

LA INTEGRIDAD DE LOS GOBERNANTES COMO PROBLEMA DE ACCIÓN COLECTIVA

Fernando Jiménez Sánchez
Universidad de Murcia (España)

RESUMEN

En sociedades donde la percepción de la corrupción es muy alta, se hace difícil incentivar la integridad de los gobernantes. En esos entornos, lo que prima es conseguir un acceso privilegiado hacia el gobernante, de tal modo que me asegure la protección de mis intereses individuales aunque sea a costa de los colectivos. Por esta razón, en este tipo de ámbitos sociales las relaciones de representación política se construyen sobre la base de intercambios clientelares: apoyos políticos en forma de votos o de financiación de campañas o de respaldos mediáticos, etc. a cambio de conseguir un acceso privilegiado a los recursos públicos en forma de empleo, contratos, subvenciones, regulaciones favorables, etc. Es decir, los apoyos políticos se edifican sobre la base de garantizar una vía directa y personalizada a los poderes públicos y no sobre la base de la aplicación equitativa de reglas universales. Pero, precisamente para que los agentes políticos puedan distribuir recursos públicos de manera particularizada y dejen sin aplicación normas generales allí donde les interese, es necesario que los controles a los que se someten tales agentes puedan desactivarse. Este texto extrae conclusiones de orden práctico para la efectividad de la lucha contra la corrupción en este tipo de entornos sociales.

ABSTRACT

In societies where the perception of corruption is very high, it is hard to encourage the integrity of rulers. In these settings, to gain a privileged access to the ruler is the most valuable goal for advancing my own interests. Thus, the way to protect my individual interests goes against the collective aim of having a government that deals with citizens in a fair and impartial way. For this reason, political representation is based on clientelistic exchanges in these societies: political support in the form of votes or campaign financing or media support, etc. in exchange for gaining privileged access to public resources in the form of public employment, contracts, subsidies, favorable regulations, etc. That is, political support is built on the basis of ensuring a direct and personalized way to public authorities and not on the basis of an equitable application of universal rules. Furthermore, in order for politicians to be able to distribute public resources in a particularistic way and to leave general rules unenforced wherever they need it, it is necessary to deactivate the checks and balances that constrain executive power. This text draws practical lessons for the effectiveness of the fight against corruption in this type of social settings.

1. EL FUNDAMENTO DEL DILEMA: LA CORRUPCIÓN COMO PROBLEMA DE ACCIÓN COLECTIVA.

La receta más frecuente a la hora de plantear una estrategia de lucha contra la corrupción es el recurso a un paquete de reformas institucionales como, por ejemplo, la creación de agencias

anticorrupción, el endurecimiento de las penas asociadas a los delitos como el cohecho, la malversación, el tráfico de influencias, etc., o algunas otras medidas técnicas por el estilo como leyes de transparencia y acceso a la información pública o la obligación de publicar las declaraciones de actividad y patrimonio de los candidatos a ocupar cargos públicos. Sin embargo, el balance que puede hacerse de la eficacia de este tipo de reformas para contener la corrupción es, como veremos más adelante, muy pesimista. En este texto trato de justificar por qué estas medidas técnicas son insatisfactorias y abogo, siguiendo las reflexiones de Alina Mungi-Pippidi, por una estrategia diferente si queremos aspirar a una reducción efectiva de la corrupción.

Mi punto de partida es la constatación de una regularidad en los entornos sociales (países, regiones, comunidades locales) en los que se percibe una alta incidencia de la corrupción. En este tipo de entornos, la extensión de la corrupción suele ir acompañada de otros dos factores: unos bajos niveles de confianza social generalizada (medida generalmente a través del indicador de la Encuesta Mundial de Valores que pregunta a los encuestados hasta qué punto se puede confiar en la sociedad en la que viven en la gente a la que no se conoce personalmente) y una extendida percepción de que las instituciones de gobierno funcionan de forma poco efectiva y muy parcial (favoreciendo injustamente a determinados grupos sociales).

Esta confluencia de factores implicaría que en estos entornos sociales se habría generado una especie de círculo vicioso que alimenta la desconfianza social, incentiva el funcionamiento parcial de las instituciones de gobierno y, en definitiva, produce una corrupción enraizada y ubicua que es muy difícil de combatir. De esta manera, en aquellos sistemas políticos en los que las políticas gubernamentales son ineficientes, parciales (persiguen el beneficio de grupos sociales particulares) y corruptas, se imposibilita el desarrollo de un sentido de solidaridad social y se estimula la confianza particularizada en diferentes grupos sociales por encima de la confianza generalizada en toda la sociedad. Cuando ocurre esto, cuando la confianza que prevalece es la que se deposita en la propia familia, clan, etnia o partido político, la política en esa sociedad se convierte en “un juego de suma-cero entre grupos en conflicto” (Rothstein y Uslaner, 2005: 45-46). En estas sociedades no aparecen las normas informales que favorecen la producción de bienes públicos, como el respeto por los espacios públicos o por las reglas básicas de la convivencia social. En su lugar, en ellas se instala una práctica social depredadora del “sálvese quien pueda” que imposibilita que las autoridades públicas cuenten con los recursos y los incentivos necesarios como para llevar adelante políticas que fomenten la solidaridad social que hace falta para sentirse partícipe de la misma comunidad. Muy al contrario, las políticas gubernativas vendrán incentivadas por una lógica particularista y parcial que abundará en la espiral del círculo vicioso.

En los sistemas políticos sometidos a este tipo de incentivos, e independientemente de cuáles sean los arreglos institucionales formales de sus procesos de toma de decisiones públicas, a los individuos les es mucho más rentable invertir en el cultivo de los contactos sociales adecuados que en el esfuerzo personal y las aspiraciones meritocráticas. Como dicen Nicholas Charron y Víctor Lapuente (2011) siguiendo la reflexión de Kenneth Chandra (2006) sobre la India, “los individuos que viven en sociedades dominadas por redes de patronazgo tienen fuertes incentivos para dedicar significativos esfuerzos personales” para desarrollar contactos con estas redes si quieren mejorar sus condiciones de vida y su estatus social.

