

Corrupción: realidad económica y control fiscalizador

Juan Velarde Fuertes

Consejero del Tribunal de Cuentas

Es preciso comenzar por establecer con claridad algo que muchas veces se acepta intuitivamente. Los enlaces entre la moral y la economía son íntimos. Como señala con mucha justeza Antonio Argandoña en *La ética en la empresa*¹, «en nuestras decisiones libres *elegimos las consecuencias, los resultados de nuestras acciones* (aunque, dado que nuestra libertad es limitada, esa capacidad de elegir lo es también). Esas consecuencias de nuestras acciones pueden ser extrínsecas a nosotros, pero también internas, porque nos hacen mejores o peores personas, nos acercan o nos alejan de nuestro fin, de nuestro mejoramiento. *Cuando elegimos nuestras acciones, estamos eligiendo también un modo de ser*, el tipo de persona que, nos guste o no, vamos a ser. *Choices last* dicen los anglosajones: las elecciones tienen efectos duraderos. Y al elegir un modo de ser elegimos un modo de actuar, de acuerdo con las virtudes que vivimos, y que confirman nuestra elección. El ser y el actuar están relacionados. No elijo el ser leal a mi empresa: tomo decisiones que me llevan a actuar con lealtad, aquí y ahora, y a ser leal en el futuro: ... Esto se opone a la fragmentación del hombre en la vida actual. Las acciones concretas no son entidades separadas, completas, cerradas: mi conducta de hoy a las nueve de la mañana no es independiente de lo que hice ayer por la noche, ni de lo que haré dentro de unas horas. Como tampoco puedo considerar al hombre como un conjunto de *papeles* o roles separados –como directivo, padre de familia, ciudadano, jugador de tenis o aficionado al jazz–. *La ética sub-*

¹ Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994, págs. 35-36.

raya la unidad del hombre –en el tiempo, en el espacio y en las diferentes circunstancias–, frente a la esquizofrenia que nos provoca, a menudo, la vida moderna... *La ética no es, pues, una limitación*, la sujeción a unas reglas que recortan mis posibilidades, en virtud de unos principios impuestos desde fuera. Es, por el contrario, capacidad de desarrollo, potenciación, marco de libertad».

De ahí que cualquier actitud ética se convierta en algo así como un demiurgo de la actividad económica. Nos lo explicó maravillosamente Max Weber en su libro *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*². No se trata aquí de exponer si los puritanos produjeron, o no, ese espíritu concreto del capitalismo que hizo triunfar en el siglo XIX a la Revolución Industrial, primero en Estados Unidos y, casi simultáneamente, en todas partes. Es que, por ejemplo, ¿no supusieron algo equiparable la francmasonería o el espíritu libertino que se une a la búsqueda de las luces en el siglo XVIII?³ Simplemente he de señalar que toda actitud ética acarrea una poderosa fuerza estructurante de cualquier economía. Dado que la corrupción responde a una actitud ética y, por supuesto, como veremos, tiene implicaciones económicas, conviene hurgar algo más en torno a esta cuestión.

Para comenzar, es preciso aclarar qué es eso de la corrupción. No es malo acudir al libro de Mariano Grondona, *La corrupción*⁴, que fue un superventa en Argentina. Su base fue un curso de seis clases sobre *El tercer desafío: la corrupción*, que Grondona ofreció en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires en septiembre y octubre de 1992. La asistencia sobrepasó todo lo previsto, lo que probaba que tenía razón Rudiger Dornbusch cuando el 9 de mayo de 1995 señalaba que era preciso persistir en la tarea de limpiar aún más a fondo la economía argentina para enlazar con el resto de las medidas adoptadas entonces por el lado de la oferta. El no haberlo hecho ha tenido consecuencias muy negativas para la eficacia económica del país. Este cursillo de Grondona se desarrolló ante unas dos mil personas apretujadas. El mensaje del libro es claro. Toda situación corrupta procede, como si fuese de una raíz venenosa, de un desorden moral básico que aparece «cuando el dinero ocupa una encumbrada posición en la tabla de valores de una comunidad, y lo cierto es que así parecen estar hoy las cosas en la mayoría de las sociedades conocidas. Lo habitual es

² Traducción de Luis LEGAZ LACAMBRA, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1955.

³ Cfs. mi libro *El libertino y el nacimiento del capitalismo*, Pirámide, Madrid, 1981.

⁴ Planeta Argentina, Buenos Aires, 1993.

que un funcionario viole sus deberes de lealtad al pueblo, no porque le prometan un puesto más alto, o por alguna otra condición ajena a lo económico, sino porque hay dinero de por medio. Decía Aristóteles que el amor desordenado del dinero hace a veces, por ejemplo, que el médico no atienda a los enfermos para curarlos, sino para cobrar. Nuevamente advertimos que el concepto de *corrupción* equivale al de *desnaturalización*: el médico del ejemplo se desvía de la función natural que le es propia, curar. El dinero aparece como objetivo final, y actividades cuyo fin es el servicio a otros aparecen vaciados de sentido, a menos que se las recompense económicamente». Así es como Max Weber «distinguió entre los políticos que viven para la política y los que viven de la política. En este último caso, la ambición política deja de valer por sí misma y se rebaja al nivel de un valor instrumental al servicio del enriquecimiento»⁵.

Finalmente, en relación directa con esto aparece una paradoja de la corrupción que debemos a Myrdal⁶: «El funcionario del cual depende una decisión no se halla ante ella como en un mercado donde otros compiten con él; al contrario, goza de un monopolio: es el único con jurisdicción para decidir el tema. Si explota esta situación monopólica para que le rinda, comete un acto de corrupción...: en los países subdesarrollados el sector privado es estatista porque pide protección y subsidio al Estado, y el sector público es privatista, porque le anima el espíritu de lucro individual. Los roles se invierten: los privados operan en la esfera pública, mientras la esfera pública opera bajo el influjo del lucro privado.» En resumidas cuentas, la corrupción de un sistema político surge cuando «el interés privado de los funcionarios irrumpe en el ámbito del interés público».

Esta corrupción tiene así una larga historia. Quizás el primer caso, en lo que yo he encontrado, ligado a la *información privilegiada* que se tiene en el sector público, sea la que relata Aristóteles en la *Constitución de los atenienses*⁷ al indicar que los amigos de Solón (592 años antes de Cristo), al enterarse de que iba a abolir las deudas de los campesinos, «pidieron préstamos para adquirir mucha tierra, y así, después de que las deudas fueran abolidas, se enriquecieron».

El fenómeno, de una corrupción ligada al sector público, era general. Kautilya escribía en su *Arthashastra*, en el siglo IV antes de Cristo, refiriéndose a la India, que «del mismo modo que es imposible decir que el pez que está en el río no bebe agua, así es imposible

⁵ Mariano GRONDONA: ob. cit. págs. 23-24.

