revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 121

La corrupción como patología del bien común. El caso de Hong-Kong

*Alberto Serna**

Recibido: 19 de mayo - Aceptado: 28 de noviembre

Este artículo presenta un análisis de la corrupción como patología del bien común y de los síntomas que acompañan a la enfermedad. Analiza la corrupción como un problema ético: un vicio o hábito malo en el comportamiento moral de las personas que se convierte en un vicio del sistema social. En concreto, se insiste en que esa patología del bien común afecta particularmente a la condición fiduciaria de la autoridad, por lo que presenta una particular gravedad, tanto en sí misma como por las consecuencias que tiene para el sistema social mismo. Se analiza el caso positivo de Hong-Kong, donde, en un tiempo relativamente breve, fue posible erradicar sustancialmente la incidencia de la corrupción en la vida pública del territorio.

Palabras clave: *Corrupción, Bien común, Hong-Kong.*

This article presents an analysis of Corruption as a Pathology of the Common good and of the symptoms that accompany this sickness. It analyzes corruption as an ethical problem made up of vices or bad habits in the moral behaviour of persons, which become vices in the social system. Specifically, the article emphasizes that this pathology of the Common good affects particularly the fiduciary foundations of authority, so that it is especially serious sickness, both in itself and in the consequences it has for the social system. The positive case of Hong Kong is analyzed. It was possible to eradicate substantially in a relatively brief period of time the incidences of corruption in the public life of the Territory.

Keywords: *Corruption, Common Good, Hong-Kong.*

* *Alberto Serna era Doctor Ingeniero Industrial. Cursó el Master en Gobierno y Cultura de las Organizaciones del Instituto Empresa y Humanismo (2006-2007). Desempeñaba el cargo de Regional Manager de la East Asian Educational Association, una institución educativa localizada en Hong-Kong. Conocía de primera mano el tema que aborda en este artículo y que le interesaba particularmente. Falleció el 11 de diciembre de 2008, por lo que no ha podido verlo publicado. Descanse en paz.*

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 122

Introducción

El argumento central de este artículo sostiene que la *corrupción* es una patología del bien común. A lo largo del trabajo se examina el significado de *patología* en ese contexto y en la relación que tiene con el bien común. Esto obliga a redefinir el concepto de bien común y a examinar diferentes versiones de lo que es o debe ser la organización social, incluyendo el significado y el fin de la autoridad, así como las alternativas de elección política y social. Se entiende que la patología específica del bien común a la que se refiere la corrupción como fenómeno social es un vicio moral: una lacra o hábito malo en el comportamiento ético de las personas, que ha tomado cuerpo sistémico en las relaciones sociales en y a través de la función fiduciaria de la autoridad. El artículo presenta y desarrolla cuatro hipótesis en torno a esa idea central.

"Patología", dice la Real Academia, "es el conjunto de los síntomas de una enfermedad". Por tanto, esta tesis equivale a decir que, de todas las enfermedades que padece o puede padecer el bien común, *la corrupción es un conjunto de síntomas que revelan una enfermedad o grupo de enfermedades que sufre el bien de la sociedad*. Este es el punto de partida y también la conclusión de este artículo. Puede parecer un enunciado bien trillado y nada revelador decir que la corrupción es un *síntoma* de que algo va mal en una sociedad, pero es importante decirlo y explicar el porqué. Eso es lo que se trata (entre otras cosas) de hacer en este ensayo. Veamos, pues, cuáles son esos síntomas, las enfermedades que revelan y algunos posibles remedios.

La palabra "corrupción" significa –y recurro de nuevo al diccionario– "acción y efecto de corromper", siendo corromper "alterar y trastocar la forma de alguna cosa, viciándola". El diccionario provee también una definición derivada, que va más directamente al significado que aquí nos interesa: "En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho de sus gestores". La carga semántica de estas definiciones nos insinúa varias cosas:

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 123

Primero, que la corrupción es tanto una acción y una causa como un efecto. Efectivamente, la corrupción es un trastorno social, una alteración de las relaciones de la vida en común causada por decisiones libres de personas, con unos efectos tangibles, sintomáticos de la causa que los provoca.

Segundo, que se trata de una alteración del cuerpo social, al que vicia; no es un accidente circunstancial, ni un dolor de cabeza pasajero, sino un hábito malo adquirido por repetición de actos y situaciones, que ha tomado cuerpo permanentemente en la sociedad como segunda naturaleza.

Tercero, que afecta a organizaciones, especialmente (aunque no de forma exclusiva) a las públicas. Aquí el término "organización" se puede extender a cualquier institución o cuerpo social.

Y cuarto, que lo característico de la corrupción es que personas particulares hagan uso -indebidamente- de lo que es común; y no se trata de personas particulares cualesquiera, sino que están implicados en la corrupción precisamente aquellos particulares que desempeñan una función *fiduciaria* en relación con los bienes comunes que usan indebidamente.

La corrupción es un *conjunto de síntomas* que revela un *conjunto de enfermedades*. Por eso no es tarea fácil definir con exactitud qué es la corrupción; se puede hacer de muchas maneras, y ninguna de ellas probablemente agota la taxonomía de la corrupción. Depende de lo que se pretenda con la definición. Existen numerosos artículos que analizan el fenómeno de la corrupción desde distintas perspectivas[1]. En este ensayo lo que se trata es de ver la corrupción como patología del bien común. En ese sentido me parece útil una descripción particular de la corrupción como el "uso abusivo de un bien común respecto al que se tiene una relación fiduciaria". Es decir, se da

1 Por ejemplo, Bardhan, P. (1997).

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 124

corrupción cuando los que tienen el oficio o la autoridad de custodiar un bien común se apropian, usan indebidamente, o disponen de ese bien, transfiriéndolo del ámbito de lo común al ámbito de lo particular. Es, en definitiva, no sólo una injusticia, sino la injusticia de los que tienen por oficio velar por el bien común, precisamente en cuanto que usan indebidamente para beneficio personal lo que deben custodiar. Esta descripción no pretende agotar los múltiples aspectos de un fenómeno tan complejo como el de la corrupción, sino poner un énfasis especial en la relación entre la corrupción y las distintas formas de autoridad.

De esta descripción de la corrupción se pueden deducir una serie de condiciones necesarias y suficientes para que haya corrupción en el sentido referido:

1. Que la persona en cuestión tenga una relación fiduciaria respecto a un bien común. En otras palabras, que el grupo social de que se trate le haya encomendado y él haya asumido la función de velar por ese bien común, en cuanto que es común, es decir, en cuanto que es deseable para la comunidad u organización de que se trate. Ese bien común puede ser público o privado.

2. Que la acción en cuestión afecte precisamente al bien común encomendado.

3. Que la acción en cuestión transfiera ese bien de la esfera de lo común a la esfera de lo privado individual.

Hipótesis

Las hipótesis que desarrollaré en este trabajo son las siguientes:

H1: Un punto fundamental para entender el fenómeno de la corrupción es considerar que afecta a las personas que tienen, dentro de una sociedad u organización, una cierta función fiduciaria, es decir, que el grupo social de que se trata les ha *confiado* la responsabilidad de velar por ciertos aspectos del bien común y, para ello, les ha conferido un cierto grado de autoridad. Esta hipótesis equivale, por tanto,

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 125

a presentar el fenómeno de la corrupción como un vicio o lacra moral que radica en el ejercicio indebido de formas de autoridad a distintos niveles. Esto no pretende contradecir la percepción de que el problema ético de la corrupción es complejo y multidimensional: tiene multitud de ramificaciones a distintos niveles y sería ingenuo pretender encontrar una clave única que reduzca esa complejidad a una sola dimensión.

H2: El comportamiento corrupto nunca es, ni puede ser, *racional*. Esta hipótesis requiere analizar versiones dispares de racionalidad y de bien común, así como tratar del papel del Estado y de la autoridad en la organización política de una sociedad. Trataré de hacer ver que una persona que actúa injustamente no lo hace racionalmente, aunque persiga sus propios intereses, y que una actuación irracional no puede ser nunca justa. Estas consideraciones siguen siendo válidas en el nivel del sistema social: una sociedad dominada por la corrupción es injusta e irracional; y una sociedad no ordenada racionalmente es necesariamente injusta y corrupta, precisamente en cuanto que los elementos ordenadores de esa sociedad, la autoridad y la ley, están dañados por el vicio de la corrupción. En esta hipótesis se encuentra la conexión entre el bien común, la organización política y el orden social resultante.

H3: La corrupción es esencialmente un problema ético, un vicio social de naturaleza moral que ha tomado cuerpo en el sistema social con dimensiones políticas. El análisis del fenómeno de la corrupción requiere un enfoque esencialmente ético. Aunque esto no es incompatible con otras perspectivas, no valorar el carácter moral del problema o darle un sesgo exclusivamente economicista puede conducir con facilidad a conclusiones parciales que pierden de vista la raíz misma de la corrupción.

H4: El vicio de la corrupción es remediable si se ataja en su raíz ética, tanto a nivel personal como social, combatiéndolo con las prácticas correctas. En conjunción con la primera hipótesis, se mantiene que un punto muy importante para eliminar la corrupción es

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 126

entender correctamente qué es el bien común de la sociedad, así como dirigir los esfuerzos a asegurar que los que tienen una función fiduciaria dentro del grupo social estén equipados para cumplirla de acuerdo con ese bien común.

Hipótesis 1: La corrupción como vicio en la autoridad

El gran problema de la corrupción es que es una perversión del bien común a través de la perversión de la autoridad. Toda autoridad está al servicio del bien común. La misión específica de la autoridad es unificar las voluntades de los miembros de la comunidad política para definir en concreto lo que ese espacio político ha se ser, o puede llegar a ser. La autoridad ordena el espacio político para realizar el bien común. La corrupción es, entre otras cosas, un vicio en el ejercicio mismo de la autoridad: una autoridad dominada por la corrupción mira por su beneficio particular y no por el bien común; en vez de ordenar el espacio político según los dictados de lo que es bueno en común, lo acota para perseguir sus propios intereses.

Con frecuencia se aplican al análisis de la corrupción el concepto de agencia, que procede originariamente de la teoría de la empresa, y el concepto asociado de costes de transacción[2]. Pienso que conviene desviarse de esa escuela (que presenta, por otra parte, argumentos valiosos en otros aspectos) en el estudio de la corrupción, para ver con más claridad el problema ético implicado: la corrupción no es sólo un problema de costes sino, ante todo, un problema ético ligado al abuso de confianza de alguien en posición de autoridad o, si se prefiere, de un agente que ha recibido un mandato del grupo social correspondiente para actuar de acuerdo con los fines sociales adecuados, es decir, con lo que es el bien en común. Después de analizar la

2 Alchian, A.A. y Demsetz, H. (1972).

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 127

corrupción desde la perspectiva de la teoría de la agencia, Banfield llega a una conclusión similar[3].

Con frecuencia se habla de corrupción en relación con delitos económicos. Sin duda, una gran parte de los fenómenos de corrupción tienen que ver con el uso indebido de beneficios materiales. Pero hay una forma de corrupción mucho más sutil, y tan o más grave. Me refiero al uso indebido del poder, es decir, a la manipulación del espacio político desde una posición de autoridad con la intención, no de contribuir al bien común, sino de mantenerse en el poder, o de aumentarlo, aún a costa del bien de la comunidad.

Toda teoría política tiene su propia dilucidación del Estado, y traza implícita o explícitamente una línea normativa que separa lo que está abierto a las fuerzas del mercado (lo que se puede comprar y vender) de lo que no se debe ni comprar ni vender. Teóricamente, todo Estado proclama su compromiso a mantener un orden ético, que es el fundamento y justificación de su orden político constitutivo, que a su vez se articula jurídicamente en un sistema de leyes y derechos. Las leyes permiten la ordenación justa de la vida económica y, a través de la asignación y utilización de recursos, configuran el *habitat* o ambiente en el que se desarrolla la vida humana. Esta jerarquía de elementos éticos, políticos, jurídicos y económicos constituye los diferentes subsistemas sociales, en los que el objetivo es siempre rea-

3 Banfield, E. (1975), p. 605: "Presumably the culture that is being formed today contains a much smaller stock of dependability than did that formed a generation, or two, or three ago. Substitutes (for example, monitoring) can take the place of much dependability, but they will surely be relatively costly and there is doubtless some ´technological´ limit to the amount of substitution that is feasible: it is hard to believe that complex sociological organization can exist in the complete absence of dependability. In any case there are more important questions. I a society I which dishonesty is the best policy, will not the individual feel contempt for himself and fro is fellows and will he not conclude -rightly perhaps- that he and they are not worth saving?".

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 128

lizar el bien común, es decir lograr que esa sociedad permita, por una parte, y fomente, por otra, todo lo que es deseable y posible para el desarrollo humano integral tanto a nivel personal como social (o comunitario). Como veremos más adelante, la razón de ser del Estado es proporcionar las normas por las que el bien común se especifica y gestionar su aplicación de acuerdo con criterios políticos de oportunidad.

Ahora bien, cuando los funcionarios (las personas que tienen a su cargo la administración del Estado) o los políticos (las personas que han sido llamadas a servir al bien común desempeñando un cargo o una función en la *polis*), o cualquier otra persona con una función fiduciaria respecto al bien común, ignoran abierta y rutinariamente la jerarquía normativa del Estado, por ejemplo en la asignación de bienes y servicios, el sistema normativo pierde su significado en la práctica. Al sistema político formal y oficial le sustituye en parte un sistema político informal. A medida que la corrupción se extiende se llega a una situación en la que el sistema de orden definido por reglas formales, racionalizadas, coexiste con un esquema de asignación de recursos que contradice patentemente esas reglas; el sistema informal establecido con base en la corrupción termina asumiendo el papel que antes pertenecía exclusivamente al Estado.

Toda persona con función fiduciaria tiene un cierto *poder discrecional, por el que se le permite* decidir prudencialmente en un asunto que afecta a otras personas o entidades sin consultarlas o sin aprobación de una instancia superior. En toda función fiduciaria se da, por su propia naturaleza, un cierto grado de poder discrecional. La persona a la que se ha *confiado* el cuidado de un aspecto del bien común tiene muchas veces necesidad de tomar decisiones prudenciales, de acuerdo con su buen saber y entender, dentro de los límites de la autoridad que se le ha conferido. A veces se da como panacea para evitar la corrupción el eliminar la posibilidad de que los encargados del bien común tengan poder discrecional. Evidentemente conviene evitar que una persona tenga un poder discrecional innecesario; es muy

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 129

conveniente, por ejemplo, que la estructura de gobierno de una sociedad provea, dentro de lo posible, los elementos de equilibrio en los que las decisiones no son resultado de juicios prudenciales de unas pocas personas.

Como Bliss y Di Tella señalan[4], toda corrupción depende del ejercicio (viciado) del poder. Pero, a todos los niveles, se llega a situaciones en las que alguien debe decidir qué es lo más adecuado para el bien común aquí y ahora: el poder discrecional es inevitable, porque es inevitable la función fiduciaria de la autoridad. Pretender eliminar completamente el poder discrecional equivale a proponer la supresión de la autoridad, la función fiduciaria de la autoridad. Es cierto que toda autoridad debe responder de sus actos ante el grupo social al que sirve y, por tanto, deberá ser llamada a dar cuenta de la rectitud de sus decisiones prudenciales al servicio del bien común; pero, mientras esté constituida como tal autoridad podrá y deberá ejercer el poder discrecional en la forma y manera que le ha confiado su grupo social.

