

De dónde viene la corrupción

CARL DAHLSTRÖM Y VÍCTOR LAPUENTE

La integración de las carreras de políticos y burócratas en las instituciones públicas facilita el derroche y la captura de rentas.

AEROPUERTOS A NINGUNA PARTE

C

arlos Fabra era el presidente de la Diputación Provincial de Castellón, en Valencia, cuando llevó a cabo lo que algunos observadores internacionales llamaron “un símbolo del derroche” en España en la década del 2000: un “aeropuerto a ninguna parte” de 183 millones de dólares construido en su localidad natal. Durante los dos primeros años en que el aeropuerto estuvo operativo, su historial fue extraordinario: no consiguió tener un solo vuelo programado (*The New York Times*, 18-7-2012). Pero Fabra es solo un ejemplo de las muchas y sorprendentemente ineficientes formas de gastar dinero público en la España del siglo XXI. Existen otros aeropuertos que encarnan el “gasto pródigo en proyectos de construcción megalómanos e inútiles” (*BBC News*, 26-7-2012). Por ejemplo, el aeropuerto internacional de Ciudad Real solo atrajo a 100.000 pasajeros desde su inauguración en 2008 hasta su cierre por falta de actividad en 2012, a pesar de tener una de las pistas de aterrizaje más largas de Europa y capacidad para albergar a cinco millones de pasajeros. Un año más tarde, el aeropuerto salió a subasta, y la asombrosa diferencia entre su precio de salida (100 millones de euros) y el coste de su construcción (1.000 millones de euros) puede ser vista como un indicador de su ineficiencia (*The Guardian*, 7-8-2013). Estos ejemplos forman parte de un patrón más amplio de exceso de aeropuertos. España tiene 43 aeropuertos internacionales, el doble que Alemania, que casi duplica la población de España.

En España, esta clase de gasto excesivo es habitual en otros proyectos de infraestructuras. No se trata únicamente de algunos aeropuertos, también los trenes y las autopistas llevan a ninguna parte. Por ejemplo, España

tiene la segunda red mundial de ferrocarril de alta velocidad, después de China, con más de 2.000 kilómetros. Sin embargo, varios economistas han señalado que detrás de la mayoría de las decisiones de inversión pública en trenes de alta velocidad hay una lógica equivocada. Para empezar, la red española tiene una tasa de pasajeros extremadamente baja (un 20% de la de Francia). Además, la ubicación de algunas estaciones de ferrocarril de alta velocidad desafía la lógica económica. Un habitante de Tardienta, un pueblo de 1.000 habitantes en el noreste de España por donde pasa una línea de alta velocidad que solo utiliza un 6% de su capacidad, admira el tren de alta velocidad y, sin embargo, reconoce que “la verdad es que aquí no viene nadie y los del pueblo lo utilizamos muy poco” (*Público*, 27-2-2011). De manera similar, las enormes inversiones en autopistas —España construyó más de 5.000 kilómetros de autopistas en la década previa a 2009 (*The New York Times*, 18-7-2012)— han supuesto la acumulación de una deuda de 3.600 millones de euros que algunos observadores consideran el resultado de un “diseño global absurdo” (*El País*, 23-9-2013).

¿Por qué nadie detuvo estos “elefantes blancos que arrastraban a España hacia el déficit”? (*BBC News*, 26-7-2012). Al ahondar en las microdecisiones que conducían a estos casos de gasto derrochador, se encuentra que, de nuevo, una administración politizada parece estar en la raíz del problema. La capacidad de los políticos para designar a un gran número de cargos públicos ha contribuido de dos maneras a la proliferación de elefantes blancos en todo el territorio español. En primer lugar, el nombramiento político de importantes puestos administrativos permitió a los cargos electos ignorar las consideraciones tecnocráticas y dar prioridad a los objetivos a corto plazo.

Podemos observar un ejemplo de este mecanismo en Galicia. Ahí tenemos la grandiosa Ciudad de la Cultura de Santiago de Compostela, con un museo, un teatro de la ópera y una biblioteca originalmente concebida para albergar un millón de libros (*El País*, 12-11-2011). El sempiterno presidente regional, Manuel Fraga, quería dejar un legado tan monumental como la mundialmente famosa catedral de Santiago de Compostela

(*Público*, 12-I-2011). Sin embargo, años después, la Ciudad de la Cultura sigue incompleta, tras haber cuatriplicado el coste planeado al inicio. La respuesta que da a la pregunta de cómo fue esto posible el profesor estadounidense Wilfried Wang, uno de los miembros del jurado que eligió el proyecto, es interesante y está relacionada con la politización *de facto* de la toma de una decisión política que, sobre el papel, estaba basada en el criterio de expertos. El profesor Wang se había mostrado rotundo sobre el hecho de que los costes reales de la construcción se dispararían: “Solo había que comparar planos para darse cuenta de que era demasiado grande” (*El País*, 8-I-2011). Y, aun así, el proyecto fue aprobado. La razón estaba bien clara; entre la mayoría de los miembros del jurado, incluidos algunos cargos políticos, había, literalmente, “miedo a Fraga” si el proyecto más espectacular no era aprobado (*El País*, 8-I-2011).

