

# *La democracia contra la corrupción\**

Mark E. Warren\*\*

## **Resumen**

En el presente artículo, el autor afirma que la forma de combatir la corrupción es a través de la democracia. Partiendo de la base de que la sociedad civil es el medio conductor para evitar la corrupción, analiza la participación de aquella en la solución de este fenómeno. Asimismo, se pone énfasis en el papel del gobierno y de las asociaciones para la creación de una democracia que, a la larga, deberá combatir al "mal comportamiento de la política", como es denominada la corrupción. El autor demuestra que hay un vínculo intrínseco entre las formas democráticas de organizar las instituciones y el ejercicio de la política, llevando esto a resolver la corrupción.

## **Abstract**

In this article the author, Mark E. Warren, explains that the way to defeat corruption is through democracy. Taking into account that the civil society is the means to avoid corruption, the author analyses its participation, as well as the one from the government and the associations in the creation of a democracy that will defeat the "misbehavior of politics", as corruption is known. Warren demonstrates that there is a link between the democratic forms to organize the institutions and the exercise of politics, that lead to the end of corruption.

**Palabras clave:** democracia, corrupción, *accountability*, sociedad civil

Hay un emergente consenso entre los profesionales de la lucha contra la corrupción en el sentido de que las técnicas basadas en la vigilancia y la supervisión son insuficientes para controlar aquella. Es esencial, aseguran, que los ciudadanos participen en esfuerzos anti-corrupción, principalmente a través de grupos de la sociedad civil. Adicionalmente, ha habido una marcada tendencia a incluir, dentro de la batería de medidas en contra de la corrupción, a las instituciones clásicas de las democracias constitucionales incluyendo la separación de poderes, la independencia de jueces y juzgados, elecciones libres y transparentes y medios de difusión independientes (Pope, 1999;

\* Traducción Cristina Puga Espinosa

\*\* Universidad de British Columbia, 6333 Memorial Road, Vancouver, Canadá.

Ackerman, 1999). Estas referencias hacia las instituciones democráticas no son sorprendentes: las metas más frecuentemente mencionadas en asociación con las técnicas en contra de la corrupción—rendición de cuentas, apertura, y transparencia— se inscriben de manera general en el ideal democrático de que las fuerzas centrales en el proceso político de toma de decisiones debe ser la representación responsable y la justificación pública. Aún mas: hay una asombrosa correlación entre más democracia y menos corrupción: de los 25 países menos corruptos en el Índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional, 23 son democracias desarrolladas. (<http://www.transparency.org.cpi2003.en.html>, 2003).

Sin embargo, el papel de la participación democrática en el control de la corrupción es aún ambiguo. Aunque los profesionales de la anticorrupción están dispuestos a incluir en su lista a la "participación ciudadana", ésta ocupa aún un segundo lugar entre los recursos de la rendición de cuentas administrativas. Las razones no son difíciles de encontrar: los mecanismos clave de la participación democrática son con frecuencia ambiguos y muchas veces se asemejan más a las causas que a la solución. Una de las publicaciones de Transparencia Internacional hace notar que "la rendición de cuentas vertical" (*vertical accountability*) —es decir la que llevan a cabo los ciudadanos por medio del voto—generalmente falla como medio para controlar la corrupción. En contraste la rendición de cuentas "horizontal" (*horizontal accountability*) —es decir la supervisión y monitoreo desde el estado por aquellos que tienen incentivos para hacerlo— tiene mayores probabilidades de tener éxito (Pope, 1999; Ackerman, 1999). En el mismo sentido, Mark Philp sostiene que históricamente el "acceso" y la "rendición de cuentas" han tendido a intercambiarse. El control de la corrupción en las democracias, escribe, "nunca puede descansar demasiado en la participación democrática —la misma participación puede amenazar con volverse corrupta cuando se utiliza para buscar acceso y es un recurso poco plausible para asegurar la rendición de cuentas" (Philp, 2001; Moran, 2001).

Algunas consideraciones teóricas respaldan estas observaciones:

- Con respecto a incentivos, los grupos con frecuencia ven el acceso al gobierno como un medio de mejorar su condición con respecto a otros grupos: el acceso a través de la corrupción es simplemente una avenida entre muchas otras (Scott, 1972).
- Donde los ciudadanos resienten o resisten la corrupción, enfrentan un

problema de bienes públicos: ningún ciudadano tiene suficiente interés en combatir la corrupción para invertir tiempo o esfuerzo en hacerlo (Philip, 2001).

- Dónde los ciudadanos se las arreglan para organizarse de alguna manera, las elecciones son insuficientes para darles el poder que necesitan para combatir la corrupción (Pope, 1999).
- En tanto la corrupción es secreta, es difícil que los ciudadanos tengan la información que requerirían para combatirla.

Por lo tanto, no debe sorprendernos que la literatura sea escéptica acerca de si las instituciones que aumentan la participación y el poder ciudadanos tienen alguna capacidad para reducir la corrupción.

Observaciones como las anteriores, sin embargo, se nutren de una teoría particular de la democracia, en donde los gobiernos son fiduciarios del pueblo, pero no son controlados por el pueblo. En algunas versiones, especialmente aquellas que enfocan a la administración como un servicio público, la teoría está acompañada de una ética protectora: los funcionarios gubernamentales detentan un encargo público y las instituciones deben ser portadoras de un *ethos* que asegure que ese encargo sea digno de la confianza del pueblo.

Versiones más políticas, especialmente las influenciadas por la teoría económica, enfatizan la necesidad de fortalecer los incentivos para asegurar la confianza en las instituciones. Esta última perspectiva se asemeja más a una teoría elitista-pluralista de la democracia reforzada con el recuento madisoniano de los incentivos institucionales el cual, como dice Philip, "crea una situación en la cual el servicio público está altamente profesionalizado y en el cual las instituciones que realizan el escrutinio de las actividades del gobierno están envueltas en un mercado competitivo por la integridad" (2001). Desde esta perspectiva, los ciudadanos "están pocas veces en situación de establecer si el gobierno y la administración merecen su confianza, o si la merecen igualmente los procedimientos con los cuales trabajan y de cuyos resultados emergen las políticas y las prácticas que afectan las vidas de los propios ciudadanos. Se espera de ellos que acepten estas cosas basados principalmente en la confianza, pero una confianza que no puede ser puesta en peligro por la participación.

En lugar de ello, los ciudadanos descansan en otras instituciones para que les adviertan sobre la confiabilidad y la imparcialidad de los procesos a través de los cuales son gobernados" (2001).

Si tomamos en cuenta la dependencia de los ciudadanos e incluso su vulnerabilidad frente a las élites políticas así como los recursos limitados para hacer un seguimiento de aquellos a quienes están sujetos, la teoría democrática subyacente resulta insatisfactoria. Es tan grande la correlación entre democracia y buen gobierno, tanto histórica como comparativamente —que debemos suponer que las dicotomías entre *accountability*<sup>1</sup> vertical u horizontal y entre acceso y *accountability* son incompletas. Su insuficiencia se manifiesta en las delgadas teorías democráticas que los acompañan, teorías que son crecientemente inadecuadas para las ecologías complejas y multidireccionales en que se han convertido las democracias desarrolladas (Cain, *et al.*, 2004). Estas delgadas teorías democráticas encuentran apoyo, no obstante, en la concepción generalizada de la corrupción como "el abuso del cargo público para el provecho propio" —una concepción surgida de la perspectiva administrativa (e interpretada dentro de la misma) más que de la perspectiva de la corrupción política<sup>2</sup> (Pope, 1999).

Quiero sugerir una concepción alternativa de corrupción basada en el vínculo intrínseco entre la corrupción y el daño a los procesos políticos democráticos. Me referiré a este concepto como "corrupción como exclusión doble". Para ello me he basado en varios de los caminos de participación en las democracias contemporáneas —votar, participar en el discurso público y en la emisión de opiniones, organizar y afiliarse a organizaciones de la sociedad civil, así como el poder público descentralizado— para determinar si sirven para dar más poder (*empower*) a los ciudadanos y que éstos puedan resistir los daños causados por la corrupción. En el nivel más abstracto, espero demostrar que hay un vínculo intrínseco entre las formas democráticas de organizar las instituciones y el ejercicio de la política. Se trata, sin embargo de un vínculo complejo y dialéctico: la corrupción es uno de los caminos por los cuales la democracia "se comporta mal" —lo cual tal vez indica que la violencia y la coerción han sido domesticadas y sumergidas para reaparecer como corrupción. No es sorprendente que estas rutas participativas que fallan en la creación de medios efectivos de construcción de

<sup>1</sup> En algunos casos hemos dejado la palabra *accountability* en inglés por considerar que refleja mejor el contenido simultáneo de rendición de cuentas y exigencia de las mismas.

