CORRUPCIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS[1]

CORRUPTION AND ACCOUNTABILITY

JUAN JESÚS MORA MOLINA
Universidad de Huelva

Fecha de recepción: 21-3-13
Fecha de aceptación: 5-7-13

Resumen: *Toda democracia tiene que hacer frente, tarde o temprano, al fenómeno de la corrupción. Su supervivencia dependerá de la determinación de los gobiernos y de la eficacia de las medidas de rendición de cuentas adoptadas. Ciertamente, al manifestarse la corrupción de maneras muy dispares, no disponemos de explicaciones universalmente válidas acerca del abuso de poder o de la apropiación de bienes públicos para beneficio privado. No está nada claro que los tipos ideales ayuden demasiado, pues los clivajes sobre los que se erigen las instituciones de las distintas democracias confieren rasgos particulares, generando criterios de corruptibilidad heterogéneos según el régimen analizado. Por tanto, esa pluralidad de aristas convierte en conveniente y esencial el estudio de la corrupción desde la Filosofía del Derecho y la Filosofía Política.*

Abstract: *Democracy, sooner or later, has to face corruption. Its survival will depend on both the decisions made by governments and the effectiveness of the steps taken to held incumbents and officials accountable. In truth, we cannot offer universally valid explanations to throw light on abuse of power or on*

[1] La redacción de este artículo trae como causa la publicación por parte de los profesores Manuel Villoria y Fernando Jiménez, en el número 156 (abril/junio 2012) de la *Revista de Estudios Políticos*, de uno de los pocos trabajos aquilatados y críticos acerca de la corrupción en España, y sobre la metodología de medición más extendida, cuya autoría es imputable a la ONG *Transparencia Internacional*. La difusión de las últimas noticias en torno a la corrupción política en nuestro país no ha incidido, por tanto, en la voluntad del autor de estas páginas, al emprender las tareas de búsqueda de documentación pertinente en noviembre de 2012. No obstante, los contenidos son plenamente aplicables. Este trabajo sirve de continuación a "Accountability electoral: ¿elecciones como mecanismo de rendición de cuentas?", *Sistema,* núm. 228, octubre 2012, pp. 98-117.

appropriation of public goods for private benefit, because corruption is shown up in several ways. It is in doubt that the efforts of designing an ideal-type could help a lot, because the amount of cleavages on which different democracies' institutions are built discloses characteristics unique to them and makes criteria of malfeasance shifted from one polity to another. Consequently, that plurality of views encourages Philosophy of Law and Political Philosophy approaches as suitable and essential ones.

Palabras clave: calidad de la democracia, corrupción, transparencia, rendición de cuentas, Gobierno Abierto

Keywords: quality of democracy, corruption, transparency, accountability, Open Government

[Corruption] is, indeed, a unique and highly complex thing; an institution […] rather than a condition of society or a temper or tendency of any class of individuals

Francis McGovern, 1907

Democracies die behind closed doors

Detroit Free Press v. Ashcroft, 303, F.$_3$d 68I, 68$_3$ (6th Cir. 2002)

1. INTRODUCCIÓN

En 1956, el entonces Profesor de Historia Eric Louis McKritik, en una célebre intervención ante los miembros de la *Society for Social Research* de la Universidad de Chicago, afirmó que a casi nadie le resultaba interesante investigar la corrupción desde un punto de vista analítico y que los esfuerzos que hasta entonces se habían venido haciendo sobre el tema eran debidos a motivos prácticos guiados por el compromiso con reformas en el sistema y no tanto por la naturaleza del objeto de estudio.[2] Ciertamente, buena parte de la literatura generada hoy día sigue respondiendo a esa descripción.

De hecho, la relación entre corrupción y praxis es tan estrecha que es inevitable la presencia de ciertos tipos de comportamientos catalogables bajo la etiqueta de "corruptos" en cualquier sistema de organización social. En ese sentido, al caracterizarse la corrupción como un fenómeno

[2] E. L. MCKRITICK, "The Study of Corruption", *Political Science Quaterly,* núm. 72, vol. 4, 1957, p. 502.

altamente complejo y pluridimensional[3], su abordaje ha de realizase necesariamente desde una perspectiva multidisciplinar, coordinando las metodologías disponibles[4], dada la gran heterogeneidad de sus manifestaciones. Actualmente, investigadores de distintos campos han comenzado a mostrar una inusitada disposición para su análisis. Una de las consecuencias más directas de esa vorágine trae como motivo la opacidad del concepto "corrupción". La paradoja reside en que a medida que abundan las explicaciones procedentes de diferentes aproximaciones disciplinares, en conjunto no contribuyen a un mejor esmero aclaratorio. Esa avalancha interpretativa es, a la vez, causa y efecto de la confusión que rodea al término, pues las conclusiones extraídas no siempre son concordantes sino, en ocasiones, muy contradictorias.

Qué se entiende por "corrupción", cómo es percibida por la ciudadanía, cómo es posible localizarla y evaluarla, cuáles son las vías e instrumentos más adecuados para calcular su impacto, cómo atacarla o por qué se producen conductas deshonestas y/o ilegales censurables como "corruptas", son preguntas que, por tanto, reciben las más variadas respuestas. Algo lógico por otra parte, ya que se ha de asumir que la corrupción es tanto proceso como resultado en el marco del *modus operandi* de un modelo organizado de convivencia. Esa peculiaridad, al demandar un examen detenido que englobe perspectivas variadas, promueve e insta a que la exploración político-institucional, por su carácter holístico, ocupe de forma irremediable un lugar destacado.[5] Pero aun siendo esto completamente cierto, el tratamiento semántico del término es harto preciso para alcanzar una mejor comprensión del mismo y un mejor acotamiento en la arena fáctica.

Sin embargo, ya que el propósito de estas páginas se ciñe a cómo la calidad de la democracia es afectada por la corrupción en algunas de sus vertientes, es aconsejable evitar conclusiones demasiado apresuradas. Si relacionamos los conceptos de "corrupción" y de "calidad democrática", dos hipótesis básicas surgen de inmediato: de una parte, que una democra-

---

[3] P. M. HEYWOOD, "Corruption in Contemporary Spain", *Political Science and Politics,* núm. 40, vol. 4, 2007, p. 41.

[4] Vid. G. DE GRAFF, "Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption", *Public Administration Quarterly,* núm. 31, vol. 1, 2007, pp. 43 ss.

[5] J. GERRING & S. C. THACKER, "Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism", *British Journal of Political Science,* núm. 34, vol. 2, 2004, p. 295.

cia de baja calidad será presa fácil de la corrupción[6]; de otra, el incremento de la corrupción originaría el descenso de la calidad democrática[7]. En la primera, el riesgo de decadencia por una pendiente resbaladiza existe desde su diseño por el poder constituyente, mientras que en la segunda el componente relevante es la permisión de conductas que minen el nivel de confianza en los poderes del Estado y en sus distintas instituciones político-administrativas. ¿Por qué? Concibo dos razones básicas, una de carácter objetivo y otra de naturaleza más subjetiva. Desde un punto de vista objetivo, al comparar la corrupción con otras patologías político-económicas (v.gr, explotación, violación de derechos humanos, represión, recesiones profundas o terror de Estado), no podemos considerar que se trate de la peor de todas, aun siendo de una enorme lesividad.[8] Pero desde la esfera de la percepción individual, su importancia se dispara, pues la estabilidad y la supervivencia de cualquier régimen político dependerán de la legitimidad de la que se haga acreedor, y a este respecto las democracias son los regímenes que más sufren.

En efecto, la valoración subjetiva es la que más puede menoscabar a las democracias, y en menos tiempo. A medida que la percepción sobre la legitimidad institucional y gubernamental se debilita, la democracia, al menos en la versión experimentada, comienza a dejar de ser una oferta políticamente atrayente.[9]

---

[6] Casos muy típicos son los catalogados como "democracias delegativas" por G. O'DONELL en Latinoamérica o algunas de las nuevas democracias de Europa del Este o africanas, como Nigeria.

[7] El ejemplo más notable reside en cómo el mecanismo forjado por la interacción de las diversas variables de un sistema electoral dado arroja indefectiblemente a los competidores hacia la corrupción política.

[8] M. E. WARREN, "Political Corruption as Duplicitous Exclusion", *Political Science and Politics,* núm. 39, vol. 4, 2006, p. 803.

