

## ¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política

Manuel Villoria Mendieta

### I. Introducción

Con este artículo se pretende iniciar una búsqueda, una búsqueda de los mecanismos legitimatorios del liderazgo público democrático en este inicio de milenio. Ciertamente, toda búsqueda tiene un motivo; en este caso es la conciencia del deterioro o del mal estado de los lazos de relación entre líderes políticos y ciudadanía en prácticamente todo el mundo (Pharr y Putnam, 2000; PNUD, 2004, entre otros). Para demostrar este mal estado se utilizará cierta base empírica que, se estima, explica suficientemente esta situación. Posteriormente se tratará de sostener que la variable que explica mejor este fenómeno es precisamente la corrupción política. Finalmente se intentará ofertar unas propuestas de trabajo de cara a procurar mejorar la relación políticos-sociedad, sin pretender con ello sino dar una dimensión práctica a este texto y formular algunas opciones que, aunque abstractas o bastante generales, puedan abrir camino en la mejora de la relación y en la consiguiente legitimación de los sistemas democráticos.

Precisamente, es la dimensión práctica de este artículo la que abre los mayores retos epistemológicos. Y es que, en definitiva, en este texto se va a hablar también de ética, pues el problema de fondo que se presenta es el de la ruptura -o la percepción de la ruptura- de un contrato moral entre políticos y ciudadanía, es la quiebra de un pacto implícito -y a veces explícito- entre representantes y representados, y esta quiebra tiene una dimensión ética ineludible. El reto epistemológico tiene que ver con la generación de “verdades objetivas” en este complejo mundo de la ética y el liderazgo. Para empezar, en el campo de la ética es preciso reconocer que no existe un concepto de “bien” que sea universalmente compartido, reconocido y accesible por vía de conocimiento empírico; sobre qué sea “lo bueno” o lo correcto ya desde principios del siglo XX existen críticas muy fundadas a la opción naturalista que pretendería que en ética existe una única verdad y que es posible llegar a ella científicamente. La conciencia de que el conocimiento ético es especial y distinto al empirismo científico es hoy mayoritaria en esa disciplina de conocimiento. En 1903, Moore escribió sus *Principia Ethica* y en ellos claramente postulaba la diferencia entre conocimiento científico y ético, destacando además que el concepto de “lo bueno en sí o lo bueno como fin” era indefinible y no analizable (Moore, 1997: p. 60). En esa línea, Wittgenstein (1997: p. 70) afirmaba que no se puede escribir un libro científico sobre asuntos sublimes y, dado que el lenguaje sólo expresa hechos, la ética, que trata de asuntos sobrenaturales, como el significado de la vida o el absoluto bien, choca contra los límites del lenguaje; en suma, trata de superar las paredes de la caja -la cárcel del lenguaje, en términos de Nietzsche-, y, por ello, no es ciencia. Hoy se han matizado esas opiniones; por ejemplo, Scanlon (1982) considera que la ética es parecida a la filosofía de las matemáticas: en ambas la verdad parece ser alcanzable simplemente pensando o razonando sobre ella; la observación o la experimentación pueden ayudar pero no son el método estándar. En ambos casos existe una definición de principios arbitrarios, o justificados arbitrariamente, y el razonamiento consiste en comprobar qué surge a partir de ellos. Rawls (1980), por su parte, considera que la ética no debe buscar la verdad, sino los principios más razonables -que permiten mejor el acuerdo- para nosotros, en tanto que personas libres e iguales, y miembros plenamente cooperativos de una sociedad democrática. El método que defiende es el del constructivismo kantiano, un razonamiento práctico que debe producir principios razonables sobre la base de generar unos procedimientos sociales adecuados, y coherentes con el concepto de persona moral y de “sociedad bien ordenada”. En este texto se adoptan estas posiciones constructivistas desde el punto de vista de la epistemología de la moral. Por ello, la objetividad de las reflexiones éticas que aquí surjan debe comprobarse mediante la coherencia del método y del razonamiento empleado, dados unos conceptos-modelo previamente asumidos.

En todo caso, y para volver al principio, este artículo, aun con toda su carga normativa, se sitúa en la estela de las reflexiones y estudios empíricos sobre la desafección -sobre todo en países desarrollados- y la apatía democrática -en algunos países en desarrollo-, compartiendo la tesis de que son esencialmente factores de rendimiento de la clase política los que explican este deterioro, y, dentro de los factores de rendimiento es, sobre todo, la corrupción y la consiguiente quiebra de fidelidad entre representantes y representados la que explica en gran medida la desafección y la falta de confianza (Della Porta, 2000; Pharr, 2000). De ahí que, siendo la corrupción un factor esencial en la pérdida de confianza, no se comparta la opinión de quienes no consideran grave ni peligroso para la legitimidad democrática tal deterioro de la confianza; pues, sobre todo cuando la corrupción se convierte en la forma normal de hacer las cosas, el deterioro de imagen dificulta la selección de los mejores para la conducción de asuntos públicos, al alejar de la política a candidatos honestos y competentes; además de atentar contra los principios fundamentales en que se sustenta la propia democracia -como la igualdad política-, reduciendo, con ello, su legitimidad normativa. Ahora bien, dicho esto, es necesario dejar claro que, en general, la desafección, y el deterioro que conlleva de la imagen de los políticos y la política, no son iguales ni en su contenido, ni en sus consecuencias según hablemos de países desarrollados o países en vías de desarrollo, y dentro de estos últimos especialmente en las democracias más recientes (Torcal, 2003), pues en muchas de ellas el deterioro de la imagen parte de situaciones ya fuertemente deterioradas, y las consecuencias para la consolidación y la mejora de la calidad democrática pueden ser más graves. La razón podría estar en la propia naturaleza de la corrupción en tales países, muchos de ellos azotados por una corrupción de naturaleza sistémica que impide su desarrollo político, social y económico.

## **II. La crisis de dirección política legitimada: ¿qué está pasando?**

Como es obvio, es muy difícil saber si la distancia entre gobernantes y gobernados, o más en concreto entre políticos y ciudadanía -por utilizar una distinción que se entienda, aunque no sea precisamente exacta-, es o no una característica estructural de la historia política y social de la humanidad, pero lo que es cierto es que hoy en día existe tal distancia y que desde la sociedad civil existe una visión negativa de la clase gobernante e, incluso, de los miembros de la propia sociedad civil dedicados profesionalmente a la política. Esta separación entre quienes representan y quienes son representados supone un reto de enorme trascendencia para la democracia, máxime para quienes normativamente propugnamos una recuperación del espíritu republicano y de las virtudes cívicas conexas como vía indispensable para la mejora de la calidad de la democracia.

En este documento nos preocupa el deterioro de la imagen de los políticos, de los partidos, de los parlamentos y, sobre todo, de la política. ¿Por qué la política es vista como algo oscuro e, incluso, sucio? ¿Por qué mucha gente en el mundo preferiría ser gobernada por expertos en lugar de por políticos? ¿Por qué los partidos políticos son tan ampliamente rechazados? Y nos preocupa porque no podemos estar de acuerdo con quienes defienden que este tipo y nivel de crítica a los políticos no tiene importancia para el sistema democrático, incluso que puede ser saludable. Es cierto que en democracias establecidas el desarrollo de una ciudadanía crítica puede ser positivo, pero la crítica debe ir acompañada de elogios cuando las cosas se hacen bien, y, sin embargo, los elogios a la clase política tienden a no existir, existe un “techo de cristal” en el elogio o el apoyo a la clase política. Además, en democracias no consolidadas, sobre todo de países en vías de desarrollo -aunque también en países desarrollados con democracia estable-, la crítica no siempre es fruto de una buena información y un análisis cuidadoso de las opciones presentes. También es cierto que la crisis de la representación puede llevar a nuevas formas de acción política más directa e inmediata, pero habría que ver si esas nuevas formas no generan más problemas que beneficios, especialmente cuando se toman en ambientes tensos, polarizados o guiados por el miedo, como demuestran los referenda sobre endurecimiento de penas por repetición de delitos. Finalmente, se podría aceptar que excelentes gobernantes han sufrido el rechazo popular por hacer lo que era mejor para todos, aunque no gustara (Pharr y Putnam, 2000), pero lo que

ya no es tan normal es que esa misma ciudadanía rechace reconocer, aunque sea a posteriori, los éxitos, y sitúe en el mismo cesto a los que aciertan y a los que se equivocan, al menos en la expresada imagen tópica del político y su actividad habitual. Los aciertos no cuentan, los fracasos sí.

Todos estos datos nos llevan a pensar que esa repetida y reforzada mala imagen no puede ser buena para la democracia. Para empezar, en democracia, hasta ahora, la forma de entrar, de consolidarse, de formarse en política ha sido a través de los partidos. Y no vemos cómo eso pueda cambiar sin graves deterioros para el sistema. La representación -única forma de organizar la democracia en territorios extensos y en sociedades complejas y pobladas como las presentes- requiere previsibilidad, sustentabilidad, coherencia, juicio y rendición de cuentas, y nada de eso podría ser ofertado por miles de candidatos sin partido luchando por el voto en elecciones abiertas y necesariamente caóticas. El gobierno que surgiera de un mundo así sería incapaz de tomar decisiones, de organizar políticas públicas estructuradas y coherentes, de asegurarse apoyo parlamentario, etc. Necesitamos esos instrumentos de mediación, de simplificación, de rendición de cuentas. De ahí que no podamos quedar impasibles ante su deterioro en imagen y en apoyo cívico. Del mismo modo, si los políticos son cada vez menos fiables para la ciudadanía, las elecciones tendrán cada vez un menor valor para los ciudadanos que aún voten. Si la política es una actividad despreciable, se producirá con el tiempo una selección adversa de participantes en la misma, es decir, a ella sólo acudirán los peores. Y así sucesivamente. Por todo ello, estimamos que el deterioro de imagen tiene importancia, y que preocuparse por tal deterioro es importante no sólo para la ciencia política, sino también para la mejora práctica del funcionamiento actual de la democracia.

Los datos que indican que existe un divorcio entre políticos -y con ello, de la política- y sociedad son numerosos. Si buscamos en algunas de las más prestigiosas encuestas que han analizado este fenómeno empíricamente nos encontraremos con una sorprendente sintonía en las tendencias globales. Tomemos por ejemplo la Encuesta Mundial de Valores (WVS) y agreguemos los datos de las encuestas de 1981-82, 1990-91, 1995-96 y 1999-2000 -más de 280.000 encuestas para 81 países-. En primer lugar, comparemos la importancia que se da a la política en relación con otras variables de la vida social (ver Cuadro N° 1).