⁶ Mariano GRONDONA: ob. cit. pág. 24.

⁷ VI, 2.

que los servidores de los gobernantes, empleados por éstos en el trabajo del sector público, no cojan, en su tarea, dinero para sí»⁸.

Por supuesto, la corrupción en la época romana alcanzó niveles altísimos. Según Paul Veyne⁹, «no había función pública que no fuese un robo organizado mediante el cual los que ejercían aquella esquilaban a sus subordinados y todos juntos explotaban a los administrados». Así, los soldados daban dinero a los oficiales para liberarse de ciertos servicios; ciertas funciones públicas se vendían, y la inversión así efectuada tenía que amortizarse, por lo que, para acelerar esta amortización, venía bien la actividad corrupta, y así sucesivamente, hasta el punto de que «no había ningún funcionario que no se dejara sobornar», incluso si se relacionaba con las atenciones precisas para cubrir necesidades muy elementales.

Esta situación, conviene subrayarlo, es heterogénea respecto a los planteamientos actuales. No provocaba rechazo social porque acababa por admitirse que en una sociedad precapitalista, con debilísima presencia del sector público, era mucho más sencillo tolerar que los servidores públicos obtuvieran por su cuenta alguna cantidad que pagarles adecuadamente. Los funcionarios públicos sólo alcanzaron un estatuto con condiciones aceptables de vida en el siglo XIX, con algunos antecedentes en el siglo XVIII. Incluso es posible que esta actitud social de tolerancia ante la corrupción se ligase al talante de considerar a los vicios como fuente de bienestar colectivo, como sucedió en el siglo XVIII. Ejemplos evidentes de esto son algunas obras escandalosas, como ocurre, por supuesto, con *La fábula de las abejas*, de Mandeville, publicada en 1714. Todo esto debe ampliarse a la literatura que analicé en mi ensayo *El libertino y el nacimiento del capitalismo*¹⁰.

Tal situación se vino abajo, incluso con estrépito, con la Revolución Industrial, a partir de 1783. La caída del Antiguo Régimen, la aparición de sistemas fiscales que rompían con herencias medievales en Inglaterra, en Francia –con la supresión del odiado *impuesto de la talla*, que había llevado a la burguesía a defraudar vistiéndose de harapos y manteniendo un tenor de vida rayano en la miseria para eludir tal carga impositiva¹¹–, en el ámbito germano, recogiendo en todas

⁸ Lo destaca Pranab BARDHAN, en su artículo «Corruption and development: a review of issues», en *Journal of Economic Literature*, septiembre 1997, vol. XXXV, nº 3, página 1.320, quien a su vez lo recoge de R. P. KANGLE, *The Kautiliya Arthashastra. Part II*, University of Bombay, Bombay, 1972.

⁹ En *El imperio romano*, ensayo publicado en *Historia de la vida privada*, Taurus, Madrid, 1987.

¹⁰ Ob. cit.

¹¹ Cfs. Luigi EINAUDI: *Mitos y paradojas de la justicia tributaria*, trad. de Gabriel Solé Villalonga, Ariel, 1963.

partes las enseñanzas de hacendistas italianos, como sucedió con Verri y con Carli, tuvo consecuencias importantes. Estos nuevos sistemas tributarios se fundaban, entre otras cosas, en esa gran quiebra histórica que supone la irrupción del liberalismo, de tal forma que su alteración podría comprometer la existencia del propio sistema político liberal que se habían dado a sí los principales países del mundo. La irrupción de las enseñanzas de los grandes economistas clásicos acentuó la necesidad de velar por la eficacia del sector público. Los monopolios pasaban a ser odiados, porque sólo la libre competencia aseguraba la máxima eficacia. El que creaba todo funcionario corrupto debía ser borrado del mapa. Las primeras voces de alarma surgen así de los fundadores de la Hacienda liberal, porque con un sistema fiscal moderno se observan con claridad las consecuencias que en el bienestar colectivo provocan los gastos e ingresos públicos de una situación corrompida, que se entremezclaba con las realidades ineficaces del sistema tributario que venía del Antiguo Régimen.

No vayamos más lejos de nuestro propio país. Cuando contemplamos el vano intento de Fernando VII de modernizarse al margen del sistema constitucional, levantamos acta de su fracaso, aun contando con excelentes políticos y técnicos, como era el caso, por ejemplo, del ministro de Hacienda López Ballesteros. Por eso, los esfuerzos de éste no pudieron ser duraderos. Por tanto, todo lo que pudo lograr este ministro era un ligero alivio en la solución de los problemas básicos de la Hacienda, con lo que su obligado final también vendría de esos desajustes. Lo había señalado muy bien José Canga Argüelles en sus *Elementos de Ciencia de la Hacienda*, quien calificaba a nuestro panorama fiscal de «monstruoso cuadro de contribuciones», las cuales, «lejos de derramar el peso en razón de la riqueza de los individuos y de las ventajas que cada uno saca de la sociedad, gravan más al pobre que al rico, enervan la acción benéfica del trabajo, paralizan la industria y atacan los capitales. La nobleza, por los privilegios que goza y el hombre rico por la mala combinación de los tributos, no sufre la carga que el pueblo laborioso; y el clero se considera exento, porque olvida el origen temporal de sus inmunidades, y cuando paga, lo hace con título de subsidio atentatorio de las altas regalías de la nación».

Buena parte de la irritación latente que de ahí se desprende estalla después, e incluso con una tremenda violencia, al ligarse a la percepción, por parte de los ciudadanos, de que algo marchaba muy mal en relación con el gasto público. El propio José Canga Argüelles escribirá, por cierto que de manera barroquísima, que «resultado de las privaciones más sensibles, cualesquiera malversaciones en los gastos públicos, y hasta el menor abandono en la cobranza, es un delito. ¿Y

qué consuelo –prosigue– le queda al hombre, después que la mano fiscal le arranca parte de sus riquezas con el objeto de satisfacer con ellas las obligaciones del erario, sino el vivir seguro de que se invierta en ellas, que los demás individuos de la sociedad le acompañan en las privaciones y que los servicios pecuniarios que ofrece en el altar de la patria no reciben aplicaciones diferentes de objeto que las santifica?»