Por tanto, en este tipo de entornos sociales, las instituciones formales típicas de los sistemas democráticos se ven enfrentadas al poderoso influjo alternativo de una serie de instituciones informales competitivas que son las que generan los verdaderos incentivos tenidos en cuenta por los individuos y los grupos de tales sociedades. De esta manera, las reglas formales de gobierno acaban siendo un mero papel mojado. El problema en estos entornos es que las instituciones públicas y, en concreto, las políticas, dejan de cumplir con su principal cometido: la

coordinación de los intereses particulares. Se genera así un tremendo problema de acción colectiva: ante el mal funcionamiento de las instituciones que coordinan las acciones de los individuos, se hace imposible controlar el dilema del gorrón y, con ello, la producción de bienes colectivos que redunden en una mejor situación social para todo el grupo.

No parece que lo importante en este tipo de entornos sean los valores morales de los ciudadanos, es decir, no parece que una mayor incidencia de la corrupción en estas sociedades pueda deberse a que los valores de moral pública entre quienes viven en ellas sean “inadecuados”, sino a que las expectativas que tienen estos ciudadanos sobre el funcionamiento de las instituciones de gobierno son malas. Estos ciudadanos perciben una gran parcialidad en el funcionamiento de estas instituciones y, por tanto, la existencia de una importante desigualdad de trato por parte de éstas. Esta percepción genera una actitud de cinismo hacia la política y los políticos que explicaría el recurso a comportamientos típicamente clientelares.

Así, el cinismo hacia la política democrática sobre el que abundan las evidencias de los estudios de opinión en este tipo de sociedades y su reflejo en el comportamiento electoral (la facilidad con la que se descuentan a menudo las denuncias de corrupción), serían fruto no tanto de una moral pública escasamente cívica, sino más bien el producto de la distancia que perciben los ciudadanos entre su ideal democrático (basado sobre todo en la idea de igualdad) y sus recelosas expectativas sobre la realidad de la política democrática.

De este modo, dadas las bajas expectativas que tienen sobre el grado de ajuste de la política real a su propio ideal de democracia, su reacción ante un escándalo (o una oleada de escándalos) de corrupción es de “normalidad”. Los escándalos confirman sus expectativas sobre los verdaderos motivos de los actores políticos (y el verdadero funcionamiento de las instituciones políticas) y, por tanto, no son excepciones ante las que haya que reaccionar para que todo vuelva a la “normalidad democrática”. Y de ahí también la importancia que cobra el cultivo de los contactos por encima del esfuerzo personal para mejorar las condiciones de vida y el propio estatus social.

Esta manera de entender el problema de la corrupción es similar al análisis de los problemas de la acción colectiva. Debemos tener en cuenta en este punto la fascinante investigación de Elinor Ostrom (1990) sobre el gobierno de los bienes comunes. Como es bien conocido, lo que interesaba a Ostrom era demostrar que existían soluciones a la tragedia de los comunes (Hardin, 1968) que no pasaban por las alternativas habituales: la solución del Leviatán, es decir, una autoridad externa que regulaba la explotación de los recursos comunes mediante amenaza de coacción para evitar los comportamientos oportunistas y, con ellos, el agotamiento de tales recursos; o, en segundo lugar, la vía de la privatización de los mismos, de tal manera que se introdujeran los incentivos selectivos adecuados que llevaran a los explotadores de estos recursos a velar por su conservación.

Ostrom llamaba la atención sobre cómo estas supuestas soluciones no siempre eran capaces de resolver el problema y añadía, a partir de la confección de una rica base de datos, un tercer tipo de solución a la tragedia de los comunes que mantenía la propiedad colectiva sobre los mismos y que no necesitaba confiar en una autoridad externa. Ostrom y muchos otros académicos asociados a su programa de investigación habían encontrado numerosos ejemplos de comunidades autogestionadas que habían sido capaces de explotar los recursos comunes de manera sostenible a lo largo del tiempo. Es cierto también que muchas de estas comunidades habían fracasado.

Este resultado contingente le condujo a explorar cuáles eran las condiciones que estaban presentes en los casos de éxito y ausentes en los casos de fracaso. Su reflexión giraba en torno a cómo algunas comunidades han sido capaces de resolver los problemas encadenados de, en

primer lugar, la construcción y puesta en marcha de las instituciones necesarias para la explotación sostenible de este tipo de recursos, junto con el problema de generar, en segundo lugar, el compromiso entre los explotadores del recurso de que ninguno de ellos se saltará las reglas que permiten la explotación sostenible, resistiendo así la tentación de un comportamiento oportunista y, por último, el problema de asegurar un sistema de supervisión mutua suficientemente eficiente y efectivo que reforzara la percepción de que todos los explotadores se mantienen fieles al compromiso de respetar las reglas comunes. Cualquiera de estos tres problemas tiene una dificultad considerable si se parte de ese supuesto de la teoría de la elección racional de que los individuos se comportan de manera racional tratando de maximizar su propia utilidad. Es decir, tal y como había planteado Garret Hardin para el tema de los bienes comunes o Mancur Olson (1965) desde un punto de vista más general, cuando se parte del supuesto del comportamiento racional egoísta de los actores, se hace difícil explicar la acción colectiva y las experiencias de cooperación.

2. LAS CONDICIONES PARA SUPERAR LOS DILEMAS DE ACCIÓN COLECTIVA Y LAS POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN: ¿POR QUÉ FRACASAN CON TANTA FRECUENCIA LAS SOLUCIONES TÉCNICAS?

El análisis de Ostrom es muy rico y complejo (y ha seguido evolucionando desde su libro de 1990 hasta su muerte en 2012), lo que la ha convertido indudablemente en una de las autoras más citadas de las ciencias sociales contemporáneas, pero uno de los factores clave que estaba presente en los casos de éxito y que contribuía, con otros muchos, a superar esos tres grandes problemas de la provisión, el compromiso y la supervisión de las reglas institucionales, estribaba en la importancia de sentirse partícipe de una misma comunidad humana cuya supervivencia depende del control de los comportamientos oportunistas de sus miembros. De acuerdo con Ostrom, los pobladores que explotaban recursos comunes de manera autogestionada con éxito eran comunidades que habían permanecido muy estables durante mucho tiempo. Esto, además de tener una clara repercusión a la hora de marcar límites entre los individuos que tenían derecho a explotar el recurso común (los que formaban parte de los pobladores) y los que no (los que pertenecían a otros asentamientos), tenía también un importante impacto en la actitud de estos individuos hacia las normas colectivas.

