

## Sobre el significado político de la corrupción

Fernando Escalante Gonzalbo

**E**n tiempos recientes hemos visto conmoverse al mundo por una especie de oleada de moralización que ha defenestrado, con enorme rapidez, a jefes de Estado como Fernando Collor de Melo y Carlos Andrés Pérez, y que amenaza los fundamentos mismos del orden político en países con arreglos de proverbial estabilidad, como Italia y Japón. Nadie es lo bastante ingenuo para pensar que la corrupción, en los casos que se dicen, haya sido cosa nueva; más bien ocurre todo como si la sociedad —tan impreciso como suena— hubiese caído en la cuenta de sus consecuencias, o hubiese decidido, por alguna razón, que no podía tolerarse más.

El fenómeno es extraño y, para algunos, incluso amenazador; porque si la cosa siguiera, habría bastantes gobiernos más en la lista, empezando por el nuestro. Tengo la impresión, sin embargo, de que no es sólo la pulcritud en el manejo de los fondos públicos lo que está en juego, y que la idea de la corrupción resume, en realidad, muchos otros temores, otras esperanzas y otras quejas.

Para decirlo en dos palabras, el tema de la corrupción es sólo el último achaque de una mentalidad hostil a la política en general, cuya historia ha sido jalonada, en los últimos siglos, por el liberalismo radical<sup>1</sup> y por el socialismo.

---

Profesor-investigador, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.

<sup>1</sup> Me refiero a ciertas formas jacobinas, por decirlo así, del liberalismo, que se han

En su forma más amplia, la denuncia de la corrupción supone que ésta vulnera al interés público. Lo cual se interpreta, a veces, como una forma de fraude contra los contribuyentes, a veces como un atentado contra el estado de derecho, y a veces como una perversión de la idea democrática. Y todo ello tiene su razón de ser y revela con bastante claridad el fondo del problema.

Cualquiera de las tres líneas es verosímil y consistente, pero su lógica es ajena a la política, e incluso hostil a ella. Son intentos, antiguos y prestigiados, de moralizar la política sometiénola, bien a las reglas del mercado,<sup>2</sup> bien a los principios y procedimientos judiciales,<sup>3</sup> o bien a los imperativos abstractos del autogobierno o de un bien común inmediatamente evidente.<sup>4</sup>

No cabría aquí un estudio, ni aun superficial, sobre esa antiquísima desconfianza hacia la política. Me propongo algo mucho más modesto y alcanzable: explicar cómo se construye la noción de corrupción política, y para qué sirve. La conjetura inicial es muy simple: ni nuestro idioma normativo ni nuestros arreglos institucionales pueden dar cabida a la política; al contrario, han sido imaginados de tal forma que solamente pueden asimilar nuestras prácticas políticas bajo la forma de corrupción.

### Sobre la sacralización del estado de derecho

Para los modos habituales de explicar y juzgar la política tal parece que lo único real en ella son las abstracciones: jurídicas, ideológicas, institucionales... De modo que todo se estropea cuando aparecen las figuras concretas de los políticos, que no son sólo vehículo de ideas o necesidades, ni sólo agentes de un aparato, sino que tienen intereses y pasiones y propósitos propios.

La forma más simple de tratar con ello se le ocurrió a Jeremy Bentham, y consistía en suponer que no eran en nada distintos a los demás hombres:

---

desarrollado sobre todo en Estados Unidos. Porque el liberalismo, en general, ha abierto los espacios propiamente modernos de la política.

<sup>2</sup> En el caso del contribuyente racional como aparece, por ejemplo, en los argumentos de Buchanan y Tullock, *El cálculo del consenso*, Madrid, Espasa Calpe, 1980.

<sup>3</sup> Una larga tradición que cuenta, entre sus hitos, la obra de Hans Kelsen.

<sup>4</sup> El modelo sobre el que se calcan todas las lecturas de este tipo es, obviamente, la *Voluntad General* de Juan Jacobo Rousseau.

no ha existido, ni puede existir un hombre que, pudiendo sacrificar el interés público al suyo personal, no lo haga. Lo más que puede hacer el hombre más celoso del interés público, lo que es igual que decir el más virtuoso, es intentar que el interés público coincida con la mayor frecuencia posible con sus intereses privados.<sup>5</sup>

De lo cual se sigue que es forzoso imaginar artificios legales que faciliten el acuerdo que se dice, como lo han hecho, en la práctica, casi todas las constituciones modernas. Una manera pragmática, digamos, de salvar al estado de derecho ante el acoso de los egoístas racionales. La explicación, sin embargo, tiene dos dificultades: en primer lugar, imagina que los intereses públicos y privados forman mundos distintos y separados, y en segundo lugar supone que sólo tienen eficacia, en la práctica, los privados.

Por las dos cosas que se indican, la sugerencia de Bentham se sitúa, por decirlo así, en la encrucijada entre el pensamiento republicano y el individualismo radical. Y comparte las debilidades de ambos.<sup>6</sup> Ayuda, sin embargo, para apreciar la raíz de la visión habitual de la corrupción, que la hace consistir en una *contaminación* de lo público por lo privado.

