

MÁSTER UNIVERSITARIO

Corrupción y Estado de Derecho



VNiVERSiDAD
D SALAMANCA

TRABAJO FIN DE MASTER

**LA CORRUPCIÓN COMO PROBLEMA DE ACCIÓN
COLECTIVA: LA CONFIANZA, LAS INSTITUCIONES Y
LA REPÚBLICA DE COREA COMO ESTUDIO DE CASO**

AUTOR

ANDY PHILIPPS ZEBALLOS

Salamanca, 2015

Resumen

El objeto de estudio del presente trabajo es la capacidad de generar confianza desde el Estado a través de las instituciones ya que se parte de la siguiente hipótesis: *se dará mayor cooperación para acabar con la corrupción en general si las instituciones son confiables*. El estudio está inserto en el marco de “corrupción como problema de acción colectiva” que asocia corrupción sistémica con bajos niveles de confianza. Así, con el objetivo de buscar si este marco teórico es útil a un nivel práctico, primero, analizamos críticamente el marco en sí mismo. Segundo, tomamos a la República de Corea como estudio de caso, cuyo modelo anticorrupción es señalado recientemente como exitoso, a pesar de que diversos autores han señalado que la corrupción era generalizada y sistémica en los 50's. En concreto, se estudia la etapa correspondiente a la dictadura de Park Chung-hee (1961-1978) argumentando que en esta etapa se encontrarían algunas de las reformas claves del exitoso modelo anticorrupción coreano. De este modo, se encuentran sólidas evidencias para sugerir que: la “pequeña corrupción” es tan o más importante de combatir que la “gran corrupción”; el “principal” no es siempre, al menos en primera instancia, uno civil y mayoritario sino que puede ser una parte de la propia facción política dominante, y que, las reformas en las instituciones administrativas junto a políticas de redistribución de la riqueza son clave para que en el largo plazo se logre dar inicio al -así llamado- “círculo virtuoso”. Lo que concuerda, en parte, con algunas de las principales premisas del enfoque “corrupción como problema de acción colectiva”.

Palabras clave: corrupción, acción colectiva, instituciones cotidianas, confianza, pequeña corrupción, principal político, Corea del Sur.

Abstract

This paper studies the capacity of the State to provide trust through administrative institutions as it is argued: if public institutions are trustworthy, people will cooperate. This analysis is framed within the “corruption as a problem of collective action” approach, which claims that low levels of generalized trust and systemic corruption are associated. Thus, in order to find out to what extent this theoretical framework is useful on a practical level, we, firstly, try to critically analyse and explain the theoretical frame itself. And secondly, we take Republic of Korea as a case study whose anti-corruption model is recently identified as successful. Nevertheless, since several authors point out that corruption was widespread and systemic in the 50's, Parks' dictatorship (1961-1978) is the selected period to study, arguing that some of the roots of anti-corruption Korean successful model could be the institutional reforms carried out along these years. Thus, we got three main findings. First, to get rid of “petty corruption” is equally or more important than eradicate “great corruption”; secondly, the “principal” is not always, at least in first instance, civil and massive, but it might be a part of the political faction itself and; and last but not least, administrative institutions reforms along with redistributive policies are the key factors to starting the -so called- ‘virtuous circle’ in the long term. Which is, partly, consistent with the “corruption as a problem of collective action” premises.

Key words: corruption, collective action, administrative institutions, trust, petty corruption, political principal, South Korea, successful anti-corruption path.

ÍNDICE

Prefacio	5
INTRODUCCIÓN	7
Parte I. CLAVES DEL TRABAJO	9
1.1 Premisas básicas de la hipótesis	9
1.2 Hipótesis de trabajo y principales objetivos a alcanzar	11
1.3 El caso analizado	11
1.4 Estructura del trabajo y metodología	12
Parte II. HACIA UN NUEVO ENFOQUE PARA ESTUDIAR LA CORRUPCIÓN	19
2.1 El enfoque culturalista	20
2.2 El Enfoque agente-principal o racionalista	23
2.4 Asociación bajos niveles de confianza y corrupción	38
2.5 Psicología Social y los problemas de acción colectiva en “laboratorio”	39
2.6 Conclusión	42
Parte III. CORRUPCIÓN, CONFIANZA Y EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES	46
3.1. La acción colectiva en los Estados 'modernos'	47
3.2 La confianza ¿Por qué interpersonal y por qué generalizada?	48
3.3 El Estado (las instituciones) y la confianza	54
3.4 El Estado dentro del Neoinstitucionalismo y la jerarquía institucionales	59
3.5 Tipos de instituciones: Instituciones Cotidianas	62
3.6 Características de imparcialidad que importan	67
3.7 Conclusión	70
PARTE IV. ESTUDIO DE CASO: COREA DEL SUR DURANTE LA DICTADURA MILITAR DE PARK (1961-1978)	74
4.1 ¿Por qué Corea?	76
4.2 La Corea de mediados de siglo: economía, sociedad y (corrupción) política	78
4.3 Golpe de estado y dictadura militar: reorientación de la corrupción, cambios institucionales y el “otro principal”	83
4.4 El efecto de los cambios en la confianza: un proceso lento y difuso	93
4.5 Reflexiones y conclusión	96
Parte V. CONCLUSIONES Y REVISIÓN DE LA HIPÓTESIS	101
BIBLIOGRAFÍA	106
ANEXO	115

Listado de abreviaturas

AC	Anticorrupción
A-P	Agente-Principal
AMFP	Acceso Meritocrático a la Función Pública
BM	Banco Mundial
CC	Control de la Corrupción
CS	Capital Social
EE.UU.	Estados Unidos
FMI	Fondo Monetario Internacional
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
MNAC	Marco Normativo de la Acción Colectiva
PP	Políticas Públicas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIG	Organización Internacional Intergubernamental
ONG	Organización No Gubernamental
TI	Transparencia Internacional
UE	Unión Europea
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
WVS	<i>World Values Survey</i>

Prefacio

Lo que empezó como una breve revisión bibliográfica sobre el enfoque de “corrupción como problema de acción colectiva” ha derivado en el gran y agradable reto de intentar explicar las implicaciones que esta aproximación a la corrupción posee en todas sus dimensiones teóricas. Eran demasiadas las preguntas que habían surgido conforme profundizaba en las lecturas como para dejarlas sin responder, algunas de ellas eran muy “básicas” ¿qué es exactamente la acción colectiva?, ¿a qué tipo se hace referencia? o ¿qué propuestas surgen a raíz de esta teoría? Mientras que otras requerían una mayor reflexión, ¿qué relación guarda con la corrupción y de qué manera se puede regenerar? O, ¿en qué lugares y momentos históricos se ha generado acción colectiva reduciendo los niveles de corrupción? Todas estas cuestiones y otras muchas son respondidas en esta Tesina de Máster, o al menos, eso es lo que he pretendido con la ayuda de lecturas varias y varias personas. Me gustaría agradecer pues, a mi familia, Cristina, compañeros y profesores del Máster de Corrupción y Estado de Derecho que contribuyeron a la realización y orientación del presente trabajo.

Con este ensayo, me gustaría, por un lado, responder con sentido y optimismo a lo que planteaba Kafka en *'El proceso'* a través de K. y su particular lucha con las instituciones prusianas de justicia de principios de siglo XX: *“teniendo en cuenta la falta de sentido del conjunto ¿cómo evitar la peor de las corrupciones entre los funcionarios?”* (Kafka, 2010 [1914]: 57), y por otro, contribuir al interesante debate sobre 'cómo reducir la corrupción' que inició, entre otros, Joseph Nye en 1967, siendo uno de los primeros académicos en reconocer el inmenso problema que supone la corrupción para los pueblos del mundo, instando a la investigación con datos recogidos en el trabajo de campo de otros ámbitos más allá de la corrupción política, ya que *“lo que se necesita para el estudio de la corrupción, es establecer hipótesis con proposiciones basadas en datos empíricos más que en generalidades morales, porque la corrupción en 'los*

países en desarrollo', es un fenómeno demasiado importante como para ser dejado a los moralistas" (Nye, 1967: 427). Ellos, diría, motivaron mi firme convicción de convertirme en un politólogo estudioso de la problemática de la corrupción o, como propongo, para poder darle una mayor relevancia y complejidad como objeto de estudio, en "corruptólogo".

INTRODUCCIÓN

Como es bien sabido, la corrupción, incluso en su definición más restrictiva -la relacionada con soborno y cohecho-, es un fenómeno que se produce en todo el mundo, desde pequeñas asociaciones de empresarios hasta grandes organizaciones intergubernamentales, y desde ámbitos aparentemente tan dispares como la financiación de partidos hasta la gestión de eventos deportivos. La corrupción traspasa pues los límites del Estado¹ o las instituciones gubernamentales y puede encontrarse en sectores tan claves y generalmente no relacionados con ella como la extracción de fondos destinados a subvencionar la educación² hasta la gestión de la purificación del agua potable³, pasando por la tan necesitada -y actualmente escasa- ayuda al desarrollo o cooperación internacional⁴. Así, sus consecuencias pueden llegar a ser nefastas para el desarrollo económico y social⁵ de cualquier nación tal que, en lugar de “engrasar el sistema”, contribuya a perpetuar políticas públicas cortoplacistas y de mediano alcance, así como sufrague las desigualdades socio-económicas y la deslegitimación del propio régimen⁶ por parte de la ciudadanía. Es más, algunos autores afirman que la corrupción en algunos estados del Medio Oriente estaría provocando la expansión del terrorismo internacional (Sarah Chayes, 2015:7).

De este modo, podemos decir que, a pesar de que la corrupción se encuentra en diversos sectores de la sociedad, la que más parece haber contribuido a esta

¹ Se distingue Estado de estado. El primero hace referencia al apartado burocrático que puede funcionar en diferentes niveles, pero pertenece a una sola administración nacional mientras que el último como sinónimo de país o nación.

² Transparency International, 2013. Global Corruption Report: Education. pg. 45-48.

³ Ibid., 2010. Integrity pacts in the water sector. pg. 21.

⁴ Ibid., Preventing Corruption in Humanitarian Operations. Hand Book of Good Practise pg.82. Disponible en: www.transparencyinternational.org/whatedo/publications.

⁵ Con social nos referimos básicamente a capital social, que como señalan algunos autores, es esencial para conseguir objetivos comunes (pg. 45).

⁶ Robert Dahl distingue sistema político de régimen político. El primero se relaciona más con la estructura de organización formal de un Estado, y la segunda con la forma en la que se rigen las interrelaciones entre los distintos actores políticos, tal que por ejemplo resulte, que el sistema político sea una monarquía parlamentaria pero no necesariamente tenga la forma de régimen constitucional.

suerte de “enmienda a la totalidad” que muchos ciudadanos realizan sobre la democracia es *la corrupción en el gobierno* (presidente, parlamentarios, altos órganos de justicia, entre otros), lo que ha conducido, como señalan Dahlström et al., a que la literatura sobre la corrupción se haya centrado en lo que se ha denominado corrupción política o “gran corrupción” (2009:3) sin deparar en las posibilidades que se pueden abrir a través de las reformas en otro tipo de instituciones o sectores de la sociedad.

Por otro lado, aunque puede resultar evidente que las instituciones gubernamentales necesiten “reformas anticorrupción” lo que no parece tan claro es por qué éste tipo de instituciones lo requieren por encima de otras, ni tampoco por qué centrarnos en los cargos políticos (electos y teóricamente temporales) y no en otras instancias de la administración pública, la propia sociedad civil, la influencia de las organizaciones internacionales (OIGs en adelante) o el sector privado. En este sentido, cabe cuestionarse a qué tipo de enfoque o bajo qué premisas e intereses responden las reformas centradas en la transparencia y sanciones más duras a la “corrupción política” y si han producido resultados positivos.

Es así, que en este estudio se pretende “*matar dos pájaros de un tiro*”. Primero, observar el efecto de las instituciones sobre las actitudes de los ciudadanos en términos de confianza, ya que es argumentado que (en contextos de corrupción generalizada) *el hecho de decidir no iniciar o no seguir una práctica corrupta no es siempre cuestión de sanciones más duras ni mayor transparencia sino un problema de confianza en que los demás hagan lo mismo*, resignificando la importancia de las instituciones. Y segundo, intentar hallar qué elementos de reforma podrían ser más importantes para reducir la corrupción en las mismas, sirviéndonos de un estudio de caso; Corea del Sur (nombre oficial: República de Corea) durante la etapa de Park Chung-hee (1961-1979) en lo que se conoce como una “modernización-modelo” teniendo en cuenta también que junto a Corea del Norte formaban, afirman Acemoglu y Robinson *un todo indistinguible* (2012: 499) hasta hace tan solo 65 años.

Parte I. CLAVES DEL TRABAJO

1.1 Premisas básicas de la hipótesis

Como la literatura sobre corrupción sobradamente señala, no existirá un único camino para acabar con los altos niveles de corrupción, ni solamente desde el Estado se podrá regenerar -lo que aquí se ha relacionado con la confianza generalizada- el “sentido de conjunto”. No obstante, explorar las posibilidades de la regeneración de confianza a través de las instituciones del Estado puede ser un ejercicio valioso para el estudio de la corrupción ya que, como pasaremos a explicar, no se trata solamente de intentar reducir el número de casos de cohecho, tráfico de influencias, malversación o apropiación indebida⁷, sino de que las instituciones sean más imparciales, ya que asumimos la premisa de que una mayor calidad de gobierno se conseguirá principalmente a través de la imparcialidad de las institucionales (Rothstein y Teorell, 2008).

Por lo tanto, es importante reconocer, en primer lugar, la agencia⁸ del Estado en países donde aún mantiene su soberanía⁹, es decir, donde conserva tanto el monopolio de la violencia como la posibilidad de la provisión de los servicios públicos porque, como Persson et al. apuntan refiriéndose a Kenya y Uganda, existen casos donde *la falta de voluntad de parte de los ciudadanos de denunciar la corrupción se debe a un contexto en el que el Estado (instituciones), en parte debido a la corrupción, ha perdido desde hace mucho la capacidad de proporcionar bienes públicos para la gran mayoría -si es que alguna vez la tuvo-* (2013: 459). Asimismo, en este estudio se toma la corrupción sistémica o rampante como *consecuencia* de un proceso de degradación de la confianza

⁷ Enriquecimiento ilícito en los países latinoamericanos.

⁸ La capacidad que posee un agente (una persona u otra identidad) para cambiar su entorno.

⁹ Con el objetivo de delimitar nuestra revisión bibliográfica, a priori, tomamos como referencia países donde el actor Estado no componga un elemento más al lado de grupos paramilitares, transnacionales u ONGs como es el caso de los países donde se sufren grandes conflictos armados que en su mayoría coinciden con los últimos puestos en el Índice de Transparencia. Lo detallaremos más en el punto *¿Dónde se da corrupción sistémica?*

interpersonal, en otras palabras, como *problema de acción colectiva*. La “corrupción como problema de acción colectiva” defiende la tesis que dice que en una mayoría de estados -donde la corrupción es sistemática- no existe un “principal” interesado en controlar y sancionar al agente debido a la falta de confianza¹⁰, ya que ¿por qué denunciar si esperas que el resto no vaya a cooperar? En todo caso, cabe señalar que, como bien indica Gardiner, habrá diferentes nociones de corrupción alrededor del mundo no necesariamente asociadas a “problema” (1993).

Una de las ventajas de afrontarlo de esta manera -corrupción como consecuencia- es, primero, establecer un posible “origen” o una de las causas, esta es, *los bajos niveles de confianza interpersonal*, aprehendiendo por un lado -en su sentido literal- el círculo vicioso que describe Acemoglu y Robinson (2012: 393) en lo que se ha llamado también la “trampa política” (ver ANEXO, Gráfico 1) o “trampa social” (Rothstein, 2005:25; Uslaner, 2008:4)¹¹. Es decir, aunque aparentemente los cuatro elementos -instituciones parciales/corruptas, políticas públicas particularistas, desigualdad y confianza particularizada- pueden tener una alta carga explicativa por sí mismas para entender la *trampa social*, en nuestra tesina decimos que el *centro regenerador de la confianza en la sociedad pueden ser las instituciones*, siendo esto lo segundo que *ganamos*, ya que, si la corrupción es un problema de baja confianza o pequeñas posibilidades de encontrar al otro confiable deberíamos intentar hallar un “candidato ideal” para esa generación de la misma. Y este candidato puede ser ya no el gobierno, parlamento o altas esferas de poder, sino lo que denominaremos *instituciones burocráticas/cotidianas*.

¹⁰ Lo que se explicará dilatadamente en el punto sobre confianza.

¹¹ Concretamente, Uslaner llamó a esto *la trampa de la desigualdad* ya que en su opinión comienza con una alta desigualdad y funciona a través de la desconfianza generalizada que conduce a altos niveles de corrupción y, de nuevo, a más desigualdad (2008:5). Ignorar o mantener el factor “desigualdad” fuera de nuestra ecuación permite mantener a la *corrupción en las instituciones* como foco de la tesina, no obstante, partimos de la idea de que con instituciones menos corruptas habrá más posibilidades de establecer estándares de imparcialidad y políticas públicas universales que permitan reducir tanto la desigualdad de oportunidades como la económica.

1.2 Hipótesis de trabajo y principales objetivos a alcanzar

Un objetivo previo o hipótesis preliminar que cabría constatar en pos de afirmar que la corrupción es un problema de acción colectiva es que *bajos niveles de confianza están asociados con altos niveles de corrupción*. Lo cual será constatado tras una revisión de los datos y correlaciones entre niveles de confianza interpersonal y grado de percepción de la corrupción disponibles que sugieran (o no) esta idea. Así, nuestra hipótesis central es que, y una vez explicado el enfoque de “cooperación como problema de acción colectiva”, *se dará mayor cooperación para acabar con la corrupción en general si las instituciones son confiables*. Para lo que será pertinente preguntarse, ¿en qué manera está relacionada la confianza con las instituciones?, ¿qué tipo de instituciones?, y, ¿qué es lo importante para que sean confiables? La respuesta, vendrá dada tanto por una extensa revisión bibliográfica que nos muestre qué es la confianza, qué papel juegan las instituciones en esto y cuál es su relación a través de un estudio de caso.

El principal objetivo de este trabajo es pues, además de intentar dar una respuesta aproximada a estas grandes preguntas, servir de introducción al enfoque de “corrupción como problema de acción colectiva” que, en pocas palabras, niega la presencia de un principal interesado en monitorear la corrupción (como asume la teoría agente-principal) porque la corrupción, en muchos contextos, es la norma en lugar de la excepción, por lo que no habrán incentivos para cooperar y sancionar a los corruptos. Empero, cabe delimitar bajo qué circunstancias funciona, y proveer a la teoría de datos empíricos que den más sentido a esta perspectiva, toda vez que el estudio de caso de Corea aporte luz sobre cuáles pueden ser algunas de las reformas clave en la lucha anticorrupción (AC en adelante).

1.2.1 El caso analizado

En la presente tesina, se estudia el caso de Corea del Sur durante la dictadura de Park Chung-hee (1961-1979) con el objetivo de estudiar un caso de

relativo éxito en la lucha contra la corrupción durante el siglo XX partiendo de la hipótesis que *bajo la dictadura de Park se rompió el círculo vicioso o trampa política por el lado de las instituciones*. Hallar qué cambios concretos pueden, y de hecho han sido, claves para mantener o reducir los niveles de corrupción en Corea del Sur a unos comparables con los de otros estados con mayor tradición democrática y capitalista resultaría también de mucha utilidad para entender mejor cómo funciona la corrupción, a qué niveles lo hace, sus variantes¹² y las políticas públicas que mejor la han combatido, teniendo siempre en cuenta lo que señala Holmber et al., “*los arreglos institucionales deben estar anclados en un determinado momento histórico y cultural del país en cuestión, en pos de alcanzar legitimidad política. (...) Aunque diferentes estudios pongan el acento en la importancia de alcanzar una calidad de gobierno con un enfoque “one-size-fits-all”, estudios más contextualizados que describan una cronología quizá ayuden a resolver la ambigüedad que existe en el presente estado de la investigación sobre los efectos de las políticas de la Calidad de Gobierno*” (2012: 297-98).

1.3 Metodología y Estructura del Trabajo

La articulación de esta tesina de Máster se hará a través, básicamente, de una revisión bibliográfica por lo que se hará uso de datos empíricos secundarios (de otros autores); estos son, encuestas, estadísticas, experimentos en laboratorio, correlaciones y regresiones que confirmen o desmientan nuestra hipótesis. Por lo tanto, serán utilizados tanto datos cualitativos dando fe de una realidad de forma lógica y coherente, como datos cuantitativos que pretendan, por ejemplo, medir -la percepción de la- corrupción, así como valores más ambiguos como la confianza prestados de Transparencia Internacional¹³ y de *World Values Survey* respectivamente.

¹² En el sentido de que efectivamente no es lo mismo la corrupción política que la funcionarial o burocrática y que ni mucho menos -como informes de grandes OIGs han intentado presentar- la “gran corrupción” es más importante de combatir que la “pequeña”.

¹³ Aunque muy criticado, el IPC es avalado por un organismo independiente como el *European Commission's Joint Research Centre* que en 2012 señaló que la nueva metodología del Índice de la Corrupción de TI, es conceptual y estadísticamente coherente (2012:21).

En la presente, Parte I, se expone la hipótesis de trabajo, el caso analizado, la metodología y estructura del trabajo, e intentamos problematizar nuestro objeto de estudio, la corrupción.

En la Parte II, y previo a la explicación de la teoría de la corrupción como problema de acción colectiva, serán introducidos el enfoque culturalista y el de agente-principal justificando por qué es necesario un giro de paradigma. Por otro lado, será analizado una muestra de países de cuatro continentes para comprobar la asociación entre corrupción y confianza y explicando por qué las instituciones son las llamadas a jugar un papel central en la lucha AC.

En la Parte III se pretende resolver algunas de las incógnitas planteadas por el enfoque “corrupción como problema de acción colectiva”, especialmente las relacionadas con la capacidad que poseen -o no- las instituciones de generar confianza y resolver problemas de acción colectiva como sería la corrupción. Se buscará pues, estudiar el papel y la capacidad de las instituciones en la generación de confianza en el marco estatal en pos de promover la cooperación y revertir lógicas que conduzcan a lo que Hardin denominó, “*the tragedy of the commons*” (1968). Veremos cuáles son los aspectos centrales que la literatura señala como centrales para tal propósito.

Por último, una parte importante será el estudio de caso de la República de Corea (Parte IV), para el cual será necesario un estudio desde el punto de vista histórico institucional, que expliquen el progresivo cambio -o no- en la forma de combatir la corrupción. Así, a través de este estudio de caso se pretende matizar o apoyar las premisas de la “corrupción como problema de acción colectiva”. La elección de la escala estatal-nacional se justifica porque, como señala Mungiu-Pippidi, *la lección número uno es que, aunque la globalización ha hecho que la corrupción sea un fenómeno global que ha sido contestado adecuadamente en lo que respecta a gobernanza global, (convenciones anti-soborno, UNCAC, el surgimiento de una sociedad civil global), el campo de batalla sobre el cual esta*

guerra es perdida o ganada continua encontrándose a escala nacional (2011:86).

1.3.1 Objeto de estudio complejo: más allá de la corrupción

El objeto de estudio no es “la corrupción” como compartimento estanco, sino su relación con la confianza a través de las instituciones en el marco de la acción colectiva. Lo que implica complejidad e interdisciplinariedad. En este sentido, se sigue la lógica de Cotarelo en cuanto a la metodología en Ciencia Política, *si el objeto de estudio es complejo, haremos bien en familiarizarnos con los diversos enfoques desde los que se puede estudiar, en el entendimiento de que, al entrecruzarse, aportarán mayor claridad de visión para dar cuenta de tal complejidad* (1989:17). Efectivamente, en la “corruptología” los enfoques mayoritariamente utilizados están fuertemente influidos por la economía y las ciencias jurídicas y, en menor medida, la sociología. Por su parte, en el estudio de la confianza, la interdisciplinariedad y diversidad de enfoques utilizados han sido constantes desde hace bastantes años. De esto se intentará dejar constancia en este ensayo.

Se propone pues el uso del término “corruptología” como una manera de entender la complejidad y multicausalidad del fenómeno de la corrupción que sería inabarcable en todas sus dimensiones sin un esfuerzo interdisciplinar en su estudio (véase Rose-Ackerman, 1999). Por ejemplo, con la intención de definir “corrupción” la literatura ha utilizado desde la óptica del marco legal hasta el de la “opinión pública” como explica ajustadamente utiliza Scott (1972) o desde una perspectiva histórica (Klaveren, 1957). Por su parte, en el estudio de sus consecuencias o efectos (negativos), la dimensión económica, política y social toman especial relevancia.

Así bien, un “corruptólogo”, como un buen politólogo, *debería no tratar de superponer eclécticamente a la Ciencia Política elementos de la Sociología, la Antropología, el Derecho, la Historia* (Iglesias, 2008: 55) o la Economía, por lo

que el análisis de la corrupción necesitará de un puñado de datos históricos¹⁴ para saber cuándo fue más penetrante o no, el aporte económico en cuanto a saber los incentivos monetarios que impulsan comportamientos corruptos¹⁵ y a su vez, conocer la importancia del perjuicio que produce en la economía. La sociología para entender cómo se entiende la corrupción según el grupo social¹⁶ y cómo la cultura ha asumido esta parte de la vida cotidiana¹⁷. Y especialmente, el Derecho para tratar los conceptos de Estado, tipos de instituciones públicas, legalidad-ilegalidad, y en general la soberanía (jurisdicción) que posee el Estado para emprender reformas y sanciones en su territorio.

Precisamente el enfoque “corrupción como problema de acción colectiva” utilizado por Mungiu-Pippidi, 2006; Persson et al., 2013; Jiménez, 2014; Marquette y Peiffer, 2015, entre otros, parece cumplir con esta necesaria complejidad, ya que parecen cruzarse de manera lógica los conceptos de corrupción, confianza, “Estado” (instituciones) como cuerpo o espacio en el que se produce -y fomenta a veces- la corrupción, conceptos que la literatura ha estudiado a fondo por separado, pero no suficientemente de manera conjunta¹⁸.

Que ciudadanos en algunos países, regiones, ciudades y pueblos sean capaces de confiar los unos en los otros y por lo tanto solucionar muchos de sus problemas de acción colectiva mientras otros no lo son, se ha convertido en uno de los puzzles más interesantes en ciencias sociales (Ostrom, 1990; Krishna, 2002 en Rothstein y Stolle, 2007:4). Por esto, será importante tanto un análisis

¹⁴ Véase, *Historia de la Corrupción en el Perú* de Quiroz, 2012.

¹⁵ A pesar de que la literatura de *corruption as a problem of collective action* no depare demasiado en ello, parece evidente que detrás de *saltarse la norma*, en la mayoría de veces se encuentra casi siempre un incentivo monetario (Nye, 1967).

¹⁶ Ver Gardiner en Heidenheimer & Jhonston pg. 36-39.

¹⁷ Ver Smith, 2007 *Culture of Corruption in Nigeria* y Gil Villa,

¹⁸ Así como el estudio el problema del *free riding*, ha dado lugar a una especie de acuerdo en la academia sobre la necesidad de una mayor dosis de cooperación y la responsabilidad del Estado de evitar que aparezcan “polizones” o, al menos, minimizar sus efectos, no parece pasar lo mismo con la literatura sobre la corrupción, que parece haber ignorado el factor confianza y acción colectiva en el debate.

transnacional ya que, a su vez, es a esta escala donde se han llevado a cabo la mayoría de los estudios que vamos a utilizar como referencia, como un análisis nacional, con el objetivo de conocer si en un caso de relativo éxito, la cooperación y acción colectiva tuvo lugar.

Asumimos entonces una suerte de transposición o traslación del fenómeno de la corrupción a diferentes países. Lo que significa que se compartiría una noción en la que lo público y lo privado están separados, guardando esto, una estrecha relación con una misma o muy parecida forma de entender al Estado o las instituciones públicas y al sector privado o “libre mercado” alrededor del mundo¹⁹. Aunque es necesario una discusión y revisión más exhaustiva en torno a las diferentes formas de concebir lo público y lo privado pueblo a pueblo, se hace cada vez más evidente un proceso de homogenización cultural global (Martel, 2011) en un mundo “igualador” en las ideas y en las costumbres (Galeano, 2001). Procesos que también se pueden aplicar a las nociones de Estado o de la administración pública.

1.3.2 Definición de corrupción

Es en este marco en el que situamos el “concepto de la corrupción”, no sólo como fenómeno social, económico y político, sino también como una herramienta discursiva que se ha utilizado tanto para desprestigiar a políticos/altos cargos como para justificar procesos de privatización del sector público.

Comúnmente la corrupción se define como; *un miembro de la administración pública, en violación de la confianza depositada en él/ella por la ciudadanía, y en una manera la cual daña el interés público, actúa conscientemente de forma corrupta tal que abusa del cargo en beneficio personal de forma contraria a la ley*

¹⁹Documental “Slavoj Zizek” minuto 3. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=7dCnq34LKR4>
Última visita: 3/07/15

y estándares de conducta dentro de la cultura política²⁰ así como beneficiar a un tercero proveyéndole de acceso a los bienes o servicios que de otra manera no lo hubiera tenido (Philp, 2002:42). En este sentido, la corrupción involucra al menos dos actores, “corrompido” y “corruptor”. No obstante, decimos que, en la gran mayoría de casos, el “corrompido” (el agente) se encuentra en una posición de ventaja con respecto al potencial corruptor ya que estará en posición de exigir o no, y aceptar o denunciar, un soborno en pos de tramitar un proceso administrativo que facilite al potencial corruptor una licencia, permiso, papel, etc. o en el caso contrario, de multarle o apresarle.

Como será señalado, la mayoría de estudios sobre corrupción se desarrollan desde los 90's, producto quizá de una mayor preocupación sobre el fenómeno (Orlando, 2004:657), y la pretensión de medir y hallar las causas y/o elementos con los que la corrupción se (co) relaciona, han dado por hecho que éste fenómeno es trasladable a diferentes naciones, de esta manera, y habiendo puesto de relieve ideas mencionadas en párrafos anteriores, la definición de corrupción en esta tesina partirá de una “*concepción de mínimos y cuasi-simbólica*” tal que sea trasladable a diferentes estados teniendo en mente que recae fuertemente en las visiones occidentales de los valores esenciales de las sociedades democráticas (Philp, 2002:43). Teniendo esto en cuenta, el presente estudio se apoya en la definición de corrupción dada por Kurer (2005: 230) que indica que “*la corrupción implica que un titular de un cargo público viola el principio de imparcialidad con el fin de lograr el beneficio privado*”²¹. Esto implica al menos tres cosas; primero, como señala Huntington, un reconocimiento de la diferencia entre el rol público y el interés privado (1967:254), segundo, la existencia de un agente (cargo público) y un principal (ciudadanos que ceden poder mediante una especie de “contrato”). Y tercero, la imparcialidad²², que en

²⁰ Una cultura política condicionada por las dos tendencias globales que hemos mencionado.

²¹ https://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/2/ última visita 06/06/2015

²² Cupit (2000) identifica el concepto de imparcialidad con “tratar a las personas por igual, independientemente de las relaciones personales, gustos personales y su estatus social”. Rothstein y Teorell (2005: 9) argumentan que la imparcialidad no es lo mismo que “ser objetivo”, ya que éste implica que un individuo puede tener un pleno conocimiento y comprensión de un caso (política) y sopesar todos los pros

la teoría de la “Calidad de Gobierno” de Rothstein, es el factor clave en todas las dimensiones del Estado incluyendo los servicios sociales como la educación, sanidad, medioambiente y cumplimiento de la ley (2011).

En nuestro estudio, por tanto, definir corrupción es sólo la primera parte para entender aquello que queremos analizar a la vez que combatir. No obstante, con el objetivo de entender con mayor claridad el concepto dentro del enfoque de *corrupción como problema de acción colectiva*, será necesario entender tanto qué es un problema de acción colectiva (Parte II) -que se caracteriza por la falta de cooperación-, así como a qué nos referimos por “confianza” y cooperar (Parte III).

y los contras y puede llegar a la mejor decisión. Mientras que la imparcialidad significa que un funcionario público no debe directa ni indirectamente tomar parte de un caso (político).