Hasta finales del siglo XIX el gasto público, en porcentaje del PIB, fue reducido en todas partes. Pero era evidente que crecía de modo rampante. La ley de Wagner parecía bendecir su escalada. Por tanto, tenemos necesidad ineludible de vigilar celosamente la conducta presupuestaria. En el caso de España, esto está presidido no sólo por la consagración de órganos de control interno –la Intervención– y externo –el Tribunal de Cuentas–, sino por la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública. La existencia de fuertes déficit motiva notables acumulaciones de Deuda Pública que son paliados con ventas de activos del Sector Público –recordemos las disposiciones desamortizadoras o la liquidación de pertenencias mineras del Estado– y con arreglos de la Deuda, que sobre todo, en este siglo XIX, se escalonan de Bravo Murillo a Raimundo Fernández Villaverde.

La observación de tales circunstancias motiva una irritación contra cualquier desviación originada por la corrupción, y ello se transmite hacia los ingresos –en buena parte tales cuestiones hallan refugio entre nosotros en el regeneracionismo–, como prueban las reticencias de este movimiento contra todo incremento de los impuestos, puesta bien de relieve en el movimiento del *estancament de caixes* y en las violentas protestas contra los incrementos tributarios que, sobre todo, tienen como protagonistas a las Cámaras de Comercio, a partir del Manifiesto de la de Cartagena, en 1898. Pronto todo esto se mezclará con otro problema muy importante que en España se hace bien visible a partir del comienzo, en 1875, de la Restauración: el Estado aumenta su protagonismo en la vida económica. La cuestión no era española, sino universal.

La concatenación todos la conocemos. Se inició con un incremento del proteccionismo como consecuencia del debate encabezado por List y Carey contra las tesis de Ricardo. La alianza de estas posturas con las de los hombres de negocios no se hizo esperar. Comentando cómo todo eso se hilvana en España en el período que va del Arancel de Guerra de 1891 al Arancel Salvador de 1906, Flores de Lemus dirá, en una de sus cartas a García Alix, que de ello emanaba «vaho de cloaca». La magnitud de argumentos sofisticados, de presiones de todo tipo sobre los políticos, impresiona. Conviene, en esta clave, leer

El chirrión de los políticos, de Azorín. En el caso concreto de España –pero en nuestros vecinos las cosas eran muy parecidas–, se produce un cambio político muy importante. En el partido conservador, que es el que lleva la iniciativa –el partido liberal, como se probó con la actitud de Moret en el asunto del Arancel Salvador, fue un siervo cada vez más sumiso de esta actitud–, se defiende no sólo la protección del trigo castellano, sino también la de los textiles catalanes y la de los metalúrgicos vascos, a causa, por un lado, del auge evidente de la *Renaixença*, y por otro, del intento de solución del problema vasco, tras la victoria de Cánovas en la Tercera Guerra Carlista, sustituyendo fueros por conciertos económicos y amparo proteccionista. Todo ello ha de situarse dentro de una especie de imitación del pacto alemán entre el acero renano y el centeno prusiano. Pero pronto evolucionan las cosas. La protección pasa a afectar abiertamente a todo el proceso industrializador con la llegada de la joven guardia del citado partido conservador, que de alguna manera terminará por acaudillar Maura. Políticos como el vizconde de Eza o Sánchez de Toca se explican así.

Tal planteamiento comienza, de algún modo, a unir negocios –por ejemplo, el de la industria azucarera– y políticos. Pronto la crisis de 1890 precipita al mundo ferroviario hacia el ámbito de las subvenciones del Estado. Moret denunciaría este íntimo enlace, que así pasaba a existir con fuerza entre quienes concedían la ayuda y quienes la recibían, que en bastantes casos eran las mismas personas. Los políticos de la Restauración pasan a sentarse, salvo en el momento que son ministros y con muy escasas excepciones –una fue la de Maura–, en asesorías jurídicas, en consejos de administración, que encubren una verdadera desviación de fondos a favor de quienes enlazan mejor con la política. En la revista *España*, Olariaga denunciaría esto con extraordinario vigor, señalando, inequívocamente, a Dato como una de las figuras fundamentales en este sentido.

Así es como se preparó el terreno para el salto siguiente o, si se quiere, se hizo más aceptable para todos el que se diese. Me refiero a la imitación en España de la cartelización alemana y, en alguna medida, austríaca. La primera manifestación está relacionada con las necesidades de pertrechos para la defensa nacional. También con los insumos obligados para la minería que, a finales del siglo XIX y comienzos del XX, era la principal actividad industrial, con una colosal capacidad exportadora. Finalmente, con los abonos que exigía una agricultura que se expansionaba, tanto por disponer de tierra a causa de las disposiciones desamortizadoras –lo prueba la ampliación continua de la tierra roturada– como por el incremento de la pobla-

ción con un ligero, pero permanente, aumento en los ingresos por habitante, así como por el proteccionismo y por la capacidad empresarial exportadora de los productos vitivinícolas y hortofrutícolas. El descubrimiento de la ley del mínimo de Liebig fue fundamental, y explica que la demanda de los denominados abonos químicos fuese rígida. Esta primera manifestación se denominó Unión Española de Explosivos, y se remonta en sus raíces a 1896, casi en el momento en que se inicia la Tercera –y final– Guerra de Cuba. Una serie de descubrimientos foráneos, como el de la dinamita por Nobel, y la capacidad organizadora de algunas personas, encabezadas por Remigio Thiebaut, provocaron la aparición de este primer cártel español, que logró el monopolio oficial de sus producciones hasta 1916.

Todo cártel supone un control monopolístico del mercado con una presencia clara del Estado en su organización. Esto es, la cartelización, que tanto éxito tuvo en Alemania y Austria, ante el asombro de los economistas neoclásicos de la potencia industrial más importante, Gran Bretaña, aparecía así en España y provocaba que los lazos entre empresarios y Administración fuesen tan íntimos que no se sabía claramente dónde estaban los mojoneros fronterizos entre unos y otros.

Tal cartelización, vuelvo a decir que con un considerable poder en Europa central, se asentó con firmeza entre nosotros y se unió al auge de un creciente intervencionismo. La irrupción de éste se produjo en 1907, con la Ley Osma de Azúcares y Alcoholes, y con un corporativismo triunfante a partir del magno congreso que ese mismo año consagra la creación del Consejo de la Producción, que pasa, simultáneamente, a albergar en su seno a la Junta Superior Arancelaria. Doctrinalmente, todo esto se relacionaba con solicitudes del movimiento muy rebelde, e incluso contradictorio en algunos de sus planteamientos, de las Cámaras de Comercio, que habían hecho suyas las tesis del regeneracionismo. La extraña coalición de Basilio Paraíso, Joaquín Costa, Santiago Alba, con flaqueos tan importantes como la que venía de Cataluña a través de Durán y Ventosa, se transforma ahora en una realidad en la que, de nuevo, ¿dónde encontrar las fronteras entre lo privado y lo público? La paradoja de Myrdal, relatada antes, se había enseñoreado de nuestra economía. En algún caso concreto, aún se acentuaba más todo esto. Recordemos lo que supuso, en relación con la Ley de la Flota, la gran ilusión de Maura, la aparición de la Sociedad Española de Construcción Naval. La idea de mercado se había esfumado del todo. En España lo probaba un alud de empresas, ligadas a una Banca mixta muy concentrada –también al modo alemán–, que tenía sus raíces en un Banco de España

capaz de financiarla con facilidad a partir de la reforma Villaverde de 1900, al cual, por otra parte, esta Banca controlaba a través de su sumiso Consejo de Administración que, entre otras cosas, se dedicaba con ahínco a especular contra la peseta, terreno donde encontraba una fuente excelente de ingresos.