**Cuadro N° 1**  
**Importancia otorgada a la política comparativamente (\*)**

<b>Cuán importante es:</b>	<b>1981-1996</b>	<b>1999-2000</b>
La familia	85,5	89,0
Los amigos	41,0	44,0
La diversión	33,7	33,0
El trabajo	62,7	65,0
La política	11,6	11,8

(\*) Porcentaje de respuestas “muy importante” a la pregunta “cuán importante es para su vida: la familia, los amigos, la diversión, el trabajo, la política”.

Fuente: World Values Survey, 1981, 1990, 1995, 2000 y elaboración propia.

Como quiera que, de acuerdo a otra pregunta similar, sólo le interesa mucho la política a un 11,6% de los encuestados -en 2000 bajó a un 10,4%- , el porcentaje de personas -de acuerdo a las encuestas de 1981, 1990 y 1995- que nunca se involucrarían en acciones de protesta o posicionamiento político son muy numerosas; por ejemplo, el 28,2% nunca firmaría una petición, el 55,7% nunca se uniría a un boicot, el 42,2% nunca acudiría a una manifestación, o el 72,1% jamás se declararía en huelga. Esos datos en 2000 son de 31,9% (no firmar petición), 53% (no boicot), 43,7% (no manifestación), y 68,1% (no huelgas).

Es curioso que la palabra democracia posea ahora tan excelentes connotaciones y la palabra política -siendo la espina dorsal de la democracia- tan nefastas. Según la World Values Survey (WVS)

de 2000, el 91% de los encuestados prefieren la democracia como sistema de gobierno, pero una gran parte de ellos desconfía de la política como forma de llevar adelante tal democracia. Es evidente que hay algo que falla. Y es evidente que falla porque es la acción política la que a través de sucesivas depuraciones permitió la consolidación de Estados guiados por principios de tolerancia y, finalmente, Estados democráticos. Una poliarquía necesita un orden social pluralista, y ese orden social pluralista se fundamenta en la capacidad de los actores sociales de usar los recursos políticos y las habilidades inherentes para negociar, dialogar, acordar sin usar la violencia (Dahl, 1971: p. 77). Siguiendo a Vallés (2000), la política son acciones o prácticas que realizan las personas para regular los conflictos sociales y cuyo resultado son decisiones obligatorias, incluso por la fuerza, para la comunidad. Por ello, cuanto menos política menos autorregulación y más imposición; cuanto menos política menos diálogo y más violencia. Es decir, inversamente, cuanto más política más democracia, pues normativamente la política permite conciliar “intereses divergentes dentro de una unidad de gobierno determinada, otorgándoles una parcela de poder proporcional a su importancia para el bienestar y la supervivencia del conjunto de la comunidad” (Crick, 2001: p. 22). Pero la hegemonía de las ideologías antipolíticas -el marxismo y el neoliberalismo lo son-, la expansión de la economía como instrumento de regulación social y las deshonestas prácticas de los propios políticos se han sumado para dar como resultado este rechazo a la conciliación de intereses a través del diálogo, y para abrir las puertas a la falsa esperanza de una milagrosa solución a los problemas sociales vía la actuación de los expertos, sobre todo económicos. En términos muy generales, para mucha gente, dada la imagen que se tiene de los partidos políticos, parece coherente una cierta huida de la preocupación y el interés por la política: si casi todos los políticos son deshonestos y la política es muy importante, la vida pública se convierte en una fuente de preocupación y sufrimiento constante; por ello, evitando la disonancia cognitiva, lo mejor será atribuir relativa importancia a la política, dado que no se puede cambiar la conducta de los líderes. Por fortuna, no todo el mundo opta por esta salida, y también se constata en las encuestas y en la práctica real la opción por cierta acción política dirigida a cambiar la conducta de los líderes o a intentar actuar políticamente al margen de ellos.

A continuación, analicemos la confianza que se otorga a los parlamentos, gobiernos y partidos políticos en comparación con otros actores sociales (ver Cuadro N° 2).

**Cuadro N° 2**  
**Confianza que inspiran los actores políticos en comparación con otros actores sociales (\*)**

<b>Actores sociales</b>	<b>1981-1996</b>	<b>1999-2000</b>
La Iglesia	59,4	62,1
Las Fuerzas Armadas	56,1	56,8
El sistema legal	51,6	N.d.
La prensa	43,0	41,8
La televisión	46,2	31,4
Los sindicatos	37,0	33,3
La policía	53,9	53,0
El Gobierno Central	41,2	28,9
El Parlamento	41,9	37,6
El servicio civil	44,0	40,3
Las empresas	46,2	34,4
Los partidos políticos	23,2	17,5

(\*) Suma de respuestas “gran o bastante” a la pregunta “cuánta confianza le ofrecen estas instituciones: la Iglesia, las Fuerzas Armadas, el sistema legal, la prensa, la televisión, los sindicatos, la policía, el Gobierno Central, el Parlamento, el servicio civil, las empresas, los partidos”.

N.d.: No disponible.

Fuente: World Values Survey, 1981, 1990, 1995, 2000 y elaboración propia.

En conjunto -aunque obviamente al ser encuestas globales las desviaciones estándar son elevadas y no en todos los países los datos son ni mucho menos similares-, ni los gobernantes actuales, ni los que pudieren surgir de los partidos de la oposición parecen generar confianza. De hecho, sólo un 3,7% se manifestaba muy satisfecho con los gobernantes actuales de su país, y, como ya anticipamos, en la encuesta de 2000 un 58% incluso preferiría que su país lo dirigieran expertos, no políticos. Consecuentemente, como quiera que los políticos no ofrecen confianza, el propio sistema político -necesariamente regido por políticos- tampoco la ofrece. En esta separación entre política-políticos y sociedad es de destacar también otra tabla en la que se puede comprobar cómo la sociedad valora el actual sistema político en comparación con el pasado y con el que creen que habrá en el futuro (ver Cuadro N° 3).

**Cuadro N° 3**  
**Comparación entre el sistema político actual, el pasado y el que se cree que vendrá (\*)**

Sistema político actual	A: 33,5 B: 8,4
Sistema político anterior	A: 25,1 B: 18,6
Sistema político futuro	A: 14,9 B: 28,4

(\*) Suma de respuestas muy negativas A (1 a 3) y muy positivas B (8 a 10) a la pregunta “A continuación usted observa una escala de 1 a 10, siendo 1 muy mal y 10 muy bien; dónde situaría usted en la escala: al anterior sistema político, al actual y al que cree que vendrá en el futuro”.

Fuente: World Values Survey, 1981, 1990, 1995 y elaboración propia.

Todos estos datos tienen su confirmación regional en un reciente estudio del PNUD (2004) para Latinoamérica, así (ver Cuadro N° 4):

**Cuadro N° 4**  
**Índice de confianza en instituciones y actores en América Latina (\*)**

Confianza en instituciones				
Poder Judicial	Gobierno	Municipios	Congreso	Índice
1,96	1,93	2,12	1,88	1,97

Confianza en actores		
Gente que dirige país	Partidos políticos	Índice
2,12	1,61	1,86

(\*) Al consultar a las personas el grado de confianza que tienen en cada una de las instituciones y actores que se mencionan, éstas pueden responder “Ninguna”, “Poca”, “Algo” y “Mucha”. A cada una de estas alternativas se les asigna valores de 1 a 4, respectivamente. Se calculó la confianza promedio de manera que entre más cercano a cuatro sea ese promedio, mayor será la confianza de los entrevistados en ese rubro. Para el cálculo de estos índices se suma el valor de las respuestas dadas a las preguntas que intervienen en el índice y se divide entre el número de preguntas, obteniendo así un promedio simple.

Fuente: Procesamiento de preguntas p17st, p34st y p36st del Latinobarómetro 2002 realizada por PNUD (2004).

La cuestión que surge ahora, vistos estos datos, es si expresan una tendencia sostenida o no. Ciertamente estamos ante estudios *cross-sectional*, no ante estudios longitudinales, pero los datos agregados demuestran que la tendencia hacia la pérdida de confianza son bastante claros, como se puede comprobar en diversos estudios (Dalton, 1999; Norris, 1999; Pharr y Putnam, 2000; Inglehart ...[et al], 2004, entre otros) y como se ve, en gran medida, en nuestros datos al comparar respuestas anteriores a la WVS con las del 2000.

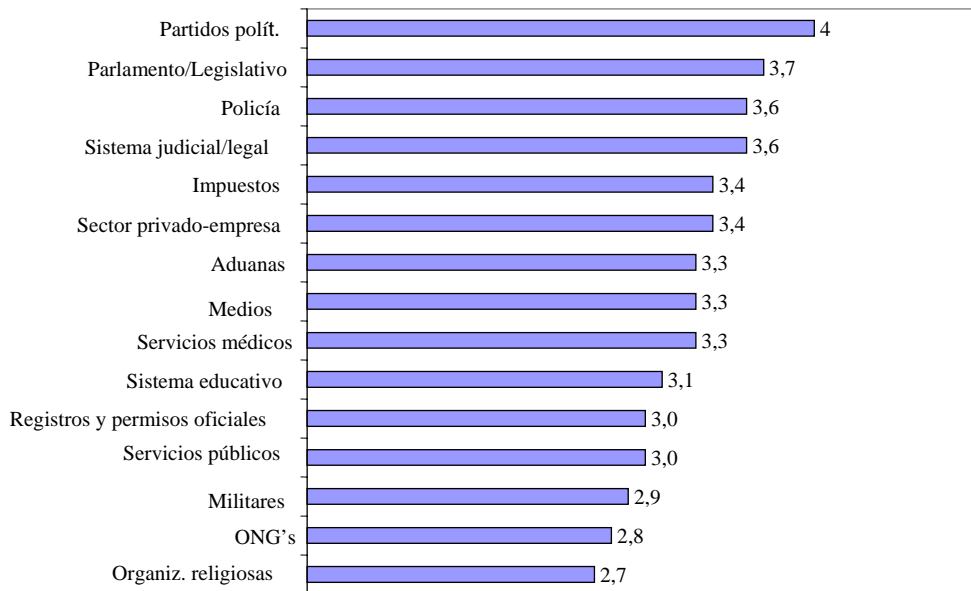
### III. ¿Por qué la desconfianza?