El segundo mecanismo sería el siguiente. Los vínculos clientelistas entre protectores políticos con capacidad para distribuir una gran cartera de trabajos en el sector público y su electorado ayudaron a conseguir la reelección de los primeros, casi de manera independiente a la actuación de su gobierno. Fabra mismo reconoció esto, al resumir cómo había sido capaz de sobrevivir en el cargo tanto tiempo a pesar de las crecientes y diversas acusaciones contra él, y fue muy explícito: “El que gana las elecciones coloca a un sinfín de gente. Y toda esa gente es un voto cautivo [...]. Supone mucho poder en un ayuntamiento, en una diputación. Yo no sé la cantidad de gente que habré colocado en doce años.”

¡SON LOS INCENTIVOS, ESTÚPIDO!

¿Qué hizo posible esta extensa corrupción y el uso de dinero público de manera tan asombrosamente ineficiente? Mucha gente en las Administraciones Públicas españolas debía saber, o al menos sospechar, que algo iba mal. ¿Por qué lo consintieron? ¿Por qué permanecieron en silencio? Conocer los incentivos de los burócratas es esencial para comprender no solo estos fallos del buen gobierno en el caso español, sino muchas otras situaciones similares en las que se produce un abuso del cargo público con fines privados o partidistas. Cuando hay un único canal de rendición de cuentas, como era el caso en los episodios españoles relatados anteriormente, nadie en una determinada organización pública hace preguntas difíciles, porque todo el mundo tiene, con razón, miedo de ser castigado. Simplemente, la gente no tiene ningún incentivo para defender el bien común. La lealtad al partido, quien *de facto* te ha contratado, resulta prioritaria, de manera natural, respecto a otras consideraciones. No es solo la lealtad actual lo que determina cómo actúan los empleados públicos; quizá aún más importante es lo que piensan sobre

su situación a largo plazo. En un sistema en el que las carreras de políticos y burócratas están integradas, todos saben que tu consideración dentro del partido es lo que definirá el resto de tu carrera. Los actores en los casos españoles parecen ser muy conscientes de ello.

Por lo general, la integración de las carreras de políticos y burócratas en las instituciones públicas es esencial para que se produzcan actividades de captura de rentas como las descritas anteriormente, porque los acuerdos corruptos, el trato favorable a unos reducidos intereses económicos y otras actividades extractivas son, en un gobierno moderno, tareas colectivas. Requieren de la implicación de varios cargos públicos, tanto políticos como burócratas, quienes de manera directa o indirecta, por acción u omisión de las obligaciones de vigilancia, no logran detener la corrupción y la ineficiencia.

Pensemos en todas las interacciones que deben producirse entre los distintos niveles administrativos, en momentos y lugares distintos, para hacer posible la extracción de rentas de las arcas públicas: por ejemplo, cuando al principio se traza el plan entre empleados públicos y actores privados; cuando se redacta una licitación favorable; cuando se procesan las propuestas presentadas y se decide el vencedor final; cuando se transfiere el dinero; y, muy importante, cuando los perdedores, u otra tercera parte, empiezan a hacer preguntas incómodas que deben ser sorteadas. Si las carreras de todos los individuos implicados en estas interacciones están integradas de manera directa o indirecta, y hasta cierto punto todos dependen de la suerte electoral del partido gobernante, es poco verosímil esperar una defección que acabe con el negocio. Por el contrario, cuando los intereses profesionales de los cargos públicos son más heterogéneos, de modo que algunos individuos dependen de los resultados electorales y otros no tienen en absoluto esa preocupación, entonces la acción colectiva se convierte rápidamente en un problema de coordinación. No existe ninguna razón para encubrir una actividad ilegal de tu superior político (o de tu subordinado administrativo) cuando tus perspectivas profesionales están separadas y además estás seguro de que estas son independientes de la actuación electoral del partido gobernante. —

Traducción del inglés de Ramón González Ferriz.

Extracto de *Organizando el Leviatán*,
que Deusto publica este mes.

CARL DAHLSTRÖM y VÍCTOR LAPUENTE son profesores de ciencia política en la Universidad de Gotemburgo.