La estabilidad de la población implicaba que este grupo de individuos era consciente de que venían compartiendo un pasado y esperaban compartir un futuro. Esta expectativa de vida en común implicaba la importancia de conservar la propia reputación. En este tipo de poblaciones contar con la reputación de que se cumple con las promesas, se hacen tratos justos y se es un miembro fiable de la comunidad se convierte en un capital valioso. Y cuando esto es así, el respeto a las normas colectivas redundaba en el propio interés lo que se convierte en un incentivo para la aceptación generalizada de las normas. El espíritu comunitario, el sentimiento de pertenencia a la misma comunidad, se demuestra un factor clave para el cumplimiento de las normas sociales y un desincentivo para los comportamientos oportunistas. La importancia que alcanza entre estos grupos el sentirse partícipe de la misma comunidad, es una de las razones clave que explica que estos individuos estén dispuestos a reprimir el ventajoso aprovechamiento oportunista de la explotación de los recursos comunes.

Cuando trasladamos este tipo de hallazgos al análisis de las políticas anticorrupción, nos damos cuenta una vez más de la importancia de esto que podemos llamar las condiciones sociales para el buen funcionamiento de las instituciones. De hecho, después de muchos años en los que se entendía que la corrupción era un mal endémico de muchas sociedades y que poco podía hacerse para evitarla salvo que estas sociedades culminaran un proceso de modernización como el que había caracterizado a los países occidentales más desarrollados (a la Huntington), vino una época muy optimista en la lucha contra la corrupción de la mano de economistas como Susan Rose-Ackerman o Robert Klitgaard a partir de la década de 1990. Estos autores aplicaron

la teoría del agente-principal que se había desarrollado en el campo de la teoría de las organizaciones empresariales al campo de la corrupción. Entendían que el problema de la corrupción se debía a una situación similar en la que el principal, los ciudadanos en definitiva, eran incapaces de controlar los comportamientos del agente que actúa en su nombre y en defensa de sus intereses, los gobernantes, debido a los problemas de la selección adversa (elegir malos gobernantes ante la dificultad para saber de antemano si el gobernante antepondrá sus propios intereses a los de los ciudadanos una vez que haya sido elegido) y del riesgo moral (el gobernante que actúa favoreciendo sus propios intereses a costa de los del principal sin que éste pueda advertirlo ante la asimetría de información que existe entre ambos actores).

La solución propuesta por estos autores era sencilla: pongamos en marcha reformas institucionales que minimicen los riesgos de asimetría de información y que faciliten, por tanto, el control que el principal pueda ejercer sobre el agente. A esta tarea se han aplicado muchos reformistas y buena parte de las organizaciones internacionales que ya en este siglo XXI han convertido la lucha contra la corrupción en una prioridad. Transcurridos unos 20 años de la puesta en marcha de estos programas, el balance de su eficacia a la hora de reducir la corrupción no es muy positivo. Son muchos los casos en los que reformas institucionales bien diseñadas no han conseguido los objetivos que se proponían. Algunos autores han hablado recientemente de que en algunos países, siendo los africanos los que más se ponen de ejemplo para esto, estas reformas han fracasado porque no ha existido un “principal con principios”, es decir, los ciudadanos no han mostrado el mínimo interés en aprovechar los mecanismos mejorados para el control de los gobernantes que han traído consigo las reformas institucionales inspiradas, incentivadas y financiadas por diversos organismos internacionales.

La tesis que me parece más convincente a la hora de explicar estos fracasos es la que entiende el problema de la corrupción como un típico dilema de acción colectiva (Persson et al., 2013; Jiménez, 2014; Marquette y Peifer, 2015). Los problemas de los que hablaba Ostrom, provisión de instituciones, compromiso de que todos se ajustarán a las nuevas reglas y supervisión efectiva de los comportamientos de los miembros del grupo, son los mismos a los que se enfrenta una sociedad que trata de reducir sus niveles de corrupción. La teoría del agente-principal se centra principalmente en el primero y, a veces, el tercero de estos problemas y cree que con brindar un nuevo conjunto de instituciones formales bien diseñadas que incluya mecanismos de supervisión efectivos sería suficiente.

Pero esta teoría olvida el problema del compromiso. Y éste es especialmente difícil de superar en una sociedad acostumbrada a altos niveles de corrupción en la que sus miembros han desarrollado estrategias particularistas para solucionar los problemas que les atañen, incluso aunque esos problemas sean compartidos por una gran mayoría. Si detectan que las instituciones de gobierno funcionan con parcialidad y que hasta el momento cada vez que han requerido algo de ellas les ha hecho falta recurrir a los contactos adecuados, lo lógico es que en estas sociedades se haya desarrollado una cultura política particularista en la que distintos grupos tienen fuertes lazos internos de tal modo que la lealtad hacia el grupo de pertenencia se pone siempre por encima de la lealtad hacia los demás miembros de la sociedad que pertenecen a grupos distintos. En esas condiciones el principal, la ciudadanía, no tiene grandes incentivos para utilizar los mecanismos mejorados de control que traen consigo las reformas institucionales, sino que, en ausencia de otro tipo de factores, seguirán funcionando con la misma lógica particularista. De esta manera, el problema de la lucha contra la corrupción adquiere la misma estructura que los dilemas de acción colectiva: aunque todos los miembros de la sociedad mejorarían pasando de una sociedad con mucha corrupción a otra con niveles mucho más reducidos, en realidad casi ninguno de sus miembros encuentra incentivos para abandonar la estrategia particularista.