La siguiente pregunta que nos aparece inevitablemente, una vez contestada la anterior, es la del por qué de este actual divorcio y la tendencia que marca -aunque, repito, probablemente jamás hubo matrimonio estable y la unión de hecho seguramente siempre tuvo sus dificultades-. Putnam, Pharr y Dalton (2000) consideran que, al menos para los países más avanzados económica y socialmente, la baja confianza en los líderes democráticos es una función del rendimiento de éstos, el cambio de expectativas sociales y el papel de la información y comunicación actuales. En cuanto al rendimiento, existen tres factores clave a considerar para explicar el deterioro en la percepción del rendimiento: el declive en la capacidad para representar los intereses y deseos de la ciudadanía, el declive de la fidelidad o de la ética con la que los políticos actúan en representación de los/as ciudadanos/as, y, finalmente, el declive del capital social.

En este texto se defiende que, a nivel global, la principal razón por la que se está produciendo este deterioro de la confianza en la clase política y en la propia política como instrumento regulador, es la percepción ciudadana de una quiebra por parte de los responsables políticos del contrato de confianza mutua entre ellos y la ciudadanía; en suma, la quiebra de unas reglas éticas que, aunque no documentadas, forman parte de las convicciones de una buena parte de la ciudadanía sobre el deber ser de la actuación política. Por otra parte, esta percepción tiene a menudo bastante fundamento empírico y una notable caja de resonancia en los tratamientos informativos sobre la corrupción y el escándalo político. Finalmente, los efectos de esta quiebra superan los daños meramente simbólicos, deteriorando los rendimientos objetivos de los gobiernos y consolidando datos estructurales enormemente perversos para el progreso y el bienestar común. Curiosamente, esta quiebra se da por igual en países desarrollados y con democracias consolidadas que en países en desarrollo y con democracias débiles, pero su naturaleza y sus efectos son, sin embargo, bastante diferentes, dadas las condiciones de origen de que se parte.

Demostrar esta afirmación no es tarea fácil, pero, para empezar, es bastante claro que la conexión entre corrupción y partidos políticos está suficientemente generalizada en todo el mundo. El 9 de diciembre de 2004 se celebró el Día Mundial contra la Corrupción, y con ese motivo *Transparency International* presentó el Barómetro Global de la Corrupción de 2004. Este excelente instrumento de análisis mundial de la corrupción se basa en más de 50.000 entrevistas realizadas por Gallup International en 64 países, entre los meses de junio y septiembre de 2004. De las diferentes preguntas que se realizan en la entrevista, una de las más relevantes es la de “¿en qué medida considera que los siguientes sectores se ven afectados por la corrupción en su país/territorio?”. Los sectores seleccionados son 15. Y la respuesta posible se sitúa en una escala de 1 a 5, siendo 1 la respuesta a dar a las instituciones totalmente libres de corrupción y 5 la correspondiente a las instituciones radicalmente corruptas. Pues bien, en 36 de los 62 países abordados, los encuestados situaron a los partidos como la institución más corrupta, y a continuación se situó al poder legislativo. En promedio, los partidos políticos obtuvieron un 4 en todo el ámbito encuestado, aunque en algunos países, incluso, su calificación fue inferior (ver Cuadro N° 5).

**Cuadro N° 5**  
**Sectores e instituciones más afectados por la corrupción**  
 (1: nada corruptas - 5: extremadamente corruptas)



Fuente: Transparency International. Global Corruption Barometer 2004.

En línea con estos datos, en las propias “*World Values Survey*” analizadas se confirma esa percepción a nivel global; así, ante la pregunta sobre la extensión de la corrupción en su país, un 25% de los encuestados respondieron que creían que “casi todos” los responsables públicos estaban involucrados en actividades corruptas, y un 36,4% respondieron que “la mayoría”; sólo un 2,9% defendían la honestidad generalizada.

De estos datos tan concluyentes se deduciría que es normal desconfiar de instituciones a las que se atribuyen prácticas corruptas. Y que siendo los partidos y el parlamento los actores y la arena esencial de la acción política, la propia política se ve seriamente contaminada por la mala imagen de sus conductores. Siguiendo con nuestra argumentación, dada la correlación que defendemos, los países con menor corrupción deberían ser los que mayor interés por la política tuvieran y los que expresaran una mejor imagen de su parlamento y de su sistema democrático. Y viceversa. Pues bien, para empezar, la correlación entre corrupción y bajo interés por la política aunque es débil existe (-0,25). Así, como se ve en el Cuadro N° 6, la mayoría de las democracias con más baja corrupción son países comparativamente con un interés medio o alto por la política -la media mundial era de 45 en el año 2000. No obstante, en el interés por la política juegan factores idiosincrásicos que también habría que analizar caso por caso.

Por otra parte, la correlación negativa entre corrupción y confianza en el parlamento es muy baja desde una perspectiva global (-0,16), aun cuando en el ámbito europeo es mucho más elevada, del mismo modo que, en Europa, también existe una correlación negativa entre corrupción y satisfacción con la democracia (ver Cuadro N° 7). La razón de que globalmente la correlación sea estadísticamente no significativa, puede tener que ver, nuevamente, con circunstancias regionales y elementos culturales difícilmente homogeneizables. Pero a nivel europeo, los datos son bastante claros: los países menos corruptos tienen un grado de satisfacción con la democracia y una confianza en el parlamento mayor que los más corruptos.

Hechas estas comprobaciones, pasaremos a intentar analizar las razones de fondo en que se basa la tesis que aquí se defiende. Veamos, en primer lugar, por qué la percepción de ruptura del contrato se ha generalizado. Posteriormente, comprobaremos los efectos perversos que generan las actuaciones corruptas. Y, finalmente, haremos mención a la consolidación de situaciones estructurales negativas que la corrupción contribuye a mantener.

**Cuadro N° 6**  
**Índice de Percepción de Corrupción (IPC) e Interés en Política (IP) (\*)**

1	Finlandia	9,7 IPC - 36 IP
2	Nueva Zelanda	9,6 IPC - 60 IP
3	Dinamarca	9,5 IPC - 58 IP
	Islandia	9,5 IPC - 49 IP
5	Singapur	9,3 IPC - 36 IP
6	Suecia	9,2 IPC - 47 IP
7	Suiza	9,1 IPC - 55 IP
8	Noruega	8,9 IPC - 70 IP
9	Australia	8,8 IPC - 56 IP
10	Holanda	8,7 IPC - 63 IP
11	Reino Unido	8,6 IPC - 43 IP
12	Canadá	8,5 IPC - 53 IP
13	Austria	8,4 IPC - 61 IP
	Luxemburgo	8,4 IPC - 47 IP
15	Alemania	8,2 IPC - 73 IP
16	Hong Kong	8,0 IPC - N.d.
17	Bélgica	7,5 IPC - 35 IP
	Irlanda	7,5 IPC - 40 IP
	EE.UU.	7,5 IPC - 64 IP

(\*) Construido sobre la base del Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (ranking de los 20 países menos corruptos) y porcentaje de personas que respondieron con “muy” o “bastante” a la pregunta ¿Cuán interesado está usted en política? en la World Values Survey, 2000.

N.d.: No disponible.

Fuente: IPC 2005 de Transparency International y World Values Survey, 1990-2000.

**Cuadro N° 7**  
**Confianza en el parlamento y satisfacción con la democracia.**  
**Comparación entre democracias europeas**

<b>Países baja corrupción</b>	Mucha o bastante satisfacción democracia (%)	Mucha o bastante confianza parlamento (%)	<b>Países corrupción media</b>	Mucha o bastante satisfacción democracia (%)	Mucha o bastante confianza parlamento (%)
<b>Noruega</b>	86	70	<b>Italia</b>	36	34
<b>Finlandia</b>	57	44	<b>Grecia</b>	55	24
<b>Dinamarca</b>	67	49	<b>Chequia</b>	37	12
<b>Holanda</b>	74	55	<b>Hungría</b>	33	34
<b>Suecia</b>	60	51	<b>Polonia</b>	45	33

Fuente: World Values Survey, 2000.

### **La corrupción en sentido estricto y la corrupción política: diferencias**

En los estudios tradicionales sobre medición de la corrupción, la regla general está siendo la de medir la percepción de la corrupción, entendida ésta como actividad ilícita. Es decir, sobre todo se está midiendo la percepción de los sobornos y cohechos que los encuestados sufren personalmente y creen que sufren las otras empresas y/o ciudadanos que residen en un determinado país. Esta visión del problema ayuda enormemente en la construcción de índices comparativamente fiables, pero deja de lado la parte oculta del *iceberg*, es decir, toda la corrupción que se realiza bordeando los impedimentos legales, o usando la propia ley o utilizando la inacción como estrategia política de apoyo a situaciones injusta o corruptamente conseguidas. En suma, se tiende a medir la corrupción entendida en sentido jurídico.

Para el derecho sería corrupta toda acción de un sujeto público o privado que incumpla las normas jurídicas y viole las obligaciones del cargo con la finalidad de obtener beneficios privados personales o para un grupo del que forma parte el corrupto. Esta corrupción, en consecuencia, puede ser pública o privada. Para esta distinción, la clave está en el sujeto que actúa y en calidad de qué actúa. En suma, en la corrupción pública se trata de acciones u omisiones vinculadas al abuso de cargo público y al incumplimiento de normas jurídicas por parte de las personas con responsabilidades públicas. En la corrupción privada se trataría de acciones u omisiones vinculadas a un abuso de posición en el entorno de organizaciones privadas, con incumplimiento de las normas jurídicas que regulan los deberes del agente frente al principal. Pero en ambos casos con la finalidad de beneficiarse directa o indirectamente gracias a ese abuso. Tras la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, existen unas definiciones internacionales de los tipos penales más importantes asociados a la corrupción (artículos 15 al 23). Así: el soborno de funcionarios públicos nacionales y el cohecho realizado por estos mismos, el soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas, la malversación o peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito, el soborno en el sector privado, la malversación de bienes en el sector privado y el blanqueo del producto del delito. Cuando se pregunta por la percepción de corrupción y cuando se contesta, la idea de corrupción de referencia es la que surge del entramado de situaciones legalmente sancionadas de acuerdo con estos tipos penales. A favor del uso de este tipo de conceptos de corrupción se pueden emplear, al menos, dos tipos de argumentos. El primero, que son los únicos que permiten poner en marcha la maquinaria de la sanción estatal y de la cooperación sancionadora internacional, y, por ello, son los más eficaces en la lucha contra la corrupción. El segundo, que delimitan claramente lo que se puede y no se puede hacer, estableciendo los criterios morales mínimos que todos deben seguir. Sin estas definiciones, todo sería posible y el relativismo paralizante dominaría todo el debate.

