

LA CORRUPCIÓN Y LA (DES) CONFIANZA COMO NORMAS SOCIALES. CAMBIO DE ENFOQUE, NUEVAS PERSPECTIVAS ^(*)

Cecilia Güemes

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

RESUMEN

¿Cómo escapar de los círculos viciosos de desconfianza, fraude y corrupción que atrapan a ciertas sociedades iberoamericanas? Este trabajo destaca la importancia de cambiar la forma en que se visualizan y enmarcan tales problemas como tarea prioritaria. Por un lado, se busca revalorizar las dimensiones afectivas y sociológicas de la confianza frente a la lectura puramente racional. Por el otro, se destaca la importancia de entender la psicología que hay detrás de la corrupción y el peso que las normas sociales informales tienen sobre los comportamientos humanos. El objetivo global debe ser alinear los órdenes normativos legal, social y cultural para generar nuevos acuerdos contingentes sobre cómo hacer las cosas, cómo comportarse, y sobre lo que es bueno y lo que es malo socialmente.

ABSTRACT

How to escape from the vicious circles of distrust, fraud and corruption that trap certain Ibero-American societies? This paper highlights the importance of changing the way in which these problems are visualized and framed as a priority task. On the one hand, it seeks to revalue the affective and sociological dimensions of trust versus purely rational approach. On the other, it focus on the relevance of understanding the psychology behind corruption and the weight that informal social norms have on human behavior. The main goal should be to align the legal, social and cultural orders to generate new contingent agreements on how to do things, how to behave, and on what is good and what is bad socially.

1. INTRODUCCIÓN

¿Cómo pasar de una sociedad atrapada en un círculo vicioso de equilibrio negativo donde reina la desconfianza, el fraude, la corrupción a una sociedad donde si bien existen estos problemas son mucho menores, masivos o severos?

Esta pregunta se la hacen a diario no sólo algunos científicos sino muchos ciudadanos en sociedades iberoamericanas. El círculo vicioso de: baja cultura de la legalidad, corrupción, impunidad, desconfianza social, desafección institucional en el que están atrapadas muchas sociedades resulta agobiante, cuanto no desesperante. Lo paradójico, es que, como destacara Bo Rothstein (2000), el incumplimiento generalizado y ampliamente tolerado por la sociedad, se acompaña de un deseo, también generalizado, de que el comportamiento social cambie hacia un

modelo en el que todos cumplan la ley. El trabajo que presentamos ahora, busca reflexionar estrategias de salida de esa trampa social a partir de un reenfoque del problema de la confianza y la corrupción.

En la primera parte, presentamos una discusión sobre cómo abordar la confianza y la corrupción así como la relación negativa que las vincula. En la segunda parte, argumentamos cómo las nuevas perspectivas teórico-analíticas ayudan a vislumbrar otras aristas y causas del círculo vicioso, anticipando un nuevo escenario de soluciones. En la tercera y última parte, se trata de entender cómo estrategias preventivas como el Sistema de Alertas Rápida de Valencia son deseables, en tanto persiguen alinear los órdenes normativos legal, social y cultural para enfrentar el problema y generar nuevos acuerdos contingentes sobre cómo hacer las cosas, cómo comportarse, y sobre lo que es bueno y lo que es malo socialmente.

2. CONFIANZA Y CORRUPCIÓN

La confianza es un concepto difícil de capturar y definir. En sentido amplio, la confianza puede entenderse como un conjunto de expectativas positivas que tienen los sujetos sobre las intenciones y los comportamientos de otros sujetos u organizaciones (Güemes, 2017).