[9] En el famoso artículo "A Reassessment of the Concept of Political Support", *British Journal of Political Science,* núm. 5, 1975, pp. 435-457, D. EASTON estableció la diferencia entre "diffuse" y "specific support". Mediante la misma, se busca pertrechar una explicación adecuada al nexo pérdida de legitimidad-cambio de o en el régimen. Podríamos precisar que el apoyo o legitimidad difusa sería como una especie de creencia en los valores del régimen y de sus instituciones, a pesar de que se perciba un funcionamiento deficiente. No se cuestionaría la continuidad del régimen, si bien se haría hincapié en la necesidad de ciertas reformas legales, administrativas e institucionales que aseguren su viabilidad futura. En cambio, por apoyo o legitimidad específica, es el régimen, en su conjunto, el que queda en entredicho al constarse una falla cada vez más ancha entre la ciudadanía y el sistema institucional vigente.

Si la ciudadanía

- pierde la fe en sus representantes y gobernantes al sospechar que las decisiones que se toman adolecen de publicidad, de transparencia y no se traducen en un palpable beneficio colectivo[10];
- percibe una rotación en los cargos de poder por parte de un mismo grupo de sujetos, incluso si se ha producido cambio de gobierno;
- aprecia que los políticos están por encima de la ley, actuando con un amplio margen de impunidad[11];
- considera que para acceder a ciertos tipos de recursos es preciso la intermediación de "conseguidores" adscritos o muy cercanos a siglas políticas;
- observa que no existe un control efectivo y real del transfugismo;
- experimenta fracasos a la hora exigir responsabilidades vía judicial a las élites políticas; y

[10] Este primer punto es decisivo: si el conjunto de los ciudadanos se encuentra imposibilitado de monitorizar el proceso de toma decisiones, será irrealizable la tarea de prevenir colusiones y componendas. Igualmente, la finalidad de la transparencia no es disponer sin otro propósito de una cada vez más amplia cantidad de información, sino la obtención de aquella información que redunde en la mejora del bienestar social. En otras palabras, el derecho a la información y la exigencia de transparencia deben concebirse como instrumentos y no como fines en sí mismos. Por tal razón, al no erigirse como derechos absolutos, han de ponderarse con los beneficios del secreto o de restricciones justificadas al derecho de información. Un ejemplo, que es clásico y que saco a colación oportunistamente, es el de si se ha de dar a la luz el listado de contribuyentes que han regularizado su situación con la Hacienda Pública mediante la denominada "declaración tributaria especial". Los estudios en casos similares demuestran que una excesiva transparencia en relación con porcentajes de fraude fiscal se traduce en deseos de evadir o defraudar. Por tanto, no es sorprendente que las previsiones del ejecutivo hayan fracasado por exorbitantes, no por la cantidad que se podría haber recaudado sino por las expectativas de ingresos. Para muchos, los costes futuros de la regularización pueden ser disuasorios. Vid. D. EPPS, "Mechanism of Secrecy", *Harvard Law Review*, núm. 121, vol. 6, 2008, pp. 1556-1577. No obstante, la promulgación de una Ley de Transparencia se torna un deber inexcusable en un Estado de Derecho como un instrumento eficaz tanto para facilitar como para incrementar la calidad de una democracia dada. A este respecto, convendría consultar la clasificación realizada por *Center for Law and Democracy* y *Access Info*, el *Global Right to Information Rating Map*, acerca de cómo se garantiza el derecho de acceso a la información en los distintos países del mundo, y sobre todo en las democracias avanzadas (*http://www.rti-rating.org/index.php*).

[11] Es cierto que sin transparencia se abren las puertas a toda clase de arbitrariedades, y por supuesto se instaura la ausencia de rendición de cuentas, más allá del veredicto de las urnas. La cuestión es hasta dónde es deseable que llegue el requerimiento de transparencia y qué mecanismos podrían ponerse en marcha. Vid. L. STIRTON & M. LODGE, "Transparency Mechanisms: Building Publicness into Public Services", *Journal of Law and Society*, núm. 28, vol. 4, 2001, pp. 471-489.

- presume que las instituciones respaldadas por el Estado de Derecho se convierten en medios para la obtención de beneficios privados, entonces esa experiencia democrática ve amenazada su continuidad.[12] Una situación que empeora si añadimos otro ítem más:
- la creencia en que los recursos presupuestarios requeridos por los derechos comprometidos por el Estado son derivados hacia aquellos sectores más proclives al contubernio y la colusión, en los que sea más fácil lograr y disimular réditos crematísticos a través de prestaciones de servicios y/o de adquisición de bienes sobrevaloradas económicamente o, incluso, inexistentes.[13]

Teniendo en cuenta estos antecedentes, ¿qué podemos aportar desde el ámbito de la Filosofía del Derecho y Política? Sinceramente, creo que mucho. La corrupción, en un sentido amplio, obligaría a adentrarnos tanto en los dominios de la Teoría de la Democracia como en los de la Teoría de la Justicia. Estimo que es un tratamiento proporcionado, pues la conjunción de aproximaciones empíricas y normativas –corrigiéndose mutuamente- se destapa como un factor esencial. Si queremos obtener resultados que nos permitan avanzar en la mejora de la democracia observable y en el perfeccionamiento de modelos normativos, es imprescindible que estos últimos no prescindan del anclaje con la realidad, al igual que el rediseño de las democracias se realice de acuerdo a principios coherentes, racionales y sólidos.

2. ADVERTENCIAS PRELIMINARES

A la hora de seleccionar la postura metodológica más útil, las siguientes observaciones podrían despejar ciertos obstáculos.

- *Descartar la exclusividad a favor de la integración de enfoques*.- Los filósofos políticos nada o muy poco aportan al reflexionar sobre la ontología de "lo corrupto" –desde un punto de vista "realista"– sin referencia contextual alguna, así como es improductivo decretar que la corrupción es un contravalor desde el punto de vista axiológico sin acotar a qué tipo de comportamientos nos estamos refiriendo. Igualmente, los filósofos del derecho no pueden caer en la tentación

[12] A. MUNGIU, "Corruption: Diagnosis and Treatment", *Journal of Democracy,* núm. 17, vol. 3, 2006, p. 92.

[13] A. JAIN, "Corruption: A Review", *Journal of Economics Surveys,* núm. 15, vol. 1, 2001, pp. 73-74.

positivista de reducir la corrupción a ciertos tipos penales o faltas administrativas, pues los comportamientos indignos superan, con mucho, las prohibiciones establecidas legalmente y la propia legalidad –como iusnaturalistas muy conocidos advirtieron– puede ser corrupta. La corrupción, por tanto, trasciende las normas técnicas y su aplicación. Entonces, ¿cómo se origina e instaura?

- *Definir la corrupción a partir del impacto en los diversos regímenes políticos*.- Qué hace perder la legitimidad a un régimen político y cómo entra en una espiral de degeneración son dos cuestiones básicas y primordiales. Para una nutrida corriente de autores, el aspecto central de su labor no radica en obsesionarse en encontrar una definición de corrupción, sino en conocer cuál es el umbral máximo de ilegitimidad para cada uno de los distintos regímenes observados. El propósito no radicaría en detectar y clasificar las distintas corruptelas en un régimen, sino en cuándo se podría catalogar con propiedad a un régimen de "corrupto", es decir, cuándo se traduce la corrupción en un peligro sistémico real. El objetivo prioritario no es el establecimiento de taxonomías sino averiguar qué tipo de corrupción es negativa para un régimen político dado. Aquí, las perspectivas sociológica, la politológica y la filosófica han de convivir retroalimentándose, y con saldos mucho más positivos que los derivados de la abstracción pura.
- *Localizar un determinado nivel, aun controlado y funcional, de corrupción no es de obligada aceptación en el plano prescriptivo*.- Las teorías de la justicia más en boga no nos aportan ninguna contribución definitiva, tan solo una serie de presunciones moralizantes y estéticas, y que, desde el prisma lógico y de coherencia interna, no tienen por qué ser ésas, ya que bien podrían ser otras. La racionalidad de sus principios, así como sus cauces procedimentales, deberían ser convalidados por la razonabilidad que proyecten su puesta en práctica en varios escenarios. La estética del diseño teórico y la exigencia de defender ciertos principios morales no son dimensiones sinónimas. Su equiparación termina poniendo de manifiesto que la autosatisfacción de la razón no se suele corresponder con la arquitectura de las complejas realidades político-sociales.
- *Rehuir, como contexto de justificación, tipos-ideales demasiado esencialistas y aceptados acríticamente*.- Cualquier tipo-ideal debería constituir el último eslabón de la cadena, nunca el primero, a fin de no des-

preciar, esquivar o repudiar acotamientos conceptuales cada vez más precisos, entornos y marcos teóricos que conecten con la experiencia. A medida que se escrutan más entornos, los tipos-ideales tienden a modificarse paralelamente a resultas de una especie de equilibrio reflexivo.

3. ¿A QUÉ NOS ENFRENTAMOS?