Adelantando un poco las cosas, para que sea más claro lo que sigue, diría que el error de una visión semejante estriba en la oposición conceptual de las dos esferas. Porque entre lo que convencionalmente se dice público y lo que convencionalmente se reconoce privado está la política, cuya turbiedad proviene justamente de eso.

Digo que la imagen más frecuente de la corrupción supone una *contaminación*, y creo que es así en estricto sentido: en el fondo hay una resonancia religiosa, la vaga conciencia de una profanación.

Para el pensamiento clásico, la idea no debía ser extraña. Si los arquetipos platónicos no pueden ser, aquí en la Tierra, sino turbios e imperfectos reflejos, también las formas puras de gobierno degeneran, por obra de la historia. A las ideas, contaminadas por lo humano, no les queda sino corromperse. Cosa que el cristianismo puede asimilar bien, como consecuencia de nuestra naturaleza caída.

---

<sup>5</sup> Jeremy Bentham, *Falacias políticas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 203.

<sup>6</sup> Para lo que me interesa, la mayor dificultad del republicanismo consiste en imaginar que lo público es el reverso moral de lo privado, y la del individualismo, en su incapacidad para pensar una moral pública con entidad propia.

En general, para el pensamiento mítico y religioso la última verdad de las cosas se encuentra siempre en las formas originarias, en los arquetipos que sólo de manera ocasional o incompleta pueden reproducirse en el mundo.<sup>7</sup>

Toda forma de decadencia y degeneración tiene en su origen, pues, esa peculiar contaminación que entrafía la accidentada existencia humana. Una convicción que está en el fondo de la noción común de corrupción: lo universal contaminado por lo particular, los ideales contaminados por las prácticas, los principios contaminados por los intereses. A fin de cuentas, la mezquindad de lo humano que pervierte cualquier abstracción, cualquier modelo.

Si todo ha de corromperse, sin embargo, en ninguna parte parece tan indignante o escandaloso como en la gestión de asuntos públicos. Porque nos ha quedado casi como último refugio de los valores trascendentes, bajo la forma inhumana de cualquier ideal que se quiera.<sup>8</sup> En particular, por supuesto, el estado de derecho o la democracia, secuelas últimas de la teologización de lo político que se inició con la invención de la soberanía.<sup>9</sup>

Los políticos, pues, como administradores de tales monstruos abstractos, amenazan siempre con humanizarlos: son agentes visibles —y repugnantes— de la corrupción en el lugar casi único en que podemos verla todavía bajo su vieja forma religiosa.

Porque, en efecto, aunque algunas formas de corrupción puedan ser definidas como delitos, nunca son únicamente eso, como lo son las infracciones en los ámbitos enteramente desacralizados de la vida social. La indignación moral que produce no se aviene bien con el meditado cálculo del “contribuyente racional” ni con la desapasionada valoración de la eficacia que se supone a la moderna ciudadanía.

La conjetura sirve, además, para entender también el fenómeno contrario. Esto es, la apacible resignación de las sociedades que sufren sin mayor quebranto la corrupción y de las que cabría decir que no han sacralizado el orden estatal de semejante modo. Y que no por eso

<sup>7</sup> Véase Mircea Eliade, *Mito y realidad*, Barcelona, Labor, 1963, *passim*.

<sup>8</sup> Otro refugio queda, cierto, y de la mayor importancia: la Ciencia. Cuya contaminación por las mezquindades de la humana *conditio* parece tan imposible que una obra como la de Thomas S. Kuhn sigue siendo escandalosa. Refugios que, según Müller-Armack, procederían de la necesidad de formar “ídolos” en el curso del declive de la fe religiosa; véase A. Müller-Armack, *El siglo sin Dios*, México, FCB, 1975, *passim*.

<sup>9</sup> Es el tema clásico de Carl Schmitt, *Teología política*, Buenos Aires, Struhart, 1985; y que ha glosado de manera sugerente Nicolás Ramírez Rico, “Soberanía”, en *El animal ladino y otros estudios políticos*, Madrid, Alianza, 1980.

merecen ser recluidas en el cajón de sastre de la “sociedad tradicional”.<sup>10</sup>

No era otra cosa lo que veía Banfield en el orden normativo que llamó “familismo amoral”. En una situación así, la corrupción pierde importancia porque pierde visibilidad: la “humanización” del Estado, por la vía de la ilegalidad, parece cosa natural y hasta necesaria. Porque la hipótesis del *interés público*, como soporte de la idea misma de Estado, carece de toda verosimilitud.<sup>11</sup>

Sería ésa una condición idflica, la del mafioso que, según Sciascia, no sabe que lo es, porque no hace sino portarse bien. Pero difícilmente puede darse hoy en día. Porque el idioma normativo de la modernidad, con su pareja sacralización del estado de derecho,<sup>12</sup> ha conseguido defenestrar a todos los demás y colocarse como única posibilidad razonable.

Ocurre así, como bien ha visto Claudio Lomnitz, que la denuncia de la corrupción adquiere casi un carácter ritual.<sup>13</sup> Es cosa sabida, tolerada y hasta celebrada pero que es obligatorio condenar; con lo cual se convierte en el instrumento idóneo para razonar la sustitución de líderes y funcionarios, como que todos incurren en faltas semejantes que, a pesar de su posible eficacia, son indefendibles.