Buena parte de la literatura actual, trata a la confianza como una preferencia que emerge de una evaluación del contexto. Esto último, supone procesar información y tomar una decisión sobre si confiar o no analizando coste beneficio de un curso de acción. Esta interpretación cobra sentido para explicar los diferentes niveles de confianza de países latinoamericanos como Argentina en relación a los de países nórdicos como Noruega, así como al hecho de que cuando los argentinos se trasladan a países nórdicos, expresan niveles mucho más altos de confianza que en sus propios países (Güemes, 2016: 71-72). En el primer tipo de país los ciudadanos perciben: incertidumbre económica (crisis recurrentes y cíclicas), inestabilidad política (populismos y movimientos políticos con capacidad de desestabilizar gobiernos), desigualdad económica lacerante, inseguridad ciudadana, altos niveles de corrupción, eficacia estatal limitada, etc.; mientras que en el segundo país sucede lo contrario. Es lógico entonces los argentinos (como una muestra de la realidad latinoamericana) experimenten desconfianza como opción por defecto.

En este sentido, la relación negativa entre confianza y corrupción ha sido largamente estudiada y constatada empíricamente. Las investigaciones demuestran cómo Estados eficaces se correlacionan con altos niveles de confianza social y, a la inversa, Estados ineficaces y corruptos se acompañarían de bajos niveles de confianza social (Herrerros y Criado, 2008; Delhey y Newton, 2005; Robbins, 2011). Claramente, si los sujetos desconfían de las autoridades y de las personas que ejercen tales funciones públicas considerándolas inmorales, injustas o poco confiables, pensarán que las otras personas también son malas, inmorales y poco confiables pues ¿si la autoridad no obedece las reglas, por qué alguien lo haría? (Eek y Rothstein, 2005). Por el contrario, se estima que, cuando los individuos perciben que las instituciones se comportan de modo universalista, incorruptible, no clientelar y son eficientes en el ejercicio de sus funciones son más proclives a confiar en otros sujetos que no conocen, en tanto se ha creado una especie de moral intolerante a la corrupción, el engaño o la traición (Freitag y Bühlman, 2009; Rothstein y Uslaner, 2005; Offe, 1999).

Dicho esto, parecería que la confianza (o desconfianza) es una lectura u opción *cognitiva* que supone un razonamiento basado en información que se interpreta. Ahora bien, también debe ponerse en valor otra dimensión más *afectiva* de la confianza sustentada en emociones y que implica la decisión de suspender la duda respecto al otro y actuar “como sí” fuera digno de confianza; y una tercera dimensión *sociológica-rutinaria* que conduce a sostener la ficción y la expectativa de que todos los otros se comportarán de modos adecuados (Lewis y Weigert, 1985; Möllering, 2006; Raaphorst, 2013). Asumir que la confianza tiene tres dimensiones

interconectadas, complejiza su estudio y obliga a reajustar expectativas en relación al cambio. La confianza social e institucional lejos de ser algo coyuntural, se construye a largo plazo, y demanda no sólo condiciones macro-contextuales propicias como la eficacia de gobierno, sino también una mayor equidad que coadyuve al desarrollo de sentidos comunitarios y permita forjar emocional y rutinariamente la idea de un destino colectivo (Güemes, 2016).

Algo parecido sucede con los enfoques sobre la corrupción. Como señalan Persson, Rothstein y Torell (2012) la mayor parte de la literatura y programas de lucha contra la corrupción la han abordado como un problema de principal- agente, donde el agente en quien ha sido delegada la autoridad traiciona la confianza y los intereses del principal en busca de sus propios intereses personales. En el fondo, se intuye que hay un razonamiento de coste- beneficio que hace un agente respecto a lo que ganaría violando la norma en relación a lo que ganaría siguiéndola, y en donde entra a jugar un valor fundamental la probabilidad de ser descubierto y capturado. Corolario de ello, las estrategias de lucha se han enfocado en castigar este tipo de comportamiento y a fin de desalentarlo han propuesto dotar de mayores recursos financieros y humanos tanto a las instituciones encargadas de perseguir a quienes violan la ley como de aquellos que se encargan de castigarlos (policía y poder judicial); formación y capacitación de estos dos cuerpos para mejorar la eficiencia e imparcialidad; mayores controles internos y externos de estas instituciones; desarrollo de instituciones específicas para atender ciertos delitos que afectan bienes y valores públicos como la corrupción (contralorías y fiscalías), etc. (Villoria e Izquierdo, 2015).