Esta realidad, a partir de la I Guerra Mundial, todo esto va a entroncar con un movimiento intervencionista, con un evidente poso anticapitalista y nacionalista muy fuerte, nacido en las trincheras. Nadie lo explicó mejor que Ernst Jünger en *Tempestades de acero* y en *El trabajador*. El fascismo italiano, el auge del corporativismo cartelizador e intervencionista, tanto de la Dictadura de Primo de Rivera como de la II República entre nosotros, y el apoyo doctrinal que todo esto mereció de Mihail Manoilescu –de donde derivará nada menos que el *estructuralismo económico latinoamericano*– acentuó esta especie de mezcla de lo público y lo privado, mientras que la necesidad de agilizar la política de obras públicas para evitar las consecuencias de la onda depresiva que siguió a la I Guerra Mundial, agudizada en algunas partes por la insensata idea del retorno al patrón oro, como se probó en el ácido folleto de Keynes, *Las consecuencias económicas de Mr. Churchill*, acabó por provocar la ruptura del principio de la unidad de caja y, con ello, que los principios esenciales de la vieja Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública saltasen por los aires. Cuando, desarrollando una idea defendida por Sánchez de Toca, Calvo Sotelo puso en marcha, en 1927, la CAMPSA, era evidente que la empresa pública irrumpía entre nosotros. Por otro lado, el poderoso *partido militar* –si aceptamos las magníficas aportaciones sobre esto de Elena San Román¹²–, sugestionado por los problemas de movilización e industrialización planteados por la I Guerra Mundial, acentuó la necesidad de ampliar la acción del Estado dentro del fenómeno industrializador.

¿Qué quedaba del viejo sector público, pequeño y radicalmente separado del privado? El poder público todos los días determinaba cómo podía, y en que cuantía, ganar al privado en sus diversos subsectores. Su influencia benéfica –se creía– no tenía límites. Recordemos la famosa frase del fabiano Sidney Webb cuando regresó de la Unión Soviética: «He visto el futuro y el futuro funciona»; esto es, sin sector privado, o con uno muy pequeño, todo podía ir bien. Las convivencias eran facilísimas, y el terreno para que surgieran prácticas corruptas estaba bien abonado. Incluso se suponía que la planificación

¹² Cfs. Elena SAN ROMÁN, *Ejército e industrias: el crecimiento del INI*, Crítica, Barcelona, 1999.

económica era posible. Toda una literatura, que se inicia con Myrdal en 1932, y que halla un apoyo firmísimo con Keynes en 1936, sirve de referencia para que, sobre todo desde 1945, las estatificaciones se amplíen de manera impresionante, con, por supuesto, complementos muy importantes de tipo fiscal y de extensión del Estado del Bienestar. Aquella vieja correspondencia entre Colin Clark y Keynes que parecía indicar que el 25% del PIB era el límite al que debía llegar el gasto público, se sobrepasó ampliamente. Concretamente, en España se había superado ya en 1975, y en 1994 alcanzó el 50%.

En ese panorama, que se convirtió en mundial, los riesgos de que pudiese surgir una situación corrupta aumentaron. Para su desgracia, en países emergentes surgió una política populista cuyo paradigma pudiera ser aquel lema del político brasileño Adhemar Barros, que triunfó en unas elecciones en el Estado de Sao Paulo con el lema de «Roba, sí, pero hace». También conviene añadir que el límite en esta situación se sitúa en lo que Stanislav Andreski denominaba *cleptocracia*, situación corriente en los países africanos al sur del Sáhara, pero no exclusiva de ellos. El robo se hace no sólo para el propio beneficio, sino en favor de todos los parientes y amigos. De ahí que Andreski añada que la cleptocracia supone «la explotación sistemática de las oportunidades de enriquecimiento personal que ofrece el Gobierno, moderada por el amiguismo y exacerbada por los posibles enlaces con el crimen organizado». Para Andreski, en una cleptocracia la única diferencia entre policías y ladrones reside en que los primeros llevan uniforme. Un funcionario que trate de reaccionar contra esto pone en peligro su vida.

Quedan, todavía, en esta excursión, por señalar dos cosas que surgieron en nuestro panorama económico. Por una parte, la larga crisis económica que se abrió en 1973, con motivo de la guerra del Yom Kippur, o sea, la llamada *crisis del petróleo*, mostró que era necesario reformar a fondo el conjunto de las estructuras productivas. En este sentido aparecieron clarísimamente cinco objetivos a alcanzar: una ampliación del mercado libre, implantando lo que Eucken llamó el orden del mercado; una política de reprivatizaciones; una política de freno al gasto público; una reforma fiscal que aliviase la carga derivada de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y sobre las empresas, así como las cotizaciones a la Seguridad Social; finalmente, una liquidación de las prácticas corruptas que al amparo del auge del sistema económico mencionado habían surgido.

En segundo lugar, surgió la globalización. Las grandes corrientes de capitales, las grandes empresas transnacionales que son su nervio, no quieren experimentar las sorpresas que se derivan de una situa-

ción corrupta. Los bribones crean condiciones en exceso aleatorias que pueden no perturbar a una empresa pequeña o mediana, pero convierten en excesivamente arriesgados los códigos de conducta de una gran transnacional. Ésta evita, en lo que puede, los negocios con estos países y, sobre todo, sus inversiones, que, sin embargo, son necesarias para que pueda desarrollarse un país en las actuales circunstancias. La inflación y la corrupción sólo pueden superarse con altísimos tipos de interés, que disuaden la inversión. Además, buena parte de estas multinacionales han sido creadas en el ámbito moral anglosajón, al que repugna la corrupción, aunque a veces haya de convivir con ella. El principio del *juego limpio* nada tiene que ver con las prácticas corruptas.