La corrupción no desaparece eliminando el poder discrecional, sino creando las condiciones para que quienes desempeñan una función fiduciaria respondan fielmente a la tarea encomendada. Parte de esas condiciones consistirán en un diseño adecuado del sistema fiduciario, de forma que las posibilidades de corrupción se minimicen por eliminar poderes discrecionales innecesarios, o por establecer un procedimiento eficaz para fiscalizar el ejercicio de la autoridad. Pero, en el fondo, lo más importante siempre es crear las condiciones para que las personas respondan fielmente a la función fiduciaria que se les ha encomendado; es decir, se trata de crear en la sociedad un ambiente en el que lo normal sea la virtud y la honradez, y lo excepcional sea la corrupción. Esto puede parecer una ingenuidad, pero es la clave que el mismo Aristóteles da para toda la filosofía política: el

4 Bliss, C. y Di Tella, R. (1997).

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 130

gobierno de un pueblo debe estar dirigido a la virtud y eso es posible sólo si los que gobiernan están ellos mismos orientados a la virtud.

Pensemos, por ejemplo, en el caso de los jueces: la mejor forma de evitar la corrupción en el sistema judicial de una nación es formar jueces que amen y busquen la justicia en el desempeño de su función fiduciaria; cuando una proporción significativa de los jueces de una jurisdicción no son justos (es decir, no son virtuosos en lo que es específico de su función fiduciaria), esa sociedad sufrirá de corrupción endémica en el poder judicial, por mucha actividad fiscalizadora e investigativa que se realice.

Todo poder discrecional tiene la posibilidad de usar indebidamente una renta asociada. *Renta asociada al poder discrecional* es la posibilidad de obtener un beneficio personal monetario (o de otro tipo) cuando la función fiduciaria se ejercita fraudulentamente no en beneficio del bien común, sino buscando la ganancia personal. Toda renta consiste en un beneficio que proviene de los propios bienes o capacidades. Si una persona posee una casa, puede percibir una renta mediante un contrato de alquiler; si tiene un título profesional puede percibir la renta correspondiente al ejercitar su profesión; obviamente este tipo de rentas son perfectamente legítimas. Evidentemente, si esa persona está en una posición fiduciaria podría aprovecharse de su poder discrecional para recibir fraudulentamente una renta o ventaja personal.

Como ya se ha dicho, el poder discrecional de una función fiduciaria no se puede eliminar por completo; por ejemplo, el supervisor de un equipo de producción valora y necesita autoridad para realizar su trabajo, aún si ese poder discrecional que tiene hace correr el riesgo de favoritismo[5]. Por tanto, siempre será posible para una persona con algún tipo de autoridad percibir rentas fraudulentas, fruto de la

5 Prendegast, C. y Topel, R.H. (1996), p. 976.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 131

corrupción. Se pueden minimizar en la medida en que el poder discrecional sea sólo el estrictamente limitado y, también, en la medida en que el sistema desanime al cobro de rentas fraudulentas. Una forma de desanimar las rentas fruto de la corrupción es asegurar que la probabilidad de detección sea relativamente alta.

Otra forma, probablemente más eficaz, que va en la línea de fomentar la virtud y que debe aplicarse concurrentemente, es el incentivo positivo: asegurar que la compensación económica de las personas con función fiduciaria sea un acicate para la honradez. La mayor parte de los funcionarios de los países en vías de desarrollo perciben salarios que apenas permiten vivir con dignidad; a la vez, tienen posibilidades de percibir substanciales rentas fraudulentas por el uso indebido de su poder discrecional. Además, siendo una situación endémica generalizada, la probabilidad de sanción es mínima. No hay programa de lucha contra la corrupción que no deba comenzar por valorar el nivel de los salarios de los funcionarios públicos, si quiere tener un mínimo de probabilidad de éxito. Volviendo al tema de la virtud en las personas con función fiduciaria: la virtud ha de ser asequible a la mayor parte de los ciudadanos sin necesidad de exigir heroísmo a los funcionarios públicos.

Hipótesis 2: El comportamiento corrupto no es racional

Ciertas escuelas de análisis social, como por ejemplo la teoría de la elección pública, tienden a analizar el agregado resultante de opciones sociales y políticas desde una perspectiva economicista. Es un presupuesto de su análisis que los actores sociales actúan *racionalmente* cuando buscan su propio interés: "se hace necesario modelar a los individuos como entes que persiguen sus propios intereses personales, estrechamente definidos en términos de posiciones netas de riqueza mensurable, tanto predecibles como esperadas"[6]. En el caso

6 Buchanan, J. (1983).

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 132

de la corrupción, aplican la consideración de racionalidad al comportamiento agregado de votantes y políticos como agentes que buscan su propio interés en la interacción social, en sí mismos, o bajo reglas constitucionales alternativas. El modelo humano que presupone este tipo de análisis es el clásico agente egoísta de Adam Smith, "cuyo gran descubrimiento fue que los individuos que actúan movidos por intereses propios pueden generar, sin advertirlo, resultados que sirvan al interés global *social* dada una red apropiada de leyes o instituciones"[7].

En mi opinión, este planteamiento tiene su valor como metodología del cálculo estadístico de comportamiento de un cierto grupo social, pero no tiene valor normativo: no señala el *deber ser*. Y sólo en el *deber ser*, en el ámbito de la ética, encontraremos soluciones radicales a los problemas sociales, particularmente el de la corrupción. Más aún, mi hipótesis sostiene que un actor que busca sólo su propio interés (un actor amoral) no es racional: lo que es racional para un actor es buscar lo que es deseable (es decir, el bien, lo que es bueno, correcto o apropiado), que no siempre coincidirá con su propio interés. En su obra *Whose Justice? Which Rationality?* MacIntyre arguye convincentemente que racionalidad y ética son inseparables: pensar racionalmente no es posible para la persona injusta, ni para la persona irracional ser justa. Por tanto, aunque el análisis economicista de las relaciones sociales puede tener su valor como cálculo estadístico, es, en mi opinión, un callejón sin salida a la hora de valorar las condiciones éticas que hacen posible una sociedad limpia y justa, pues está basado en unos planteamientos antropológicos y en una definición de racionalidad incorrectos.

Si la racionalidad de la persona como miembro de un grupo social no consiste en buscar su propio interés, ¿en qué consiste? La respuesta clásica es que la actuación racional requiere buscar el bien

7 Buchanan, J. (1983).

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 133

común, que incluye el bien particular de cada individuo (lo cual es bien distinto del propio interés). Por ejemplo, el que se paguen los impuestos justos es parte del bien común y, por tanto, también parte del bien particular de cada individuo: le conviene a cada cual que eso sea precisamente así, aunque no puede decirse que desprenderse de parte de su propiedad vaya en su propio interés.

Por tanto, en la concepción de racionalidad del hombre en sociedad la noción de bien común tiene un papel importantísimo. Sin ella, la racionalidad queda reducida a puro individualismo y, por tanto, no se pueden dar argumentos convincentes por los que las personas individuales no deban actuar buscando exclusivamente su propio interés. A lo más que se puede llegar es a establecer unas reglas que acoten los intereses respectivos y a vigilar para que se cumplan, imponiendo sanciones a los que rompen las reglas. Lo que se busca es la eficacia del sistema, no el bien común. Aunque la acotación eficaz de los intereses individuales respectivos puede contribuir de algún modo al bien común, incluso si la propia noción del bien común no se ha tomado en consideración, parece claro que una solución puramente individualista a la racionalidad social no favorece el clima de solidaridad y comportamiento ético en el que debe basarse la lucha contra la corrupción.

MacIntyre piensa que una de las bases fundamentales de la ideología preponderante en muchas sociedades occidentales es la convicción de que no puede haber una idea comprehensiva que consiga el apoyo, y mucho menos la unanimidad, de la mayoría. Esto justifica que, de hecho, se terminen proponiendo programas políticos en los que les está vedado a los gobiernos buscar el bien común en su sentido más profundo: "Cualquier concepción del bien humano según el cual, por ejemplo, resulte que es el deber del gobierno educar a los miembros de la comunidad moralmente... será proscrito"[8].

8 MacIntyre, A. (1988), p. 336.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 134

La prohibición de que el gobierno prosiga el curso del bien social está al servicio de un interés social muy específico: "El peso que se da a la preferencia individual en el mercado es cuestión del coste que el individuo quiere y es capaz de pagar, sólo en la medida en que el individuo tiene los medios para negociar con los que pueden suministrar lo que necesita, tiene el individuo una voz efectiva. También en el ámbito político y social es la habilidad para negociar lo que es crucial. Las preferencias de algunos otros les dan peso sólo en cuanto que la satisfacción de esas preferencias llevará a la satisfacción de sus propias preferencias. Sólo aquellos que tienen algo que dar consiguen algo. Los que no tienen medios de negociar son los que están en desventaja en una sociedad liberal"[9].

Una manifestación del impacto que esta actitud tiene en la creación de las condiciones para la corrupción es la diferencia que existe entre los índices de corrupción de empresas de algunos países occidentales cuando operan en su propio ambiente regulador, donde por lo general obtienen buenas calificaciones, y cuando operan en países en vías de desarrollo, en los que con frecuencia inducen a corrupción o participan en ella: "sólo aquellos que tienen algo que dar consiguen algo".

Hipótesis 3: La corrupción es un problema ético con dimensiones políticas –un vicio en el orden político–. El análisis de la corrupción debe ser esencialmente ético

Ya los clásicos describieron algunas formas patológicas de los sistemas políticos. Supieron darse cuenta de que la organización política de una cierta sociedad corre siempre el peligro de caer enferma. Como ocurre a las personas físicas, cada tipo de constitución política tiene una tendencia patológica característica. Así, el régimen monárquico clásico tiende a caer en la tiranía del monarca; el régi-

9 MacIntyre, A. (1988), p. 336.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 135

men aristocrático, en la tiranía de los ricos; el régimen democrático, en la tiranía de la mayoría[10]. En cualquier caso, estas patologías de las constituciones políticas tienen en común la perversión del bien común: el monarca que mira a su propio interés, en vez de buscar el bien común, es un tirano; el gobierno de los mejores puede convertirse en el gobierno de los ricos o poderosos, que quieren serlo aún más; el gobierno democrático puede terminar en tiranía si, en vez de buscar el bien común, persigue el poder que da la mayoría.

Aunque no todas las patologías sociales son patologías políticas, sí que todas las patologías políticas lo son sociales, y en el sentido más profundo. Si lo político es la articulación de lo común –la configuración de una comunidad como realidad actual de convivencia– las patologías políticas afectan profundamente a esa misma articulación de lo común y, por tanto, a la realidad misma de la convivencia social, pues convivir socialmente es compartir lo común de acuerdo con la forma concreta en la que se articula lo común, es decir, políticamente[11]. Aunque no todo lo común es político, sí que todo lo político es común, y lo es de una manera radicalmente constitutiva para la sociedad, de tal modo que el bien político común es la razón por y para la que existe el Estado. Las patologías del bien común político afectan al Estado; por eso, cuando un sector de personas constituidas en autoridad la ejerce de forma abusiva para su propio interés o beneficio, claramente a costa del bien común, están contribuyendo a la corrosión del Estado o, si se prefiere llamarlo así, a la corrupción del Estado.

La corrupción es esencialmente, entonces, una forma de perversión del espacio político. Veamos por qué. El espacio político es el ámbito de convivencia de los ciudadanos, es decir el conjunto de prácticas (leyes, costumbres, Constitución) que definen la vida de una

10 Aristóteles, *Política*, Libro III, capítulo 7.

11 Cruz, A. (1999), p. 330.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 136

comunidad política. Ese espacio político está articulado en dos esferas: lo público y lo privado. Tanto lo público como lo privado (este último sólo en parte) pertenecen al espacio político, aunque de formas distintas. Lo público es la esfera del foro político, de las instituciones de gobierno, de la propiedad en común; que lo público pertenece al espacio político es evidente y no requiere mayor explicación. Lo privado es el ámbito del individuo, de las relaciones familiares, de la autonomía personal; no todo lo privado pertenece al ámbito político. Pero hay aspectos de lo privado que forman parte del espacio político: precisamente aquellos que tienen que ver con el bien común político, es decir, con la especificación de lo que es la comunidad política concreta, y la correspondiente atribución de deberes y derechos que incumben al ámbito privado.

Pues bien, la corrupción contribuye a la perversión del espacio político por varias razones. En primer lugar, porque subvierte el bien común, transformándolo en ganancia privada. En segundo lugar, porque quien subvierte el bien común es una persona que tiene una relación fiduciaria respecto a ese bien. En tercer lugar, ambas razones convergen: el que sea precisamente una persona con oficio o autoridad para velar por el bien común la que lo subvierte, es particularmente perverso, pues no sólo se da un uso indebido del bien común para fines privados (que sería simplemente una forma de hurto), sino que se destruye el bien común de una forma irreparable mientras esa situación dure. La destrucción de la razón de bien común provoca un efecto multiplicador en la sociedad: si el bien común no es respetado por los que tienen el oficio de velar por él, y utilizan su posición para ganancia propia, queda dañada seriamente de hecho la propia constitución de la sociedad, la vida política de la comunidad.

Veamos un ejemplo: quizá el bien común en concreto tenga que ver con la adjudicación de un contrato para la construcción de carreteras; si ese contrato no se hace de acuerdo con principios de justicia y buscando el bien común, de forma inmediata se verá el efecto de la

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 137

corrupción en malas carreteras en las que, del erario público, se ha invertido mucho más que lo que valen. Pero el efecto más duradero y pernicioso queda intangiblemente dentro del espacio político: en vez de buscar el bien común, los ciudadanos se comportarán como individuos que buscan sólo su beneficio individual, no sólo por egoísmo sino también porque no tienen otra opción: el bien común de esa comunidad política se hace cada vez más difícil de conseguir. Cunde entonces el desánimo y la comunidad política sufre un desgaste desintegrador, o se transforma por convulsiones violentas.

Es fácil entender entonces que la corrupción sea tan difícil de erradicar. El problema no es tanto que el comportamiento corrupto sea difícil de detectar (que lo es), o de perseguir policial y legalmente, sino que se trata de una situación estructural: de una perversión del bien común. En una sociedad dominada por la corrupción, la articulación política real dista mucho de ser la articulación política oficial. Es la articulación política real la que define el ser y la sustancia de un espacio político. Un Estado dominado por la corrupción tendrá, quizá, una estupenda Constitución escrita, en la que el ser político del Estado esté magníficamente descrito; el Parlamento puede haber proclamado leyes justísimas y sabias. Pero la realidad política será muy distinta, pues a fin de cuentas lo que de verdad vale es la práctica, porque la *vida* política y la *vida* jurídica consisten en prácticas, no en especulaciones teóricas, aunque naturalmente lo político y lo jurídico tienen su propio cuerpo de doctrina. Son esas prácticas las que configuran la identidad real de la sociedad, lo que esa sociedad realmente es, que puede llegar a ser muy distinto de lo que los padres de la Constitución previeron que fuera. El problema de la corrupción está siempre relacionado, directa o indirectamente, con atribuciones de poder formal o informal.