Parte II. HACIA UN NUEVO ENFOQUE PARA ESTUDIAR LA CORRUPCIÓN

En este apartado pretendemos analizar brevemente el efecto del enfoque culturalista y el de agente-principal mediante algunas de las reformas anticorrupción que han propuesto, contribuyendo algunas de ellas, a la construcción de un discurso hegemónico sobre la corrupción, a veces, pesimista y engañoso según algunos autores (Orlando, 2004; Gil Villa, 2013). De este modo justificaremos por qué es necesario una revisión de enfoque desde el punto de vista teórico-metodológico, especialmente, en aquellos contextos donde la corrupción sea más la regla que excepción.

Cabe recordar que los enfoques en general y los relacionados con la corrupción en particular, han pretendido hallar las causas de la corrupción para formular determinadas políticas públicas y reformas que la reduzcan. Así, aunque observar la corrupción como problema de acción colectiva presenta dificultades evidentes a la hora de plantear políticas públicas (PP en adelante) AC (Mungiu-Pippidi, 2013:108), puede aportar nuevos elementos al debate en torno a por qué se genera y cómo se puede combatir desde las instituciones. El primero de esos aportes es haber hecho notar a algunos órganos de poder (Estados, OIGs, ONGs, etc.) que precisamente determinadas sociedades se encuentran en una especie de trampa (Rothstein, 2005), dilema social (Ostrom, 1998) o trampa política (Jiménez, 2011) de la cual no se podrá salir si desde las reformas AC se continúa observando el problema como un problema cultural, como un problema a nivel individual/racional o como un problema monocausal. Por lo que, en primer lugar, será analizado en qué consisten los enfoques utilizados para estudiar y combatir la corrupción, y posteriormente, se pondrá en contraste los enfoques tal que sea posible observar sus diferencias en cuanto a las reformas y diagnóstico.

2.1 El enfoque culturalista

En uno de sus textos menos conocidos, “Modernización y Corrupción” (1968)²³, Samuel P. Huntington relaciona directamente altos niveles de corrupción con falta de modernización política estableciendo que *“las diferencias entre los niveles de corrupción entre las sociedades 'modernas' y 'desarrolladas' del 'mundo Atlántico' respecto a Latinoamérica, África y Asia, reflejan en gran medida las diferencias de la modernización y desarrollo político”* (Huntington, 1968:253). Además, asocia la falta de reformas del Estado en el sentido de promover los principios de honestidad, probidad, universalismo y mérito con el problema de la corrupción señalando la cultura como uno de los principales obstáculos para llevar a cabo estas reformas porque *“si la cultura de la sociedad no distingue entre el rol del rey como una persona privada y su rol como Rey, es imposible acusar al rey de corrupción cuando toma dinero público (...) entonces sólo cuando tal distinción es clara, es posible comenzar a definir algunos comportamientos como corruptos”*. Razonamiento que finalmente conduce a Huntington a decir, en una suerte de *predicción culturalista*, que los países *“mulatos”* de América Latina (Panamá, Cuba, Venezuela, Brasil, República Dominicana y Haití) tendrán más altos niveles de corrupción ya que parece haber mayor desigualdad y mucha menor rigidez en la estructura social que en los países *“indios”* (México, Ecuador, Guatemala, Perú y Bolivia) o países *“mestizos”* (Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay) (Huntington, 1968:258). En resumen, su propuesta de modernización del Estado tendría como objetivo principal contrarrestar la cultura de algunas sociedades que mantendrían “normas tradicionales” e impiden alcanzar los principios deseables bajo los cuales las instituciones funcionen.

En este sentido, cabe recalcar que uno de los primeros y más influyentes autores que introducen los factores culturales en la academia es Weber mediante “La Ética Protestante y el Espíritu Capitalista” (1905) quien pretendía intentar

²³ Citado como capítulo del libro *Political Corruption: Concepts and Corruption* de Heidenheimer y Johnston, cuya fuente es: “Modernization and Corruption”, *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Conn: Yale University Press, 1968, pp. 59-71

explicar las diferencias entre el desarrollo industrial de los países protestantes respecto al resto del mundo. Así, Huntington no es el único que utiliza un enfoque culturalista para estudiar la corrupción, aunque sí es uno de los primeros autores que plantean reformas del sistema político y económico con el fin de cambiar o debilitar las instituciones tradicionales/culturales en cuanto a la interacción con el Estado. De la misma forma, Inglehart (1990) encontró que el 75% de la variación en el índice de la percepción de la corrupción se explicaba por factores culturales, así, al igual que el autor anterior, aseguró que la convivencia de 'valores tradicionales' con iniciativas para la modernización del Estado, sería un detonante de actos de corrupción. Los estudios sobre la corrupción desde una óptica culturalista parecen sugerir que, en pos de que la relación de los ciudadanos con los recursos públicos cambie, las preferencias y creencias/ideas de la sociedad deben ser cambiadas primero facilitando la llegada del “Estado moderno”, dejando a las culturas anglosajonas y religión protestante como paradigmas de desarrollo económico y probidad, obviando otras variables. Más adelante, se entendió que, aunque la cultura influye en las preferencias, ideas y pautas de comportamiento de los individuos, no es determinante, ni suficientemente explicativo. Así por ejemplo, aunque La Porta et al. (1997) mostraron que el catolicismo y el islam tenían un efecto positivo en la corrupción debido a su composición jerárquica, dos años más tarde y con una muestra más grande, la correlación encontrada anteriormente (bajo esa perspectiva culturalista) entre religión y corrupción fue catalogada de débil por los mismos autores (La Porta et al., 1999) y por Shadab, quien llega a dos conclusiones; es más bien el número de religiones que el tipo de religión lo que se asocia con altos niveles de corrupción (IPC de TI), ya que la religión en general funcionaría más bien como una barrera interna para evitar “malas acciones/pecados”, y segundo, la corrupción y su control no son el resultado de ninguna religión en sí ya que son las instituciones y el gobierno las que imponen mayoritariamente las normas dentro de su jurisdicción y competencias. En todo caso, el factor religión tiende a perder peso en favor del Estado y los medios de comunicación ya que son éstos los actuales creadores de normas sociales tanto formales como

informales (Shadabia, 2005:114-15)²⁴.

En esta línea, también se pueden encontrar trabajos que hablan de “Cultura la corrupción” (Smith, 2007; Gil Villa, 2008) para referirse a ciertos escenarios donde la corrupción ha sido banalizada o asumida como “lo normal” por la mayoría de los integrantes de una sociedad. En estos lugares, la corrupción, aunque criticada, es aceptada como sustitución de los medios formales para establecer intercambios no sólo entre público-privado, sino entre privado-privado (por ejemplo, en la firma de un contrato de venta de bienes raíces). En este sentido, Smith señala sobre sus más de 20 años de experiencia en Nigeria, que la corrupción está *literalmente en todas partes y que la vasta mayoría de nigerianos ha interactuado con ella* (Smith: 2007: 86), llegando a conocerse -la corrupción- como “*the Nigerian factor*”. En la misma línea, Gil Villa dice sobre México que la corrupción ha alcanzado un tratamiento popular en clave de humor como si fuera *una operación de inversión conceptual, dando la vuelta a la versión oficial y extrayendo lo positivo de lo negativo* (2008:271), como puede ilustrarse en el siguiente chiste:

“¿Sabe usted por qué los mexicanos no somos campeones en corrupción, sino subcampeones? Porque nos han pagado para ocupar el segundo puesto” (Gil Villa, 2008:270).

Podríamos decir, parafraseando a Gil Villa, que más que la *cultura de la corrupción* o una *cultura corrupta*, esta forma de corrupción (buro-política), la cual forma parte del día de los individuos de determinada sociedad, está modificando la cultura en sí misma. Esto condujo (y conduce) a algunos académicos a entender que se debía cambiar a la sociedad para cambiar a las instituciones, discurso que caló en parte de la academia, pero especialmente, en el imaginario colectivo popular (Gil Villa, 2008). Por tanto, se podría decir que tan importante como cambiar el enfoque, es cambiar el discurso que desde esos

²⁴ Véase, <http://www.uvu.edu/woodbury/docs/vol12-jbi-10-13-186.pdf> The Impact of Religion on Corruption Leila Shadabi. The Journal of Business Inquiry 2013, 12, 102–117

sectores se ha promovido en pos de revertir, lo que Gil Villa ha denominado, *el mensaje pesimista de los discursos sobre la corrupción* (2010) en las sociedades poscoloniales.

En pocas palabras, el enfoque culturalista puede ilustrar buena parte de las consecuencias de la corrupción generalizada en la cultura, pero no al revés ya que se entiende que ninguna cultura es más corruptible que la otra si cuenta con los medios de control AC necesarios. Con el tiempo, se pensó que los modelos de control de la corrupción de algunas empresas en los EE.UU., podrían ser válidos para la administración pública. Este modelo fue llamado la teoría del agente-principal (a-p en adelante).

2.2 El Enfoque agente-principal o racionalista

El enfoque agente-principal nace de la teoría empresarial a principios de los 80's, en relación a los problemas de control que los accionistas (el principal) pueden tener a la hora de hacerlo sobre directivos (el agente) profesionales (Lozano et al., 2003:226), ámbito en el cual ha conseguido resultados positivos en términos de mayor control y transparencia (Lozano et al., 2003:240) siendo todavía utilizado para articular códigos de buena conducta y medidas internas en el sector privado (Lozano et al., 2003:230). Esta perspectiva se fundamenta básicamente en dos ideas; la presunción de que el agente y el principal tendrán normalmente intereses diversos y, en que el primero tendrá casi siempre más información que el segundo, lo que conducirá a una mayor discrecionalidad por parte del agente que buscará satisfacer sus intereses a costa de los del principal.

El funcionario o empleado público (agente), podrá pues abusar de su posición y discrecionalidad pudiendo reducir la calidad de los servicios y dañar el erario público para asegurarse una comisión o renta ya que la ciudadanía y los representados son incapaces, por mucho que quieran, de monitorear con efectividad o establecer una rendición de cuentas (Rose-Ackerman 1978; Klitgaard, 1988; Bardhan, 1997). En otras palabras, el agente es tomado como

individuo que realiza constantes cálculos tal que sus acciones u omisiones le reporte cuanto más beneficio mejor por lo que la mayor información del agente hace imposible el monitoreo por parte del principal. Esta lógica, que bebe del utilitarismo clásico, se renovó posteriormente con el aporte de la teoría más liberal y tras una serie de variantes fue llamada *Rational Choice*. Una de esas variantes es situar al individuo en un libre mercado permanente donde cada vez que hace una elección (lo que implica infinitas no-elecciones) es consciente de ella, porque lo hace en búsqueda de su bienestar o felicidad personal y con un alto grado de información sobre aquello que está eligiendo -y lo que no- ya que ¿quién mejor que uno mismo para saber qué es lo mejor para uno o qué le hará más feliz?

El combate contra la corrupción enfocado como un problema de a-p tomará así al individuo como un ser racional cuyo involucramiento en un acto de corrupción será fruto de la elección racional, es decir, un cálculo entre la probabilidad (y el beneficio en forma de reputación o dinero) de tener éxito y la probabilidad de ser sancionado (y el monto de la multa más el daño a su imagen) por el delito (Rose-Ackerman, 1978; Klitgard, 1988; Shleifer y Vishny, 1993; Rodríguez, 2004).

Así, el modelo a-p, a diferencia del enfoque culturalista, vuelve el foco atención hacia el individuo, especialmente hacia el agente, asumiéndolo como ser racional y potencialmente “corrompible”, por lo que será necesario controlarle (monitoreo a través de la transparencia, gobierno abierto, etc.). En el caso de que, aun así, se involucre en un acto corrupto, sancionarle (incrementando la probabilidad de sanción a través de nuevos tipos penales, mecanismos de investigación, etc.) asumiendo a su vez que el principal (la ciudadanía o el representado) va a ejercer esta función. La sanción no sólo funciona como castigo, claro está, sino como elemento disuasorio a imponer por la justicia luego de que el corrupto sea denunciado por el principal. Una lógica aparentemente sencilla y efectiva que guiaría gran parte de las recomendaciones e iniciativas anticorrupción de algunas de los más influyentes organismos intergubernamentales, así como de algunas ONG durante el último cuarto de

siglo hasta nuestros días.

2.2.1 Políticas y reformas generadas a partir del enfoque agente-principal ¿han tenido éxito?

En los últimos años, y tras una época de intentos de reformas y políticas AC, se puede decir que entre buena parte de economistas y politólogos entendidos en la materia flota una idea *las reformas anticorrupción han fallado*, de hecho, en países con una corrupción generalizada el problema podría haber empeorado (Johnston, 2005; Mungiu-Pippidi 2006; Lawson, 2009; Persson/Rothstein/Teorell 2012; Jiménez 2014; Marquette y Peiffer 2015).

Estas políticas se han aplicado en multitud de Estados miembros de la llamada 'comunidad internacional', especialmente en la década de los 90's. Sin embargo, se puede destacar el caso latinoamericano como paradigmático en el sentido que es una región que ha firmado y ratificado una gran mayoría de convenciones internacionales sin cosechar mayores avances en el IPC de TI ni en el índice de control efectivo de la corrupción (CC en adelante) del Banco Mundial²⁵(BM en adelante). Para empezar, en 1997 se creó la Oficina sobre Drogas y Crimen de las Naciones Unidas (UNODC) siendo la 'corrupción'²⁶ uno de los principales 'issues' a tratar, de esta manera en 2003, la UNODC impulsó la Convención de las Naciones Unidas Anticorrupción 2003 (UNCAC), la cual, promueve la cooperación jurídica internacional (p. 31-43), el reconocimiento y unificación de tipos penales (p. 18-30) y técnicas de investigación (p. 51-54), así como promover la transparencia (p. 9-11) y la participación ciudadana en los asuntos públicos y privados (p. 15-16), entre otros. La UNCAC es probablemente uno de los mayores esfuerzos en términos de cooperación internacional, especialmente desde la perspectiva jurídica, y amplia, en el sentido que confronta con múltiples manifestaciones de la corrupción en el mundo. La UNCAC apela pues a las leyes, a los gobiernos y a la sociedad civil a hacer cumplir con el Estado de

²⁵ Disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

²⁶ La corrupción es definida por la UNODC como *un problema social político y económico complejo (...) que socava la democracia, ralentiza el desarrollo económico y contribuye a la inestabilidad gubernamental*. <http://www.unodc.org/unodc/corruption/>

derecho robusteciéndolo y armonizando los unos a los otros. De hecho, tras 10 años de aprobarse, 140 Estados han firmado el Convenio, lo que ha ayudado a legislar nuevas leyes si cabe, o completar anteriores que intenten luchar contra la corrupción.

Entre uno de esos estados, Colombia ha seguido las recomendaciones desde el 2003, no obstante, en su Estatuto Anticorrupción (2011)²⁷ reconoce que *pese haber ratificado tratados y convenios internacionales en desarrollo de los cuales ha expedido leyes y decretos tendientes a perseguir los actos de corrupción y a sus actores, no se han conseguido grandes avances*²⁸ en la lucha contra este fenómeno (2011:7), entre las leyes y decretos a las que se refiere, se encuentran aquellas que han llevado a la creación de contralorías, veedurías ciudadanas y procuradurías tanto a nivel nacional como regional, reforzando también al Defensor del pueblo, y creando un Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, o un Consejo Presidencial para el Buen Gobierno y la Transparencia, entre otros, actualmente agrupados, en una 'Comisión Nacional para la Moralización' (2011:35). Este crecimiento en el número de las instituciones y de las leyes, que han sucedido en varios países, además de suponer un enorme gasto al erario público ha favorecido, muchas veces, la ralentización de los procesos de denuncia e investigación, y no necesariamente la reducción de los sobornos, prevaricación, nepotismo, entre otros, en la administración pública.

En general, se puede decir que algunas medidas a partir del enfoque agente-principal han propiciado, la multiplicación de instituciones de control y sanciones tanto administrativas como penales para corruptos (Persson et al., 2012) que en su sentido más extremo ha promovido una especie de populismo punitivo²⁹. A su

²⁷ Ministerio del Interior y de Justicia, República de Colombia (2011). Estatuto Anticorrupción. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

²⁸ De hecho, desde 2002, Colombia ha retrocedido 0.3 puntos en la escala de Percepción de la Corrupción de TI.

²⁹ Esto no quiere decir que la UNCAC haya propiciado el 'populismo punitivo' en materia anticorrupción, seguramente son los altos niveles percibidos de corrupción lo que propicia la mayor demanda de penas más duras para los corruptos. Lo que argumentamos es que la UNCAC, o propuestas como ella, no confronta

vez, las iniciativas de transparencia se han alzado como una solución efectiva a la corrupción hasta el punto en que muchas veces se equipara transparencia con el fin de la corrupción. Esto, en palabras del profesor de Derecho procesal penal del Centro de Estudios del Colegio de Abogados de Madrid, Boye Tuset, “la moderna exigencia de transparencia ha devenido en una suerte de obsesión por la misma, que sustituye la ideología y la acción política por la rendición de cuentas sobre pagos, ingresos y gastos.”³⁰ En este sentido, el “remedio de la transparencia”, que una mayoría de propuestas pone como una de las máximas prioridades, podría empeorar la “enfermedad”, ya que en contextos de corrupción generalizada donde la corrupción sustituye a la norma formal en términos prácticos, más transparencia sólo significaría “sacar las malas prácticas y corrupción a los balcones” provocando probablemente mayor sensación de corrupción, por su evidente normalidad, alentando posiblemente a más individuos a sumarse a lo establecido como apuntan algunos autores como Johnston, 2005; Mungiu-Pippidi, 2006; y Persson et al., 2013.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha elaborado “Directrices para el combate contra la corrupción en multinacionales” en 2003 y “Códigos de ética” en 2013. El Banco Mundial (BM) utilizando el mismo enfoque – agente-principal – ha elaborado informes y propuestas AC desde que a finales de los 90's se tomara conciencia del problema (Orlando, 2004:657). Un ejemplo de esto es “*Should Countries Care About Corruption?*” (1997) producido por el BM, el cual, además da comienzo a lo que Tesh ha llamado la “industria del desarrollo del BM” (1999), reconociendo la corrupción como uno de los principales obstáculos del desarrollo económico,

esta realidad. Hasta cierto punto propone sancionar con mayor eficacia y más duramente la corrupción, lo que no contradice o desacredita a los defensores de sanciones mucho más drásticas para los corruptos en España (<http://www.espiaenelcongreso.com/2013/07/10/internet-registra-un-alarmanante-aumento-en-espana-a-favor-de-la-pena-de-muerte-contra-los-politicos-corruptos/>) en México (<http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-caleidoscopio/2014/02/04/los-mexicanos-favor-de-la-pena-de-muerte-encuesta/>), o Perú (http://www.capital.com.pe/2013-07-28-humala-pide-a-congreso-priorizar-en-penas-drasticas-para-corruptos-noticia_617359.html).

³⁰La transparencia, una excusa para la corrupción. Eldiario.es 06/02/2015 http://www.eldiario.es/contrapoder/transparencia-democracia-lucha_contra_la_corrupcion_6_353174700.html. Última visita: 10/04/15

sobre todo, para la inversión y libertad económica de los agentes internacionales (Orlando, 2004:658). Recientemente, el BM ha dedicado informes a organismos concretos como el uso responsable de los productos del financiamiento para el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) o, para la Asociación Internacional de Fomento (AIF) durante la preparación y/o ejecución de la financiación de importantes proyectos de inversión (*World Bank*, 2006:1; 2008:1). Asimismo, Transparencia Internacional (TI), mediante la iniciativa '*Publish What You Pay*', o la UNODC mediante un 'Manual para investigadores y fiscales' (2004), hacían lo propio con propuestas que se centraban esencialmente en la transparencia y sanciones posibles a imponer.

Así, en un nivel internacional o intergubernamental, se puede decir que las propuestas o iniciativas del enfoque a-p no han surtido el efecto esperado en contextos de corrupción generalizada. Sin embargo, sus recomendaciones fueron plasmadas en políticas nacionales de muchos Estados, intentando por un lado, aumentar la transparencia en los gastos y contratos del Estado aludiendo a la “gran corrupción” (UNODC, 2004:27) ya que se sugiere que sólo la “Gran Corrupción” es combatible desde un Estado con bajos recursos y corrupción extendida, como en el caso de Perú y su Plan de Lucha contra la corrupción (CAN, 2012:12)³¹, y por otro, como ya hemos mencionado, reformar las leyes (creando tipos penales y técnicas de investigación, cambiando la prescripción de los delitos y formulando sanciones más duras, etc.) pretendiendo que la sanción, o mejor dicho, la probabilidad de sanción, sea más alta. Este, por ejemplo, sería el caso de Brasil, señala F. Andrade, que desde finales de los 80's ha aprobado gran cantidad de legislación relacionada con la transparencia destinada al control de la administración pública en distintos aspectos con el objetivo de que exista un control efectivo de la corrupción (Andrade, 2014:95) como también se han tipificado nuevas conductas, eliminado indeterminaciones jurídicas que exijan alto margen de interpretación y han aumentado el rigor de las penas en pos de reducir la alta impunidad existente en Brasil (Andrade, 2014:96).

³¹ Paradójicamente galardonado con el Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva 2013, ya que recibió el premio ni bien acabar el primer año de sus 4 años de planificación.

No obstante, el nivel de la percepción de la corrupción en la gran mayoría de países donde se han implementado este tipo de reformas se mantiene similar desde finales de los 90's. Sin ir más lejos, Perú obtiene un puntaje de 38 (sobre 100) en 2014, sin un cambio significativo desde el 2011, Brasil un 43, con un ligero retroceso desde 2012, y por su parte Colombia no registra ningún cambio desde 2005 y se mantiene en los 37 puntos en el IPC de TI. Desde otro punto de vista, las encuestas de víctimas de la corrupción llevados a cabo en Bolivia, Mauritania, Nicaragua, Uganda, Ucrania, y Tanzania muestran que la “pequeña corrupción” y la corrupción administrativa se han mantenido por muchos años en los mismos niveles altos de corrupción, especialmente en los ámbitos de salud, educación y justicia (UNODC, 2011:3). Esto parece indicar que por mucho que se aprueben reformas y nuevas normas formales³², las normas informales y pautas sociales (que argumentamos, tiene mayor influencia en el comportamiento individual) aún seguirán basándose en valores y principios “egoístas” o “particularistas”.

Por todo esto, cabría hacerse una pregunta, ¿cuál es papel de la “comunidad internacional en la lucha contra la corrupción? Para una de las máximas exponentes de la lucha contra la corrupción en Europa del Este, no ha habido un caso de éxito en el mundo promovido por la comunidad internacional ya que se requiere, además de un “principal externo”, uno interno (nacional) como en el caso de algunos países recién integrados a la UE (Mungiu-Pippidi, 2011). Propuestas como la UNCAC simplifica el trabajo de los y las que luchan contra la corrupción, ya que, sin una demanda nacional masiva³³ por nuevas reglas de juego y participación ciudadana en un mecanismo sostenible que prevenga la reproducción del privilegio y desplace la arbitrariedad hacia el universalismo, probablemente no veamos ningún progreso significativo (Mungiu-Pippidi, 2011).

³² No sólo AC, sino PP redistributivas en general.

³³ No obstante, la demanda masiva por nuevas reglas no se genera espontáneamente. En cualquier sociedad del mundo, habrá personas dispuesta a cambiar las reglas. La pregunta sería cómo esta minoría u “otro principal” logró paulatinamente cambiar “los valores de equilibrio”. Como argumentaremos en los próximos apartados, puede ser que el proceso de creación de un principal masivo, al menos al principio y en algunos casos, sea uno más político que social.

Así, cualquier esfuerzo de los Organismos Internacionales por seguir, controlar y exigir el cambio de las reglas e instituciones formales -como la comisión UNCAC de la UNODC- es inútil sin el seguimiento y demanda de un “principal”.

En conclusión, como se ha explicado, es razonable decir que en ciertos contextos existirá una falta de voluntad por parte del principal de ejercer precisamente de controlador e interesado (Persson et al., 2013:454) porque percibe que el 'particularismo' es la regla por la que se regirá el comportamiento de la mayoría, así que no se generarán unilateralmente comportamientos altruistas, cooperativos y honestos por parte de los individuos (Rothstein:2005:13, Mungiu-Pippidi, 2013). Del mismo modo, es razonable argumentar que luchar efectivamente contra la corrupción en sociedades donde el particularismo o parcialidad es la norma, es como luchar por un cambio de régimen. Para Mungiu-Pippidi esto requerirá una amplia base de participación siendo altamente improbable que suceda en un corto periodo de tiempo sin instrumentos políticos (Mungiu-Pippidi, 2011:112). En este sentido, una pregunta sobre la que girará el resto del trabajo será, ¿es la transformación de regímenes de corrupción sistémica en unos donde la ética *universalista* e imparcialidad predominen, un proceso político-social más que un proceso técnico-legal?

Así que las propuestas de crear sanciones más efectivas y duras, apostar por programas y plataformas on-line de transparencia o la construcción de más instituciones o fiscalías de control probablemente sean, en gran medida, ineficaces en prevenir que los actores participen en actividades corruptas en entornos de corrupción generalizada. Posiblemente, lo que generará más bien sea una ventana de oportunidades aprovechada por actores más poderosos y con intereses particularistas para castigar a un determinado funcionario, político o ciudadano, y no con el ánimo de “hacer justicia en general”. Así, primero, mientras que los valores predominantes en el -llamado- *imaginario colectivo* estén más relacionados con intereses particulares no habrá un cambio sustancial, no habrá *acción colectiva* ni habrá cambio de régimen. Un cambio y una acción colectiva al que parece no haber contribuido en demasía las medidas

y enfoque a-p.

2.3 La corrupción como un problema de acción colectiva

Como acabamos de ver, el enfoque culturalista y el de a-p, no parecen haberse ajustado a los contextos donde estaban llamados a funcionar (países con escasos recursos financieros, graves desigualdades sociales y corrupción generalizada) desperdiciando gran cantidad de recursos tanto materiales como humanos en la articulación de las medidas e iniciativas AC constituyendo lo que Tesh (1999) y Mungiu-Pippidi (2006) han denominado como la 'industria anticorrupción'.

Esta industria motivó unas reformas o políticas públicas anticorrupción, sobre todo, en sociedades poscoloniales (Mungiu-Pippidi, 2006: 92) o “ecosistemas” donde la corrupción es sistémica, porque es más la regla que la excepción, y generalizada, porque no se limita a ciertos sectores (Médard, 1998:379) resultando harto complicado traducir las iniciativas que desde el enfoque agente-principal se plantean, en un discurso y marco teórico que confronte con la presunción de que la corrupción es un endemismo cultural propio de determinadas sociedades contra el que poco puede hacerse salvo aceptarlo (Jiménez Sánchez, 2012:2) tal si fuera un cáncer con el que hay que aprender a coexistir (Gil Villa, 2013). No obstante, no se pretende desperdiciar algunos aportes valiosos del enfoque a-p, como la relevancia del monitoreo y el castigo que funcionan para frenar la corrupción, más bien lo que la corrupción como problema de acción colectiva cuestiona es la presunción subyacente de que en todas las sociedades existe un principal que quiere hacer cumplir la ley (Rothstein, 2013:8).

En primer lugar, cabe explicar a) qué es un problema de acción colectiva y b) cuándo podemos hablar de sociedades donde la corrupción es más la norma o comportamiento regular que la excepción.

2.3.1 ¿Qué es un problema de acción colectiva?

Desde que M. Olson publicase *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups* en 1965, comenzó un interesante debate alrededor de las acciones colectivas y la posibilidad de alcanzar resultados óptimos o beneficios para los grupos inmersos en la toma de decisiones (Ostrom, 2000:1). Uno de los mayores aportes al debate, por su gran carga empírica, es *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action* de E. Ostrom (1989) explicando multitud de experiencias de éxito en cuanto a la gestión de recursos de uso común (en adelante RUC) a través de la acción colectiva, abriendo la posibilidad de teorizar sobre las formas en que un grupo de personas pueden alcanzar resultados óptimos con la inclusión de una serie de requisitos previos. Por ejemplo, descubre que, en algunas regiones costeras de la India, la autogestión de los pescadores sobre las cuotas de pesca era mucho más eficaz que las sociedades pesqueras vecinas intervenidas por el Estado o una institución privada. De aquí, que se diga que lo común tiende a estar mejor gestionado dentro de un marco normativo propicio para la acción colectiva (en adelante MNAC), el cual, envuelve los siguientes arreglos institucionales, *siete elementos fundamentales para la acción colectiva, entre ellos, la confianza y el largo-placismo en los beneficios* (Ostrom, 1989). Esta evidencia empírica, y con la intención de construir un marco referencial para la gestión de los RUC sin miedo a complejizar los modelos sobre el comportamiento humano, impulsó otros estudios y a la construcción de marcos teóricos donde el ser humano se comportará según multitud de coyunturas, y no sólo como un ser racional y egoísta. La teoría de la acción colectiva explicada a través de numerosas experiencias alrededor del mundo contradice los modelos clásicos de comportamiento humano a la hora de afrontar la gestión sostenible de los RUC cuyos participantes eran siempre representados atrapados en situaciones (dilema del prisionero y otros dilemas sociales) *en las que carecen de capacidades para cambiar la estructura del juego por sí mismo* (como la comunicación entre ellos) (Ostrom, 2014 [2009]:20).

En este sentido cabe recalcar, que en los casos de acción colectiva con éxito -la

mayoría de ellos grupos pequeños-, existe un alto de grado de comunicación entre los participantes a través de la cual se trazan varios acuerdos altamente consensuados sobre las sanciones a imponer, en caso de bajo rendimiento o un bajo *input*, que no siempre serán *ex-post* (Ostrom, 2009:37). Es más, Ostrom se refería al modelo de la '*Rational Choice*', *como uno poco complejo para lo complejo que es el comportamiento humano* (20014:18), pues el sujeto, primero, no es sólo individuo, sino también comunidad (la felicidad y bienestar están ligados a tu entorno social, medioambiental, Estado, etc.), segundo, las personas responden según el contexto e incluso el estado de ánimo, y tercero, el ser humano *puede y va a comportarse según el bien que esté en juego* (Ostrom, 2014[2000]:22), por lo que bienes como la paz, seguridad, o incluso, lagos, bosques y sistemas de irrigación demandarán un tipo de gestión y comportamiento por parte del “consumidor” totalmente distinto a los bienes privados o bienes tarifa (Ver gráfico 2), rompiendo parcialmente con el determinismo racionalista de algunos teóricos sobre el comportamiento humano.

En resumen, en este marco normativo, aunque no es el único elemento importante para la acción colectiva, *el elemento central e interrelacionado en todos los niveles y etapas de la acción colectiva es la confianza entre los participantes* (Ostrom, 2014 [2009]:48), determinado a su vez por la acumulación de experiencias anteriores y el grado de comunicación (y transparencia) entre los actores. Así un problema de acción colectiva es uno en el cual nadie o sólo algunas excepciones cooperan porque desconfían en que los demás lo vayan a hacer. Sin confianza, no es posible la acción colectiva por lo que corromper o “dejarse corromper” debería estar asociado con la confianza que tengas en los demás. Por lo que, en estos contextos, donde la corrupción sea percibido como la norma o comportamiento esperado, es argumentado que la corrupción se trata de un problema de acción colectiva porque se desconfía³⁴ del otro en cuanto a que vaya a ser “limpio” ya que existe una falta de comunicación y una falta de

³⁴ La confianza, es señalada por varios autores, como uno de los elementos básicos para empezar un proceso de acción colectiva y romper cualquier trampa social (Putnam, 1993; Rothstein, 2005:67; Herreros y Criado, 2006). Y en un plano más económico se ha denominado por Robinson y Acemoglu: círculo vicioso.

experiencias acumuladas, por lo que, ¿para qué mantenerse limpio si todo el mundo parece corrupto?

2.3.2 ¿Dónde se puede hallar la corrupción sistémica?

Para esto, lo primero que habría que preguntarse -como hizo Mungiu-Pippidi- si, ¿estamos tratando con la corrupción moderna donde ésta es la excepción a unas normas imparciales y universales? O, ¿estamos tratando con un particularismo y una cultura del privilegio donde la corrupción en sí misma es la norma? O más bien, ¿estamos tratando con una combinación de las dos como es el caso de las sociedades poscoloniales?