Este tipo de entornos de alta corrupción en los que el comportamiento de los poderes públicos es difícilmente previsible ya que no obedece a reglas generales sino a los intereses de

los grupos a los que sirve, es precisamente el más idóneo para que se desarrolle una forma de organización humana de tipo clan. En un famoso artículo aparecido en un momento de álgido debate en torno a los fallos del mercado y del estado, William Ouchi (1980) estableció una influyente tipología de formas de organización que distinguía entre las dos que estaban más presentes en el debate (los mercados y las burocracias estatales) y un tercer tipo inspirado en su conocimiento del funcionamiento de las empresas japonesas, el clan.

Para Ouchi, cuando las condiciones del mercado (monopolios, oligopolios, etc.) dificultan el funcionamiento de los precios como mecanismo de coordinación entre los participantes en el mismo, esta forma de organizar la cooperación humana deja de ser efectiva. En esas condiciones, las burocracias basadas en reglas impuestas por mecanismos de autoridad formal que cuentan con la legitimación social suficiente, pueden ser una alternativa más eficaz. Sin embargo, estas burocracias sólo funcionan adecuadamente si existe la posibilidad de conocer las tareas que realiza cada uno de los miembros de la misma de tal forma que sea posible premiar el comportamiento apropiado y castigar el inapropiado. Esto, sin embargo, puede llegar a ser una tarea muy costosa, lo que explica que sean tan frecuentes también los fallos del estado. Frente a estas dos formas de organización, la tercera, el clan, cuenta con la gran ventaja de que no se necesita un control muy estrecho de lo que hace cada uno de los miembros del mismo. En el clan predomina la lealtad hacia la organización hasta tal punto que no es necesaria una supervisión permanente de los comportamientos de los miembros. Esto convierte a este tipo de organización en la más efectiva en contextos de incertidumbre. Ahora bien, su buen funcionamiento exige que los vínculos de lealtad hacia la organización y sus líderes sean suficientemente sólidos.

Si volvemos ahora por un momento a las comunidades estudiadas por Ostrom, observamos que la manera en que resuelven el problema del compromiso este tipo de grupos se debe, como en el clan de Ouchi, a los fuertes lazos de lealtad mutua que se establecen entre sus miembros. Es este fuerte sentido comunitario el que les hace superar la tentación del oportunismo y les permite encontrar la manera de disolver la oposición entre la lógica racional individual y la colectiva. Es decir, estos grupos son capaces de resolver sus problemas de acción colectiva en la medida en que desarrollan un fuerte sentido comunitario.

Y si retomamos el problema de la corrupción, debemos tener en cuenta el hecho de que entre esas sociedades que tienen niveles más bajos de corrupción de las que hablábamos antes se encuentran sobre todo los países escandinavos más famosos (con la importante excepción de Islandia, por cierto). Este hecho lleva a muchos autores a sostener que la clave de estas diferencias y estos bajos niveles de corrupción se deben a algo parecido a lo que sucede con las comunidades de las que venimos hablando. En los países escandinavos existiría un sentido comunitario más intenso fruto de su peculiar historia de la que se destacan algunos rasgos como su mayor igualitarismo, una necesidad más acuciante de cooperación en un entorno geográfico y climático más exigente (que el de las sociedades mediterráneas, por ejemplo) y una experiencia religiosa que les habría llevado a desarrollar una menor tolerancia hacia el incumplimiento de normas colectivas.

De ser cierto que ésta es la clave de la excepcionalidad nórdica, las enseñanzas para la agenda anticorrupción no serían muy prometedoras. Por un lado, se podría hacer hincapié en que las peculiaridades históricas son difícilmente imitables o trasladables y que, por tanto, poco cabría hacer para reducir la corrupción en lugares que tienen una trayectoria muy alejada de la de estas sociedades. Por otro, cabría también la posibilidad de hacer una lectura demasiado estrecha de este sentido comunitario que parece destacar en estos países. En efecto, desde posiciones tanto de derechas como de izquierdas hay quienes piensan que lo que incentiva el comportamiento oportunista que revela la corrupción es el propio orden liberal de valores de las sociedades capitalistas. Para estos grupos tanto de izquierda radical como de integrista religioso, no sería posible luchar contra la corrupción sin reforzar el sentido comunitario de

nuestras sociedades hasta un punto en el que el individuo quede claramente supeditado al grupo. Se trataría en realidad de una propuesta reaccionaria que anhela la recuperación del tribalismo y que, a mi juicio, no aporta en realidad ninguna solución al problema de la corrupción sino todo lo contrario, ya que supone una apuesta por un orden social empobrecedor que lleva asociados muchos más costes que beneficios.

En mi opinión, el fracaso de la agenda reformista basada en las enseñanzas de la teoría del agente-principal no tiene por qué llevarnos a posiciones tan extremas. Tampoco tiene por qué significar que haya que volver a posiciones tanto tiempo en boga como la de quienes creían en la inevitabilidad de la corrupción. Este fracaso nos debe empujar más bien a desarrollar un conocimiento más preciso y ajustado de las condiciones sociales de la corrupción y, sobre todo, de los procesos y factores que explican por qué algunas sociedades han sido capaces en algún momento de su historia de tener éxito en esta tarea. Esa será la base para plantear una estrategia diferente (más política que meramente técnica) para el combate de la corrupción.

Si miramos de nuevo hacia las sociedades nórdicas, un par de estudios históricos recientes sobre Suecia (Teorell y Rothstein, 2012) y Dinamarca (Jensen, 2014) nos ofrecen nuevas claves para entender qué ocurrió en estos países. Esos estudios dejan claro que estas dos sociedades no siempre han tenido los bajos niveles de corrupción que tienen hoy día y que hubo factores de naturaleza política que produjeron un giro en un determinado momento no muy lejano de su historia que les permitió empezar a controlar la corrupción. Lejos de esa versión cuasi tribalista que explicaría su excepcionalidad, estos análisis hablan de los procesos de construcción del estado y las modernas administraciones públicas sobre la base del principio de la imparcialidad de los poderes públicos. Procesos en los que se produjeron importantes pugnas políticas por el poder que alteraron el balance de ganadores y perdedores con respecto a la situación de alta corrupción de la que se partía.