Es interesante examinar el fenómeno de la corrupción desde la perspectiva de la concepción sociológica de las instituciones sociales. "Las instituciones están formadas por elementos culturales-cognitivos, normativos, y reguladores que, junto con las actividades y recur-

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 138

sos asociados con ellos, dotan a la vida social de estabilidad y significado"[12]. En sistemas institucionales completamente desarrollados, estos tres grupos de elementos están presentes e interaccionan para promover y sostener un comportamiento ordenado. No obstante, los teóricos varían en el énfasis que dan a cada uno de esos elementos.

Por lo general, los economistas ponen el acento en los factores reguladores, los estudiosos de las ciencias políticas y los primeros sociólogos se centran más bien en los aspectos normativos, mientras que los sociólogos más recientes, los antropólogos y los estudiosos de la psicología cognoscitiva se inclinan por los factores culturales-cognitivos. Además, los argumentos y las suposiciones de cada grupo tienden a ser sistemática y sustancialmente diferentes. Junto a esto, difieren también en la localización de los procesos institucionales: algunos limitan el análisis del proceso a organizaciones concretas; otros subrayan los efectos de fuerzas ambientales más amplias[13].

Por tanto, los analistas de la corrupción que ponen el énfasis en las características reguladoras de las instituciones sociales, ven esas instituciones como sistemas de reglas o procedimientos de gobierno. La corrupción, vista desde esta perspectiva, consiste en no seguir las reglas del juego, en jugar sucio. La actitud del órgano regulador es vigilar para que no se haga trampa e imponer sanciones al que rompe las reglas; es un árbitro, no un juez. No le interesan los juicios morales. Lo que le importa es que haya un juego interesante y no hay juego posible sin reglas que se cumplan a rajatabla: "Para mejorar la política, es necesario mejorar o reformar las reglas, la red de intereses en la cual el juego de la política se desarrolla. No se quiere sugerir que esa mejoría resida en la selección de agentes moralmente superiores que emplearán sus facultades de alguna manera en el inte-

12 Scott, W.R. (1995).

13 Scott, W.R. (1995).

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 139

rés público. Un juego se describe por sus reglas, y la única forma de producir un juego mejor es cambiar esas reglas"[14].

En esta perspectiva, las infracciones son también parte del juego; un juego sin infracciones no es necesariamente un juego perfecto: puede resultar incluso un juego bien aburrido. Estos analistas, que como digo tienden a tener una visión economicista de la realidad social, lamentarían que el exceso de reglas paralizase el juego económico e incluso (algunos) dirían que una cierta dosis de corrupción es saludable para agilizar el juego, por ejemplo, reduciendo los costes de transacción. Douglas C. North (especialista en historia económica y premio Nobel), señala que "las instituciones son perfectamente análogas a las reglas del juego en una competición deportiva. Es decir, consisten tanto en reglas escritas formales como en códigos de conducta no escritos y otras reglas complementarias… Las reglas y los códigos informales a veces se rompen, y se impone un castigo. Por tanto, una parte esencial del funcionamiento de las instituciones es el coste de comprobar que se han cometido infracciones y la severidad del castigo consiguiente"[15].

En la visión de la corrupción desde la perspectiva de las reglas institucionales, se supone que la coacción es el mecanismo principal por el que se consigue que se sigan las reglas del juego. Presupone que las personas y los grupos cumplen las reglas por conveniencia: para recibir recompensas o evitar sanciones. El comportamiento se considera legítimo en cuanto que sigue las reglas y leyes vigentes. Desde esta perspectiva, la ilegalidad sería un elemento constitutivo de la corrupción y sin ilegalidad no habría corrupción: si una actuación es legal, no puede considerarse como corrupción.

Así, la definición de corrupción dada más arriba tendría que completarse con el calificativo de legalidad: corrupción sería entonces el

14 Buchanan, J. (1983).

15 North, D. (1993), p. 14.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 140

uso *ilegal de un bien común respecto al que se tiene una relación fiduciaria.* Por eso, desde esta perspectiva, no se tendría inconveniente de principio en legalizar actos moralmente reprensibles, si con eso se consiguiera un cierto bien práctico, pues es la ilegalidad la que constituye el acto en delictivo, no la moralidad. Es una postura que sintoniza con el positivismo legal y con una ética de corte consecuencialista (aunque no implica necesariamente ni lo uno ni lo otro). Las palabras de Kelsen resuenan en este sentido: "*No robarás; si alguien roba, se le castigará*… Si existiera, la primera de esas normas está contenida en la segunda, que es la única norma genuina… La ley es la norma primaria que estipula la sanción"[16].

Esta concepción de la corrupción es muy común. Tiene dos ventajas indudables: por una parte, la objetividad de las reglas (no entro aquí en el inmenso problema hermenéutico que toda interpretación de reglas lleva consigo) objetiva el tratamiento del fenómeno, que de otra manera podría quedar en la subjetividad del actor; por otra, deja claro que las reglas son parte del patrimonio del bien común y que vienen acompañadas de sanciones (castigos o recompensas). El problema de esta concepción es también doble: por una parte, el bien común es más amplio que las reglas; las reglas pueden ser (y con frecuencia lo son) inadecuadas cuando se aplican al caso particular. Por otra parte, los actores mismos negarán en muchas ocasiones que la motivación de su conducta haya sido la coacción: desde el punto de vista interno, la mayor parte de las veces el buen jugador cumple las reglas simplemente porque quiere, no porque le obliga nadie.

Otra visión de las instituciones sociales las considera primordialmente como *estructuras normativas* que proporcionan un marco ético para las relaciones sociales. Analizan la corrupción desde el *punto de vista interno* de los actores, desde categorías morales interiorizadas por los participantes, y no desde la perspectiva de reglas o leyes

16 Kelsen, H. (1949).

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 141

impuestas desde fuera. La guía del comportamiento es el sentido ético: el compromiso con unos valores, la contribución al bien común, el sentido de solidaridad social, el cumplimiento del deber. Desde esta perspectiva, una conducta será parte del sistema de corrupción no cuando va contra las reglas del juego (por ejemplo, la ley), sino cuando va contra la ética, aunque la consideración de la ley puede y debe ser parte del sistema ético.

Esta valoración institucional de la corrupción puede hacerse a dos niveles. Por una parte, al nivel ético general, por el que se categorizan actuaciones que afectan al público en general, por ejemplo, dentro de la administración pública, o en el ambiente del mundo comercial, o en las relaciones internacionales. Por otra, a nivel de organizaciones o grupos sociales particulares; por ejemplo, los abogados, o los contables, tienen su propio código ético, por el que ciertas actuaciones se consideran específicamente inaceptables dentro de ese grupo profesional, desde el punto de vista ético.

Finalmente, la corrupción puede analizarse institucionalmente dentro de un *complejo cultural-cognitivo*, en el que se desenvuelven los elementos culturales que producen la red de complicidades tácitas o explícitas características de la corrupción. Esta dimensión institucional se refiere a construcciones sociales que no son dependientes de voluntades individuales, de normas éticas interiorizadas por las personas, o de reglas formales emanadas de órganos reguladores gubernamentales. Se refiere a la cultura y a la dimensión cognitiva de las relaciones sociales: a una realidad social poderosa, influyente, y omnipresente, y además aceptada como tal por los ciudadanos. Es quizá la dimensión institucional más difícil de afectar con normas o reglas formales; los cambios en esta dimensión son, por lo general, lentos, difíciles y penosos.

En la lucha contra la corrupción, esta tipología de las instituciones nos puede ayudar a ver las dificultades de erradicar la corrupción. No es sólo cuestión de reglas, y de que esas reglas se hagan cumplir; debe haber, simultáneamente una interiorización ética, un compromiso

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 142

moral entre los ciudadanos a un modelo ético adecuado, por el que conectan con el bien común social. Pero debe haber también una cultura de rechazo de la corrupción, una serie de actitudes básicas, constitutivas de la sociedad, que produzcan una estructura social limpia, y que rechacen cualquier intento de corrupción.

Estos tres elementos o concepciones institucionales no se excluyen sino que se refuerzan mutuamente: la ética debe hacerse cultura, y la cultura refuerza y facilita la ética; de ética y cultura emanan leyes y reglas sociales que serán eficaces tanto porque la cultura las recibe y las incorpora de forma natural, como porque los individuos las interiorizan en su sistema ético. Las leyes objetivan socialmente la ética y le dan vida cultural en esa comunidad; la ética hace las leyes justas y prudentes, y fomenta una cultura de solidaridad, altruismo y desarrollo integral; la cultura es el ambiente en el que leyes buenas y justas y una ética recta se desarrollan fácilmente y son respetadas por la mayoría. Cuando una sociedad ha conseguido integrar estos tres elementos institucionales, entra en un *círculo virtuoso* en el que la corrupción no será ya un fenómeno social, aunque nunca dejará de ser un posible hecho individual.

Por el contrario, cuando estas tres concepciones institucionales no están propiamente integradas, es fácil que se entre en un *círculo vicioso* de corrupción. Este desequilibrio puede ocurrir de distintas maneras. Examinaré con algún detalle, por ejemplo, el desequilibrio de transición de una sociedad tradicional a una sociedad moderna.

Las sociedades tradicionales son muy similares en todas las culturas: son sociedades con una base familiar fuerte, con relaciones interpersonales intensas en el nivel local (tribu, pueblo, aldea o municipio), con un código ético tradicional aceptado interiormente y compartido por la comunidad: normas sencillas que todos los miembros de la comunidad entienden fácilmente. Los mecanismos de control son familiares y comunitarios: todo el mundo se conoce y sabe lo que todos hacen. La producción se organiza a nivel familiar y artesanal. La economía no es capitalista sino familiar: no hay flujos anónimos

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 143

de capital, sino que éste tiene una base familiar personalizada. Un gran porcentaje de la población se dedica a la agricultura.

En el siglo XX, muchas naciones pasaron de ser sociedades tradicionales a ser sociedades modernas en vías de desarrollo; esa transformación ha ocurrido en muchos casos en sólo una o dos generaciones. Las tensiones que esto produce en el cuerpo social son enormes: un gran porcentaje de la población se desplaza del campo a la ciudad; la estructura familiar sufre una fuerte transformación; los elementos de control se desintegran; los individuos desplazados sufren alienación, desajustes, anonimato. La producción pasa de ser familiar o artesanal a estar articulada dentro de grandes organizaciones. Circulan ahora por esa sociedad grandes cantidades de dinero anónimo. Es una sociedad desequilibrada: la antigua cultura en la que los valores éticos, las normas y los mecanismos de control social estaban claros no puede asimilar o entender las nuevas realidades. A falta de una cultura adecuada, los valores éticos de algunas personas sucumben a la tentación del poder o del dinero anónimo, fácilmente apropiable desde su posición fiduciaria. Además, no hay leyes que controlen eficazmente la tentación de actuaciones corrompidas o, si las hay, no se aplican eficazmente. A medida que los funcionarios públicos se aprovechan de su cargo en beneficio propio se va creando una cultura de corrupción, que termina por definir la realidad social del país.

Esa realidad social provoca una crisis ética interna en las personas: un cinismo ético o, por lo menos, un pesimismo ético generalizado, que se manifiesta en una actitud de impotencia y conformidad que sella la cultura de corrupción y la perpetúa. Así, el comportamiento corrupto termina siendo *normal* hasta el punto de que el comportamiento limpio se ve como poco lógico, o al menos como una ingenuidad, y además resulta muy difícil o imposible de llevar a cabo en algunos sectores.

Se produce entonces una inversión en las reglas del juego. Las reglas formales proclamadas oficialmente por el Estado son sustituidas por

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 144

las reglas informales de la corrupción. La alternativa es jugar con las nuevas reglas o abandonar el juego: aceptar y colaborar con la corrupción o dejar esa ocupación (los negocios, la práctica de las leyes, la construcción) o incluso dejar el país. Ese es el caso de innumerables países en vías de desarrollo: han caído en un círculo vicioso del que es extremadamente difícil zafarse.

Evidentemente, el problema es bastante complejo. Pero la raíz hay que buscarla en un vicio ético que afecta a personas, a instituciones y a la expresión social de la cultura. Adquiere una importancia especial en sociedades en evolución o en proceso de transformación, en el que el *locus* ético ha sido desplazado o sufre tensiones.

La clara dimensión ética del problema de la corrupción es constatada internamente por los actores sociales. Siendo esencialmente la corrupción un vicio en el carácter fiduciario de los que tienen algún tipo de poder discrecional, lo que últimamente entra en crisis en una sociedad dominada por la corrupción es la confianza entre las personas: nadie se puede fiar de nadie. En una sociedad así no puede darse la cooperación genuina y libre en el bien social sino, como mucho, la cooperación fruto de la coacción o de la necesidad. Los efectos de esta realidad se harán ver en todos los niveles, también en el económico[17].

Hipótesis 4: La corrupción es remediable

La cuestión importante es si la batalla contra la corrupción se puede ganar. Hay al menos tres tipos de perspectivas que tienden a contestar esta pregunta en negativo. La primera es la que considera la corrupción desde el punto de vista de los costes de transacción. Lo relevante para ella no es conseguir eliminar el comportamiento

17 Véase La Porta, R.; López de Silanes, F.; Shleifer, A. y Vishny, R.W. (1997), sobre la relación entre cooperación y confianza.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 145

corrupto porque es malo en sí mismo, sino analizar cómo se pueden minimizar los costes de transacción y llegar a un funcionamiento eficiente de la economía[18].

La segunda perspectiva es la que admite que la corrupción es indeseable moralmente, pero considera que la lucha contra la corrupción debe basarse en el establecimiento de un cuerpo oficial contra la corrupción y la burocracia consiguiente, para desarticular mediante métodos de investigación y policiales la trama de corrupción; aunque esta perspectiva ha conseguido éxitos notables, por ejemplo en Hong-Kong, por sí sola no basta: ese tipo de instituciones, para ser creíbles, deben ir de la mano del buen ejemplo de líderes honestos, como de hecho ha sido en general el caso de Hong-Kong[19]. En el fondo este planteamiento está basado en una antropología pesimista.

La tercera perspectiva es francamente fatalista y tiende a señalar que pocos países han reducido significativamente la corrupción en menos de un siglo[20]. Con frecuencia estas posiciones van unidas a una cierta ambigüedad sobre la corrupción y, a menudo, conceden a la lucha contra la corrupción una prioridad que no pasa de lo retórico[21].

La actitud opuesta considera que la corrupción es remediable, tanto a nivel individual como social: precisamente porque es un vicio, un mal hábito adquirido, se puede remediar con la práctica de las virtudes opuestas. Esta actitud requiere una concepción optimista del hombre como realidad existencial falible pero esencialmente remediable. Evidentemente se trata de un proceso lento, difícil y doloro-

18 Véase, por ejemplo, el análisis de Mookherjee, D. y Png, I.P.L. (1995) sobre agentes de la ley susceptibles de corrupción.