Este punto es uno de los más controvertidos de nuestro trabajo ya que las definiciones sobre corrupción endémica o sistémica³⁵ no delimitan 'científicamente' qué sociedades están dentro y cuáles fuera de esta categoría, nosotros, a diferencia de autores como Rothstein y Holmberg que aseguran que *la vasta mayoría de pueblos del mundo se encuentra sumida bajo administraciones públicas profundamente corruptas* (2012) argumentamos básicamente que se corresponde con los Estados poscoloniales que muestren altos niveles de percepción de la corrupción según TI³⁶.

De forma general Mungiu-Pippidi afirma que *el particularismo como norma, incluyen a las democracias delegativas latinoamericanas, anarquías competitivas africanas y democracias electorales postcomunistas*, y que, si existe un elemento en común, éste es *la combinación de corrupción premoderna y corrupción moderna, o más bien del viejo particularismo y la nueva corrupción* (2006:90). De forma más particular, Johnston pone algunos ejemplos a través de

³⁵ Incluso la definición que usa Rothstein de “más la regla que la excepción” es bastante inexacta cuantitativamente, por lo que para sostener su argumento utiliza entrevistas a periodistas ugandeses y keniatas para hacer ver que efectivamente, el acto corrupto es, como bien Médard, es sistémico, porque es más la regla que la excepción, y generalizado, porque no se limita a ciertos sectores (Médard, 1998:379).

³⁶ A pesar de que autores como Johnston (2005) tiene sus reservas, tanto Uslaner (2008) como Rothstein (2011), entre otros muchos, consideran al IPC de TI como una forma de medir “aproximadamente cierta” el nivel de corrupción política en un país.

lo que llama “*Oligarchs and Clans*”³⁷ (México, Rusia y Filipinas son sus ejemplos) donde existirían muchas de las condiciones para empezar a hablar de “*corrupción más como regla que como excepción*”. Cabe recalcar, que lo que este grupo de países tienen en común pero a la vez les diferencian de lo que el mismo autor llamó los “*Official Moguls*” (China, Kenya e Indonesia son sus ejemplos esta vez) es que *a pesar de que también esté claro quién gobierna, el poder oficial está integrado en la corrupción -y no comprometida por ella- y en los cuales, los corruptos actúan casi con total impunidad* (Johnston, 2005:154) con lo que en este grupo sería probablemente más difícil salir de la trampa política que en los “*Oligarchs and Clans*” debido a una noción difusa entre lo privado y lo público³⁸.

De este modo, siguiendo a unos cuantos autores, este tipo de fenómenos se estaría reproduciendo en buena parte de las administraciones del África subsahariana (Médard, 1998; Robinson & Acemoglu, 2012; Persson et. al, 2013) lo que algunos han llamado incluso regímenes cleptocráticos (Senior, 2006) o cultura de la corrupción (Smith, 2007) refiriéndose concretamente al Congo y Nigeria de los 90's y 2000 respectivamente. La corrupción sistémica también se estaría dando en América Latina, especialmente en relación a la gestión y explotación de los recursos naturales, o en los países que integraron la Unión Soviética en materia de privatización de empresas o sociedades públicas (Rose-Ackerman, 1999:60). Aunque también hay autores que han utilizado esta categoría para analizar la corrupción a nivel local ³⁹, uno de ellos, Uslaner cuando se refiere a la ciudad de Paterson, Nueva Jersey (Uslaner, 2008:4) o autores

³⁷ Para Johnston la transparencia, privatización, racionalización de las funciones públicas y aseverar el cumplimiento de la ley, son buenas ideas, pero asumen la existencia de un estado lo suficientemente fuerte para realizar sus funciones básicas y otorgar incentivos a largo plazo para hacer eso. Asimismo, instar a la sociedad civil a la movilización contra la corrupción tienen poco sentido cuando la confianza es débil y la seguridad -factor no muy tomado en cuenta- es un factor de vida primordial (Jhonston, 2005:153).

³⁸ En este punto es valioso recordar lo que decía Philp respecto a que precisamente la noción “*mainstream*” de corrupción descansa sobre valores occidentales. Unos valores que se conocen tal vez, pero no se promueven -ni tendrían por qué- o se practican en todo el mundo.

³⁹ F. Jiménez sugiere que en Lanzarote durante la década de los 90's existió una corrupción sistémica en el terreno de la recalificación. Además, recientemente en Alicante algunas fuentes aseguran que “la inmensa mayoría de los contratos públicos se asignaban arbitrariamente”, sin que nadie se atreviese a denunciar hasta Mayo del 2015 <http://www.diarioinformacion.com/politica/2015/05/30/policia-detiene-delegado-gobierno-empresarios/1639150.html> Último acceso: 22/05/15

españoles cuando analizan el caso de la corrupción urbanística en Lanzarote y su relación con la falta de confianza en las instituciones (García-Quesada et al., 2014:17) en un Estado donde no existe corrupción sistémica como tal (Jiménez, 2015).

Por ejemplo, en la siguiente tabla elaborada personalmente, se observa la evolución del nivel de percepción de la corrupción de TI de algunos de los países a los que la literatura -y este estudio- hace referencia para hablar del “fracaso” de las reformas AC cuando se tiene corrupción generalizada o existe una 'trampa social'. De este modo, es evidente que en estos Estados no ha habido un progreso o cambio sustancial en el IPC en el periodo 1995-2013 (Fuente: www.transparencyinternational.org):

IPC de TI	1995	1997	1998	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013
Brasil	2.70	3.56	4.0	4.1	4.0	3.9	3.7	4.0	4.3	4.2	4.3
Colombia	3.44	2.23	2.2	2.9	3.8	3.7	4.0	3.8	3.5	3.6	3.6
Filipinas	2.77	3.05	3.3	3.6	2.9	2.5	2.5	3.0	3.4	3.6	3.8
Kenia			2.5	2.0	2.0	1.9	2.1	2.1	2.2	2.3	2.5
México	3.18	2.66	3.3	3.4	3.7	3.6	3.5	3.3	3.4	3.4	3.5
Nigeria		1.76	1.9	1.6	1.0	1.4	1.9	2.3	2.7	2.5	2.7
Perú			4.5	4.5	4.1	3.7	3.5				3.8
Rumanía		3.44	3.0	3.3	2.8	2.8	3.0	3.5	4.4	4.3	4.3
Rusia		2.27	2.4	2.4	2.3	2.7	2.4	2.5	2.6	2.8	2.7
Uganda			2.6	2.2	1.9	2.2	2.5	2.5	2.5	2.6	2.9
Zambia			3.5	3.5	2.6	2.5	2.6	3.0	3.5	3.7	3.8

EC: República de Corea	4.29	4,29	4.2	3.8	4.2	4.3	5.0	5.1	5.3	5.5	5.6
---------------------------------------	-------------	-------------	------------	-----	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------

Como habíamos advertido, el caso de Corea del Sur es llamativo en cuanto a su ascenso de posiciones en este índice. Comenzando con un coeficiente relativamente bajo como en 1997 (4,29) y alcanzando en el 2013 un 5.6 (recordemos que el valor “1” significa el máximo de percepción de la corrupción y “10” muy bajo, es la máxima nota en el IPC de TI) situándose en el puesto 43, justo por encima de países como Costa Rica o Hungría. Sin embargo, como veremos en el estudio de caso, esto parece responder a reformas previas impulsadas desde el Gobierno o “un otro principal”.

Del mismo modo, y siguiendo la lógica de corrupción como problema de acción colectiva, se ha utilizado la plataforma de WVS⁴⁰ acerca de la confianza que los más de 13,000 encuestados muestran a sus compatriotas en general (Ver Gráficos 3 y 4). Así, podemos comprobar de manera preliminar que existe una tendencia: *en los países donde la confianza es baja y no aumenta, los niveles de corrupción parecen mantenerse altos y no reducirse*. O, de manera contraria, donde la corrupción se mantiene alta, los niveles de confianza interpersonal se muestran bajos, aunque cabe precisar que existen excepciones, por ejemplo, a pesar de que Perú (6,2) y México (15,4) tienen niveles relativamente dispares de confianza generalizada en 2005-2009, poseen idénticos niveles en el IPC (3,5 en 2005 y 3,3 en 2006). Este análisis de países se verá cualitativamente complementado con la correlación que elabora Uslaner en 2008 en un estudio transnacional donde toma una muestra de 83 estados en cuenta (Gráfico 5).

En todo caso, el *World Survey Values* en lo que respecta a la “confianza interpersonal”, en lugar de hacer referencia a la simple y arriesgada afirmación de “sí” o “no” confió, se trata de que el entrevistado genere su respuesta a través de unos cálculos -inconscientes- individuales en los que la experiencia previa, la

⁴⁰ Disponible en: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp> Último acceso: 26/05/15

idea de compartir unos valores o incluso la efectividad del Estado de Derecho influyen, resultando en la creencia afirmativa o negativa de que “*en general hallo -o no- confiables al resto de individuos de mi comunidad o sociedad*” (Rothstein 2005:126).

2.4 Asociación *bajos niveles de confianza y corrupción*

Si decimos que la corrupción es un problema de acción colectiva, la confianza será en un alto nivel, la antítesis de la corrupción, por lo tanto, a mayor confianza interpersonal menor grado de corrupción. Dos de los principales aportes empíricos en este punto son el de Uslaner (2008) y Rothstein (2005), éste último, comprueba que en los países europeos, a mayor confianza interpersonal menor IPC, mientras que el primero argumenta que la “las raíces de la corrupción descansa sobre la desigualdad económica y menor confianza en gente distinta a ti (étnicamente) y que la propia corrupción produce desconfianza generalizada y desigualdad ” (2008:4), para apoyar su tesis realiza un profundo estudio estadístico y correlaciona, confianza e IPC, encontrando una asociación bastante pronunciada (Ver Gráfico 5).

Aunque en este cuadro se observen excepciones, como Grecia o Arabia Saudita en el sentido de que a pesar de que una buena parte de individuos creen que el resto de miembros de su sociedad son confiables, los niveles de percepción de la corrupción se mantienen altos, o en el caso contrario, sociedades con bajos niveles de confianza interpersonal con niveles de percepción de la corrupción corresponden a valores medios, como Eslovenia o Chile⁴¹. Aun así, en general, la “confianza interpersonal” y la “corrupción pública” percibida parecen ser, y ratificando nuestra primera hipótesis, polos opuestos. Mayores niveles de corrupción percibida están significativamente asociados con bajos niveles de confianza y *vice versa* ($r^2=0.420$). Y es más evidente aún en 3 de los países

⁴¹ Es decir, a pesar de que estos países hayan alcanzado bajos niveles de corrupción parece que esto no pasó precisamente por romper con la confianza particularizada ni la generación de confianza interpersonal generalizada.

menos corruptos del mundo según el IPC de TI, Dinamarca, Suecia y Canadá, donde cerca del 60 por ciento de la gente cree que la mayoría del resto de la sociedad puede ser confiable, mientras que Brasil, Filipinas y Turquía sólo un 10 por ciento confía en los demás, puntuando éstos entre 2 y 4 en el IPC.

De esta manera, en este tipo sociedades, señala Mungiu-Pippidi, no habría tradición de asociación entre iguales, ya que la confianza es particularista y se basa en clanes, mecenas y clientes (2013:108) así que será más conveniente intentar acceder al grupo de privilegio convirtiéndose en clientes o a través de las influencias que participar en una dura batalla a largo plazo para cambiar las reglas del juegos hacia universalismo ético que produciría que los clientes del orden existente, más numerosos, más ricos, y en mejores posiciones en la sociedad probablemente luchen contra tal progreso (2013:109).

2.5 Psicología Social y los problemas de acción colectiva en “laboratorio”

Entonces, ¿es posible que un grupo de individuos se asocien para promover la ética universal en lugar del egoísmo e individualismo? Esto es lo que según Mungiu-Pippidi preguntaría un psicólogo social (2013:109). La “trampa social” también puede ser observada desde otra perspectiva.

Stanley Milgram apunta, tomando como referencia los “experimentos de laboratorio” que E. Asch llevó a cabo sobre la presión social sobre el individuo, que en un altísimo porcentaje, las pautas de comportamiento del grupo marcarán la del individuo, aun cuando éste tenga unas convicciones contrarias a las que sugiere la pauta grupal y pretenda mantenerlas (Milgram, 1992: 197). El ser humano tiende a adaptarse mientras aquello no le conlleve un claro perjuicio. Por tanto, como ser racional pero también social, el individuo varía considerablemente (con mayor frecuencia de lo que cabría imaginar) su comportamiento (aunque no siempre su actitud) dependiendo del grupo o sociedad en que se encuentra. Stanley Milgram sostiene que *usualmente no es el carácter de una persona lo que determina sus acciones, sino la situación en la*

que se encuentra, señalando que cada participante en un grupo es un individuo complejo con propósitos y motivaciones por sí mismo, aun así, el grupo cumple su función modificando con bastante éxito su comportamiento, incluso con una cierta armonía en el sentido que se parecerá bastante a lo que los demás hacen (Milgram, 1992: 199). Esto también se pudo constatar con *los experimentos de la cárcel de Stanford* llevados a cabo por el mismo Milgram en 1971. Por otra parte, sus experimentos sobre *obediencia a la autoridad*, estarían muy relacionados con aquellos sobre la *presión colectiva* de Asch, ya que según el propio Milgram en estos se sustituiría la *acción-consecuencia* de la autoridad por el *juicio gestual* (susurros, miradas, llamadas de atención) *del grupo* que hacen cambiar el comportamiento del individuo, y en lugar de que éste relacione la autoridad solo con un individuo, la autoridad “inquebrantable” es ejercida por la presión social.

En opinión de Milgram, los experimentos de Asch favorecen la hipótesis de que la influencia del grupo puede moldear el comportamiento en un espacio de tiempo tan corto y con tal efectividad que sería casi imposible de hacerlo sin dicha influencia colectiva tanto en un sentido negativo (1971: 196) como positivo (232). Además, a pesar de que los eventuales efectos de la presión social estén claramente establecidos (por una comparación de las condiciones experimentales y de control) los efectos ocurren solo en un contexto donde exista una potencial sanción autoritaria, es decir, que en la medida en que nosotros observemos a ese grupo como autoridad (y sus efectos como sanciones) y no como terceros individuos ajenos, mayor será la probabilidad de “obedecer” (Milgram, 1992 [1977]:219).

Probablemente este marco interpretativo se ajuste de manera más precisa, por ejemplo, a una oficina local de un tribunal de cuentas, a un departamento de cierto ministerio o a la planilla de un gobierno local que, al conjunto de una sociedad, pero no deja de ser útil para apoyar las tesis de “corrupción como problema de acción colectiva” en cuanto a por qué al individuo le es tan difícil cooperar. Aplicar la teoría de Milgram en un grupo -reducido- de personas tal vez

aporte más claves acerca de por qué las personas (honestas incluidas) se adaptan casi siempre al contexto (en nuestro caso corrupción sistémica). Asimismo, desde estos experimentos y enfoque se sugiere que romper el círculo vicioso de la corrupción es mucho más difícil de lo que pueda parecer, sin embargo, también favorece la idea de que una vez comenzado o instaurado un *círculo virtuoso* donde la confianza y la cooperación sean el valor y comportamientos predominantes será muy difícil romperlo ya que el individuo se adaptará y cooperará en lugar de salirse de la norma.

Así que, comprobamos que el enfoque de acción colectiva no sólo halla la falta de confianza interpersonal como mayor causa del problema e identifica una “trampa social” (consecuencia de la falta de cooperación) en el que se encuentran sumidas algunas sociedades, sino que también confirma la necesidad de articular otro tipo de iniciativas AC que intenten revertir la desconfianza y la falta de cooperación. De este modo, en lugar de ir únicamente orientadas a combatir la corrupción, deberían tratarse de medidas “anti-trampa social” o “pro-confianza” generalizada que busquen aumentar tanto la confianza interpersonal como la confianza hacia las instituciones. El enfoque a-p en este sentido, no es despreciable ya que contribuye a entender mejor el comportamiento de los agentes en un nivel micro en ciertos contextos de organización jerárquica (2015:11), mientras que el enfoque de “problema de acción colectiva” nos ayuda a entender mejor el comportamiento tanto del principal como del agente en cuanto que aporta el factor “social o entorno” (premisa de la Psicología Social también) en la motivación de dicho comportamiento.

Finalmente, en este punto es pertinente recordar que, como Ostrom (2014[1998]) y Rothstein (2005) consideran, que el ser humano no se ve únicamente como individuo ni únicamente opera como un ser racional, por lo que el problema de la falta de cooperación no puede ser únicamente solucionado dentro del enfoque racionalista ni mucho menos dentro del culturalista, ya que ambas perspectivas tienen un problema al asumir los fundamentos básicos que guían al individuo en

su comportamiento (Rothstein, 2005:29), y segundo, ambos enfoques están orientados hacia razonamientos y discursos deterministas.

2.7 Conclusión

Las evidencias aquí presentadas parecen apuntar a que leyes que promuevan sanciones más duras a los corruptos no hace que los potenciales funcionarios corruptos dejen de “insinuarse” de forma sutil, de este modo, seguirá siendo muy difícil denunciar. Asimismo, existen ocasiones donde la aprobación de una licencia está condicionada al pago de una coima, como se puede concluir de la anécdota de Smith para obtener el permiso de conducir en Nigeria, “todo el mundo sabe que tienes que pagar para obtenerlo”, y “todo el mundo sabe que, si denuncias, a su vez, tendrás que pagar una coima si quieres que llegue a *buen puerto*” (2007). En este sentido, el enfoque acción colectiva plantea una evidente incógnita, ¿cómo entonces en ausencia de un “principal” (activo y motivado) se pudo haber iniciado el cambio o las reformas en las instituciones?

En resumen, se puede decir que la corrupción consiste, allí donde el comportamiento arbitrario, individualista y egoísta es el esperado -por la mayoría-, en un problema de acción colectiva (Mungiu-Pippidi, 2006; Persson et al., 2013; Jiménez 2014; Marquette y Peiffer 2015) de compleja solución. Sin embargo, no estamos de acuerdo con lo que parte de estos autores vienen a decir sobre que “el marco a-p presupone la existencia de un principal que puede resolver el problema haciendo efectivo su criterio sobre las instituciones y los incentivos” porque, en realidad esto no es del todo cierto, este supuesto se hace, a veces, por razones de adaptabilidad del enfoque más no se niega que una parte del problema sea la falta de principal o su bajo involucramiento.

Sin embargo, es en buena medida cierto, que las reformas AC promovidas en los últimos años han fallado en los contextos donde la corrupción era (y sigue siendo) más generalizada y sistémica (Johnston, 2005; Mungiu-Pippidi 2006; Lawson, 2009; Persson/Rothstein/Teorell 2012; Jiménez 2014; Marquette y

Peiffer 2015), más bien, se trata de un problema de acción colectiva. Ahora bien, estamos de acuerdo con Marquette y Peineff, quienes indican que, en una dimensión de reformas y soluciones, la supervisión, la transparencia y sancionar, son variables que van a incidir no sólo en los cálculos individuales sobre si debe o no participar en actos de corrupción, sino también en la dinámica del grupo que puede tener un impacto en la probabilidad de actuar como un “*free-rider*” (2015:11). En conjunto, los dos enfoques teóricos para estudiar la corrupción enseñan que la corrupción persiste en países con bajos niveles de confianza debido a que no sólo es difícil de controlar al agente y denunciarlo cuando actúa en contra de nuestros intereses (aporte del agente-principal), sino también debido a que no existen los incentivos necesarios (no coopero porque no confío) para emprender estas acciones (aporte de la teoría de la acción colectiva).

La “trampa política” en sociedades grandes (con millones de participantes), es algo verdaderamente difícil de romper porque requiere de un cambio de equilibrio en el conjunto de relaciones o interacciones entre diferentes actores de una sociedad, en palabras de Persson et al., el sistema entero necesitará inclinarse desde un equilibrio caracterizado por el particularismo (Mungiu-Pippidi, 2006), “el limitado acceso al poder” (North, Wallis y Weingast, 2009), o un estado de derecho parcial (Rothstein y Teorell, 2008) a un equilibrio caracterizado por lo opuesto, esto es, universalismo, de acceso abierto o imparcialidad de las instituciones (Persson et al., 2013:265).

Tarea, sin lugar a dudas, compleja, pero posible según parte de la literatura. Esta posibilidad pasaría por las instituciones democráticas⁴² sostenidas durante décadas (Treisman, 2000:45), instituciones imparciales (Rothstein, 2005:41) unas instituciones fuertes (Uslaner, 2008:249) o unas instituciones inclusivas (Acemoglu y Robinson, 2013:496), en definitiva, por el cambio en ellas de forma que incentive a la mayoría y desde donde se promuevan valores universales e

⁴² Concretamente, Treisman señala que no es el hecho de que un país sea democrático en la actualidad lo que causa menores valores de corrupción percibida, sino que este sistema democrático haya durado unas cuantas décadas. Así, la regresión que el autor utiliza apunta que cuantas más décadas democráticas menores niveles de corrupción percibidos.

imparciales de manera sostenida en el tiempo, y no para realizar un control más efectivo al agente por parte del principal, sino más bien, para poder generar la suficiente confianza⁴³ como para creer en la cooperación y, consecuentemente, “querer” ejercer dicho control. Pero, ¿qué instituciones?

Por otro lado, el enfoque “corrupción como problema de acción colectiva” parece decirnos que la clave es la generación de confianza en pos de integrar nuevos actores a la función de “principal”, pero ¿qué tipo de confianza? Más allá de estas importantes interrogantes, lo que se sugiere desde la revisión de la literatura sobre corrupción como problema de acción colectiva es que las “buenas” instituciones hacen que paulatinamente, se confíe en ellas y en los demás, afectando notablemente en el aumento de la cooperación y por ende, reduciendo la corrupción a todos los niveles del Estado⁴⁴, es decir, las instituciones pueden impulsar la creación de un principal⁴⁵(la sociedad civil). Así, si la tesis de la acción colectiva sobre la ausencia de un principal en los contextos de corrupción generalizada es cierta, ¿cómo entonces se han producido los comentados grandes cambios en las instituciones, por ejemplo, en un país como Corea, cuando se entiende que en los 50's la corrupción era más la regla que la excepción (Robinson, 2007; Graham, 2003) y que hoy es un modelo en la lucha AC (Khaled, 2007; Mah, 2011; Mungiu-Pippidi 2011; Kalinowski y Kim, 2014)?

Existen dos elementos que nos disponemos a analizar en los próximos apartados antes de realizar el estudio de caso: la “confianza” y su relación con las “instituciones” Por lo que buscaremos responder a las siguientes preguntas; ¿qué indica la literatura sobre cuáles y cómo las instituciones pueden generar confianza?, ¿qué instituciones serían más importantes para esta tarea? Y, ¿se

⁴³ Esta es un matiz en la que cabe prestar atención, como hemos señalado, el problema en muchos contextos es una falta de principal. Entonces, a partir de los enfoques utilizados, efectivamente, tiene sentido apostar por el cambio en las instituciones, pero no desde una perspectiva agente-principal (transparencia, sanciones, instituciones fiscalizadoras, etc.) sino desde nuestro segundo enfoque, instituciones que respondan a un diseño y ética institucional que generen confianza e incorporar más sujetos a esa función de “principal”.

⁴⁴ Esta es, en esencia, la lógica que emplea Uslaner (2008) y Rothstein y Stolle (2008), una compleja y bidireccional (de ida y vuelta).

⁴⁵ Como la propia teoría de agente-principal señala, es necesario la existencia de un principal activo e interesado en la *accountability*, denuncia y sanción, si cabe.

trata de un tipo de confianza en particular?

Parte III. CORRUPCIÓN, CONFIANZA Y EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES

Como hemos tratado de mostrar en el apartado anterior, es muy probable que en los contextos donde la corrupción sea generalizada exista un problema de acción colectiva más que de agente-principal ya que no existe la confianza necesaria para emprender un comportamiento distinto al establecido, ni tampoco existe una motivación desde fuera (la sociedad civil) o “desde dentro” (del propio gobierno). En este sentido, también se ha intentado mostrar (a través de nuestros gráficos y Uslaner) que la relación entre confianza interpersonal (a través de WVS) y alta percepción de la corrupción (TI) es sólida en países latinoamericanos, africanos y algunos del este de Europa y sudeste asiático. Así, corresponde ahora comprobar nuestra hipótesis central, esta es, *se dará mayor cooperación para acabar con la corrupción en general si las instituciones son confiables*. Para lo que es pertinente preguntarse, ¿en qué manera está relacionada la confianza con las instituciones?, ¿qué tipo de instituciones? Y, ¿qué es lo importante para que sean confiables?

Así que lo que trataremos en este apartado será, primero, intentar explicar por qué, en sociedades “modernas” y grandes son las instituciones públicas, las señaladas para ejercer esta función regeneradora de confianza tal que se promueva una especie de macro-acción colectiva en el Estado. En segundo lugar, a través de la bibliografía relacionada con corrupción y confianza, se pretende establecer una definición operativa de confianza tal que despejemos algunas incógnitas que deja, en parte, la literatura que apoya la tesis que señala que la corrupción es un problema de acción colectiva. Y, por último, serán puestos en discusión algunas premisas de la literatura de la acción colectiva preguntándonos, si es posible que las instituciones generen confianza, y si algunas instituciones por encima de otras son más importantes para la regeneración de la misma, respondiendo a la pregunta, ¿qué elementos/características podrían ser más importantes para generar esas experiencias positivas que harán que se confíen en ellas?

3.1. La acción colectiva en los Estados 'modernos'

Como se ha explicado a través de la teoría de la acción colectiva, los individuos que busquen la maximización de su riqueza encontrarán que vale la pena cooperar con otros jugadores cuando el juego se repite, cuando poseen información completa sobre el desempeño pasado del otro jugador, y cuando hay un pequeño número de jugadores. O dicho de manera contraria por North en referencia a las instituciones fallidas, *la cooperación es difícil de sostener cuando el juego no se repite (o hay un final), cuando la información sobre los otros jugadores que falta, y cuando hay un gran número de jugadores* (1991:97). Si esto es cierto, sería justo decir que en la mayoría de sociedades actuales se da esa falta de acción colectiva. Precisamente, si algo tienen en común estas tres partes de la afirmación de North “el juego no se repite”, “no hay información suficiente” y “demasiados participantes”, es que son tres fuentes directas de la confianza entre los participantes del “juego”. No obstante, este vacío de confianza no es reciente en el tiempo, la “no cooperación” y, por tanto, la corrupción rampante constituye la realidad cotidiana de gran parte de los estados del mundo (Holmberg et al., 2012). Para entender mejor ese proceso de degradación de la confianza y mayor ausencia de acción colectiva, puede ser muy ilustrativo la siguiente explicación de Rousseau en “El Contrato Social”:

“Cuando se ve cómo en los pueblos más dichosos del mundo un montón de campesinos arregla bajo una encina los negocios del Estado, conduciéndose siempre sabiamente, ¿puede uno dejar de despreciar los refinamientos de otras naciones que se vuelven ilustres y miserables con tanto arte y tanto misterio? Un Estado así gobernado necesita pocas leyes, y cuando se hace necesaria la promulgación de otras nuevas (...). El primero que las propone no hace más que interpretar el sentimiento de los demás, y sin intrigas ni elocuencia pasa a ser ley lo que de antemano cada cual había resuelto hacer una vez seguro de que los demás harán como él.” (Rousseau, 1999[1762]:97)

De esta manera, Rousseau hace referencia a uno de los puntos centrales de este ensayo; la pérdida de confianza interpersonal, y más concretamente al

cómo. En primer lugar, lo que ese “*montón* de campesinos” escenifica, al igual que los casos que constata Ostrom alrededor del mundo con los RUC, o, por ejemplo, la gestión de la seguridad por parte de la Policía Comunitaria de Guerrero (Fierro Leyva, 2014:1) es una acción colectiva llevada a cabo sin la intervención del (aparato) estatal. Siguiendo la antes comentada tesis de North, la falta de repetición y la falta de información entre los participantes de la acción colectiva, se explica en buena parte por la “complejización” de la sociedad en términos cuantitativos y dinámicos (991:97). Es más, hay quienes señalan que el surgimiento de la “propiedad privada” y la división de clase, además, habrían conducido no sólo a esa falta de acción colectiva, sino al surgimiento del Estado (F. Engels, 1884:250-252). En este sentido, el nacimiento de la Ley, sugiere Rousseau, sería la respuesta de cierto grupo⁴⁶ a la profunda crisis del *sentido de conjunto* al que hace referencia Kafka cuando trataba con la burocracia alemana del poder judicial de principios de siglo XX. Se puede decir pues, que la Ley es la materialización directa y formal de la pérdida de acción colectiva que previamente se estuvo dando. Mientras que el poder represor, sería la actual solución efectiva a la continua falta de cooperación por parte de uno o varios individuos (Cook et al., 2005). Ya no se intenta generar voluntad de cooperar, si no que se obliga en cierta medida a hacerlo. En esta línea, Ullman-Margalit argumenta que, en las sociedades modernas, el Estado actúa como un sustituto de la confianza, *la ejecución por parte del Estado de contratos legalmente vinculantes no sólo no genera confianza sino que de hecho libera a la sociedad de la necesidad de confianza* (2004:65) y, Cook et al., señalan que *la confianza no es más el pilar central para el orden social o acción colectiva a gran escala* (2005:1). No obstante, este argumento será rebatido en los sucesivos puntos.

3.2 La confianza ¿Por qué interpersonal y por qué generalizada?

La literatura sobre “problemas de acción colectiva” ha señalado que, para resolverlos, será necesario alcanzar mayores niveles de cooperación, por tanto,

⁴⁶ Rousseau relaciona a estos grupos con los más poderosos de una sociedad, es decir, minorías privilegiadas (1999[1762])

mayores niveles de confianza interpersonal. En este respecto, Levi (1998) y Rothstein (1998) aseguran que confianza interpersonal, confianza en las instituciones y la confianza generalizada (a personas que no conoces) son tres cosas distintas.

En primer lugar, cabe definir bien qué se quiere decir con confiar, utilizando parte de la vasta literatura sobre confianza. Una diferenciación preliminar que hace Rothstein es entre confiar *sin más* (como un acto de fe), y ver al otro como *confiable* (resultado de unos cálculos y experiencias previas) (2005). De este modo, se puede decir que "considerar a otro confiable comporta bajas inversiones personales en la información, seguimiento y sanción en donde hay, *ceteris paribus*, riesgos de fracaso en el comportamiento del confiado con altos costos consiguientes al que confía" (Levi, 1996: 7). Pero en todo caso, como señala Nissenmabaum, además de un 'confiante' y un 'confiado'⁴⁷ existe un objeto que se confía, por ejemplo, en el "mundo on-line", "muchos consumidores han aprendido que pueden confiar en el servicio de entrega a domicilio de Amazon pero no confían a la hora de cederles datos personales" (2004).

La confianza, por definición, no es el equivalente a la cooperación, un error común, pero sí puede facilitarla (Levi, 1998). La confianza más bien se corresponde con la definición de Sztompka "es una apuesta por el futuro contingente de las acciones de los demás" (1999:20). La pregunta, sin embargo, sería pues cómo la gente llega a realizar tales apuestas. La garantía inicial de confianza depende entonces de la evaluación de una persona sobre cuán confiable ve a la otra persona respecto a cierto tema u objeto y contexto, por lo que, si no se mantiene esa evaluación positiva de confiable, la confianza será retirada. Lo que a estas alturas parece obvio, es que *confiar* no sólo dependerá de cálculos racionales⁴⁸ como el enfoque de la *Rational Choice* argumenta, sino

⁴⁷ Decimos "confiante" de la traducción literal de *trustor* y, confiado en referencia a *trustee*, en el que se confía de hecho. Que se diferencia de confiable, lo cual, manifiesta una apreciación sobre otra persona. Existe pues la posibilidad de un 'confiado' (en el que has confiado algo) que no parezca confiable para el confiante.

⁴⁸ Por ejemplo, Hardin dice que confiar es el interés basado en cálculos instrumentales (2002) tal que confiar o no fuera una suerte de ecuación donde interfieren los "*inputs*" del confiante (prejuicios,

de algunas cosas más. Por tanto, los científicos sociales que reduzcan el estudio de la confianza a cuestiones relacionadas con la 'Rational Choice' y que argumenten que no tiene nada que ver con “lo moral” están desenfocados (Wuthnow 1998:18 en Rothstein, 2005:63).