De acuerdo con las precisiones precedentes, debemos preguntarnos qué podemos entender por "corrupción". Con exactitud, no se puede asegurar. En la actualidad, no contamos con respuestas universalmente válidas para comprender la corrupción en todas sus dimensiones.[14] La evidencia más notoria es la de que no es posible referirse con propiedad al fenómeno objeto de estudio. No existe una definición incontrovertible, por lo que la carencia de una descripción completa e idónea trae aparejada la secuela de impedir la creación de indicadores certeros que detecten y midan tipos y niveles de corrupción.[15]

[14] Un complicación que se agudiza al vernos obligados a distinguir entre "corrupción" y "apariencias de corrupción". A partir da la mitad de la década de los pasados 60, se comienza a estudiar en EE.UU. qué tipos de comportamientos políticos y decisiones gubernamentales provocan la decepción en la ciudadanía. Lo que se denomina "desconfianza institucionalizada" toma como origen la divergencia entre los intereses de los representantes y los de los representados. A medida que la distancia aumenta, se incrementa la desconfianza, ya que la percepción de alejamiento implica, asimismo, una cierta constatación de exclusión. Pero esa ligazón de intereses ha sido sustituida en las democracias actuales por la presunción de la veracidad de los discursos de los líderes en competición por el poder. Esto es, a más valoración de un líder, mayor veracidad de su mensaje. Con lo cual, el vínculo no estribaría en compartir intereses comunes sino en realizar un cálculo positivo en torno al cumplimiento de las expectativas creadas. Vid. M. E. WARREN, "Democracy and Deceit: Regulating Appearances of Corruption", *American Journal of Political Science*, núm. 50, vol. 1, 2006, pp. 160-174. Para evitar la degeneración de los regímenes democráticos es preciso que todos los partidos y/o formaciones que aspiren a representación y/o gobierno actúen dentro del marco de un código vinculante y sancionatorio. Las normas para una "buena praxis política" no deben quedar al albur de la voluntad de los partidos de incluir en sus estatutos una serie de principios regulatorios de su acción. Es imperativa la redacción de un código coactivo. A este respecto, aun cuando se relega al ámbito ético, es recomendable la lectura de A. ARGANDOÑA *et al.*, "Code of Ethics for Politicians", *Ramon Llull Journal of Applied Ethics,* núm. 3, 2012, pp. 9-16.

[15] Una particularidad que contribuye a la dificultad de definir qué es corrupción se debe a que casi todo el mundo que escribe sobre la misma busca denodadamente la autoría de una definición. Desde mediados de la década de los pasados 90, varios artículos de revisión fueron dedicados tanto a recopilar el esfuerzo definitorio como a considerar el impacto de las

Esa ausencia termina provocando un enorme sesgo fáctico a la hora de identificar comportamientos catalogables como "corruptos", de la misma manera que trunca la adopción de estrategias ajustadas para combatirlos. Como prueba de lo dicho, investigaciones empíricas subrayan que los efectos inmediatos, el desarrollo y las consecuencias en el tiempo de los comportamientos "corruptos" son inevitablemente dispares en distintos contextos, aunque las razones y condicionantes que operasen pudiesen ser similares. Lo que en un sistema pudiera ser corrupción, en otros –al menos– sería objeto de discusión.

3.1. Confusiones comunes

Algunos autores, a fin de despejar las incertidumbres, se aventuran a establecer una serie de similitudes entre corrupción y algunas figuras y patrones de comportamiento. Las más habituales equiparan las corruptelas con impuestos o tasas, prácticas lobísticas o búsquedas de rentas.[16] ¿Son defendibles tales equiparaciones o únicamente sirven como "pedagogía popular"?

Aquellos que son de la opinión de que la corrupción funciona como una especie de impuesto o de tasa especial, deben pertrechar una vasta defensa ante esa analogía, que es ampliamente discutible. Por ejemplo, el incumplimiento de la promesa por parte de quien recibe la cantidad de dinero pactada o el favor determinado no puede ser restituido por medio de la tutela judicial efectiva, así como no parece técnicamente viable igualar un impuesto legalmente establecido con un coste de transacción ilegal.

Quienes contemplan la corrupción como algo muy cercano a las prácticas logísticas tienden a combinar dos procederes, que de suyo, por sus inercias respectivas, colisionan: el abono de sobornos a un trabajador o cargo público para obtener una posición ventajosa y el ofrecimiento de apoyo financiero a un gobierno para que cambie ciertas normas "incómodas" del Ordenamiento Jurídico. Ambas singularidades no hacen muy factible el paralelismo entre *lobby* y corrupción. El lobismo implica una acción colectiva en pos de unos fines, mientras que el soborno suele ser individual. De igual forma, una vez

distintas definiciones en el ámbito de la investigación. Todos ellos parecen desembocar en una conclusión semejante: la inexistencia de una teoría sobre la corrupción se debe, en buena parte, a la ausencia de un amplio consenso sobre qué es corrupción.

[16] J. SVENSSON, "Eight Questions about Corruption", *Journal of Economics Perspectives,* núm. 19, vol. 3, 2005, pp. 20-21.

que un gobierno modifica algunas normas legales, éste no es proclive a reclamar nuevos aportes futuros; en cambio, quien solicita sumas a cuenta por una decisión o acción presente y particular, lo volverá a hacer más tarde si al sopesar costes y beneficios, la balanza se inclina hacia estos últimos. Y lo que es más importante, el *lobby* termina trascendiendo a la opinión pública; el soborno, por lo que se juegan las partes implicadas, no.

Asimismo, tampoco se ha de confundir corrupción como "extracción de rentas" con "búsqueda de rentas". Lo que parece fuera de toda disputa es que la extracción de rentas, es decir, la obtención de beneficios mediante transferencias expresamente prohibidas o por conductos legales de dudosa moralidad y estética que actúan como normas de cobertura, sí es corrupción; en cambio, "búsqueda de rentas" es un concepto relegado a la intervención del gobierno en economía para lograr mayores recursos para el erario público. Para algunos autores, la extracción de rentas es inevitable siempre que intervienen las distintas administraciones en la ordenación y regulación de cualquier sector. Circunstancia que se acrecienta y agrava cuando el sector público no encuentra competencia en el privado al no ser considerado éste una alternativa viable. La disposición por parte de los Gobiernos de una magnitud importante de recursos económicos, junto a la asimetría de información respecto de los ciudadanos, ocasionaría casi espontáneamente corruptelas de diversa índole. Tan solo un diseño institucional adecuado, ahombrado sobre los principios de rendición de cuentas, de transparencia y la ausencia de monopolio competencial, disminuiría las posibilidades de surgimiento y arraigo de vías para la extracción de rentas; en definitiva, de casos de corrupción político-administrativa.[17] Uno de los prototipos típicos de "extracción de rentas" viene definido por la creación de un "sector público" paralelo, opaco e hipertrófico, con el único y expreso objetivo de generar nóminas y fidelidad.

Como se puede apreciar, la elaboración de una hipotética teoría general sobre la corrupción únicamente nos serviría como punto de partida pero, en ningún caso, de llegada. Sería fácilmente falsable, pues surgirían de manera incesante anomalías que con mucha dificultad podría integrar. Por ello, la investigación y el análisis de las "corrupciones" desde una perspectiva interdisciplinar integradora y complementaria resultan de capital importancia

[17] D. LEDERMAN, N. LOAYZA & R. R. SOARES, "Accountability and Corruption: Political Institutions Matter", *World Bank Policy Research Working Paper Series* núm. 2708, 2004, p. 4.

para llegar a comprender muchos de los desequilibrios en un contexto sociopolítico específico.

3.2. ¿El *Índice de Percepción de la Corrupción* como referencia absoluta?

Una vez que hemos visto qué no es corrupción, es de obligado cumplimiento examinar la definición más extendida entre científicos y técnicos. La estipulación más consensuada, y también la más criticada, de "corrupción" es la acuñada hace años por la organización no gubernamental *Transparencia Internacional* (TI), ahora modificada[18], para la elaboración del *Índice de Percepción de la Corrupción* (CPI): a saber, "el abuso de las instituciones y poderes públicos para obtener beneficios privados" (*the abuse of public office for private gain*)[19]; una definición que en esencia viene a coincidir con la

[18] En honor a la verdad, en los CPIs de los últimos años se viene utilizando otra definición más amplia (a saber, "*Corruption is the abuse of entrusted power for private gain*" –corrupción es el abuso del poder otorgado para beneficio privado–), que puede aplicarse tanto a las esferas pública como privada. Por tal motivo, es conveniente acudir a la aclaración número 8 "*Does the CPI tell the full story of corruption in a country?*" acerca de la metodología y objetivos del CPI. TI recomienda, además, para tener una visión más global consultar *Global Corruption Barometer*, *Bribe Payers Index*, *Global Corruption Report*, *National Integrity System assessments* y *Transparency In Corporate Reporting* (*http://cpi. transparency.org/cpi2012/in_detail/#myAnchor8*).