19 Kaufmann, D. (1997), p. 124.

20 Kaufmann, D. (1997), p. 123.

21 Kaufmann, D. (1997).

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 146

so, que puede llevar años o incluso varias generaciones, pues las virtudes se deben hacer cultura en la sociedad para que se pueda decir que están arraigadas. En este artículo se defiende esa visión positiva del hombre, que no es por supuesto incompatible con una prudente constatación de su falibilidad, de la que el fenómeno de la corrupción es en sí mismo evidencia.

Veamos primero alguno de los efectos más evidentes de la corrupción. Siempre ha habido hombres corrompidos que han abusado de una posición fiduciaria para su propio beneficio. No sabemos hasta qué punto distintas sociedades han sufrido esta patología del bien común a lo largo de la historia. Incluso en nuestros días resulta extremadamente difícil detectar y medir objetivamente la extensión e intensidad de la corrupción en un determinado país; es aún más difícil seguir la pista a la corrupción internacional, que mueve grandes capitales entre distintas jurisdicciones y ambientes reguladores. Lo que sí parece seguro es afirmar que en muchos países la corrupción es un modo de vida que ha tomado cuerpo de naturaleza en esas sociedades, y es un elemento cultural dominante, que va directamente contra el bien común de esas sociedades, y que tiene unos efectos visibles claros así como unas consecuencias desastrosas para el Estado.

También parece seguro afirmar que la posibilidad de controlar capitales anónimos ha abierto posibilidades de corrupción inimaginables en el pasado; a medida que el mercado de capitales se ha ido globalizando, ha sido relativamente fácil y poco arriesgado para un funcionario de un país con cultura de corrupción decidir que él se merece que un pequeño porcentaje del dinero que ha de pasar por sus manos termine en una cuenta corriente controlada por él. Sus argumentos son claros y sencillos: es un dinero *anónimo* que no pertenece a nadie; el Estado le paga una miseria; es lo que hace o haría todo en mundo si estuviera en sus zapatos; y además él necesita el dinero más que nadie.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 147

Por ejemplo, se estima que durante el programa *Oil-for-food* de la ONU en Iraq entre 1997 y 2003 las compañías petrolíferas pagaron sobornos equivalentes al 1-3% de los contratos petrolíferos; esto se traduce en 700-2.000 millones de dólares[22], que terminaron en las manos de funcionarios corrompidos. El daño que esto puede haber causado a Iraq como Estado viable no se puede medir, pero debe de haber sido considerable. Pero esto también ha causado un gran daño a Occidente: esas compañías que no dudaron en pagar los sobornos para obtener lucrativos contratos ponen de manifiesto el cinismo del dinero y del poder que está en la raíces de la corrupción. Las consecuencias de esto las puede ver cualquiera en las noticias diarias. En estas circunstancias es fácil convencerse de que "la misma verdad no es más que la máscara hipócrita que cubre la cara desnuda del poder"[23]. El problema parece radicar en que "hemos perdido en buena parte, si no por completo, la comprensión teórica y práctica de la moralidad"[24].

La corrupción no es un fenómeno limitado por la geografía o por la política; afecta a países pobres y ricos. Tiene un impacto económico indudable, aunque es difícil de establecer con precisión (sobre esto hay opiniones para todos los gustos, pues los datos disponibles son frecuentemente inconsistentes y contradictorios). Pero, en cualquier caso, se trata de recursos ingentes que no benefician a la economía de una forma ordenada: se quitan a la producción, a la mejora de los servicios e infraestructura de las naciones, a programas sociales. Parece claro que, al final, los que pagan por la corrupción son los más pobres, los que no tienen forma de acceder al flujo de capitales, los que deben trabajar cada día con sus manos para poder comer ellos y sus familias. Pero el efecto más pernicioso de la corrupción no es

22 *The Economist* (2006), p. 68.

23 Kreeft, P. (2002), p. 71.

24 Hart, H.L.A. (1961), p. 2.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 148

el daño económico, sino el crear una cultura de cinismo, de injusticia y de ilegalidad, en la que el Estado es incapaz de velar adecuadamente por el bien común y se convierte, en ocasiones y en los casos más extremos, en un instrumento de latrocinio y poder tiránico.

La corrupción abarca todos los sectores sociales, todos los subsistemas y categorías: el sector público y el privado; la oferta (sobornos) y la demanda (chantaje); los Estados individuales y las organizaciones internacionales; la organización política, el sistema judicial y la economía.

Ya hemos dicho que una característica de las sociedades modernas es la disponibilidad de capital anónimo, fácilmente movible de un punto a otro de esta aldea global que es actualmente el mercado de capitales. Este es un punto clave en la lucha contra la corrupción. Es indispensable que se cree en cada país un clima de transparencia financiera que elimine el carácter anónimo del capital: se ha de saber de dónde viene y a dónde va el dinero. Se han de eliminar los refugios financieros internacionales. Se ha de trabajar para que los controles contra la corrupción cooperen también a nivel internacional y no sólo dentro de Estados individuales; esto requiere que los Estados coordinen el establecimiento de normas que hagan imposible, o al menos difícil, costoso y arriesgado el trasvase de capitales procedentes de fuentes ilegales.

Se ha hablado mucho de la relación entre la cultura de la corrupción y la cultura política de un cierto país. A nivel teórico, parece claro que el ideal de la democracia, como cultura política, asumido realmente por el cuerpo político, va contra la corrupción. A este nivel entiendo que democracia significa la participación efectiva y libre de los ciudadanos en la vida pública e institucional de su comunidad a todos los niveles (local, regional y nacional). Cuando esa participación es real, cuando los ciudadanos consideran la vida pública e institucional como algo que les incumbe y afecta personalmente, y cuando se dan las condiciones para que las personas puedan influir en las decisiones que les afectan, es difícil que la corrupción arraigue,

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 149

pues los ciudadanos se asegurarán de que la función fiduciaria de políticos, funcionarios y representantes de las instituciones se realice de acuerdo con el bien común.

Ahora bien, esta visión de la democracia es compatible con muchas formas de cultura política, de las que la democracia representativa (un hombre, un voto) es sólo un ejemplo: no todo lo que se dice democracia da poder político efectivo al hombre de la calle, sobre todo si consiste en un puro mecanismo; ni las formas políticas tradicionales son necesariamente no democráticas, pues de hecho pueden configurar adecuadamente las aspiraciones políticas del pueblo y darle un control efectivo de la vida en común; ni un sistema político que pase por las urnas garantiza una auténtica participación de los ciudadanos en la vida pública. Como dice Herrero, "la reparación de la brecha ha de ir sin duda en la dirección de devolver un sentido moral al individuo y de combinarlo con el sentido moral de la comunidad. El concepto de participación política representativista en el siglo XIX no ha logrado superar el reto de todo liberalismo, a saber, generar una comunidad política y las virtudes cívicas deseables. Se ha experimentado simplemente como una agregación proporcional de intereses de todos los ciudadanos. La consecuencia más palpable de la crisis de esta agregación de intereses diversos, consecuencia de un sentido de propiedad cada vez más debilitado, es el aumento progresivo de la corrupción a todos los niveles institucionales. Las instituciones de la democracia liberal no son capaces de generar la virtud que ellas mismas necesitan para consolidarse como verdaderas comunidades políticas, con un autogobierno compartido"[25].

Por su parte Charles Handy considera que "un individualismo sin cortapisas corrompe a una nación. Lleva a poner el énfasis en los derechos, sin considerar los deberes o responsabilidades. Genera desconfianza y muchos abogados. Si podemos abandonar la familia

25 Herrero, M. (2004), pp. 27-28.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 150

cuando nos parezca, si estamos libres para ignorar o insultar a los vecinos, para tratar a las organizaciones como pasarelas de un viaje personal, si solo buscamos la amistad de aquellos que pueden resultar ser contactos útiles, para dejarlos cuando ya no sirven, terminaremos erosionando aquel 'capital social' que cada vez más gente reconoce como el fundamento sólido de una sociedad buena y próspera"[26].

Crear una cultura política de transparencia en la gestión pública e institucional es, en cualquier caso, de vital importancia para la creación de un ambiente poco propicio para la corrupción. Deben darse las condiciones para que los ciudadanos puedan pedir cuentas a los políticos, funcionarios y líderes institucionales de su gestión y decisiones. Deben establecerse mecanismos de control y auditoría. Debe haber, dentro de las instituciones, organismos independientes del gobierno, la administración pública o el poder judicial, con la autoridad y la capacidad efectiva de establecer esos controles y llevar a cabo investigaciones y, en su caso, tomar las acciones pertinentes.

Junto con esto, la opinión pública debe ser capaz de expresarse a través de los medios de comunicación, así como por medio de manifestaciones públicas, de acuerdo con los principios de la libertad de expresión y de responsabilidad.

El fenómeno de la corrupción no se desarrolla en el vacío. Requiere un cierto ambiente político, moral y económico: una forma de ver la realidad y las posibilidades de organizar la vida social. Esencialmente la corrupción es un fenómeno socio-cultural de carácter ético. Está con frecuencia muy relacionado con otros fenómenos culturales delictivos, como el tráfico de drogas, el tráfico ilegal de armas, la prostitución o los carteles de emigración ilegal, y con fenómenos culturales que, sin ser ilegales, facilitan la generación de dinero fácil: desde el juego hasta los negocios excesivamente especulativos, o

26 Handy, C. (1997), p. 144.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 151

incluso estilos o visiones de gestión empresarial que no respetan la función social de la empresa. En este sentido, hay una fuerte evidencia de la relación entre el nivel de corrupción y la economía en la sombra[27].

La corrupción daña el bien común de muchas formas. Aunque no está nada claro cómo afecta al crecimiento económico, es evidente que un país en el que la corrupción es un estilo de vida se desarrollará económicamente con gran dificultad, pues la racionalidad de la planificación económica tendrá que considerar la realidad de la corrupción como un coste adicional, que disminuye la competitividad y la productividad de ese país. Será muy difícil para esa comunidad económica atraer inversores limpios, que son los que a la larga fomentan un crecimiento económico estable. Podrá quizá atraer capital especulativo, que espera obtener un beneficio grande y rápido operando en un ambiente corrompido; pero las perspectivas de crecimiento a largo plazo serán pocas. Se creará en ese país un ambiente de inversiones especulativas, y se evitarán las inversiones productivas, en la industria y los servicios o, por lo menos, no se realizarán al nivel que sería de esperar y desear si no hubiera corrupción.

Pero, sobre todo, la corrupción daña la confianza que los ciudadanos tienen en las instituciones y en el Estado. Estudios realizados para ver el efecto de la corrupción en políticas de industrialización promovidas por el Estado[28] sugieren que buena parte de los beneficios de esas políticas quedan neutralizados por la corrupción. En la cultura de la corrupción se desintegra la práctica de la autoridad y el papel del Estado como armonizador y promotor del bien común. Con frecuencia, las intervenciones estatales para luchar contra la cLa corrupción distorsiona el sistema político. Se desarrolla con facilidad

27 Schneider, F. y Enste, D.H. (2000), p. 91.

28 Véase Ades, A. y Di Tella, R. (1997).

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 152

una actitud cínica hacia el bien común e, incluso entre personas con cierta disposición para el altruismo, cunde el desánimo, la desilusión social y ciertas formas corrosivas de alienación. Al final lo que más sufre con la corrupción es la dimensión cualitativa y humana de la vida social.

En particular, la corrupción tiene un efecto muy negativo en la funcionalidad del Estado de derecho. El sistema jurídico y la voluntad política sobre la que descansa la ley están seriamente dañados por la cultura de la corrupción. La ley, como ordenamiento racional del bien común, se convierte en una ficción que encubre intereses particulares o, por lo menos, queda seriamente supeditada a esos intereses. En vez de ser un principio de ordenación del bien común se convierte en la expresión del poder y de los intereses que controlan los mecanismos sociales.

La corrupción, por tanto, niega a los pueblos un derecho básico: el principio de legalidad, el Estado de derecho. La legalidad es simultáneamente un bien común de la sociedad y el principio de ordenación del bien común. Sin los principios y la realidad eficaz de lo jurídico como fundamento del ordenamiento social, las instituciones políticas y económicas no pueden funcionar con la transparencia, orden y eficacia requeridas por el bien común. Aunque sólo legalidad no basta, pues debe ser una legalidad orientada al bien integral de la persona humana y del bien común de la sociedad, sin legalidad no es posible establecer unas relaciones correctas entre la sociedad, la economía y la política. La ley, con la previsión y la asignación de derechos y deberes que comporta, establece un marco de confianza social en el que es posible situar armónicamente las relaciones económicas y políticas.

Se han hecho numerosos estudios para aquilatar la relación entre el nivel de corrupción y distintos parámetros sociales, como el nivel

29 Véase Acemoglu, D. y Verdier, T. (2003).

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 153

educativo, las limitaciones funcionales de los sistemas institucionales, el índice de desarrollo humano o la extensión de la injusticia social. Las conclusiones no son científicamente concluyentes, en el sentido de que, si medir directamente el nivel de corrupción es de por sí extremadamente difícil, no resulta fácil establecer la correlación entre ese nivel y los parámetros mencionados, algunos de los cuales presentan sus propias dificultades para ser evaluados objetivamente.

No obstante, la tendencia está clara: se puede afirmar que hay correlación negativa entre el nivel de corrupción y el nivel educativo, la funcionalidad de los sistemas institucionales y el índice de desarrollo humano; por el contrario, hay correlación positiva entre la corrupción y la injusticia social. Por ejemplo, políticas dirigidas a hacer los mercados más competitivos podrían jugar un papel en el control de la corrupción[30].

En términos generales, sociedades avanzadas en las que el nivel educativo es alto tienen un elevado índice de desarrollo humano; aquellas en las que los sistemas institucionales funcionan, tienden a estar menos corrompidas. Esto era de esperar, pues esos parámetros son característicos de culturas en las que el ambiente no facilita la corrupción, de formas políticas democráticas participativas y de apertura. La relación directa entre corrupción e injusticia social era también de esperar, pues la corrupción *es* socialmente injusta.

La mejor forma de luchar contra la corrupción a largo plazo es precisamente trabajar por una cultura en la que se favorezca el desarrollo integral de la persona humana: una cultura en la que las aspiraciones y los valores de las instituciones sociales se integren armónicamente con el desarrollo completo de la persona humana, y en la que el Estado y las leyes actúen para fomentar una sociedad civil vibrante y abierta, en la que los derechos y deberes del hombre sean

30 Véase Ades, A. y Di Tella, R. (1999).

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 154

reconocidos, respetados, protegidos y exigidos. Este ambiente cultural se ha venido a llamar –usando una expresión que los antropólogos de mediados del siglo XX popularizaron con un significado diferente– *ecología humana*.