Sin embargo, estas bienintencionadas iniciativas, no han dado los frutos esperados en algunas latitudes, lo que lleva a Persson, Rothstein y Torell (2012) a revisar cómo entender la corrupción, proponiendo abordarla como un problema de acción colectiva. De este modo, un determinado curso de acción (corrupto) se vincula interactiva y recíprocamente con las expectativas compartidas respecto a cómo el resto de los individuos se comportaría en dicha situación. Si se cree que todos o casi todos aprovecharían la situación parece legítimo aprovecharse y poco inteligente no hacerlo.

En esta línea, el Reporte del Banco Mundial (2015:61-62) presenta experimentos que están buscando luchar contra la corrupción desde el entendido de que está es una norma social y la conducta esperada en ciertos escenarios y no un comportamiento anómalo, atípico o desviado. Las expectativas sociales y moldes mentales vinculados por ejemplo a la idea de lealtad o caballerosidad (*kinship*) y las presiones sociales que existen en una comunidad para ajustar el comportamiento (con el correlativo temor a ser un outsider) perpetúan la corrupción y la convierten en parte del "pensamiento automático" o lo esperable. De modo que, una contramedida efectiva debe ser capaz de crear nuevas situaciones donde los actores deban pensar deliberativamente sobre el comportamiento adecuado y reactivar principios morales sobre lo justo y deseable.

En términos iberoamericanos, y haciendo referencia a la cultura de la legalidad merece la pena recordarse tanto el trabajo de Carlos Nino (1992) como el Fernando Escalante (2005). El primero, desarrollaba la idea de anomia boba, la cual, hace referencia a una tendencia recurrente de nuestras sociedades a la inobservancia de normas jurídicas, morales y sociales que de ser cumplidas conducirían a una acción colectiva más beneficiosa para el conjunto de la sociedad. Los sujetos no cumplen en tanto consideran que existe la probabilidad de incumplimiento por parte de los otros y ello es profundamente antidemocrático. Para luchar contra ello es preciso que los sujetos: 1) Entiendan porqué las normas son necesarias para la cooperación, por qué la cooperación es necesaria para alcanzar resultados socialmente eficientes y por qué la democracia otorga legitimidad a las normas; 2) Conozcan las normas en cuestión y la finalidad de las mismas, así como el proceso deliberativo que se encuentra en su origen; 3) Detecten cuál es el comportamiento de lealtad normativa que equilibra la observancia de la conducta con la

satisfacción de los fines normativos; 4) Desarrollen la convicción sobre la adecuación moral de la observación normativa y la disposición a reprochar a quien no satisface la observancia (Nino, 1992). En el caso de Escalante, (2005) se analizaba cómo colateralmente al orden formal que determina el aparato jurídico, la vida se organiza informalmente por medio de relaciones y prácticas regulares con todas las características de un orden efectivo. Buscando reconstruir sociológicamente las raíces históricas de los vicios cívicos en México, indicaba como, la moralidad pública, es una configuración histórica, resultado de una práctica habitual en la que operan acuerdos contingentes sobre cómo hacer las cosas y cómo comportarse, así como sobre lo que es bueno y lo que es malo. No son acuerdos que respondan a un diseño racional, sino consecuencias no intencionadas de la acción que pueden o no ser explícitos, que se producen y reproducen imperceptiblemente y que, en general, no pueden cambiarse ni variarse voluntariamente (Güemes y Wences, 2017).

3. NUEVAS ESTRATEGIAS Y PERSPECTIVAS

Entender la desconfianza y la corrupción desde la teoría de la acción colectiva y como normas sociales, abre nuevos panoramas para lidiar con los fenómenos. Si la moralidad pública es un constructo histórico, es muy difícil cambiar rutinas, compromisos tácitos y emociones pero hay que intentarlo teniendo en cuenta las características de esta trampa política y el poder inercial de los *path dependence*.