<sup>2</sup> El anuario se concentra en la corrupción administrativa más que en la corrupción política, poniendo atención más en las actividades de los individuos que en su posición de funcionarios —como aquellos que hacen política pública o los administradores— controlan varias actividades y decisiones."

poder democrático, coexistan frecuentemente con la corrupción política o la refuercen. En una democracia, concluyo, las reformas anticorrupción deben ser entendidas como medios –directos e indirectos– de construcción de poder democrático.

## Límites del concepto de corrupción política basado en el cargo público

Si los profesionales de la corrupción consideran a la democracia cuando más como una fuerza ambigua, alguna razón debe haber en el concepto inicial de corrupción política: el abuso del cargo para la ganancia privada. Este concepto, basado en el cargo, se desarrolló con la consolidación del Estado-nación moderno y de la profesionalización de la administración pública. No se trata de ningún modo de un concepto irrelevante, especialmente si se toma en cuenta el enorme peso de la administración en las democracias modernas. Más aún, este concepto ha permitido una ingeniería institucional en contra de la corrupción que es efectiva y seguirá siéndolo en el futuro (Pope, 2000). Al mismo tiempo ya que la idea más moderna se refiere a la medida en que la conducta individual se ajusta a las reglas y normas que definen el cargo que se ocupa, el concepto sirve más a los contextos administrativos y burocráticos donde los cargos tienen propósitos y normas de conducta bien definidos. Por esta razón el concepto hace a un lado: a) las dimensiones *políticas* de la corrupción: en particular, la corrupción de los procesos de debate a través de los cuales se crean las reglas y normas; b) los patrones institucionales que respaldan y justifican la corrupción y c) las culturas políticas dentro de las cuales ciertas acciones, instituciones y hasta discursos pueden ser juzgados corruptos. Al carecer de esta dimensión política, el concepto generalizado de corrupción ha carecido también de una interfase con la teoría política en general y con la teoría democrática en particular<sup>3</sup>.

Si atendemos a la historia del concepto, esto no debe causar sorpresa: el concepto generalizado no derivó en absoluto de normas y expectativas

<sup>3</sup> Para argumentos similares, ver a J. Peter Euben (1989), "Corruption" en Terrence Ball, James Farr y Russel L. Hansen (eds.), *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 220-246; Mark Philp (2002), "Conceptualizing Political Corruption" en Arnold J. Heidenheimer y Michael Johnston (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New Brunswick, Transaction Publishers, pp.41-57.

democráticas, sino de las más tempranas normas liberales. Se desarrolló en respuesta a las preocupaciones liberales de definir, racionalizar y limitar los deberes y las responsabilidades públicos con el telón de fondo de lo que se había visto como una corrupción que iba en aumento dentro de los regímenes absolutistas, especialmente en Inglaterra y Francia (Arendt, 1965; Friedeich, 1989). El proyecto liberal tenía que ver con el aseguramiento de líneas divisorias entre el Estado y la sociedad, y entre lo público y lo privado, lo cual se hizo a través de la definición, la especificación y la racionalización de la administración pública; un propósito y un abordaje que es completamente diferente del orientado hacia la *integridad de los procesos democráticos*. El concepto que hemos heredado y que aún guarda la marca de su origen, ha sido adaptado ex post y no sin cierta torpeza, a la política y a las instituciones democráticas. Por ello no es un accidente que el concepto de democracia sea tan notablemente endeble dentro de la literatura referida a la corrupción<sup>4</sup>.

## La corrupción política como exclusión doble

Un concepto de la corrupción política enfocado hacia la integridad de los procesos democráticos estaría, sin duda, basado en aquellos rasgos que facilitan los procesos democráticos y que la corrupción desgasta. En tanto la democracia en las sociedades contemporáneas es un ambiente complejo de instituciones, organizaciones y culturas, aquello que puede catalogarse como democrático es cualquier rasgo de ese ambiente que contribuye a la realización de las normas definitorias de la democracia más que, por ejemplo, una institución democrática como las elecciones. La norma definitoria de la democracia es una norma procesal de segundo orden: un sistema político debe maximizar el gobierno del pueblo y para el pueblo. En la tradición de la democracia liberal, esta regla de segundo orden está basada en otra norma ética de primer orden: aquella que establece que los individuos que constituyen "el pueblo" poseen el mismo valor moral, de tal manera que cada uno tiene el derecho de participar en el autogobierno colectivo y de beneficiarse de sus resultados. De ello se desprende la norma de igualdad política:

<sup>4</sup> Entre las excepciones se incluyen Dennis Thompson (1995), *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*, Washington, D.C., The Brookings Institution y Peter Euben "Corruption", *op. cit.*

*cualquier individuo potencialmente afectado por una decisión debe tener la misma posibilidad de influenciar esa decisión.* El corolario es otra norma más: *las acciones colectivas deben reflejar los propósitos decididos a través de procesos inclusivos.* En resumen, la norma básica de la democracia es *la inclusión que otorga poder a aquellos afectados por acciones y decisiones colectivas* (Habermas, 1996; Marion, 2000).

En una democracia, los significados de la corrupción política adquieren su fuerza normativa con referencia a esta básica y abstracta norma de la democracia. La corrupción política en una democracia entonces, es una forma de *exclusión injustificada* –o privación de poder (*disempowerment*) señalada por la duplicidad normativa por parte del corrupto. Corrupción, por lo tanto es un tipo específico de privación de poder al que me referiré como "exclusión doble" (*duplicitous exclusion*). Puesto en términos ligeramente distintos, además de los daños sustantivos que se asocian frecuentemente con la corrupción en las democracias –ineficiencia, desvío de fondos públicos, asignaciones desiguales de derechos, etc.–, podemos afirmar que la corrupción daña directamente a los procesos democráticos<sup>5</sup>.

Al relacionar la corrupción con la dinámica de inclusión-exclusión, el concepto de corrupción no solamente adquiere fuerza normativa, adquiere además la fuerza explicativa que permite relacionar el propio concepto con instituciones, prácticas y cultura de la democracia. La inclusión y la exclusión se llevan a la práctica por las relaciones sociales y dentro de ellas, y éstas, a su vez adquieren sus características en contextos de poder (lo cual entiendo como el control sobre los recursos que la gente quiere o necesita) y de reglas normativas. Desde una perspectiva ontológica, entonces, los *objetos* de la corrupción son aquellas relaciones sociales que son constitutivas de la inclusión democrática. Desde una perspectiva metodológica, las relaciones sociales que permiten la democracia son los *referentes* del concepto de corrupción. Los referentes del concepto de corrupción, por lo tanto estarán relacionados no solamente con la norma de inclusión que procura poder, sino con sus significados de acuerdo a las formas y los medios a través de los cuales se lleva a cabo la inclusión. Algunos de estos medios y formas están institucionalizados, por ejemplo en el caso de la representación mediante el

<sup>5</sup> Desarrollo este concepto de corrupción en Mark E. Warren (2004), "What Does Corruption Mean in a Democracy?", *American Journal of Political Science* n° 48, pp. 327-342.

voto. Otros lo están menos, por ejemplo en el caso de las esferas públicas que cobran vida mediante el discurso público, aunque muchas instituciones están relacionadas con la generación de relaciones discursivas.

En las páginas siguientes examinaré cuatro arenas de inclusión democrática y participación: voto, discurso público, sociedad civil y poder descentralizado. En cada caso me propongo demostrar:

- que las oportunidades para la corrupción política son frecuentemente intrínsecas a los mecanismos democráticos;
- que las oportunidades son las consecuencias no de la democracia, sino de fallas en los mecanismos para adquirir el poder democrático que las justifican;
- que la identificación de los diferentes tipos de pérdida de poder sugieren que muchas de ellas podrían remediarse con el aumento de la democracia: es decir, con el rediseño, la reforma o la incorporación de nuevos elementos a las instituciones para aumentar el poder de los individuos.

En ningún caso estoy haciendo sugerencias originales: mi intención es más bien la de revisar las formas de participación democrática más conocidas, desde la perspectiva de su propensión a la corrupción, así como la valoración de esa propensión desde la perspectiva de su impacto en la adquisición de poder democrático. De esta manera, espero identificar dónde y cómo podemos esperar que mayor democracia conduzca a menor corrupción.