Sin embargo, la corrupción no se agota en esos hechos penalmente sancionables. Porque existe un plural y diverso conjunto de acciones que, aunque las instituciones no las denominan directamente corrupción, los ciudadanos las consideran inmorales y deslegitimatorias de la acción política cotidiana. Cuanto más desarrollada es una economía más posibilidades existen de favorecer a quien otorga un contrato o elabora una norma favorable sin caer en los límites de lo penalmente sancionable. Por ejemplo, influyendo en medios de comunicación en los que existe capital propio para que den una buena imagen del gobierno que tan generosamente ha tratado a la empresa accionista. En las definiciones más precisas de corrupción ya no se limita ésta a los supuestos ilícitos, sino que se incluyen también aquellos actos en los que el uso del poder se realiza incumpliendo las normas morales socialmente compartidas. Así, por ejemplo, corrupción sería (Della Porta y Vanucci, 2002: p. 86): aquellas acciones u omisiones que tienen que ver con el uso abusivo de los recursos públicos para beneficios privados, a través de transacciones clandestinas que implican la violación de algún modelo de comportamiento. En esta definición se deja abierto de qué recursos públicos se trata, pues efectivamente la corrupción no implica necesariamente toma de decisiones favorables sobre concursos o licencias; también puede usarse la información para favorecer al corruptor, o para sancionar a competidores del indebidamente favorecido. En suma, lo que el

corruptor busca son dos tipos de beneficios: influencia sobre decisiones y/o información confidencial. Los beneficios privados para el corrupto son también muy amplios; pueden consistir en dinero, pero también en regalos no monetarios, y, últimamente, es muy importante el buen trato en medios de comunicación afines al corruptor. Esos beneficios privados pueden ir directamente al patrimonio del corrupto, pero también pueden ser usados para campañas electorales, incluso pueden ir destinados al partido directamente, sin beneficio directo para el corrupto. Finalmente, la definición incorporada permite considerar como corruptas conductas que no son sancionables penalmente, pero que sí lo son moralmente en el marco de lo que una comunidad democrática entiende como éticamente reprochable.

Esta definición ya nos sitúa muy cerca del concepto de corrupción política, que a los efectos de este texto es una corrupción diferente a la corrupción en sentido estricto de la que venimos hablando. Para Friedrich (1989), la corrupción pública existe cuando un responsable de un puesto público, con unas funciones y atribuciones definidas, es, por medios monetarios o de otra naturaleza no legalmente prevista, inducido a actuar favoreciendo a quien proporciona el beneficio y, por ello, dañando al público y a sus intereses. Esta definición podría incluir toda política pública o programa que se adopta o implanta considerando los intereses de sólo una parte afectada, dados los beneficios extras que esta parte puede proporcionar a los políticos o empleados públicos responsables de la decisión. O, incluso, toda acción tomada en el sentido de influir interesadamente a favor de una política pública dominada por tal interés privado, sin consideración de los efectos perjudiciales que tal acción pueda provocar sobre el interés común. Es corrupta, en definitiva, toda acción en la que el responsable público pone por delante el interés privado sobre el interés general. Ciertamente, esta idea de que los responsables públicos sirven al interés general ya implica una concepción determinada de la política y de la acción de gobierno, pero no muy alejada de lo que la ciudadanía entiende como deber ser de la política, de acuerdo a diversas encuestas. El “buen gobierno”, así pues, no consiste en favorecer a los que votaron al gobierno, ni en llevar adelante un programa indefectiblemente, sino en procurar, siendo coherentes en lo posible con el programa, tomar decisiones que beneficien a la comunidad en su conjunto. Ello implica una voluntad de objetividad e imparcialidad, de forma que se consideren los intereses de todos los afectados antes de tomar una u otra decisión. La corrupción, en consecuencia, puede realizarse actuando legalmente, pues cumpliendo la ley se puede perfectamente actuar buscando el interés privado y beneficiar a un sector social frente a la comunidad en su conjunto.

Con estas definiciones se abre un riquísimo debate sobre la actuación de los grupos de interés y sus conexiones con los responsables públicos de nivel superior. La influencia de los plutócratas sobre las decisiones y políticas públicas, cuando se hace por interés puramente privado, vía financiación de partidos o contribuciones a campañas, quedaría conectada a este concepto de corrupción, aun cuando fuera legal tal actuación (Heidenheimer y Johnston, 2000). Si, siguiendo el camino marcado por estas definiciones, nos preguntáramos qué es corrupción, la respuesta sería muy variada y tal vez excesivamente abierta. Corrupción sería por supuesto el tomar decisiones parciales por razones de beneficio monetario directo, como es el caso del soborno. Corrupción sería también la elaboración de normas en las que se beneficia a un sector social sobre el conjunto de la comunidad a cambio de beneficios privados directos o indirectos. Es evidente, por ello, que toda la discusión sobre sistemas de financiación de partidos políticos queda muy influenciada por este concepto de corrupción. También cobran otra dimensión las dificultades de ciertos políticos para aclarar de dónde provienen fondos para sus campañas. Corrupción sería pasar información de forma privilegiada a un actor individual o colectivo, a cambio de algún tipo de recompensa. O, sin ánimo exhaustivo, podría ser corrupción cualquier acto que beneficie a una parte de la sociedad a cambio de sus votos, cuando el interés general sea dañado con ello. Por ejemplo, hacer funcionarios a un grupo de interinos antes de las elecciones, a través de pruebas que no respetan el principio de igualdad y no garantizan plenamente la acreditación del mérito y la capacidad.

Pero aun habiendo avanzado bastante, no hemos captado hasta ahora la esencia de la corrupción política y lo que supone de deslegitimatorio para el sistema. Para ciertos autores e instituciones la corrupción política sería una parte de la corrupción en general que se diferenciaría del resto por la

naturaleza de sus autores. La corrupción política sería la que realizan los políticos y la corrupción administrativa la que realizan los funcionarios. Según Robin Hodess, editor del *Global Corruption Report* de *Transparency International*, la corrupción política es “el abuso del poder, que la ciudadanía a ellos confía, por parte de los líderes políticos con fines de beneficio privado, y con el objetivo de incrementar su poder o su riqueza” (2003: p. 11). Pero esta definición tiene dos problemas, el primero es el de la ambigüedad del concepto “líder político”, y el segundo, la dificultad de separar política y administración en los niveles superiores del sistema, por lo que preferimos no utilizarla. Por todo ello, a nuestros efectos, la corrupción política se caracteriza por la naturaleza del bien dañado (Philp, 1997). Y ese bien no es otro que la propia política.

En el concepto estricto de corrupción existía siempre como elemento de referencia moral una ética profesional, es decir, que de lo que se trataba es de que quienes ejercían determinados puestos y profesiones incumplían los deberes derivados de ellos -deber posicional- para obtener un beneficio privado indebido; esencialmente, abusaban del poder que se les reconocía funcionalmente para usarlo en beneficio propio, directo o indirecto. Pero en la corrupción política, lo que aparece como elemento moral de referencia no es una ética profesional sino una ética pública. Más aun, no existe un incumplimiento de deber profesional sino un incumplimiento de deber cívico. Y esto afecta no sólo a los líderes políticos -sean éstos los que sean-, sino a toda la ciudadanía. Si una persona vende su voto a cambio de una recompensa económica -salvo casos de pobreza extrema, donde la necesidad reduce la libertad de elección-, está actuando de forma corrupta políticamente. Y desde luego, si un partido quiebra las reglas del juego democrático e intenta abusar de su poder mediático para ganar las elecciones, también actúa de forma corrupta.

Los ciudadanos consideran que la corrupción anida en los partidos y en los representantes electos del pueblo. Pero los partidos son instituciones con miles de militantes en muchas ocasiones, y la tendencia social a considerar como corruptos a todos los miembros no parece que sea realmente cierta. Por ejemplo, un militante del PRI mexicano puede ser un autónomo que se dedica a vender “fajitas” en un mercado, y que hace su trabajo con honestidad y recibe las recompensas que la ley de la oferta y la demanda le otorga. No posee puesto público desde el que abusar. Sin embargo, los partidos son los instrumentos de selección de los líderes políticos y los principales actores de la política democrática, y la ciudadanía está diciendo que, como organizaciones, en su labor social están fracasando, y están fracasando porque su sistema de incentivos es, a menudo, perverso, porque no son coherentes con el deber ser de la política democrática, porque como actores colectivos están incumpliendo las obligaciones que se derivan de la acción política en una democracia. La corrupción de los partidos es corrupción política, es decir, corrupción *de* la política.

El Barómetro de Transparency International que antes se utilizó nos muestra que la ciudadanía acusa a los principales actores de la política democrática -los partidos políticos- de incumplir con sus deberes como tales actores; les acusa de ser incapaces de estar a la altura de lo que exige el *ethos* de la política democrática. No es tanto que se acuse a los partidos de seleccionar líderes que roban, porque en Finlandia, en el Reino Unido, en Portugal o en Canadá es raro encontrar casos de sobornos a líderes políticos relevantes y, sin embargo, en el Barómetro, en todos esos países los partidos están valorados como los sectores más corruptos. Y es que, sobre todo, se acusa a los partidos de deslegitimar la política al no cumplir con los deberes que se derivan de ella. Y se culpa a los partidos de gobierno y a los de oposición, dado que de lo que se culpa no es sólo de extorsionar -estas acciones sólo las pueden realizar los que ya están en el gobierno-, sino de mentir a la ciudadanía, actuar sectariamente, ser influidos indebidamente, no respetar ciertos principios básicos en que se funda la democracia, etc. Obviamente, también los ciudadanos tienen su parte de culpa, pero ésa ya es otra historia.