Este giro, que llevó poco a poco a desterrar la tentación del particularismo y el favoritismo arbitrario en el funcionamiento de los gobiernos, se habría producido por tanto como consecuencia de determinados procesos políticos y sociales. No sería así un reflejo sin más de una sociedad que ya tuviera de antemano un fuerte sentido comunitario que la asemejara a un clan.

3. LA IMPARCIALIDAD DE LAS INSTITUCIONES DE GOBIERNO COMO PRINCIPIO CENTRAL PARA FOMENTAR LA INTEGRIDAD DE LOS GOBERNANTES

La idea de que la lucha contra la corrupción pudiera estar asociada a la construcción de sociedades más homogéneas en las que sea posible desarrollar un fuerte sentido comunitario no es sólo políticamente peligrosa, sino que está profundamente equivocada. Como demuestran los estudios a los que me acabo de referir, se puede fomentar un mayor espíritu comunitario que reduzca la tentación de los comportamientos oportunistas sin necesidad de volver a un tribalismo que establece claras fronteras entre los grupos más íntimos de pertenencia y los que están más allá de estos “límites del común”. Sólo basta pensar en aquello que nos enseñó Michael Walzer (1983). Los seres humanos no tenemos un único orden de valores independientemente del contexto social o institucional en el que tengamos que actuar, sino que esos valores y los principios con los que tratamos de orientar nuestro comportamiento se ajustan a las diversas esferas sociales en las que tiene lugar nuestra existencia.

Todos nosotros representamos diversos roles sociales de manera simultánea (somos padres, clientes, funcionarios públicos, profesores o activistas en favor de una determinada causa) y aprendemos que aquello que consideramos justo o adecuado no sea lo mismo en una de esas esferas que en otras. Por ejemplo, todos pensamos que nuestra obligación como padres es

cuidar de nuestros hijos todo lo que podamos, ayudarles al máximo. No obstante, en nuestro rol como profesores sabemos que, si tenemos a nuestros hijos en clase, no está bien otorgarles un trato de favor que perjudique al resto de sus compañeros. Sabemos también que no hay nada malo en usar dinero para adquirir bienes en un mercado, pero no nos parece adecuado que un candidato en un proceso electoral compre votos.

Frente a la ambigüedad de Walzer en este punto, Bo Rothstein y Jan Teorell (2008) reducen a cuatro las posibles esferas morales que cabe distinguir en la vida social: el mercado, el estado, la familia y los grupos de interés. Aplicando la teoría de Walzer, en cada una de estas cuatro esferas existe una idea de justicia diferente, según estos autores. En el mercado está bien visto que se persiga el interés individual siempre y cuando se permita un acceso al mismo a todos los miembros del grupo. También se entiende que los grupos de interés persigan un interés particular y, además, no nos parece mal que el acceso a los mismos esté reservado a unos pocos miembros de la sociedad. En el ámbito familiar (incluso entendido en un sentido más amplio como clan), entendemos también que el acceso es restringido, pero consideramos que a diferencia de los grupos de interés, aquí prima el interés de favorecer a los demás miembros de la familia por encima del propio interés de cada uno de los miembros. Por último, el estado es el ámbito en el que ha de predominar también la preocupación por el interés de los demás sin que exista la posibilidad (como en la familia) de restringir el acceso al mismo a sólo unos pocos miembros de la sociedad, sino que debe estar abierto a todos.

Con este artefacto, lo que quieren argumentar Rothstein y Teorell es que quienes actúan en la esfera pública del estado deben actuar con la máxima imparcialidad. Si en el ámbito familiar o de los grupos de interés es lógico y adecuado perseguir intereses particulares, cuando se actúa en el ámbito del estado los intereses particulares deben supeditarse al interés general y, por tanto quienes actúan en esta esfera (cargos públicos, funcionarios, etc.) deben actuar siempre con la máxima imparcialidad. Es decir, “los intereses particulares que se aceptan en otras esferas (el dinero en el mercado, la lealtad hacia los familiares y los amigos, la defensa de determinados intereses especiales) no debería permitirse que influyan en las decisiones” de quienes actúan en la esfera del estado: el funcionario, el juez el policía, etc. (Rothstein y Teorell, 2008: 176).

Frente al simplismo de la sociedad tribal, esta idea de las diversas esferas sociales a las que pertenecemos y el reto que supone establecer fronteras claras entre las exigencias morales de cada una de ellas (especialmente la del estado) parece una empresa mucho más atractiva que la de esa falsa promesa de la vuelta a una supuesta edad de oro. Y esto es lo que lleva a Rothstein y Teorell a considerar que la calidad de gobierno depende precisamente de que en el ámbito del funcionamiento del estado impere el principio del trato imparcial a los ciudadanos.

La clave, por tanto, para prevenir o reducir la corrupción en las sociedades en las que los ciudadanos albergan unas actitudes muy negativas sobre las instituciones de gobierno (parcialidad, ineficacia, desigualdad) estriba en la alteración de las expectativas que tienen los ciudadanos sobre el funcionamiento del sistema político. ¿Qué cabría hacer para alterar tales expectativas? Está claro que hay que mejorar el funcionamiento de las instituciones políticas con la intención de maximizar sobre todo un gran objetivo: la imparcialidad de su funcionamiento. Pero este objetivo no puede alcanzarse sin que se desarrolle una batalla política que generará ganadores y perdedores, siendo éstos últimos quienes más se beneficiaban de la existencia de los altos niveles de corrupción en la sociedad de que se trate.

Por tanto, aunque es obvio que los valores que mantenga la gente son fundamentales para comprender la moralidad de su comportamiento, no creo que la clave para reducir la incidencia de la corrupción en este tipo de entornos sociales pase necesariamente por ninguna “revolución moral”. Me parece mucho más urgente y efectivo generar un proceso político que altere el marco de incentivos en el que toman sus decisiones los actores clave del sistema político.