### *El voto por los representantes*

El más viejo y con frecuencia primero de los indicadores de la democracia política es la existencia de elecciones de representantes que hagan y lleven a cabo las leyes dentro de las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno. Idealmente, para parafrasear a Dahl, las elecciones proveen de un medio de incluir indirectamente a todos aquellos afectados por las decisiones gubernamentales a través de la distribución equitativa del voto, del control popular sobre la agenda pública, de la posibilidad de hacer públicos los puntos de vista y de la comprensión esclarecida de la realidad (Dahl, 1998). Al mismo tiempo, de acuerdo con la teoría aceptada, estos elementos dan capacidad de acción a la representación democrática al dar a los votantes capacidad de hacer a sus representantes responsables por esas acciones.

Desde la perspectiva de la corrupción, es útil pensar en la relación entre votante y representante en términos convencionales de "principal-agente" pero con dos modificaciones al punto de vista generalizado de que los "agentes" representan los intereses de los "principales". Primero, porque los representantes políticos deben representar y reconciliar intereses en conflicto por lo cual se les han conferido además condiciones de buen juicio por los votantes que, a su vez, para juzgar si sus intereses están o no siendo representados, deben confiar también en las razones que motivaron la decisión. Segundo, a los representantes se les ha confiado la integridad de los procesos a través de los cuales realizan sus decisiones. El significado de la inclusión que otorga poder, en este caso, es que los individuos tienen el poder (a través del voto) y tienen el conocimiento para usar ese poder con el fin de asegurar que sus intereses y valores estén incluidos en la relación principal-agente.

El objeto de la corrupción en estos casos es la relación principal-agente. Por supuesto, hay muchos factores que pueden debilitar esta relación, el más importante de los cuales es que los representantes atienden numerosos conflictos de intereses y valores y lo más probable es que representen antes que otros los intereses de aquellos que aseguraron la victoria electoral o que es posible que la aseguren en el futuro. La falta de representación de los perdedores es una falla en el sistema de representación que puede ser mitigada con un buen diseño –por ejemplo un sistema de representación proporcional. Pero generalmente pensamos en estos problemas no como corrupción sino como fallas en el sistema de representación, porque en términos del propio sistema de representación, las exclusiones son abiertas y justificables, más que ocultas y de significado doble (*duplicitous*).

La corrupción de la representación ocurre cuando aquellos que deberían ser capaces de promover la relación principal-agente bajo un sistema particular no pueden hacerlo a) porque su voto es ineficaz, b) porque no tienen el conocimiento necesario para reforzar esa relación o c) porque los intereses presentes en los procesos democráticos son víctimas de problemas de acción colectiva. Las posibilidades están representadas en el cuadro 1.



Cuadro 1 Fallas en la relación principal-agente en la representación electoral		
<i>Poder formal del voto</i>	<i>Grado de Información</i>	
	<i>Bajo</i>	<i>Alto</i>
<i>Bajo</i>	Corrupción por patronazgo Maquinarias urbanas, sistemas de partido basados en patrocinio.	Corrupción universal: todos corruptos sin dejar opciones La desterritorialización de los problemas a discusión menoscaba el poder del voto.
<i>Alto</i>	Exclusión simple. Poder formal del voto disminuido por secreto y duplicidad.	Políticas de suma-cero. Problema simple de acción colectiva: la corrupción tiene un saliente bajo relativamente a la protección.

### *Patronazgo clientelar*

El mecanismo más viejo es cuando los votantes venden sus votos a cambio de protección a sus intereses (patronazgo) como sucede en las máquinas políticas urbanas en los estados Unidos o en partidos políticos basados en relaciones clientelares como el PRI en México (en donde el poder del voto es bajo y el conocimiento es bajo). En estos casos los votantes venden o negocian su capacidad de votar para reforzar la relación principal-agente (Ackerman, 1999). Ante ello, la venta del voto con frecuencia es considerada como una forma de inclusión y, efectivamente lo es en más de un sentido. En el caso de las máquinas urbanas, los inmigrantes con poca organización y pobres perspectivas económicas también han podido ofrecer sus votos a cambio de inclusión en las economías de las ciudades (Scott, 1972). La inclusión, sin embargo, ocurre dentro de una relación patrón-cliente más que en una verdadera relación democrática: el patronazgo reemplaza la representación. Las reformas en este caso deben dirigirse a reducir las vulnerabilidades sociales y económicas de los individuos.

### *Exclusión simple a través del secreto y la duplicidad*

Los votantes pueden preservar el poder del voto y tener una alta estima por el proceso pero, al mismo tiempo carecer de la información que necesitan. Esta es la primera de dos formas más contemporáneas de corrupción: los votantes juzgan la adhesión de su representante al proceso y están dispuestos a castigarlo si esta adhesión flaquea. Pero los representantes hacen compromisos secretos y entran en tratos diversos mientras ofrecen a favor de sus decisiones argumentos razonables que contradicen a las fuerzas del dinero, a la búsqueda de promoción personal o a la ideología que fueron las razones principales de la decisión. Los ciudadanos individuales tienen pocas posibilidades para investigar, mientras que los detentadores del poder tienen los medios para controlar lo que se presenta al público (Pope, 2000). Las reformas en este caso deben dirigirse hacia el fortalecimiento de las condiciones del razonamiento público.

### *Corrupción universal y desterritorialización*

Los votantes pueden tener información, pero las circunstancias debilitan o eliminan la influencia del voto. Dos circunstancias frecuentes vienen a la mente: la primera ocurre cuando los votantes están conscientes de que hay cierto grado de corrupción y tienden a utilizar su voto para castigar al corrupto. Pero eso no puede pasar cuando todas las opciones electorales están envueltas en el sistema de corrupción. Este fue el caso del sistema italiano (donde la competencia electoral estuvo señalada por su creciente corrupción) (Della Porta y Vannucci, 1999; Golden y Chang, 2001) y hay quien considera que los estadounidenses con frecuencia enfrentan este dilema, incluso después de aprobada la iniciativa McCain-Feingold.<sup>6</sup> De manera semejante, en la medida en que las elecciones son periódicas, no son herramientas cuidadosamente afinadas de control y rendición de cuentas: los votantes no pueden, por ejemplo, votar en contra de un abuso y a favor de una preferencia política: las opciones vienen como un paquete y los votantes solamente tienen poder para decir sí o no al paquete entero (Pope, 2000).

<sup>6</sup> Se trata de la nueva Acta de Reforma a campañas bipartidistas aprobada por el Congreso de Estados Unidos en marzo de 2002. El acta, promovida por los senadores John McCain y Russel Feingold, limita y regula los ingresos de campañas presidenciales, especialmente los donativos hechos directamente a los partidos conocidos como "soft money".

En este caso, muchas de las herramientas usadas generalmente para combatir la corrupción -leyes que solucionan conflictos de intereses, comités de ética, financiamiento público a campañas y otras semejantes -son esenciales para reforzar lo que los votantes no tienen el poder de hacer. Por otro lado, algunos sistemas electorales son mejores que otros para reforzar la relación principal-agente. En contraste con los sistemas de una sola vuelta electoral, un sistema de partidos responsable proporciona a los votantes más opciones, lo cual aumenta su capacidad de usar el voto en contra de la corrupción y efectivamente lo hace sin necesariamente sacrificar sus intereses y valores, gracias a las posibilidades de gobiernos de coalición, aunque como lo demostró el caso italiano, esta no es una condición suficiente para evitar la corrupción (Golden y Chang, 2001).

El segundo caso en que los votos carecen de eficacia ocurre a través de lo que he llamado "desterritorialización" de la política: los representantes toman decisiones que tienen efectos amplios; no solamente aquellas que conciernen a la política internacional, sino aquellas que trascienden a los votantes locales a nivel nacional. Aunque los representantes hagan tratos que aparentemente son corruptos, aquellos sujetos a los daños causados por las decisiones no pueden disciplinar a su representante porque no tienen el voto para hacerlo. En otras palabras, hay un desajuste entre los niveles de representación electoral y los asuntos acerca de los cuales los representantes pueden tomar decisiones: éstos tienen poder sin ninguna forma de rendición de cuentas hacia los afectados. Casos como estos requieren de nuevas instituciones políticas que refuercen a las ya existentes y que se centren en la inclusión de todos los afectados. Es decir, incluir a todos aquellos que pueden ser potencialmente dañados puede ser una forma de combatir la corrupción (Stark, 2000).