La ciudadanía en general -sobre todo en países con poliarquías estables- tiene una idea bastante clara sobre el fin de la política y del Estado, sobre su razón de ser, y tanto en un ámbito -la política- como en el otro -el Estado-, los partidos y sus representantes son los actores privilegiados en ambas arenas; de ahí que esos actores deban conformar su acción de acuerdo a la imagen que la ciudadanía

tiene del deber ser de la política y del Estado. Y en ese deber ser, la esencia está en la búsqueda del interés común respetando las reglas del juego político; búsqueda que comienza, sin duda, por el mantenimiento de la paz, para lo que, precisamente, se otorga al Estado el monopolio de la violencia legítima. De ahí que “la acción gubernamental se caracterice por su capacidad de regulación de los conflictos particulares y, sobre todo, por su capacidad para defender o encontrar un interés público o colectivo” (Brugué, Gomá y Subirats, 2005: p. 12). Pues bien, es precisamente la percepción de que los políticos no buscan el interés general lo que lleva a la desconfianza; es la percepción de que no tratan todas las preferencias por igual en la conducción del Estado -uno de los requisitos esenciales de la democracia (Dahl, 1971)- y/o de que en sus decisiones la búsqueda del poder prima sobre la búsqueda del bien común lo que deteriora las relaciones. Por ejemplo, en el Latinobarómetro de 2003, al preguntarse sobre el factor más importante para confiar en las instituciones públicas, se encontró como respuesta mayoritaria: “el trato a todos por igual”; de ahí que la ciudadanía demande un aparato del Estado al servicio de todos y no cooptado (Kliksberg, 2005: p. 83). En suma, es la corrupción de la política lo que genera esta separación entre representantes y representados, corrupción que incluye todo el conjunto de acciones políticas en que los partidos y sus representantes se embarcan rompiendo las reglas del juego -clientelismo, compra de votos, financiación fraudulenta...-, así como todos aquellos otros en los que anteponen el interés privado sobre el general -captura de políticas, abuso de poder, protección del crimen organizado, etc.

Un último dato para demostrar la percepción ciudadana sobre la corrupción política: según la WVS, en 1990, ante la pregunta “¿Hablando en general, usted diría que este país es dirigido por unos pocos grandes intereses preocupados sólo por ellos mismos o es dirigido en interés de toda la gente?”, el 55% de los encuestados respondían que por unos pocos grandes intereses; pero en 2000 dicha respuesta subió a un 67%, incluidas en esa tendencia casi todas las poliarquías consolidadas. La ciudadanía parece tener cada vez más claro que la política se está pervirtiendo, que existe un problema con la necesaria inclusividad propia de toda democracia, pues los actores políticos se oligarquizan y olvidan el interés común. No es sólo un problema de sobornos y tráfico de influencias; el fenómeno es mucho más complejo. De ahí que se desconfíe de los actores políticos incluso en países de bajísima corrupción en sentido estricto. Por supuesto que la situación en Bolivia no es la misma que en Dinamarca, y que no todos los políticos actúan igual, pero las tendencias globales van en la misma dirección porque la corrupción política sobrepasa la mera “mordida”.

### **La denuncia permanente, la sensibilidad exacerbada**

Para entender la actual dimensión del problema es preciso considerar, además, que la corrupción política es hoy día mucho más visible que en décadas anteriores, y lo es por al menos cinco razones. En primer lugar, el fin de la “guerra fría”, con el consiguiente abandono de la protección y del silenciamiento de las tropelías, por parte de Estados Unidos y Europa Occidental, de políticos corruptos pero útiles en la lucha contra el comunismo. Si Somoza fue sostenido por Estados Unidos durante décadas, Alemán ha sido procesado inmediatamente a su salida del gobierno gracias también a Estados Unidos; ahora ya no era útil pues la amenaza comunista desapareció de Nicaragua e, incluso, era disfuncional para la imagen estadounidense.

En segundo lugar, los cambios en la cultura política, con el declive gradual de la política ideológica y el ascenso de la política de la confianza. Los políticos tienen que ganarse la confianza de la gente mediante una “venta” de su carácter y honestidad. Con ello se transforma la esfera política, dado el cada vez mayor peso del poder simbólico en ella. La esfera política es “aquella esfera de acción e interacción que se ocupa de la adquisición y del ejercicio del poder político mediante el uso, entre otras cosas, del poder simbólico” (Thompson, 2001: p. 141). En el poder simbólico es muy importante el capital simbólico, es decir, la reputación y la imagen; por ello, promocionar la propia imagen y luchar por destruir la imagen del rival político es fundamental hoy en la lucha política. Máxime cuando hemos entrado en una fase de democracia “mediática”, en la que la personalidad televisiva de los candidatos es crucial para el

éxito electoral, lo que, a su vez, provoca una creciente visibilidad de los dirigentes políticos (Manin, 1998). Todo ello hace que la exposición de la ética propia y la denuncia de la corrupción ajena sean esenciales en la lucha política actual. La confusión del escándalo político con la corrupción es consecuencia inevitable de esta tendencia.

Tercero, todo este proceso de mediatización y publicidad de la política está generando unas demandas de gastos de campaña y sostenimiento de los partidos cada vez mayor (Doublet, 2003). En Estados Unidos, los costes de las campañas electorales, a precios constantes, se han multiplicado por diez entre 1976 y 2000 en las elecciones a congresistas, y por veinticinco entre 1960 y 2000 en las presidenciales. La campaña del año 2004 ha batido ya todos los récord anteriores, alcanzando la increíble suma de 1.400 millones de dólares en la lucha directa por la Casa Blanca, y de 3.900 millones de dólares en la suma total de presidenciales y parlamentarias, un 30% más que la campaña de 2000. La mayor parte de los gastos actuales de los partidos son de comunicación. Estos gastos son muy elevados, entre otras razones porque los precios lo son, dada la baja competencia que existe en este campo, donde muy pocas empresas solventes actúan. La consecuencia es que, a mayores gastos en comunicación, menor capacidad de autofinanciación de los partidos. Ante estas mayores necesidades, los partidos presionan por recibir mayores fondos públicos, pero también optan por obtener de forma pública, encubierta o ilegal fondos privados. Las consecuencias de estas financiaciones sobre las políticas públicas no son despreciables.

Cuarto, la separación entre el poder y la política provoca la presencia cada vez mayor del negocio privado en la propia política (Bauman, 2001). Si quienes deciden en numerosos asuntos de naturaleza colectiva no se encuentran en las sedes gubernamentales, es normal que, dando un paso más, utilicen ya las propias sedes gubernamentales para tomar decisiones. Las múltiples privatizaciones, subcontrataciones y concesiones de todo tipo permiten que desde el sector privado se influya en la toma de decisiones públicas; pero más importante aun es la estrategia de *revolving doors*, que permite a los decisores del sector privado sentarse en despachos públicos durante un período de tiempo y, tras ayudar desde dentro de la política al negocio, retornar a recoger las ganancias en la empresa privada.

Quinto, en los países más avanzados se ha desarrollado una cultura de desconfianza frente al poder y una mayor preocupación por la forma en que se ejerce el gobierno (Inglehart, 1998; Inglehart ...[et al], 2004). Estos valores postmodernos hacen que la ciudadanía sea más exigente y crítica frente a las distintas variantes de corrupción. Pero en los países menos desarrollados también existe una conciencia cada vez mayor del problema, por la incorporación a la agenda pública del mismo, por la propia dinámica de confrontación y acusación mutua de corrupción entre políticos locales, y por el papel de la prensa en esta materia. De hecho, en el último Latinobarómetro la corrupción aparece, agregadamente, como el cuarto problema más importante en los países encuestados. Además, y reforzando lo anterior, la vigilancia y los cambios producidos en las tecnologías de la comunicación, cada vez más sofisticadas y más al alcance de cualquiera, provocan que la privacidad y el secretismo hoy sean más difíciles, a lo cual se añade que la cultura periodística ha cambiado (Thompson, 2001). Los códigos y convenciones periodísticos que hasta hace poco disuadían de penetrar en las vidas privadas de los políticos o funcionarios, hoy se han relajado, y en algunos medios se han abandonado totalmente, lo que hace que las denuncias de corrupción y las informaciones sobre la ausencia de virtudes morales de los políticos sean hoy moneda corriente en la prensa.

Todos estos aspectos, en su conjunto, nos llevan a afirmar que la corrupción es hoy, por desgracia, uno de los temas estrella de la política y de la economía, nacional e internacionalmente. Y su presencia mediática amplifica la sensación de quiebra de la relación de confianza.

### **Los efectos de la corrupción**

Un aspecto a menudo olvidado de la corrupción, cuando se trata de medir su relación con la desconfianza en los líderes públicos, es el de sus efectos sobre el rendimiento por resultados del gobierno y sobre la legitimidad de la acción pública. La corrupción es clave para entender muchos

fracasos en políticas y decisiones gubernamentales, y también lo es para comprender por qué muchos problemas no se solucionan. Cuando se habla de fracasos en políticas económicas y sociales la corrupción suele estar detrás. Esta idea ha estado en la base de toda la estrategia de gobernabilidad de distintos organismos financieros internacionales últimamente, es decir, la corrupción impide el desarrollo porque impide gobernar eficaz y eficientemente. Lo que es más novedoso es que estos organismos multilaterales empiezan a entender que esas dificultades que la corrupción genera afectan no sólo a países en desarrollo, sino también a países desarrollados, sobre todo en el sur de Europa (Kaufmann, 2005). Veamos cómo influye la corrupción en la legitimidad política y en el desarrollo económico.