La sacralización del estado de derecho, de la que vengo hablando, no supone la sacralización de la política. Ocurre, de hecho, lo contrario. Es consecuencia y producto de la vieja ambición de “moralizar” la política que, mirando la verdad de las cosas, antes o después exige su supresión.<sup>14</sup>

El pensamiento político moderno, el posterior a la Ilustración sobre todo, no ha sabido asimilar la antinomia de la política de que hablaba Ritter. En el empeño de negar su dimensión polémica e incluso bélica, la mayor parte de los teóricos la ha querido sólo ordenadora y benevolente;<sup>15</sup> otros más, que han subrayado su naturaleza conflictiva hasta

<sup>10</sup> Tiene razón Huntington, desde luego, cuando señala que la contradicción entre un orden institucional “moderno” y el conjunto de usos “tradicionales” puede producir, de manera masiva, corrupción. Pero ése es otro tema, y se tratará aparte.

<sup>11</sup> En ocasiones, el Estado es el “enemigo”, como lo vio Carlo Levi; en otras más, puede ser reconocido origen de la ley, pero no del derecho en general.

<sup>12</sup> Y su aliento democrático, sus recelos liberales y su construcción del “público”, por supuesto, con todas las ambigüedades que entrafía la indistinción del derecho y la ley para el pensamiento moderno.

<sup>13</sup> Véase C. Lomnitz, *Evolución de una sociedad rural*, México, SEP, 1982.

<sup>14</sup> Sobre este tema conviene mirar a Dalmacio Negro Pavón, “La Razón de Estado”, *Cuenta y Razón*, Madrid, núm. 51-53, octubre-diciembre de 1989.

<sup>15</sup> Véase, sobre esto, Gerhard Ritter, “Lucha por el poder y orden de paz. Consideraciones

no ver en ella sino lucha, han querido que sea apenas un episodio en el tránsito hacia el orden verdadero.<sup>16</sup>

Algunos hay, y no son muchos, que reconocen la necesidad de la competencia entre partidos, para dar cuenta de la doble naturaleza de la política.<sup>17</sup> Todos ellos, sin embargo, ponen la mayor atención en los medios para garantizar que de ahí resulte el bien común, el interés público o la cosa parecida que sea imaginable en su mundo conceptual: la moderación, el equilibrio, la fiscalización recíproca, la responsabilidad.

La consecuencia es siempre la visión de un Estado que se imagina casi sólo como cosa jurídica, un Estado privado de su dimensión propiamente política.<sup>18</sup> Porque no se trata ya de que el gobernante procure ser justo y no tiránico, como pedía el pensamiento clásico y medieval, sino que su voluntad se disuelva en la legalidad. Se imagina, pues, un Estado que es Derecho: pura objetivación de los intereses públicos, universalizables como justos y neutrales. Un Estado que es el reverso teórico de la sociedad, hecha por la junta de egoísmos que componen el universo privado.<sup>19</sup>

De manera sintomática, el resultado es parecido en la formulación casi épica de Hegel o en el mucho más prosaico cálculo de preferencias sobre "bienes públicos" del modelo de Buchanan.<sup>20</sup> En uno y otro caso, como en todos los que cabe imaginar entre ambos, el Estado queda forzosamente situado por encima de toda particularidad, como algo moralmente distinto y superior.

En realidad, la imagen que nos hemos hecho de lo público para justificar nuestras instituciones políticas no deja otra salida. Para el

---

sobre la antinomia de lo político", *El problema ético del poder*, Madrid, Revista de Occidente, 1972, p. 97 y ss.

<sup>16</sup> Sobre decir que aquí cabe la mayor parte del pensamiento derivado del marxismo; en particular Lenin, Trotsky y los demás teóricos de la revolución.

<sup>17</sup> Entre ellos, por supuesto, Max Weber, Roberto Michels, Joseph Schumpeter y otros cuyo realismo obliga a tratarlos aparte, como se hará en lo que sigue.

<sup>18</sup> Era la crítica central que Carl Schmitt hacía a las tesis de Kelsen. Pero no es sólo la *decisión política* lo que queda fuera de la versión jurídica del Estado, sino todas las actividades políticas: negociación, arreglo, simulación...

<sup>19</sup> Debe ser casi obvio que la tendencia, visible en la tradición democrática y socialista, tiene también una raíz en el pensamiento liberal que, como bien vio Müller-Armack, "condujo al intento —tan grandioso como utópico— de disolver lo estatal en sí o, cuando menos, de limitarlo a puras tareas administrativas", A. Müller-Armack, *op. cit.*, p. 215.

<sup>20</sup> El Estado, como proveedor de "bienes públicos" debe atender a las preferencias agregadas de los individuos que deciden, de manera (económicamente) racional: "se supone que el individuo es capaz de ordenar los distintos paquetes de los 'bienes públicos' o colectivos del mismo modo que ordena los bienes privados", J. Buchanan y G. Tullock, *El cálculo del consenso*, Madrid, Espasa Calpe, 1980, p. 61.

radicalismo democrático, de estirpe rusioniana, existe sólo bajo la forma unitaria y global de la voluntad general; para el radicalismo individualista, en la línea de Dewey o Nozick, se produce por la agregación razonada de lo que interesa a todos, sumados uno a uno, o incluso por la agregación casi espontánea de preferencias.