En segundo lugar, la confianza en las instituciones es un concepto que se ha utilizado muchas veces en ciencias sociales para referirse, sobre todo, a la confianza al sistema político, siendo la corrupción en el Estado una de las principales fuentes de la deslegitimación y desconfianza en el sistema. Así lo describe la UNODC:

“La corrupción, genera la desconfianza en las autoridades centrales, pervierte el funcionamiento del aparato estatal y desvía los recursos.” (2004).

No obstante, como argumentan Rothstein y Stolle, los ciudadanos esperamos diferentes cosas de según qué instituciones. Así las instituciones de gobierno, las burocráticas y las “sociales” deberían comportarse de manera distinta, aunque respetando los valores democráticos. De manera simple, en una democracia, la confianza en las instituciones vendrá determinada por la coincidencia entre las expectativas que los ciudadanos tengan sobre ellas (probablemente que se rijan por los típicos principios de cualquier administración pública occidental) y lo que en realidad hacen. La confianza en las instituciones consiste en la coincidencia de su funcionamiento con lo que se supone deberían de hacer. Lo que generará a su vez altos niveles de confianza generalizada e interpersonal, señala la literatura que trata la corrupción como problema de acción colectiva (Herreros y Criado, 2006; Rothstein y Stolle, 2008).

En tercer y último lugar, el concepto 'capital social' (CS en adelante), cuya popularidad según Fukuyama (2000:4) se debe a James Coleman, es quizá uno

experiencias anteriores, comunicación, entre otro) y “*outputs*” que el confiado aporta (reputación, aspecto físico, gestualidad, entre otros). Nuestro argumento, por el contrario, señala que confiar no es simplemente una cuestión de cálculos racionales sobre la posibilidad de beneficiarse de la cooperación con otra persona.

de los más conocidos en cuanto a que se le relaciona con la facilitación de hacer funcionar una democracia (Putnam, 1993), el desarrollo económico de los Estados (Lange y Rueschemeyer, 2005:5) o el componente cultural que hacen funcionar las economías modernas y da estabilidad a la democracia liberal (Fukuyama, 2000:3). El capital social se relaciona básicamente con dos elementos; el valor colectivo de todas las "redes sociales" y las inclinaciones que surgen de estas redes para hacer cosas por los demás. Fue en los 90's cuando Putnam resignifica el concepto asignándole cierta carga explicativa a la hora de observar por qué una sociedad puede tender más o menos a desarrollar instituciones más democráticas y, en general, más riqueza. Así, en su estudio comparativo entre el norte italiano (región -podríamos decir- industrializada, más rica y con instituciones menos corruptas) y el sur (más pobre y donde prevalece la confianza en instituciones familiares, clanes...) indica que es un alto *stock* de capital social el que explicaría en buena medida tales diferencias. Por lo que Putnam, define CS como *el conjunto de características de la organización social, más concretamente, la confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando acciones coordinadas, y al igual que otras formas de capital, el capital social es productivo, haciendo posible la consecución de ciertos fines que no serían alcanzables en su ausencia* (1993: 167). Así, la acción colectiva voluntaria (otro de los elementos del MNAC de Ostrom) es más probable en una comunidad que ha heredado un importante *stock* de capital social, en forma de normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico, que en una que no.

Puesto de esta manera sencilla, se podría entender que el CS es un concepto medible sólo cualitativamente ya que implicaría algo así como la suma de número de contactos multiplicado por la cualidad de la confianza que depositas en esas relaciones, al menos a nivel individual (Rothstein,2005:66). Una definición que se acerca a la dada por Pierre Bourdieu, "el capital social es la suma de los recursos, reales o virtuales, que recaen sobre un individuo o un grupo en virtud de poseer una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de mutuo conocimiento y reconocimiento" (Bourdieu, in

Bourdieu & Wacquant, 1992: 119).

Así que, por una parte, aunque “medible” y articulador, la “confianza en las instituciones” no debería generar *per se* capital social ni probablemente resolver los problemas de acción colectiva ya que sólo con ella se estaría frente a una suerte de estado de confianza *jerárquico vertical*. Si no que tiene más que ver con la confianza que funcione en los dos sentidos (reciprocidad) desde y hacia las instituciones. Por su parte, medir el CS cuantitativamente se torna una tarea harto complicada debido a su complejidad a nivel micro, no obstante, Rothstein y Stolle consideran la confianza interpersonal como la parte más importante del capital social (2008:3) lo que ha sido más fácil de medir para algunos organismos tales como el *World Survey Values* (Inglehart, 1997) que precisamente ha hecho posible establecer la relación entre “nivel de confianza interpersonal generalizada” y “nivel de percepción de la corrupción” de TI en este ensayo. Además, en opinión de Uslaner, a pesar de que las raíces de la corrupción sean la desigualdad y desconfianza entre personas de diferente etnia (2008:4)⁴⁹, la corrupción también conduce a una menor confianza generalizada y más desigualdad, es decir, la confianza interpersonal es el valor que se relacionaría de manera más directa con la corrupción. Se trata pues de centrarnos en un valor relativamente cuantificable y a la vez nuclear para la construcción de CS, la confianza “interpersonal” y “generalizada”.

“Interpersonal” porque, como señala Cook et al., la idea de confiar en las instituciones significaría más bien confiar en sus miembros (2005:11) y su “imparcialidad” o “ética” personal, aunque esta venga dada, por ejemplo, por el diseño institucional. Y, “generalizada”⁵⁰ porque como bien señalan Rothstein, 2005; Mungiu-Pippidi, 2006; Herreros y Criado, 2006; y Uslaner, 2008; la confianza particularizada es la raíz de la falta de acción colectiva/cooperación en

⁴⁹ La desconfianza generalizada puede ser entendida tanto consecuencia como causa de la corrupción en las instituciones, no obstante, en nuestro estudio “tomamos” a las instituciones como núcleo generador de confianza en la sociedad para saber si es posible “comenzar por aquí”.

⁵⁰ Existen críticas a este concepto. Véase Hardin que tiene una visión bastante relativista de confianza (2002:13).

una sociedad tal que se superpone siempre sea la identidad “familia”, “clan” o “etnia” por encima de los valores que supuestamente rigen una administración pública en un estado democrático. Esto, Uslaner (2008) lo define como “la capacidad de dar a gente que uno no conoce el beneficio de la duda” y tener una visión optimista de tus futuras interacciones con “otras personas en general. Ya que, dice Fukuyama, la solidaridad intragrupal reduce la capacidad de los miembros de ese grupo de cooperar con los de fuera del grupo u “outsiders” (2000:5) porque les otorgan características negativas como la de deslealtad o deshonor. Esto, en términos prácticos, se traduciría por ejemplo en más probabilidades de cambiar la lógica antes imperante del corrupto (asociada al dilema del prisionero) transformándola en una donde sea factible afirmar “no me involucraré en un acto corrupto porque creo que los demás no lo harían, y sé que los beneficios que obtendré comportándonos todos de manera honesta son mayores, o al menos similares, a los que obtendría corrompiéndome” teniendo lugar la acción colectiva (Rothstein, 2005:12).

A modo de conclusión, estas aclaraciones junto a la anterior cita de Rousseau, ayudan a ilustrar cómo la pérdida de capital social⁵¹ o confianza, conduce a menor cooperación y acción colectiva, lo que a su vez ha llevado a la necesidad de legislar y crear cada vez más organismo e instituciones (el caso de Colombia y sus fiscalías, contralorías, tribunales de cuentas, veedurías, etc. puede ser un buen ejemplo). En lugar de generar la voluntad de cooperar (resolviendo problemas de acción colectiva) se cae en una suerte de trampa legalista que pretende obligar a que dicha voluntad exista. Este entramado y “sobrepoblación” de leyes, fomentada parcialmente por el enfoque racionalista y legalista de los organismos oficiales, ha impulsado la aparición de la ilegalidad por distintas vías, especialmente por el lado de los empleados públicos que, para poder dar

⁵¹ El capital social se refiere pues, a las características de la organización social, tales como confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando acciones coordinadas, al igual que otras formas de capital, el capital social es productivo, haciendo posible la consecución de ciertos fines que no serían alcanzables en su ausencia (Putnam, 1993: 167). La confianza interpersonal es un valor o activo que opera dentro de él.

resultados ante la ciudadanía, se ven obligados a buscar el modo de sortear la ley, lo que genera un descrédito de la normativa al enfrentar el valor de la racionalidad de la gestión con la normativa establecida (Pascual, 2015). Algo que ocurriría aún de manera más evidente en las sociedades poscoloniales donde el aparato *weberiano* del Estado fue defectuosamente implantado en unas sociedades tradicionales, o al menos, en unas cuya composición étnica y cuya estructura económica (instituciones extractivistas y dominadas por un grupo étnico minoritario⁵²) eran radicalmente distintas al de las sociedades europeas rompiendo con las redes de confianza anteriores (instituciones tradicionales) pero sin lograr implementar con eficacia las nuevas, generando confianza difusa y particularizada. A esto Fukuyama, citando un concepto del texto “*Underdevelopment Is a State of Mind: Latinamerica*” (Harris, 1985:7), lo llamó “radios de confianza”, que funcionarían siempre de forma fáctica y particularizada.

3.3 El Estado (las instituciones) y la confianza

Queda claro pues, como señalan Coleman (1988), Ostrom (1990), Putnam (1995) y Fukuyama (2000), que la cooperación a gran escala necesita de confianza interpersonal a gran escala en pos de hacer que las sociedades funcionen productivamente. Así que, una vez aclarados los conceptos de “expectativas”, “probabilidades de confiar” y “considerar confiables a los demás más allá de mi círculo” podemos tomar como buena la siguiente afirmación; mientras más experiencia tiene la gente con el cumplimiento de sus expectativas, más probabilidades hay de tener confianza en la buena voluntad de los demás (Brehm and Rahn, 1997:1008; Levi, 1998; Offe, 1999; Rothstein, 2005:112; Herreros y Criado, 2006). Sin embargo, en las sociedades grandes esas experiencias parecen complejizarse y es difícil construir patrones o tendencias cuando existen diferentes fuentes de información. Por lo que queda ver qué papel juegan las instituciones tanto en sus posibilidades de construir

⁵² Véase Galeano, Eduardo (1961). *La Venas Abiertas de América Latina*.

experiencias⁵³ que funcionen como una sólida fuente de información. En esta línea, señala Rothstein que dentro de la literatura sobre CS se ha dado escasa importancia a las instituciones públicas o gobierno encargados de implementar las políticas públicas en la generación de confianza interpersonal (Rothstein, 2005: 51). Así, la pregunta relevante sería; ¿cómo puede el gobierno, o cualquier actor poderoso, establecer credibilidad y dar prestigio a la confiabilidad tal que otros actores (ciudadanos, empresas y organizaciones sociales) crean que los funcionarios cumplirán sus compromisos en el futuro?

Cabe recordar que un argumento muy repetido en la literatura sobre confianza, expresado por Cook et al., es que “en las sociedades 'modernas' la confianza ya no es el pilar central que pueda llevarlas a la productividad y eficiencia” (2005:1) básicamente porque las instituciones suplen la necesidad de confianza por la necesidad de eficacia. Sin embargo, el argumento es incompleto. Puesto en un ejemplo cotidiano, lo que es sugerido es que, en una gran ciudad europea, a la hora de subir a un taxi no se trata de que uno confíe en el taxista en sí, sino que confía en que el sistema legal funciona y que, en todo caso, el taxista va a hacer su trabajo porque en esa ciudad, en el caso de que el taxista no tuviera un comportamiento que se ajuste a la ley, la policía y la justicia actuarían efectivamente sobre él. No obstante, el hecho de que uno confíe en las fuerzas de seguridad, podría funcionar al revés; el taxista confía en que el cliente no intente robarle porque las fuerzas del orden probablemente actuarían, lo que lleva a que el uno confíe en el otro en tanto que es muy poco probable que uno de los dos actúe de forma inesperada. En este sentido, Herreros y Criado señalan que a diferencia de una situación en la que sólo existen dos participantes en el acuerdo, en aquellas donde existe una tercera parte que puede imponer una sanción (una institución pública) se reducirán las probabilidades de que “X” (una parte del acuerdo) incumpla el contrato o el acuerdo, por tanto, “Y” (la otra parte del acuerdo) confiará más en “X” (2006:38). Pero esta lógica es no sólo aplicable al cumplimiento de contratos, se puede decir que, si las instituciones

⁵³ En el apartado anterior, analizábamos la construcción de narrativas desde el Estado para la generación de confianza, no obstante, cabe recordar, que no las narrativas no funcionan como fuentes de información fiables sin experiencias acumuladas ligadas a las instituciones.

son confiables en general, “Y” confiará más en el resto de “X” en general. Así que, Herreros y Criado, creen que en lugar de significar esto un intercambio “entre ejecución de acuerdos” por “confianza” (como sugiere Cook et al.) encuentran que de hecho el Estado refuerza la confianza.

De acuerdo con ellos, la confianza desarrollada en sociedades con altos niveles de corrupción hace que uno desconfíe del -siguiendo con el ejemplo anterior-taxista (o en general de “el otro que participe en el intercambio de un bien”) porque desconfía de las instituciones no sólo porque sean ineficaces sino porque probablemente sean también parciales en su. Por tanto, en estas ciudades se desarrollaría mayor desconfianza, envidia, pesimismo, cinismo, etc. hacia “la gente en general” (Cespeli et al. 2004 citado en Rothstein, 2013) o, se expandirá la confianza particularizada -lo contrario a confianza generalizada-, materializándose en instituciones o contactos informales (puede ser la clase social, un contacto dentro de la policía o política, etnia, etc.), en los que la gente pueda confiar para hacer la vida llevadera (Rothstein, 2013: 1020), más desechará la idea de acudir si quiera a las instituciones en caso de tener un problema (legal).

Por otro lado, algunos autores sostienen que el *discurso* es un factor importante para determinar el grado de fiabilidad de “los otros”, ya que *el elemento clave que conecta el sistema de valores y las normas de confianza recae en la manera en la que “los otros” son contruidos* (Braithwaite 1998: 45). De la misma forma se manifiesta Gil Villa quien considera, respecto a México, que es necesario cambiar el discurso sobre “nosotros mismos”. Así, una teoría sobre *cómo “los otros” son contruidos* en cuanto a “cuán confiables son” necesitaría de un gran debate, pero se relaciona en buena parte con lo que el sociólogo B. Anderson llamó “comunidades imaginadas” en relación a las características que otorgamos a los miembros de una nación sin conocer personalmente a la inmensa mayoría (1993[1983]). Así, de ser esto correcto, las teorías racionalistas necesitarían incluir una teoría sobre cómo otros factores, como la “memoria del pasado” (Rothstein, 2000), son contruidos.

En resumen, integrando los aportes de la teoría racionalista y “colectivista” se podría decir que los funcionarios sirven como agentes “duales” en cuanto a que pueden buscar el beneficio individual cortoplacista u optar por cooperar. Pero, ¿en qué se traduce esto en términos prácticos? Básicamente, indica Rothstein, que todos queremos hacer “lo correcto” -funcionarios especialmente⁵⁴- (abstenerse de ser oportunistas y avariciosos) pero no queremos ser “los únicos” (2000:9). Si los individuos tienen la noción de que “los otros” tienen una cierta tendencia a cumplir la ley, probablemente esperarán que ellos cooperen, diluyendo la lógica utilitarista “en el juego” (Levi, 1999). Pero, ¿de dónde vendrá esta información⁵⁵ -que “los otros” cooperarán-? Como ha mostrado Ostrom, estas fuentes de información están relacionadas con la micro-interacción social (1998) (repetición y conocimiento de los participantes), los discursos “de los expertos” y de los medios de comunicación (Gil Villa, 2013), de “la memoria colectiva” (Rothstein, 2000), entre otras muchas.

La generación de confianza interpersonal es multicausal y harto complejo, sin embargo, en este punto se puede afirmar que, promover marcos normativos que fomenten la micro-interacción social (Ostrom, 1990), transmitir la idea y discursos que generen otro tipo de idea sobre “nosotros mismos” (Gil Villa, 2013: 268) y reducir la desigualdad social (Uslaner, 2008:99); así como reducir el impacto que la heterogeneidad étnica tiene en la confianza interpersonal mediante el cumplimiento de acuerdos legales (Herreros y Criado, 2006:46) e intentar *limpiar* la imagen no sólo de los funcionarios sino también hacerlo creíble con el paso

⁵⁴ Decimos funcionarios especialmente ya que éstos estarán constreñidos de manera formal por normas y leyes, que les hacen regirse por unos determinados principios relacionados con la legalidad *a priori*, y, hasta cierto punto, de manera informal, por la sociedad al otorgarles ciertos valores relacionados con la ética, entre otros.

⁵⁵ Llegados a este punto, podemos divisar que el tema puede dar para un debate que, de hecho, está durando más de 50 años desde que Mancur Olson publicase en 1965, *The Logic of Collective Action*. Las fuentes de información es un punto clave para entender el comportamiento humano, obstante, seguimos la lógica de Rothstein y Stolle que dice que no todas formas de confianza generalizada son causadas por experiencias con y la confianza en la imparcialidad y justicia de ciertas instituciones de gobierno. Hay otras importantes fuentes que crean ese capital social, por ejemplo, las experiencias de la niñez relacionadas con la confianza en los familiares más cercanos, sin embargo, nos gustaría sugerir que *dichas experiencias pueden ser, al menos parcialmente, el resultado de la influencia de las experiencias con las instituciones cotidianas (policía y tribunales principalmente) de los padres* (2008:38).

del tiempo (Rothstein, 2005:166) a través de un nuevo equilibrio que se rija por el universalismo (Mungiu-Pippidi, 2011) si depende de algo, y así lo señalan cada uno de estos autores, en las sociedades modernas y complejas depende en buena parte de las instituciones y su impacto -como fuentes de información cotidianas- en la vida de las personas, lo que a su vez conduce inexorablemente a la siguiente conclusión: cada grupo humano “negocia” y construye su propia estructura de instituciones que vendrán dadas de los conflictos que se produzcan entre ellos. Como se decía al principio, tomando al Estado como escala en la cual se centramos el debate, las instituciones de gobierno, de representación, administrativas, etc. estatales deberán ser diferentes y ser el resultado de la complejidad y conflicto que de cada estado se desprende, no siendo la forma de organización *weberiana* la única a la que se inspire.

Se demuestra pues que el Estado influye en el desarrollo de confianza interpersonal, concretamente, Estados más eficaces y neutrales garantizan el cumplimiento de acuerdos privados fomentando el desarrollo de confianza entre los ciudadanos (Herreros y Criado, 2006:44) o, siguiendo la definición de Rothstein de CS, pareciera que las instituciones ejercen una gran influencia en la confianza depositada en los contactos que tengas (Herreros y Criado, 2006) (más que en el número de contactos). Así que, los estudios aquí señalados hablan de la influencia de las instituciones en el capital social a través de la confianza interpersonal que éstas pueden generar (Rothstein y Stolle, 2008; Uslaner, 2008b).

En todo caso, una vez distinguido CS y confianza interpersonal, y haber explicado por qué parte de la literatura señala que el Estado y unas instituciones eficientes o imparciales que hacen cumplir los acuerdos promoverán la confianza interpersonal generalizada, es bastante evidente que el Estado es uno de los más importantes actores llamados a contribuir a la generación de confianza rompiendo con el “círculo vicioso” en algunos estados poscoloniales (You y Khagram, 2005; Acemoglu y Robinson, 2012:441). Pero, ¿existirá una única manera? Corresponde entonces, explicar cómo según parte de la literatura, y en

nuestra consideración, se podría generar confianza interpersonal desde las instituciones.

3.4 El Estado dentro del Neoinstitucionalismo y la jerarquía institucional

En Arthashastra, un texto escrito en la India sobre el “arte de gobernar” durante el siglo IV a.c., se puede leer lo siguiente; *“Así como no es posible averiguar si los peces que se mueven bajo el agua están bebiendo o no bebiendo agua, de la misma manera no puede ser averiguado si los empleados públicos y gobernantes están tomando dinero para sí mismos.”* (Shamasastri, 1915 :91-92).

Es evidente que el problema de la corrupción impune en las instituciones es un fenómeno que ocurre desde que el Estado comienza a construirse, así como parece claro que en las instituciones (su funcionamiento y diseño) son, en buen parte, responsables del progreso o de seguir atrapados en lo que se ha denominado “trampa social” o “círculo vicioso”. Sin embargo, esta manera de enfocar “el por qué unos estados son más corruptos que otros” no siempre ha puesto el foco en las instituciones como generadoras de confianza y máximos responsables del progreso económico. Una de las concepciones más clásicas de las instituciones respecto a mantener o generar acción colectiva está relacionada con su función sancionadora, Lange y Rueschemeyer señalan que *su rol punitivo en la creación de bienes públicos es, sin duda, la principal razón por la cual los Estados son tan vitales a la hora de asegurar cooperación social* (Lange y Rueschemeyer, 2005:5). Sin embargo, algunos autores reconocen que a pesar de que el refuerzo negativo (la sanción)^b puede ser efectivo⁵⁶, la cooperación no es sostenible a largo plazo, o al menos, no produce tantos beneficios como si fuera voluntaria y mayor confianza. En palabras de Ostrom, *el hecho de esperar obtener beneficios a largo plazo es lo que mantiene a los individuos a seguir participando en una acción colectiva* (1998).

⁵⁶ Sin ir más lejos, la psicología de la motivación (Freud, por ejemplo) otorga alta consideración a la eficacia de los incentivos o *feedback* negativos para continuar un patrón, cooperar, etc.

El neoinstitucionalismo es un marco teórico donde se da una mayor carga explicativa a las instituciones como causantes del progreso económico. En este sentido, el historiador económico Douglass C. North define instituciones como *las restricciones humanamente ideadas que estructuran la interacción política, económica y social; compuestas por restricciones informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta), y por reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad)* (1991:97).

A pesar de que la historia económica es abrumadoramente un relato de economías que no lograron producir una configuración de reglas económicas del juego (con la ejecución) que induzcan el crecimiento económico sostenido, para el neoinstitucionalismo, el tema central de la historia económica y del desarrollo económico es dar cuenta de la evolución de las instituciones políticas y económicas que crean un entorno económico que induce el aumento de la productividad (North, 1991:100). Son ellas el actor clave para iniciar la transición hacia estados o sociedades que tiendan a cooperar. De hecho, en un repaso histórico, North argumenta, bajo una lógica un tanto *tocquevilliana*, que las redes institucionales crean oportunidades para las organizaciones e individuos de poder cooperar en aras de alcanzar objetivos comunes pero que, muchas veces, la dirección de su desarrollo/evolución⁵⁷ no ha sido la de promover actividades de productividad de fondos sino más bien, la rentabilidad privada mediante la promoción de monopolios, que coartan la libertad de entrada y la movilidad de los agentes económico (Ídem, 108-109). Es decir, aunque se reconoce que la dirección es fundamental, la teoría neoinstitucionalista sitúa a las instituciones, su composición, diseño y ética (bajo una perspectiva económica se han llamado instituciones económicas) en el centro debate.

En una dimensión económica-mercantil, las instituciones económicas

⁵⁷ El argumento termina diciendo que las organizaciones políticas también beneficiaron los monopolios y desigualdad en derechos y oportunidades estableciendo un derecho a la propiedad que en lugar de redistribuir hicieron aumentar los ingresos de los mismo.

discriminatorias y basadas en el extractivismo *salvaje*, es lo que habría generado, parafraseando las conclusiones de Acemoglu y Robinson, el círculo vicioso de la corrupción en los estados poscoloniales (2012:441) afirmando que en países de todo el mundo como Zimbabwe, Corea del Norte o Egipto, cuyas economías dependen en buena parte de la gestión de sus recursos naturales, se han fomentado regímenes particularistas e instituciones económicas extractivas que han transferido la riqueza y el poder hacia una élite (2008:467). Y, al igual que hizo Mungiu-Pippidi al contraponer particularismo con ética universalista hablando de la clave para romper la “trampa social”, los economistas estadounidenses afirman que “la solución al fracaso político y económico de los países hoy en día es transformar sus instituciones extractivas en inclusivas”. No obstante, a diferencia de una mayoría de científicos sociales, Acemoglu y Robinson se centran en las instituciones económicas (ministerio de economía, hacienda, regulación antimonopolística, sindicatos, bancos, la patronal, fondo de pensiones, empresas energéticas, entre otros) como las clave para romper con el “círculo vicioso”. Se puede concluir, como Levi, que la confiabilidad del Estado influye en su capacidad de generar confianza interpersonal en dos dimensiones: en materia de cooperación social y en materia de cooperación económica productiva (1998: 87).

En última instancia, se puede reconocer que tanto las instituciones catalogadas como “económicas” como administrativas siguen la estructura clásica piramidal weberiana cuya base está compuesta por un funcionariado profesional y empleados públicos teóricamente “independiente” de las instancias electas. En este sentido, cabe puntualizar que la idea del funcionario independiente⁵⁸ y profesional⁵⁹, no es nueva, sino que es impulsada por Weber. De acuerdo con este concepto, los funcionarios profesionales que operan en la maquinaria burocrática deberían ser imparciales, deben tener un salario debidamente remunerado, deben estar contratados y ser ascendidos por méritos, y no deberían tener propiedades o intereses comerciales que entran en conflicto con

⁵⁸ Que ha accedido a la función pública mediante un examen u oposiciones.

⁵⁹ Una vez integra el cuerpo funcionarial, tiene un contrato indefinido con posibilidad de retiro dentro del ámbito público. Su cargo no depende del partido o color político que ocupe el poder.

el desempeño imparcial de sus funciones actuando de acuerdo con, lo que aquí se ha denominado, a grosso modo, los principios clásicos de la administración pública occidental.

Con esto, no queremos sugerir que las formas weberianas sean dañinas o hayan quedado desfasadas, todo lo contrario, algunos autores señalan que este sistema conserva su vigencia. El “problema” se relaciona más bien con su plasmación en la realidad cotidiana (Dahlström et al.,2009), ya que compartimos lo dicho por Weber, *la burocracia es necesaria en la medida que desarrolle unas funciones que, de otra manera, ninguna otra organización puede llevarlas a cabo* (1905).

3.5 Tipos de instituciones: instituciones cotidianas

Tras más de 20 años de experiencia con la corrupción en uno de los países más corruptos del mundo según el IPC, Nigeria, Smith decía sobre este país que *es bien sabido que la corrupción burocrática es generalizada, así, la cotidianidad de la pequeña corrupción la convierte en el principal problema para el ciudadano medio* (2007). Ya que, en pocas palabras, los “funcionarios”, los cuales cobran un salario bajo y con pocas expectativas de seguir trabajando más allá de la legislatura, cobrarían una coima sistemáticamente hasta que su partido político en el poder pierda las elecciones.

El Estado está compuesto por multitud de instituciones cuyos líderes, en la mayor parte de veces, son cargos electos y temporales, no obstante, el resto es compuesto en su mayoría por funcionarios (de carrera) y empleados públicos. A pesar de esto, gran parte de la literatura y planes anticorrupción han apuntado en la dirección que señalaba la UNODC, “a que la más peligrosa de las corrupciones es la corrupción política o la gran corrupción (*grand corruption*)”, es decir, la que se da en las altas instancias del Estado, argumentando que ésta tiene mayores efectos erosivos en el Estado de Derecho, la estabilidad económica y la confianza en el gobierno. Por el contrario, la pequeña corrupción

(*petty corruption*), que se la relaciona con la corrupción administrativa, sería menos peligrosa. Para este organismo, la diferencia esencial entre ambos tipos de corrupciones, es que la primera implica la distorsión de las funciones centrales del Estado mientras que la pequeña corrupción se desarrolla dentro del contexto del funcionamiento gubernamental y los marcos sociales porque, señala, ésta mueve *pequeñas* cantidades de dinero y el intercambio de pequeños favores (UNODC, 2004:23-24). No obstante, la línea divisoria entre la gran y pequeña corrupción es muy difusa (Rose-Ackerman, 1999:114-116). Por ejemplo en el Poder Judicial, ¿es más peligroso para el correcto funcionamiento del Estado de Derecho que el gobierno destituya a jueces críticos con él (o decida quiénes mayoritariamente serán los miembros del Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas y el Fiscal General de la Nación), o es más peligroso que el ciudadano con escasos recursos se vea imposibilitado a obtener una defensa digna o que para interrumpir su detención preventiva en una cárcel deba pagar una coima a un juez? O, ¿causa mayor perjuicio para la confianza de los ciudadanos que los empleados de una embajada no se comporten de manera imparcial en la interacción cotidiana o que sea de conocimiento público que el embajador es corrupto? No muchos académicos han investigado el potencial efecto de una burocracia imparcial en épocas de altos niveles de “gran corrupción” como es el caso de algunas dictaduras del noreste asiático.

Aun así, los planes nacionales AC (políticas públicas), literatura académica y los *media*, siguen denunciando y “luchando” contra la corrupción política y de gran escala analizando cómo la democracia, las élites del país, el sistema electoral o la existencia de veto *players* influyen en el alto o bajo nivel de la corrupción (Dahlström et al., 2009:6). La “gran corrupción” relacionada con el gobierno y las altas esferas de las instituciones, son principalmente, nombrados o electos y de carácter temporal, y no representa la vasta mayoría que componen como ilustra la siguiente cita de la popular película El Ministro y yo:

“La culpa no es totalmente de ustedes, la culpa es también de sus superiores (...) que son 'aves de paso' que no les han sabido inculcar el verdadero sentido de la burocracia y de la responsabilidad que esta encierra (...), y, aunque ustedes también son pueblo, se olvidan

de los que también lo son (...) de los que hacen cola para ser atendidos (...) y es que ellos dependen de ustedes y ustedes de ellos, así que todos necesitamos de todos. (...) Vivimos en un mundo angustioso en el que nadie creemos en nadie, hemos perdido hasta nuestra propia fe⁶⁰.” (“El Ministro y Yo” minuto 104).

Como se sugiere en la película, los que verdaderamente parecen influir en la percepción sobre las instituciones son aquellos empleados públicos que interactúan día tras día con los ciudadanos. En palabras de Dahlström et al., “de acuerdo al funcionamiento de los servicios públicos (que aquí denominamos administración cotidiana) es que los ciudadanos configurarán sus actitudes hacia el Estado y la política” (2009). Es más, comienza a ser argumentado que esto ha sido, en parte, el motivo del fracaso de las medidas AC en las últimas décadas (Dahlström et al, 2009): mantener el foco en las instituciones políticas más que administrativas del Estado.

En esta línea, uno de los estudios más reveladores, en parte por su gran aporte empírico, es el estudio de Rothstein y Stolle sobre qué clase de expectativas se tienen de diferentes instituciones, en resumen, su argumento es que históricamente no se han hecho grandes descubrimientos en torno a los mecanismos causales entre confianza interpersonal generalizada y “confianza en el gobierno” porque no se han distinguido entre diferentes tipos de instituciones (2008). De este modo, en pos de asociar “confianza en el gobierno” con confianza generalizada, tradicionalmente los resultados han sido mixtos. Su argumento es que lo que en mayor medida marcará el grado de confianza de los individuos vendrá dado principalmente por el grado de buenas o malas experiencias que han tenido los ciudadanos con ciertas instituciones cotidianas (2008), lo que, a su vez, afectará a esos “mapas cognitivos” que se forman mediante la interacción de las instituciones a lo largo del tiempo. Su propuesta, comprobada con encuestas, es que los mecanismos causales se encuentran en las instituciones -llamadas- legales o administrativas responsables de la

⁶⁰ A nuestro entender, nos parece evidente, que con fe no se refiere a una fe religiosa, sino a fe en el ser humano. En nuestros términos, se trataría de una pérdida de confianza sobre la posibilidad de que uno coopere con el otro de forma voluntaria y *largoplacista*.

implementación de las políticas públicas.