Conviene ahora entrar algo más en los enlaces de la corrupción con la conducta económica para atinar con sus raíces. Como señala Etienne Perrot en su ensayo *Renta y corrupción*¹³, la corrupción necesita de dos cosas para germinar: que exista renta y que exista algún tipo de coerción reglamentada. Asombrosamente, la corrupción restablece las leyes del mercado. Como señala Simonnot¹⁴, todo beneficiado por una reglamentación, para conseguir serlo, está dispuesto a pagar una cantidad al vigilante de que el reglamento se cumpla, hasta una cifra equivalente a la renta adicional que así pasa a recibir. El funcionario «puede, a su vez, transferir esta riqueza que entra en su bolsillo ya hacia obras de caridad, ya a su partido –en ambos casos estamos en la situación de Raskolnikof en *Crimen y castigo*, de Dostoievski–, ya simplemente para su beneficio». Por eso, «las rentas artificiales creadas *ex nihilo* por las reglamentaciones son causas privilegiadas de la corrupción... Sucede en esto como si el Estado construyese esclusas sobre una corriente, la del flujo económico de rentas, sin otra necesidad que la de permitir la percepción de peajes clandestinos por sus agentes», que así reciben una buena suma para sus bolsillos. Recordemos en este sentido la fórmula de Robert E. Kliegaard¹⁵, $C = M + D - T$, en que C es el grado de corrupción; M, el grado de monopolio; D es un índice que mide la discrecionalidad de la Administración, y T es la transparencia del sistema.

Cuando el Estado no era capaz, como sucedía con el Antiguo Régimen, de pagar a sus empleados de manera adecuada y segura, o

¹³ Cf. Etienne PERROT: «Rente et corruption», en *Projets*, invierno 1992, nº 232, recogido ampliamente en el artículo de Philippe SIMONNOT: «Le fonctionnaire et le rentier», en *Le Monde*, 5 julio 1994, suplemento *L'Économie*, pág. X.

¹⁴ Art. cit.

¹⁵ Cf. su *Controlling corruption*, University of California Press, Berkeley, 1988.

cuando las reglamentaciones e intervenciones se multiplicaban y llegaban al límite de lo soportable, la situación se agravaba. Lisa y llanamente, la corrupción permite al sistema escapar de la famosa curva de Laffer. Por supuesto que, como señala F. T. Lui¹⁶, en los países del Tercer Mundo el funcionario corrupto no es menos eficaz que el honrado. Sin ir más lejos, Joseph La Palombara¹⁷ ha defendido esto como explicación de los éxitos económicos de Italia. De alguna manera parece que volvemos a los mandamientos de Mandeville. Nathaniel H. Leff señalará en ese sentido¹⁸ que «si el Gobierno se equivoca en sus decisiones, el camino que se sigue tras la corrupción puede ser lo mejor». Por su parte, Samuel P. Huntington dirá lo que sigue y que ha tenido alguna difusión¹⁹: «En relación con el crecimiento económico, la única cosa peor que una sociedad con una burocracia rígida, supercentralizada y deshonestas, es una con una burocracia rígida, supercentralizada y honrada.» Como frase está muy bien, pero nada tiene que ver con un contraste con la realidad, bien visible en dos casos muy diferentes. La Rusia comunista –que tenía corrupción– tenía un desarrollo más fuerte que el de la caótica y corrupta situación actual, con los funcionarios vinculados a las mafias. El Japón del corrompido partido liberal-democrático, gracias a una aceptable burocracia, ha logrado superar el freno de esa corrupción²⁰. El teorema de Coase puede acabar por ser aquí pertinente y, desde luego, el análisis coste-beneficios tiene aquí mucho que decir. Pero lo que está claro para un país industrial como es España es que si no se disminuyen las reglamentaciones, se fortalecerá esta planta parasitaria, y lo es en grado sumo, a pesar de que pudiera creerse que el automatismo arregla las cosas, porque la asignación adecuada de recursos resulta tan en exceso perturbada, que no existe la menor posibilidad de creer que así se llegue a una especie de vía alternativa corrompida. Por otro lado, lo que es evidente es que algunos creemos que la corrupción es mala por sí misma. Basta indicar que cuando avanzan las conductas irregulares, surge automáticamente la pregunta: ¿Por qué no yo?, cuando bastantes personas descubren algún mecanismo corrompido pero aceptablemente seguro. Una sociedad

¹⁶ En «An equilibrium queing model of bribery», en *Journal of Political Economy*, 1985, vol. 93, nº 4.

¹⁷ En *Démocratie à l'italienne*, Plon, París, 1990.

¹⁸ En «Economic development through bureaucratic corruption», en *The American Behavioral Scientist*, noviembre 1964, vol. 8, nº 2, págs. 8-14.

¹⁹ En *Political order in changing societies*, Yale University Press, New Haven, 1968, pág. 386.

²⁰ Cf. Andrei SHLLIGER y Robert VISNY: «Corruption», en el *Quarterly Journal of Economics*, agosto 1993, vol. 108, nº 3, págs. 599-617, y «Bribonomics. Does corruption hinder economic growth», en *The Economist*, 19 marzo 1994, pág. 80.

inmoral, y lo es la que acepta la corrupción, quizá pudiera no alterar el volumen del PIB, pero sí, y mucho, el bienestar neto.

Para compensar esta pérdida surge una tentación. Montesquieu la explicó muy bien en 1748 en *De l'esprit des lois*²¹, advirtiendo contra las soluciones populistas que a veces intentan paliar estas caídas en el bienestar que provoca la corrupción, porque «los poderes corruptos, para acallar protestas, pueden llegar a entregar al pueblo incluso la totalidad de la riqueza pública. Éste se encontrará con que, a la pereza que se deriva de la recepción de estos fondos, se unen las diversiones derivadas del lujo. Pero esta pereza y este lujo no pueden ser sostenidas por ningún Tesoro público, por muy grande que sea... No se puede otorgar mucho al pueblo, sin sacar aún más de él... Conforme el pueblo crea que saca ventaja [de esta situación] más se aproxima el momento en que va a perderla. Aparecen pequeños tiranos, que tienen todos los vicios de uno solo. Pronto lo que queda de libertad resulta insoportable. Se alza un solo tirano. Y el pueblo lo pierde todo, incluidos los logros que había conseguido con su corrupción».