En cualquier caso, para los modernos, hasta llegar a Rawls y Habermas, la hipótesis del contrato como fundamento moral del orden político necesita esa separación de dos distintos universos morales. Un contrato, es cierto, cada vez más abstracto y remoto que, en la matriz kantiana hoy dominante, viene a quedar en el conjunto de reglas de un procedimiento hipotético que garantizaría la universalidad de las decisiones. Pero que siempre necesita que lo público, para serlo, sea preservado de toda contaminación por parte de lo privado.<sup>21</sup>

Todo lo cual nos deja siempre con el mismo problema: qué hacer con los políticos. Puesto que, para un modelo semejante, el político ideal no puede ser muy distinto del burócrata: obediente y controlado dondequiera, sujeto siempre al imperativo moral enunciado por el derecho.

Por cierto que hay en ello un progreso civilizatorio muy estimable. Pero que, como todo, no deja de tener asperezas e inconvenientes. Entre ellos, la convicción de que el Estado, por su definición y por su origen, es fuente única del derecho,<sup>22</sup> pero ésa es, de momento, harina de otro costal.

## Sobre la caducidad de las instituciones

La sacralización del Estado y su reducción a mera cosa jurídica hacen casi impensable la política, y terminan por hacer de la corrupción un producto de la malignidad de los políticos. Ocurre así que su avaricia o su ambición quedan en el centro de los razonamientos,<sup>23</sup> de modo que las virtudes privadas vienen a ser la condición del bienestar público.

---

<sup>21</sup> Una exigencia que para Habermas, por ejemplo, se convierte de hecho en un postulado metodológico, que Rawls construye mediante el "velo de ignorancia", y que siempre remiten al imperativo kantiano.

<sup>22</sup> Los resultados paradójicos de la confusión entre el derecho y la ley, que tienen su origen en los razonamientos de Rousseau, Kant y Bentham, han sido explorados por Bertrand de Jouvenel, *Du pouvoir*, París, Hachette, 1972, cap. 16, que abunda sobre un tema clásico de Michel Villey.

<sup>23</sup> Para ejemplo sirve un texto reciente de Daniel Bell, que será otras cosas, pero no ingenuo: Daniel Bell, "Corrupción y reforma política", *Vuelta*, México, núm. 202, septiembre de 1993.

Es así incluso para quienes, convencidos de la incurable perversidad del género humano, imaginan todo tipo de artificios para limitar sus consecuencias en la gestión del Estado.

Hay otra forma de explicar la corrupción, sin embargo, que no necesita un chivo expiatorio de esa naturaleza. Para una mirada, digamos, sociológica, no es cosa que dependa de los atributos personales de nadie en particular, sino condición casi necesaria del orden social.

La más clásica explicación de las de este tipo es, por supuesto, la de Polibio.<sup>24</sup> En su caso, como se sabe, la corrupción es obra sólo de la historia; las formas puras de gobierno degeneran natural y forzosa-mente por las debilidades de los hombres, en un ciclo cuyo curso es posible prever con toda certeza. Salvo que una constitución mixta consiga un equilibrio tal que lo detenga.

Con más detalle, dijo algo parecido Salustio. Otra vez hay, en su argumento, un arquetipo, una forma pura en el origen, que decae con el paso del tiempo: la República, modelo casi heroico de virtud, se corrompe por su propio éxito;<sup>25</sup> y otra vez, no cabe atribuirlo a la malignidad personal de nadie. Es la sociedad entera la que se corrompe; y con ella, los hombres públicos.

Pero la obra de Salustio ofrece una conjetura original sobre la que conviene reparar. La virtud y el buen gobierno existían, *in illo tempore*, porque era la sociedad rústica, con sobrios placeres y limitadas riquezas. Las instituciones, en aquel entonces, exigían esfuerzos y sacrificios conformes con el modo de vida de un pueblo campesino, hecho a las fatigas y acostumbrado, por la fuerza de las cosas, a la solidaridad.

No era la misma sociedad aquella que la que, siglos después, impuso su dominio sobre la mayor parte del mundo conocido. La nueva riqueza produjo desigualdades y afán de notoriedad, puso a la mano placeres nuevos y, en general, trajo el gusto por una vida muelle y ociosa; con todo lo cual, las viejas instituciones perdieron sentido, como que contrariaban las inclinaciones y los usos habituales.

En una frase, Salustio sugiere que la corrupción es producto de una contradicción entre la ley y la costumbre, un desfase, por hablar así, entre la moralidad efectiva y la que supone el orden institucional. Y la verdad es que no hemos llegado mucho más lejos en las explicaciones, veinte siglos después.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> El argumento, ya se sabe, aparece en el Libro VI de sus *Historias*, Madrid, Gredos, 1985.

<sup>25</sup> Es el relato que aparece en Salustio, *La conjuración de Catilina*, México, UNAM, 1981.