Cuando, por el contrario, la familia no puede cumplir su cometido como educadora; cuando las leyes o la práctica jurídica van contra el bien común; cuando la justicia es lenta; cuando no se respeta el derecho a la vida; cuando se deforma a los ciudadanos en la apreciación de lo que es deseable para el ser humano; cuando la moralidad básica queda debilitada por un permisivismo excesivo; cuando las condiciones de vida se deterioran; cuando el sistema educativo no fomenta el desarrollo total de los jóvenes; cuando, en definitiva, el orden social no está al servicio de la persona humana y de la solidaridad, no es posible garantizar esa ecología humana. Sin ella, la corrupción tiene el ambiente predispuesto para ir asumiendo gradualmente un protagonismo corrosivo. En esa ecología humana correcta los *valores del ser* son considerados y practicados por encima de los valores del tener[31]. Por el contrario, la cultura de la corrupción se alimenta de la cultura del tener, del poder y del éxito. El éxito –definido como la combinación del poder y tener: del tener para poder y del poder para tener– es un valor supremo y último, que configura una cultura del tener: es *alguien* el que tiene éxito. El éxito es lo que cuenta, es virtud sólo lo que lleva al éxito[32].

La corrupción siempre lleva consigo una serie de efectos morales en las personas que la practican, e impone una serie de condicionamientos en las que no quieren practicarla. La corrupción es un fenómeno social en un doble sentido: por una parte es social en la medida en que toma vida en el cuerpo social, y no sólo en personas individuales. Contamina el cuerpo entero, la realidad social, la cultura de esa

31 Estas nociones y muchas otras reflejadas en esta hipótesis se encuentran recogidas en el documento de Justicia y Paz (2006).

32 MacIntyre, A. (1984), p. 139.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 155

comunidad o país. Tiene manifestaciones sociales, colectivas, que son reales e independientes de actuaciones o disposiciones individuales. Como fenómeno, es independiente de voluntades individuales. Como tal fenómeno, condiciona también a las personas que no practican la corrupción; les impone presiones morales, económicas y políticas.

Por otra parte, la corrupción es un hecho social en el sentido de que la práctica de la corrupción, cada hecho delictivo, requiere ordinariamente la cooperación de varias personas y, con frecuencia, la cooperación tácita o explícita de grupos o de instituciones enteras. La corrupción transforma a los colegas y a los ciudadanos en cómplices; sella entre ellos un pacto corruptor que tiende a perpetuar la misma corrupción. Esa complicidad es, con frecuencia, una presión moral adicional para los que no desean participar en tratos delictivos: muchas veces no les queda más opción que ser cómplices con su silencio, o enfrentarse a sus colegas con la delación, o exiliarse voluntariamente de su trabajo u ocupación; en casos extremos dejan su país, desanimados y vencidos.

Esa es una de las grandes dificultades para luchar contra la corrupción: la voluntad individual ordinariamente no basta; es necesario que haya una clara voluntad colectiva. Son los que tienen la responsabilidad fiduciaria dentro del grupo social los que normalmente canalizan y representan la voluntad colectiva. Pero, por desgracia, son ellos precisamente los que, en una sociedad dominada por la corrupción, están interesados en mantener el *status quo.* Es esencial, por tanto, para la lucha contra la corrupción, contar con líderes virtuosos. La virtud sola no basta: los líderes políticos han de ser capaces y capaces políticamente, que es mucho más que técnicamente competentes. Pero el electorado debería tener claro que han de votar a personas virtuosas si desean tener una sociedad limpia.

En la lucha contra la corrupción hay que considerar las dos armas: reglas y ética, combinadas en cultura hecha vida. "Como el cuerpo físico, el político tiene dos escudos contra el caos: el exterior es la 'ley

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 156

positiva', esto es, la ley humana, que está físicamente aplicada por la policía. El escudo interior es la 'ley natural', la ley moral no *hecha* sino *descubierta* por el hombre y aplicada espiritualmente por la conciencia. El escudo interior esta hecho de libertad; el externo, de fuerza. El interno es amor-amor por el bien. El externo es de temor-miedo al castigo. Y el amor es libre, mientras que el temor es cautivo"[33].

La idea no es promover una cultura y un sentido ético inmanente, sino trascendente, en el sentido de que trasciende al cuerpo social rompiendo el círculo vicioso característico de la cultura de la corrupción: movilizando comunidades, instituciones y grupos cívicos y profesionales, para cooperar así en la revitalización de los recursos morales que contribuyen a regenerar una ecología humana.

Un ejemplo de lo posible: el caso de Hong-Kong

Hong-Kong es un territorio de 1.000 km^2 y unos siete millones de habitantes que fue desde 1841 a 1997 colonia británica. El 1 de julio de 1997 la soberanía de Hong-Kong revertió a la República Popular China y el Territorio adquirió un régimen administrativo especial bajo el estatuto conocido como "Ley Básica". Esencialmente, Hong-Kong se autogobierna: casi todas las competencias administrativas y políticas del Estado, con la excepción de defensa y relaciones internacionales, están asumidas y ejercidas efectivamente por el gobierno autónomo de Hong-Kong. Aproximadamente el 98% de la población es de raza china, aunque hay una colonia internacional notable en el Territorio. Hong-Kong sigue la tradición jurídica de la *Common Law* y es esencialmente un cuasi-Estado de derecho o,

33 Kreeft, P. (2002), p. 48.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 157

mejor dicho, una comunidad política autónoma en la que rige la *Rule of Law*.

Políticamente, desde los tiempos de la administración británica Hong-Kong ha sido una dictadura paternalista pragmática, con cierta representación democrática, y una considerable influencia de los intereses económicos, representados por las grandes compañías controladas por un grupo reducido de personas. En esto la situación no ha cambiado con la transferencia de soberanía a China; lo que sí ha cambiado es el grado de concienciación política de Hong-Kong, que va exigiendo cada vez más participación democrática en las instituciones del Territorio, a medida que la nueva generación, con un nivel de vida y de educación más alto que la anterior, va asumiendo nuevas responsabilidades.

Desde el punto de vista de la lucha contra la corrupción, Hong-Kong es un caso aparte: nos ofrece probablemente uno de los éxitos más notables en breve tiempo, impulsado por un acto de voluntad política de una sociedad esencialmente sana y capaz de expulsar de su seno la cultura de la corrupción. "Hong-Kong ofrece un ejemplo –probablemente el mejor del mundo– de transformación con éxito de una corrupción rampante en los años 1960 al gobierno limpio de los 70. En décadas recientes ese gobierno limpio ha estado sometido a la prueba de nuevas oportunidades de corrupción, de nuevas presiones, de nuevos elementos, pero Hong-Kong ha continuado situado a la cabeza entre uno de los países más limpios del mundo desde los 80, junto con las democracias liberales"[34].

En el Índice de Percepción de la Corrupción del 2006, preparado por *Transparencia Internacional*, Hong-Kong ocupaba el lugar

34 Manion, M. (2004), p. 2. La obra de Melanie Manion es, a mi entender, una contribución clave y actual para el estudio de la corrupción en Hong-Kong y China Continental. Las referencias al caso de Hong-Kong contienen abundantes citas de ese trabajo, en el que básicamente está basada esta parte del texto.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 158

número 15, con 8,3 puntos, inmediatamente detrás de países como Austria, Reino Unido y Canadá, e inmediatamente antes que Alemania, Japón y Francia. Los EE.UU. estaban entre el puesto 20-23, con 7,3 puntos, y España en el puesto 24, con 6,8 puntos. En el Índice del año 2007, Hong-Kong pasaba al lugar número 14, con 8,3 puntos, con Luxemburgo y el Reino Unido por delante y Austria, Alemania y Japón por detrás. Los EE.UU. seguían en el puesto 20 y España pasaba al 25, con 6,7 puntos.

En el Índice del año 2008 publicado el 23 de septiembre de ese año, entre los primeros 12 puestos de la lista de países menos corruptos –los únicos que superan el 8 en una escala de 0 a 10– hay ocho europeos y Australia, Nueva Zelanda, Singapur y Hong Kong (8,1 puntos). El primer puesto lo comparten Dinamarca, Suecia y Nueva Zelanda, con una nota de 9,3. Entre las grandes economías, Alemania ocupa el lugar 14 (con un 7,9); Reino Unido el 16 (7,7); EE. UU. y Japón comparten el 18 (7,3) y Francia el 23 (6,9). España logra un aprobado (6,5), aunque tampoco va por la buena senda, ya que ha registrado un descenso desde 2004, cuando obtuvo una nota de 7,1. España ocupa el puesto 28 y se sitúa detrás de Uruguay y Chile, pero a la cabeza en el sur de Europa. Destaca la situación de Italia y Grecia, que con un 4,8 y un 4,7, respectivamente, están por debajo del aprobado.

Aunque estudios estadísticos parecen indicar que las decisiones políticas desde arriba obtienen resultados sólo muy lentamente, Hong-Kong consiguió en muy pocos años un éxito espectacular en vencer los obstáculos para la reforma de una flagrante corrupción institucional. El contraste con la República Popular China en corrupción es enorme. En el Índice de 2006 China ocupaba con 3,3 puntos el puesto 70, *ex aequo* con Brasil, Ghana, India, México, Perú, Arabia Saudita y Senegal. En el Índice del año 2007 China descendía al puesto 72, acompañado de Marruecos, Surinam, México, Perú y Brasil. En 2008 China ostenta el puesto 72, con una puntuación de 3,6 y prácticamente los mismos compañeros de viaje. Así, mientras

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 159

Hong-Kong ejemplifica lo que es *posible* en reformas anticorrupción, China ilustra las *dificultades* de tal reforma.

Los intentos de controlar la corrupción en China han sido, hasta el momento, un fracaso, a pesar de que la administración pública china cuenta con tres ventajas claras a su favor: es sincera en su lucha contra la corrupción; ha demostrado en otras áreas una gran capacidad y eficacia para diseñar y llevar a cabo políticas de transformación social extremadamente complejas y difíciles; y el fenómeno de la corrupción es relativamente reciente en China. Ese fracaso actual de China supone un ejemplo de lo que ya es bien sabido: erradicar la corrupción es una empresa extremadamente difícil. También muestra, por contraste, el gran valor de la experiencia positiva de Hong-Kong[35].

Antes de continuar, conviene hacer algunas observaciones sobre el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de *Transparencia Internacional*, una ONG de lucha contra la corrupción ubicada en Berlín, que ha venido publicando desde 1995 los IPC de numerosos países (162 en el listado del 2006, 179 en el de 2007). El IPC es esencialmente una evaluación *subjetiva* de la corrupción basada en encuestas de opinión pública. La percepción de la corrupción viene medida por un número sobre diez: cuanto más cercano a diez sea el IPC, menor es la *percepción* de corrupción. En los últimos años, índices subjetivos tales como el IPC han sido gradualmente aceptados por estudiosos e instituciones y han contribuido considerablemente a la comparación de la corrupción entre países. Salta a la vista la correlación entre IPC bajos y parámetros tales como baja inversión, crecimiento escaso, alta mortandad infantil, escasa inversión en educación o débil apoyo gubernamental.

35 Manion, M. (2004), pp. 2-3.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 160

Pero conviene ser también consciente de que el IPC tiene sus limitaciones y puntos débiles[36]. Uno de ellos es asignar a un fenómeno complejo y variado como la corrupción un solo parámetro, que es algo así como medir la inteligencia con un solo coeficiente o plasmar la calidad de una universidad en un número. Aunque es ciertamente interesante tener un baremo de comparación, es necesario tener siempre muy presente que la simplificación a la que sometemos a la realidad y la manipulación que imponemos a los datos hacen que el valor de esos índices sea siempre muy relativo, incluso si es real.

Transparencia Internacional también publica otros estudios relacionados con su tema de trabajo, como son el Índice de Fuentes de Soborno (IFS), los Informes Globales sobre la Corrupción o trabajos regionales. El IFS, en concreto, es una clasificación de los 30 principales países exportadores según la propensión de sus empresas a sobornar en el extranjero. Se trata de una encuesta anónima que examina la práctica de pagos de sobornos por empresas con sede en los principales 30 países exportadores del mundo (en términos globales o regionales). Se basa en preguntas a ejecutivos de empresas de 125 países sobre las prácticas comerciales de empresas extranjeras en su país. Por ejemplo, para evaluar el lado de la oferta del soborno, se les preguntó a los ejecutivos acerca de la propensión a dispensar pagos adicionales e indocumentados (coimas) a las empresas extranjeras que más negocios hacen en su país.

Por otro lado, el Barómetro Global de la Corrupción es una encuesta de opinión pública realizada por *Transparencia Internacional* que mide actitudes frente a la corrupción y las expectativas con respecto a los niveles de corrupción futuros. A diferencia del Índice de Percepción de la Corrupción, basado fundamentalmente en percepciones del sector privado, el Barómetro se centra en experiencias y actitudes del público. En el año 2007, por ejemplo, se encuestó a

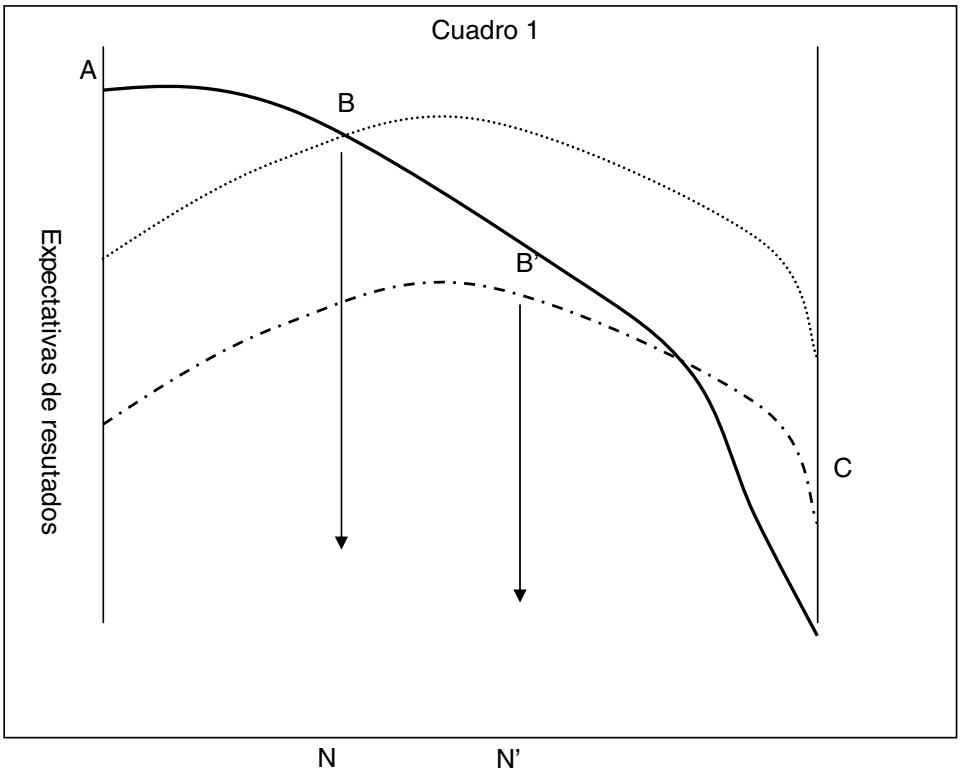
36 Manion, M. (2004), pp. 6-10.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 161

63.199 personas en 60 países. Con el paso del tiempo, se espera que la encuesta llegue a medir tendencias de actitud.