### *Política suma-cero*

El caso más difícil acontece cuando los votantes tienen amplio conocimiento de las actividades de su representante y hacen uso pleno del poder del voto. Pero lo usan únicamente para proteger o reforzar los intereses de su grupo sin ninguna consideración hacia el proceso democrático que debe acompañar a la toma de decisiones. Es un caso en el cual el conocimiento es alto y el poder de voto también. Esta situación refleja problemas de acción colectiva en un contexto de política suma-cero. La integridad de la decisión

democrática —que es abierta y pública y no resultado de tratos secretos— es en más de un sentido, un bien público (Philip, 2001). Si lo que se decide son intereses sustantivos de los votantes —por ejemplo la obtención de dinero federal para cubrir las necesidades de un distrito— los votantes tendrán un interés muy débil en asegurar la integridad del proceso. En la medida en que los votantes entienden la política como un juego de suma-cero ( y son estimulados a hacerlo por empresarios políticos) es muy posible que concluyan que es preferible un representante corrupto que trae el tocino a casa que un representante honesto que es incapaz de hacer un trato provechoso (Ackerman, 1999). Pudiera decirse que esta situación es una forma contemporánea de clientelismo: el representante actúa como un protector de su distrito poniendo por delante la personalidad antes que la ideología, y el servicio a los electores antes que la lealtad al partido. Bajo estas circunstancias, en términos de Philip, el acceso y la rendición de cuentas se intercambian fácilmente: los votantes creen que están en una situación en donde harán el ridículo si le asignan una alta prioridad al proceso y optan por utilizar el voto como un medio para obtener los recursos o las reglas favorables por parte del gobierno. Este caso es difícil porque es en parte cultural y porque sucede en situaciones en donde el nivel de confianza es bajo<sup>7</sup>. No obstante, hay diseños electorales que proporcionan incentivos para modificar la política de suma cero, por ejemplo a través de la votación acumulativa (Rabinder, 2004). Reformas electorales como esa pueden inducir cambios culturales favorables a la inclusión "empoderante" y desfavorables a la corrupción.

En suma, los elementos electorales que permiten la "corrupción democrática" son (excepto en el último caso) debilidades en la representación democrática. Las reformas en contra de la corrupción deben orientarse hacia el aumento de poder de los votantes a través del fortalecimiento de la relación entre representados y representantes. De hecho esto es lo que muchas tácticas logran: leyes que regulan los conflictos de intereses, comisiones electorales, regulación del financiamiento a campañas, comités de ética y otros semejantes están enfocados hacia los procesos políticos. Pero cuando vemos que la corrupción es un indicador de la debilidad de algunos

<sup>7</sup> Eric Uslaner (2001), "Trust and Corruption", *Conferencia sobre Escándalos políticos del pasado y el futuro*, University of Salford. Véase también Edward Banfield (1958), *The Moral Basis of the Backward Society*, New York, The Free Press.

eslabones de la representación, observamos también que los mismos puntos que permiten la corrupción son debilidades en los diseños democráticos. Los eslabones débiles que permiten la corrupción son los que vuelven incompletos los procesos democráticos. De ello se infiere que los diseños institucionales que aumentan la democracia tienden a asegurar también una propensión menor hacia la corrupción.

### *Supervisión pública, deliberación y juicio*

Aproximarse a la democracia desde la perspectiva del voto no debería restar mérito a una vía igualmente importante y complementaria de la participación, que es la del discurso y el juicio públicos. La mayoría de las teorías democráticas sostienen que un pueblo puede usar su poder de votar más allá de sus intereses y valores, únicamente cuando está consciente de sus propios intereses y valores y los puede conciliar con las decisiones que sus representantes hacen en su nombre. La teoría de la democracia deliberativa ha ido más allá, reviviendo la visión de Kant de que el pueblo debe, a través de un discurso construido en las asociaciones de la sociedad civil, constituirse como un "público", lo cual a su vez deviene en una condición para proveer al Estado de dirección (Habermas, 1996). Desde una perspectiva estructural, las instituciones democráticas proveen de incentivos a la política a través de la argumentación, la persuasión y la manifestación pública pues éstos elementos limitan los efectos de la coerción, el poder económico, la violencia y otros recursos no discursivos en la elaboración de decisiones públicas. En condiciones conflictivas, la inclusión de todos los afectados tenderá a bloquear las decisiones políticas basadas únicamente en el poder, lo cual, idealmente, trasladaría la decisión al ámbito deliberativo, esto es, la posibilidad de influenciar a las personas por medio de la persuasión. La inercia creativa de las democracias- su capacidad para establecer temas y avanzar sobre ellos, se debe en gran parte a las dinámicas deliberativas impulsadas por los arreglos democráticos del poder.

Por su parte, los representantes electos ganan legitimidad al atender a la esfera pública de la deliberación así como al presentar al público las razones y argumentos que justifican sus decisiones. La deliberación no es sólo una herramienta para guiar y justificar los votos (de ambos, individuos y representantes), es también una influencia en su propio derecho para guiar a los

representantes entre una elección y otra y para darles elementos que les permitan responder a situaciones políticas novedosas.

Es desde la perspectiva del corazón deliberativo de la política democrática que podemos apreciar cuán profundamente la corrupción afecta los procesos democráticos. Por su naturaleza la corrupción no es pública y se vale del engaño. La exclusión funciona en gran medida porque es secreta y es esta secrecía la que permite a aquellos envueltos en relaciones corruptas internalizar los beneficios y externalizar los daños. Dicho de otra manera, la corrupción es la forma de exclusión facilitada por el engaño, por lo que me refiero a ella como una forma dual de exclusión. La corrupción en otras palabras, ataca al corazón de la gobernanza democrática, debilitando los incentivos provistos por la distribución democrática del poder a través de la política de la deliberación.

### **Las funciones de información y supervisión (monitoreo) del gobierno**

A la luz de estas consideraciones, es significativo que ninguna técnica anti-corrupción tenga un efecto más alto que aquellas que se agrupan bajo la noción de transparencia y apertura (metáforas que alimentan la noción de que alumbrando las sombras donde la corrupción ocurre, la controlará por medio de la exposición)<sup>8</sup>. Estas técnicas incluyen leyes que garanticen el derecho a la información, así como a la transparencia, sistemas financieros modernos y auditorías. Cuando son efectivas, estas técnicas están apoyadas por numerosos agentes, incluyendo inspectores generales, auditores generales, comités de selección, comités de vigilancia, funcionarios de finanzas, el judicial así como los medios y los grupos de vigilancia (*watchdog groups*).

Desde cierta perspectiva, los objetivos de éstas técnicas son claros: el gobierno (y por supuesto otras organizaciones con poder como corporaciones y ONG's) deben de ser confiables. La transparencia y la apertura proveen de incentivos para los funcionarios gubernamentales para ser confiables y permanecer siéndolo. Este modelo de "confianza pública" requiere

<sup>8</sup> En inglés las leyes mencionadas se denominan "sunshine" laws: leyes de brillo solar. (N. del T.)

que los funcionarios ejerzan su puesto con el interés de mantener la confianza pública y en beneficio del interés público. Nuevamente el modelo es más adecuado en el caso de las funciones administrativas del Estado, donde las funciones están bien definidas (ver cuadro 2, columna 1). Y, por supuesto, esto excluye a los elementos políticos de la administración, especialmente los legislativos, que se han convertido en nuevos canales de participación (Ansell y Gingrich, 2004; Sirianni y Friedland, 2001). En el tipo ideal de "confianza pública", la apertura y la transparencia contribuyen muy poco a la deliberación una vez que el tiempo de la deliberación ha pasado y las decisiones están codificadas en las ramas de la administración. Pero la apertura y la transparencia contribuyen al monitoreo ocasional necesario para certificar que la confianza pública esté garantizada.

Desde la perspectiva democrática, la supervisión de las funciones administrativas del Estado es vista como una forma importante de participación y empoderamiento, especialmente en tanto el Estado moderno funciona como un proveedor monopólico de muchos servicios para los ciudadanos. De hecho, algunos discursos públicos han abordado al problema de la rendición de cuentas en forma insatisfactoria identificando a los ciudadanos como "clientes" y al gobierno como una especie de negocio (Ansell y Gingrich, 2004). Sin embargo, los mecanismos de rendición

<b>Cuadro 2 Técnicas en contra de la corrupción relacionadas con el reforzamiento de la confianza pública y la deliberación</b>		
<i>Técnicas</i>	<i>Dominio</i>	
	Confianza pública (administrativa, basada en el seguimiento (monitoreo) ocasional)	Confianza de segundo orden (política, asegura condiciones de influencia)
Directas, horizontales, no participatorias, inclusión pasiva	Auditorías, supervisión, Sistemas financieros modernos	Apertura, regulaciones internas, regulaciones a conflictos, comités de ética, mercados horizontales de integridad

<p>Indirectas, verticales, participatorias, inclusión activa</p>	<p>Informes y archivos, legislación sobre derecho a la información, leyes para proteger a los "denunciantes" (whistle-blowers) libertad de asociación y de expresión, protección civil a la defensa de derechos gremiales</p>	<p>Reuniones abiertas, audiencias públicas, mercados verticales de integridad</p>
--	---	---

de cuentas que funcionan en los mercados competitivos, casi siempre fallan en el ámbito Estatal, pues la posibilidad de cambiar de proveedor es muy débil<sup>9</sup>.

