza colectiva se la apropia maliciosamente y con abuso de la situación que los robados le han conferido. Este es el raciocinio que debería repetirse sin tregua en lugar de los pseudoargumentos exculpatorios que, dichos o insinuados, van calando en el ciudadano medio hasta convencerle de que ha de contemporeizar con la corrupción y, en consecuencia, organizarse para encajarla o usufructuarla.

Este cambio de talante y de orientación requiere un serio ejercicio espiritual entre pensadores, políticos, comentaristas y artistas. La campaña tendrían que iniciarla los filósofos en una convención catártica y deberían seguirla los columnistas: en vez de guiños de comprensión o tímidas censuras, descalificaciones sin paliativos. La indecorosidad suprema de quien ejerce alguna función pública es la corrupción.

2. La reestructuración legislativa

Todo funcionario público participa del poder político y sólo la comunidad está legitimada para atribuirlo. A unos pocos miembros temporales de la administración pública los designa mediante instrumentaciones del sufragio popular (concejales, alcaldes, diputados, etc.); a todos los demás, técnicamente cualificados y estables, debe designarlos mediante concurso público de méritos juzgado por tribunales capaces e independientes. Despolitizar la administración es depurarla del amiguismo y del clientelismo, configurarla con criterios de eficacia profesional y, en último término, dificultar la corrupción «ab origine». Reduciendo la digitocracia a un mínimo de mínimos se establece la primera línea de anticorrupción.

En segundo lugar, la radicalización de la fiscalización del gasto, desde la asignación de créditos presupuestarios hasta el último pago. Son numerosos los niveles de control entre los que destacan los siguientes: adscripción del gasto a su respectiva consignación finalista, transparencia en la contratación pública mediante subasta con límites previamente establecidos a cualquier revisión y plenas garantías para la eventual ejecución de las graves penas para los adjudicatarios que incumplan sus compromisos, certificación contradictoria de obras, autorización previa para cualquier libramiento, juicios de residencia periódicos para los altos funcionarios y control sistemático de sus declaraciones de patrimonio, creación de servicios de inspección interna en cada ente administrativo (es revelador que los escándalos españoles hayan sido descubiertos por la prensa), dotación de medios al Tribunal de Cuentas, y sanción administrativa de destitución definitiva a los funcionarios corruptos independientemente de sus responsabilidades pecunarias y meramente penales. En el caso de los políticos, cualquier grado de corrupción implicaría la incapacitación vitalicia para desempeñar cargos públicos.

Contra la corrupción hay que luchar como contra las epidemias que asolan a las sociedades con la diferencia de que, en definitiva, la muerte es insoslayable mientras que el peculado puede erradicarse de las administraciones mediante el ejemplo, la eficaz inspección y la sanción rotunda.

«Ambiciona por el mérito, no por el favor», prescribía Plauto. Su enjuto verso debería cincelarse sobre el dintel de los edificios públicos: *Virtute ambire oportet, non favioribus*⁷.

⁷ Plauto: *Anfitrión*, Prólogo, ed. Lindsay, Oxford 1904, vol. I, verso 79.