El objetivo de tal proceso es en realidad doble: reducir la impunidad y estimular la prevención. Y esto habría que hacerlo en aquellos ámbitos que han demostrado ser más proclives a la corrupción como la financiación de los partidos, las campañas y los candidatos, la contratación pública, el urbanismo, la distribución de subsidios públicos, la selección y promoción de los empleados públicos, etc.

En líneas generales, se trata de atender a las propuestas de Rothstein y Teorell (2008) sobre la calidad de gobierno. Un aspecto central de ésta consiste en que el ejercicio del poder público debe ser lo más imparcial posible. Esto significa que “cuando se aplican las leyes o se ponen en marcha políticas públicas, gobernantes y funcionarios no deben tener en cuenta ningún otro aspecto del ciudadano o el caso concreto que no viniera estipulado previamente en esa política o ley” (p. 170). Es decir, se trata de la obligación de quienes actúan en la esfera del gobierno de tratar a todas las personas que estén en la misma situación de igual forma sin que pueda haber discriminaciones por razón de lazos personales, preferencias injustificadas o manías. O, como dice Alina Mungiu-Pippidi (2015), se trata de generar una lógica universalista en el funcionamiento de las instituciones de gobierno que trascienda la lógica particularista que prevalece en los entornos sociales corruptos y clientelares.

La lucha contra la corrupción debe, por tanto, excluir los particularismos del funcionamiento de la esfera de los gobiernos. En la medida en que una determinada sociedad avance hacia el funcionamiento imparcial de las instituciones de gobierno, estará más cerca de superar el problema del que hablábamos más arriba, es decir, estará en mejor disposición de encajar las lógicas individual y colectiva de comportamiento de manera armónica. Los individuos y los grupos con lazos personales más intensos podrán proponerse sus propios objetivos, pero asumiendo la conciencia de que tales objetivos particulares han de estar limitados por los intereses generales que comparten con los demás miembros del grupo social más amplio del que forman parte. Este delicado y difícil objetivo de desarrollar una conciencia de cuáles son los límites de los intereses particulares que perseguimos en función de cuál pueda ser el interés colectivo de todo el grupo social, constituye un complejo proceso de aprendizaje social que pasa necesariamente por el funcionamiento imparcial de los gobiernos.

Podría argumentarse que los países con más alta calidad de gobierno entendida como imparcialidad de su funcionamiento son países, como los nórdicos, que ya partían de un sentimiento comunitario más fuerte como comentábamos antes. Sin embargo, aunque no podamos estar seguros al cien por cien de la dirección de la causalidad en ciencias sociales, los estudios históricos que citábamos más arriba ponen el acento más que nada en este factor causal: habría sido más bien la puesta en marcha de instituciones imparciales de gobierno a lo largo del siglo XIX lo que habría empujado a estas sociedades a desarrollar lazos comunitarios más fuertes y sentimientos más intensos de confianza mutua y no al revés. Esta manera de interpretar la historia de estos países encaja con los trabajos teóricos de algunos autores que también han insistido en que la confianza social generalizada viene determinada por la calidad de las instituciones de gobierno y no al revés (Delhey y Newton, 2005; Rothstein, 2005; Herreros y Criado, 2008; Herreros, 2012).

4. ROMPER EL CÍRCULO VICIOSO DE LA CORRUPCIÓN: DE LAS SOLUCIONES TÉCNICAS A LAS ESTRATEGIAS POLÍTICAS

Es indudablemente cierto que hoy sabemos mucho más sobre el problema de la corrupción de lo que sabíamos hace sólo 25 ó 30 años. Sin embargo, si hay un campo de estudio que esté todavía bastante subdesarrollado es desde luego el de los procesos políticos y sociales que hayan dado lugar a una reducción significativa de la corrupción en sociedades que hasta ese momento estaban sometidas a la lógica del círculo vicioso. Tenemos aún escasos estudios sobre

este tipo de procesos. No obstante, hay que señalar la labor que están llevando a cabo en los últimos años algunos autores y algunos institutos de investigación en este campo entre los que destacan el *Quality of Government Institute* de la Universidad de Gotemburgo, dirigido por Bo Rothstein, o el *European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building* (ERCAS), que dirige Alina Mungiu-Pippidi.

Gracias a los trabajos de estos grupos sabemos que un elemento clave que está presente en aquellas sociedades donde la corrupción está bastante controlada y donde la lógica social prevaleciente es más bien la del círculo virtuoso antes comentada, es la aparición en un determinado momento de su evolución histórica de instituciones que limitan son suficiente eficacia al poder ejecutivo como parlamentos, medios de comunicación, tribunales, etc. Lo importante no es si estas instituciones existen o no, sino si son suficientemente eficaces a la hora de limitar y controlar el papel de los gobiernos.

Este es un punto en el que coinciden los trabajos más interesantes de los dos grupos mencionados más arriba. Así, Nicholas Charron y Víctor Lapuente (2011) estudiaron las diferencias en el nivel de calidad de gobierno que presentan diversas regiones europeas. De acuerdo con su análisis, aquellas regiones en las que se consolidaron históricamente redes clientelares o de patronazgo presentan una calidad de gobierno mucho más escasa que la de regiones que no dieron lugar a la construcción de estas pautas de comportamiento político, pese a que unas y otras puedan haber compartido las mismas instituciones políticas formales. El sofisticado análisis empírico que llevan a cabo les permite demostrar que el factor clave a la hora de explicar las diferencias de calidad de gobierno entre regiones europeas consiste en el desarrollo histórico (especialmente a lo largo del siglo XIX) de limitaciones institucionales eficaces (en forma de parlamentos, tribunales, medios de comunicación, etc.) sobre el poder del ejecutivo. En aquellas regiones donde estas restricciones institucionales al poder ejecutivo se consolidaron de forma eficaz, se dificultó la creación de redes informales de patronazgo por parte de los gobernantes, lo que ha dado lugar a su vez a una mejor calidad de sus instituciones de gobierno y, por tanto, a una menor incidencia de la corrupción.