[19] El *International Country Risk Guide*, el *Control of Corruption Index*, el *EBRD-World Bank Business Environment and Enterprise Performance Survey* y *The International Crime Victim Surveys* también son estándares reputados, pero carecen de una amplia difusión. No obstante, pasemos brevemente a describirlos. El *International Country Risk Guide* (*http//:www.psgroup.com/countrydata/countrydata. html*) es quizá el más utilizado por compañías y empresas. Sus marcadores están diseñados para desvelar el riesgo de sufrir peticiones económicas "incómodas" por parte de altos funcionarios y/o miembros de un gobierno. El *Control of Corruption Index* (http//: *info.worldbank.org/governance*) se nutre del múltiple bases de datos sobre las que realiza cruces, comparando los mismos factores o corruptelas en distintos países. La definición de corrupción que utiliza es más amplia, por ejemplo que la de TI. La metodología de ambos índices está basada en la percepción, lo que provoca que los respectivos ranking clasificatorios sean, como el de TI, muy cuestionables. EL *EBRD* (*http://www.ebrd. com/pubs/econ/beeps/main. htm*) igualmente se afianza en la estimación que altos directivos de grandes empresas realizan sobre la probabilidad de que su compañía u otras similares se vean obligadas a satisfacer pagos no-oficiales en un número muy reducido de países Por otro lado, *The International Crime Victim Surveys* (*http://www.unicri.it/icvs/data/ index.htm*) pone el énfasis no en las compañías sino en los individuos como víctimas de sobornos en su relación cotidiana con las administraciones. Otros índices que son susceptibles de ser manejados son el *GALLUP International* (*http://www.gallup.com*), *The Global Competitiveness Survey* (*http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness*) o el *Country Risk Review* (*http://www.standardandpoors.com*).

expresada en el *Oxford English Dictionary*: "[…] la perversión o destrucción de la integridad por medio del soborno o del favor en el desempeño del deber público" ([…] *perversión or destruction of integrity in the discharge of public duties by bribery and favor).*

¿Queda, entonces, delimitado adecuadamente el objeto de estudio? Afirmo que el estipulado por TI, sí. Pero ¿engloba, en general, cualquier manifestación de corrupción? No. Me reitero en la evidencia de que para los propósitos de TI, la definición formulada es más que suficiente. Ahora bien, ¿cuál es su alcance real? No cabe la menor duda de que esa primera definición de TI es la más popular, si bien corre el peligro de tomar la parte por el todo al apreciar la corrupción, y de manera especial cuando se hace referencia a un país concreto.[20] Igualmente, la afirmación que involucra la opción de TI parece basarse en la clásica asunción no-demostrada de que las instituciones son mejores que los individuos que las forman.[21] Tesis que enlaza con la defendida por Madison al concebir que dado que los individuos buscan por inclinación natural su propio bienestar y felicidad, no es descartable que lo hagan a expensas del interés general. Esto es, se precisa la construcción de instituciones que frenen la voracidad insaciable de los sujetos.[22] Desde este punto de vista, sería posible deslindar el estudio de la corrupción del campo moral por asumirse *prima facie* la corruptibilidad moral de todo ser humano para favorecer el análisis puramente institucional, lo que en paralelo dejaría muchas preguntas sin resolver.

Por ello, el ranking internacional de corrupción, publicado anualmente por TI, es discutible tanto por sus instrumentos de medición como por las interpretaciones que se pudiesen derivar de la clasificación ordinal expuesta[23],

---

[20] G. HODGSON & SH. JIANG, "La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista", *Revista de Economía Institucional,* núm. 10, vol. 18, 2008, p. 61: "La corrupción virulenta puede extenderse fácilmente del sector privado al sector público, o viceversa. La corrupción genera externalidades negativas que atraviesan las fronteras sectoriales, debilitan las normas legales y morales y facilitan otros actos corruptos. En consecuencia, los estudios empíricos de los niveles de corrupción deben ser integrales y no limitarse a la esfera pública".

[21] Cfr. J. P. EUBEN, "Corruption", en T. BALL, J. FARR & R. L. HANSEN (eds.), *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge university Press, 1989, pp. 220-246.

[22] J. MADISON, "The Structure of Government Must Furnish and Proper Checks and Balances between the Different Departments", *The Federalist* nº 51, *Independent Journal*, Wednesday, February 6, 1788 (*http://www.constitution.org/fed/federa51.htm*).

[23] M. VILLORIA & F. JIMÉNEZ, "¿Cuánta corrupción hay en España? Los problemas metodológicos de la medición de la corrupción", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 156, 2012,

lo que obliga a contrastar la definición más arriba propuesta con otras vías a fin de validar su corrección.

3.2.1. Vía etimológica

La más elemental de todas. El vocablo "corrupción" procede del verbo latino *corrumpere*, en concreto del participio pasivo *corruptus*, cuyo significado abarca el campo semántico de destruir, arruinar, degenerar o deteriorar. Desde el comienzo de su utilización, no quedó relegado a la esfera púbica, entendida ésta en sus dimensiones administrativa e institucional, sino que adquiere numerosos sentidos y acepciones, entre ellas las relacionadas con la moral a nivel individual y social.[24] Por tanto, la definición estipulada por TI supone una reducción drástica del radio etimológico del término.

3.2.2. Vía histórica

Sentidos del concepto "corrupción" pueden ser rastreados en el pensamiento occidental desde sus orígenes mismos en contraposición a "equilibrio", "orden", "conocimiento" o "virtud", esta última con estrechas conexiones entre los campos de la moral y de la política. Nexo que perdurará hasta la ruptura renacentista, en la que Maquiavelo confinará la corrupción a la moral, esto es, a la esfera privada de los individuos, y la desligará del ejercicio del poder, enfrentando la virtud clásica frente a la *virtú* del los príncipes. Pero habrá que esperar hasta Rousseau para observar alguna variación de importancia en el planteamiento. Si bien la corrupción es la piedra angular de la antropología del ginebrino, es el egoísmo el que encontrará

---

pp. 17-18. No obstante, al desenvolver en el sigilo la práctica de ofrecer y/o exigir sobornos, la creación de indicadores directos es, simplemente, imposible; por lo cual, se ha de recurrir a cauces indirectos, esto es, a las declaraciones y a las percepciones. Ahora bien, resulta de capital importancia no reducir la corrupción a la satisfacción de la demanda de soborno. Como se pone de manifiesto en A. F. ROBERTSON, "Misunderstanding Corruption", *Anthropology Today*, núm. 22, vol. 2, 2006, p. 11: "[…] *corporations take refuge in the dubious notion that it is the receiver, not the giver of gifts who is culpable. They consciously seek out and create areas of ambivalence in which these transactions can occur, and when things go wrong it is 'the system'- theirs rather than ours - which is blamed*". Por tanto, los estudios de percepción o victimización quedan reducidos, respectivamente, bien a impresiones poco o mucho informadas, bien a la presunción de veracidad de los testimonios.

[24] Vid. *Thesaurus linguae latinae*, Vol. IV, MDCCCCVI-MDCCCCIX, pp. 1049-1605; P.G.W. GLARE, *Oxford Latin Dictionary*, Clarendon Press, 1954, p. 451.

terreno abonado en el privatismo que ensalzará la modernidad. La apropiación y la acumulación –en suma, el dinero y las desigualdades que éste incorpora[25]– corromperán al género humano. Así, el funcionamiento del Antiguo Régimen estaba presidido por la mezcolanza entre las obligaciones privadas y las responsabilidades públicas.[26] El Estado estaba patrimonializado, un Estado en el que los edificios oficiales funcionaban como auténticas oficinas de negocios de los que se beneficiaban los sujetos por razón de su estatus y estamento. Los intereses que primaban eran los personales o estamentales en detrimento de los verdaderamente generales. El estándar de normalidad no era otro más que ése.[27] No es aceptable hablar técnicamente de corrupción en entornos donde un órgano de poder soberano, unipersonal, inviolable e inmune dispone de los bienes y las haciendas de los súbditos, la Ley es personificada por su voluntad y cuya responsabilidad se limita a rendir cuentas ante

[25] Dos siglos después, G. SIMMEL en *Die Philosophie des Geldes*, Münich-Leipzig, Duncker & Humboldt, 1920, realiza una lectura muy similar al tratar de desentrañar el funcionamiento sociológico del capitalismo: la impersonalidad del dinero provoca que la insensibilidad de los prestamistas frente a causas exógenas al contrato celebrado. Esa carencia de sentimientos que rodea al medio de intercambio que denominamos "dinero" jugará un papel destacado en las diferentes corruptelas.