Básicamente, la razón para confiar en las instituciones gubernamentales o representativas se explican por razones partidistas o ideológicas, esto es, generarán diferentes tipo de confianza entre los simpatizantes de partido en el poder y los que apoyaron a la oposición⁶¹, hay un sesgo, claro, ideológico. Mientras que la razón para confiar en las instituciones legales o administrativas (jueces, policías, funcionarios en los servicios sociales públicos en general) está relacionada con su imparcialidad o manera de hacer justicia. Así, Rothstein y Stolle, 2008 comprueban (Ver gráfico 7) estas premisas en una significativa muestra de ciudadanos de 56 países entre los años 1980 y 1997 (*World Values Surveys*) en la cual se asocian con valores/características partidistas e ideológicos al Parlamento, Partidos Políticos, Gobierno; con valores/características neutrales e imparciales al ejército, la policía y las instituciones legales; y con valores/características relacionadas al “peso y contrapeso” a la prensa o la televisión. La excepción aquí, y que refutaría parcialmente su argumento, es la asociación -en la mayoría de estos 56 países- del servicio público (funcionarios locales y de los servicios públicos como la educación y la sanidad) con valores “partidistas”. No obstante, los autores lo achacan a que, en gran parte de estos países, este tipo de puestos, son vistos como extensiones de los cargos electos temporales “*partidizando*” en gran medida la burocracia. Esta excepción no muestra, a nuestro entender, razones para pensar que esta teoría tiene una base errónea, sino que más bien, existe una falta de cultura o una falta de pedagogía sobre cómo las instituciones y funcionarios “cotidianos” deberían funcionar o tender a funcionar en algunos países construyendo expectativas erróneas en base a lo que la teoría *weberiana* argumenta. Así, los tribunales deben detectar y castigar individuos que, en nuestros términos, sean oportunistas y no cooperen. Así que, por una parte, estas instituciones legales y administrativas podrán contribuir a la confianza generalizada mediante su labor cotidiana de cara al público configurando el

⁶¹ Por ejemplo, en Anderson y Tverdova (2002), aquellos que simpatizaban con el partido y/o la ideología, los que confiaban en el gobierno, mientras que los simpatizantes con la oposición y/o ideología contraria desconfiaban de forma significativa.

imaginario o sensibilidad colectiva, y por otra, por su capacidad de identificar y castigar a gente que no coopere (Rothstein y Stolle, 2008:10) construyendo y fortificando el marco normativo estatal.

Como se puede observar en su estudio llevado a cabo a un nivel trans-nacional (macro) demuestra que, en los países donde las instituciones sean imparciales y eficientes se tiende a tener mayores niveles de confianza interpersonal generalizada que aquellos que no, de hecho, en una regresión lineal su efecto representa el 3,2% de la variación en la confianza interpersonal y generalizada (Rothstein y Stolle, 2008:16). Mientras que a un nivel micro, pasar de “no confiar” a “confiar” en las instituciones del orden/administrativas incrementa en un 48% las posibilidades de confiar de forma generalizada (Ídem., 33). Lo que se corresponde con una idea crucial, “mientras más interacciones sean 'de éxito' a lo largo del tiempo mayor probabilidad de cambiar mi nivel de confianza hacia ellas” (Levi, 1998). En otras palabras, según el carácter y tareas que imaginamos/esperamos de estas instituciones se producirá una relación de confianza (en caso de cumplir con nuestras expectativas) o mayor desconfianza (en el caso de no cumplirlas) lo que concuerda con la idea de Rothstein quien al observar el WVS con detenimiento, señala que la variable que más afecta a la existencia de mayor o menor nivel de confianza interpersonal es la creencia de que los funcionarios reciben sobornos y que la corrupción es generalizada en el país (Rothstein, 2005:111).

Por lo tanto, según Rothstein y Stolle (2008), y parcialmente Herreros y Criado (2006), efectivamente hay un tipo de instituciones más importantes que otras a la hora de generar confianza, como sugeríamos en el apartado anterior. A pesar de esto, el gobierno y su “gran corrupción” ha sido el foco de la ciudadanía, prensa y reformas en los últimos 20 años obviando que gran parte de las *instituciones cotidianas*⁶² como la policía, los tribunales o los colegios públicos (Rothstein & Stolle, 2008), poseen una gran influencia en la configuración de imaginarios sobre el Estado (y su nivel de corrupción). En este sentido, y

⁶² Traducción de lo que Rothstein y Stolle llaman *day-a-day institutions* (2007).

partiendo de la idea clásica de antropología; *es la reciprocidad la matriz creadora de lazos entre seres humanos* (Malinowski, 1926) podemos afirmar casi con rotundidad que si se consigue establecer un determinado diseño institucional y un efectivo cumplimiento de los clásicos principios administrativos tal que las expectativas se correspondan con los de la realidad cotidiana, la evidencia empírica parece favorecer la tesis de que efectivamente es posible lograr que los individuos comiencen a confiar de forma generalizada en las instituciones si se cumplen sus expectativas.

3.6 Características de imparcialidad que importan

Por tanto, según la literatura (y algunos datos cuantitativos), parece que en aras de romper esta “trampa política”, si se debe comenzar por algún sitio, se puede comenzar por las instituciones cotidianas. Así que, antes de discutir si -en una suerte de dilema entre si es primero el huevo o la gallina- qué tipo de principal motivó los cambios por unas instituciones imparciales, cabe puntualizar qué podría ser lo verdaderamente importante para poder lograr más imparcialidad y, por ende, generar esas experiencias positivas que ayuden a la regeneración de confianza generalizada. Para Peters Guy, los principios que deben regir la burocracia consisten en garantizar la igualdad de trato de los ciudadanos proporcionando al público una especie de “vía de *accountability*” de las decisiones hechas en su nombre -del público- (2008:1). Mientras que para Weber lo que hace a la burocracia de calidad e imparcial es su autonomía e independencia no presionada por las preferencias políticas (1905) estableciendo *de facto* mecanismos para evitarlas (por ejemplo, la contratación meritocrática, salario competitivo, ascensos merecidos, entre otros).

Partiendo de esta premisa, algunos estudios han encontrado una significativa relación entre las instituciones públicas “weberianas” y la calidad de gobierno que promueve un imparcial código de conducta. Entre estos, Evans y Rauch fueron los pioneros para establecer una relación entre las características “weberianas” burocráticas y el crecimiento económico mediante las pruebas

empíricas a algunos de sus mecanismos como el acceso meritocrático, los ascensos o “bonificaciones” de carrera previsibles a largo plazo y un salario competitivo (1999). En primer lugar, la meritocracia asegura que un individuo contratado posea un conjunto de competencias necesarias para cumplir los requisitos del trabajo. En segundo lugar, la seguridad profesional y el largo-placismo animaría a gente competente a unirse y a tener un buen desempeño y, por último, el salario competitivo hace que el comportamiento corrupto sea menos probable ya que el costo de ser identificado sería mas alto. Su hipótesis se basa en 35 países semi-industrializados y empobrecidos que incorporaron estos rasgos del aparato burocrático de Weber en sus estructuras burocráticas y además habían experimentado un rápido crecimiento económico entre los años 1970 y 1990 en comparación con países que no incorporaron estos rasgos weberianos. Así, por regiones, los países de Asia Oriental probaron en mayor medida esta hipótesis en comparación con los países africanos (Evans y Rauch, 1999:760). No obstante, Dahlström et al., critican dos elementos de su metodología (2009). Primero, Evans y Rauch no tomaron en cuenta el tipo de régimen; por lo tanto, la relación entre la contratación meritocrática del funcionariado y la corrupción desaparecería si la naturaleza del sistema político fuese incluida. Segundo, existe un gran sesgo de selección; de los 35 países seleccionados sólo 5 países empobrecidos que experimentaron un “rápido crecimiento económico” incorporaron los rasgos burocráticos weberianos a sus estructuras. En general, Dahlström et al., creen que es necesario examinar hasta qué punto es posible constatar la inclusión de los rasgos weberianos a un sistema burocrático (2009).

Por lo tanto, el análisis de Dahlström et al. (2009) se desmarca de Evans y Rauch aunque conservan el foco sobre los mecanismos burocráticos (Ver gráfico 9), como la forma de contratación y patrones en la carrera profesional. Por tanto, es rescatable que dentro de sus hallazgos empíricos basados en 520 expertos de 52 países, se reveló que el reclutamiento meritocrático reduce el nivel de la corrupción a pesar de que otras variables, como régimen político, el número de

“*veto players*”, etc., fuesen incluidas⁶³. En menor medida, el colocar a trabajar juntos cargos electo/políticos y funcionarios de carrera reducirá también las probabilidades de coordinación horizontal para una eventual acción (conjunta) corrupta debido a los intereses divergentes entre cargos electos y funcionariales (2011:25). Mientras que los salarios competitivos, beneficios de la carrera a largo plazo o la promoción interna no tuvieron un impacto significativo en el nivel de corrupción. En el mismo sentido, Treisman (2000) apoya este argumento al hallar en sus respectivos estudios que el impacto de los salarios sobre la corrupción es muy insignificante. Lambsdorff opina que el aumento de los salarios sería un enfoque demasiado costoso dado que bajo su observación, dicho aumento da resultados ambiguos (2005: 19), mientras que Rijckeghem y Weder, en una muestra de 31 países en “vías de desarrollo”, encuentran una influencia negativa de los salarios en la función pública respecto al nivel de corrupción, argumentando que los bajos salarios es el incentivo para que los servidores públicos actúen con imparcialidad esperando ser recompensados por esto (2001:41). En sentido contrario, Rose-Ackerman cree que los bajos salarios en el sector público tienen varios inconvenientes; los funcionarios tienen más probabilidades de tener un segundo o trabajo complementario o, aceptar sobornos, y, por último, algunos individuos cualificados podrían realizar un trabajo similar en el sector privado o emigrar al exterior dejando los menos cualificados en esos puestos mal pagados y causando, en cierta medida, “fuga de cerebros” (1999: 100-102).

Así que, el aumento de los salarios a manera de incentivar a los empleados públicos no es ni mucho menos la “fórmula mágica” para disuadir al corrupto. Más bien, señala Dahlström et al. (2009), a través de algunos estudios empíricos transnacionales, trata del grado de la meritocracia y, en menor medida, algún tipo de auditoría interna de controles y mecanismos de “*check and balance*” lo que conduciría a una acumulación de experiencias positivas por parte de los ciudadanos. En este sentido, el diseño institucional en el que cada equipo o

⁶³ Es decir, el factor acceso meritocrático a la función pública se mantiene fuerte a pesar del régimen, existencia más o menos numerosa de organismos de “*check and balance*” e intermediarios.

departamento de trabajo esté compuesto por personas de diferentes perfiles (tanto agentes como “principales”) podría ser parte de la solución al problema de que se constituyan redes de personas que compartan los mismos valores e intereses, y por tanto coordinen sus acciones (corruptas).

Por último, cabría hacer un análisis más allá de las consultas a expertos observando qué ocurre en las administraciones locales donde el poder está descentralizado, así como tomar en cuenta las empresas semipúblicas e instituciones públicas en tanto que se analice el grado de meritocracia y la dureza de los requisitos exigidos (en lo cualitativo) y la rango/penetración (en lo cuantitativo) estableciendo porcentajes con los que, por ejemplo, se establezca que; *en un Estado existen alto -o bajos- estándares de meritocracia exigida pero su uso o penetración sólo ha llegado o llega al 20% de las administraciones estatales y 10% de las locales*. De momento la relación entre “acceso a la función pública de forma meritocracia” y la percepción de la corrupción de TI parece tener una sólida relación en un estudio transnacional (ver gráfico 8), aunque estén pendientes investigaciones multinivel.

3.7 Conclusión

Este apartado ha pretendido completar el enfoque de “corrupción como problema de acción colectiva” estrechando el vacío entre su persuasivo diagnóstico y las propuestas o elementos que sugieren como claves para el cambio, es decir, respondiendo a la pregunta de, ¿por qué los autores que toman en cuenta dicho enfoque señalan con tanta insistencia a las instituciones? La importancia de la imparcialidad de las instituciones no es nueva en la literatura, Weber dejó muy claro las posibles positivas consecuencias que tiene esto en el Estado.

Sin embargo, en un análisis de la relación entre corrupción en las instituciones y la confianza en el marco de la acción colectiva, el papel de las instituciones parece haberse resignificado mediante la observación de su considerable efecto

en la generación de confianza interpersonal generalizada, especialmente a través de la imparcialidad y “calidad de gobierno” en las instituciones cotidianas, sobre lo cual, se ha señalado dos elementos importantes para su consecución según la literatura académica: el acceso meritocrático a la función pública y la separación de intereses dentro de las instituciones. Unas instituciones cotidianas que habían sido ignoradas o relegadas a un papel secundario por la OCDE, la UNODC y algunos Planes y Programas nacionales en la lucha AC.

También se sugiere por parte de la literatura, que si las instituciones se configuran de esta manera podrían contribuir a resolver otro tipo de problemas de acción colectiva como la desigualdad, el analfabetismo o -lo así llamado- “*the tragedy of the commons*” que también reducen u obstaculizan el incremento de CS (Rothstein y Uslaner, 2006; 2012). Así, nuestra hipótesis central la cual decía que *se dará mayor cooperación para acabar con la corrupción en general si las instituciones son confiables*, parece haberse confirmado parcialmente por parte de la literatura y ciertos estudios empíricos transnacionales llevados a cabo en los últimos años aunque cabe matizar o añadir dos elementos, primero; *la mayor influencia de las instituciones cotidianas administrativas en la confianza que otro tipo de instituciones como las gubernamentales*, y segundo, *que cierto trabajo pedagógico sobre la reconfiguración de las expectativas que los ciudadanos poseen especialmente sobre los funcionarios de las instituciones cotidianas*⁶⁴ (lo que también implica, como se ha explicado extensamente, cambiar *de facto* el funcionamiento de las mismas) es necesario.

Por otro lado, aunque parece evidente que la confianza se rige por varios otros factores que simples cálculos racionales, se debe reconocer que a medida que los estudios han tomado más en cuenta el nivel *micro* -con el estudio de las instituciones cotidianas y su efecto en la confianza interpersonal- se puede notar que la teoría del a-p es vigente en la medida en que a todos los niveles se mantiene un agente, y un principal por mínimo que éste sea. Esto es, cuando la

⁶⁴ Rothstein y Stolle (2008) se refieren a ellas, recordemos, como *civil servants*, que es más bien, funcionarios de los servicios públicos.

corrupción es generalizada se torna extremadamente complicado hallar voluntad de monitoreo, sin embargo, en el modelo burocrático “weberiano” va a implicar un actor (tanto interno, políticos electos, como externo, la ciudadanía) “responsable” ante los contribuyentes. Por ejemplo, Mungiu-Pippidi (2011) y Persson et al., (2008) hablan de un “principal externo” comunitario en los casos de incorporación a la UE de algunos países del este de Europa. Así que, siempre deberá existir un actor interesado o responsable que vaya a funcionar como potencial principal en una primera instancia para promover el cambio en las instituciones, ya que, sin un cambio en ellas, según la literatura de la acción colectiva, no habrá una demanda masiva o un principal civil mayoritario que luche por reducir la corrupción a todos los niveles del Estado. El último peldaño que cabría escalar es pues, ¿cuáles son los incentivos de este difuso principal para iniciar el cambio de un equilibrio corrupto a un equilibrio más imparcial?

En este sentido se puede decir que los teóricos de la *corrupción como problema de acción colectiva*, han realizado un preciso diagnóstico sobre el estado de la corrupción en los países donde este fenómeno continua siendo la norma, más aún no existe una extensa literatura extensa sobre “soluciones de acción colectiva” más allá del ámbito empresarial⁶⁵. Sin embargo, según Rothstein, un ejemplo de lo que probablemente fueron medidas que promovieron la acción colectiva a través de reformas políticas puede ser Suecia, donde se realizaron gran cantidad de reformas progresistas en lo que respecta a derechos y libertades, y liberales, en un estricto sentido de liberalización de ciertos sectores de la economía, en un relativamente corto periodo de tiempo durante el siglo XVIII con el objetivo primordial de crear instituciones imparciales, disminuir la desigualdad de oportunidades y ampliar las libertades económicas y sociales. Esta idea es llamada “*the big bang change*” (2007:23), o “*the big push*” (Persson et al., 2007:465). De ser cierto, este marco tendría aún mayor sentido en un país como Corea del Sur, donde a pesar del régimen autoritario, aparentemente se

⁶⁵ Véase World Bank Institute (2008) *Fighting Corruption through Collective Action A guide for business.*; Transparency International (2005). *Business against corruption A framework for action.* O; Aiolfi, Gemma (2014). *Mitigating the Risks of Corruption through Collective Action.* Basel Institute on Governance.

dio un acelerado “milagro económico” con una fuerte redistribución de los ingresos (Root, 1996).

Lo hasta aquí explicado puede tener sentido teórico. Haber escogido el camino más largo para *re-revisar* por qué las instituciones son tan fundamentales daría una perspectiva más global para emprender el estudio de caso. Para lo que es pertinente preguntarse, ¿se ha materializado con sentido esta teoría⁶⁶ en algún estado?, y de ser la respuesta afirmativa, ¿cómo y quién motivó el cambio?

En el siguiente apartado discutiremos si la República de Corea, durante la dictadura de Park (1961-1978), rompió el *círculo vicioso* o la *trampa política* precisamente siguiendo la lógica antes sugerida. O más bien, son otras las claves que pueden explicar, lo que Hahn Young-Whan llamó, la capacidad administrativa para un acelerado crecimiento (1996), especialmente en lo económico, durante esos años. Así, se realizará una revisión bibliográfica sobre la historia institucional coreana con la intención de explicar qué papel jugaron las instituciones para los avances de Corea en el IPC de TI, así como en su relativo nivel alto de confianza generalizado (¿guarda relación?) para luego valorar, desde el -aquí propuesto- enfoque colectivista, hasta qué punto su modelo se puede entroncar -o no- con lo explicado en la presente investigación.

⁶⁶ Esto es, reformas/iniciativas institucionales que hayan podido generar confianza y que, por ende, pueden ser calificadas reformas del enfoque “corrupción como problema de acción colectiva” en los Estados contemporáneos.

PARTE IV. ESTUDIO DE CASO: COREA DEL SUR DURANTE LA DICTADURA MILITAR DE PARK (1961-1978)

Con el estudio de la corrupción ocurre algo particular, muchas veces, conlleva una intención más o menos evidente por aquellos que la estudian de buscar formas de combatirla. Nos ha sido imposible adentrarnos en un recorrido por los enfoques anteriores utilizados para estudiar la corrupción y haber comprobado que las instituciones cotidianas imparciales o de alta calidad de gobierno poseen efectivamente un efecto en la confianza colectiva, sin refrendarlo y contrastarlo en un estudio de caso.

En ese sentido, actualmente es argumentado que la República de Corea o Corea del Sur es uno de los mejores ejemplos en la lucha AC⁶⁷ (Root, 1996; You, 2005; Mungiu-Pippidi, 2011; Kim, 2011) pasando de la corrupción generalizada en los años 50's (You, 2005; Robinson, 2007) a niveles aceptables en los años 2000. No obstante, a la hora de hallar las raíces de este proceso, la literatura diverge en cuanto a señalar los elementos más determinantes. Por un lado, hay quienes señalan que se debe a una suerte de una cultura e historia política basada en un confucianismo sumiso pero que promueve la eficiencia y la meritocracia (Jhonston, 2005; Cumings, 2005) mientras que algunos como Mungiu-Pippidi señalan que el verdadero cambio se dio cuando se produjo una demanda masiva durante los 90's y cuando se fortaleció el sistema democrático (2011). Por otro lado, están los que defienden la tesis de que fue durante la etapa de la dictadura de la junta militar (1961-79) cuando se fundamentaron los cimientos de este proceso exitoso (Root, 1996; Kim, 2011).

Este apartado de nuestra tesina, se centrará precisamente en esos 18 años, etapa de gobierno que corresponde al dictador Park Chung-hee, el cual, se puede decir, es tan querido como odiado, si nos ceñimos a lo que comenta You, cuando dice que en la Corea de hoy, él es percibido tanto como responsable del

⁶⁷ Según el *Worldwide Governance Indicators*, Banco Mundial (Mungiu-Pippidi, 2011)

crecimiento económico, como de promover a expansión de los grandes oligopolios nacionales *-chaebol-* (2005). No obstante, algunos medios señalan que los coreanos, actualmente, parecen estar satisfechos, o al menos aprobar la gestión⁶⁸ de Park (padre), es más, su recuerdo parece haber jugado un importante papel para la elección de su hija⁶⁹ como la primera Presidenta mujer de la historia de Corea y una de las primeras en toda Asia.

Así que, si entendemos que en Corea, existió una transición desde un equilibrio social basado en valores particularistas y clientelares hacia valores universales e imparciales en los últimos años (como un cambio de régimen según Mungiu-Pippidi), es razonable pensar que las instituciones jugaron un papel fundamental en dicha transición y que en paralelo, se dio, lo que aquí se han denominado PP “anti-trampa política”(Uslaner, 2008), que incluyen PP contra la desigualdad, la exclusión, entre otras, que habrían tomado la forma de “*big bang reforms*” (Rothstein, 2007), es decir, una revolución pro-imparcialidad en un corto periodo de tiempo que, a nuestro entender, podría haberse iniciado en la etapa Park. Esta “revolución de reformas” debió estar, según lo hallado en secciones anteriores, caracterizada por la meritocracia y una división de intereses en las instituciones cotidianas. Y, además, si se sigue lo que la literatura “corrupción como problema de acción colectiva” señala en relación a la ausencia de principal en entornos con corrupción generalizada, tendremos que intentar hallar cómo entonces se pudieron articular dichas reformas sin un principal. Dicho a manera de pregunta ¿cómo o quién motivó en Corea -con una corrupción generalizada en los 50's y una dictadura fuertemente represiva en los 60's- esta transformación?

De este modo, en este apartado se seguirá una lógica historicista centrada en

⁶⁸ En una encuesta de 1997, se reveló que la mayoría de coreanos aprobaba el régimen de Park Chung-hee como “el Presidente más eficiente de la historia” (Khaled,2007:2).

⁶⁹ Outlook for Nation's First Female Leader en *Brookings.com* 05/12/2012

<http://www.brookings.edu/research/opinions/2012/12/25-south-korea-oh> Última visita 01/07/15; South Korea Elects First Female President: Park Geun-hye 19/12/2012 en *Time*

<http://world.time.com/2012/12/19/strongmans-daughter-chosen-as-south-koreas-first-female-president/> Última visita 01/07/2015

las instituciones (historia institucional) coreanas, alejándonos, por un lado, de una forma de contar la historia meramente descriptiva, y, por otro lado, alejándonos de la dimensión económica y mercantil sobre la que parte de la literatura institucionalista hace hincapié para explicar “el milagro económico coreano”. En primer lugar, será introducido Corea discutiendo por qué algunos autores señalan que los niveles de desigualdad, corrupción, analfabetismo e industrialización eran pobres previamente a la llegada de Park. Segundo, se describirán los cambios producidos en clave institucional durante la dictadura militar de Park y si concuerdan con la teoría señalada en los apartados anteriores, tomando en cuenta también, la premisa de Root quien señala que fueron algunos líderes quienes actuaron como “modelos” para el resto del Estado. Tercero, y una vez analizado la cronología y profundidad de las reformas se discutirá si esos cambios pudieron afectar o no la evolución de la confianza (en las instituciones e interpersonal) y la corrupción en aquellas décadas. Y, cuarto, se harán las valoraciones finales cuestionándonos qué tipo de actor/es motivaron las reformas y el control de las mismas durante estos primeros años del “gran cambio coreano” (1961-1969).

4.1 ¿Por qué Corea?

Dentro del grupo de países que según el BM han conseguido tener un control efectivo sobre la corrupción⁷⁰ (Ver Gráfico 9), se ha optado por Corea del Sur por tres razones; la primera está relacionada con la intención de que el objeto observado fuera uno lejano y “desconocido” con el que el investigador no sienta particular “empatía” o “antipatía”. En segundo lugar, como la propia Mungiu-Pippidi reconoce (2011), el caso de Corea llama poderosamente la atención por ser el único país que supera los 20 millones de habitantes entre el grupo de países presentados como recientes modelos en la lucha AC. Y, tercero, Corea del Sur presenta condiciones como; la amenaza de Corea del Norte, no es rica en recursos naturales, un país pequeño en el contexto asiático, y especialmente,

⁷⁰ Además, estos países también son señalados como recientes modelos que salieron de la “trampa política” (Uslaner, 2008; Mungiu-Pippidi, 2011).

una situación de “emergencia social” en los 50's que harían pensar que su camino hacia la industrialización no fue fácil y que la lucha AC fue una de las claves del éxito.

Asimismo, también es destacable que más o menos, el “punto de partida” de Corea del Sur es uno de los más evidentes cuando se entiende que desde el punto de vista económico, social y cultural, las dos Coreas, eran un todo indistinguible antes de que el país fuera dividido con la mera referencia a un paralelo tras la segunda guerra mundial (Acemoglu y Robinson, 2012: 499). Así, el estado del sur parece haber superado con creces los estándares de “calidad de gobierno” respecto al del norte. Del mismo modo es argumentado que, a diferencia de las grandes potencias europeas, los EE. UU., y Japón, nadie habría sugerido a principios del siglo XX que Corea sería una de las regiones más industrializadas, productora de tecnología punta y centro de la cultura global a finales del mismo (Cumings, 2005:211).

Hoy la República de Corea puntúa relativamente bien en los índices de CC del BM y en IPC de TI. No obstante, se carece de datos cuantitativos antes de los 80's sobre corrupción, confianza nivel democrático que facilitarían la observación del desarrollo de la “calidad de gobierno” en las instituciones con mayor claridad. Sin embargo, esto se intentará suplir con datos cualitativos contrastados desde la literatura histórica y económica.

Por otro lado, como se observa en el gráfico 1 de la “Trampa política” (ver Anexo) y se ha apuntado a lo largo del presente trabajo, la desigualdad es otro factor que también influirá en el nivel de corrupción, por ejemplo, Uslaner y Rothstein encuentran una sólida relación entre educación universal y control de la corrupción tal que bajos niveles de analfabetismo conduce a una mayor igualdad de oportunidades y de poder reduciendo la corrupción y aumentando el capital social (2012). Sin embargo, en el presente apartado, el factor desigualdad se mantendrá en un plano secundario ya que puede ser argumentado que, si se cuenta con instituciones más imparciales, de acceso meritocrático y donde se de

una fuerte división de intereses y tareas, el sistema educativo, entre otras políticas públicas para combatir la desigualdad social, quizá sean envueltas en tales orientaciones pro-imparcialidad y alcancen, en mayor medida, sus objetivos.

4.2 La Corea de mediados de siglo: economía, sociedad y (corrupción) política

Desde hace siglos, la antigua Corea ha contado con una cierta tradición burocrática, sin embargo, era una que se amoldaba a un Estado basado en la agricultura, no “modernizado” y poco democrático, es decir, existía una “burocracia agraria” que, en palabras de Cumings, confundían sus funciones administrativas con las militares en búsqueda de rentas de los arrendatarios y las cosechas tanto para las arcas del Estado como para los terratenientes careciendo de unos órganos de control central (2005:215). Lo que llevó a que Corea se viera sobrepasada y desbordada ante las demandas de defensa e industrialización (especialmente en tecnología militar y metalúrgica para naves) que la amenaza del imperio japonés requería. La estructura pues, y una vez bajo dominio nipón, no pudo reorientarse hasta finales de los 40's cuando se puso fin a la dominación terrateniente en el norte y la debilitaron en gran medida en el sur mediante una “Reforma Agraria” (1945-1950) que centralizó el poder estatal en forma de una administración de “arriba hacia abajo” en las dos Coreas (Cumings, 2005:215-16). De este modo, tras la ocupación japonesa y su división, Corea se encontraba en una de sus crisis económicas más catastróficas de su historia.

4.2.1 Una economía destrozada

Durante los años 1953 y 1960, Corea se vio beneficiada de las ayudas estadounidenses con el objetivo de reactivar su languideciente economía recibiendo 2.1 mil millones de dólares. Aun así, en este periodo, la industrialización se seguía centrando en la manufactura, la producción de grano, azúcar y textiles. Lo que significaba que, no estaban cumpliendo con los objetivos de “sustitución de importaciones” en los sectores que Kim consideraba

clave; la industria pesada, la industria química y la industria de la información, debido, precisamente, a la corrupción (2011:129-131).

Respecto a la construcción del “Estado moderno” que significase un marco normativo para el progreso económico, es argumentado que este empieza en la década de los 30's cuando Japón forzó a sus colonias a industrializarse y organizarse de forma que se insertaran mejor en el sistema-mundo (Woo, 1991), no obstante, Corea es uno de las naciones más antiguas de Asia, lo que significa que la construcción del Estado-nación tampoco fue un proceso rápido (Cumings, 2005:212). En este sentido, Moran reconoce que fueron los japoneses quienes promovieron un aparato de Estado poderoso, centralizado e incluso “sobredimensionado” (1998:163) que contrastaba con el estilo “*soft-power*” del gobierno sucesor de Rhee.

Por otra parte, el exministro Chung-yum Kim señala que la tasa de graduación de la educación de nivel primaria a principios de 1960, era prácticamente del 100%. Así, la tasa de analfabetismo era casi cero (2011:128). Así que el mayor recurso de Corea era su propio pueblo, educado y relativamente “aprovechable” señala el propio Kim (2011:129). Además, escribe Cumings que buena parte de la población mejor educada era empleada en el Estado tal que los empleados públicos no tan sólo eran funcionarios, sino tecnócratas especializados en, agricultura, control hidráulico y tecnología militar (2005:214) aunque eso sí, trabajaban dentro de un Estado basado en la agricultura.

De esta manera, parte de la literatura económica que ha estudiado la corrupción en Corea del Sur, lo ha hecho desde una perspectiva tal que se viera como un factor que podría haber causado el acelerado y alto crecimiento económico a partir de los 60's (Ver gráfico 10), no obstante, a través de los estudios de You y Khagram (2005) se entiende que precisamente este alto crecimiento favoreció las oportunidades para corromper y ser corrompido, pero no al revés.

4.2.2 Sociedad coreana, ¿educada pero débil?

En 1965, la población de Corea era de 29 millones en poco más de la superficie de Portugal (99.720 km²). Su densidad de población era la más alta del mundo a excepción de pequeñas ciudades-estados como Mónaco y el Vaticano, y el nivel de educación de la población era relativamente alta.

La literatura señala que ya la antigua Corea y otros estados asiáticos, poseían ciertamente una tradición meritocrática influida por la filosofía confuciana que defiende la idea radical que todo ser humano es perfeccionable (Cumings, 2005:213). Esta idea y determinados esfuerzos del gobierno condujo que a partir de los años 30's se comenzara a educar hasta el nivel primario a casi la totalidad de la población a través de un sistema obligatorio lo que les permitió llegar mejor preparados a la etapa de industrialización, es decir, el AMFP en Corea y otros países norasiáticos, según You, tendría sus raíces en la tradición confuciana (Cumings, 2005:214; Evans, 1995; y Woo-Cumings, 1995 en You, 2014:11). En el contexto asiático, Corea, junto a Japón, ha sido uno de los países histórica y étnicamente más homogéneos del mundo (Kim, 2013:2). En este sentido, You afirma que la sociedad coreana es extremadamente homogénea tanto étnica como lingüísticamente, sin embargo, la corrupción ha solido ser más alta que en una sociedad más heterogénea como la taiwanesa, pero mucho menos que en una sociedad más homogénea como la filipina (2014). Por lo que esa relación positiva encontrada entre fragmentación etno-lingüística y corrupción (Mauro, 1995; Shadabia, 2005; Herreros y Criado, 2006) se cumple parcialmente en el caso coreano.

Esta homogeneidad no sólo tiene sus consecuencias en la forma de construcción del Estado, sino en la manera en la que los coreanos se ven a sí mismos o la manera de construir -diría Rothstein- su "memoria colectiva". En Corea existe un nacionalismo étnico o un nacionalismo racial que funciona como una ideología política o una forma de identidad étnica (*Minjok*) que aún prevalece en la Corea moderna. Se basa en la creencia de que los coreanos forman una "única identidad" y que comparten una línea de sangre unificado y una cultura distinta. La noción *Minjok*, es un término que se acuñó durante la etapa colonial japonesa

sobre la base de las concepciones cercanas al darwinismo social. *Minjok* se ha traducido como "nación", "gente", "grupo étnico" y "raza-nación" (Walhain,2002:84) Esta concepción etno-nacionalista comenzó a surgir entre los intelectuales coreanos después de la invasión japonesa de 1905, cuando los colonizadores japoneses imperiales trataron de persuadir a los coreanos que ambas naciones eran del mismo tronco racial (Robinson, 2007). Durante el período del dominio colonial japonés (1910-1945), esta creencia en la unicidad de un *Minjok* coreano dio impulso, no sólo a la resistencia contra las políticas de asimilación forzosa del Japón Imperial, sino a una idea que junto al confucianismo habría dado lugar a una especie de creencia en que “todo coreano consigue lo que se propone” (Cumings,2005).