Así, la "voz" se mantiene como la clave de la supervisión (*monitoring*) por lo que vale la pena preguntarse cuáles son sus condiciones. Hablando de manera general, los individuos se encuentran en desventaja en lo que a supervisión se refiere, pues es difícil decidir cuando se está traicionando la confianza pública (Philip, 2001). Los individuos pueden saber cuando el servicio proporcionado por el gobierno es deficiente, pero no tienen poder para penetrar los círculos internos del trabajo administrativo. Así, muchas de las técnicas anticorrupción basadas en la información son, en palabras de Jeremy Pope, aquellas de rendición de cuentas horizontal: esto es, que las instituciones se controlan y vigilan entre sí usando técnicas como la auditoría, la vigilancia y los sistemas financieros modernos (Pope, 2000; Philip, 2001; Ackerman, 1999). Cuando estos mecanismos se encuentran en el lugar apropiado, ayudan a certificar la confianza pública y los individuos son incluidos de forma pasiva en las funciones administrativas. Los funcionarios sirven, de manera literal, como guardianes del interés público.

<sup>9</sup> Hay algunos casos, sin embargo, en donde los gobiernos locales responden con mecanismos de rendición de cuentas propios del mercado. Por ejemplo, los flujos de ingreso o retiro de residentes pueden funcionar como una forma de referencia para la calidad de vida en una localidad que los gobiernos pueden mejorar o incluso degradar. En los Estados Unidos y Canadá, para poner otro ejemplo, algunos sistemas de escuela pública permiten a los padres elegir la escuela de sus hijos, uno de cuyos efectos es aumentar la sensibilidad de las escuelas hacia las necesidades de los padres.

Pero aun en la arena administrativa existen vías claves para la participación vertical en el monitoreo. Muchos aparatos efectivos en contra de la corrupción, asociados con la apertura y la transparencia, funcionan para constituir agentes ciudadanos, frecuentemente en la forma de grupos vigilantes (*watchdog groups*) y medios de comunicación, pero también como individuos. Así, las leyes de derecho a la información y los requerimientos que tienen las dependencias, mantienen y hacen públicos los archivos y registros en formas inteligibles y convenientes, que tienen el efecto de aumentar el poder de los ciudadanos que se comprometan con las actividades de supervisión, y de esta manera posibilitan la existencia de ciudadanos participantes (asumiendo desde luego que ellos también se benefician de los derechos y la protección que les da la libertad de discurso y asociación) (Cain, et al, 2004b). Los abogados ciudadanos, como los ombudsmen, así como los que están en posiciones más estratégicas y protegidas como los "denunciantes"<sup>10</sup>, facilitan la vías de participación individual.

Los mecanismos de protección para los "denunciantes" son especialmente interesantes pues no sólo favorecen la resistencia de los individuos a participar en tratos corruptos cuando existe presión para hacerlo, sino también hacen riesgoso para los corruptos tomar represalias en contra de un "soplón". Por último, los dispositivos que apoyan a los ciudadanos a fungir como grupos demandantes en el derecho civil, pueden coadyuvar en la acción ciudadana encaminada a reforzar la democracia en aquellos fines públicos con susceptibilidad a generar tratos corruptos, como por ejemplo la "Clean Water Act" de 1972.<sup>11</sup> En cada caso, las técnicas deberían de ser valoradas por el mismo tipo de actores políticos que se benefician de ellas.

## Cargo público y confianza de segundo orden

Empero, el modelo de confianza pública insertado en el concepto de corrupción basado en el mal uso del cargo público, no abarca el papel clave que juegan los mecanismos en contra de la corrupción como facilitadores de las

<sup>10</sup> "Whistleblowers" se refiere a ciudadanos bien informados que dan la voz de alerta sobre algún problema. (N. del T.

<sup>11</sup> Se refiere a la ley que prohíbe arrojar sustancias peligrosas o desechos industriales en las aguas territoriales de Estados Unidos.

dimensiones deliberativas de la democracia. En el tipo ideal de administración (descontando el proceso parlamentario) existe muy poco espacio para la participación deliberativa: el tiempo de la deliberación es cosa del pasado, y sus resultados han sido codificados en las oficinas de la burocracia. En el caso de las dependencias gubernamentales la relación con el "público" es diferente. Debido a que por lo general los funcionarios políticos se involucran en la creación, definición y negociación del interés público, su función democrática es facilitar la inclusión de todos los afectados en este proceso político de creación. Entonces, como sugerí antes, la relación más importante en este caso no es aquella en donde el actor principal, "el pueblo", otorga confianza a los representantes con un objetivo público, porque estos objetivos son, después de todo, típicamente disputados. La confianza es apropiada únicamente dónde los intereses del principal y el agente convergen, y cuándo lo hacen, lo único necesario para que el principal garantice la confianza es el conocimiento de los intereses convergentes (Warren, 1999). En el caso de las funciones políticas, sin embargo, las personas dependen de los representantes para dar razones sobre sus decisiones de tal manera que se pueda juzgar si de verdad los intereses están suficientemente alineados para que el confiar sus intereses esté garantizado. Esta confianza de segundo orden es una condición para la inclusión dentro de la relación principal-agente que dé poder a unos y otros. Si los representantes políticos traicionan de manera deliberada, si sus decisiones son el resultado de tratos oscuros o agendas secretas, los agentes pierden su poder. Están discapacitados para juzgar a sus representantes y hacer que rindan cuentas pues la información que necesitan está escondida. Más aún, pierden su influencia persuasiva sobre sus representantes y dentro de la esfera pública ya que los representantes responden más a las influencias veladas que a las influencias persuasivas.

Cuando colocamos en estos términos el problema de la transparencia y la apertura, debe quedar claro que el combate a la corrupción no es únicamente una cuestión de certificación pública sino uno de inclusión "empoderante" porque favorece la confianza de segundo orden (como está representado en el cuadro 2, columna 2). Pero, al igual que como sucede en los dominios administrativos, los individuos no están bien colocados para certificar la confianza de segundo orden. Por lo tanto, las técnicas horizontales juegan aquí también un papel clave para proporcionar las certificaciones que los ciudadanos necesitan: comités de ética en las legislaturas; leyes

que obligan al descubrimiento de intereses y regulaciones de conflictos de interés. En particular, el descubrimiento de intereses y la regulación de conflictos refieren al problema de las motivaciones de los representantes: tienden a descubrir intereses de tal manera que puedan ser vistos, debatidos y justificados: es decir, convertidos en parte legítima del discurso democrático. Los comités de ética dentro de las legislaturas pueden funcionar para controlar la disposición de los parlamentarios a cumplir con la ética legislativa (D. Thompson, 1995). Además, este tipo de recursos contribuyen a producir lo que Philip llama "mercados en integridad" y a su vez Thompson califica de "poder simbólico" basado en la reputación (Philip, 2001; J. Thompson, 2000). En este caso, la fuerza de persuasión depende en parte, de la integridad de aquél que habla, por lo cual las figuras políticas que intentan tener mayor influencia por ejemplo, dentro de un cuerpo legislativo, encontrarán en ello un incentivo para cultivar una reputación de personas íntegras.

Estas técnicas horizontales -élites vigilándose entre sí-, son presentadas frecuentemente como reemplazos o sustitutos de la participación democrática. Creo que es mejor entenderlas como técnicas que construyen un ambiente político dentro del cual la participación deliberativa puede ser eficaz. Además, algunas de estas técnicas facilitan de manera directa la participación deliberativa, como las leyes de transparencia que fomentan las reuniones e incrementan el uso de la audiencia pública (Ansell y Gingrich, 2004). Pero tal vez en este caso son más importantes los mercados "verticales" de integridad. Desde una perspectiva negativa, las actividades de investigación realizadas por los medios, y la habilidad creciente de los contendientes políticos y grupos para encontrar información, tiende a hacer a las actividades corruptas menos atractivas y más riesgosas. Desde una perspectiva positiva, cuando la integridad se convierte en un recurso, los representantes tienen un incentivo para desarrollar una reputación íntegra. La reputación puede servir para certificar la confianza de segundo orden, la seguridad de que la deliberación es capaz de funcionar como la influencia política que los individuos requieren para participar activamente en la democracia deliberativa.