En el artículo de Daniel M. Hausman y Michael S. McPherson, «Taking ethics seriously. Economics and contemporary Moral Philosophy»²², se aclaran cómo cuestiones de filosofía moral influyen en la economía –piénsese, sin ir más lejos, entre nosotros, con la discusión sobre si el derecho de propiedad era, o no, de derecho natural–, pero también cómo también existe una evidente influencia de la economía sobre la moral. Como señalan estos autores, ¿cómo los trabajos de Kenneth Arrow sobre el teorema de la imposibilidad o la paradoja liberal de Amartya Sen no van a influir en los moralistas? Muchos trabajos en la teoría de los juegos, en la teoría de la elección social, en la medida del bienestar, «retan a los moralistas a que articulen mejor sus puntos de vista y les han ayudado a hacerlo»²³. Incluso algunos filósofos morales se quejan de que esta influencia es demasiado grande, y que por atender las aportaciones de la teoría económica los moralistas abandonan en exceso campos tan importantes como el de la historia social y el de la historia de la filosofía en cuanto fuentes del conocimiento de su propia y concreta línea del pensamiento²⁴. Pero, sobre todo, si no planteamos cuestiones morales, los economistas corremos el riesgo de no entender nada, al menos por cuatro mo-

²¹ Libro VIII, capítulo II.

²² En *Journal of Economic Literature*, junio 1993, vol. XXXI, nº 2, págs. 671-731.

²³ HAUSMAN y MCPHERSON: art. cit., págs. 672-673.

²⁴ Véase Michael WALZER: *Spheres of justice*, Baric Books, New York, 1983, y Charles TAYLOR: *Sources of self. The making of modern identity*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1989.

tivos. En primer lugar, porque «la moralidad de los agentes económicos influye en las conductas y, por ello, influye en los acontecimientos económicos». Concretamente, el papel de las normas morales es fundamental para la economía del trabajo, para la economía de la organización y para las cuestiones relacionadas con el desarrollo económico²⁵. En segundo término, la economía del bienestar se erige sobre los fuertes –también muy debatidos– pilares de las proposiciones morales. La tercera causa de este enlace es que la política del sector público no puede ser planteada sin unir cuestiones morales y tomas de posición de la economía. Finalmente, «la economía positiva y la normativa se encuentran frecuentemente entremezcladas. Para comprender la importancia moral de la economía positiva es preciso comprender, a su vez, los principios morales que determinan tal importancia»²⁶.

Debemos añadir una cuestión, especialmente relevante para España, al ser un país con una fuerte mayoría de católicos y, simultáneamente, con una cultura que no se explica sin contar con la Iglesia. En este sentido debe señalarse que la doctrina de la Iglesia católica la ha expuesto Juan Pablo II en la encíclica *Veritatis splendor*, publicada el 6 de agosto de 1993, que el cardenal Ratzinger calificó como «el documento más trascendental del pontificado de Juan Pablo II». En esta encíclica se lee: «El obrar humano no puede ser valorado (como) moralmente bueno sólo porque sea funcional para alcanzar este o aquel fin que persigue, o simplemente porque la intención del sujeto sea buena»²⁷, a lo que agrega: «La vida moral posee un carácter teleológico esencial, porque consiste en la ordenación deliberada de los actos humanos a Dios, sumo bien y fin (*telos*) último del hombre. Pero esta ordenación al fin último no es una dimensión subjetivista que dependa sólo de la intención. Aquella presupone que tales actos sean en sí mismos ordenables a este fin, en cuanto son conformes al auténtico bien moral del hombre, tutelado por los mandamientos»²⁸. Por eso, algo más adelante²⁹ explicará prolijamente cómo las conductas corruptas son moralmente inaceptables. En su ponencia *¿Por qué hay que ser ético en los negocios? La «Veritatis splendor» y el mundo de la empresa*³⁰,

²⁵ HAUSMAN y MCPHERSON: art. cit., págs. 683-689.

²⁶ HAUSMAN y MCPHERSON: art. cit., págs. 673 y 677-678.

²⁷ *Veritatis splendor*, capítulo II, IV, 72.

²⁸ *Veritatis splendor*, capítulo II, IV, 73.

²⁹ *Veritatis splendor*, capítulo III, 100, donde se cita al *Catecismo de la Iglesia* como respaldo.

³⁰ Manejo el texto multicopiado de esta ponencia presentada por Rafael Termes en las Jornadas de Empresarios Castellanos, Valencianos y Aragoneses, celebradas en Tordesillas (Valladolid), Rafelbuñol (Valencia) y El Grado (Huesca), los días 5 de marzo y 15 y 16 de abril de 1994.

Rafael Termes señala que la línea de la encíclica es un ataque a la *ética consecuencialista* que afirma que el ser ético resulta rentable para la propia empresa. Dejemos aparte de que esto sea verdad, o no. Antonio Argandoña³¹ sostendrá que «en un ambiente corrupto, la empresa puede actuar con ambigüedad y oportunismo, haciendo declaraciones de honradez al tiempo que cede a extorsiones u ofrece comisiones de modo más o menos encubierto. O, alternativamente, puede establecer una política de absoluta transparencia, con reglas inequívocas, controles rigurosos y contundencia en la respuesta a acciones deshonestas. El ambiente ético en la empresa será muy distinto en un caso y en otro. En el primero es probable que «no le quede otro remedio» que ceder a las presiones; en el segundo, su propio talante moral será una fortaleza ante el entorno corrupto, minimizando los problemas». Pero ahí no está el quid de la cuestión. Como dice Termes en su trabajo, no intenta dejar la impresión de que pretende «defender la falsa idea de que tenemos que comportarnos bien porque así nos irá mejor. No. Eso sería tanto como intentar vender mercancía averiada. Tenemos que comportarnos éticamente siempre, con independencia de las consecuencias que de ello se sigan. «Lo que importa es la virtud, el premio de la virtud es ella misma»³². Hay que ser ético no sólo aunque no haya premio para ello, sino incluso en el supuesto de que, como ahora desgraciadamente contemplamos con demasiada frecuencia, la sociedad aplauda al inmoral y desprecie al vir-

³¹ Ob. cit., págs. 47-48. Parece claro ahora que esto no es un consejo equivocado. Algún día, en torno a las derivaciones del llamado *asunto Filesa*, se observará la resistencia ofrecida por el Banco Popular Español a participar en la entrega de fondos a la empresa mencionada y los beneficios, y no perjuicios, que le deparó esta actitud ante la manifiesta corrupción inmersa en este asunto. Conviene recordar, en este sentido, que el *asunto Filesa* da toda la impresión de ser análogo del denominado *asunto Gambino*, quien nos muestra el sistema de financiación del partido socialista a través del montaje de los «servicios de estudios» de Urba. Como señalan al exponer este sistema Christophe BOUCHET, en *Tapie: l'homme d'affaires*, Editions du Seuil, París, 1994, y David BUCHAN, en «Robin Hood or just a hoodlum», en *Financial Times*, 5 julio 1994, pág. 19, políticos socialistas solicitaban de compañías que deseaban mantener contratos con el sector público que pagasen una comisión a Urba a cambio de estudios que esta entidad les entregaría para mejorar el conocimiento de alguna parte del proceso económico. Tal entrega nunca se realizaba. El procedimiento judicial contra Henri Emmanuelli se basó en Francia en este planteamiento. Siempre me llamó la atención que nadie hablase en España de este paralelismo. Personalmente, a causa de mi voto particular en el *asunto Filesa*, en el Tribunal de Cuentas, consideré impertinente aludir a él. Al cabo de muchos años ya creo que se puede mencionar este paralelismo. Gambino creía que también existía corrupción en la derecha francesa, pero que ésta «estaba más atomizada, con políticos derechistas que reciben dinero, normalmente líquido, para sí mismos y una pizca para su partido».