La legitimidad política de la democracia es deteriorada con la corrupción porque ésta genera un gobierno ineficaz, injusto e ineficiente (Della Porta y Vannucci, 1997; Della Porta, 2000); desde una perspectiva de cultura cívica, la corrupción genera mal capital social (Levi, 1996), es decir, genera todo un conjunto de redes opacas y oscuras que tienen por objetivo el abuso de los fondos públicos, la adquisición de privilegios indebidos y la generación de unas reglas del juego que aseguran el funcionamiento de la actividad delictiva sin denuncias ni filtraciones. Cuando estas redes tienen éxito se expanden, destruyendo en la práctica el funcionamiento eficaz del Estado de Derecho y la eficiencia gubernamental. La percepción de la existencia de esa corrupción generalizada arrastra a la pérdida de confianza en el gobierno, en sus instituciones, e incluso a la pérdida de confianza en el sistema en general. A partir de ese momento de percepción, se producen dos efectos muy peligrosos para el sistema: 1) la mayoría de la gente asume que la forma de acceder a derechos es entrando en las redes de corrupción, con lo que se generaliza el sistema y se convierte en parte de la normalidad; 2) el voto tiende a sostenerse sobre bases de interés personal y directo en que un determinado patrón siga en el poder, no sobre principios de compromiso cívico y cercanía a unas ideas. Poca gente tiene confianza en el gobierno o en sus instituciones, pero sí hay mucho interés en votar a favor de los amigos distribuidores de prebendas. La sociedad se envilece políticamente, pues usa el voto para promocionar intereses particulares y directos, y no para buscar el bien común. Con todo esto, la democracia pierde legitimidad y, por ello, se debilitan sus instituciones, con lo que se colonizan aún más por los partidos clientelistas y los políticos corruptos. La culminación de todo este círculo vicioso llega cuando el crimen organizado penetra en las redes políticas y la extorsión violenta se institucionaliza. Por supuesto, todo este proceso, además de distorsionar la producción y recepción de demandas públicas, eleva los costes de la acción gubernamental y promueve el éxito de empresarios políticos en detrimento de los buenos empresarios. Con ello, entramos en los efectos económicos de la corrupción.

El Instituto del Banco Mundial y otros investigadores (i.e. Mauro, 1995; Tanzi y Davoodi, 2001; Kauffman, Kraay y Zoido-Lobaton, 1999, 2000; Wei, 1997; Ades y Di Tella, 1997; Rose-Ackerman, 2001; Della Porta y Vannucci, 1997; Thomas ...[et al], 2000) han estudiado científicamente estos efectos y han dejado claro que la corrupción afecta negativamente el crecimiento y el desarrollo. En concreto:

1. Incrementa la inversión pública pero reduce su productividad; así, si la corrupción de Singapur ascendiera a los niveles de Pakistán, ello incrementaría el gasto público como porcentaje del PIB en 1,6 puntos y reduciría los ingresos públicos sobre el PIB en 10 puntos porcentuales. En otro ejemplo, tras los procesos italianos de Mani Pulite, en Milán los costes por kilómetro en línea de metro cayeron un 57%, y la construcción de la terminal del nuevo aeropuerto redujo sus costes en un 59%.

2. Incrementa los gastos corrientes vinculados a políticas improductivas, aumentando el gasto público ineficiente; por ejemplo, ordenadores en lugares que apenas tienen luz eléctrica o equipos médicos muy sofisticados en hospitales que carecen de lo elemental.

3. Reduce la calidad de las infraestructuras existentes, pues el rápido deterioro favorece la repetición del negocio; así ocurre que las carreteras en países altamente corruptos están continuamente reparándose, con lo que el funcionario percibe comisión por cada contrato de reparación y el empresario corruptor se ahorra costes con la baja calidad de los productos usados. También fallan servicios públicos esenciales -

agua, electricidad, etc.- dados los desincentivos para invertir en un adecuado mantenimiento de la infraestructura y redes necesarias para el servicio.

4. Disminuye los ingresos del gobierno, pues favorece el dinero negro, el contrabando y la evasión fiscal. Además, obliga a esfuerzos importantes en el blanqueo de capitales, con los consiguientes costes de oportunidad. Los costes de oportunidad a que lleva la corrupción son elevados, pues se ha de emplear bastante tiempo en ocultar datos, gestionar la información, lavar dinero, etc.

5. Actúa como un impuesto arbitrario, especialmente cuando la corrupción no está centralizada. Los actores económicos no saben muy bien cuánto les va a costar cada transacción y tampoco tienen asegurada la contraprestación cuando el negocio está muy fragmentado.

6. Distorsiona los incentivos y produce una selección adversa de élites: los más capaces y de más talento se dedican a la “búsqueda de rentas” en lugar de a la actividad productiva.

7. Reduce la capacidad del gobierno de imponer controles regulatorios e inspecciones para corregir los fallos de mercado.

8. Distorsiona el papel del Estado como garante de derechos de propiedad o asegurador del cumplimiento de los contratos. Aquí la corrupción judicial es fundamental para explicar esta degradación del papel del Estado. La corrupción judicial destruye la seguridad jurídica y crea un clima de arbitrariedad que impide toda previsibilidad y estrategia económica a medio y largo plazo. Lo mismo ocurre con un sistema corrupto de registro de propiedad o fe pública en los contratos. Los datos sobre corrupción judicial precisamente han empeorado en los países de la OCDE en los últimos seis años (Kauffman, 2005).

9. Reduce la inversión y, por ello, la tasa de crecimiento. Si Filipinas redujera su corrupción a la de Singapur, incrementaría la inversión como porcentaje del PIB en 6,6 puntos porcentuales.

10. Reduce los gastos en educación y salud, por ser áreas donde es más difícil obtener grandes beneficios, y aumenta los gastos militares, por ser una partida de gasto donde los beneficios son muy altos.

11. Reduce la inversión extranjera directa, pues la corrupción opera como un impuesto a las empresas. De hecho, si a Singapur le aplicáramos el nivel de corrupción de México sería como incrementar el tipo impositivo marginal sobre las empresas en 20 puntos porcentuales.

12. Frente a la idea de que la corrupción engrasa el sistema burocrático y permite a las empresas ser más productivas, diversos estudios muestran que la corrupción tiende a incrementarse naturalmente, y que los cohechos exigidos son cada vez mayores y más extendidos, ahogando finalmente a las empresas: la corrupción es arena y no aceite para la economía de un país y de las propias empresas corruptoras. En un estudio de Kauffman y Wei (citado en Thomas ...[et al], 2000), tras usar datos de dos encuestas independientes que entrevistaron a más de 6.000 empresas en 75 países, se halló que las empresas que pagan más sobornos administrativos pierden más tiempo con los burócratas que aquellas que no pagan, y además, no por ello ganan más.

13. Promociona la presión para el impago de impuestos a cambio de beneficios económicos a los recaudadores, además de la eliminación de normas que perjudiquen fiscalmente a los corruptores.

14. La corrupción incentiva el pago de sobornos para la obtención de contratos o para la concesión de empresas privatizadas, pero estos contratistas o adquirentes tienden a maximizar el beneficio a corto plazo, dada la inseguridad con la que operan en un mercado donde todo depende del mantenimiento en el poder de políticos amigos. Los resultados para la economía nacional y los destinatarios son muy perjudiciales.

15. La corrupción incrementa la desigualdad de ingresos y la pobreza; en concreto, incrementa la mortalidad infantil y reduce la esperanza de vida y la alfabetización. En Ecuador, por ejemplo, los hogares más pobres deben gastar cuatro veces más en sobornos, como porcentaje de sus ingresos, que los hogares más ricos, si quieren acceder a servicios públicos.

Incluso en estudios recientes sobre los problemas de gobernabilidad derivados de la amenaza terrorista, la corrupción aparece también como un factor esencial para la operatividad de las redes

terroristas (Raab y Brinton Milward, 2003). En suma, sus efectos indirectos sobre la deficiente gobernabilidad en múltiples países son extensos y profundos.

### **La consolidación de factores estructurales adversos**

Pero por si fuera poco, la corrupción es responsable, también, sobre todo en países en vías de desarrollo, de la consolidación de factores estructurales que impiden el desarrollo e, incluso, el buen funcionamiento de la democracia. Esencialmente, la corrupción favorece la desigualdad, lo que, a su vez, favorece la desconfianza interpersonal. También es cierto que la relación es inversa: la desigualdad favorece la desconfianza, lo que, a su vez, favorece la corrupción. En suma, estamos ante un círculo vicioso ciertamente destructivo.

Los datos sobre la correlación entre desigualdad y corrupción son claros y determinantes. Incluso con un concepto de corrupción minimalista, como es el que usarían los juristas, centrado esencialmente en conductas penalmente sancionables -sobornos, cohechos-, los datos de las encuestas mundiales de percepción de la corrupción nos indican fehacientemente que los países con corrupción más baja son los que poseen una menor desigualdad, medida con el Índice Gini o con otros más completos. Ciertamente, países como los escandinavos ocupan una y otra vez el ranking de países menos corruptos. Y todos los países con corrupción muy elevada son países con desigualdades elevadas.

En relación con la dimensión estructural de la desigualdad, se puede comprobar cómo las sociedades con desigualdad elevada se caracterizan por una baja movilidad entre estamentos sociales y una alta estabilidad de las élites, circunstancia que crea redes verticales de clientelismo y densas redes horizontales entre élites en las que anida la corrupción. En estas sociedades, los mecanismos de control social están infradesarrollados y la distribución del poder es muy inequitativa; por ello, las élites pueden aprovecharse del control propio sobre la justicia, los medios de comunicación y el conocimiento (Karstedt, 2002). Obviamente, como el sistema opera en un círculo vicioso, cuanto más corrupción existe, también existe más desigualdad y viceversa.