<sup>26</sup> He usado ese esquema para dar forma a una especie de modelo en FEG, "La corrupción

Samuel P. Huntington, por ejemplo, ha querido dar cuenta de la corrupción en las sociedades atrasadas por un procedimiento semejante.<sup>27</sup> Según su argumento, las disparidades del desarrollo social y la imposición de formas modernas sobre hábitos y relaciones tradicionales no puede sino producir un orden deformado, contrahecho, en el cual la corrupción no resulta de la perversidad de nadie sino, digamos, de la fuerza de las cosas.

Lo curioso es que el mismo razonamiento que, en principio, debía explicar la peculiaridad del mundo en desarrollo, podría hacerse para el caso de las sociedades más desarrolladas; cuyo desajuste sería producto de la obsolescencia del orden institucional. De su incapacidad para estar a la altura de las necesidades y las exigencias sociales.<sup>28</sup>

Observadas de esta manera las cosas, es la historia la que, por exceso y por defecto, origina la corrupción. El orden justo y virtuoso queda situado, otra vez, en algún lugar fuera del tiempo. Porque ni siquiera es del todo cierto que la República fuese como la imaginaron Salustio o Tito Livio.<sup>29</sup>

Las explicaciones que siguen un camino semejante tienden a parecer escépticas, si no cínicas. Porque encuentran la corrupción tan irremediable como el paso del tiempo, y tan extensa y difusa que no cabe señalar a ningún culpable; es cosa universal y casi mecánica. Y sin embargo, tienen un extrañamiento parecido con los argumentos más militantes.

Otra vez, la corrupción se hace visible por el contraste con una abstracción de dudosa realidad. Lo único que ocurre es que la virtud se ha vuelto casi imposible, porque esa armonía virtuosa entre los usos y las leyes es, por decir poco, precaria y problemática. Cosa que obliga a suponer que el defecto está en las instituciones, cuyas virtudes resultan impracticables. En las instituciones que siempre están en riesgo

política. Apuntes para un modelo teórico", *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 2, octubre-diciembre de 1989.

<sup>27</sup> Véase Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.

<sup>28</sup> El propio Huntington ha visto en la brecha entre los ideales políticos y el desempeño efectivo del sistema uno de los rasgos fundamentales de la vida pública estadounidense. Véase Samuel P. Huntington, *American Politics. The Promise of Disharmony*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1981.

<sup>29</sup> Llamo la atención que los mayores elogios de la virtud republicana sean producto de la época imperial; de la restauración de Augusto en particular. Tanto que cabría pensar que la idea republicana es, en realidad, producto de la nostalgia de un pasado idealizado y no expresión directa de un orden moral vigente. Pero no cabe discutirlo ahora.

de ser desbordadas y que —aventuro una hipótesis— sólo serían del todo eficaces en una sociedad sin política.

Dejo de lado, por ahora, la que podría llamarse “corrupción administrativa”, el mínimo tráfico rutinario que se produce alrededor de las oficinas públicas. Y que es producto natural de la burocratización.<sup>30</sup> Porque me interesa la “corrupción política”, la que compromete a los políticos en el ejercicio de su función.

Por si hace falta, me apresuro a añadir que no es fácil trazar una frontera definitiva entre la corrupción accidental, administrativa, y la que es necesaria como recurso de gestión política. Porque la importancia relativa de las funciones públicas es siempre variable.<sup>31</sup>

El problema que surge de las explicaciones sociológicas de la corrupción es la extraña ineptitud de las instituciones políticas para regular, de manera eficaz, el comportamiento de los políticos. Su fragilidad, digamos, o su caducidad, que las hace ser sobrepasadas casi sistemáticamente por la inercia de la vida social. Sobre todo porque parece que eso no causa mayores problemas: corruptas y todo, las instituciones suelen funcionar con una razonable eficacia para la reproducción del orden.

De donde podría concluirse que la virtud no hace mucha falta; al menos no la virtud que imaginan nuestras instituciones y no para mantener el orden. Pero es tema que necesitaría mayor reflexión.

De momento parece cierto que nuestras instituciones políticas son defectuosas, porque piden cosas imposibles e incluso contradictorias.

Buena parte de ellas han sido imaginadas según la idea democrática, cuya virtud cardinal es la confianza. La versión más realista del uso y sentido de los procedimientos electorales puede reconocer que, si suponen en algo el “gobierno del pueblo”, no es sino porque permiten seleccionar a quienes merezcan la confianza de la mayoría como gestores de los asuntos de interés público.<sup>32</sup>

Pero eso obliga a suponer que, una vez en el cargo, quienes hayan sido electos sabrán hacer a un lado sus intereses particulares, y que

<sup>30</sup> Las necesidades de gestión dentro de los sistemas formales tienden a producir redes informales y mecanismos irregulares, cuyo estudio merece ser tratado aparte.

<sup>31</sup> El cohecho para acelerar el trámite para la entrega de un pasaporte, por ejemplo, puede ser intrascendente en tiempos normales; pero puede tener otro carácter si, por lo que sea, resulta necesario el control político de las salidas del país.