³² Señala Termes que esta cita es de John LOCKE, en *Enseñanzas sobre la ley de la naturaleza*, VIII.

tuoso. «Si yo me comporto en contra de la moral, puede ser que obtenga beneficios en ello, pero internamente *valdré menos*. Si me porto correctamente conmigo y con mis semejantes, *valdré más*, aunque externamente *tenga menos*. La aplicación de esta cultura del ser frente a la cultura del tener me conducirá, como ya decía Aristóteles, a la felicidad, la que deriva de la conciencia del deber cumplido, aunque, a consecuencia de mi comportamiento, moralmente correcto, mi vida, a los ojos del mundo, parezca un infortunio».

La indagación de las conductas corruptas y la consideración de por qué éstas son disolventes, o no, por todo lo dicho no puede ser dejado a un lado. Y lo que se obtiene es muy importante; en este sentido, el resultado de una serie de investigaciones cuantitativas que afectan a España, debe preocuparnos. Por una parte, se encuentra el índice de Mauro, o índice de eficacia de la estructura del sector público. Se calcula como la media aritmética simple de unos índices previos de corrupción, de burocratización y de eficacia del sistema legal³³. Los cuadros adjuntos muestran el concepto que entonces se tenía de España en cuanto corrupción. Las cifras son disparatadas muchas veces. Pensemos en el 10 de Francia y a lo que a poco estalló³⁴.

La otra estimación es la de 54 países de Transparency International para 1996. Es una especie de «opinión de opiniones», pues tales opiniones se toman de varias fuentes, fundamentalmente de empleados en empresas e instituciones multinacionales. Por eso es necesario tener en cuenta la varianza y conocer el número de opiniones re-

³³ Cf. Paolo MAURO: «Corruption and growth», en *Quarterly Journal of Economics*, agosto 1995, vol. 110, n.º 3, págs. 681-712, basado en una amplia encuesta en 70 países en los años 1980-1983, que se apoya en las opiniones de hombres de negocios extranjeros, no nacionales.

³⁴ Cf. sólo en *L'Express* de 27 de octubre de 1994, de Sylvie PIERRE-BROSSOLETTE: *Jeu de massacre*, págs. 9-11; de Gilles GAETNER, *À la poursuite de la caisse noire. Cinq comptes au Luxembourg: le «trésor de guerre» du Parti républicain?*, págs. 11-13; de Florent LECLERCQ: *On l'appelait la génération morale*, págs. 14-16; de Bernard MAZIÈRES: *La gauche revient aux affaires*, pág. 17; de Eric CONAN: *La justice reprend son cours*, págs. 18-20, y de Jean-Claude CASANOVA: *La France n'a pas la fièvre*, pág. 19. Podría decirse que esto era impensable en 1980-83. Pero recordemos que el asunto de los diamantes de Giscard d'Estaing, que le costará la elección presidencial en 1984, es de 1981, y que a comienzos de los años 80 se crearon las Cámaras Regionales de Cuentas porque el Tribunal de Cuentas se encontraba superado por las irregularidades encontradas; cf. Jean-Luc MATTHIEU: *Alerte à la corruption! Un basculement de la société*, en *Le Monde*, 5 julio 1994, suplemento *L'Économie*, pág. XI. Véase también, sobre la corrupción en Francia, el número casi monográfico de *Le Point* el 22 de octubre de 1994, n.º 1.153 titulado en la portada «France. Corruption. Tout va exploser. Pourquoi la machine judiciaire ne peut plus s'arrêter», donde se puntualiza (pág. 36) cómo el desbarajuste corrupto que reinaba se remontaba nada menos que al gran desarrollo de las cajas de los partidos políticos en los años 80. ¿Para qué seguir?

ÍNDICE DE MAURO						
Países	Número de orden	Índice de corrupción ^(a)	Países	Número de orden	Índice de corrupción ^(a)	Índice de corrupción ^(a)
Suiza	1/2/3/4/5/6/7/8/9/10	10,00	Gran Bretaña	15/16/17/18/19	9,25	9,25
Francia	1/2/3/4/5/6/7/8/9/10	10,00	Israel	15/16/17/18/19	9,25	9,25
Canadá	1/2/3/4/5/6/7/8/9/10	10,00	Chile	15/16/17/18/19	9,25	9,25
Holanda	1/2/3/4/5/6/7/8/9/10	10,00	Japón	20/21/22	8,75	8,75
Australia	1/2/3/4/5/6/7/8/9/10	10,00	Zimbabue	20/21/22	8,75	8,75
Singapur	1/2/3/4/5/6/7/8/9/10	10,00	Nicaragua	20/21/22	8,75	8,75
Nueva Zelanda	1/2/3/4/5/6/7/8/9/10	10,00	Angola	23	8,66	8,66
Irak	1/2/3/4/5/6/7/8/9/10	10,00	Jordania	24	8,33	8,33
Noruega	1/2/3/4/5/6/7/8/9/10	10,00	Austria	25/26/27	8,00	8,00
Estados Unidos	1/2/3/4/5/6/7/8/9/10	10,00	Hong Kong	25/26/27/28	8,00	8,00
Bélgica	11/12	9,75	África del Sur	25/26/27/28	8,00	8,00
Irlanda	11/12	9,75	Uruguay	25/26/27/28	8,00	8,00
Alemania	13/14	9,50	Kuwait	29	7,75	7,75
Finlandia	13/14	9,50	Argentina	30	7,66	7,66
Suecia	15/16/17/18/19	9,25	Italia	31	7,50	7,50
Dinamarca	15/16/17/18/19	9,25				

(a) 10 significa ninguna corrupción, y 0 corrupción máxima.