[26] Es más, a medida que sea menos pronunciada la separación entre las esferas política y económica, se acentuará en cualquier régimen democrático la "desmocratización" a favor de la plutocracia o de una aristocracia económico-política. Esta colusión de intereses implica la compensación, o expectativas de la misma, de acabar la vida activa con retiros dorados en el sector privado por parte de ministrados y altos responsables de las administraciones. La prohibición de no "fichar" por alguna empresa durante un periodo breve de tiempo, unos dos años, no es suficiente. Esa limitación debería ser plena e intemporal a fin de evitar tentaciones de variado cuño en el ejercicio de la responsabilidad pública. Los ejemplos actuales de dicha interconexión abundan: desde ministros y presidentes de bancos centrales que proceden de empresas de calificación; de altos directivos que aspiran a ser ministros; de ministros y presidentes que encuentran rápidamente hueco en empresas de sectores estratégicos; …, o de entidades financieras que condonan elevadas sumas a partidos políticos. Como se puede observar, el futuro de la democracia real se debate entre luchar por mantener, aun técnicamente, la "división" de poderes (mera retórica) y por "separar" los poderes económico y político para impedir la colonización de los poderes del Estado. Hace 62 años, esta fatídica dinámica comenzaba a ponerse de manifiesto con amplitud. Recurriendo al sabio refranero español, tan solo decir que "De aquellos barros, hoy tenemos estos lodos". Vid. E. WLADIMIR, "Corruption and Bribery", *The Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science*, núm. 42, vol. 3, 1951. Escándalos paradigmáticos ocurrieron con anterioridad, pero nunca con la asiduidad vivida a partir los 50 (v. gr, caso, casos Barmat y Sklarek, Alemania, década de los 20; Stavisky, Francia, 1934; y Sidney Stanley-John Belcher, Gran Bretaña, 1948-49).

[27] M. E. WARREN, "What Does Corruption Mean in Democracy?", *American Journal of Political Science,* núm. 48, vol. 2, 2004, p. 329.

Dios y ante el tribunal de la Historia. Por tanto, se incurriría en anacronismo si juzgásemos corrupta esa forma de proceder, que, por cierto, se repite como patrón en los actuales estados totalitarios y absolutistas. ¿Serían los estados totalitarios y absolutistas corruptos o simplemente totalitarios y absolutistas? Dichas prácticas no fueron proscritas hasta el advenimiento del liberalismo. Fue entonces cuando se tendió a deslindar el Estado de la sociedad civil para delimitar los deberes y responsabilidades en el desempeño de un cargo público en contraposición con el ámbito privado. Es esa connotación liberal la que se ha volcado hacia la teoría democrática. Consecuentemente, la definición de TI no toma como origen las normas e instituciones democráticas, sino que procura comprobar si la distinción liberal entre lo público y lo privado prevalece, y si es corroborable en las distintas democracias.

3.2.3. Vía institucional

Debemos a Max Weber, en *Estado y Sociedad*, la distinción entre el particularismo de las organizaciones políticas premodernas y el universalismo del Estado moderno. Las primeras caracterizadas por la costumbre y el convencionalismo, y no por la ley; las segundas, por la expectativa de un trato igualitario e impersonal. En las sociedades particularistas, el estatus de cada individuo determina la distancia entre éste y las fuentes de poder mediante una jerarquía estricta. Así, mientras más cerca se está de los cargos decisorios, más posibilidades de disfrutar de privilegios y de ejercer una mayor capacidad de influencia; y lo que es más importante, mayores oportunidades de acceso a recursos y bienes públicos. En este tipo de sociedades, los individuos luchan denodadamente por pertenecer a grupos o redes que le retribuyan con favores, instaurándose como patrón común de funcionamiento el trato desigualitario o, al menos, la depreciación de principios de justicia distributiva. Para quienes se benefician de tales ventajas, el conservadurismo es la bandera que enarbolan, careciendo de cualquier inclinación para transformar el sistema.

Sin embargo, esa visión maniquea del comportamiento social es inexacta. La realidad demuestra que es posible detectar una amplia gama de grises entre ambos polos, de la que ni siquiera las democracias se libran. Es más, muchas experiencias democráticas se asientan en el intento patrimonializador y/o particularizador de sus respectivos regímenes, con lo cual incluso sería posible establecer una escala degenerativa. La demostración de lo dicho puede realizarse tomando como punto de apoyo el influyente modelo

teórico funcional-estructuralista de Robert K. Merton, desde el que se derivan consecuencias, en apariencia paradójicas, pero comprobables. El exceso de funcionalidad de ciertas estructuras sociales termina originando, a medio y largo plazo, disfunciones. Consideremos la distinción entre "corrupción por transacción" y "corrupción por coacción" en el entramado institucional-administrativo. La primera es muy común, quizá demasiado. Se caracteriza por un acuerdo vinculante y voluntario entre dos o más partes. Nepotismo, clientelismo, información privilegiada e incentivos por contratación son sus caras más conocidas. En la segunda, en cambio, media la amenaza y el recurso a la fuerza, poniendo los medios coactivos de las administraciones al servicio de quienes extorsionan, como la exigencia de cobros de comisiones ilegales para eliminar barreras en la adjudicación de licitaciones. Para un empresario, pagar supone un coste de oportunidad: si no lo hace, pierde la ocasión de negocio; por lo que, llegado el caso, se transforma en un coste de producción añadido y no declarado.[28] Lo que sí es notorio es que a través de ambas corrupciones, el beneficio privado de quien detenta la posición dominante no tiene por qué ser particular, sino que ese sujeto puede actuar como puesto intermedio a favor de terceros. El caso más extendido es el de la financiación ilegal de partidos políticos, bajo la figura del "recaudador". Por lo tanto, los cruces entre la corrupción por transacción y coacción son ineludibles, puesto que el recaudador, como colaborador necesario de la tesorería del partido, deberá fidelidad o gratitud. Más aun, estaríamos ante una amalgama de funciones expresas y latentes, que se cruzan y que, bajo ciertas condiciones, intercambian sus papeles. Así, no sería descartable que a causa de la rigidez de los procedimientos admisibles de financiación para las formaciones políticas, ciertos desembolsos y otros estipendios no sean declarables, porque no lo pueden ser por razón del techo de gasto fijado por ley para cada partido. La honradez de los sujetos quedaría irremediablemente diezmada por las reglas del juego. *Summa lex*, *summa inuria*. Los individuos estarían obligados a actuar, incluso en contra de su propia voluntad, a causa de un marco normativo tan poco dúctil, forzados por la presión de las estruc-

[28] Esta visión comporta una analogía sugestiva con el funcionamiento del "libre" mercado. Ya que la estructura política determina en un alto grado cómo se van a distribuir los bienes públicos, los encargados de su adjudicación disponen de amplias posibilidades de extraer rentas mediante la ley de la oferta y la demanda. Esto es, si las instituciones no tienen arbitrados en la práctica controles eficaces y ágiles para monitorizar a los responsables públicos, la estructura política dará lugar a otra mercantil en la que se llegará a un equilibrio en el precio a satisfacer en las transacciones.

turas. Luego, desde esa perspectiva, nada hace pensar en contrario a que se tenga que prescindir de los recaudadores. Si no hay medios, no se compite. Lo importante es la competición, no la legitimidad de los medios. Así, por ejemplo, no se puede probar que no exista coacción psicológica alguna en las modalidades de corrupción por transacción. Familiares, clientes, colaboradores o "simpatizantes" se encuentran obligados al seguidismo ciego y, en bastantes ocasiones, al pago del "diezmo" para alcanzar sus objetivos bajo la severa advertencia de perder su modo de vida, o bien nichos de negocio.[29]

Desde tales argumentos, la definición de TI no incide en la claridad de la responsabilidad[30] que debería presidir la arquitectura institucional para dar respuesta a la pregunta de por qué es más fácil que unos regímenes democráticos se corrompan y no otros.

3.2.4. Vía semántica

Toda definición se encuentra mediatizada por el alcance interpretativo del significado de la misma. La relevancia que reviste ese proceso es capital, pues acotará e inevitablemente sesgará el concepto a aclarar. En el caso que nos ocupa, la corrupción, al ser susceptible de un abordaje pluridisciplinar, es inevitable que profesionales con marcos teóricos distintos presten una mayor atención a unos factores en detrimento de otros; circunstancia que

[29] Por tanto, en principio no parecería descabellado apostar a favor de la hipótesis de que mientras mejor estén pagados quienes distribuyen los bienes públicos, menos atrayente es para un empresario aceptar u ofrecer sobornos. Así, la preferencia quedaría debilitada por el coste y la voluntad se movería hacia la denuncia. Bien, esto es cierto bajo ciertas condiciones. No está demostrada la causación directa "altas nóminas-descenso de la corrupción" como mecanismo automático. Se precisa de un tercer actor que monitorice a aquellos con responsabilidades de decisión, de modo que les obligue a una rendición de cuentas continuada. Asimismo, ese tercer actor también debe ser auditado. ¿Cómo? La intersección entre instrumentos de *accountability* horizontal (institucional) y vertical (sociedad civil) ha de ser constante y muy fluida. Sin control vertical, la *accountability* horizontal podría relajarse si uno de los componentes no funciona con plenitud. Igualmente, se precisaría un núcleo reducido de funcionarios altamente cualificados y totalmente independientes del poder político, que actuasen a resultas de contrapoder y no como mera correa transmisora, sometidos a las mismas exigencias de transparencia, claridad y rendición de cuentas en la ejecución de decisiones, y con la facultad de vetar en algunos casos y de obstaculizar en otros decisiones políticas irresponsables e ineficaces, desde un punto de vista técnico y objetivo, para el conjunto de la sociedad. Y a esto hay que añadir un grado adecuado de desregulación.