Por su parte, tras el análisis de las medidas anticorrupción ensayadas en países europeos que han tenido un mayor éxito, Alina Mungiu-Pippidi (2013 y 2015) pone un énfasis especial también en las restricciones existentes sobre el poder ejecutivo. Esta autora distingue dos tipos de restricciones diferentes. Por un lado, las medidas disuasorias legales administradas por la maquinaria del Estado como un poder judicial autónomo, responsable y eficaz capaz de hacer cumplir la legislación, así como un cuerpo de leyes eficaces e integrales que cubren los conflictos de interés y la aplicación de una clara separación de las esferas pública y privada. Por otro, lo que ella llama medidas disuasorias normativas, que incluyen tanto la existencia de normas sociales que incentivan la integridad pública y la imparcialidad del gobierno, como la vigilancia de las desviaciones de esas normas a través del papel activo y eficaz de la opinión pública, los medios de comunicación, la sociedad civil y un electorado crítico.

El problema práctico consiste evidentemente en saber cómo es posible poner en marcha este tipo de “limitaciones institucionales al poder ejecutivo” partiendo de una situación en la que ya imperan las redes clientelares, el funcionamiento parcial de las instituciones de gobierno y un sentimiento de desconfianza hacia los demás y hacia las instituciones públicas. Nos engañaríamos si no reconociéramos que este problema es verdaderamente peliagudo. Las sociedades que están bajo la lógica del círculo vicioso de la corrupción tienen muy complicado romper esa lógica. Como dicen Charron y Lapuente (2011), estas sociedades están sujetas a una situación de trampa política. Debido al fuerte efecto de dependencia de senda o inercia (*path dependency*) que tiene la consolidación de las redes de patronazgo o clientelismo, no es nada fácil conseguir la mejora de la calidad de las instituciones de gobierno y, con ella, el control de la corrupción. Aún siendo claro que la desaparición de las redes de patronazgo depende de la

instauración de sólidos y efectivos constreñimientos al poder de los ejecutivos, este es un paso muy difícil de dar. Como dicen estos autores siguiendo a Wolfgang Müller (2007), un partido político que deseara pasar de una distribución altamente particularizada de servicios públicos a una asignación imparcial, tendría dos difíciles retos ante sí. Primero, tendría que enfrentarse a la oposición de su propia clientela al frustrar las expectativas que ésta habría desarrollado de disfrutar del botín del poder. En segundo lugar, este partido tendría un gran problema de credibilidad para convencer al resto de votantes de que iba en serio y vencer el escepticismo de éstos tras una larga tradición de clientelismo. Ambos obstáculos son realmente complicados de sortear y hacen extremadamente difícil la ruptura de las inercias clientelares y, con ello, la reducción de la corrupción.

Sabemos por tanto cuáles son las políticas que hay que poner en marcha si queremos reducir la corrupción, pero la gran dificultad estriba en saber cuándo será más probable que tales políticas se implanten en un sistema político concreto. Es decir, cuándo será más probable y de qué factores dependerá que haya actores en ese sistema político capaces de escapar de la “trampa política” a la que nos hemos referido. Siguiendo a los autores del neoinstitucionalismo histórico que llamaron la atención sobre los efectos de la trayectoria de senda o *path dependence*, en realidad no se puede elegir el momento en el que se puede romper el círculo vicioso de la corrupción porque no es posible vencer esas inercias cuando están en marcha. Sin embargo, lo que nos enseñan estos autores es que hay que estar especialmente atentos a las coyunturas críticas en las que se abren oportunidades para romper con esa lógica. Es en esas coyunturas críticas cuando sí se pueden poner en marcha las reformas oportunas que debiliten las relaciones clientelares y refuercen los controles anticorrupción.

Empieza a haber algunos estudios que nos muestran algunas historias de éxito en ese sentido. Ya nos hemos referido a Teorell y Rothstein (2012). Estos autores analizan cómo fue posible que Suecia, que no siempre ha sido el paraíso de baja corrupción que conocemos, emprendiera hace más de doscientos años una importante reforma institucional gracias a la cual fueron capaces de transformar el círculo vicioso en uno virtuoso. La coyuntura crítica que abrió la oportunidad para este decisivo cambio fue la humillante derrota sufrida por este país en 1809 a manos de las tropas rusas y por la que perdieron el territorio de la actual Finlandia. En ese contexto favorable, una coalición social heterogénea fue capaz de conseguir los apoyos sociales necesarios para introducir tales reformas y arrinconar a aquellos sectores que se resistían a las mismas.

No obstante, la aparición de oportunidades para el cambio debido a las coyunturas críticas no implica necesariamente que tales oportunidades se vayan a aprovechar. Probablemente, un caso opuesto al de Suecia pueda ser el de Italia tras la oleada de escándalos de Mani Pulite en la primera mitad de los noventa. La profunda crisis política y moral a que dieron lugar todos estos procesos produjo también un enorme número de reformas políticas que afectaron incluso al propio sistema de partidos. Pero a diferencia de Suecia, como ha estudiado muy bien Alberto Vanucci (2009), las reformas italianas fueron un ejemplo de lo que se conoce en ciencia política como “políticas lampedusianas”, es decir, se basaron en el principio de que “es necesario que algo cambie para que todo siga igual”. Buena parte de estas reformas simplemente aparentaban un cambio pero sin renunciar a las reglas de la política clientelista. En esas circunstancias, los italianos perdieron una buena oportunidad para romper con la lógica del círculo vicioso de la corrupción y las relaciones tradicionales de poder no pudieron ser alteradas.

En definitiva, la lucha contra la corrupción allí donde se presenta no como un problema de agencia sino como un dilema de acción colectiva es muy complicada porque los actores están sometidos a una situación de trampa política. De este modo, no existen ni los incentivos suficientes para poner en marcha las reformas institucionales precisas ni es fácil que surja una coalición social con el poder suficiente para impulsarlas. Solamente cuando en este tipo de

entornos sociales se atraviesan coyunturas críticas que amenazan las vigentes reglas de juego, se abren oportunidades para sortear la trampa política. En esas coyunturas críticas el sólido equilibrio a que daba lugar el intercambio clientelar queda en entredicho cuando los patrones son incapaces de cumplir con sus compromisos en la distribución de recursos públicos hacia sus clientes. En esa situación los clientes tienen la posibilidad no sólo de protestar por no recibir lo esperado, sino que son más capaces ahora de advertir el problema de acción colectiva al que dan lugar unas instituciones políticas que generan estabilidad social pero al alto precio de resultados colectivos subóptimos.