ÍNDICE DE MAURO (continuación)					
Países	Número de orden	Índice de corrupción ^(a)	Países	Número de orden	Índice de corrupción ^(a)
Perú	32	7,25	India	48	5,25
España	33/34/35	7,00	Panamá	49/50/51	5,00
Camerún	33/34/35	7,00	Argelia	49/50/51	5,00
Sri Lanka	33/34/35	7,00	Jamaica	49/50/51	5,00
Portugal	36	6,75	Arabia Saudí	52	4,75
Trinidad, Tobago	37/38	6,50	Colombia	53/54/55	4,50
Rep. Dominicana	37/38	6,50	Filipinas	53/54/55	4,50
Grecia	39	6,25	Kenia	53/54/55	4,50
Malasia	40/41/42	6,00	Pakistán	56/57	4,00
Turquía	40/41/42	6,00	Bangladesh	58	4,00
Costa de Marfil	40/41/42	6,00	Ghana	59/60/61	3,66
Corea del Sur	43/44/45	5,75	México	59/60/61	3,25
Venezuela	43/44/45	5,75	Irán	59/60/61	3,25
Brasil	43/44/45	5,75	Egipto	59/60/61	3,25
Marruecos	46	5,66	Nigeria	62	3,00
Ecuador	47	5,50			

(a) 10 significa ninguna corrupción, y 0 corrupción máxima.

CLASIFICACIÓN DE LA CORRUPCIÓN PERCIBIDA 1996				
N.º de orden	País	Media de corrupción	Varianza	N.º de opiniones
1	Nueva Zelanda	9,4	0,39	6
2	Dinamarca	9,3	0,44	6
3	Suecia	9,1	0,30	6
4	Finlandia	9,1	0,23	6
5	Canadá	9,0	0,15	6
6	Noruega	8,9	0,20	6
7	Singapur	8,8	2,36	10
8	Suiza	8,8	0,24	6
9	Holanda	8,7	0,25	6
10	Australia	8,6	0,48	6
11	Irlanda	8,5	0,44	6
12	Gran Bretaña	8,4	0,25	7
13	Alemania	8,3	0,53	6
14	Israel	7,7	1,41	5
15	Estados Unidos	7,7	0,19	7
16	Austria	7,6	0,41	6
17	Japón	7,1	2,61	9
18	Hong Kong	7,0	1,79	9
19	Francia	7,0	1,58	6
20	Bélgica	6,8	1,41	6
21	Chile	6,8	2,53	7
22	Portugal	6,5	1,17	6
23	Africa del Sur	5,7	3,30	6
24	Polonia	5,6	3,63	4
25	República Checa	5,4	2,11	4
26	Malasia	5,3	0,13	9
27	Corea del Sur	5,0	2,30	9
28	Grecia	5,0	3,37	6
29	Taiwán	5,0	0,87	9

CLASIFICACIÓN DE LA CORRUPCIÓN PERCIBIDA 1996				
N.º de orden	País	Media de corrupción	Varianza	N.º de opiniones
30	Jordania	4,9	0,17	4
31	Hungría	4,9	2,19	6
32	España	4,3	2,48	6
33	Turquía	3,5	0,30	6
34	Italia	3,4	4,78	6
35	Argentina	3,4	0,54	6
36	Bolivia	3,4	0,64	4
37	Tailandia	3,3	1,24	10
38	México	3,3	0,22	7
39	Ecuador	3,2	0,42	4
40	Brasil	3,0	1,07	7
41	Egipto	2,8	6,64	4
42	Colombia	2,7	2,41	6
43	Uganda	2,7	8,72	4
44	Filipinas	2,7	0,49	8
45	Indonesia	2,7	0,95	10
46	India	2,6	0,12	9
47	Rusia	2,6	0,94	5
48	Venezuela	2,5	0,40	7
49	Camerún	2,5	2,98	4
50	China	2,4	0,52	9
51	Bangladesh	2,3	1,57	4
52	Kenia	2,2	3,69	4
53	Pakistán	1,0	2,52	5
54	Nigeria	0,7	6,37	4

cogidas. Aquí los datos, que repetimos no son índices de su magnitud, sino de la opinión que se tiene sobre su magnitud, son más lógicos, y en ellos también la situación española es muy mala, con el puesto 32.

La escala es también 10 para ninguna corrupción, y 0 para una corrupción máxima.

Finalmente añadamos esta matriz que se debe a Mariano Grondona, y que conviene tener en cuenta³⁵:

Nivel de corrupción	Índice de castigo	Región
Muy bajo	Severo	Europa escandinava, Suiza, Reino Unido
Alto	Severo	Estados Unidos
Sistemático	Endureciéndose	Europa del Sur
Sistemático	Endeble	Iberoamérica
Sistemático	Laxo	Europa del Este
Sistemático	Inexistente	África (cleptocracia)

Todo esto nos conduce a la necesidad, por una parte, de eliminar una causa evidente de esta situación corrupta: el sistema corporativizado-cartelizado-intervencionista, con un conjunto apreciable de empresas propiedad del sector público, o controladas por él, y restablecer el orden del mercado lo más posible y, también, lo antes posible. Pero, al mismo tiempo, en el sector público debe imperar el espíritu prescrito por Canga Argüelles hace dos siglos y al que me he referido. El papel del Tribunal de Cuentas y de los diversos Órganos de Control Externo (OCEX) de las Autonomías pasa así a ser central. Como todo esto, para ser eficaz, precisa también de un convencimiento general de la sociedad de que debe existir, en relación con la conducta ante el dinero, de un marco de mandamientos éticos muy claros, cuya ruptura ha de provocar desprecio social –sobre las consecuencias de la pérdida de este marco de referencia moral ha escrito en España cosas muy sagaces Víctor Pérez Díaz al analizar la conducta de quienes acabaron por tomar el mando en la Transición–, en el fondo eso que se llama control fiscalizador se puede reducir a que existan empresarios que sepan vivir la libre competencia, a funcionarios que acomoden sus conductas a cánones éticos muy estrictos y que estén bien pagados –la baja corrupción de Singapur, rodeado de países corrompidos se explica, según el economista del Banco Mundial, Ed Campos, porque los funcionarios «están muy bien pagados en relación a los sueldos de las personas empleadas en el sector privado y a los empleados públicos de otros

³⁵ Mariano GRONDONA: ob. cit., pág. 62.

países», aunque eso sí, con fuertes penalizaciones para los casos de corrupción³⁶, y, finalmente, que un buen sistema educativo logre que toda la sociedad le repugne la corrupción. Todo esto ha de actuar conjuntamente, porque, de otra manera, el esfuerzo no serviría para gran cosa.

³⁶ Cf. «El coste de la corrupción», un artículo aparecido originalmente en *Business Week* y reproducido en *El Economista*, de Buenos Aires, 3 de diciembre de 1993, pág. 21. Cuando el Gobierno español me envió a Guinea Ecuatorial para orientar nuestra conducta en relación con ese país en la primera etapa de Teodoro Obiang, en la época del embajador Graullera, aconsejé esta medida al presidente que, desdeñosamente, me indicó que el Gobierno salido del denominado Golpe de libertad superaría el problema con castigos ejemplares.