Por otra parte, es argumentado que la sociedad surcoreana que emergió tras la guerra y la división del país, poseía bajos niveles de desigualdad. Aunque esto, según Johnston, se explicaría por una pobreza generalizada (2005:104), estudios más detallados han señalado que tras la división de la antigua Corea, en el sur, el 2,7 por ciento más rico de los hogares rurales poseía dos terceras partes de todas las tierras de cultivo y el 58 por ciento ninguna. Mientras que, en 1956, y tras una reforma agraria, el 6 por ciento más rico poseía sólo el 18 por ciento de las tierras (You, 2005:21-23). Así que sin la reforma agraria llevada a cabo durante los años 1945-1950, el Estado (y la economía) coreana, por una parte, podría haber sido 'capturado' por la clase terrateniente y, por otra, no hubiera contado con suficientes individuos con la posibilidad de educarse en la universidad. Esta distribución de la tierra fue además muy transparente y participativa, al nivel de la que se produjo en Taiwán y Japón, lo que se tradujo en una mayor igualdad de oportunidades para la gente en general, especialmente para la población rural (Cumings,2005:216; You,2005:24-27). Aquí pues, tendríamos un evidente ejemplo de, si una política “redistributiva” se hiciera de forma corrupta, probablemente no se distribuya nada. En este caso, esta iniciativa parece haberse llevado de forma imparcial y, teniendo en cuenta que la corrupción puede reproducir y acentuar las desigualdades existentes, la imparcialidad puede ayudar a lo contrario. Sobre este punto, You y Khagram

escriben que los países pueden, por lo tanto, ser atrapados en círculos viciosos de la desigualdad y la corrupción, o ser liberados en círculos virtuosos de la igualdad y la integridad (2005: 154).

4.2.3 Rhee y la corrupción previa a Park

Bajo el gobierno de Rhee, los salarios eran bajos, invitando a la corrupción generalizada, especialmente en las licencias industriales y el control de divisas (Root, 1996:21). Según Robinson y Graham, Rhee y su círculo próximo utilizaron los ingresos del Estado (del cual una parte significativa eran fondos y préstamos estadounidenses) para recompensar a sus partidarios, financiar el Partido Liberal Democrático, subvertir la oposición, invertir en negocios privados, y, generalmente, protegerse de la crítica o el escrutinio del exterior (2007:122; Graham,2003:13). Del mismo modo, Woo apunta que la asignación de los préstamos extranjeros a bajos tipos de interés era un conducto importante de financiación para el régimen de Park, para lo cual los beneficiarios estaban dispuestos a pagar una comisión de entre 10 y 15 por ciento (1991: 108). La corrupción no explica pues el desarrollo económico, sino que ha coexistido con él, y en algunas áreas, sostiene Mora, proveyó de mayor flexibilidad a la política economía lo cual facilitó que los recursos se canalizasen hacia aquellos en mejor posición (1998:173).

Además, en opinión de Robinson la corrupción generalizada de la etapa Rhee desmoralizaba a la población, generando ineficiencia y dudas dentro del gobierno lo que lastró el crecimiento económico, en lo que estaban llamados a ser los primeros años de “reactivación”, sin embargo, era evidente que algunos se estaban lucrando en demasía, construyendo sus mansiones a pocos metros de la miseria absoluta de quienes se hacinaban en los tugurios de Seúl y de otras ciudades importantes (2007:122). Mientras que, por otro lado, el acceso a la función pública dependía cada vez más de los contactos e influencias. Evans señala que en los años de Rhee, el examen de servicio civil fue prácticamente anulado y que en gran medida su sostenimiento dependía de los lazos clientelares (1995: 51-52). De la misma forma se pronuncia You, aunque las

“oposiciones coreanas” (*Haengsi*) se instituyeron en 1949, sólo el 4 por ciento de los miembros de la burocracia ingresaron por esa vía en la etapa Rhee (2005:25). Según You, se puede afirmar casi con toda seguridad que durante la inminente etapa poscolonial coreana (la Primer República) existía una corrupción sistémica, a unos niveles muy similares a los de Filipinas en aquellos años, que se extendió durante todo el mandato del primer Presidente de Corea del Sur, Syngman Rhee (1948-1960) (2005).

No obstante, a partir de cierto momento en torno a la segunda mitad de los 50's, al mismo tiempo que el comunismo avanzaba, sindicatos, estudiantes y los burócratas no alineados con Rhee se aliaron en pos de castigar a los integrantes del régimen demandando reformas. Todo esto desembocó en “la Revolución Estudiantil del 19 de Abril” de 1961 que básicamente denunciaba el fraude electoral y la corrupción del régimen (Robinson, 2007:125; You, 2014:8). Rhee, finalmente tuvo que convocar elecciones. Su sucesor, el Premier Chang, quien estuvo en el poder durante poco más de un año no pudo soportar la presión de las demandas y manifestaciones. Finalmente, un golpe de Estado que se llevó a cabo por un grupo de jóvenes militares que defendían una purificación de la propia institución castrense para echar a los políticos “de arriba”, terminó por instaurar un régimen autoritario cuya dirección se hacía desde una junta militar y junto a una burocracia eficiente. A este tipo de régimen, ciertos autores, lo denominaron “democracia administrativa” (Robinson, 2007:137-138).

4.3 Golpe de estado y dictadura militar: reorientación de la corrupción, cambios institucionales y el “otro principal”

“I am convinced, therefore, that Korean politics will not be reformed unless the standards of the people are raised, a change of generations is promoted, the contents of elections are studied, and an open system for the procurement of political funds is worked out by means of consistent policies.” - Park Chung-hee (Kang, 2002).

Park Chung-hee o Park Chung-hee (1917-1979) fue un militar de carrera durante la etapa colonial que alcanzó el rango de general en las fuerzas armadas

coreanas tras la independencia. Fue miembro destacado de la junta que tomó el poder en 1961 y elegido presidente en 1963, 1967 y 1971⁷¹, ésta última vez vetando un artículo de la Constitución para permitirse a sí mismo ser presidente por tercera vez (Johnston, 2005: 106). Park fue asesinado en 1979 por el director de la “Agencia Central de Inteligencia Coreana” desconociendo todavía los motivos.

En opinión de Johnston, la “historia moderna” de la corrupción en Corea es parecida a la de Japón en el sentido de que los mercados y los conglomerados económicos -los llamados *chaebols* coreanos- han pagado grandes sumas de dinero a los partidos y élites políticas, a veces como contribuidores en campañas o fundaciones partidistas, y otras, en forma de sobornos directos (2005:103). Esta corrupción, junto a las lealtades familiares y la amenaza del Norte, contribuyó a desincentivar la competencia política y económica (Johnston, 2005; Khan, 1998; You, 2005), dejando la mayor parte del mercado en disposición de unas élites políticas y económicas. En su análisis sobre la etapa Park, Johnston considera que el poder económico estaba integrado en el poder político a través de redes corruptas y el nepotismo, de hecho, ubica a Corea dentro de la categoría “*Elite-Cartels*” por la cercanía entre estas élites económicas -*chaebol*⁷²- y políticas, y el reducido círculo a través del cual eran realizadas los intercambios corruptos debido, apunta, a la debilidad de la sociedad civil (2005:106-107), y a diferencia de Japón, Singapur o Hong Kong, los beneficios o rentas no se compartieron entre las clases sociales más bajas. La corrupción ha sido integrada al proceso de desarrollo económico que ha vivido el país en los últimos 50 años, apoyando a una élite económica hegemónica y agravando los riesgos económicos diferidos y resentimientos políticos (Johnston, 2005:103). Por su parte, hay quien sostiene que Park gastó cerca de 200 millones de dólares para las tres elecciones, empero que el monto total de las contribuciones y donaciones de las empresas fue sólo de 100.000 dólares (Woo, 1991: 107).

⁷¹ Formalmente, Park asumió la forma presidencial, por la presión de Estados Unidos que lo obligó a mantener un sistema cosméticamente democrático entre 1963 y 1972.

⁷² Los *chaebols* son conglomerados o grandes grupos empresariales coreanos cuyos accionistas mayoritarios son una única familia, por ejemplo, Daewo, Hyundai y Samsung.

4.3.1 El liderazgo y la “corrupción” de Park

Park, en palabras del Hilton L. Root, ha sido el arquitecto institucional e industrial de la Corea moderna, y es durante su gobierno, cuando se fundan los cimientos sobre los cuales la sociedad coreana moderna se sostiene. Mediante multitud de entrevistas a altos cargos coreanos en las últimas legislaturas, Root cree que Park supo apreciar la importancia y efecto que un fuerte liderazgo tendría para todos los niveles de la sociedad como para las instituciones al hacer de ese liderazgo “*accountable*” (1996:18) o, en otras palabras, hacer de ese liderazgo un ejemplo para la burocracia “de abajo” o cotidiana. Se pensaba que cuando ese liderazgo no se manifiesta con coherencia, la burocracia tendería a utilizar sus conocimientos para incrementar su beneficio privado en lugar de para el beneficio del colectivo, un mecanismo para institucionalizar esto, consistía en llamar a los ministros y otros altos cargos al “Palacio de Gobierno” y darles la oportunidad de observar el proceso político desde una perspectiva nacional en lugar de la ministerial. El objetivo, señala Root, era que cuando volviesen a sus Ministerios pudieran infundir la visión e ideales de Park que se basaban, esencialmente, en la integridad. Ya que, decía Park, sólo cuando los líderes estuvieran bajo sospecha, su motivación puede ser efectivamente impugnada poniendo en riesgo el éxito de las reformas (Root, 1996:23-24). La idea que Park defendía era esencialmente que “la igualdad de oportunidades puede ser garantizada por la libre competencia” (Khaled, 2007:5). En la misma línea, para uno de sus ministros de economía, Chung-yun Kim la clave era la siguiente; “para promover el desarrollo tanto en el sector público como en el privado se realizaron esfuerzos conjuntos, se apostó por la innovación y la coordinación (externalidades positivas) y por reducir al mínimo las externalidades negativas del gobierno, como la corrupción.” (Kim, 2011:27).

Aunque no todo son luces, Hahn (1995:2) y Robinson (2007:127) señalan que, a pesar que Park justificó el golpe de estado mediante un discurso que acusaba al régimen previo de corrupto e ineficiente, éste también habría participado, o al menos, alentado cierto tipo de corrupción. Sin embargo, en el momento de su

asesinato sólo le fueron encontrados 500.000 dólares como balance total en su única cuenta bancaria. Además, no se le fueron encontradas cuentas en un banco extranjero (Root, 1996:24). La “corrupción de Park” involucraría la creación de determinadas instituciones y agencias semipúblicas para apoyar su política económica como la “Dirección de Planificación Económica”, la “Agencia Central Coreana de Inteligencia” (destinada a recabar fondos para las actividades del partido político como financiar cuadros y corromper) y nuevas organizaciones empresariales afines al régimen (Robinson,2007:128). De este modo, Root asegura que lo que hizo Park fue más bien concentrar al reducido número de expertos en comercio e industria en unos pocos ministerios u organismos (centralizados) gubernamentales donde ellos pudieran ser mejor utilizados para beneficiar a la nación entera (1996:20). En palabras del propio Park, “un capitalismo guiado puede ser un sistema de gestión económica diseñado para crear un orden económico que garantizaría la igualdad de ingresos y el beneficio común de la economía.” (Khaled,2007:5). Así, en una visión donde Park es separado de los arreglos entre las altas esferas político-burocráticas, el ex ministro de economía finanzas Chunguea Kim asegura que Park nunca recibió contribuciones -que actualmente consideraríamos- ilegales ni tampoco sostuvo reuniones personales e individuales con empresarios, sino que se reunía con líderes de sectores económicos-industriales y sindicales para hablar de asuntos de estado (Root,1996:27; Kim,2011:563).

En términos de “principal-agente”, Root señala que el gobierno de Park (el principal) requería de una burocracia “limpia” para actuar (agente) y crear mecanismos de comunicación y orientación efectiva junto al sector privado. Es decir, el principal comenzaba a tener varias motivaciones⁷³ para mantener un control efectivo sobre los agentes, sus burócratas. Así que, en pos de que el sector privado confiase en el nuevo régimen, se debía de reducir la corrupción y el conflicto con dicho sector por lo que el primer paso de la “gran transformación hacia el nuevo equilibrio imparcial” fue una política basada en promoción

⁷³ Además, buscar generar crecimiento y desarrollo económico, existen razones históricas e identitarias para mantener este control sobre el agente. Sin olvidar el factor “principal externo” que, en este caso, lo ejercía la financiación estadounidense que traía condiciones.

meritocrática, en caso de buena actuación y carrera, y sanciones, en caso de participar en actividades corruptas (Root, 1996:19). Pero no sólo la corrupción, Park combatió la pobreza, y dedicó la totalidad de las energías del gobierno para el desarrollo económico, y fortalecer el poder militar (Robinson, 2007:128). Siguiendo con esta visión más benevolente sobre la dictadura militar de Park, Root asegura que, en términos de lucha AC, previo a él, el nepotismo era el rasgo principal de gobierno y del sector privado llegando a ser aceptados por una mayoría social. Mientas que tras su gobierno no. La lealtad y la confianza se construían en torno a, básicamente, la familia y el origen étnico-regional ya que los gobiernos anteriores nunca apostaron por estándares de conducta impersonales y universales (1996:19-20).

En conclusión, a pesar de que este particular modelo económico se caracterizase por mantener precaria a la clase trabajadora para luchar contra la inflación, la restauración de la competitividad de las industrias de manufactura ligera, e impulsar las ganancias de los *chaebol* (plutocracia) fue el modelo base para los siguientes gobiernos (democráticos). En este sentido, Evans desarrolla el concepto de “estado autónomo” destacando el plan de desarrollo de Corea, el cual, ha sido particularmente exitoso comparado con los “regímenes de desarrollo” latinoamericanos (1995). La intervención directa del Estado se utilizó para apoyar los *chaebol* con problemas financieros, cuyo resultado fue una fuerte interrelación política y económica entre las élites políticas y los *chaebol*, lo que condujo a más sobornos de éstos a los políticos (Khan, 1998:14-15; Johnston, 2005:104-106; You,2014:24). De hecho, June (sucesor de Park) estableció su propia fundación llamada la 'Fundación Ilhae' en 1984, la cual, recibió aproximadamente 14 millones de dólares al año de los 12 principales *chaebols* a cambio de “favores”.

Sin duda, la “gran corrupción” de Park contribuyó a deslegitimar el régimen dictatorial, pero al mismo tiempo fomentó unas instituciones *cotidianas* más eficientes y más eficaces, aunque, como diría Mungiu-Pippidi, dentro de un equilibrio particularista. Así también lo refleja (Khan,1998:31), quien apunta que

fue el excesivo poder concentrado en las altas esferas lo que produjo que la mayor parte de la corrupción y que las redes clientelares se tejiesen en tales instancias. En conclusión, la forma de organización política coreana durante esta etapa, por tanto, se corresponde a lo que Tilly llamó -en relación a las formas de crear beneficios colectivos- “organizaciones autoritarias”, que funcionarían como un gobierno de “arriba hacia abajo” que, a través de la coerción, capital y compromiso depositado en “los líderes”, estimulen esos beneficios. Unos beneficios colectivos que, aunque pueden ser usados para perpetuarse en el poder, también pueden ser creados y aplicados como incentivos para “los de abajo” (2005:40).

La literatura enfatiza la “gran corrupción” durante los años Park, especialmente, aquellas instituciones encargadas de dar licencias de construcción o compra, a grandes empresas o el “Banco Central Surcoreano” que rescataba a un *chaebol* de haberlo necesitado, ¿pero ¿qué hay de las instituciones administrativas o - aquí llamadas- cotidianas?

4.3.2 Las instituciones administrativas: los *Haengsi* y las promociones

Al llegar al poder, Park condujo un “barrido” en los más altos niveles del Estado decretando la obligación del retiro temprano para el nivel superior de los funcionarios y los funcionarios de avanzada edad. Aunque, esto no gustó a todo el mundo, la situación previa a las reformas era insostenible. Así lo manifiesta el Ministro de Comercio de Corea durante la etapa Park, Kim Chung-yum, en una entrevista; “*si tú agitabas a alguien lo suficientemente fuerte, no había ninguno del que no saliera polvo*” (Root, 1996:21). Para contrarrestar el nepotismo del anterior gobierno, Park hizo del retiro temprano algo obligatorio jubilando a los directivos y altos burócratas. Un sistema meritocrático en el que los funcionarios debían mostrar su experiencia y donde los gabinetes tenían que justificar su puesto mediante su currículum fue impuesto (Root, 1996:21). Las promociones comenzarían a basarse estrictamente en los méritos y ya no en las relaciones personales. En esta línea, You afirma que el gobierno de Park Chung-hee fue capaz de establecer un AMFP con la ayuda de un suministro suficiente de

personas con formación universitaria, especialmente a partir de mediados de los 60's⁷⁴ aunque, por otra parte, los altos cargos militares que alcanzaron puestos clave del gobierno lo seguían haciendo por otras vías (2005:26). Así, para convertirse en funcionarios públicos, los solicitantes debían (y deben) pasar por exámenes altamente competitivos y ser nombrados sobre la base de pruebas escritas y desempeño ocupacional bajo la Ley de Funcionarios Públicos del Estado (artículo 26). El empleo, aunque con un sueldo menor en comparación con el sector privado, se podía considerar más seguro ya que contaba con unas pensiones al menos tan competitivas como en el sector privado, y existían reputadas bonificaciones anuales (Global Integrity: South Korea Country Report, 2009) en forma, a veces, de promociones. De este modo, Kalinowski y Kim, consideran que, desde la época de Park, se protege a la burocracia y cuerpo de funcionarios de la intervención política (2013:15) ya que, como sostiene Johnson, la burocracia en sí misma atraía y contrataba a los individuos más cualificados y habilidosos de la sociedad nutriendo y estableciendo lazos con la élite económica y buscando perpetuar un distanciamiento de la supervisión política, basado en su propia infalibilidad objetiva. (1987:152-156). Lo que concuerda con Kang (2002:2) y Evans (2005:12) quienes afirman que especialmente desde finales de los 60's, la burocracia atrajo a un gran número de funcionarios altamente cualificados.

A las reformas pro-imparcialidad, que como se ha señalado, ni empezaron ni terminaron con Park, más si se promovieron de manera intensa con él, habría que sumarle la tesis extendida de que el crecimiento de Corea fue, en comparación de otras sociedades asiáticas, relativamente mejor redistribuido (Root, 1996; You, 2005, 2014) gracias a, entre otras cosas, su régimen fiscal que hacía que el impuesto sobre el ingreso (IRPF), el impuesto de sociedades y el impuesto a la herencia, estuvieron basados en un esquema progresivo, de hecho, era la tasa de impuestos más alta de Asia con un 70 por ciento. De esta manera, se cobraba una tasa impositiva más baja a los grupos de menores ingresos. Sin embargo, las tasas impositivas aplicadas a los grupos de mayores

⁷⁴ Ver Gráfico 14 recogida en You, 2005.

ingresos eran altas en relación a países vecinos, lo que producía que muchas grandes fortunas, terminaran por falsear u ocultar gran parte de sus ingresos (Kim, 2011:141).

Se puede decir pues, que la literatura destaca la “autonomía e incorruptibilidad burocrática”, en la dimensión de la construcción del Estado, mientras que recalca el “capitalismo 'amiguista' o clientelar y corrupción” en la dimensión económica y mercantil del régimen de Park. Corea ha sido pues elogiada por varios académicos como un modelo de desarrollo de Estado con una burocracia competente e incorrupta (Johnson, 1987; Evans, 1995; You, 2005); como un ejemplo para otros países de Asia (Khaled, 2007) y África (Mah, 2011). Para Hahn, precisamente los dos principales factores para explicar el incremento de la capacidad administrativa son; 1) el compromiso del liderazgo político con el desarrollo económico y, 2) la institucionalización de más medios efectivos de implementación en la estructura burocrática (1996). A lo que cabría añadir, como se ha escrito en líneas anteriores, la meritocracia y promociones en la burocracia, una amplia población educada con relativa igualdad de oportunidades, pero precaria en lo laboral y, una economía y Estado fuertemente orientados por Park y su círculo cercano hacia el libre mercado y la competitividad. Por tanto, en esta etapa, llena de reformas en lo institucional, lo económico y estructural, parecen ubicarse las raíces del exitoso modelo AC coreano. Empero, se acusa la ausencia de una sociedad civil que organizase protestas, huelgas, entre otros, en pos de tener otro tipo de políticas. Aunque cierta prensa crítica permaneció y pudo contribuir a sancionar malas prácticas en la administración (You, 2005), era otro “ente” quien tenía la primera y la última palabra en cuanto a qué se hacía. A ese otro ente, se le ha denominado “el otro principal”.

4.3.3 El “otro principal”: hechos y discurso

En la Parte II de la presente investigación, se señalaba que las reformas AC deberían ser más efectivas cuando exista un principal civil que actúe de *watchdog*. En este respecto, existe la fuerte tesis de que la sociedad civil coreana era débil y poseía mayoritariamente unas actitudes tradicionales hacia el poder

y un “sentido de servicio” a la autoridad (Johnston, 2005:104-105) debido, en parte, a la ética confuciana que contribuyó a la existencia de un régimen con “mano dura” pero eficaz y legitimado como el de Park. No obstante, más que por razones culturales como argumenta Johnston, se entiende que ocurrió por una falta de sólida clase media que recién emergería en los 80's. Para Khan, esta falta de movilización se debe a la falta de una “fuerte clase media” en Corea, especialmente en la fase de industrialización (década de los 60's, 70's y 80's) (1998: 32). De la misma forma se pronuncia You (2005:36) y, Kalinowski y Kim (2014:24), quienes aseguran que no fue hasta bien entrado los 90's cuando la sociedad civil comenzó a organizarse y a movilizarse demandando una campaña política más justa y limpia en una suerte de demandas típicas de una generación que había vivido toda su vida en democracia. De esta manera, el comportamiento y actitudes políticas propias de una sociedad civil activa y democrática estaban menos arraigadas que, por ejemplo, en la sociedad nipona, lo que disuadió las iniciativas de “evaluación” y “rendición de cuentas” al Estado coreano perpetuando una concepción de “suma cero” de la política (Clifford, 1994; Chang, 2002 citado en Johnston, 2005:105) en el cual los ingresos de cualquier persona o grupo eran vistos como si viniesen de las pérdidas de otros y *vice versa*.

El principal civil, a pesar de que se manifestó a finales de los 50's, estuvo silenciado durante la dictadura, articulándose -casi- exclusivamente en unos medios de comunicación parcialmente libres (You, 2005). En todo caso, y así también lo menciona Mungiu-Pippidi (2011:65), en esta etapa el principal parece haber sido ejercido por el “buen gobierno” que se correspondería con la figura de Park, esto es, una facción del propio régimen, o de los altos mandos, firme y convencida de que esas reformas traerían -la llamada- “modernidad”. Así que, a pesar de que parte de la teoría de la acción colectiva subraya que la existencia de una sociedad civil es vital para el cambio de las instituciones, parece lógico preguntarse si, en dictaduras o regímenes autoritarios existió este “principal civil” o más bien tuvo lugar -lo que aquí se ha denominado- “el otro principal”⁷⁵ que

⁷⁵ El “otro principal” hace referencia a unos políticos que se mantuvieron pendientes de la gran parte de componentes de la administración pública, los burócratas, a la vez que los distinguimos del “principal civil”, la ciudadanía.

esté interesado en controlar a los agentes (funcionarios y empleados públicos), en pos de transformar el equilibrio de valores en las instituciones.

Adicionalmente, cabría hacer estudios más profundos sobre el papel “subversivo” de la sociedad civil de aquella etapa. Se trata de un aspecto poco tratado por parte de la literatura considerada más allá de contar que era fuertemente reprimida y precaria en sus condiciones materiales.

En este sentido, y de acuerdo con la Parte III donde se señalaba que uno de los factores que constituyen una fuente de información para confiar resolviendo los dilemas sociales es la información sobre “los otros”. Rothstein, como ya hiciera Gramsci, en lugar de explicarlo por factores de “historia” y “cultura”, apunta a que se trata de una lucha de líderes políticos e intelectuales de un país, en el sentido de que son ellos los llamados a disputar la construcción de una imagen sobre “nosotros” y “los otros” (Rothstein, 2000). Así, según un estudio discursivo realizado entre 1955 y 1959, se reveló que sólo el 12 por ciento de los discursos y declaraciones de Syngman Rhee (primer presidente de Corea del Sur) estaban relacionadas con “reforma” o “modernización”, muy lejos del más del 50 por ciento de los discursos de Park entre 1964 y 1967 (Root, 1996:21). Por tanto, de ser ciertas ambas premisas, Park disputó este campo recobrando significantes probablemente perdidos en una población, que como señala Robinson (2007), estaba desmoralizada a finales de los 50's, contribuyendo en cierta manera a una nueva construcción discursiva sobre “nosotros” y “los otros” coreanos que contribuiría a la predisposición a confiar.

En el caso de Corea, como en otros países, durante esta etapa dictatorial⁷⁶, se alcanzó mayor crecimiento económico siendo entonces cuando la administración pública comenzó a ser más eficiente y profesionalizada a partir de ciertas reformas⁷⁷. Sin embargo, el objetivo primordial de estas reformas, parece señalar

⁷⁶ Véase Acemoglu, D. y Robinson, J. (2009). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge.

⁷⁷ Esto nos lleva a la tesis de Slavoj Žižek en “Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales” que trata de argumentar que el capitalismo funciona de manera más eficiente en ausencia de democracia poniendo

la literatura, no era lograr servir al pueblo de forma imparcial ni articular PP universales, sino más bien ser un aparato eficiente y eficaz conforme a las directrices del régimen. A priori, tras la llegada de la democracia y una vez se cuenta con un “principal civil” e instituciones eficientes y profesionales, se pudo más fácilmente seguir las demandas conforme a los nuevos valores y principios de la sociedad insertada en un Estado democrático.

4.4 El efecto de los cambios en la confianza: un proceso lento y difuso

La corrupción en Corea durante los 60's y 70's, aunque dañina y conocida por gran parte de la sociedad, se concentró en un estrecho estrato de la población, excluyendo a la mayoría, lo que distinguiría a este caso de otros más graves donde la corrupción era más sistémica (Johnston, 2005:111-112), como en la etapa previa (Rhee) donde una serie de autores señalan que la corrupción era más la norma que la excepción. No obstante, parece que a partir de los 2000, las grandes mayorías se comenzarían a regir por unos valores y normas informales más relacionadas con la meritocracia, imparcialidad e integridad que además se ven reforzadas con normas formales que incentivan las buenas actuaciones y desincentiva las malas prácticas en la administración. Un proceso que no acaba de situar al país en niveles de corrupción similares a los de Japón o Singapur pero que comienza a dar resultados.

Desafortunadamente no se encuentran disponibles estudios cuantitativos sobre los niveles de corrupción o confianza durante la etapa Park. Pero sí se puede señalar que su liderazgo y buen gobierno sirvió como modelo constructor de normas deseadas a seguir, al igual que contribuyó a establecer confianza a través del “comportamiento observable” y la “comunicación” (Root,1996) lo que es básico para la construcción de un *marco normativo para la acción colectiva*. Así, si la ley languidece (no es muy tomada en cuenta) el liderazgo puede llegar a ser esencial para el cambio y confianza en las instituciones. No obstante, no

de ejemplo a la China comunista. Disponible en http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4491/pr.4491.pdf

ocurrió lo mismo en las altas esferas políticas donde el trato de favor a los *chaebol*, la noción entre el interés público y privado no se diferenciaba, ¿quizá porque eran las mismas personas relacionadas endogámicamente? En todo caso, se puede decir que la austeridad de Park (que fue más allá de la dimensión retórica) sirvió para, efectivamente, mantener a los funcionarios lejos de actividades corruptas siguiendo su ejemplo de austeridad e integridad (Root, 1996), al menos en lo que se refiere a no enriquecerse en un puesto público. Y, aunque no existen demasiados datos sobre la corrupción en las instituciones cotidianas, se puede deducir que el nivel de corrupción (sobornos especialmente) es, hoy, extremadamente bajo.

Entre los índices de la corrupción administrativas en los últimos 10 años se encuentra la “Encuesta de Opinión Ejecutiva” del Foro Económico Mundial, el cual pregunta a empresarios cuál es el mayor obstáculo para emprender un negocio, indica que en Filipinas, un promedio de 22 por ciento de los hombres de negocios eligió la corrupción como el mayor problema entre 2003 y 2008, por el contrario, en Taiwan y Corea sólo el tres por ciento y cinco por ciento de los empresarios lo hizo respectivamente (You, 2014:5). Así que, en términos de “*petty corruption*” Taiwan y Corea están, hoy, entre los mejores situados junto con Japón, Singapur y Hong Kong (You, 2014:7). Así lo refleja también, la “Encuesta de opinión sobre la aceptabilidad del soborno” (Gráfico 11) donde se refleja que menos del 3.5 por ciento de los coreanos consideran aceptable un soborno. En este sentido “El Barómetro Global de la Corrupción”, el cual representa la frecuencia con que los ciudadanos pagan al menos un soborno al año, indica que mientras en Filipinas el 18 por ciento de los encuestados en promedio (entre 9 y 32 por ciento cada año, de 2004 a 2008) admitió haber pagado un soborno a los funcionarios, en Taiwán y Corea los promedios eran de 2 y 3 por ciento, respectivamente (You, 2014:6). Por otra parte, los datos del CPI de TI⁷⁸ y CC del Banco Mundial, entre otros (ver gráfico 13), muestran que en los últimos años, Corea del Sur apunta en una clara dirección, el país ya roza hoy

⁷⁸ Evolución de Corea del Sur en el IPC de TI: 4, 29 en 1995 a 5.1 en 2006 y finalmente 5.5 en 2014.

niveles medios-bajos de corrupción, lo que la sitúa, según estos dos estudios, entre los países menos corruptos de toda Asia. Sin embargo, se da una interesante paradoja al mismo tiempo; mientras algunos índices señalan un mejor control de la corrupción, el nivel de confianza desciende ligeramente desde los 90's (ver gráfico 12). Y, aunque pueda deberse al ligero aumento de la desigualdad, un estudio más detallado sería necesario para explicar estas dinámicas de las dos últimas décadas.

En este sentido, para el presente estudio, y así también lo expresan los gráficos referidos, algunos países que han alcanzado en palabras de Robinson et al., “iniciar el círculo virtuoso del desarrollo económico e instituciones inclusivas”, no se han traducido siempre en unas políticas que respeten e incluyan a las minorías, que promuevan mayor igualdad socio-económica o, en lo que nos respecta, que reduzcan los niveles de corrupción de forma inmediata (2011). Este sería el caso de China, que mantiene un sistema dictatorial que, a diferencia de los regímenes de Singapur, Hong Kong, Taiwan o Corea del Sur (Root, 1996), mantiene altos niveles de crecimiento y liberalización de la economía, pero un reparto altamente desigual del desarrollo económico, así como una corrupción acusada en una mirada comparativa.

Para explicar la lentitud del proceso, podríamos decir que las instituciones como tales no cambian automáticamente los valores y comportamientos porque ellos no operan en una historia o contexto libre o que no condicione, sino que se trata más bien, como Sztompka escribe, “que los actores tengan un recuerdo positivo de los encuentros anteriores” (1999: 137). En esta línea, North apunta, en su estudio sobre el grado de influencia de las instituciones en las economías del sur y del norte, que *el cambio incremental -de las instituciones- estaría conformado por elecciones de corto alcance y de eficiencia dudosa que, a largo plazo, constituirían un trazo reconocible -por los participantes- con resultados eficientes* (1993[1990]:129).