Anatomía de la desaparición de la corrupción

Para analizar el caso de Hong-Kong, Manion hace uso de curvas de equilibrio en las que representa en el eje horizontal el porcentaje de funcionarios corruptos, y en el vertical los resultados que un ciudadano obtiene en una transacción en ese ambiente. Hay dos tipos de curvas: curvas de transacción limpia y curvas de transacción sucia (Cuadro 1).



revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 162

La explicación de las curvas es la siguiente: la curva continua representa la expectativa estadística de resultados que un ciudadano, haciendo una transacción limpia, puede esperar en un ambiente en el que el porcentaje de funcionarios corrompidos varía de 0 a 100. Cuando el porcentaje es cero, la expectativa de resultados es la más alta posible (A); a medida que existe más corrupción, los resultados de transacciones limpias disminuyen e incluso se hacen negativos cuando el porcentaje es muy elevado. La curva de puntos representa las expectativas de una transacción sucia; cuando el porcentaje de funcionarios corrompidos es bajo, no compensa la transacción sucia, pues la limpia da mejores resultados. A medida que la proporción de funcionarios corruptos aumenta, las ventajas de la transacción limpia son menores; el punto de equilibrio entre transacciones limpias y sucias se alcanza en B, con un porcentaje N de funcionarios corruptos.

Estas curvas hay que entenderlas simbólicamente: representan un complejo de expectativas que incluye ventajas económicas, riesgos legales, consideraciones éticas, etc. Podemos considerar, por ejemplo, que incluyen los tres aspectos institucionales de los que hablábamos anteriormente (reglas legales, normas éticas y aspectos culturales) y consideraciones económicas. Cuando el porcentaje de funcionarios corruptos es pequeño (situación A), o cuando es grande (situación C), la intervención gubernamental puede hacer poco para cambiar la situación; es en situaciones cercanas a B en las que una pequeña intervención externa puede cambiar la incidencia de la corrupción en la realidad social.

Este gráfico simbólico permite analizar tres implicaciones de reformas anticorrupción en países donde la corrupción prevalece: la primera formula las reformas como un problema de reducir las expectativas en transacciones sucias; la segunda como un problema de cambiar esas expectativas; la tercera implicación es que las reformas no tienen por qué llevar todo el peso de crear un ambiente limpio.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 163

En primer lugar, una tarea clave de la reforma anticorrupción sería, evidentemente, reducir las expectativas de las transacciones sucias. Esto se puede hacer siguiendo varias estrategias: por ejemplo, aprobando una legislación que las penalice fuertemente y estableciendo un sistema de investigación eficaz; también se pueden lanzar campañas de concienciación, que hagan que las transacciones sucias sean más penosas desde el punto de vista ético o de las relaciones sociales. El resultado en el gráfico es que la curva de transacciones sucias ahora produce peores expectativas de resultados, al trasladarse hacia abajo. El nuevo punto de equilibrio es B', que sólo se alcanzará si hay un porcentaje N' de funcionarios corrompidos. Es decir, que actuando así, el gobierno conseguirá que a niveles de corrupción N o cercanos a N, las transacciones serán limpias, pues no compensa hacerlas sucias. Se inicia de ese modo un círculo virtuoso: al cesar las transacciones sucias se crea un ambiente de confianza en las instituciones y en los funcionarios u otras personas con función fiduciaria. Este ambiente restaura el clima de cooperación social y disuelve el cinismo; lo normal ahora son las transacciones limpias. Gradualmente el porcentaje de funcionarios corruptos decrece y se alcanza una gran estabilidad en la nueva situación de ecología humana.

En el caso de Singapur y Hong-Kong, la principal estrategia inicial para hacer descender la curva de transacciones sucias consistió en penalizar adecuadamente la corrupción y establecer un procedimiento de investigación y seguimiento independiente y eficaz, como veremos. En ambos casos fue clave asegurarse de que el órgano responsable de esa campaña anticorrupción estuviera muy bien financiado. La mayor parte de los países en vías de desarrollo no podrán seguir esa estrategia por razones financieras. Lo que parece claro es que no basta solamente con aumentar los castigos: en China y Vietnam los funcionarios pueden ser ejecutados por corrupción, pero en ambos el procedimiento de investigación y seguimiento es incierto: incluso penas desproporcionadas deben venir acompañadas de un aumento

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 164

en la probabilidad de que la transacción sucia será detectada, para que sean realmente eficaces[37].

No es probable que políticas intervencionistas, que luchan contra la corrupción sin cambiar las condiciones básicas que la fomentan, den resultados permanentes. Para cambiar las expectativas de un comportamiento sucio deben tenerse en cuenta los incentivos que fomentan la corrupción en ese ambiente concreto. Las reformas contra la corrupción a través del rediseño institucional reestructuran las transacciones de forma que ofrecen menos incentivos al comportamiento ilícito y, por tanto, menos oportunidades de corrupción, independientemente del porcentaje de personas corrompidas.

La forma más drástica de cambio institucional para luchar contra la corrupción consiste en eliminar programas o requisitos que no tienen una base institucional firme (es decir, que no son indispensables) y constituyen una ocasión clara de oportunidades de corrupción: por ejemplo los distintos pasos y aprobaciones necesarios en muchos países en vías de desarrollo para incorporar una compañía, que son una fuente inagotable de comportamiento sucio. Otro ejemplo es la posibilidad de sustituir muchos de los policías de tráfico por cámaras para controlar la velocidad. Otro caso, de Hong-Kong, son las apuestas de carreras de caballos fuera del hipódromo: cuando se legalizaron, la oportunidad y el incentivo que los sindicatos del juego tenían para sobornar a la policía desaparecieron por completo[38].

Corrupción y reforma en Hong-Kong

Las referencias a la situación de Hong-Kong en los años 60 indican que la corrupción era entonces en el Territorio tan corriente como lo es hoy en el Continente. Por contraste, hoy día Hong-Kong presenta un estupendo ejemplo de cómo el gobierno puede dirigir y efec-

37 Manion, M. (2004), pp. 16-17.

38 Manion, M. (2004), p. 17.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 165

tuar un cambio en torno al punto de equilibrio y pasar de una situación de corrupción extendida, a otra de administración limpia. Básicamente este éxito se debe a las esfuerzos de la Comisión Independiente contra la Corrupción (*Independent Comisión Against Corruption*-ICAC), creada en 1974[39]. En el resto de este trabajo daré cuenta de la historia, características y retos de la ICAC.

El caso de Hong-Kong tiene su interés porque es un ejemplo de cambio radical y brusco llevado a cabo por una decisión y acción gubernamental concreta: la creación, puesta en marcha y apoyo de la ICAC. Hemos visto cómo en situaciones cercanas al punto de equilibrio B en la curva del Cuadro 1, ciertos incentivos desde fuera (por ejemplo, la intervención del gobierno) pueden producir un cambio radical (un círculo virtuoso) que cambia la situación en muy poco tiempo. Pues bien: el caso de Hong-Kong es la prueba empírica de que eso es realmente posible.

La corrupción en Hong-Kong se redujo considerablemente por la aplicación de una estrategia triple: a) Vigilancia, investigación y acción legal decidida; b) educación y movilización de los ciudadanos para que denunciaran la corrupción y fueran moralmente conscientes de que es un mal a erradicar; c) diseño institucional para minimizar las oportunidades de corrupción en la organización social[40].

Un poco de historia

La corrupción ha formado parte de la vida y la cultura del Territorio desde el comienzo, en 1841, aunque no es de sorprender, pues el Territorio mismo fue una imposición a China como consecuencia de la Guerra del opio. Pero los sucesos de mediados del siglo XX favorecieron aún más esa cultura de corrupción: primero la Segunda Guerra Mundial, después la Revolución Comunista, más tarde la

39 Manion, M. (2004), p. 27.

40 Manion, M. (2004), p. 27.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 166

Revolución Cultural trajeron, oleada tras oleada, refugiados de China al Territorio, que en veinte años vio duplicada su población, de manera que los recursos de la administración pública sufrieron las consecuencias. A partir de los años 50 el gobierno intervino para expansionar los servicios básicos. Los funcionarios vieron en esa situación una oportunidad de aumentar sus ingresos por facilitar los servicios a los ciudadanos que estaban dispuestos a pagar, particularmente en áreas en las que el gobierno tenía monopolio, tales como la adjudicación de viviendas protegidas, o las obras públicas. La prohibición de exportar artículos de valor estratégico a China durante la Guerra de Corea también ofreció a los contrabandistas posibilidades inmensas de enriquecerse.

Institucionalizada en Hong-Kong desde el principio, la corrupción había sido un mecanismo indispensable para engrasar el funcionamiento de una sociedad en la que el único factor unificador era la esperanza del beneficio. Ya antes de la Segunda Guerra Mundial había habido una cierta preocupación por la corrupción de la policía, pero después de la Guerra, la práctica vino a ser una regla aceptada y cómoda. Aparte de la jerarquía oficial del cuerpo, la organización de la policía estaba en manos de sargentos. Con muy pocas excepciones, estos oficiales chinos estaban muy comprometidos en un sistema de corrupción altamente organizado. Hacían las funciones de enlace entre sus subordinados y los criminales, y cobraban por sus servicios. Esas considerables cantidades se distribuían luego de acuerdo con un porcentaje dado entre subordinados y jefes. A cambio, los sindicatos criminales se ajustaban las cuentas entre ellos y dejaban tranquilos a los ciudadanos de a pie. El sistema producía horror a los recién llegados, pero como resultaba de alguna manera cómodo, no se tomaba ninguna medida drástica para cortarlo. Se estableció una oficina anticorrupción, pero como era parte de la policía, sus miembros no estaban muy animados a demostrar un entusiasmo demasiado indiscreto por su trabajo[41].

41 Welsh, F. (1994), pp. 489-480.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 167

En 1973 el Juez del Tribunal Supremo, Alastair Blair-Kerr, resumió la situación en un informe para el Gobernador diciendo lapidariamente: "Todo Hong-Kong trabaja a comisión". No obstante, el gobierno no dio al problema toda la importancia que tenía. Pero, por entonces, comenzaron ya a circular en la prensa artículos cuestionando la presunción de legitimidad de un gobierno que hacía poco o nada para paliar la situación, que era reconocidamente seria en la fuerza de policía.

La corrupción en el cuerpo de policía adoptaba normalmente la forma de sindicatos: varios policías se confabulaban para exigir dinero a cambio de abstenerse de cumplir con su deber, por ejemplo, en la represión del juego ilegal organizado, o del tráfico de drogas. El carácter de abuso de la función fiduciaria característico de la corrupción se pone especialmente de manifiesto en este caso, pues la policía –el cuerpo más corrupto de Hong-Kong en esa época– tenía precisamente confiada la función de investigar y contrarrestar la corrupción. Que la corrupción en ese cuerpo debía de ser notable lo revela el hecho de que el mayor número de denuncias recibidas por la policía se refería a la misma policía: más que al resto de los departamentos gubernamentales juntos[42].

Desde la perspectiva del ciudadano chino de Hong-Kong, era inútil, imprudente y quizá incluso peligroso, retar o cuestionar a los funcionarios del gobierno: "Mucha gente no querría pagar pero tienen pavor del *mafan* (gran inconveniente)… Están convencidos de que si denuncian a un funcionario corrompido sufrirán las consecuencias. Incluso si el funcionario en cuestión recibe su merecido, el negocio u otras peticiones del denunciante podrían terminar en la lista negra y los demás funcionarios de ese departamento buscarán cualquier excusa para hacerle la vida imposible. La gente cree que, a no ser que alguien tenga pensado cerrar el negocio, es muy poco sabio enfren-

42 Manion, M. (2004), p. 30.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 168

tarse con un funcionario corrompido, porque normalmente no está solo: forma parte de un sindicato. No creen que denunciarle a funcionarios de mayor rango sirva de nada, pues siempre es posible encontrar una explicación sutil para justificar el comportamiento del funcionario"[43].

Evidentemente uno de los obstáculos para luchar eficazmente contra la corrupción era estructural: la agencia contra la corrupción formaba parte precisamente del cuerpo de policía, donde la corrupción era más intensa y ramificada. El Comité Consultivo Anticorrupción expresó así la situación: "Había un fuerte sentimiento general de que el Servicio Anticorrupción no podía ser parte de la policía, pues el público no denunciaría a la policía, a la que tiene miedo".

En 1973 salió a la luz un escándalo en el que estaba implicado Meter Godber, el segundo jefe de la policía de Kowloon. Godber escapó de Hong Kong a Londres, donde era inmune a la acción judicial, pues el crimen que cometió en Hong-Kong no estaba penalizado en el Reino Unido. "El hombre ordinario de Hong-Kong piensa correctamente que es una monstruosidad que un oficial británico pueda cometer una ofensa criminal seria en Hong-Kong y que luego le sea permitido disfrutar de esa riqueza ilegal bajo la protección de las leyes británicas"[44].

Como respuesta al incidente Godber y a la reacción del público, el gobernador MacLehose reconoció que Hong Kong padecía una corrupción endémica, y que la fuga de Godber le había hecho consciente de que la sospecha de corrupción a gran escala estaba mucho mejor fundamentada de que lo que él personalmente había nunca imaginado. El gobernador citó la falta de confianza del público

43 Blair-Kerr, A. (1973).

44 *Hong Kong Law Journal* (1973), p. 249.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 169

como un argumento clave para retirar de la policía la investigación de casos de corrupción[45].

La *Independent Comission Against Corruption Ordinance* (1974) estableció una organización llamada ICAC que tenía y tiene las siguientes características:

1. Estaba separada del cuerpo de policía.

2. Dependía directamente del gobernador.

3. El director estaba nombrado directamente por el gobernador, y tenía autoridad para nombrar y dimitir a sus subordinados.

4. No era parte del cuerpo de funcionarios.

5. Los oficiales del ICAC eran investigados más a fondo, estaban sometidos a un régimen disciplinario más exigente y recibían un salario más elevado que los funcionarios.

El gobernador nombró a Cater, un antiguo funcionario conocido por su probidad ética. El cambio fue estructural; estaba dirigido a conseguir una aplicación más eficaz de la ley y a asegurar al público que el gobierno no era indiferente al problema. Aunque la percepción de la masa de la población no se puede asesorar directamente por falta de encuestas fehacientes, hay evidencia de que estas medidas causaron un cambio repentino en la percepción general de cómo se llevaba el asunto de la corrupción desde el gobierno; las cifras de denuncias de corrupción aumentaron brusca y considerablemente. Las cifras de denuncias por corrupción en 1973 no llegaron a 1.500; en 1974, inmediatamente después de crearse la ICAC, se duplicaron. Esto señala una nueva actitud de confianza entre los ciudadanos por la respuesta que el gobierno dio a la situación, y muestra que, por el mero hecho de dar señales de acción decidida para eliminar la corrupción, se había ya dado un giro decisivo positivo en la actitud cínica y resignada de buena parte de la población. "Con esta acción,

45 Manion, M. (2004), p. 34.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 170

el gobierno transformó el ambiente en el que ciudadanos ordinarios (y funcionarios públicos) consideraban sus opciones de prácticas sucias. La creación de la ICAC 'anunció' el cambio que desplazó el equilibrio de una situación de corrupción extensa, a una de gobierno limpio"[46].