En este apartado nos gustaría citar los esfuerzos que dos organismos internacionales están haciendo en proponer soluciones coordinadas e interrelacionadas a la desconfianza y corrupción como son la OCDE y OGP (Wences y Güemes, 2016; Güemes y Cruz, 2017), para luego retomar las ideas que plantean los trabajos antes mencionados en relación al cambio de mapas mentales y normas sociales.

La Alianza para el gobierno abierto (OGP) es una plataforma internacional que, desde 2011, tiene como objetivo promover reformas en el orden doméstico que contribuyan a mejorar las democracias a partir de: rendición de cuentas, innovación y tecnología, participación ciudadana y transparencia. Los gobiernos que forman parte de la alianza se comprometen a realizar estos principios a partir de planes de acción que luego serán evaluados por actores independientes. Este foro internacional para el diálogo y para compartir innovaciones entre gobiernos, sociedad civil y el sector privado, contribuye no sólo a que los gobiernos de los países asociados se “pongan las pilas” y apuesten por políticas transformadoras, sino que va creando un imaginario en torno a la apertura, transparencia y rendición de cuentas, que va generando un nuevo mapa mental y sentido común sobre lo que es deseable y debe perseguirse en términos de transparencia y lucha anti-corrupción.

En segundo lugar, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, desde 2013 viene impulsando un foro de reflexión sobre como reconstruir la confianza. En esta línea, propone seis líneas estratégicas de acción: reducción de incertidumbre (*reliability*), formulas que incentiven al escucha y participación cívica (*responsiveness*), compromisos de acceso a la información y transparencia pública (*openness*), mejora de marcos regulatorios (*better regulation*), integridad y equidad como ejes de lucha preventiva contra la corrupción (*integrity & fairness*) y diseño inclusivo (*inclusive policymakers*). En 2017, reorganiza y complementa esta propuesta con un esquema donde se desglosan los componentes (drivers) de la confianza entre competencia o eficiencia operativa y valores principios guías de acción. Lo interesante de esta propuesta es abogar no solo por una mayor eficiencia en el desempeño de gobierno sino también en la necesidad de que los gobiernos actúen de acuerdo a valores que buscan promoverse, actuando como agentes ejemplificadores que susciten el cambio.

Volviendo sobre las propuestas que se derivan de los enfoques descritos en el acápite anterior, nos interesa destacar experiencias exitosas y recomendaciones que sirven de guía para quienes están deseosos de trabajar sobre los mapas mentales e imaginarios colectivos. Por un lado, el trabajo de Persson, Rothstein y Teorell, (2013), respondiendo un poco a la preocupación de Escalante, nos recuerda que el cambio en estos escenarios es complejo y depende del aprovechamiento de una coyuntura crítica para poner en marcha una reforma con capacidad de cambio de las creencias más profundas sobre “que esperar de los demás” y construir una expectativa favorable sobre las acciones de los otros. Para alcanzar este objetivo, especialistas hablan, por un lado, de crear en las sociedades un “nuevo juego” que combine mecanismos formales e informales de monitoreo y sanción; y, por el otro, de crear sistemas de reciprocidad y confianza. Experiencias como la de Suiza, Dinamarca, Estados Unidos, y recientemente Hong Kong y Singapur son ejemplos de transición exitosa de sistemas corruptos a sistemas ejemplares. En todos ellos se hicieron amplias reformas políticas, económicas y sociales que incluyen sistemas formales e informales de control y sanción, así como de confianza y reciprocidad donde los actores que se ubican en la parte superior del sistema, (elite gobernante y funcionarios públicos de alto nivel), han servido como modelos a seguir al ejemplificar con su comportamiento.