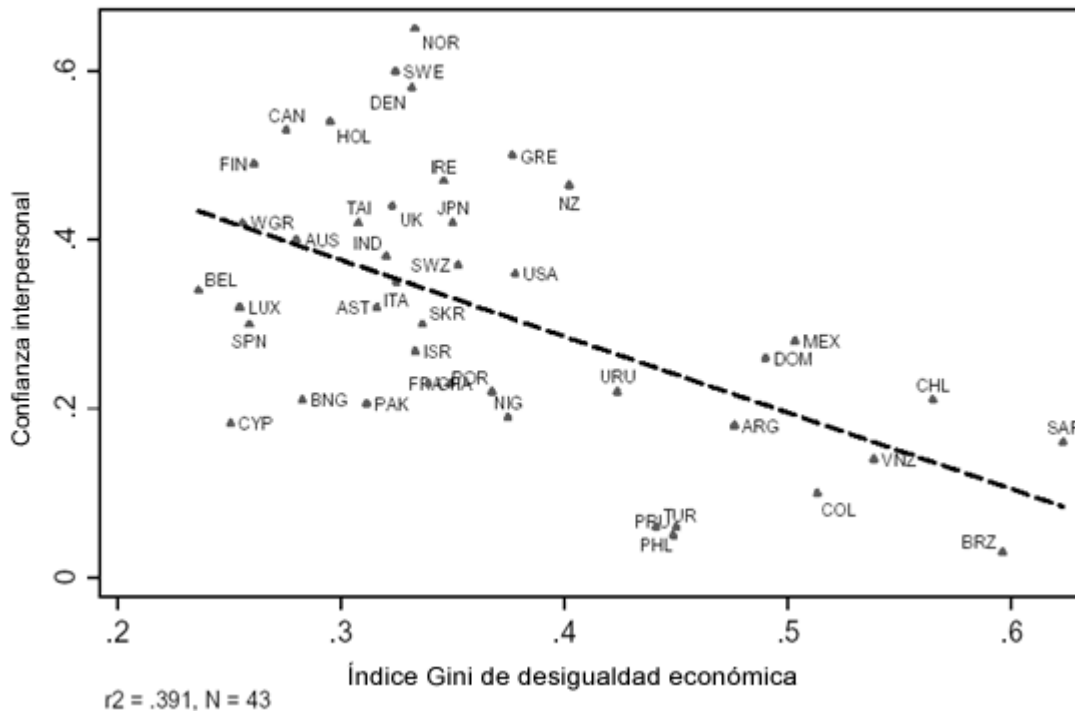
Aunque es más difícil de medir, también la desigualdad psicológica, es decir, la aceptación de la dominación internalizada, enraizada en la cultura de la sociedad, es un factor impulsor de la corrupción; cuando las personas asumen que son inferiores con respecto a otros, incluso si se les provee de bienes primarios y derechos para defenderse, no los usan y vuelven a aceptar la dominación arbitraria. Esta idea nos lleva a recordar la excelente tesis de Sen (1995), en la que nos argumenta convincentemente que la igualdad exige una capacidad básica igual no sólo de bienes materiales o ingresos económicos suficientes, sino que también requiere una capacidad cultural, económica y social para actuar libremente. La dimensión cultural de la desigualdad la expresan encuestas sobre la *distancia de poder*, basadas en la medición de patrones valorativos que legitiman y apoyan las relaciones de poder jerárquicas. Existen sociedades donde es muy elevada esta aceptación de que existen elites y que deben mandar por su superior conocimiento y/o fuerza. En estas sociedades, como consecuencia de lo anterior, existe un elevado sentimiento de inseguridad, con la consiguiente desconfianza, fruto de las relaciones de dependencia y obediencia, así como de la falta de control de la arbitrariedad de las élites.

Todos estos elementos culturales y estructurales han sido medidos a través de distintas fuentes - coeficiente Gini, renta per cápita, nivel de confianza intersubjetiva, distancia de poder, porcentaje de mujeres que alcanzan el nivel secundario de educación-, para 35 países (Karstedt, 2002), y los resultados demuestran que todas las dimensiones estructurales de la desigualdad tienen una fuerte correlación con el índice de percepción de la corrupción de *Transparency International*: sociedades con altos niveles de desigualdad en los ingresos tienen altos niveles de corrupción, mientras que aquellas con bajos niveles de desigualdad tienen bajos niveles de corrupción. Curiosamente, aunque en la desigualdad estructural la correlación no es lineal, es decir, que cuando se alcanza un cierto grado de igualdad ya los resultados de corrupción son mucho más imprevisibles, sin embargo, en la desigualdad psicológica y cultural la correlación sigue siendo lineal: a más desigualdad psicológica más corrupción y viceversa.

Pero, además, estudios recientes nos muestran que la desigualdad correlaciona con bajos niveles de confianza interpersonal (Rothstein y Uslaner, 2005). La confianza generalizada es fundamental para la generación de solidaridad social; cuando la gente confía en general en los demás tiende a sentirse parte de un mismo proyecto y a ser más solidaria. Los países con mayor nivel de confianza interpersonal tienden a ser más igualitarios (ver Figura N° 1). La desigualdad, sin embargo, promueve un desarrollo de la confianza particularista, una confianza en los de la propia clase o en los del propio círculo familiar, social, religioso, pero destruye la confianza generalizada. La confianza generalizada no surge en sociedades jerarquizadas, con rígidas divisiones sociales y una distribución del poder extremadamente inequitativa. La propia democracia tiene en ese ámbito graves dificultades de funcionamiento (Dahl, 1971: pp. 81 y ss). Los países escandinavos, con sus políticas universalistas de protección social son el mejor ejemplo de cómo conseguir un círculo virtuoso de confianza generalizada y relativa igualdad. Por el contrario, en Latinoamérica nos encontramos con la situación inversa: desigualdades exacerbadas que promueven una desconfianza que impide, precisamente, el desarrollo de políticas de solidaridad y redistribución.

**Figura N° 1**

**Confianza interpersonal y desigualdad económica**  
(Se excluyen las actuales y las ex-naciones comunistas)



Fuente: Rothstein y Uslaner, 2005.

Ahora bien, ese impedimento también tiene mucho que ver con la existencia de corrupción. En primer lugar, la desigualdad hace que se vea el sistema como injusto, que la riqueza y el poder se perciban conectados con la propia corrupción, y esa visión favorece el uso de mecanismos corruptos para conseguir también el acceso al poder o la riqueza; de hecho, un problema de una parte importante de la izquierda latinoamericana ha sido el creer que debían usar los mismos medios que los partidos tradicionales para acceder al poder, y que ya desde el poder cambiarían las cosas, pero esos medios han sido un cáncer que han impedido, después, precisamente el cambio.

Segundo, la desigualdad elevada provoca una distribución también muy desigual del poder, de ahí que las instituciones públicas, a pesar de lo que digan las normas, funcionen de forma discriminatoria y

parcial. Esas discriminaciones, unidas a la necesidad de acceder a bienes y permisos públicos, llevan a aceptar la inclusión en redes clientelistas como mecanismo normal de acceso a lo esencial. La ciudadanía acepta la corrupción a nivel personal aunque la critique a nivel colectivo.

Tercero, cuando surgen políticas que podrían paliar situaciones de pobreza o desigualdad extrema, el subdesarrollo profesional y la propia corrupción de la burocracia impiden una implantación mínimamente eficaz. Finalmente, la desigualdad es caldo de cultivo del capital social negativo, de todo un conjunto de redes de extorsión, de favores mutuos entre oligarquías, que aseguran la impunidad y lanzan el mensaje de que ésa es la forma normal de lograr las cosas. Lo que, a su vez, impide la generación de políticas sociales universalistas y eficaces que podrían reducir la desigualdad y generar con ello confianza intersubjetiva. Para empezar, porque nadie tiene incentivos para pagar impuestos.

#### **IV. ¿Qué hacer? Algunas conclusiones**

Si la desconfianza hacia la clase política y el rechazo a la propia política son un problema importante para nuestras democracias, y si una de las causas fundamentales -tal vez la fundamental- de ese rechazo es la corrupción política, parece claro que la solución pasa por reducir tal corrupción y por fortalecer un liderazgo público basado en el respeto a los principios y valores de la democracia; un liderazgo que renueve los lazos de confianza entre representantes y representados. Por supuesto que este fortalecimiento es mucho más necesario en unos países que en otros, y también que es mucho más difícil en ciertos países que en otros. Pero en todas las democracias esta relegitimación de la acción política parece necesaria. A continuación se van a ofrecer unas propuestas que tratan de auxiliar en ese camino, conscientes de que no son sino faros diversos que ayudan a no chocar con las rocas, pero que por sí mismos no enseñan a navegar. La prudente combinación de la ética de la responsabilidad y la de la convicción no puede enseñarse con reglas generales ni catecismos concretos. Y al final, la política se ejerce en un entorno de conflictos y dilemas que impiden la impecabilidad: la perfecta combinación de principios contradictorios e intereses divergentes es imposible (Del Águila, 2000). Aun así, y precisamente por ello, la recuperación de los principios esenciales y su asunción por la clase política se entiende como prioritaria.

Para comenzar, es necesario que las personas que dirigen los partidos, máxime si están gobernando, recuperen el interés general como guía de sus acciones. Se ha dicho que el interés general es un concepto indeterminado, y es cierto, pues depende de la visión de la realidad social de cada partido y de su forma de priorizar soluciones. Es también cierto que, para empezar, se expresa en diversos y, a veces, contradictorios programas políticos. Al final, la ciudadanía votará y elegirá el programa que mejor entiende que resuelve sus problemas y los de la sociedad en que vive. Pero esa libertad de plasmar opciones es incompatible con la captura de las políticas por grandes grupos de interés. Si los programas de los grandes partidos están ya capturados en su origen por grandes grupos de interés, lo que se oferta a la ciudadanía no expresa el interés general, sino el de unos pocos. Esta captura es más común de lo que parece, máxime cuando las necesidades de financiación de los partidos hacen a éstos dependientes de la “generosidad” de grandes bancos y corporaciones, favoreciendo con ello el veto a ciertas opciones de política que dañarían intereses consolidados de dichos financiadores. Un ejemplo típico es la política sanitaria estadounidense, basada en un modelo ineficiente e insolidario que casi nadie se atreve a retar. Recuperar la libertad de oferta es una de las reglas que los partidos políticos deberían considerar. El camino pasa, obviamente, por la reforma de la normativa de financiación de los partidos políticos.

En segundo lugar, el interés general debe guiar también la mediación política. La mediación política es el filtro a través del cual los intereses ciudadanos son articulados y agregados, y su tarea consiste en identificar e interpretar las necesidades y deseos de la población, seleccionar y generalizar aquellos que pueden ser expresados en términos políticos, proponer, justificar y criticar políticas y medidas para alcanzar tales fines o, cuando sea necesario, explicar por qué no pueden ser alcanzados (Pizzorno, citado por Della Porta, 2000: p. 218). En múltiples ocasiones los intereses y deseos de la población son obviados no porque sean de imposible realización, sino porque hay otras opciones más rentables para los decisores públicos, opciones que permiten financiar mejor al partido o que permiten ganancias superiores en el

ámbito personal. En determinados países con gravísimos problemas sociales, los gastos militares son enormes, sin que exista riesgo real de ataque foráneo; la explicación por desgracia tiene que ver con los elevados porcentajes que reciben ciertos políticos en los sobornos derivados de la compra de armamento sofisticado, ya que se trata de un tipo de contrato opaco y de difícil estandarización. Otro ejemplo más común aun es la cantidad de obras públicas innecesarias, vinculadas a la necesidad de mantener engrasada la red de corrupción. Frente a este tipo de prácticas, el recordar que la mediación política se fundamenta en la búsqueda del interés general no parece que sea algo superfluo.