4.5 Conclusión

Cada historia institucional es única. Especialmente al tratarse de una historia de éxito, toda una constelación de factores entra en juego. Por eso es necesario que una historia de éxito AC deba ser analizada tomando en cuenta tanto sus complejidades, como especificidades. En este apartado hemos intentado contar la historia de la República de Corea centrándonos en tres elementos que ya habíamos señalado como importantes para la generación de confianza interpersonal de forma generalizada; 1) la imparcialidad de las instituciones que se alcanzaría, esencialmente, a través del nuevo régimen de AMFP y de una profesionalización a largo plazo de la carrera de funcionario; 2) la existencia de un *principal* que en el caso coreano fue encarnado por Park y su fuerte liderazgo en lugar de la “sociedad civil”. Y, 3) el corto periodo de tiempo en el cual las reformas pro-imparcialidad fueron llevadas a cabo por un “otro principal”.

Como se ha podido comprobar, los “latinos de Asia⁷⁹”, aún hoy, mantiene problemas relacionados con la desigualdad, cercanía extrema entre los poderes financieros-económicos y políticos, y una corrupción legal que se manifiesta todavía en favores que no permite situar al estado coreano como uno de los menos corruptos, más transparentes y donde mayor confianza generalizada existe en el mundo. Sin embargo, como se ha señalado al principio del presente trabajo utilizando la metáfora del “huevo y la gallina”, y apoyando nuestro argumento de que unas instituciones imparciales puede contribuir considerablemente al descenso de la desigualdad; la “Reforma Agraria”, los *Haengsi* o el incremento de impuestos a las grandes fortunas llevadas a cabo de forma eficaz, transparente y participativa (aunque también con una dirección autoritaria) condujeron a eliminar la pobreza extrema, los “terratenientes” y

⁷⁹ Diario El Tiempo. *Cómo negociar con los 'latinos de Asia'*, 28 de febrero de 2013.
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12623869> Última visita 15/06/2015; El Correo de Burgos, “*Los coreanos del Sur se sienten los latinos de Asia*”, 09/01/2015
http://www.elcorreodeburgos.com/noticias/burgos/los-coreanos-sur-sienten-latinos-asia_55665.html
Última visita 15/06/2013. Telemadrid, Corea del Sur, líderes tecnológicos y fieles a sus tradiciones,
<http://www.telemadrid.es/mxm/madrilenos-por-el-mundo-coreadelsur> Última visita 15/06/2015

ofrecer una relativa igualdad de oportunidades. Aunque, según la teoría, esto debería traducirse en menor desigualdad entre los más ricos y los más pobres a lo largo de los años, una precaria (al menos comparado con países europeos) clase trabajadora y el crecimiento *mastodóntico* de los *chaebols*⁸⁰ habría aumentado ligeramente la diferencia entre los ingresos del 20 % más rico y el 10% más pobre⁸¹. Así, a pesar de que una mayoría de estudios se hayan centrado en estudiar el mecanismo causal contrario (Treisman, 2000; You y Khagram, 2005; Uslaner, 2008b), se refuerza la idea de que la corrupción puede tener también un efecto en las políticas anti-desigualdad

De esta manera, lo ocurrido en la administración pública y funcionarios cotidianos se podría resumir de la siguiente manera:

Menor nivel de desigualdad (debido al éxito de la Reforma Agraria) → mayor igualdad de oportunidades, sobre todo, en el acceso a la educación → burocracia meritocrática (a partir de los 60's) → menores niveles de corrupción burocrática.

Pero, al mismo tiempo, entre las élites política y económicas:

Ciertas intervenciones del gobierno (tratos de favor “incentivando” los *chaebols*) en la economía → Corrupción en los grandes contratos y confluencia de intereses (corrupción legal) → mayor enriquecimiento de una élite → mayor desigualdad.

Por lo tanto, y una vez asumido que durante la etapa Park no existió un principal civil que estuviese *en la calle* o exigiendo mayor “limpieza” y transparencia (aunque sí cierta prensa crítica), se puede decir que este papel de principal no lo tomó Park en sí mismo, si no que fue un esfuerzo conjunto de cierta facción

⁸⁰ A pesar de una clase media educada, You, encuentra que entre los años 80's y 90's los *chaebols* incrementaron su cuota de poder y riqueza, y fueron ellos los que practicaron la mayor parte de actividad corrupta publicada en la prensa comprando influencia política y “capturando” el estado bajo la lógica de “es demasiado grande para dejarlo caer.” (You, 2005:32-34).

⁸¹ World Bank <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD/countries/KR--XS?display=default>
Última Visita 2/07/2015

del régimen que consistía en transmitir sus intervenciones públicas como hacia sus allegados (ministros, compañeros de trabajo, etc.) una visión compartida que tras la invasión japonesa se hacía más urgente. Esta visión giraría en torno a la necesidad de modernización de las instituciones públicas consideradas fundamentales para el desarrollo económico del país, lo que funcionó como una herramienta cuasi ideológica al ser entendido que el funcionamiento eficaz de las instituciones -en un marco donde a su vez se intentase proveer de oportunidades en el libre mercado- eran absolutamente necesarias. No es sólo esto, como reflejan los escritos de su ex Ministro, su compromiso de Estado era evidente para toda la nación, siendo su austeridad (Root, 1996; You, 2005) altamente valorada por sus ministros y empleados. Así, las evidencias parecen señalar que efectivamente ese “otro principal”, si se pudo hallar en algún lugar durante los años más decisivos del desarrollo de la administración coreana, este es el liderazgo de Park y su círculo próximo

Algo menos evidente, es si estas reformas tuvieron un efecto significativo en la confianza generalizada (ver gráfico12), al menos a mediados de los 80's, una significativa parte de los coreanos consideraba a sus compatriotas “confiables” (36%) mientras que entre los años 2010-2014 era mucho menor la cantidad que consideraba a los mismos no confiables, concretamente, un 26 por ciento. Pasando de uno de los países más “confiados” del mundo, a uno de valores medios, muy lejos de las marcas nórdicas. Aunque las razones puedan ser variadas, existe una fuerte tendencia a creer que se debe a la ligera subida de la desigualdad y una “élite económica” que influye *demasiado* en las decisiones políticas. La acción colectiva, pasa por un momento crucial, el “equilibrio de valores” sobre el que se sostiene el sistema estaría quizá virando hacia los intereses particulares y “de gobierno cerrado”. En el caso de Corea, parece haberse cumplido la asociación entre corrupción y confianza hasta los 80's. Mientras que a partir de los 2000's, al mismo tiempo que se incrementaban los índices de Corea en la lucha AC, disminuía la confianza interpersonal generalizada. De todos modos, esta relación necesitará de un estudio más detallado tal que se busque las causas del debilitamiento de la confianza.

Lo que parece innegable, es que el recuerdo de Park, y con su hija elegida Presidenta en el año 2011 prometiendo una política muy parecida a la de su padre, tiene todavía un fuerte impacto en el comportamiento político y electoral de los coreanos de hoy, por tanto, en el imaginario colectivo.

No menos importante, es el rápido desarrollo de las reformas y medidas que “modernizaron” Corea entre los años 1945 y 19981 (Ver Gráfico 15). A esto Rothstein lo catalogó como reformas “*big bang*” o reformas que se habrían establecido en unas pocas décadas cuyos resultados se notasen paulatinamente en términos de crecimiento del PIB, menor corrupción, menor desigualdad, mayor capacidad adquisitiva y mayor calidad de vida en general. Lo que, sin duda, conlleva una fuerte dirección por parte de unos líderes políticos que alcanzaron el poder mediante un discurso muy crítico hacia los gobiernos Rhee y Chang, traspasando la dimensión retórica y manteniendo proyectos a largo plazo. Así, si es correcto que las reformas fueron impulsadas por una facción del propio gobierno, se puede decir que se refuta, en parte, lo planteado por Mungiu-Pippidi “*el particularismo o los intereses particulares no pueden ser combatidos por el gobierno mismo, sino que ha sido históricamente, la oposición política, la sociedad civil, o incluso déspotas ilustrados los que han promovido los grandes pasos hacia adelante.*” (2006:97). Caso parecido ocurrió en regímenes autoritarios, señala Acemoglu y Robinson (2009); Chile (1973-1985), Singapur (1950-1991), Taiwán (1970-1980), China (etapa Den shau ping), entre otras. Las evidencias presentadas en este apartado parecen favorecer la idea de que en lugar de existir una gran parte de ciudadanía demandando estas reformas, en estos estados ha sido una facción del propio gobierno militar la que posiblemente, conociendo las implicaciones de aquellas reformas y parcialmente condicionados “por un principal externo”, los que hayan impulsado/iniciado el cambio y las reformas. Así, a pesar de una élite política y económica constreñida en relaciones clientelares donde la ética particularista era y sigue siendo hegemónica, ciertos cambios realizados, específicamente en las “instituciones de administrativas”, han sido la clave para una cierta regeneración de confianza

hasta los 90's (ver gráfico 12) y, por ende, una acción colectiva que todavía no parece haber conseguido eliminar la corrupción a todos los niveles del Estado ni haber reducir la desigualdad a niveles europeos⁸².

Por último, si ninguna de las revoluciones modernas se puede entender sin la configuración de un ejército propio, legitimado y profesionalizado y unos servicios de información eficaces (Skocpol, 1979 citado en Villoria, 2010:20), ninguna modernización del Estado debería entenderse sin una, al menos, población altamente cualificada y una administración pública imparcial que funcione, en una lógica weberiana, como un “*check and balance*” efectivo dentro del propio Estado tal que no perjudique la confianza en las instituciones y, por tanto, contribuya a la generación de CS que, aunque difícil de recuperar, es fácil de perder (Fukuyama, 2000).

⁸² Aunque concordamos con Uslaner en que uno de los objetivos debe ser una sociedad menos desigual, los casos de citados -Taiwán y Corea del Sur- son precisamente ejemplos de sociedades desiguales si las comparamos con las sociedades europeas, pero infinitamente más equitativas en comparación con la mayoría sus países vecinos.

Parte V. CONCLUSIONES Y REVISIÓN DE LA HIPÓTESIS

En el presente trabajo se ha revisado críticamente los enfoques comúnmente utilizados para estudiar la corrupción, encontrando al de “corrupción como problema de acción colectiva” como uno bastante útil para entender la lógica a nivel individual y la dinámica social en aquellos entornos donde la corrupción es todavía más la regla que la excepción. Como otro problema de acción colectiva, la corrupción necesitará de confianza entre los participantes, no obstante, esta confianza, en los complejos Estados-nación “modernos”, puede emanar de distintas instancias con mayor o menor efecto en las personas. Como si se tratara del MNAC de Ostrom, las instituciones consiguen aunar muchas de las características de este marco y que en el presente trabajo se han analizado, tales como; la comunicación, la repetición del juego, el conocimiento de los participantes, la “memoria colectiva”, entre otras, todas ellas fuentes de información que podrían incentivar a los individuos a cooperar. Asimismo, aunque la teoría de la acción colectiva no tome demasiado en cuenta, las formas de monitoreo y sanción que el enfoque a-p propone, éstas también pueden influir en las dinámicas grupales tal que afecte, aunque en menor medida, a la cooperación de los individuos. En este sentido, seguramente cuando existan unas instituciones del orden efectivas, las probabilidades de cooperar aumenten. Pero, la pregunta sería, ¿son los refuerzos negativos o los positivos que a largo plazo tienen más fuerza a la hora de decidir cooperar?

En este trabajo se argumenta que se trata de que las instituciones cumplan con las expectativas que nosotros tendemos de ellas, si se cumplen satisfactoriamente se tiende a querer cooperar, en lugar de la lógica del refuerzo negativo que castiga en el caso de no hacerlo. Por ejemplo, en un Estado democrático de Derecho, el Parlamento debería funcionar de una manera que defiendan unos intereses e ideología determinados, mientras que, de las administraciones cotidianas (como los servicios sociales) se esperan, que se comporten de manera justa e imparcial. En pocas palabras, se retoma el principio

de reciprocidad, por el cual los seres humanos rigen sus relaciones sociales, sosteniendo que al igual que un individuo cualquiera, los funcionarios que se comporten de forma imparcial e íntegra (de acuerdo a lo esperado) constituirán una fuente de confianza “segura” para el individuo, devolviendo esta confianza, por ejemplo, en forma de impuestos o simplemente confiar en los demás en general tal que se promueva la acción conjunta para la resolución de problemas comunes.

Respecto a nuestra primera hipótesis, en la Parte II parece evidenciarse que, tanto en los estudios tomados en cuenta como el de Uslaner (2008) con una muestra de 154 estados (ver gráfico 5), como en la pequeña muestra recogida por el presente trabajo, los altos niveles de corrupción están asociados con bajos niveles de confianza interpersonal generalizada. Por tanto, nuestra primera hipótesis parece confirmarse: *bajos niveles de confianza están asociados con altos niveles de corrupción*. Por otra parte, en la Parte III, cierta literatura ha señalado que efectivamente, las instituciones públicas tienen un efecto en la confianza y actitud de las personas no sólo hacia el propio Estado y la política, sino hacia los demás en general. La eficiencia (Herrereros y Criado, 2006) y la imparcialidad (Rothstein y Stolle, 2008) de las instituciones, que vendrá dado a su vez por la meritocracia en el acceso (Dahlström et al., 2009), entre otras⁸³, repercutirá en el nivel de confianza de la sociedad. Por consiguiente, nuestra hipótesis central *se dará mayor cooperación para acabar con la corrupción en general si las instituciones son confiables*, habría sido parcialmente confirmada. La literatura sobre estos dos puntos parece favorecer la tesis de que las instituciones poseen un gran rol que jugar en la generación de cooperación que contribuya a la lucha AC, es decir, en la creación de normas informales que desincentiven participar en actividades corruptas.

Con el estudio de caso de Corea, se ha pretendido comprobar qué parte de la teoría aquí presentada se comprueba con la “gran transformación” coreana durante la etapa Park. Nuestra hipótesis, *bajo la dictadura de Park se rompió el*

⁸³ Elementos que se han observado y comentado a lo largo del Capítulo II.

círculo vicioso o trampa política por el lado de las instituciones, parece verse confirmada parcialmente, ya que existen suficientes argumentos para pensar que la baja desigualdad de oportunidades previa a aquella etapa también pudo haber influido en ese relativo nivel de confianza de los 80's (ver gráfico 12). En este sentido, la literatura favorece la idea de que durante estos años se consiguió obtener una burocracia “eficaz e incorruptible” a través del acceso a la función pública y la profesionalización de los funcionarios “cotidianos” que fue impulsada y monitoreada personalmente por Park y su círculo, quienes supieron contagiar a sus empleados su visión de Corea y valores para la administración mediante su discurso, austeridad y fuerte dirección del Estado. Sin embargo, puede ser argumentado que, sin una población educada, el Estado coreano no se habría podido nutrir de tan valioso capital humano. En este sentido, se considera que la reforma agraria es un elemento fundamental para entender este acceso de gran parte de la población a la educación superior, aunque cabe decir, que tal reforma fue llevada de forma transparente y participativa. Lo cual favorecería las premisas de Uslaner (2008) que señala que para luchar contra la corrupción se debe combatir desigualdad a la vez. En caso contrario, la “trampa política” permanecerá.

Por su parte, la teoría de “*big-bang reforms*”, otra de las premisas del enfoque “corrupción como problema de acción colectiva” parece cumplirse en el sentido de que efectivamente se realizaron multitud de reformas en las instituciones, políticas sociales, leyes que estimularon la libre competencia, etc. (ver gráfico 5). Sin embargo, no hay evidencia de que estas reformas institucionales hayan tenido un efecto en los niveles de confianza interpersonal generalizada salvo a partir de los 80's cuando la confianza generalizada alcanza un récord según WVS. Así que, si influyó, lo hizo paulatinamente. De todos modos, son necesarios más datos sobre los niveles de confianza antes del régimen de Park, ya que lo rescatado no permite precisar si se fueron las reformas implementadas en estos años lo que ocasionó ese despunte del nivel de confianza, o bien, si se partía de esa base ya en los tiempos de Rhee.

Entonces parece seguro que, dentro de este marco de acción colectiva, en Corea, las reformas llevadas a cabo de manera imparcial y participativa, como la reforma agraria, parecen haber tenido un efecto trascendental para redefinir el orden social y, como ya se ha señalado, hacer que la población rural pudiese enviar a sus hijos a la universidad, y a su vez, acceder a la función pública. Lo que a su vez parece desmentir parcialmente una premisa de este enfoque; que, sin una demanda masiva por un nuevo equilibrio u orden del sistema, las reformas, leyes y proyectos AC y pro-imparcialidad no podrán salir adelante (Mungiu-Pippidi, 2006). En este caso, el principal civil fue construido paulatinamente por un principal “vanguardista” y transgresor, que en el caso de Corea se correspondería con Park y su fuerte liderazgo, ya que como parte de la literatura señala, no todos en Corea estaban contentos con las limpiezas de personal, los retiros anticipados y la contratación mediante los *haengsi* que Park y la junta resolvieron. Entonces, es razonable afirmar que la transformación de regímenes con corrupción sistémica a unos donde la ética imparcial comience a imperar como nuevo centro en el equilibrio de valores social, es más un proceso político-social que uno técnico-legal.

En esta línea, también se ha observado muy positiva la actuación de OIGs como “principales externos” condicionando su financiación a reformas estructurales ligados al crecimiento económico. Se puede decir pues que todo el dinero que vaya exclusivamente a, por ejemplo, promover convenios y tratados por la transparencia en aquellos estados donde todavía la corrupción se mantiene como la norma, como se ha venido realizando, serían recursos que se diluirían en el entramado corrupto y cadena de favores que caracterizan a estos regímenes.

Para finalizar, la historia institucional coreana refleja su camino particular para luchar contra la corrupción, y en menor medida, la desigualdad y la desconfianza generalizada. El ejemplo de Corea del Sur, junto al marco de “corrupción como problema de acción colectiva”, pone de nuevo el foco en las instituciones como protagonistas y motores del cambio resignificando la importancia de la “pequeña

corrupción” en detrimento de la “gran corrupción”. Entonces cabe hacer la crítica sobre los grandes planos anti-corrupción que prevalecen la lucha en los organismos gubernamentales frente a los administrativos. Así, muchos de los países llamados “en transición” deberían no tomar *al pie de la letra* algunas de las recomendaciones del Banco Mundial o la OCDE que, llegados a este punto, se han dejado llevar por una lógica incrustada en lo “eficiente”, pues es mucho más sencillo y barato expandir un discurso y promover políticas cuya diana sean reprobables actuaciones de Presidentes, Primeros Ministros y parlamentarios que centrarse en reformas estructurales que renueven y depuren el esqueleto del Estado de forma que reconfigure el imaginario y confianza colectivas en torno a las posibilidades de cambio real (de corrupción constante a corrupción como excepción) a través de la inclusión en el sistema (contrataciones públicas y reclutamiento de personal de manera meritocrática e imparcial) mediante el propio Estado, mediante lo público.

Brasil podría ser otro buen ejemplo. Se puede decir que si algunos de los escándalos de corrupción más grandes del mundo (por el número y estatus de los agentes involucrados) se han destapado en 2015 probablemente se deba a un menos “comprable” Ministerio Público y Fiscalías, es decir, funcionarios independientes empleados a través de duras oposiciones gracias a la Constitución de 1988.

Haber analizado las instituciones y la corrupción desde este punto de vista contribuye a llenar el vacío que buena parte de la literatura estableció alrededor de cómo algunas sociedades han podido luchar con éxito contra la corrupción. Un problema de acción colectiva que una vez resuelto generará más progreso, y en última instancia felicidad (Samanni y Holmberg, 2012: 317-325). En definitiva, existen condiciones materiales reflejadas en la historia global-institucional reciente para creer que reconstruir *el sentido de conjunto* desde el propio Estado, y *evitar así la peor de las corrupciones entre funcionarios*, es material y políticamente posible.

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2009). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge.

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza* (1ra. ed.). Barcelona: Deusto.

Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas: Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: FCE.

Anderson, C., & Tverdova, Y. (2001). "Winners, Losers, and Attitudes about Government in Contemporary Democracies". *International Political Science Review*, pp. 321-338.

Bardhan, Pranab (1997), "Corruption and Development: A Review of Issues". *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 3 pp. 1320-1346.

Braithwaite, Valerie y Levi, Margaret (1998), *Trust and Government*. New York, Russell Sage Foundation.

Bourdieu, Pierre, and Wacquant, Loic J. D. (1992), *An Invitation to Reflexive Sociology*, Chicago: University of Chicago Press.

Brehm, John y Rahn, Wendy (1997). "Individual-level Evidence for the Causes and Consequences of Social Capital". *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No.3, pp. 999-1023. Disponible en: <http://illinois-online.org/krassa/ps450/Readings/Brehm%20Causes%20and%20Consequences%20of%20Social%20Capital.pdf> Última visita: 28/04/2015.

CAN - Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, (2012) Plan Nacional Anticorrupción 2012-2016. Aprobado por la Decreto Supremo N°119-2012-PCM. Disponible en <http://www.pcm.gob.pe/normaslegales/2012/DS-119-2012-PCM.pdf> Última visita: 02/04/2015.

Coleman, James S. (1988). *Social Capital in the Creation of Human Capital*. *American Journal of Sociology*, pp 95-120.

Cotarelo, R. G. (1989). "Objeto, método y teoría", en PASTOR, M. (editor): *Ciencia Política*. Madrid, McGraw-Hill, pp. 1-47.

Cumings, B. (2005). "State Building in Korea: Continuity and Crisis". En Lange, M. y Rueschemeyer, D. (Eds.) *States and Development. Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. Palgrave MacMillan: New York, pp. 211-235

Dahlström, Carl; Lapuente, Victor & Teorell, Jan (2009), "Bureaucracy, Politics

and Corruption". The Quality of Government Institute. Gothenburg.

Engels, F. (1891), *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Editorial Perú Andino, Ernesto Torres (ed.). Marzo de 1988. Lima.

Evans, Peter. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Evans, P. y Rauch, James E. (1999). "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures". *Economic Growth American Sociological Review*, Vol. 64, No. 5 (Oct. 1999), pp. 748-765.

Gardiner, John (1993). "Defining Corruption" en Maurice Punch, Emile Kolthoff, Kees van der Vijver, y Bram van Vilet, (Ed.), *Coping with Corruption in a Borderless World: Proceedings of the Fifth International Anti-Corruption Conference*. Deventer and Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers. pp. 21-38.

Fierro Leyva, Martín (2014). La acción colectiva desde la perspectiva de Elinor Ostrom. Análisis de tres organizaciones Estado de Guerrero, México. 2 ° Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), Ciudad de Toluca.

Gil Villa, Fernando (2013). Los Discursos sobre Corrupción en México. *Revista Sociedad & Equidad* N° 5. págs. 259-275

Gil Villa, Fernando (2008). La Cultura de la Corrupción. Maia Editores

Global Integrity: South Korean Report 2009. Disponible en: <http://report.globalintegrity.org/South%20Korea/2009> Última visita: 07/05/2014

Graham, Edward M. (2003). "The Miracle with a Dark Side: Korean Economic Development Under Park Chung-hee". En *Reforming Korea's Industrial Conglomerates*. Institute for International Economics, pp. 11-50. Washington, DC. Disponible en:

http://www.piie.com/publications/chapters_preview/341/2iie3373.pdf
Última visita: 03/13/2015.

Fukuyama, Francis (2000). "Social Capital and Civil Society". IMF Institute Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0074.pdf> Última visita: 19/06/2015.

Hahn Young-Whan (1996). "Administrative Capability for Economic Development: The Korean Experience". *Korean Review of Public Administration* Vol.1 No.1, 1996.1, 177-208.

Hardin, G. (1968). "The Tragedy of the Commons". *Science*, New Series, Vol. 162, No. 3859, pp. 1243-1248. Disponible en:

http://www.geo.mtu.edu/~asmayer/rural_sustain/governance/Hardi%201968.pdf Última visita: 20/04/2015.

Hardin, Russell (2002). *Trust and Trustworthiness*. New York: Russell Sage Foundation.

Heidenheimer, A. y Johnston, M. (eds) (2002). *Political corruption: concepts & contexts*. Transaction Publishers. New Brunswick. New Jersey.

Holmberg, Sören y Rothstein, Bo (2012). *Good Government. The Relevance of Political Science*. Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido.

Huntington, Samuel (1968). *El orden político en las sociedades en cambio*. Editorial Paidós. Buenos Aires.

Inglehart, R. (1997). *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.

Jiménez Sánchez, Fernando (2014). "La trampa política: la corrupción como problema de acción colectiva". En *Gobernabilidad, ciudadanía y democracia participativa: análisis comparado España-México*/Enrique Pastor Seller (edd.), Gerardo Tamez González (edd), Karla Annett Cynthia Sáenz López (edd), 2014, pp.157-174.

Johnson C. (1987). "Institutions and economic performance in South Korea and Taiwan". En Deyo F. (Ed.) *The political economy of the new Asian industrialism*. Ithaca: Cornell University Press, pp.152-5.

Johnston, M. (2005). *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge University Press.

Kalinowski, T. y Kim, S. (2013). "Corruption and Anti-Corruption Policies in Korea". *German Institute of Global and Area Studies*. Disponible en: http://anticorrp.eu/wpcontent/uploads/2014/03/SouthKoreaBackgroundReport_final.pdf Última visita: 03/07/15.

Kang DC. Crony capitalism (2002): Corruption and development in South Korea and the Philippines. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Kafka, Franz (2010). *El Proceso*. DeBolsillo.

Khaled, M. (2007). Park Chung-hee's Industrialization Policy and its Lessons for Developing Countries. A Paper for the World Congress for Korean Studies. August 2007, Nurimaru, Bexco in Busan.

Khan, M. H. (1998). "Patron-Client Networks and the Economic Effects of Corruption in Asia". *European Journal of Development Research* 10 (1): pp. 15-39. Disponible en: http://eprints.soas.ac.uk/2419/1/Corruption_EJDR.pdf

Última visita: 30/06/2015.

Kim, Chung-yum (2011). From Despair to Hope: Economic Policymaking in Korea, 1945-1979. Korean Development Institute (KDI).

Kim, Christopher (2013). 5000 Years of History: Archeology, Nationalism and Politics in Korea. Joukowsky Institute for Archaeology & the Ancient World Brown University. Disponible en: http://www.brown.edu/Departments/Joukowsky_Institute/publications/papers/
Última visita: 02/07/2015.

Klitgaard, Robert E. (1988). *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press.

Lozano, María Belén; Miguel Hidalgo, Alberto de & Pindado García, Julio (2003). El Conflicto Accionista-Directivo: Problemas y Propuestas de Solución. *Tribuna de Economía*. Febrero 2004. N° 813 ICE. pp. 225-245.

Kurer, O. (2005) "Corruption: An Alternative Approach to Its Definition and Measurement", *Political Studies* 53:222-239.

Lange, M. y Rueschemeyer, D. (2005). *States and Development. Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. New York: Palgrave MacMillan.

Lambsdorff, J.G. (2005). "Consequences and Causes of Corruption – What do We Know from a Cross – Section of Countries?" *Diskussionsbeitrag* Nr. V-34-05. Disponible en: http://www.unipassau.de/fileadmin/dokumente/lehrstuehle/lambsdorff/downloads/Corr_Review.pdf Última visita: 29/06/2015.

La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-silanes, Andrei Shleifer, y Robert W. Vishny. 1997. "Trust in Large Organizations." *The American Economic Review*, Papers and Proceedings, 87(2): 333-38.

La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., Vishny, R.W., 1999. "The quality of government". *Journal of Economics, Law and Organization* 15 (1), 222-279.

Levi, M. (1991). "Are there limits to rationality?" *European Journal of Sociology*. Volume 32/ Issue 01 / May 1991, pp 130-141.

Lozano, María Belén; Miguel Hidalgo, Alberto de & Pindado García, Julio (2003). El Conflicto Accionista-Directivo: Problemas y Propuestas de Solución. *Tribuna de Economía*. Febrero 2004. N.º 813 ICE. pp. 225-245.

Malinowski, B. (1926). *Crimen y costumbre en la sociedad salvaje*. Planeta-De Agostini, edición 1986, pp. 32-59.

Mah, L. (2011). "Lessons from Korea to Africa: Leaders, Politics and

Developmental States”. Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento. Lisboa.

Marquette, Heather & Peiffer, Caryn (2015). “Corruption and Collective action”. *DLP Research Paper 32. Developmental Leadership Program*.

Médard, Jean-François (1998). Corruption in the Neo-Patrimonial States of Sub-Saharan Africa en HEIDENHEIMER, Arnold & JOHNSTON, Michael (eds.) *Political corruption: concepts & contexts*. Transaction Publishers. New Brunswick. New Jersey.

Médard, Jean-François (2002): *Political corruption: concepts & contexts*. Transaction Publishers. New Brunswick. New Jersey.

Michaela Saisana, Andrea S. (2012). Corruption Perceptions Index 2012 Statistical Assessment. *European Commission Joint Research Centre Institute for the Protection and Security of the Citizen*. pp.21.

Milgram Stanley (1977). The individual in a Social World: essays and experiments. Editado por Thomas Blass. Pinter & Martin Ltd.; 3rd revised edition 2010. London.

Ministerio del Interior y de Justicia, República de Colombia (2011). Estatuto Anticorrupción. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

Moran, J. (1998). Corruption and NIC Development: A Case Study of South Korea, *Crime Law and Social Change*, 29, p. 161-177.

Mungiu-Pippidi, A. (2006). Corruption: Diagnosis and Treatment. *Journal of Democracy*. 17 (3): Pp. 86-99.

Mungiu-Pippidi, A. (2011). Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned. Norad Norwegian Agency for Development Cooperation.

Mungiu-Pippidi, A. (2013). Controlling Corruption through Collective Action. *Journal of Democracy* Volume 24, Number 1.

Nissenbaum, H. (2004). “Will Security Enhance Trust online, or supplant it?” en Kramer y Cook (eds.), *Trust and Distrust in Organizations*, Nueva York, Russell Sage. Disponible en <http://www.nyu.edu/projects/nissenbaum/papers/trust.pdf>
Última visita: 24/05/2015

North, Douglass, John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast (2009). Violence and Social Orders Cambridge: Cambridge University Press.

Nye, Joseph S. (1967). “Corruption and Political Development: a cost-beneficial

analysis". *American Political Science Review* LXI, 2. Pp. 417-427.

OCDE (2003), Anti-corruption Instruments and the OECS Guidelines for Multinational enterprises. Disponible en: <http://www.oecd.org/corporate/mne/2638728.pdf>

OCDE(2013), Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business 2013 Disponible en: <http://www.oecd.org/corruption/AntiCorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf>
Última visita: 07/04/2015.

Offe, Claus (1999), How we can trust our Fellow Citizens? en Warren, Mark E. (ed.), *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 42-87. Disponible en <http://www.colbud.hu/honesty-trust/offe/pub01.PDF>

Ostrom, Elinor (2014). "Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos". *Revista mexicana de sociología*, Año 76, nº1, pp.15-70. Artículo publicado en su versión original bajo el título "Beyond Markets States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems" en: Karl Grandin (ed.), *Les Prix Nobel. The Nobel Prizes 2009*, Nobel Foundation, 2010, pp 408-444.

Ostrom, Elinor (1998). "A behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address", *American Political Association* 1997. *American Political Science Review*, Vol.92, No. 1.

Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Orlando Alfaro, Salvador (2004) *Corrupción y Desarrollo: Deconstruyendo el discurso del Banco Mundial*. pg.657-282.

Parsons, Talcott (1997). *Introduction to Max Weber. The Theory of Social and Economic Organization*, New York: The Free Press.

Persson, Anna; Rothstein, Bo y Teorell, Jan (2013). *Why Anticorruption Reforms Fail— Systemic Corruption as a Collective Action Problem*. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 26, No. 3, pp. 449–471.

Pascual, J. M. (2015). La paradoja de la corrupción. *Asociación Internacional para la Gobernanza, La Ciudadanía y la Empresa Revista Gobernanza* nº35.

Pranab Bardhan (1997). *Corruption and Development: A Review of Issues*. *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 3 pp. 1320-1346.

Putnam, Robert (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern*

Italy. Princeton: Princeton University Press.

Robinson, Michael E. (2007). *Korea's twentieth-century odyssey: a short history*. University of Hawai'i Press. Printed in the United States of America.