## Sociedad civil

He argumentado hasta aquí que las instituciones, técnicas y recursos que se utilizan en contra de la corrupción contribuyen a crear participantes ciudadanos y a reforzar su poder. Sugiero, teóricamente, que esto sucede porque estas instituciones, técnicas y recursos se dirigen directamente hacia puntos débiles en la institucionalización de la democracia. Algunas veces, los ciudadanos adquieren poder como participantes individuales: es decir, como votantes o denunciantes (*whistleblowers*) dentro de una organización. Pero más a menudo, se constituyen como grupos organizados: organizaciones o asociaciones de la sociedad civil que funcionan como el tejido conectivo entre la sociedad, el mercado y las instituciones formales del gobierno (Warren, 2001).

Mientras que la literatura sobre la corrupción cada vez más se refiere a la sociedad civil como "participante" en las campañas en contra de la corrupción, hay al mismo tiempo, una confusión generalizada acerca de cómo teorizar sus contribuciones. La confusión no es sorprendente dada la gran variedad de asociaciones y organizaciones que pueden ser contenidas por el concepto de sociedad civil y dado que es innegable que muchos grupos de la sociedad civil son corruptos o sirven como canales para la corrupción (Pope, 2000; Philip, 2001). El Libro de Consulta de Transparencia Internacional es un ejemplo de esta confusión: la sociedad civil es presentada como "la suma total de todas las organizaciones y redes que existen por fuera del aparato formal del Estado. Incluye toda la gama de organizaciones comúnmente identificadas como 'grupos de interés': no solamente ONGs, sino también sindicatos, asociaciones profesionales, cámaras de comercio, religiones, grupos estudiantiles, sociedades culturales, clubes deportivos y grupos informales de la comunidad" (Pope, 2000). Sin embargo, la misma fuente también describe normativamente a la sociedad civil, como compuesta de aquellos grupos que promueven el interés público más que el estrecho interés privado: de esta manera el problema de la corrupción dentro de la sociedad civil es eliminado por definición (2000).

En una descripción metodológicamente adecuada, el concepto de sociedad civil debería de incluir a todas las asociaciones que se forman y mantienen por medio de los propósitos de los miembros más que a través de los mercados o los poderes estatales (Warren, 2001). Desde una perspectiva

normativa, el problema no es sólo que los grupos de la sociedad civil entren en complicidad con la corrupción, sino también que su contribución potencial a desenmascarar a la corrupción poco tenga que ver con sus propósitos manifiestos (2001). Mientras que una teoría completa sobre la relación entre la sociedad civil y la corrupción está más allá de nuestro alcance en este trabajo, cualquier teoría debería de contemplar tres conjuntos de factores. Juntos, estos factores no nos dicen si una organización es corrupta o facilita la corrupción, pero nos ayudarán a distinguir las organizaciones que puedan obtener ganancias de la corrupción de aquellas que tienen los incentivos para combatirla.

**Primero**, ¿las organizaciones controlan los recursos que pueden hacer atractivos a los intercambios corruptos? Es decir, ¿poseen algo que puedan comprometer en intercambios ocultos? Aquellas con acceso a dinero o poder, tendrán esta capacidad. Éstas son, por ejemplo, organizaciones que toman prestado poder del Estado (como lo hacen las organizaciones semi-regulatorias como la Barra Americana de Abogados y los sindicatos) o que están insertas dentro de flujos económicos favorables, generalmente porque sus miembros están colocados de manera favorable en el mercado (como los grupos de negocios o empresarios). Las organizaciones que no tienen estas capacidades se deberán de arreglar con los recursos democráticos de la persuasión, la organización de los votantes, y el trabajo voluntario de sus miembros. El potencial para contribuir en la corrupción es bajo donde hay escaso poder y dinero; en cambio, el potencial para contribuir a la democracia es alto en las organizaciones que deben de trabajar por medio de la persuasión y el trabajo de los voluntarios. Más aún, las organizaciones con poco poder y dinero tienen el incentivo de combatir los flujos encubiertos de dinero y poder, y obligarlos a salir a la luz pública.

**Segundo**, ¿tiene la organización intereses comprometidos (*vested*) en su medio de reproducción? Es decir, ¿la organización busca reproducir su lugar y función? Los ejemplos de organizaciones con intereses comprometidos serían las cámaras de industria y comercio (dinero) los grupos regulatorios como la Barra de Abogados (poder) y los clubes exclusivos (basados en normas y/o conversaciones). ¿En cambio, la organización intenta cambiar el *statu quo* o busca alterar el sistema? Los ejemplos incluirían sindicatos y organizaciones de acción directa (que buscan alterar los mercados), grupos de defensoría pública (que buscan alterar el poder) y grupos contra-hegemónicos como "Orgullo Homosexual" (*Gay Pride*). Las organizaciones

"comprometidas" son más inclinadas a la corrupción que aquellas que no lo están pues tienen incentivos para alcanzar sus objetivos por medio de redes establecidas, y pocos incentivos para dar a conocer sus prácticas como un camino para ejercer influencia. Por el contrario, los grupos no comprometidos tienen un interés en hacer sus causas públicas<sup>12</sup>.

Tercero, ¿los propósitos son públicos o privados? No todos los bienes privados proveen de incentivos para la corrupción, aunque algunos lo hacen: bienes materiales, bienes sectarios --avance ideológico o ganancias para los grupos sectarios-- y progreso profesional. Pero debido a la necesidad de superar los problemas colectivos, los bienes públicos difícilmente se obtienen sino es a través del uso de recursos públicos. Estas distinciones están combinadas en el Cuadro 3, con algunas suposiciones generales de cómo las mismas pueden afectar los potenciales para la corrupción.

<b>Cuadro 3</b>				
<b>Potencial de influencia corrupta a partir de características organizacionales</b>				
Recursos	Comprometidos		No Comprometidos	
	Intereses no públicos	Intereses en bien público	Intereses no públicos	Intereses en bien público
Dinero	Alto	Medio	Medio	Bajo
Poder	Alto	Medio	Bajo	Bajo
Persuasión	Medio	Bajo	Bajo	Bajo

<sup>12</sup> Para una descripción más elaborada de estas distinciones ver Mark E. Warren (2001), *Democracy and Association*, Princeton, Princeton University Press, cap. 5.

### *Paralización de la sociedad civil en el control democrático de la corrupción*

Si estas distinciones tienen algún peso, podríamos pensar que la propensión de la sociedad civil hacia suscribir o combatir a la corrupción dependerá del tipo de organizaciones que constituyen a la sociedad civil y de sus combinaciones. Por supuesto, la existencia de grupos con propensión a la corrupción no significaría, que de hecho contribuyen a la corrupción en ningún sentido. Pero estos grupos son parte de un problema genérico: los Estados, simplemente porque controlan muchos recursos (dinero de los impuestos) y tienen el monopolio sobre otros (regulaciones que afectan a los negocios) dan lugar a la existencia de grupos dedicados a acceder a estos recursos, o a influenciar las regulaciones. Cuando las instituciones democráticas son débiles, los grupos que tienen los recursos, pero no los incentivos para la inclusión encuentran que pueden ganar acceso a los recursos estatales por medio de sobornos, contribuciones a las campañas, favores, redes, relaciones patrón-cliente; es decir, a través de transacciones ocultas en vez de a través de votos y argumentación. Los grupos también se pueden convertir en monopolistas (lo cual les permite no rendir cuentas) de algunos tipos de bienes públicos, obteniendo el poder para operar de forma corrupta, como en el caso del Comité Olímpico. Los grupos como éstos descansan en el capital social, pero funcionan en formas antidemocráticas pues sirven para excluir: esto es maximizar sus beneficios a costa de otros grupos y externalizar los costos y los daños.

Sucede también, sin embargo, que si las instituciones democráticas son débiles, los grupos que adquieren acceso encubierto al Estado tenderán a ejercer un efecto desmobilizador sobre los grupos que tienen un interés en el combate a la corrupción, lo cual, a su vez, elimina una restricción interna de la sociedad civil —una condición descrita por las celdas inferior izquierda y superior derecha del cuadro 1. Respecto del estado, las percepciones de corrupción, acceso hacia ciertos grupos y otros semejantes, pueden producir alienación política. Por más de una razón, aquellos que tienen pocos recursos tendrán reducida confianza en el gobierno y tenderán a considerar el juego político como algo fijado de antemano. Su actitud cínica generalmente les impide utilizar la votación para impulsar sus intereses como grupo— incluso pueden considerar que hay muy pocas maneras de hacerlo— y estarán mucho más dispuestos a negociar sus votos con patrones que les

ofrezcan algunos bienes, empleos u otros beneficios similares. Estas sociedades civiles pueden ser abundantes en capital social pero de una clase tal que solidifica la corrupción y despolitiza los procedimientos democráticos<sup>13</sup>. (Della Porta y Vannucci, 1999).