En su discurso a la Cámara Legislativa en 1973, el gobernador MacLehose puso como condición indispensable para vencer la corrupción conseguir una "revolución silenciosa en nuestra sociedad"[47]. Sin duda se refería al cambio cultural en la sociedad, en el clima de confianza en las instituciones, y en las instituciones mismas, sin el cual no es posible eliminar la corrupción, porque de alguna forma se identifica con las estructuras y las prácticas de la sociedad misma. Desde el punto de vista pragmático y de procedimiento, la ICAC se planteó con una triple estrategia, que se refleja en su estructura interna:

1. Investigación y detección de la corrupción, seguida de acción legal contra los sospechosos. Es responsabilidad del *Departamento Operativo*.

2. Educación del ciudadano, para que entienda el papel de la ICAC, de las leyes anticorrupción; movilizar a los ciudadanos para que denuncien casos de corrupción, y diseminar los valores éticos de una sociedad limpia. Es responsabilidad del *Departamento de Relaciones con la Comunidad*.

3. Diseño institucional, para reducir las oportunidades de corrupción que se pueden presentar en la gestión del sector público (y también en el sector privado). Se encarga de ello el *Departamento de Prevención de la Corrupción*.

46 Manion, M. (2004), p. 36.

47 ICAC (1975), p. 17.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 171

A pesar de ser políticamente importante y operativamente eficaz, la ICAC no ha tenido ni tiene un número excesivo de personal, comparado con otros departamentos del gobierno de Hong-Kong: ha pasado de 1.100 (1980) a 1.200 (1990) y a 1.300 (2000). No obstante, ha recibido partidas presupuestarias generosas, lo que refleja el gran apoyo gubernamental del que goza[48]. En mi opinión, esto ha sido muy importante desde el punto de vista organizativo: crear una fuerza selecta, motivada y no excesivamente grande. De los tres departamentos de que consta, el mayor es el Departamento Operativo, lo cual no sorprende, dadas sus funciones de detective: cuenta con algo más de las tres cuartas partes de todo el personal de la ICAC. En el año 2000 tenía casi 800 operativos en nómina, sin contar con el personal administrativo y de apoyo. El departamento análogo de la ciudad de Nueva York cuenta sólo con 174 operativos (aunque sólo cubre investigaciones en el sector público)[49].

El Departamento de Relaciones con la Comunidad está formado exclusivamente por personal de raza china y comprende aproximadamente una quinta parte del personal de la ICAC, en torno a unas 200 personas. Aunque este departamento es la cuarta parte del Operativo, lo que sorprende es precisamente que sea tan grande; esto es una señal del compromiso decidido del Gobierno de Hong-Kong por la educación del ciudadano, como instrumento de la política anticorrupción.

El Departamento de Prevención es el menor de los tres, con unos 60 empleados. El concepto de prevención de la corrupción fue algo original en su momento, cuando se estableció la ICAC y, probablemente, el que menos se entendió en un principio. El mismo Cater, Comisario de la ICAC, comentó en este sentido que "no hay expe-

48 Manion, M. (2004), p. 37.

49 Manion, M. (2004), p. 37.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 172

riencia previa en la que apoyarse, o que consultar para tener guía y consejo"[50].

El Departamento Operativo ocupó desde el principio el lugar central del esfuerzo de la ICAC. Cater quería demostrar a los ciudadanos que el esfuerzo para erradicar la corrupción iba en serio, que las denuncias que hicieran al ICAC serían investigadas a fondo y que, en su caso, los culpables recibirían el castigo correspondiente. Se trataba de restaurar la confianza del público en las instituciones. Cater procuró obtener éxitos resonantes desde el principio: "Era vital establecer rápidamente una fuerza capaz de meter miedo en los corazones de los corrompidos de nuestra sociedad. Una vez conseguido esto, y con la credibilidad de la Comisión bien establecida, sería posible atacar las áreas más positivas de nuestro trabajo, es decir la prevención de la corrupción y la educación del público"[51].

Soporte legal de la ICAC

El soporte legal que articula los poderes públicos del ICAC está contenido en las siguientes legislaciones:

1. La *Independent Comisión Against Corruption Ordinance*, por la que se crea la ICAC y se le otorgan ciertos poderes de investigación y represión de la corrupción.

2. La *Prevention of Bribery Ordinance*, que da poderes legales de investigación requeridos por el Departamento Operativo.

3. La *Corrupt and Illegal Practices Ordinance*, una legislación antigua de 1955 que se aplicaba a actividades ilegales en tiempo de elecciones. Actualmente ha sido sustituida por la *Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance* de 2000.

Casi todos los poderes de la ICAC proceden de la *Prevention of Bribery Ordinance*. La definición de corrupción en esa ley incluye

50 Manion, M. (2004), p. 38.

51 Manion, M. (2004), p. 38.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 173

también actividades en el sector privado. Considera que son transacciones corruptas por medio de agentes todas aquellas que ofrecen, solicitan o aceptan ciertas ventajas para dar lugar a una acción (o inhibición) a favor (o en contra) del negocio de un principal, a no ser que el mismo principal autorice al agente a solicitar o aceptar esas ventajas.

Otras categorías legales de corrupción contempladas por esa ley son las siguientes:

1. Ofrecer ciertas ventajas a un funcionario público.

2. Que un funcionario público solicite o acepte una ventaja.

3. Que un funcionario público sea poseedor de propiedades no justificadas.

Lo que se entiende por ventaja está también claramente especificado en la ley. Por ejemplo, soborno se define como el ofrecimiento de una ventaja en ciertas circunstancias, tales como la adjudicación de contratos o de subastas públicas. La ley no acepta el paliativo de la costumbre en el ofrecimiento o aceptación de una ventaja[52].

La ley otorga a la ICAC poderes extraordinarios: sus detectives tienen poder de arrestar sin mandato judicial en todos los crímenes contemplados en las tres leyes citadas. Los investigadores tienen poder de registrar, confiscar y retener cualquier objeto que pudiera ser usado como evidencia del crimen. Pueden examinar cuentas bancarias, interrogar a personas bajo juramento o congelar la disposición de una propiedad mientras se está investigando el caso. Los detectives pueden llevar armas de fuego en situaciones potencialmente peligrosas. La ICAC tiene sus propios centros de detención.

Estos poderes tan amplios han dado lugar a quejas muy aireadas por los medios de comunicación. En 1994 se nombró una comisión

52 Manion, M. (2004), pp. 38-39.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 174

independiente para examinar los poderes de la ICAC. Las recomendaciones de ese comité no sugirieron quitar ninguno de los poderes ejecutivos de la ICAC, pero sí que introdujeron una mayor supervisión judicial y animaron a la ICAC a ejercer su trabajo con moderación y a cooperar más con otras agencias en asuntos no relacionados con la corrupción[53].

Una de las prioridades iniciales de la ICAC fue la formación de personal cualificado para la tarea asignada. Durante los dos primeros años de operaciones, la ICAC se limitó a investigar con gran publicidad casos de funcionarios de alto rango. El juicio y la posterior extradición de Godber fue una de las primeras prioridades, que se consiguió en el plazo de un año. Pronto comenzó la investigación de cientos de oficiales de la policía en distintos distritos. A mediados de 1977 Cater pudo informar al gobernador de que ya no existían sindicatos de importancia entre la policía. Esta ofensiva contra la corrupción entre la policía produjo un fuerte impacto en la moral de ese cuerpo, que se sentía reprimido a veces sin justificación. Esto provocó peticiones al gobernador contra la ICAC, manifestaciones, marchas e incluso un forcejeo en los locales de la ICAC. Y, finalmente, una convocatoria de huelga de la policía. El gobernador respondió inmediatamente a esta última, declarando una amnistía parcial: la ICAC normalmente no investigaría actos de corrupción anteriores al 1 de enero de 1977. Esto fue visto por los medios de comunicación, por los ciudadanos y por la ICAC misma como una vuelta a la situación anterior. El nivel de confianza del público bajó, lo cual se manifestó en un descenso en el número de denuncias. Se habló incluso de que la ICAC podría abolirse del todo.

No obstante, la decisión conciliatoria del gobernador produjo dos claros beneficios. Por una parte, quitó al ICAC un volumen de trabajo sobre casos antiguos, difíciles de documentar, y le permitió con-

53 Manion, M. (2004), p. 39.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 175

centrar sus esfuerzos en casos actuales: hizo al cuerpo más eficaz. Por otra parte, muchos de los oficiales de la policía de mostraron mucho más cooperativos con la ICAC, sin el temor de verse implicados en una investigación contra ellos. Aunque la decisión del gobernador fue inicialmente un golpe a la moral de la ICAC, produjo beneficios prácticos y permitió al Departamento Operativo comenzar de nuevo.

Hasta principios de la década de los 80, la ICAC se dedicó sobre todo a perseguir casos de corrupción pública. A partir de entonces se interesó también por la corrupción en el sector privado, motivado por un aumento notable de denuncias. Este trabajo llevó a ocupar la mitad de los recursos de la ICAC en 1989. Los casos de corrupción en el sector privado resultaron ser mucho más complejos y difíciles de investigar que los del sector público. En 1994, la ICAC declaró que, sin dejar de investigar casos de corrupción privada, concentrarían más recursos en casos de corrupción pública. Al parecer esto se debía también a un resurgir de casos de corrupción entre la policía[54].

En la década de los 90 se introdujeron nuevos procedimientos de coordinación internos y externos. Por ejemplo, el Departamento de Relaciones con la Comunidad intervino para ayudar al Departamento Operativo en la resolución de pequeñas denuncias. Así fue posible que la ICAC cumpliera su promesa de atender a todas las denuncias en 48 horas. El Departamento Operativo comenzó a mediados de los 90 a desarrollar una estrategia de identificar áreas de corrupción potencial en ciernes, llevada a cabo por medio de una mayor cooperación con otros departamentos gubernamentales. Más adelante se dio otro paso más: el Departamento Operativo comenzó a cultivar las relaciones con otras agencias para compartir la responsabilidad de luchar contra la corrupción. En la actualidad la ICAC está estructurada para conseguir una mayor

54 Manion, M. (2004), p. 42.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 176

coordinación dentro de la organización; ha creado 19 equipos mixtos, con representantes de los tres departamentos, para facilitar el intercambio de información y proporcionar el tipo de especialización que el caso requiera. El Departamento Operativo continúa con la principal responsabilidad por la detección de la corrupción. A no ser que esto pueda comprometer el caso, el Departamento Operativo coordina con el Departamento de Prevención de la Corrupción, que analiza y elimina debilidades de procedimiento que fomentan la corrupción. A continuación interviene el Departamento de Relaciones con la Comunidad para llevar a cabo una orientación educativa. Con frecuencia estos dos últimos departamentos preparan un programa conjunto de prevención de la corrupción que incluye charlas y seminarios, así como guías prácticas para la prevención de la corrupción y compilación de códigos éticos de conducta[55].

La componente ética

Desde el principio, el gobernador reconoció que la persecución legal y policial de la corrupción no basta: debe ir acompañada de "la educación del público contra los peligros de la corrupción. Para ello es necesario conseguir y fomentar el apoyo del público"[56]. En términos generales, esto puede servir como definición del papel del Departamento de Relaciones con la Comunidad. El comisario resumió el papel de este departamento como un "vasto ejercicio en educación pública, o en reeducación", algo a realizar a largo plazo. Esencialmente la educación del ciudadano implica cuatro responsabilidades principales:

1. Dar a conocer el papel de la ICAC y su efectividad en la lucha contra la corrupción.

55 Manion, M. (2004), p. 43.

56 ICAC (1974), Sec. 12.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 177

2. Educar a la comunidad de Hong-Kong sobre el concepto legal de corrupción.

3. Animar a los ciudadanos y funcionarios a colaborar con la ICAC, principalmente presentando denuncias.

4. Aumentar los costes psicológicos y de rechazo social de las actividades de corrupción.

Estas responsabilidades muestran bien claramente la interdependencia del trabajo policial, la educación y el diseño institucional que constituyen las tres tareas de la ICAC[57]. No obstante, hay que decir que educar no consiste ni en hacer propaganda de las funciones y eficacia de una agencia pública ni en condicionar a los ciudadanos para que se comporten de una cierta forma, por ejemplo denunciando casos delictivos ni en "aumentar los costes psicológicos" de la corrupción.

Esta concepción instrumental de la educación es, en el fondo, una forma de manipulación al servicio de unos objetivos sociales; es el resultado de una serie de técnicas de manipulación de masas. Es, por tanto, siempre algo externo, que no va al núcleo esencial de la cuestión, que consiste en hacer entender a las personas a las que se dirige el mensaje que la corrupción es mala en sí, dañina para los que la practican y para la sociedad entera. Toda campaña de educación auténtica debe estar basada en la verdad de las cosas, en presentar la realidad para que la asuman los interesados desde dentro. En el caso de la corrupción debe darse una orientación ética clara: no es sólo cuestión de "costes psicológicos", sino de costes humanos en un sentido muy profundo y personal: la corrupción corrompe, destruye la fibra ética del hombre y de la sociedad de su entorno.

Esta tarea educativa es quizá la más ambiciosa que el Departamento de Relaciones con la Comunidad ha asumido: un esfuerzo para cam-

57 Manion, M. (2004), p. 44

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 178

biar valores individuales y sus expresiones sociales[58]. Este esfuerzo se ha llevado a cabo en colegios y universidades, pues la prioridad clara es llegar a los jóvenes y así conseguir un cambio permanente a largo plazo. La clave es la educación moral: enseñar los males de la corrupción, la importancia de la honradez y la autodisciplina, las funciones propias de la administración pública y de los funcionarios, y los derechos y deberes de los ciudadanos. Progresivamente el Departamento de Relaciones con la Comunidad preparó material pedagógico y organizó seminarios para profesores para que incluyeran ese material en sus planes de clases. Colabora con el Departamento de Educación para el desarrollo de los programas de diversas asignaturas. En 1995 se introdujo la asignatura de Ética de los Negocios en las escuelas de negocios de las siete universidades de Hong-Kong[59].

Los objetivos que todas estas actividades persiguen fueron bien y firmemente resumidos por el comisario de la ICAC en 1976, cuando la comunidad de hombres de negocios de Hong-Kong criticó la injerencia de la ICAC en prácticas que, hasta entonces, habían sido "normales": "Una manifestación importante de que el nuevo ambiente ha sido aceptado será cuando nosotros, como comunidad, y especialmente como líderes de la comunidad y personas de autoridad, comencemos a indicar a los que se sabe que están corrompidos, a los que siguen prácticas de negocios no éticas, que ellos y los de su calaña son inaceptables en una sociedad decente, que no tienen honor y que no se les quiere en Hong-Kong".