Evidentemente, el hecho de que tales oportunidades se presenten no quiere decir que vayan a ser aprovechadas por esas sociedades como revela el ejemplo italiano. La lección para quienes combaten contra la corrupción debería ser la de aprender a advertir cuándo estamos ante tales coyunturas favorables y qué estrategias debemos poner en marcha para no malgastar la oportunidad, al tiempo que identificamos cuáles son los sectores sociales que coinciden en la necesidad de superar la lógica particularista de funcionamiento de los gobiernos y establecemos sinergias entre todos ellos como para que sean capaces de derrotar a la coalición contraria favorable al mantenimiento del *estatu quo* corrupto y clientelar.

En conclusión, para romper el círculo vicioso de la corrupción necesitamos dos tipos de elementos diferentes, uno de tipo estructural y otro que tienen que ver con una cuestión de agencia, de acción por parte de algunos sujetos. Es decir, necesitamos, por un lado, coyunturas críticas en las que se abran oportunidades para romper las inercias e introducir lógicas alternativas de comportamiento y relación social (como la que constituye, por ejemplo, la actual situación española tras la crisis). Y, por otro, necesitamos también actores conscientes de las bondades de romper con la lógica particularista en el funcionamiento de las instituciones de gobierno y dispuestos a renunciar a la tentación de consolidarse en el poder mediante intercambios de tipo clientelar. Por tanto, el éxito de las estrategias anticorrupción dependería de estos dos tipos de factores: ¿estamos ante una coyuntura crítica favorable para la contención de la corrupción?, ¿hay actores dispuestos a renunciar a la tentación del clientelismo tras alcanzar el poder?, ¿con qué recursos cuentan estos actores?

Las instituciones del buen gobierno vendrán como consecuencia de este proceso político, no serán su causa. Las burocracias meritocráticas, el poder judicial independiente y con capacidad real de controlar al poder político, las leyes de transparencia, etc. sólo aparecen como resultado de este proceso político de pugna por el poder. Difícilmente originarán el cambio si no hay actores dispuestos a renunciar a las lógicas particularistas que acumulen poder suficiente y, en definitiva, si no existe una sociedad civil activa y exigente.

BIBLIOGRAFÍA

- Chandra, K. (2006): "Counting heads: A theory of voters and elite behavior in patronage democracies". En: Kitschelt, H. & Wilkinson, S. (eds) *Patrons, Clients and Policies. Patterns of democratic accountability and political competition* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Charron, N. y Lapuente, V. (2011): "Why do some regions in Europe have higher quality of government?". *QoG Working Paper Series* 2011:1.
- Delhey, Jan, and Kenneth Newton (2005): "Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism?" *European Sociological Review* 21: 311-327.
- Evans-Pritchard, E.E. (1940): *The Nuer*. Oxford: Clarendon Press. (Hay versión española: *Los Nuer*. Barcelona: Anagrama, 1977).
- Hardin, Garret (1968): "The tragedy of the commons", *Science*, 162 (3859): 1.243-1.248.
- Herreros, Francisco (2012): "The state counts: State efficacy and the development of trust". *Rationality and Society*, 24 (4): 483-509.

- Herreros, Francisco y Henar Criado (2008): "The State and the Development of Social Trust". *International Political Science Review*, 29 (1): 53-71.
- Jensen, Mette Frisk (2014). "Getting to Denmark: The process of state building, establishing rule of law and fighting corruption in Denmark 1.660-1.900". The Quality of Government Institute, Working paper series 2014/04.
- Jiménez, Fernando (2014): "La trampa política: La corrupción como problema de acción colectiva". En E. Pastor, G. Tamez y K. Sáenz (eds.), *Gobernabilidad, ciudadanía y democracia participativa. Análisis comparado España-México*. Madrid: Dykinson. Pp. 157-174.
- Marquette, Heather y Caryn Peifer (2015): "Corruption and Collective Action". U4-Anticorruption Research Centre, Research Paper, 32.
- Müller, W.C. (2007): "Political institutions and linkage strategies". En Kitschelt, Herbert y Stephen Wilkinson, 2006. *Patrons, Clients and Policies. Patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mungiu-Pippidi, A. (2013): 'The Good, the Bad and the Ugly: Controlling corruption in the European Union'. Advanced Policy Paper for Discussion in the European Parliament. Disponible online en: <http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2013/03/ANTICORRP-Policy-Paper-on-Lessons-Learnt-final.pdf>
- Mungiu-Pippidi, A. (2015): *The Quest for Good Governance. How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur (1965): *The logic of collective action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. (Hay edición española: *La lógica de la acción colectiva*. México: Limusa, 1992).
- Ostrom, Elinor (1990): *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press. (Hay versión española: *El gobierno de los bienes comunes*. México: FCE, 2000).
- Ouchi, William G. (1980): "Markets, Bureaucracies and Clans". *Administrative Science Quarterly*, 25 (1): 129-141.
- Rothstein, Bo (2005): *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo y Eric Uslaner (2005): "All for all: Equality, corruption and social trust". *World Politics*, 58 (1): 41-72.
- Rothstein, Bo y Jan Teorell (2008): "What is quality of government?", *Governance*, 21(2): 165-190.
- Teorell, Jan y Bo Rothstein (2012): "Getting to Sweden". The Quality of Government Institute, Working paper series 2012/18.
- Vanucci, A. (2009): "The Controversial Legacy of 'Mani Pulite': A Critical Analysis of Italian Corruption and Anti-Corruption Policies". *Bulletin of Italian Politics*. 1(2): 233-64.
- Walzer, Michael (1983): *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Justice*. New York: Basic Books. (Hay versión española: *Las esferas de la justicia, defensa del pluralismo y la igualdad*. México: FCE, 1996).