Tercero, la construcción de la agenda gubernamental y la toma de decisiones públicas deben estar guiadas por el interés general, pero para evitar el solipsismo es preciso abrir las puertas del gobierno a la rendición de cuentas y a la participación ciudadana: hay que explicar, informar, escuchar, conocer. El interés general se expresa también en la construcción de instituciones, instrumentos y mecanismos que permitan la participación en igualdad de condiciones de los afectados por las políticas; hasta dónde llegue la capacidad de decisión ciudadana dependerá de los tipos de política y de la responsabilidad del político impulsor, pero, en todo caso, abrir una puerta a las opiniones y criterios ciudadanos es fortalecer la legitimidad de la acción pública, no debilitarla. Del mismo modo, respetar y, más aun, reforzar la rendición de cuentas es defender el interés general. La eficaz rendición de cuentas en todas sus dimensiones - jerárquica, legal, profesional, política- convierte la gestión pública en un difícil ejercicio de malabarismo, pero un ejercicio necesario para la democracia (Radin, 2002). En la construcción de valor público, la evaluación de las actividades precedentes y en ejercicio es esencial para evitar la persistencia de errores y para construir decisiones sensatas para el futuro (Moore, 1995; Cunill y Ospina, 2003; Echebarría ...[et al], 2005). La democracia es esencialmente procedimiento, pero ese procedimiento debe ser imparcial para que los resultados no se distorsionen; de ahí este tercer consejo para el ejercicio del liderazgo público.

Cuarto, sobre todo, la acción política en democracia debe tener como referentes de su actuación los principios en que se fundamenta normativamente el régimen democrático. Cuando los ciudadanos en todo el mundo consideran la democracia como el mejor régimen político posible, esa visión ideal de la democracia tiene que ver con la suma de principios que ella conlleva. Que los ciudadanos sepan expresarlos o no es ahora secundario, pero en su visión abstracta y general esas referencias normativas existen. Esos principios son (Dahl, 1992): 1) El principio de igualdad intrínseca, que implica que hay que aceptar que cada persona tiene derecho a definir su propia idea de lo que es el bien y la vida buena, y a adquirir un sentido de la justicia. 2) El principio de la consideración equitativa de los intereses, que implica que para considerar de forma imparcial los intereses de cada persona en un proceso de toma de decisiones colectivas todos deben ser tratados equitativamente, y deben ser divulgados los intereses de quienes están involucrados en dicha toma de decisiones. 3) La presunción de la autonomía personal, que implica reconocer a las personas la capacidad de revisar sus propios fines, y de ahí la capacidad de decidir sobre los principios morales a través de la reflexión; por ello, nadie está mejor capacitado que uno mismo para saber si las políticas promueven sus intereses. 4) El principio categórico de la igualdad, que consiste en que todas y todos los ciudadanos están calificados para autogobernarse. Esto implica, en términos institucionales, derecho de sufragio, igualdad de oportunidades de los candidatos, neutralidad del gobierno en la organización del proceso electoral, etc.

La corrupción política en sus diferentes variantes supone una violación de estos principios, una ruptura de las reglas del juego que impide que la democracia mantenga todo su valor normativo. La percepción de la generalización de este fraude, con mayor o menor intensidad en unos u otros países, y siempre con notables y destacables excepciones personales y grupales, es el origen de la desconfianza hacia los políticos en las democracias contemporáneas. Relegitimar la acción política y recuperar niveles aceptables de confianza requerirá una transformación en el liderazgo político, basado en la asunción de que la honestidad tiene valor en sí, y si no, que, al menos, tarde o temprano tendrá recompensa. Y ahí es donde ahora llega la responsabilidad ciudadana, que consiste en hacer que la honestidad sea siempre recompensada o, al menos, que la corrupción sea siempre sancionada.

## Bibliografía

- Ades, A. y Di Tella, R. (1997), "The New Economics of Corruption: a Survey and Some New Results", en *Political Corruption*, P. Heywood (ed.), Oxford, Blackwell Publishers.
- Bauman, Z. (2001), *En busca de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Brugué, J.; Gomá, R.; y Subirats, J. (2005), "Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 32, Caracas, junio, pp. 5-18.
- Crick, B. (2001), *En defensa de la política*, Barcelona, Kriterion Tusquets.
- Cunill, N. y Ospina, S. (eds.) (2003), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Caracas, CLAD, AECI/MAP/FIIAPP.
- Dahl, R. A. (1971), *Polyarchy*, New Haven, Yale University Press.
- \_\_\_\_\_ (1992), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós.
- Dalton, R. J. (1999), "Political Support in Advanced Industrial Countries", en *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Pippa Norris (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Del Águila, R. (2000), *La senda del mal*, Madrid, Taurus.
- Della Porta, D. (2000), "Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption", en *Disaffected Democracies*, S. J. Pharr y R. D. Putnam (eds.), Princeton, Princeton University Press.
- Della Porta, D. y Vanucci, A. (1997), "The 'Perverse Effects' of Political Corruption", en *Political Corruption*, P. Heywood (ed.), Oxford, Blackwell Publishers.
- \_\_\_\_\_ (2002), "Los recursos de la corrupción: algunas reflexiones sobre el caso italiano", en *Zona Abierta*, Nos. 98-99, Madrid, pp. 85-118.
- Doublet, Y. M. (2003), "Is there a Crisis of Party Finance and Political Parties among Industrial Countries?", en *Participation*, Vol. 27 N° 2, Montreal, pp. 11-13.
- Echebarría, K. ...[et al] (2005), *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*, Caracas, CLAD, AECI/MAP/FIIAPP.
- Friedrich, C. J. (1989), "Corruption Concepts in Historical Perspective", en *Political Corruption: a Handbook*, A. J. Heidenheimer, M. Johnston y V. T. LeVine (eds.), New Brunswick, Transaction Publishers.
- Heidenheimer, A. J. y Johnston, M. (eds.) (2000), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New Brunswick, Transaction Press.
- Hodess, R. (2003), "Introduction", en *Global Corruption Report*, Berlin, Transparency International.
- Inglehart, R. (1998), *Modernización y postmodernización*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Inglehart, R. ...[et al] (2004), *Human Beliefs and Values*, México, Siglo XXI Editores.
- Karstedt, S. (2002), "The Culture of Inequality and Corruption: a Cross-National Study of Corruption", mimeo.
- Kaufman, D. (2005), "Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World", en *Global Competitiveness Report 2004-2005*, Oxford, Oxford University Press.
- Kauffman, D.; Kraay, A.; y Zoido-Lobaton, P. (1999), "Governance Matters", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper, N° 2196).
- \_\_\_\_\_ (2000), "Governance Matters: from Measurement to Action", en *Finance and Development*, Vol. 37 N° 2, Washington, June.
- Kliksberg, B. (2005), "Hacia un nuevo perfil del Estado en América Latina: los cambios en las percepciones y las demandas de la ciudadanía", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 32, Caracas, junio, pp. 51-88.
- Levi, M. (1996), "Social and Unsocial Capital", en *Politics and Society*, N° 24, Thousand Oaks, pp. 45-55.
- Manin, B. (1998), *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.
- Mauro, P. (1995), "Corruption and Growth", en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110 N° 3,

- Cambridge, August, pp. 681-712.
- Moore, G. E. (1997), "From Principia Ethica", en *Moral Discourse and Practice*, S. Darwall, A. Gibbard y P. Railton, New York, Oxford University Press.
- Moore, M. H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- Norris, P. (1999), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Pharr, S. J. (2000), "Officials' Misconduct and Public Distrust: Japan and the Trilateral Democracies", en *Disaffected Democracies*, S. J. Pharr y R. D. Putnam (eds.), Princeton, Princeton University Press.
- Pharr, S. J. y Putnam, R. D. (eds.) (2000), *Disaffected Democracies*, Princeton, Princeton University Press.
- Philp, M. (1997), "Defining Political Corruption", en *Political Corruption*, P. Heywood (ed.), Oxford, Blackwell Publishers.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina*, Buenos Aires, Alfaguara.
- Putnam, R. D.; Pharr, S. J.; y Dalton, R. J. (2000), "Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies?", en *Disaffected Democracies*, S. J. Pharr y R. D. Putnam (eds.), Princeton, Princeton University Press.
- Raab, J. y Brinton Milward, H. (2003), "Dark Network as Problems", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 3 N° 4, Lawrence, pp. 413-440.
- Radin, B. A. (2002), *The Accountable Juggler*, Washington, Congressional Quarterly Books.
- Rawls, J. (1980), "Kantian Constructivism in Moral Theory", en *Journal of Philosophy*, N° 77, New York, pp. 515-572.
- Rose-Ackerman, S. (2001), "Desarrollo y corrupción", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 21, Madrid, mayo-agosto, pp. 5-21.
- Rothstein, B. y Uslaner, E. M. (2005), "All for All: Equality and Social Trust", London, The London School of Economics and Political Science (LSE Health and Social Care Discussion Paper, N° 15).
- Scanlon, T. M. (1982), "Contractualism and Utilitarianism", en *Utilitarianism and Beyond*, A. Sen y B. Williams (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Sen, A. (1995), *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza Economía.
- Tanzi, V. y Davoodi, H. (2001), "Corrupción, inversión pública y crecimiento", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 21, Madrid, mayo-agosto, pp. 73-82.
- Thompson, J. B. (2001), *El escándalo político*, Barcelona, Paidós.
- Thomas, V. ...[et al] (2000), *The Quality of Growth*, Oxford, Oxford University Press.
- Torcal, M. (2003), "Political Disaffection and Democratization: History in New Democracies", Notre Dame, Kellogg Institute (Working Papers Series, N° 308).
- Transparency International (2004), *Global Corruption Barometer*, Berlin, <http://www.transparency.org/surveys/index.html#barometer>.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Corruption Perception Index*, Berlin, <http://www.transparency.org/surveys/index.html#cpi>.
- Vallés, J. M. (2000), *Ciencia Política: una introducción*, Barcelona, Ariel.
- Wei, S. J. (1997), "How Taxing is Corruption on International Investors", Cambridge, National Bureau of Economic Research (Working Paper, N° 6030).
- World Values Survey (1981, 1990-1991, 1995, 2000), Madrid, <http://www.worldvaluessurvey.org/services/index.html>.
- Wittgenstein, L. (1997), "Lecture on Ethics", en *Moral Discourse and Practice*, S. Darwall, A. Gibbard y P. Railton, New York, Oxford University Press.