<sup>32</sup> Los rasgos esenciales de la “poliarquía” de Robert Dahl, por tomarlo de ejemplo, son la extensión de la ciudadanía y el hecho de que “entre los derechos de la ciudadanía se incluye el de oponerse a los altos funcionarios del gobierno y hacerlos abandonar sus cargos mediante el voto”, Robert Dahl, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992, p. 266.

obrarán, en efecto, según lo exija el bien común o el interés general.<sup>33</sup> La ecuación que equipara legalidad y virtud tiene sentido aquí sólo por la hipótesis de la neutralidad institucional y por la cadena argumentativa que vincula las preferencias electorales de la mayoría con alguna forma de interés público. Todo lo cual se viene abajo en cuanto aparecen los profesionales de la política, con su aparatosa máquina de partidos, agitación y publicidad.<sup>34</sup>

Las modernas “poliarquías” pueden ser, como quiere Dahl, una buena aproximación al modelo y nada más, pero es inocultable el desfase que hay entre su funcionamiento efectivo y los supuestos filosóficos que presiden el diseño de su aparato institucional. Los usos no pueden más que parecer abusos. Sobre todo porque, cuanto más realista es la idea que se tiene de los partidos, son más exigentes las reglas que se les imponen.<sup>35</sup>

Cosa parecida ocurre con toda forma de parlamentarismo. Como bien señaló, hace ya más de medio siglo, Carl Schmitt, la idea de la discusión racional que presta el fundamento metafísico para las instituciones parlamentarias carece de sentido en la práctica política moderna.<sup>36</sup> En este caso, como en el anterior, el acuerdo entre los usos y el espíritu de las leyes es casi una hipótesis contrafáctica, una conjetura cuya realidad suele suponerse en un pasado más o menos impreciso, a la manera de Salustio.

La traducción institucional de la idea democrática, como la de la idea parlamentaria, son impolíticas porque necesitan suponer la neutralidad y la posibilidad de un acuerdo racional sobre el interés público. La idea liberal, en cambio, que informa otra buena porción de nuestras formas de organización, suele ser, en su propósito, antipolítica.

En sus expresiones teóricas más radicales, el liberalismo apunta hacia la disolución de la política por la exigencia de la unanimidad como criterio de justicia.<sup>37</sup> En general, sin embargo, el resultado es parecido en cualquiera de sus fórmulas, porque exige el control de todos quienes ocupen algún puesto de autoridad mediante la estrecha suje-

<sup>33</sup> O habrán de ser, en caso contrario, removidos de sus cargos por la ciudadanía, mediante el voto.

<sup>34</sup> Se viene abajo la idea misma de interés público, con entera independencia de que haya podido existir nunca realmente algo digno del nombre.

<sup>35</sup> Entre las formas más típicas de corrupción, en este terreno, está la violación de las leyes sobre financiamiento de los partidos, por razones que deben ser obvias.

<sup>36</sup> Véase Carl Schmitt, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1983.

<sup>37</sup> Como lo hace, por ejemplo, James Buchanan, con las consecuencias que he tratado de aclarar en “La moraleja de Cándido”, *Foro Internacional*, núm. 130, octubre-diciembre de 1992.

ción de las leyes. Su virtud cardinal es, por supuesto, la desconfianza, elevada a la categoría de principio de organización política.

La delimitación legal del poder es, desde luego, condición necesaria para la existencia de la política como cosa pública. Sin embargo, la política es irreductible a la legalidad y, por descontado, cuanto mayores sean las cortapisas que se le opongan, será menos evitable el conflicto. De hecho, el *desideratum* de la institucionalidad liberal es la neutralización de todo interés particular en la gestión pública.

Sobre todo lo anterior, la extensión y multiplicación de los derechos humanos, los mecanismos jurídicos para la incorporación de minorías y la intervención pública para el bienestar social complican más todavía el orden institucional. Con argumentos liberales, democráticos o republicanos se aumentan las exigencias de, digamos, disciplina institucional sobre el poder político; con lo cual se dificulta cada vez más la armonía entre usos y leyes.

En cualquiera de los casos, las instituciones son "desbordadas" por la política de manera sistemática y casi necesaria. Por cuya razón, una mirada sociológica atenta siempre encontrará, en la raíz de la corrupción, el viejo desfase que señalaba Salustio entre los hábitos y necesidades sociales, y las instituciones imaginadas para darles forma.

Un desfase, hay que decirlo, que los antiguos conocían también, y por cuya experiencia sabían que no siempre está la virtud (y mucho menos la virtud política) en el cumplimiento estricto de la ley. Porque los jurisconsultos, como decía Cicerón, "en todo derecho civil abandonaron la equidad, retuvieron las palabras mismas";<sup>38</sup> un vicio que denuncia, sin necesidad de más comentario, el ejemplo de Epaminondas:

En Tebas había una ley que castigaba con la pena de muerte a aquel que mantenía en sus manos el poder por más tiempo de lo que la ley le concedía. Viendo Epaminondas que esta ley no tenía otro objeto que el de servir a la salvación del Estado, no quiso que en esta ocasión (en la guerra contra Esparta) fuera ella la causa de la perdición del mismo, y prolongó su mando en el ejército hasta cuatro meses más de lo que el pueblo le había determinado.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Marco Tulio Cicerón, *En defensa de Murena*, México, UNAM, 1984, p. 11.