## Cómo la sociedad civil se moviliza para controlar la corrupción

¿Cuándo podemos esperar que la democracia ejercida a través de la sociedad civil pueda actuar en contra de la corrupción? Por supuesto, algunas organizaciones de la sociedad civil están específicamente dedicadas a luchar en contra de la corrupción, como Transparencia Internacional, el Centro por la Integridad Pública y muchos otros. Algunas más están consagradas a la ampliación de los procesos democráticos, como la Liga de Mujeres Votantes o la Fundación Kettering y aún hay otras que tienen un interés particular en controlar el soborno en los negocios como la Cámara Internacional de Comercio. Cuando los profesionales de la lucha contra la corrupción se refieren a sus "compañeros de la sociedad civil" generalmente es a estos grupos a los que tienen en mente<sup>14</sup>. En efecto, estos grupos son importantes, pero aún cuando son fuertes representan una parte muy pequeña de la sociedad civil y están integrados mayoritariamente por profesionales. Son grupos importantes para los procesos democráticos pero menos importantes como vehículos de democratización.

Si nos preguntamos, en cambio, cómo el *funcionamiento* de los grupos puede detener la corrupción desde sus inicios, aparece un universo mucho más amplio. Los grupos de la sociedad civil pueden funcionar para cortar de tajo la corrupción si tienen incentivos para usar recursos democráticos —en lugar de recursos corruptos— para hacer cumplir sus propósitos. Algunas instituciones políticas crean estos incentivos: las barreras contra la corrupción y las protecciones para la libre expresión de las ideas y para el derecho de asociación funcionan para reforzar los recursos democráticos de influencia, del mismo modo que lo hacen las leyes de derecho a la información, las

<sup>13</sup> El sistema de corrupción italiano mostró estas características.

<sup>14</sup> OECD, "Fighting Corruption", pp.8-9.

leyes de transparencia y las leyes que protegen las demandas civiles por parte de grupos organizados. Cuando este tipo de instituciones detienen las influencias ocultas, la acción a través de la palabra o el voto se vuelve más efectiva. Esto a su vez, proporciona incentivos para el fortalecimiento de dos clases de grupos: 1), grupos con escasos recursos económicos y de poder pueden, bajo estas circunstancias, transformar el tiempo, el esfuerzo, la organización y la persuasión en influencia política; estos grupos tienen un incentivo para controlar a los grupos que tienen poder o dinero, simplemente porque su única fuente de influencia es democrática. Podríamos esperar, por lo tanto que estos grupos intentarán exponer influencias ocultas para asegurarse de que los recursos que poseen —persuasión, votos y energía de sus integrantes— sigan teniendo valor; 2) grupos orientados hacia los bienes públicos tienen un incentivo adicional para insistir en la exposición pública de procesos e influencias, ya que los bienes públicos solo pueden ser obtenidos a través de la persuasión que soluciona los problemas de acción colectiva. Las acciones de ambos tipos de grupos son recíprocas: los procedimientos democráticos aumentan su efectividad y el aumento de su efectividad da capacidad a los grupos para pelear por sus causas en forma democrática.

Por lo tanto, no es necesario que los grupos de la sociedad civil tengan por misión combatir la corrupción, para funcionar en su contra. Todo lo que la sociedad civil necesita es tener un número suficiente de grupos que logran mejor sus objetivos por caminos democráticos de lo que lo harían por otras vías. Si una sociedad civil contiene suficientes grupos de este tipo, es probable que la cultura política también se altere: la reputación de un grupo que ha peleado dentro de las reglas del juego puede convertirse en un recurso de reputación que aumente al mismo tiempo la efectividad del grupo (Berry, 1999). Por lo mismo, si un grupo es sorprendido en la compra de privilegios, su credibilidad se debilita. Tener conciencia de esto puede aportar incentivos para comportarse en forma democrática, aún a grupos con capacidad para intercambios corruptos. Bajo estas circunstancias, entonces, la sociedad civil puede trabajar sistemáticamente en contra de la corrupción.

## Descentralización del poder

El último mecanismo democrático es la descentralización y desconcentración del poder estatal, generalmente hacia niveles inferiores de gobierno tales como Estados, autoridades regionales y municipalidades. Desde la noción de subsidiariedad utilizada por la Unión Europea hasta el federalismo de los Estados Unidos y los procedimientos participativos de elaboración de políticas públicas, la descentralización del poder se ha justificado como una forma de acercar la gobernanza a la gente, especialmente en aquellas áreas en donde hay cuestiones locales que interesan al público. El argumento común sostiene que cuando las unidades políticas son más pequeñas y más cercanas son más fácilmente controladas por la gente. Sin embargo, es bien conocido que la corrupción en los Estados Unidos y Europa es mayor en los niveles locales y regionales que en niveles superiores (Warner, 2003), y donde la corrupción existe también hay exclusiones que dañan a los procesos democráticos.

Está ampliamente reconocido que la descentralización y la democracia son dos cuestiones muy diferentes (Dahl, 1998). Cuando la descentralización refuerza la participación inclusiva e informada, entonces podemos suponer que otorga poder a aquellos dañados por la corrupción para que luchen en su contra. Pero con frecuencia la descentralización disminuye la participación al mismo tiempo que permite la exclusión doble. Hay cuatro razones por las que esto ocurre que a su vez sugieren las condiciones en las cuales la descentralización puede convertirse en un mecanismo en contra de la corrupción.

### *La dimensión del problema*

La primera razón tiene que ver con el alcance de un problema a debate: algunos asuntos son por su naturaleza de escala amplia como el manejo macroeconómico, la política laboral, las cuestiones ambientales, los refugiados o la seguridad global. Otros, como el diseño urbano o las políticas educativas pueden ser atendidos en una escala más pequeña porque tienen menores efectos secundarios sobre el resto de la sociedad. Las unidades de decisión políticas deben de tener una escala acorde con la de los temas a discusión : es decir, debe incluir y otorgar poder a aquellos afectador. Una

estrategia común de los intereses comprometidos es argumentar por el control local del problema en nombre de la democracia. El reducir la escala de la unidad política, fortalece a algunas organizaciones cuyas actividades tienen efectos amplios, y les permite evadir la responsabilidad por los daños que se causan a aquellos que quedaron fuera de la unidad en la que se toma la decisión. Un ejemplo son los intereses madereros y ganaderos que pelean por el control local de las tierras federales en los Estados Unidos. En estos casos, las unidades políticas formales pierden poder y reducen sus posibilidades de actuar democráticamente. Aun cuando este tipo de acciones dañan a la democracia de manera más general, también se ligan con la corrupción en tanto los excluidos no tienen el poder formal para protestar, exponer o vigilar estos intereses.

### *Poderes equilibrantes*

Un segundo problema es de naturaleza madisoniana: la descentralización del poder tiende a la creación de unidades políticas que se ocupan de un número relativamente reducido de intereses muy fuertes. Los ciudadanos locales pueden, por ello, verse presa de unos cuantos intereses poderosos que superan a los más débiles: De esta manera la posición en favor de los "derechos estatales" permitió la esclavitud y las leyes a favor de la discriminación racial. Cuando el tamaño de la unidad política aumenta es más factible que los intereses dominantes en una localidad sean balanceados por los de otra localidad. Un sistema de contrapesos tiene menos dificultades para controlar democráticamente la corrupción.

### *Transparencia y rendición de cuentas*

Un tercer problema es que los arreglos del poder centralizado tienden a disolver la rendición de cuentas, cosa que puede ser usada por aquellos con intenciones corruptas. En un esquema corrupto en Grenoble, Francia, los funcionarios locales se aprovecharon del hecho de que los proyectos apoyados por Estados Unidos que no rebasaban el millón de dólares no eran sujetos de revisiones centrales. Los contratistas locales y los funcionarios dividían los proyectos de tal manera que cada parte del proyecto no rebasara el límite no sujeto a revisión central (por debajo del millón de dólares), lo que per-

mitía que unos y otros usaran las obras públicas con fines corruptos (Warner, 2003). Además, los funcionarios locales, frecuentemente carecen del entrenamiento para revisar, administrar y controlar proyectos complejos, lo que los lleva optar por la corrupción. De manera más general, Carolyn Warner argumenta que el sistema italiano de regiones autónomas establece la descentralización necesaria para que se produzca la ya famosa corrupción partidista italiana (2003).