Por otro lado, los ejemplos que cita el reporte del Banco Mundial (2015: 62) en la India, Uganda, Georgia, Ghana o Brasil donde iniciativas del tercer sector intentan explicitar compromisos de comportamiento morales y plataformas de internet buscan hacer públicos comportamientos deshonestos de modo de ir creando un sentido de lo correcto e incorrecto y los medios de comunicación asumen un rol de control y se va creando una revolución mental encabezada y apoyada por una coalición promotora que involucra actores de las elites comprometidos, son también esperanzadores.¹

4. SISTEMA DE ALERTAS RÁPIDAS Y ALGUNAS CONCLUSIONES

Para concluir esta presentación, me gustaría exponer 4 razones por las que creo que iniciativas como el Sistema de Alertas Rápidas que se presentó en este foro es interesante y puede contribuir a combatir la corrupción a la par que ir sembrando un escenario de confianzas mutuas.

Para empezar, es un acierto que la herramienta se centre en la *prevención* de actos de corrupción en vez de en el castigo, en el “ex ante” en lugar de en el “ex post”. Como sugería hace tiempo Víctor Lapuente en una entrevista que le hizo Jordi Evole², la corrupción tiende a verse como un proceso que ocurre de la noche a la mañana, pero en realidad es un proceso gradual, si se frena temprano se combate mejor. Al enfocarse este mecanismo en la “detección y corrección temprana” se va generando un escenario de significantes más claro sobre qué es corrupción y cómo y dónde puede darse y, a partir de ello, se va estableciendo una norma social sobre lo que es correcto a la par que el convencimiento de que se actuará ante cualquier irregularidad detectada desde el inicio. La Inspección de Servicios asume un rol de impulsor de cumplimiento norma y va generando señales y pautas éticas sobre lo que debe hacerse hacia el resto de la organización burocrática.

Corolario de lo anterior, un segundo punto a destacar del sistema de alerta que se presenta, es que, al hacer visible y explícito el espacio donde puede ocurrir la irregularidad (mapa de riesgos de fraude y corrupción y los planes individuales de autoevaluación del riesgo), hace más efectivo y focalizado el control en dichas áreas de gestión. La eficiencia es importante. Se aprovechan datos y tecnología disponible, se fomenta la colaboración entre órganos e

¹ Ejemplos de ellas se pueden encontrar en <http://ipaidabribe.com/#gsc.tab=0>, plataforma donde se recolectan informes colectivos de corrupción y sobornos de la India y de todo el mundo.

² Noviembre de 2014. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=R6KvEx2nA8g>

instituciones de control, tanto internas como externas y se prioriza el control y monitorización donde existe un riesgo medio u alto, fomentando un uso más eficiente de los recursos. Añadido a esto, el sistema de licitaciones y contratación se vuelve más transparente y tiene mayor capacidad de rendir cuentas debiendo justificarse mejor las actuaciones y evitando incompatibilidades.

En tercer lugar, está claro que los sistemas de denuncia no funcionan si la corrupción es norma social o existen incentivos emocionales (lealtades o temores) para no delatar al compañero. Por ello, la protección de las personas alertadoras, esto es, el tratamiento con secreto y confidencialidad de las personas que presenten denuncias o comuniquen hechos, es fundamental y debe focalizarse en ello.

Por último, es relevante que en caso de violaciones graves o gravísimas, las sanciones además de ser pecuniarias (incentivos negativos económicos) se combinen con una publicidad en los portales de transparencia o medios de comunicación (incentivos negativos sociales). El temor a la vergüenza social puede ser más efectiva en algunos casos para activar conductas deseables que una potencial multa. Este tipo de medida es interesante en tanto sirve de cortafuegos para corregir inercias y malas actuaciones y va difundiendo una cultura ética entre los empleados públicos y las personas o empresas que se relacionan con la administración.