<sup>39</sup> Cornelio Nepote, *Vidas*, Madrid, Gredos, 1985, p. 154.

## Sobre el mercado, la burocracia y la política

Hasta aquí los resultados parecen un poco pesimistas, y también un poco decepcionantes. Las ideas habituales acerca de la corrupción provienen, si no lo he visto mal, de la sacralización del Estado que comportan nuestras formas de justificación del poder político; por otra parte, si la corrupción es explicable por un desfase entre los usos y las leyes, hay que concluir que se trata de algo universal y casi inevitable. Pero hace falta todavía explicar por qué ocurren así las cosas.

Desde hace al menos dos siglos, el idioma normativo accesible para "legitimar" el ejercicio del poder tiende a ser abstracto, racional y universalista;<sup>40</sup> de modo semejante, las instituciones que hemos diseñado para regular la vida política aspiran a sujetarla mediante fronteras rígidas y procedimientos generales que garanticen, de un modo u otro, la exclusión de los intereses particulares de la gestión pública.

Una y otra cosa ponen en evidencia una difusa, pero bien reconocible, hostilidad hacia la política; una vocación de acuerdo, de transparencia, de armonía, que no puede asimilar bien las turbias servidumbres de la política.

Para entender del todo el asunto habría que razonar una definición ajustada de la política, pero es suficiente, por ahora, con un apunte breve.

La política no puede conformarse con las exigencias de unas reglas fijas, universales y abstractas, porque su tarea es, precisamente, la gestión de lo accidental, de todo lo que un modelo racional necesita descartar como inasimilable. La política es decisión y negociación, y sólo en una pequeña parte rutina administrativa.<sup>41</sup> Más aún, la política no tiene sentido bajo las hipótesis de neutralidad o desinterés, porque su materia propia son los intereses particulares y su motor específico es el interés de los políticos.

Finalmente, la política no es algo que ocurra fuera de la sociedad, aunque lo haya imaginado así la teoría decimonónica. Las urgencias, los accidentes, los compromisos y enredos de la política son los de la sociedad que, sin embargo, no se reconoce en ellos.

La oposición de Estado y sociedad tuvo sentido mientras fue po-

<sup>40</sup> Rasgos, todos ellos, que reaparecen de manera muy acusada en los recientes esfuerzos de Jürgen Habermas, por señalar sólo el caso más notorio.

<sup>41</sup> Sobre esto conviene consultar Julien Freund, *Qu'est-ce que la politique?*, Paris, Editions du Seuil, 1965.

sible imaginar un Estado neutral como ajeno a las pugnas confesionales, étnicas, económicas, de una sociedad "apolítica". No lo tiene ya más en los modernos estados "legislativos" que, como bien ha visto Carl Schmitt, necesitan suponer que el Estado es la "autoorganización de la sociedad".<sup>43</sup> En cuyas condiciones, la pretensión de limitar el poder de la autoridad pública tiene siempre algo de paradójico. Pero eso sería ya materia de otro ensayo.

Lo que interesa aquí es que esa oposición muestra con toda claridad su fondo moral precisamente ahora, cuando ha perdido su fundamento histórico.

La sociedad, pues, no se reconoce en las contingencias de la política y sí, en cambio, parece demandar la realización de los más impracticables ideales de pureza. En particular, imágenes de un orden enteramente consensual y transparente que traducen, acaso, una imprecisa protesta contra la dominación, pero también una subterránea nostalgia tribal.

Forman parte de esa historia buena cantidad de los temas del radicalismo liberal y democrático, lo mismo que del socialismo en sus varias expresiones.

Fuera de las fantasías comunitarias, sin embargo, y de los empeños de "moralización" de la política de que hemos hablado antes, la sociedad occidental ha intentado, en efecto, suprimir la política por medio de dos procedimientos típicos: el mercado y la burocracia. En uno y otro caso, se trata de mecanismos, digamos, sistémicos, de organización de la cooperación y el conflicto; mecanismos que son, en la teoría, del todo impersonales y, en el propósito, autorregulados.

Cualquiera de las dos formas supone un campo de relaciones regido por reglas formales rígidas que excluyen, necesariamente, los arreglos y accidentes de la política. En teoría. Y en esa especiosa idea arraigan muchas de las demandas de reglamentación disciplinaria de la actividad política, o de gestión de materias de interés público mediante procedimientos de mercado.

El "gerente" es un sustituto moral plausible del político para el imaginario colectivo de nuestro fin de siglo. Última expresión del viejo *desideratum* de que el gobierno de las personas sea sustituido por la administración de las cosas.

Es evidente que hay que tomar *cum grano salis* las pretensiones

de neutralidad y eficacia de tales mecanismos sistémicos; sin embargo, es cierto que, en la práctica, han conseguido resultados apreciables.<sup>43</sup> Tanto que podría pensarse que en espacios más o menos extensos las sociedades desarrolladas han podido prescindir de la política, sustituyéndola por automatismos burocráticos o mercantiles.