Rodríguez López, Fernando (2004). ¿Puede el derecho sancionador frenar la corrupción? Reflexiones desde el análisis económico del derecho en Rodríguez García N. y Fabián Caparrós E. (Eds.). *La Corrupción en un mundo globalizado: Análisis interdisciplinar*. Ratio Legis. España.

Rijckeghem, C. y B. Weder (2001), "Bureaucratic Corruption and the Rate of Temptation: Do Wages in the Civil Service affect Corruption, and by How Much?" *Journal of Development Economics*, Vol. 65 (2): 307-331. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9773.pdf> Última visita: 13/06/2015.

Rodríguez García, N. & Orsi, O. (eds.) (2014). *El Ministerio Fiscal en el combate a la corrupción: experiencias y perspectivas desde los sistemas penales de Iberoamérica*. Pp. 85-124.

Root Hilton, L. (1996). *Small countries, Big lessons: Governance and the Rise of East Asia*. Hong Kong: Oxford University Press.

Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A study in political economy*. New York: Academic Press.

Rose-Ackerman, S. (1999). *La Corrupción y los Gobiernos: Causas, consecuencias y reforma*. Cambridge University Press.

Rousseau, Juan Jacobo (1999). El Contrato Social o Principios de Derecho Político. Editado por elaleph.com.

Rothstein, Bo & Jan Teorell (2008), "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions", *Governance* 21(2): 165-190.

Rothstein, B. y Stolle, D. (2008). "The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust." *Comparative Politics*. Vol. 40, No. 4 (Julio 2008), pp. 441-459.

Rothstein Bo y Uslaner Eric (2006), "All for All: Equality, Corruption, and Social Trust". *World Politics*, Vol. 58, No. 1 (Octubre 2005), pp. 41-72.

Rothstein, Bo (2011). "Quality of Government and Epistemic Democracy". The Quality of Government Institute. Department of Political Science. University of Gothenburg. Disponible en: http://www.yale.edu/polisci/conferences/epistemic_democracy/bRothstein.pdf Última visita: 17/05/2015

Rothstein, Bo (2007). "Anti-Corruption – A Big Bang Theory". The Quality of

Government Institute. Göteborg University

(2000), "Trust, social dilemmas and collective memories". *Journal of Theoretical Politics*, 12(4), pp.477-501.

(1998), *Just Institutions Matter The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge University Press.

Samanni, M. y Holmberg, S. (2012), "Happiness" en *Good Government: The Relevanace of Political Science*. Sören Holmberg y Bo Rothstein (coord.). Pp 317-325.

Scott, James C. (1972). *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Shamasastri, Rudrapatna (1905). *Kautilya's Arthashastra. (Translated into English by R. Shamastry)*. Bangalore Government Press

Shleifer, Andrei & Vishny, Robert W. (1993). "Corruption". *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3. pp. 599-617.

Smith, Jordan D. (2007). *A culture of corruption: everyday deception and popular discontent in Nigeria*. Princeton University Press. New Jersey.

Sztompka (1999), *Trust: a Sociological Theory*. Cambridge University Press

Treisman, Daniel (2000). "The Causes of Corruption: A cross-national study". *Journal of Public Economics*, 76, 3, pp.399-457.

Ullma-Margalit, E. (2004). "Trust, Distrust and In Between", en Hardin (Ed.), *Distrust*, Nueva York, Rusell Sage.

Uslaner, Eric M. (2008a). *Corruption, Inequality, and the Rule of Law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Ullma-Margalit, E. (2008b). "Corruption, Inequality, and Trust". En *The Handbook on Social Capital*, editado por Gert Tinggaard Svendsen y Gunnar Lind Haase Svendsen, Londres: Edward Elgar. pp. 1-24. Disponible en: <https://www.abo.fi/fakultet/media/23741/uslaner.pdf> Última visita: 21/04/2015

Ullma-Margalit, E. (2004), "Trust, Democracy, and Governance: Can Government Policies Influence Generalized Trust?" en Dietlind Stolle and Marc Hooghe, eds., *Generating Social Capital* (Palgrave, 2004).

Uslaner, Eric y Rothstein, Bo (2012), "Mass Education, State-Building and Equality: Searching for the Roots of Corruption". The Quality of Government Institute. Department of Political Science. University of Gothenburg.

UNODC (2004). *Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*. Vienna. Disponible en <http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>

Villoria, M. (2010). La Infraestructura Burocrática importa: El caso de la Lucha contra el Crimen Organizado en México. N° 48, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.

Weber, Max (1905), "La ética protestante y el espíritu del capitalismo". El libro de bolsillo. Traducido por Joaquín Abellán. Primera edición, 2012.

World Bank (2006). On Preventing and Combating Fraud and Corruption in Projects Financed by IBRD Loans and IDA Credits and Grants. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTOFFEVASUS/Resources/WB_Anti_Corruption_Guidelines_10_2006.pdf

World Bank (2008). Explanation of the World Bank's Guidelines on Preventing and Combating Corruption in Projects financed by IBRD loans and IDA Credits and Grants. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/PROJECTSResources/409401173795340221/EnglishFinalAnti_CorruptionGuidelines5_05_08nd.pdf

Walhain, L. (2002). "Transcending Minjok: How redefining national paved the way to Democratization". St. Thomas University, pp.84-101. Disponible en: http://studiesonasia.illinoisstate.edu/seriesIII/Vol%204%20N%202/s3v4n2_Walhain.pdf Última visita: 01/07/2015.

Woo, J.-E. (1991). *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*. New York: Columbia University Press.

You, Jong-sung (2014). "Inequality and Corruption: The Role of Land Reform in Korea, Taiwan, and the Philippines". Presented at the Annual Conference of the Association for Asian Studies, Atlanta.

You, Jong-sung (2005). "Embedded Autonomy or Crony Capitalism? Explaining Corruption in South Korea, Relative to Taiwan and the Philippines Focusing on the Role of Land Reform and Industrial Policy". Paper prepared for delivery at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC.

Filmografía

El Ministro y Yo, producida por Rioma Films. Director Miguel M. Delgado. Guión Mario Moreno. México, 1976. Duración 109 min.

Zizek!, producida por Coproducción USA-Canadá; Hidden Driver Productions / The Documentary Campaign. Director: Astra Teylor. Duración: 109 minutos, Estados Unidos, 2005. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=7dCnq34LKR4> ÚLTIMO ACCESO 10/06/15.

ANEXO (Gráficos)

Gráfico 1: POLÍTICA Y CORRUPCIÓN - Fernando Jiménez, Universidad de Salamanca, 8-9 de enero de 2015.

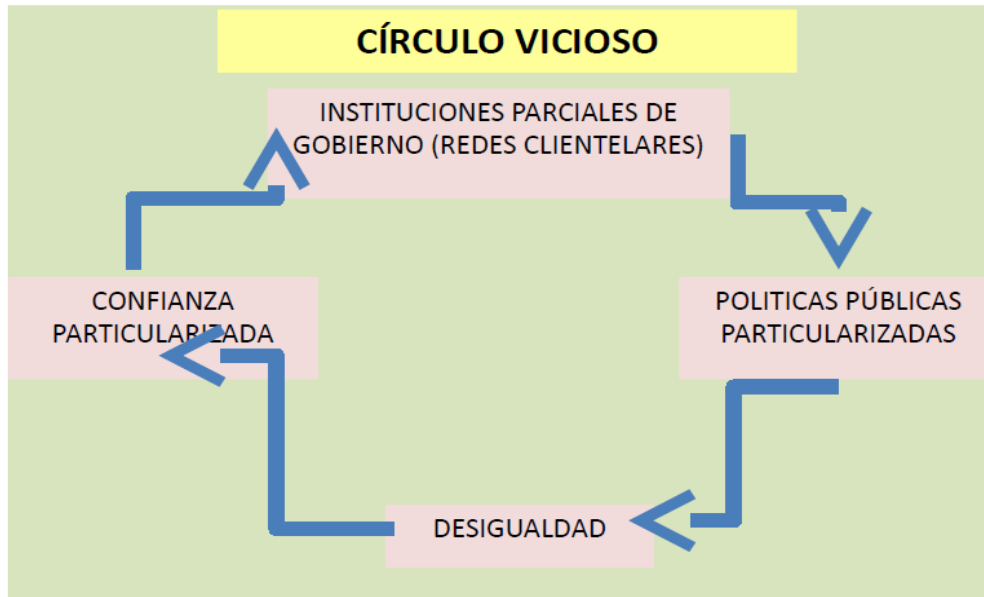


Gráfico 2: Tipos de bienes según Ostrom (1989)

ESQUEMA 1
CUATRO TIPOS DE BIENES

		Sustractabilidad de uso	
		Alta	Baja
Dificultad de excluir beneficiarios potenciales	Alta	RUC: cuencas hidrológicas, lagos, sistemas de irrigación, pesquerías, bosques, etc.	Bienes públicos: paz, seguridad de una comunidad, defensa nacional, conocimiento, protección contra incendios, pronósticos del tiempo, etc.
	Baja	Bienes privados: comida, ropa, automóviles, etc.	Bienes tarifa: cines, clubes privados, guarderías, etc.

Fuente: Adaptado de Ostrom, 1990.

Gráfico 3: WVS sobre confianza generalizada. *Selected samples: Colombia 1997, Mexico 1996, Nigeria 1995, Peru 1996, Philippines 1996, Romania 1998, Rusia 1995, South Korea 1996*



World Values Survey Wave 3: 1995-1999

Trust in people									
	TOTAL	Country							
		Colombia	South Korea	Mexico	Nigeria	Peru	Philippines	Romania	Russia
Most people can be trusted	16.6	10.3	30.3	26.4	16.4	4.9	5.5	17.9	23.2
Can't be too careful	80.2	88.6	69.6	67.6	76.0	92.2	93.8	77.9	73.8
NA	1.1	-	-	-	7.4	-	-	-	-
DK	2.1	1.1	0.2	6.0	0.2	2.9	0.8	4.2	2.9
(N)	(13,474)	(3,029)	(1,249)	(1,510)	(1,996)	(1,211)	(1,200)	(1,239)	(2,040)

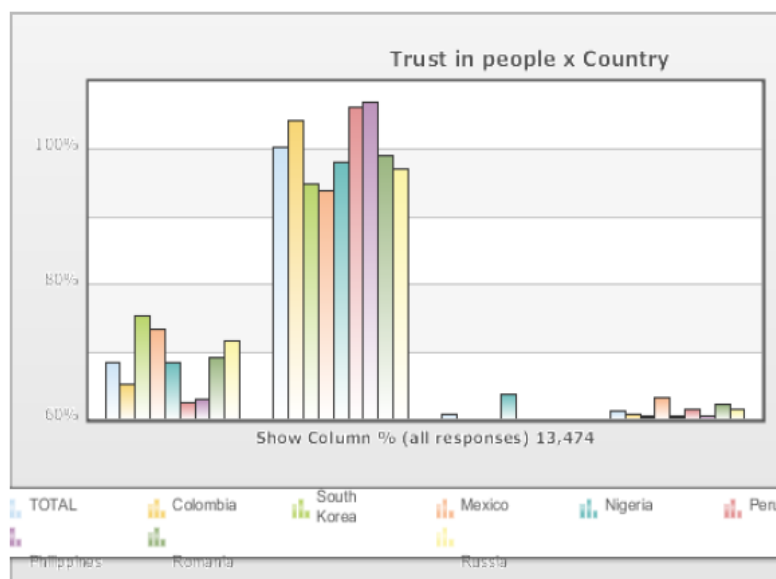


Gráfico 4: WVS confianza generalizada. Muestras escogidas: *Brasil 2006, Colombia 2005, México 2005, Perú 2006, Romania 2005, Corea del Sur 2005 y Zambia 2007*

Most people can be trusted								
	TOTAL	Country/Region						
		Brazil	Colombia	South Korea	Mexico	Peru	Romania	Zambia
Most people can be trusted	14.5	9.2	14.3	28.0	15.4	6.2	19.3	10.8
Need to be very careful	83.2	89.2	84.6	71.1	83.8	92.4	75.6	82.7
Missing: Not asked by the interviewer	*	-	-	-	-	-	-	0.1
No answer	1.1	1.5	-	0.9	0.3	1.4	2.1	2.1
Don't know	1.3	-	1.1	-	0.4	-	3.0	4.3
(N)	(12,061)	(1,500)	(3,025)	(1,200)	(1,560)	(1,500)	(1,776)	(1,500)

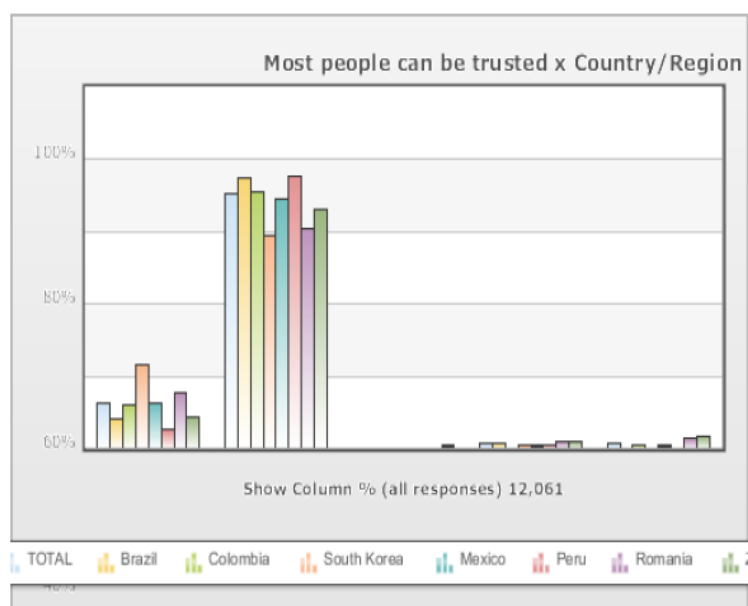


Gráfico 5: Correlación entre confianza generalizada (WVS) y corrupción (TI).

Uslaner, 2008.

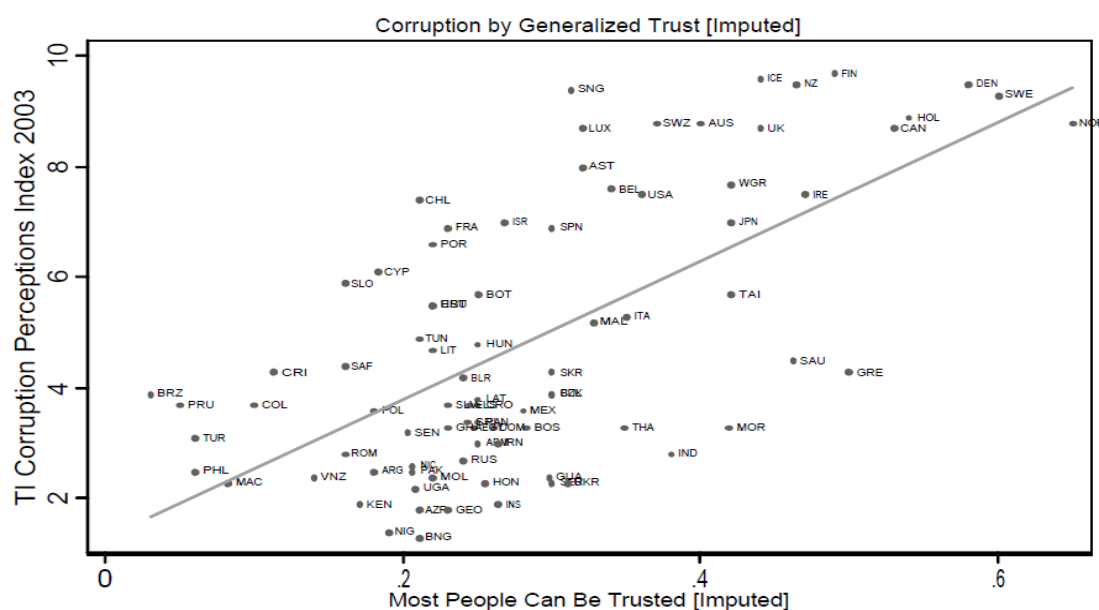


Gráfico 7: Confianza en las instituciones. Fuente Rothstein y Stolle, 2008.

Table 1
Confidence in Various Institutions

	Factor 1: Partisan Institutions	Factor 2: Neutral and Order Institutions	Factor 3: Power Checking Institutions
Confidence in Parliament	.829	.184	.079
Confidence in Political Parties	.782	.036	.150
Confidence in Government	.740	.267	.088
Confidence in the Civil Service	.576	.282	.172
Confidence in the Army	.060	.796	.060
Confidence in the Police	.258	.694	.056
Confidence in Legal Institutions	.282	.639	.241
Confidence in the Press	.153	.118	.887
Confidence in TV	.149	.131	.878
Explained Variance (Rotation Sums of quared loadings)	26%	19%	19%

Results represent loadings from a factor analysis (extraction method: Principal Component Analysis) with Varimax rotation. Data Source: World Value Survey, Wave 3. Number of countries=56, Number of included respondents: 64,997.

Gráfico 8. Relación sólida entre 'acceso meritocrático' y 'el nivel de la percepción

de la corrupción' Rothstein (2011:29).

Figure 1. Meritocratic recruitment vs level of corruption

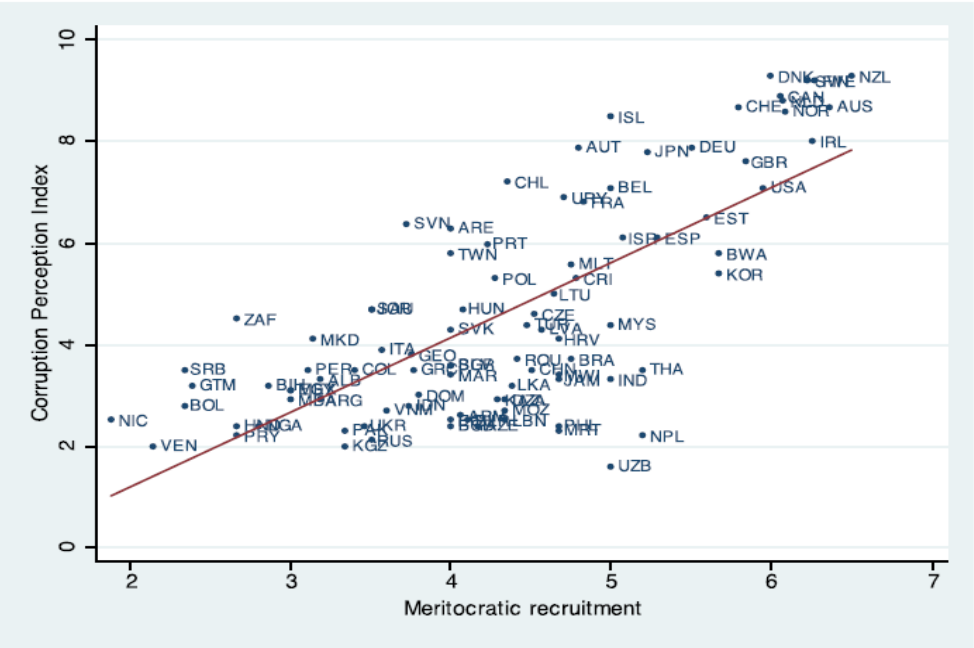
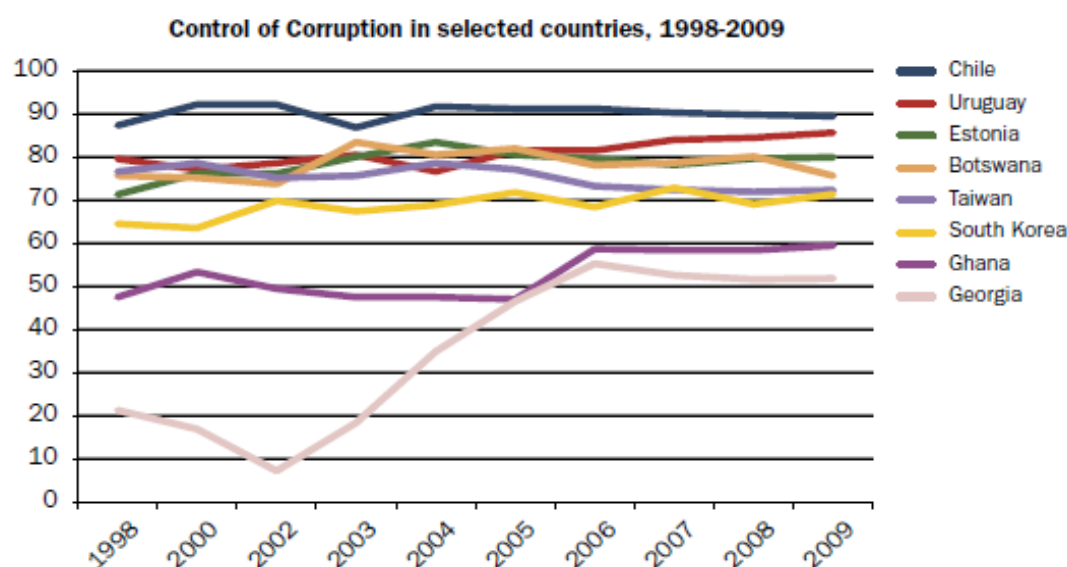


Gráfico 10: Variables de Dahlström et al., 2011 en el diseño institucional de una burocracia *weberiana*.

Table 1. Causal mechanisms to reduce corruption and their observable indicators.

Causal Mechanisms	Observable Bureaucratic Features
1. <i>Competence</i> The key is to "select better types"	1a. Meritocratic recruitment (candidates are "screened" according to their merit) 1b. Competitive Formal Examinations (candidates "signal" their merit)
2. <i>Esprit de Corps</i> The key is to "create better types" through socialization in certain values, strong ties among the members of the <i>Corps</i> and isolation from external influences	2a. Career stability / Secure tenure. 2b. Internal promotions (in opposition to lateral entries). 2c. Special laws for public employment (in opposition to standard labor laws).
3. <i>Temptation</i> The key is to pay bureaucrats enough, so as they do not engage in corrupt behavior to complement their salaries	3. Competitive salaries in the public sector.
4. <i>Separation of interests</i> The interests of principals and bureaucratic agents are separated because they are responsive to different chains of accountability	4a. Meritocratic recruitment (candidates are "screened" according to their merit) 4b. Non-politicization of public service posts. 4c. Internal promotions (in opposition to lateral entries).

Gráfico 9: Control de la corrupción según el Banco Mundial



Source: Worldwide Governance Indicators, World Bank.

Gráfico 10: Crecimiento económico coreano en los últimos 100 años

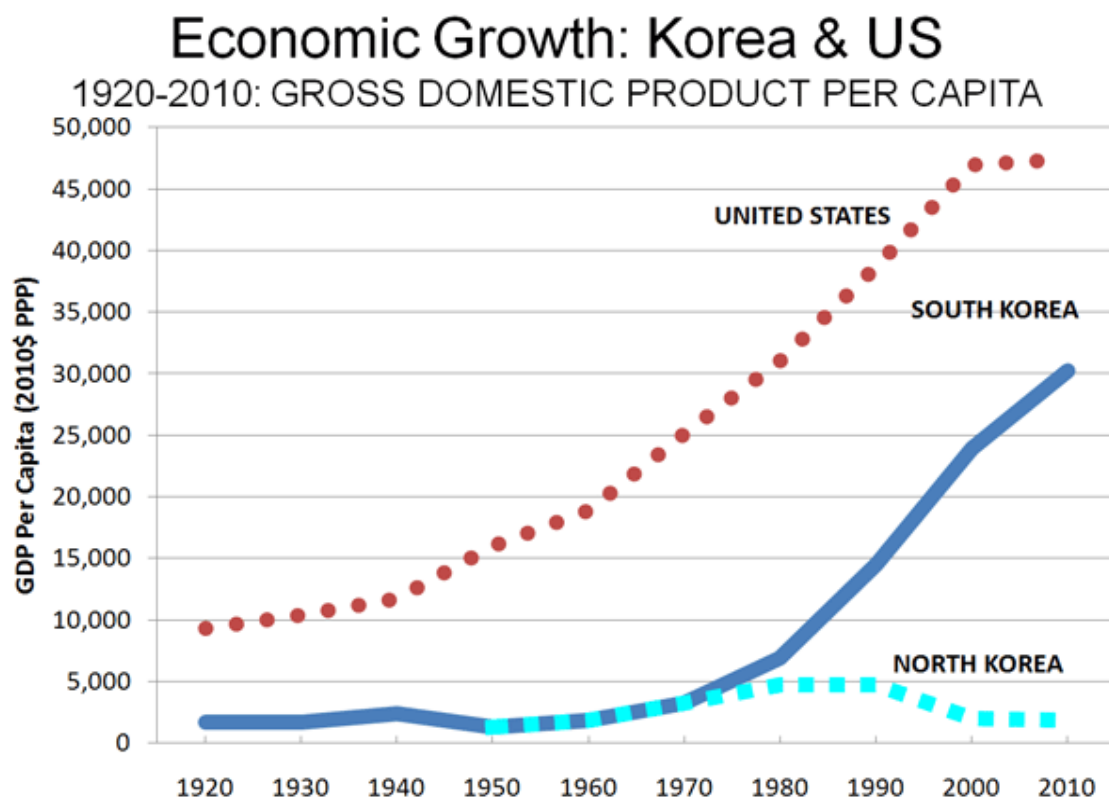


Gráfico 11: grado aceptabilidad de un soborno según tipo de funcionario. You, 2005.

Table 5. Public opinion about the acceptability of bribery

<Survey year>	To a traffic policeman		To a teacher		To a public official	
	1996	2003	1996	2003	1996	2003
Strongly oppose	36.2	61.9	55.9	66.8	44.6	71.0
Somewhat oppose	23.8	17.3	19.7	14.8	27.3	15.4
Uncertain	26.1	17.6	15.4	14.8	20.5	9.9
Somewhat acceptable	11.9	3.0	7.9	3.1	6.1	3.3
Very acceptable	1.8	0.3	0.8	0.6	0.8	0.3

Sources: Lim (1996) and Park (2003), cited in You (2005)

Gráfico 12: Evolución de la confianza generalizada en Corea (WVS).

	TOTAL	South Korea					
		1981-1984	1989-1993	1994-1998	1999-2004	2005-2009	2010-2014
Most people can be trusted							
Most people can be trusted	30	36	34	30	27	28	26
Can't be too careful	69	59	65	70	73	71	73
No answer	1	5	2	-	-	1	1
Don't know	*	-	-	0	-	-	-
(N)	7,070	970	1,251	1,249	1,200	1,200	1,200

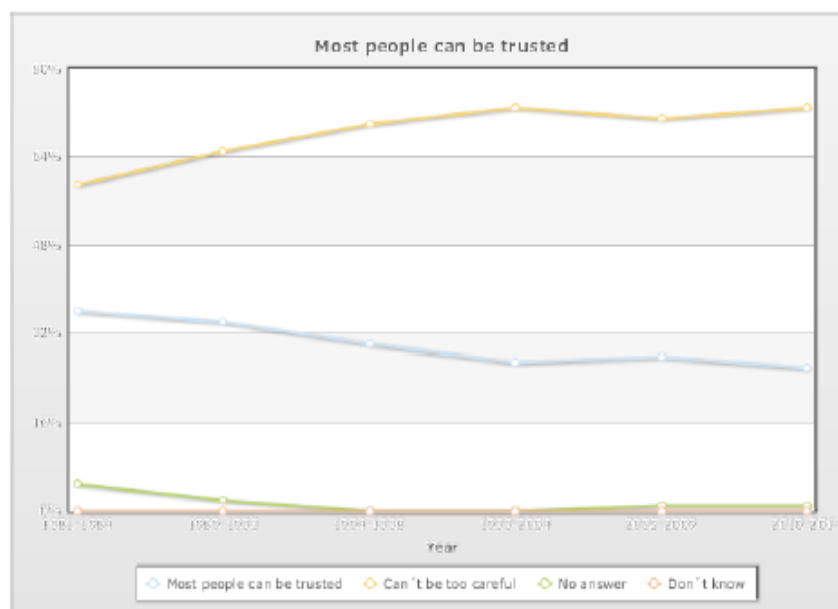


Gráfico 13: Índices sobre el nivel de la corrupción en Corea. Fuente: Mungiu-Pippidi, 2011:66

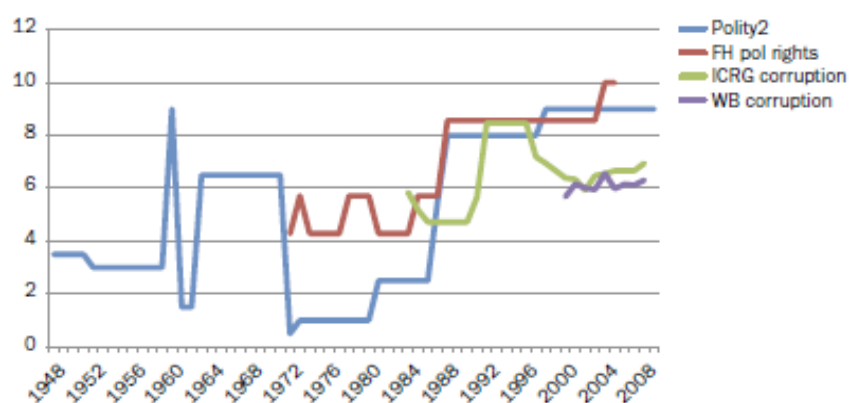


Gráfico 14: Formas de contratación o acceso a la función pública en Core en You, 2005.

Table 7 Modes of new recruitment at the Grade III-B in Korea

Period	<i>Haengsi</i>	Special
1948-52	4.7	95.3
1953-59	48.3	51.7
1964	38.3	61.7
1965	35.6	64.4
1966-73	55.0	45.0
1977-79	65.2	34.8
1980-87	64.6	35.4
1988-95	70.4	29.6

Sources: Ahn (1978), Ju and Kim (2006), Ministry of Government (1977-1995)

Gráfico15: La Gran Transformación o las “big bang reforms” coreanas

1945 Reforma Agraria (*Land Reform*)

1946 Inicio de los préstamos estadounidenses

1948 Nuevo Sistema Nacional Universitario

1949 se instituyen los *Haengsi* o las duras “oposiciones coreanas”

1950 Creación del Banco de Corea

1969 Nuevo Sindicato de Profesores y empleados de la educación

1961 Reforma de la administración (“limpieza” de 40,000 funcionarios)

1961 Se pone en marcha el “Plan Económico de los primeros 5 años”⁸⁴

1962 Se crea la “Agencia Central de Inteligencia Coreano”

1962 Ley Anti Comunista

1963 Ley para promover las exportaciones mientras se imponen cuotas para controlar importaciones

1965 Se dejan de subsidiar algunas exportaciones por TLCs firmados

1966 Corea se une al “General Agreement on Tariffs and Trade” (GATT)

⁸⁴ Enfatizando la “sustitución de importaciones” por encima de las exportaciones en pos de conseguir una “economía autosuficiente” (You, 2005: 27).

1966 Se establece el Servicio de Tributación para reducir la evasión fiscal y la corrupción

1970 Ley de Promoción del Desarrollo Complejo Industrial⁸⁵

1973 La Ley Nacional de Certificación Técnica⁸⁶

1977 Impuesto al Valor Agregado (se fortaleció)

1977 Primer Programa de Sanidad gratuita para los más empobrecidos

1978 Fin a los préstamos y ayudas estadounidenses⁸⁷

1981 La actuación ética del Servicio Público (formalización)

1981 La Sanidad Universal Gratuita se expande a los funcionarios, fuerzas armadas y ciertos una parte de los empleados del sector privado

⁸⁵ Proporcionando una infraestructura esencial como el agua, la electricidad y el transporte. En décadas más recientes, con el advenimiento de una economía basada los servicios y tecnologías de la información, las inversiones en infraestructura de la información y las comunicaciones se hicieron cada vez más importante (Kim, 2011:54).

⁸⁶ Introduciendo un sistema basado en el modelo alemán *Meister*, las universidades públicas fueron llamadas a concentrarse en el campo de la ingeniería relacionada con el complejo industrial (Kim, 2011:22).

⁸⁷ Los EE.UU. cedieron alrededor de \$ 60 mil millones en forma de donaciones y préstamos a Corea del Sur entre 1946 y 1978. South Korean: a model of development? 28 de noviembre de 2011 <http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2011/nov/28/south-korea-development-model>