Hong-Kong y China Continental

Ya a comienzos de los años 80 las autoridades chinas reconocieron que la corrupción estaba alcanzando niveles de crisis en China Continental. También han admitido públicamente que durante los años 80 y 90 la situación se ha ido deteriorando de manera progre-

58 Manion, M. (2004), p. 47.

59 Manion, M. (2004), p. 48.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 179

siva, a pesar de las medidas drásticas adoptadas para controlarla. No es sólo que la corrupción esté muy extendida en los sectores económicos y financieros, en el negocio inmobiliario y en la construcción, sino que ha surgido también en la política, la cultura y en todos los aspectos de la vida social: en el Partido, en el gobierno y en todo tipo de organizaciones. A la vez, se da una mayor complicidad en la corrupción a mayores niveles de autoridad. Los casos de corrupción tienden a involucrar a un mayor número de personas, que están comprometidas en una complicidad más íntima y que afectan a cantidades de dinero cada vez más altas.

El gobierno chino ha tomado medidas drásticas contra la corrupción. El hecho de que sean poco efectivas indica tanto la magnitud del problema como la extensión y complejidad de China, y también algunos defectos evidentes en la forma en que se han elaborado. Por ejemplo, las medidas contra la corrupción en China tienden a tratar como crimen aquellas actuaciones que causan pérdidas económicas al Estado, mientras que ciertas formas de corrupción que ofenden directamente a los ciudadanos y les causan perjuicios económicos se tratan como meras irregularidades. Este énfasis práctico en la corrupción como problema económico ha agudizado la corrupción como problema político, es decir como una cuestión de legitimidad del régimen[60]. Volvemos aquí a un punto central: tratar la corrupción como un problema práctico lleva a buscar soluciones pragmáticas, que pueden causar efectos beneficiosos parciales, pero que no atajan esa patología del bien común en su raíz.

Pero lo que aquí nos interesa particularmente es cómo la intensa relación entre Hong-Kong y China Continental afecta tanto a la corrupción en Hong-Kong como a la corrupción en China. Por ejemplo, a medida que se acercaba el momento de la transferencia de la soberanía de Hong-Kong a China en 1997, los líderes políticos de

60 Manion, M. (2004), pp. 84-85.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 180

Pekín expresaron su preocupación de que los efectos contaminantes de la corrupción en el Continente pudieran afectar a la economía de Hong-Kong. Además, sólo unos años antes de la transferencia de soberanía establecieron un nuevo cargo dentro de *Xinhua News Agency* (la oficina que de hecho actuaba como órgano de enlace de los intereses de China en Hong-Kong). Dio la casualidad de que la persona designada para ocuparlo había trabajado anteriormente en la agencia anticorrupción del Partido Comunista y se esperaba que llevara a cabo investigaciones a este respecto entre las empresas del Continente establecidas en Hong-Kong.

Una fuente de influencia en la actividad corruptiva procedía en esos años de las empresas estatales chinas establecidas en Hong-Kong, acostumbradas a una serie de procedimientos irregulares. Otra fuente por medio de la cual China Continental puede haber contribuido a una incidencia anormal de corrupción en Hong-Kong en los años 1993-1997 es la llegada de emigrantes chinos, no acostumbrados a la idea de la *rule of law*, y con bajas expectativas de gobierno limpio. No obstante, no es probable que éste sea un factor considerable, pues la adaptación es generalmente rápida y los recién llegados tienen bastante conocimiento del sistema de Hong-Kong, sobre todo si llegan del entorno de la provincia de Guangdong y tienen familiares de Hong-Kong.

La conclusión es que la incidencia real de la mala influencia de la cultura de corrupción practicada en China tuvo sólo cierta importancia durante los años de incertidumbre de 1993-1997, superados los cuales, la corrupción en Hong-Kong bajó de nuevo a los niveles habituales de principios de los 90.

Respecto a la influencia inversa, hay evidencia de que los hombres de negocios de Hong-Kong se acomodan fácilmente a las prácticas poco limpias del ambiente de negocios de China Continental. Parece ser que los socios del Continente esperan obtener de su relación con los hombres de negocios y empresas de Hong-Kong una

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 181

desproporcionada ventaja económica, sin la cual no están dispuestos a "facilitar" las cosas.

Este fenómeno ya ha ocurrido en muchas otras situaciones en las que la disparidad de capacidad económica de dos ambientes contiguos provoca una especie de presión osmótica de la corrupción: un ambiente de prácticas limpias, pero de gran poderío económico, tiende a inducir prácticas sucias en un ambiente cercano de nivel económico mucho más bajo. Lo que para unos es poco más que una propina, para otros es el sueldo de varios días. Esto es siempre ocasión de tentación para unos y para otros: por una parte, un desembolso económico mínimo (desde el punto de vista de la economía poderosa) puede facilitar mucho la ejecución de un proyecto, o la firma de un contrato; por otra parte, desde el punto de vista de la economía más débil, se siente que el poder de la autoridad puede dar buenos beneficios por el mero hecho de facilitar las cosas, que de otro modo podrían muy bien ir más lentas.

Un ejemplo muy conocido de esta situación es lo que, en su tiempo, fue la economía de guerra en Saigón, donde la capacidad adquisitiva de las tropas norteamericanas estaba muy por encima de la economía local y tendía a inducir a la corrupción. Cuando las familias de funcionarios honestos ven cómo otros funcionarios se aprovechan de su posición para obtener ventajas materiales, presionan para no ser la excepción.

Recientes estudios sobre la correlación entre el nivel de corrupción provocada por hombres de negocios procedentes de economías desarrolladas, Hong-Kong entre ellas, en países de economía menos desarrollada y particularmente en la China Continental, hacen sospechar que hay todavía una asignatura pendiente en la lucha contra la corrupción en países de economía avanzada. Si una persona o una empresa cambia de actitud ante la corrupción según el ambiente y las presiones a las que está sometida, esto significa que carece de honestidad, que el comportamiento limpio en su país de origen es puramente instrumental, que no tiene verdaderas convicciones éticas. Sin

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 182

esas convicciones, sin la certeza íntima de que la corrupción es un mal para todos –pero un mal en sí mismo y no sólo por las consecuencias económicas que pueda llevar consigo– la lucha contra la corrupción estará perdida a largo plazo en el mundo global en el que vivimos, a no ser que sea posible instaurar un régimen también global de vigilancia.

Cada vez más los índices de corrupción deberán prestar atención no sólo a la percepción de la corrupción en un país determinado, sino también a cómo los ciudadanos y empresas de ese país se comportan en los demás países: cómo contribuyen al aumento y disminución de la corrupción. En el caso de Hong-Kong, el ICAC debería tener posibilidad de coordinar sus acciones con los operativos anticorrupción de China Continental, para evitar que las inversiones de capital procedentes del territorio contribuyan a incrementar la corrupción entre funcionarios de China Continental[61]. Pero, sobre todo, deberá continuar prestando atención a la formación e información ética, de modo que el comportamiento de las personas a industrias de Hong-Kong sea tan limpio fuera como dentro del Territorio. Los esfuerzos que se hagan en este sentido han de ser reconocidos por la comunidad internacional.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos visto cómo la corrupción es una patología del bien común, entendida como el "uso indebido de un bien común respecto al que se tiene una relación fiduciaria" y lo que esto significa desde el punto de vista político, social y económico. Se han examinado cuatro hipótesis en las que se propone de distintas maneras el carácter esencialmente ético de la patología de la corrup-

61 El reciente caso de enjuiciamiento y condena de un alto miembro del gobierno de Macao, en el que han intervenido la ICAC, el Gobierno de Pekín y el de Macao, es un claro ejemplo de lo que puede conseguir una mayor cooperación contra la corrupción.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 183

ción. La cuarta hipótesis trata de los remedios de la corrupción. A continuación se ha examinado el caso de Hong-Kong como ejemplo llamativo de lo que es posible hacer con una acción decidida por parte del gobierno cuando hay una voluntad política clara de cambiar la situación.

En el caso de Hong-Kong, la institución de la ICAC fue la ocasión para que se diera un desequilibrio que creara las condiciones de un ambiente esencialmente limpio[62] entre los funcionarios públicos, la policía y los hombres de negocios. Hemos visto someramente cómo la ICAC se articuló en tres departamentos que configuraban operativamente las tres vertientes de la lucha contra la corrupción: el Departamento Operativo, que cumple funciones de vigilancia, investigación y, en su caso, acción judicial; el Departamento de Relaciones con la comunidad, que cumple una función de relaciones públicas y de educación; y el Departamento de diseño Institucional, que modifica los procedimientos de las oficinas del gobierno para minimizar las oportunidades de corrupción.

Hemos visto también cómo la dimensión educativa, inculcar los valores éticos de honradez y honestidad, es esencial para una estrategia de lucha contra la corrupción a largo plazo, y así lo han asumido la ICAC y el gobierno de Hong-Kong.

Hemos visto que en Hong-Kong (y en otros países de economía avanzada con un nivel de corrupción bajo) hay todavía una asignatura pendiente: asegurar que no son exportadores de corrupción en sus relaciones con economías menos avanzadas.

62 Es preciso clarificar que no es totalmente coherente con un Estado de derecho que investigadores anticorrupción tengan poder para registrar, interrogar o tener acceso a cuentas bancarias sin autorización judicial. Esta ha sido una razón por la que el ICAC ha sido frecuentemente criticado, a pesar de que es obviamente eficaz.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 184

La experiencia de Hong-Kong es digna de ser estudiada y, en lo posible, imitada, aunque es bien cierto también que las condiciones de Hong-Kong (pequeño territorio, población en torno a los siete millones, economía avanzada capaz de pagar salarios altos a los funcionarios y más altos aún a los operativos de la ICAC) pueden no darse en muchos países en los que la corrupción es un problema endémico.

Al final, lo importante es crear en las personas, instituciones y empresas unas convicciones morales altas, por las que sean capaces de tirar para arriba cuando operan en ambientes corruptos. Precisamente porque tienen la capacidad económica pueden hacer un gran bien al desarrollo del país en el que trabajan, a la vez que un gran negocio; o pueden –por el contrario– contribuir al subdesarrollo permanente de una cultura de la corrupción, lo cual va también contra sus intereses económicos a largo plazo.

Bibliografía

Acemoglu, Daron y Verdier, Thierry (2003), "The Choice between Market Failures and Corruption", *The American Economic Review*, vol. 90, nº 1, pp. 194-211.

Ades, Alberto y Di Tella, Rafael (1999), "Rents, Competition, and Corruption", *The American Economic Review*, vol. 89, nº 4, pp. 982-993.

Ades, Alberto y Di Tella, Rafael (1997), "National Champions and Corruption: Some Umpleasant Interventionist Arithmetic", *The Economic Journal*, vol. 107, nº 443, pp. 1023-1042.

Alchian, Arment Albert y Demsetz, Harold (1972), "Production, Information Costs, and Economic Organization", *The American Economic Review*, vol. 62, nº 5, pp. 777-795.

Aristóteles, *Política.*

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 185

Banfield, Edward (1975), "Corruption as a Feature of Governamental Organization", *Journal of Law and Economics*, vol. 18, nº 3, pp. 587-605.

Bardhan, Pranab (1997), "Corruption and Development: A Review of Issues", *Journal of Economic Literature*, vol. 35, nº 3, pp. 1320-1346.

Blair-Kerr, Alastair (1973), *First Report of the Commission of Inquiry into the Effectiveness of Anti-corruption Work in Hong Kong*, Government Printer, Hong Kong.

Bliss, Christopher y Di Tella, Rafael (1997), "Does Competition Kill Corruption?", *The Journal of Political Economy*, vol. 105, nº 5, pp. 1001-1083.

Buchanan, James M. (1983), "The Public Choice Perspective", *Economia delle Scelte Pubbliche*, vol. 1, pp. 7-15.

Cruz, Alfredo (1999), *Ethos y Polis: bases para una reconstrucción de la filosofía política*, Eunsa, Pamplona.

Gupta, Manash Ranjan y Chaudhuri, Sarbajit (1997), "Formal Credit, Corruption and the Informal Credit Market in Agriculture: A Theoretical Analysis", *Economica*, Nueva Serie, vol. 64, nº 254, pp. 331-343.

Handy, Charles (1997), *The Hungry Spirit*, Hutchinson, Londres.

Hart, Herbert Lionel Adolphus (1961), *The Concept of Law*, Oxford University Press, Oxford.

Herrero, Montserrat (2004), "La empresa en el nuevo marco institucional", en Alvira, Rafael (ed.), *Empresa y sociedad civil*, Fundación Iberdrola, Madrid.

Hong Kong Law Journal (1973), "Godberg", pp. 249-251.

ICAC (1974), *Annual Report*, en http://sc.icac.org.hk/gb/www.icac.org.hk/icac/annual

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 186

Justicia y Paz (2006), "Documento de *Justicia y Paz* sobre la Lucha contra la corrupción", Ciudad del Vaticano.

Kaufmann, Daniel (1997), "Corruption: The Facts", *Foreign Policy*, nº 107, pp. 114-131.

Kelsen, Hans (1949), *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, Harvard, Massachusetts.

Kreeft, Peter (2002), *How to Win the Culture War*, Intervarsity Press, Downers Grove, Illinois.

La Porta, Rafael; Lopez-de-Silanes, Florencio; Shleifer, Andrei y Vishny, Robert (1997), "Trust in Large Organizations", *The American Economic Review*, vol. 87, nº 2, pp. 333-338.

MacIntyre, Alasdair (1984), *After Virtue*, University of Notre Dame Press, Indiana.

MacIntyre, Alasdair (1988), *Whose Justice? Which Rationality?*, University of Notre Dame Press, Indiana.

Manion, Melanie (2004), *Corruption by Design*, Harvard University Press, Massachusetts.

Mookherjee, Dilip y Png, Ivan P.L. (1995), "Corruptible Law Enforcers: "How Should They Be Compensated?", *The Economic Journal*, vol. 105, nº 428, pp. 145-159.

North, Douglas C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.

Prendergast, Canice y Topel, Robert H. (1996), "Favoritism in Organizations", *The Journal of Political Economy*, vol. 104, nº 5, pp. 958-978.

Schneider, Friedrich y Enste, Dominik (2000), "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences", *Journal of Economic Literature*, vol. 38, nº 1, pp. 77-114.

revista1-09:revista1-07.qxd 21/01/2009 19:33 Página 187

Scott, W. Richard (1995), *Institutions and Organizations*, Sage, Thousand Oaks, CA.

The Economist (2006), "Digging for Dirt. The Depths to which Economists Go to Measure Corruption", 16 de marzo, pp. 68-70.

Transparencia Internacional (2007), *Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción*, 7 de diciembre.

Transparencia Internacional (2007), *Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción*, 6 de diciembre.

Transparencia Internacional (2006), *Índice de Percepción de la Corrupción*, 6 de noviembre.

Transparencia Internacional (2007), *Índice de Percepción de la Corrupción*, 24 de septiembre.

Transparencia Internacional (2008), *Índice de Percepción de la Corrupción*, 23 de septiembre.

Welsh, Frank (1994), *A History of Hong Kong*, Harper Collins, Londres.

Williamson, Oliver E. (1996), "Economic Organization: The Case for Candor", *The Academy of Management Review*, vol. 21, nº 1, pp. 48-57.