Para concluir, cualquier sistema es perfectible y cualquiera estrategia mejorable, lo importante para el caso es intentar ir más allá de lo que siempre se hizo y empezar a considerar nuevas aristas (sociales y emocionales) de los fenómenos que amplíen y redirijan el campo de acción. Como sostuvo Antanas Mockus (1999), solo cuando se logra sincronizar ordenes regulatorios de la convivencia como son: el legal, el moral y el social, es cuando la cultura de la legalidad empieza a arraigar.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Delhey, J.; Newton, K. (2005): Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism? *European Sociological Review*, 21(4), 311-327.
- Eek, D.; Rothstein, B. (2005): Exploring a Causal Relationship between Vertical and Horizontal Trust. QOG Working Paper Series.
- Escalante, F. (2005): Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana: Tratado de moral y virtud pública. México: Colegio de México.
- Freitag, M.; Bühlmann, M. (2009): Crafting Trust. The role of Political Institutions in a Comparative Perspective. *Comparative Political Studies*, 42(12), 1537-1566.
- Güemes, C. (20, 21 y 22 de septiembre de 2017): Veo veo, que ves? Confianza en la Administración Pública. *XIII Congreso AECPA*. Santiago de Compostela: Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración.
- Güemes, C. (2016): *Trátame suavemente. Confianza Social en América Latina, con la lupa en Argentina*. San José de Costa Rica: Flacso, Secretaría General.
- Güemes, C.; Cruz C. (2017): “Govern obert i confiança en les administracions publiques” Conferencia en Escola d’Administració Pública de Catalunya - OpenLab 16 de mayo de 2017 Video, ppt y entrada a blog <http://eapc.gencat.cat/ca/biblioteca/documents-de-jornades-de-leapc/suport-a-politiques-de-govern/jornades-eapcopenlab/>
- Güemes, C.; Wences, I. (2017): “Comportamientos incumplidores, reflexiones sobre las emociones, motivos y contextos que hay detrás y los posibles remedios políticos”. 4to Congreso latinoamericano y caribeño de Ciencias Sociales, a celebrarse entre los días 17 y 19 de julio de 2017 en la Universidad de Salamanca.
- Herreros, F.; Criado, H. (2008): "The State and the Development of social trust", *International Political Science Review*, nº 29 (1), pp. 53-71.

- Lewis, D.; Weigert, A. (1985): Trust as a Social Reality. *Social Force*, 63 (4), 967-985.
- Mockus, A. (1999): "Cambio cultural voluntario hacia la paz" En Ospina, H., Alvarado, S. y López Moreno, L. (comps.): Educación para la Paz. Una pedagogía para consolidar la Democracia social y Participativa. Cooperativa Editorial Magisterio, pp. 13-22.
- Möllering, G. (2006): *Trust beyond risk The leap of Faith*. Oxford: Elsevier.
- Nino, C. (1992): Un país al margen de la ley. Buenos Aires: Ariel.
- OECD (2017): *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. Paris: OECD Publishing.
- Offe, C. (1999): How can we Trust our Fellow Citizens? En M. (Warren, *Democracy and Trust* (págs. 42-87). Cambridge: Cambridge University Press.
- Persson, A.; Rothstein, B.; Teorell, J. (2013): "Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(3), 449-471.
- Raaphorst, N. (2013): Public officials' expectations about citizens' unknown intentions and behaviour The role of trust in the public encounter. *Paper prepared for the NIG Annual Work Conference*. Enschede, The Netherlands.
- Robbins, B. (2011): Neither government nor community alone: A test of state-centered models of generalized trust. *Rationality and Society*, 23(3), 304-346.
- Rothstein, B.; Uslaner, E. (2005): All for All. Equality, Corruption, and Social Trust. *World Politics*, 58, 41-72.
- Villoria, M.; Izquierdo, A. (2015): *Ética Pública y Buen Gobierno Regenerando la Democracia y Luchando contra la Corrupción desde el Servicio Público*. Madrid: Tecnos.
- Wences, I.; Güemes, C. (2016): Democracia republicana y confianza en América latina: La esperanza que no llega, que no alcanza. *Andamios, Revista de Investigación social*, 13 (30), 13-3.
- World Bank (2015): *World Development Report 2015: Mind Society and Behavior*. <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Publications/WDR/WDR%202015/WDR-2015-Full-Report.pdf>, 21/07/16.

(*) La presentación del contenido de este artículo ha recibido financiación a través de la convocatoria pública de la Generalitat Valenciana (DOGV 8064, de 16-6-2017) relativa al Sistema de alertas rápidas en la lucha contra la corrupción.