[30] M. TAVITS, "Clarity of Responsibility and Corruption", *American Journal of Political Science,* núm. 51, vol. 1, 2007, pp. 218-229.

hace casi imposible consensuar una definición de máximos, sino tan solo de mínimos acerca del objeto de estudio. No obstante, ésta es una encrucijada bastante habitual. ¿Cuál es la solución más frecuente? Recurrir a las posibilidades que nos ofrecen los diversos patrones de definición con la finalidad de lograr el mayor potencial explicativo posible.[31]

a) Si optamos por acercarnos al fenómeno de la corrupción bien intensivamente persiguiendo rasgos identificadores de lo corrupto, bien extensivamente indicando tan solo ciertos tipos de corrupciones, tropezaremos de manera indefectible con las dos limitaciones típicas de toda definición ostensiva: 1) restricción al propósito inicial; y 2) reflexión previa reduccionista, seleccionando apriorísticamente el ámbito fenoménico sobre el que se aplicará la definición, con el resultado de discriminar otras parcelas que igualmente podrían resultar de interés científico. La definición esgrimida por TI adolece de ambos defectos, ya que se circunscribe al sector público como contexto de descubrimiento, partiendo del prejuicio de la corruptibilidad de sus profesionales.

b) Si nos valemos de definiciones reales, las estipulativas corren el peligro de caer en la más pura arbitrariedad, ya que se construye la definición conceptual, prescindiendo de la experiencia, para su aplicación a un contexto particular. Tanto en este caso como en el anterior, la cuestión que cabe sugerir viene concernida a los elementos probatorios a favor de que la corrupción es más plausible en el sector público que en el privado. ¿Se trata de hechos contrastados o de meras presunciones? Con lo cual, TI persigue, desde una mera suposición basada en probabilidades, el establecimiento de patrones de comportamiento en las administraciones públicas. ¿Por qué presume TI que un trabajador público es más proclive a las corruptelas que otro del sector privado? ¿Necesariamente las administraciones públicas han de ser las corruptoras y no el blanco de la corrupción?

[31] Al explorar el concepto "corrupción" a través de la tipología de definiciones, descartaré desde el principio cualquier aproximación esencialista, dada la carencia de elementos probativos a favor del "*definiens*". Con más concisión de la deseada, a causa del espacio limitado de estas páginas, trataré de poner de relieve las deficiencias de la definición de TI, aplicando una aproximación analítica. Así pues, la finalidad estribará en conocer cuáles son las reglas del uso lingüístico de término analizado. Para ello, me valdré de la clasificación de definiciones localizable en la mayoría de los textos especializados en Filosofía del Lenguaje.

Pero también dentro de las definiciones reales nos topamos con las lexicales, cuyo fin no es sino la recolección de todos los significados que adquiere una palabra a partir de sus usos lingüísticos. De nuevo, la propuesta de TI nos aboca a un escenario poco clarificador: ¿qué se ha de entender por "abuso" y por "beneficios privados"?, ¿cuál es el catálogo de los primeros y por qué los escogidos merecen entrar en el acervo y no otros?, ¿cómo se cuantifican los segundos?, ¿qué parámetros se manejan, cuantitativos o cualitativos, legales o socio-morales?

c) Si nos inclinamos por las definiciones explicativas, podremos hallar un gran punto de apoyo para enfrentar un concepto tan ambiguo y polisémico como es el de corrupción. Estimo que es la mejor de las alternativas a nuestro alcance cuando debemos valernos de conceptos culturalmente hablando, puesto que los contextos culturales, *lato sensu*, ejercen una poderosa influencia a la hora de delimitar con rigor y precisión qué es o no corrupción. Las definiciones explicativas, en sentido crítico, tienen como cometido localizar significados cotidianos y reelaborarlos para diseñar instrumentos semánticos más eficaces para el presente, de modo que dispongamos de una base sólida y válida para fundamentar el rechazo o aceptación de ciertos patrones o modelos de comportamiento tildados de "corruptos".

La definición de TI, desde esa óptica, toma la parte por el todo. La multiplicidad de maneras en la que se exhibe la corrupción no soporta encasillamientos demasiado simples, ya que es diversa, inconexa y hasta relativa. Por ejemplo, el blanqueo de dinero, el fraude fiscal, la evasión de capitales, el tráfico de drogas o contrataciones ilegales para la provisión de bienes y servicios en sí mismos no son corrupción según TI, pero sí perseguibles penalmente al ser delitos. Se convierten en corrupción si y solo si los perpetrase, en distinto grado, un responsable político y/o un trabajador público que se haya valido de su posición dominante y/o estratégica para la obtención de un lucro ilícito o prohibido por razón de su cargo. ¿Tiene sentido? Obviamente, no. Lo que sí parece claro es que un número acotado de comportamientos solo es imputable a un trabajador o responsable público, como el cohecho, la prevaricación, la falsedad en documento público o el tráfico de influencias. Nuestro Legislador, con una visión más amplia e integradora, desligándose de enunciados reduccionistas y de argumentos probabilistas, ha sabido con mucho acierto sortear dicha sinrazón al tipificar en nuestro Código Penal, más en concreto en el artículo 286bis, la corrupción entre particulares.

Así, no obstante la participación intencional de un servidor público como primer condicionante, la definición defendida por TI obvia que la corrupción en sus diferentes tipos puede responder a distintas causas, y éstas –al mismo tiempo– estar relacionadas con un conjunto de razones de naturaleza sociocultural que caractericen a un país determinado en una etapa singular de su historia. Esto es, no importa que se resuelva sancionar penalmente ciertos comportamientos cuando existe una base no solo sociológica sino también institucional que los consiente y acepta, convirtiéndose por el tiempo en que perviva ese beneplácito en una prohibición no-perseguida, al menos explícitamente.

4. CORRUPCIÓN EN LAS DEMOCRACIAS

4.1. Corrupciones "democráticas"

La discriminación y la exclusión son dos de las principales consecuencias observables de la corrupción en el funcionamiento de las democracias.[32] La primera en el ámbito administrativo e institucional, mientras que la segunda en el político y socio-económico. El Estado de Derecho es la primera instancia que sufre el embate. Regido por una serie de principios y valores transversales como imperativos jurídicos de la democracia, la operatividad y eficacia de los mismos podrían ser truncadas por el curso que tome la dinámica interna de propia arquitectura institucional, o bien por otras razones de carácter más exógeno. En el caso de que la discriminación y la exclusión se enquisten, la práctica de variadas maneras de corrupción, y algunas muy novedosas, está abonada.[33] Ni siquiera sería descartable la paradoja de obligaciones jurídicas antinómicas, unas tipificando determinados actos como perseguibles penalmente y otras inspirándolos desde el funcionamiento diario del sistema; con lo cual, no es eludible que el Estado de Derecho se relaje en la aplicación de algunos sectores del Ordenamiento Jurídico con el fin de no poner trabas legales a los mecanismos discriminatorios y excluyentes operantes.

Asimismo, por comisión también se podría legislar con el mismo objetivo. El tándem discriminación-exclusión entraría así en una relación dialé-

[32] M. E. WARREN, "Political Corruption as Duplicitous Exclusion", cit.

[33] B. ROTHSTEIN & E. M. USLANER, "Equality, Corruption, and Social Trust", *World Politics,* núm. 58, vol. 1, 2005, pp. 41-72.

ctica causa-efecto con la irrupción y el flujo de formas de corrupción. Cómo romper ese círculo vicioso requiere determinación en las medidas y decisiones muy informadas a la hora de delinear estrategias. Atacar la corrupción en todos sus frentes o tan solo aquellas prácticas más perniciosas es un dilema del que no pueden escapar quienes gobiernen, y que sopesarán bajo el principio de oportunidad.