Una hipótesis semejante —cuya verosimilitud no cabe mostrar aquí— explicaría, por una parte, la desigual distribución de las prácticas corruptas en diferentes sociedades; pero mostraría también los límites del esfuerzo despolitizador por este camino.

Hay sociedades, es cierto, donde la formalización rutinaria de los mecanismos sistémicos es inviable casi por completo: por la precariedad del mercado, por la falta de recursos administrativos o por la fragilidad del control político estatal. En ninguna, sin embargo, puede mecanizarse por completo el orden social.

Una interpretación de este tipo tiene una importante ventaja sobre las versiones tradicionales: no necesita que nadie sea especialmente virtuoso. Porque el problema ya no es moral en ningún sentido sino, con toda propiedad, mecánico. La "jaula de hierro" es una alternativa que se impone por la fuerza de las cosas, lo mismo que la lógica del mercado, una vez que pueden darse por resueltos los conflictos básicos sobre las reglas de mando y distribución.

En todo caso, y cualquiera que sea su eficacia práctica, parece cierto que la fantasía popular les atribuye esa capacidad, a pesar de las inevitables quejas, sobre los males de la despersonalización, el anonimato y la rigidez de las formas de la vida moderna.<sup>44</sup> Que no puede darse lo uno sin lo otro.

Por lo demás, y aparte de su relativa eficacia, los mecanismos sistémicos tienen sus propias zonas turbias; la creciente complejidad de la burocracia y del mercado dificultan cada vez más el imperio de reglas generales; como quien dice, termina resultando inevitable su politización. En particular allí donde parece necesario controlar su inercia o moderar alguna de sus consecuencias en nombre del interés público.<sup>45</sup> Siempre hay una porción del mercado que está políticamente

<sup>43</sup> El automatismo de las formas de regulación sistémica es uno de los temas favoritos de Habermas desde *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1989, como herencia obvia de las preocupaciones de Max Weber.

<sup>44</sup> Y que a más de uno le hace sentir nostalgia por el mando cálido, personal y arbitrario de los caciques.

<sup>45</sup> Ocurrió con casi todas las formas de regulación pública del mercado, con la legislación sobre

<sup>42</sup> Véase Carl Schmitt, *La defensa de la Constitución*, Madrid, Tecnos, 1983, p. 135 y ss.

estructurada, y una porción de la burocracia que obedece a lógicas políticas.

En resumidas cuentas, la posibilidad de que una sociedad humana se convierta en un sistema autorregulado enteramente previsible es demasiado remota. Las fantasías de la ciencia ficción sobre la burocratización del mundo son sólo eso, fantasías. En el mundo tal como es, siempre será necesaria la política, y también que los políticos salven de algún modo la brecha entre los ideales (impracticables), las instituciones (caducas) y las necesidades sociales (irreductibles a fórmulas generales). Y que carguen con el estigma de ser responsables de ese desajuste.

### A manera de conclusión

La hostilidad hacia la política es cosa vieja, y que hace crisis de manera casi cíclica. Hasta ahora, sin embargo, había podido articularse bajo la forma de programas políticos más o menos coherentes: liberales, democráticos o socialistas; programas que tenían el propósito declarado de terminar con la política e instaurar el imperio de los intereses generales de manera transparente e inequívoca. Hoy no podemos hacernos más esas ilusiones.

El fin de la historia significa que, por ahora, y subrayo la índole provisional y transitoria del fenómeno, por ahora no hay grandes temas para los políticos, ni grandes esperanzas.<sup>46</sup> Al aflojarse la tensión ideológica nos queda delante un mundo casi del todo desencantado, donde las deformidades de nuestros arreglos institucionales se imponen casi como una fatalidad, y su alejamiento de las hermosas ideas con que queremos justificarlas resulta tan evidente como inevitable.

No somos capaces, sin embargo, de vivir en el horizonte del puro pragmatismo, ni cabe renunciar al ideal del estado de derecho ni construir—por ahora—de otro modo la imagen de lo público. No nos bastan los argumentos mezquinos para defender prácticas y arreglos mezquinos. El tema de la corrupción surge, entonces, para llenar ese vacío

---

medio ambiente, sobre condiciones laborales o con los márgenes de discrecionalidad que necesita la gestión administrativa en muchos terrenos.

<sup>46</sup> La tesis de Fukuyama (*El fin de la historia*, Madrid, Planeta, 1992) tiene un soporte conceptual más sólido de lo que suele pensarse, y que valdría la pena discutir con detalles. Por ahora baste el apunte para justificar el uso de la frase.

ideológico, para darle de nuevo un sentido moral a la política: es evidencia del desencanto con éste que parece el único mundo posible.

En cierta medida lo expuesto puede explicar la mayor “visibilidad”, digamos, de la corrupción, y su utilidad en los debates políticos del día. Pero no cabe hacer otro tipo de predicciones. Las crisis recientes no suponen que la corrupción se haya vuelto intolerable por sí misma, ni mucho menos que quepa hacerla desaparecer; lo que se deteriora, lo que se hunde es el conjunto del arreglo político, en unas circunstancias en que la impugnación sólo resulta verosímil con el reclamo del estado de derecho.