Irónicamente, hay casos en los cuales los mecanismos diseñados para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en la práctica permitieron mayor corrupción. En Italia, por ejemplo, un sistema de consejos de auditoría diseñado para aumentar la transparencia en la contratación de las obras públicas sirvió para proporcionar a los políticos la información que necesitaban para extraer más dinero a los contratistas (2003). La lección aquí es que la transparencia funciona cuando hay actores políticos con la organización y los intereses suficientes para usar la información en contra de las prácticas corruptas.

## **Autonomía responsable y legislación reflexiva**

Estos ejemplos demuestran que hay un intercambio entre agencias centralizadas por parte del pueblo y estructuras de poder suficientemente descentralizadas para facilitar la participación. Sin embargo, lo que esto realmente indica es que las estructuras de poder deben estar diseñadas para descentralizar los insumos y la toma de decisiones y centralizar la rendición de cuentas: Archon Fung llama a este modelo "autonomía responsable" (accountable) mientras que otros autores se han referido a él como "legislación reflexiva" (Fung, 2004; Teubner, 1985). La lógica del modelo es que el poder centralizado se puede usar para asegurar el balance de fuerzas en el nivel descentralizado. Es decir, el poder centralizado supervisa al proceso descentralizado que es donde se deciden los asuntos sustantivos. De esta manera, un gobierno puede a través de la ley, proporcionar a los grupos más débiles la fuerza que necesitan para negociar con grupos más fuertes. Las leyes laborales proporcionan esa fuerza al sector del trabajo al permitir la formación de sindicatos y establecer los lineamientos para una negociación justa de sus contratos colectivos. Se ha experimentado igualmente con este

tipo de modelo con relación a las políticas ambientales, la salud pública, y la salud y seguridad ocupacionales (Sirianni y Friedland, 2001). En un caso similar, el de las reformas a la escuela pública en Chicago, los comités de padres de familia los comités de padres y maestros fueron autorizados a supervisar el funcionamiento de cada escuela pública y a tomar decisiones respecto a las mismas. Así, la administración central no toma decisiones sustantivas y solamente garantiza el funcionamiento cotidiano de las escuelas y se asegura de que la democracia funcione en cada una de ellas (Fung, 2004). Por supuesto, el modelo de Chicago presupone que las instituciones centralizadas encargadas de la supervisión se comportan con integridad. Sin embargo, el modelo se beneficia a) de la delegación de funciones sustantivas en un colectivo que tiene múltiples razones para estar interesado en la integridad de la institución, b) de la separación de las decisiones sobre la utilización de los recursos económicos de la fuente de estos. Ambos elementos limitan las oportunidades para la corrupción a través del mantenimiento de incentivos para los procesos democráticos. En ejemplos como los mencionados, la participación democrática es respaldada por garantías y supervisión centralizadas lo cual a su vez fortalece a aquellos que pudieran estar afectados por la corrupción para defenderse de ella.

### **Conclusión: un concepto de la anticorrupción basado en la adquisición de poder**

Aunque las áreas mencionadas no agotan de ninguna manera las posibilidades de la participación democrática, esta revisión, sin embargo, debería de ser suficiente para establecer algunos elementos clave. En el nivel más abstracto, espero haber demostrado que hay un vínculo intrínseco entre las formas democráticas de organizar la participación y las formas de hacer política. Es un vínculo complejo y dialéctico. La corrupción es una de las formas más destacadas por las cuales la democracia "se porta mal" lo cual, como se ha dicho, pone en evidencia que los recursos políticos de la violencia y la coerción han sido domesticados y sumergidos para reaparecer como corrupción. Esta es una razón, sin duda, por la cual las llamadas democracias en transición proporcionan campos fértiles para la corrupción. Al mismo tiempo, la corrupción es una patología que demuestra en cada caso

las fallas de los "empoderamientos" democráticamente justificados. De hecho, el discurso de la corrupción es con mucha frecuencia una manera de hablar sobre los procesos democráticos. Sin embargo, la mayor parte de la literatura sobre la corrupción ha cerrado los ojos a esta dialéctica así como a la "crítica inmanente" que la corrupción representa dentro de la democracia: "inmanente" porque su naturaleza doble refiere justamente a los ideales democráticos que corroe. En contraste el concepto basado en el proceso político —al que me he referido como exclusión doble— identifica los peligros de la corrupción sobre el proceso democrático y conduce a una consistente agenda de reformas que utilice y fortalezca la expansión del poder a la colectividad.

Recibido el 28 de enero del 2005  
Aceptado el 22 de febrero del 2005

## Bibliografía

- Ackerman, Susan- Rose (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Arendt, Hannah, (1965), *On Revolution*, New York, Viking Press.
- Ansell, Christopher y Jane Gingrich (2004), "Trends in Decentralization", Bruce E. Cain, Russell J. Dalton y Susan E. Scarrow (eds.), *Democracy transformed: Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Banfield, Edward (1958), *The Moral Basis of the Backward Society*, New York, The Free Press.
- Berry, Jeffrey M. (1999), *The New Liberalism: The Rising Power of Citizen Groups* Washington, D.C, The Brookings Institution.
- Cain, Bruce E., Rusell J. Dalton y Susan E. Scarrow (eds.), (2004a), *Democracy Transformed: Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Cain, Bruce E., Patrick Egan y Sergio Fabrinni (2004b), "Towards More Open Democracies: The Expansion of Freedom Information Laws", Bruce E. Cain, Rusell J. Dalton y Susan E. Scarrow (eds.), *Democracy transformed: Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Dahl, Robert, (1998), *On Democracy*, New Haven, Yale University Press.
- Della Porta, Donatella y Alberto Vannucci (1999), *Corrupt Exchanges: Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption*, New York, Walter de Gruyter.
- Euben, J. Peter (1989), "Corruption" Terrence Ball, James Farr y Russel L. Hansen (eds.), *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Friedeich, Carl (1989), "Corruption Concepts in Historical Perspective," Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston y Victor T. Levine (eds.) (1989), *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Fung, Archon (2004), *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*, Princeton, Princeton University Press.
- Golden, Miriam A. y Eric C.C. Chang (2001), "Competitive Corruption: Factional Conflict and Political Malfeasance in Postwar Italian Christian Democracy", *World Politics* n° 53.
- Habermas, Jürgen (1996), *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, MIT Press.

Marion Young, Iris (2000), *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.

Moran, J. (2001), "Democratic Transitions and Forms of Corruption", *Crime, Law & Social Change* n° 36.

Philip, Mark (2001), "Access, accountability and authority: Corruption and the Democratic Process", *Crime, Law & Social Change* n° 36.

Philp, Mark (2002), "Conceptualizing Political Corruption", Arnold J. Heidenheimer y Michael Johnston (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New Brunswick, Transaction Publishers.

Pope, Jeremy (2000a), *T1 Sourcebook 2000: Confronting Corruption: Elements of a National Integrity System*, Washington, D.C., Transparency International.

Pope, Jeremy (2000b), *T1 Sourcebook 2000: Organization for Economic Co-operation and Development, Trust in government: Ethic Measures in OECD Countries*. Paris, OECD Publications.

Rabinder James, Michael (2004), *Deliberative Democracy and the Plural Polity*, Lawrence, University of Kansas Press.

Scott, James (1972), *Comparative Political Corruption*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.

Sirianni, Carmen y Lewis Friedland (2001), *Civic Innovation in America: Community Empowerment, Public Policy and the Movement for Civic Renewal*, Berkeley, University of California Press.

Stark, Andrew (2000), *Conflict of Interests in American Public Life*, Cambridge, Harvard University Press.

Teubner, Günther (1983), "Substantive and Reflexive Elements in Modern Law" *Law and Society Review* n° 17, 1983.

Thompson, Dennis (1995), *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*, Washington, D.C., The Brookings Institution.

Thompson, John (2000), *Political Scandal: Power and Visibility in the Media Age*, Cambridge, Polity Press.

Uslaner, Eric (2001), "Trust and Corruption", *Conferencia sobre Escándalos políticos del pasado y el futuro*, University of Salfor.

Warren, Mark E. (1999), "Democratic Theory and Trust", Mark E. Warren (ed.), *Democracy and Trust*, Cambridge, Cambridge University Press.

———(2001), *Democracy and Association*, Princeton, Princeton University Press.

Warner, Carolyn M. (2003), "The Perverse Link Between Decentralization, Democratization and Corruption" Conferencia anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Philadelphia.