4.2. Colegislación ciudadana y Gobierno Abierto

Pero el quid la cuestión no radica en cómo satisfacer a una ciudadanía que se sabe discriminada y excluida, ofreciendo cabezas de turco con las que acallar bocas. No, más bien habría que contemplar cómo disminuye la legitimación de ese régimen democrático por parte de los ciudadanos. El hundimiento de la confianza se precipitará hasta niveles muy delicados en caso de que una democracia no haya arbitrado cauces de participación y control postelectorales mediante los cuales proyectar y monitorear el destino político y económico de la comunidad, compartiendo los ciudadanos la responsabilidad que, como votantes, en parte ha delegado en sus representantes. Es más, cuando la política institucional, orgánica, se convierte en un auténtico quebradero de cabeza para el ciudadano de a pie, la desafección aumenta y, por tanto, también la percepción de "corrupción", ya sea ésta real o no.

No existen fórmulas milagrosas para enfrentar con garantías de éxito el desapego social hacia el entramado administrativo-institucional, pero a medida que se abren nuevos escenarios democráticos que permitan la colegislación ciudadana el sentimiento de alejamiento disminuye. Éste es un paso preciso y valiente que cualquier régimen democrático debe afrontar si quiere dar un salto de calidad más allá de la mera legitimidad procedimental que supone la convocatoria de elecciones para juzgar la gestión de equipos de gobierno. El polo opuesto a la colegislación ciudadana, la bautizada como "democracia de confianza" (*trustee democracy*), supone la revitalización de la vieja democracia procedimental, de mero asentimiento, en el que los ciudadanos quedan apartados del juego político-económico y son sometidos a vigilancia administrativa, cuando no policial y judicial. La pendiente resbaladiza hacia el iliberalismo democrático e, incluso, hasta la autocracia no es un horizonte muy lejano.

Sin colegislación ciudadana y sin controles desde sociedades civiles independientes, la rendición de cuentas o *accountability* de los responsables

públicos, electos o no, frente a la ciudadanía se vería severamente afectada. Por tanto, cómo es menoscabada la *accountability* por la corrupción o en qué medida la ausencia o la presencia esporádica de la rendición de cuentas generan corrupción son cuestiones que deben ser respondidas, y las revelaciones que se conquisten sin duda servirán de indicadores acerca de la calidad de un régimen político democrático específico.

Ese imperativo de naturaleza política, si se quiere "poliárquico", resulta de capital importancia para las democracias, incluso más que los arriba denominados "imperativos jurídicos". ¿Por qué? Sin control externo de los mecanismos institucionales, no es difícil inferir que la estructura del Estado sea puesta –en ocasiones, dolosamente– al servicio de intereses colusorios, argumentándose en su defensa que la eficacia de las políticas gubernamentales para asegurar los derechos y libertades de todos estribará en no obstaculizar administrativamente ni en perseguir penalmente ciertos tipos de acciones. En este caso, las expectativas de impulso y progreso de la democracia existente serían preteridas en favor de dimensiones no democráticas que permeen y colonicen tanto al ideal democrático como a sus manifestaciones materiales.

Al quedar un régimen democrático a merced de un debilitamiento de ese calibre, deja paso a un sistema en el que las reglas del juego desprecian esos valores transversales que cimentaron el otrora Estado de Derecho. Cuando la ciudadanía retira paulatinamente su crédito a las políticas vigentes, la razón más patente y cercana es que la mayoría de los individuos perciben que su umbral de bienestar desciende bruscamente mientras que el de una minoría connivente se eleva inexplicablemente de acuerdo a la narrativa oficial. Por ello, la utilización que los responsables públicos hagan de las Administraciones se describe como un factor primordial para conseguir el apoyo de la ciudadanía, y éste se incrementará a medida que se camine hacia el "Gobierno Abierto". ¿Cuáles son sus características primordiales? Básicamente, dos:

- que el derecho a la información sea considerado un derecho fundamental y no un simple derecho subjetivo, sujeto a heterogéneas excepciones y límites; y
- que la rendición de cuentas se instituya como una verdadera obligación, dimanada del ejercicio del derecho a la información por parte de los ciudadanos.

Por ello, para que Estado de Derecho no se torne en una amenaza para la democracia al servir de instrumento finalista en pos de alcanzar benefi-

cios singulares esquivando el interés general, se han de adoptar continuamente medidas que impidan que la semilla de prácticas atentatorias contra el régimen democrático germine. Parece del todo claro que la relación entre corrupción y legitimación es inversamente proporcional, ya que aunque se trate de argüir lo contrario la corrupción, a cualquier escala, produce distorsiones –sistémicas o sectoriales–. Creo que cae fuera de toda duda que, como demuestra la inmensa literatura disponible, las consecuencias para cualquier régimen político en el que se haya instalado la corrupción como *modus operandi* se exhiben en la vida social, política y económica, agrediendo la cohesión y la paz social, la confianza en el régimen y el crecimiento económico sostenible. Pero, en un contexto tal, la tentación de sucumbir al "riesgo moral" será para muchos irresistible.

4.3. Corrupción e imperativos democráticos

Sin embargo, lo peor que podría suceder no es otra cosa que la juridificación, con saldo favorable para los responsables, de los efectos de conductas inequitativas, lesivas para el tejido social por acumulación de incidencias. Es lo que podríamos denominar la "privatización del Estado". Los poderes Legislativo y Ejecutivo promulgarían y dictarían normas parciales para instaurar espacios de impunidad mediante el principio de legalidad, atando de pies y manos al Poder Judicial.[34] Este proceso afectará definitivamente la percepción que los ciudadanos tengan del régimen y de sus instituciones. La sustitución incesante de los valores supremos del ideal democrático inclusivo por contravalores reaccionarios elitistas y excluyentes desembocará en la dualización de la sociedad mediante la implementación de políticas desigualitarias que colisionarán con los más elementales principios de justicia, junto a una ausencia escandalosa de rendición de cuentas en la esfera pública. Por consiguiente, la corrupción no puede ni debe ser juzgada exclusivamente desde la fría óptica técnico-jurídica[35], sino que ha de ser valorada

[34] Este diseño conduce a la anulación del principio de división de poderes mediante ese mismo principio, pues el Legislador ordinario promulga normas conducentes a evitar que los tribunales conozcan ciertos asuntos que, con otra voluntad, acabarían sin duda en manos de los jueces. Otro planteamiento con idéntico resultado radica en eliminar la división de poderes mediante la permeación del Poder Judicial desde la misma legislatura constituyente, eliminado buena parte de la autonomía real de los tribunales a medida que se sube en la escala.

[35] Esa es una actitud muy común. Los estudios ponen de relieve que aquellos sectores de la población con mayor nivel cultural y mayores ingresos son proclives a evaluar la

también a raíz de las repercusiones que ocasione en el devenir de un régimen democrático.

Una de las máximas promesas de la democracia como ideal reside en el establecimiento de una serie de valores y de principios desde los que inferir criterios de igualdad. La vulneración, la conculcación y la transgresión de tales criterios es uno de los factores que la hacen peligrar, sobre todo cuando la pérdida de seguridad percibida por la opinión pública es debida a la funesta y capciosa actuación de aquellos obligados, en principio, a rendir cuentas.

La igualdad como imperativo democrático lleva aparejada la inclusión efectiva, el empoderamiento real, de los miembros de una comunidad como partes operativas de los procesos de toma de decisión. Este prisma nos invita a la evitación de la exclusión en lo referido a la gestión de recursos colectivos, tratando así de minimizar comportamientos de apropiación ilegítima y/o ilícita de los mismos para el lucro y la ganancia personal. Esto es, el control del poder durante el ejercicio del mismo por parte de los gobernados debería de ser una característica insoslayable en todo régimen democrático, y no tan solo en procesos de acceso.

De igual forma, esa misma aspiración de partida del ideal democrático imprime una indiscutible bidireccionalidad entre quienes toman las decisiones y los afectados por las mismas, de manera que estos últimos también gocen de la oportunidad de influir de alguna manera tanto en la agenda como en las medidas a adoptar por los responsables públicos. Cuando se resquebraja ese circuito, a los ciudadanos se les arrebata la facultad de controlar a sus gobernantes. En un escenario de este tipo, se contempla una relación directamente proporcional entre la falta de transparencia y publicidad y el desarrollo de poderes ocultos, parapetados tras la tupida tela de araña de los actuales Estados de Derecho. Con otras palabras, la corrupción anida y se expande a la sombra de la estructura jurídica e institucional del Estado. Entonces, la democracia se torna exclusiva mediante la instrumentalización de la administración y de la burocracia en pos de fines colusorios y perjudiciales para el interés general. Es más, la democracia se puede transformar

corrupción legalistamente, de manera que el favoritismo y ciertos tipos de privilegios se interpretan como algo propio de la política, condenables si se ha violado la Ley. En cambio, los ciudadanos con menor nivel de renta y con una escasa tasa de estudios tildan de corruptos a quienes actúan en contra de los valores socialmente establecidos, sin importar si han desafiado o no el marco legal, por lo que ciertas conductas prohibidas legalmente podrían no ser tachadas de corruptas. Vid. D. P. REDLAWSK & J. A. MCCANN, "Popular Interpretation of 'Corruption' and their Partisan Consequences", *Political Behavior,* núm. 27, vol. 3, 2005.

en un sistema iliberal, de mera apariencia democrática, con un Estado de Derecho que se afirma que funciona pero con múltiples evidencias en contra y con un Ejecutivo dependiente de poderes exógenos para y/o supraestatales. Sobre el papel, la igualdad puede erigirse como uno de los valores de más alto rango a nivel constitucional, transversal a todo el Ordenamiento Jurídico. Esto tan solo supone que no se la niega, ni siquiera doctrinalmente su ámbito inclusivo, pero en la práctica el principio es pervertido para privatizar ganancias mediante medios legítimos –o no– de prácticas corruptas y, a la vez, corruptoras. Esto es, no podemos hablar de corrupción si más de un sujeto no se infecta moralmente en negociaciones o actos.

El "buen gobierno" debe caracterizarse por la rectitud, la integridad, la probidad o la ecuanimidad en el ejercicio de los cargos. Pero, por sí mismo, es un concepto incompleto, insuficiente e insatisfactorio. Debemos dar un paso más allá y apostar por el más arriba citado "gobierno abierto". La vieja distinción entre legitimidad de acceso y de uso del poder nos será de gran utilidad a este respecto, ya que evidenciará que una concepción minimalista, procedimental, de la democracia no resulta en absoluto valiosa. En democracia, los representantes, los gobernantes, ganan o pierden legitimación popular gracias a sus acciones, y sobre todo cuando queda clara la "cadena de responsabilidad". La legalidad, tomada como ingrediente aislado, no es más que una variable dependiente. Las exigencias económicas, sobremanera a nivel macro, vienen mediadas por una racionalidad instrumental que no siempre está de acuerdo con los objetivos colectivos sentidos con ahínco por la sociedad. De ahí, que la responsabilidad en las decisiones, la urgencia en buscar soluciones, no exima de rendir cuentas a la ciudadanía sin consecuencias personales para el gobernante, más allá de la remoción electoral o la pérdida de su cargo.

5. LA DEMOCRACIA ESTAMENTAL

Una de las premisas innegables de toda democracia consolidada reside en el tratamiento universal e impersonal de los derechos que asisten a la ciudadanía. Es decir, la ausencia de privilegios a la hora de satisfacer expectativas de derecho. Pero esa afirmación, al ser una presunción *iuris et de iure*, debe ser convalidada separadamente en cada una de las democracias de las distintas regiones del planeta. Como ya se ha tenido la oportunidad de apreciar, todo régimen democrático se ve obligado a convivir con la siempre

amenazante sombra de los escándalos y de los desenfrenos, por lo que la democracia, en cualquiera de sus manifestaciones podría albergar una panoplia de modos de corrupción, y muchos de ellos al amparo de su diseño político-institucional. Ahora bien, el hecho de que la amenaza de la corrupción sea, hasta cierto grado, inevitable no nos es de gran utilidad a la hora de explicar por qué, en muchas ocasiones, quebrar los pilares básicos sobre los que pivota el sistema no es una tarea en extremo complicada.

La cuestión no reside, según mi parecer, en responder a la pregunta de si un régimen democrático se ha corrompido o no, sino en averiguar cuáles han sido las causas y razones que han desembocado en la perversión de esa democracia. Es decir, aunque la corrupción sea un fenómeno universal y recurrente, sobre el que es posible construir tipos-ideales aproximados, su etiología y desarrollo se corresponden con factores diversos en virtud de la sociedad a la que nos aproximemos.

El sentido común nos impele a pensar que la corrupción se describe por su anonimato y ocultación. ¿En efecto, lo es? Sinceramente, estimo que se trata de una afirmación demasiado cómoda de refutar. La corrupción de poca monta sí se encubre, aunque la diseñada para el consumo de masas, no. En algunas de las democracias consolidadas, se pone de manifiesto que a los ciudadanos se le dispensa un doble trato a la hora de la distribución de recursos mediante procesos reglados: por un lado, la vía de la concurrencia pública universal, respetándose el principio de legalidad; por otro, la tergiversación de los mecanismos e instrumentos del Estado de Derecho con el objetivo de tejer una poderosa red clientelar, generándose procedimientos de adjudicación legales con fines no legítimos en perjuicio del interés general. Para ello, es preciso que se dejen sin eficacia los controles a nivel administrativo y de intervención desde el sector público. Y una decisión de ese calibre no depende del servidor público sino del político que orienta la "maquinaria" administrativa e institucional. En verdad, no podemos hablar de ocultación sino de publicidad. Los instrumentos de la legalidad son puestos al servicio de intereses espurios ante los ojos de todos. Esto implica que la corrupción puede campar a sus anchas sin más reparo que la valentía de la crítica pública de situaciones sobradamente conocidas, que se reiteran con suma facilidad, y de las que muchos se abastecen.

La promoción y establecimiento de una cultura de la dependencia encarnan el ejemplo prototípico de quienes, a cambio de sostenerse en el poder, ofrecen dádivas a todo el que esté dispuesto a dejarse comprar. Al precisarse

que el soborno social sea a gran escala, un alto porcentaje del PIB local, provincial, regional o nacional ha de pasar por el "control" de las manos de los corruptores. Al estatuirse un sistema de este género, la democracia que le sirve de continente no es más que una "democracia estamental", en la que la categoría "estatus" adquiere un doble sentido: a) desde el prima político, ¿quiénes se encuentran en posición de dar y quiénes de recibir?; y b) desde el económico, ¿quiénes reciben más o menos? Así las cosas, sería posible definir el estatus social, en un contexto semejante, como la separación que dista entre una persona, física o jurídica, y los núcleos político-administrativos de distribución de recursos. Desde esa óptica, parece erróneo patrocinar la tesis de que los actores del poder económico ocupan indiscutiblemente el papel de corruptores, cuando en verdad se hacen colaboradores necesarios por estricta necesidad, el rol de víctima esfuma oportunidades de ganancia. Es una cuestión sistémica y estructural, hasta simbiótica. En suma, en contra de lo que defienden los deterministas y fatalistas económicos de nuestros días, es el poder político el que puede socavar, si se lo propone, las ambiciones del poder económico mucho antes que éste intente imponerle sus reglas.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN

El fenómeno de la corrupción es de vasto recorrido y extenso calado. En este artículo, he tratado de buscar argumentos que defiendan la necesidad de que el estudio analítico pormenorizado del mismo es de obligado cumplimiento. Una ayuda inestimable para la interdisciplinariedad que el abordaje de la corrupción precisa. Las teorías meramente elucubrativas sin base real desorientan más que ayudan. Asimismo, soy consciente de que las respuestas que he podido proporcionar están abiertas al debate, porque la corrupción como objeto de investigación aún arroja más sombras que luces.

He procurado centrarme en aspectos, desde mi punto de vista, decisivos.

En primer lugar, la propuesta de definición de la ONG *Transparencia Internacional*. Admitiendo que resulta especialmente valiosa para el ámbito público, su examen desde la Filosofía de Lenguaje aportaría nuevos desarrollos para optimizar su inapreciable labor a nivel mundial.

En segundo lugar, aunque la corrupción no debe relacionarse exclusivamente con regímenes no-democráticos, es cierto que en éstos resulta más fácil valerse de los resortes del poder para obtener ventajas privadas. Pero son las democracias las que más se ven afectadas por la sacudida de los casos y/o

hábitos de corrupción, pues más temprano que tarde terminan afectando las expectativas de la ciudadanía. Tanto es así que a medida que se extiende la decepción entre los diversos sectores sociales, más se debilita la esperanza en la democracia como proyecto de convivencia. Un diseño político-institucional, tanto vertical como horizontal, que favorezca la rendición de cuentas y la transparencia en la adjudicación de los bienes públicos respaldaría la confianza en los ideales democráticos de igualdad e inclusión políticas. Por lo que, se torna imprescindible coordinar los planos descriptivo y normativo para la búsqueda de nuevos diseños institucionales.

Y finalmente, por razón de coherencia, me he adentrado en lo que denomino la "estamentalización" de la democracia. Un fenómeno que, por desgracia, avanza indefectiblemente en muchas de las democracias reales.

Juan Jesús Mora Molina
Área de Filosofía del Derecho y Política
Dpto. "Theodor Mommsen"
Facultad de Derecho, Universidad de Huelva
Campus del Carmen
Avda de las Fuerzas Armadas s/n, 21071, Huelva
E-mail: juanjesus.mora@sc.uhu.es