ResearchGate

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: https://www.researchgate.net/publication/266325359

# VIII. LA TRAMPA POLÍTICA: LA CORRUPCIÓN COMO PROBLEMA DE ACCIÓN COLECTIVA

**Chapter** · January 2014

CITATIONS
10

READS
550

**1 author:**

Fernando Jiménez
University of Murcia
**65** PUBLICATIONS **781** CITATIONS

SEE PROFILE

**Some of the authors of this publication are also working on these related projects:**



NEW TRUST-CM View project



The challenge of managing the Next Generation EU: threats and weaknesses of the Spanish intitutional framework (CHALLENGES-NGUE) View project

All content following this page was uploaded by Fernando Jiménez on 02 October 2014.

The user has requested enhancement of the downloaded file.

# VIII. LA TRAMPA POLÍTICA: LA CORRUPCIÓN COMO PROBLEMA DE ACCIÓN COLECTIVA

**Fernando Jiménez Sánchez**[1]

**Universidad de Murcia**

**Resumen:** ¿Por qué fracasan las políticas anticorrupción con tanta frecuencia? La mayoría de las medidas anticorrupción que se han venido ensayando en los últimos años están inspiradas por un entendimiento de la corrupción como problema de agencia que da por hecho que el principal siempre está interesado en mejorar su control sobre el agente. Pero esto no suele ocurrir en entornos sociales donde la percepción de la corrupción es alta. El capítulo propone una manera alternativa de entender la corrupción como dilema de acción colectiva y extrae lecciones prácticas para su combate.

**Palabras clave:** corrupción, teoría de la agencia, dilema de acción colectiva, coyuntura crítica, clientelismo, trayectoria de senda.

**Abstract:** Why anti-corruption policies fail so often? Most anti-corruption measures that have been tried in recent years are inspired by an understanding of corruption as a problem of agency. They assume that the principal is always interested in improving its control over the agent. But this does not usually happen in social settings where the perception of corruption is high. The chapter proposes an alternative way to understand corruption as a collective action dilemma and draws practical lessons for combating it.

**Keywords:** corruption, agency theory, collective action dilemma, critical juncture, patronage system, path-dependence.

**Sumario:** 1. La aplicación de la teoría del Agente-Principal al control de la corrupción: de la inevitabilidad de la corrupción al optimismo sobre la posibilidad de su reducción.—2. La corrupción como problema de acción colectiva.—3. Romper el círculo vicioso. La trampa política y las oportunidades de salida.—4. Bibliografía

---

(1) Fernando Jiménez Sánchez (fjimesan@um.es). Profesor Titular de Universidad. Departamento de Ciencia Política y de la Administración. Universidad de Murcia. Esta investigación se ha podido realizar gracias al proyecto de investigación CSO2012-32661 del Plan Nacional de I+D del Ministerio de Economía y Competitividad de España.



23920_GobernabilidadCiudadania.indd 157 11/02/14 09:51

Después de ser durante muchísimos años un problema ignorado, en las últimas décadas la lucha contra la corrupción se ha convertido en un objetivo prioritario de la mayor parte de los organismos internacionales. Han aparecido importantes convenios para obligar a los Estados firmantes a comprometerse en la reducción de la corrupción en todos los ámbitos regionales internacionales destacando la labor de la ONU (UNCAC), la OCDE, el Consejo de Europa (GRECO) o la OEA (MESICIC), entre muchos otros. Recientemente, incluso la Unión Europea se ha animado a poner en marcha un instrumento que permita alentar a los distintos estados miembros a combatir la corrupción. Se trata del «Informe Anticorrupción de la UE» que impulsa la Comisión Europea y cuya primera edición verá la luz antes de que termine 2013.

El giro en la actitud hacia el fenómeno ha sido por tanto espectacular. Es consecuencia de un cambio radical en la manera de entender los factores que explican el desarrollo económico y social de los países. Tras el paradigma estrictamente económico de la acumulación de recursos que informó las políticas del fracasado «Consenso de Washington», se ha desarrollado un nuevo paradigma, ejemplificado por el extraordinario éxito del libro de Daron Acemoglu y James Robinson (2012), que pone un énfasis muy especial en la decisiva importancia de las instituciones políticas para explicar la prosperidad económica de las sociedades. De acuerdo con el nuevo consenso entre académicos y organismos internacionales, la corrupción política es un obstáculo formidable para asegurar el progreso de las sociedades y, por tanto, su combate debe ser un objetivo prioritario de política nacional fomentado y espoleado por el papel de los organismos internacionales.

Estos cambios han dado lugar a toda una «industria» anticorrupción que ha estimulado la puesta en marcha de innumerables experiencias de reformas institucionales en todo tipo de países. Y, sin embargo, buena parte de estas reformas (las bienintencionadas y las que no lo eran tanto), por no decir la gran mayoría de las mismas, presentan un balance no muy alentador. ¿Qué explica que las políticas anticorrupción fracasen con tanta frecuencia? Este capítulo trata de ofrecer una respuesta a tal pregunta. Para ello, se analiza en primer lugar cuáles son las características que comparten muchas de las reformas anticorrupción, que suelen estar basadas en la conocida como teoría del agente-principal, y que dan por hecho que aquellos (el principal) en cuyo nombre actúan los agentes están siempre interesados en controlar a estos últimos. A continuación, se presenta una perspectiva diferente sobre el problema de la corrupción que evita esta debilidad. Finalmente, el último apartado extrae las consecuencias para la lucha contra la corrupción que se desprenden de esta otra forma de entender el fenómeno.



23920_GobernabilidadCiudadania.indd 158 11/02/14 09:51

## 1. LA APLICACIÓN DE LA TEORÍA DEL AGENTE-PRINCIPAL AL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN: DE LA INEVITABILIDAD DE LA CORRUPCIÓN AL OPTIMISMO SOBRE LA POSIBILIDAD DE SU REDUCCIÓN.

Durante muchísimos años y prácticamente hasta el comienzo de la última década del siglo XX, la opinión generalizada sobre la posibilidad de reducir la corrupción en aquellos entornos sociales donde era un fenómeno extendido era muy pesimista. Se pensaba que la corrupción era una especie de endemismo cultural propio de determinadas sociedades contra el que poco podía hacerse salvo aceptar su inevitabilidad. Sin embargo, a finales de los años ochenta empezaron a aparecer algunos trabajos académicos que aplicaban una perspectiva surgida en el ámbito del estudio de la organización empresarial para entender la relación entre los propietarios o accionistas y los ejecutivos que actuaban en su nombre y representación, la teoría de la agencia, al estudio de la corrupción. En este campo, cabe destacar las aportaciones de Susan Rose-Ackerman (1978) o Robert Klitgaard (1988) entre otros muchos autores. Desde este punto de vista, se trataba de analizar cuáles son las condiciones que generan incentivos para los comportamientos corruptos de los individuos y, por tanto, no se mira tanto a los factores de naturaleza cultural o social. Las consecuencias que se derivan de la famosa ecuación de la corrupción formulada por Klitgaard son una muestra suficientemente evidente de esta posición. De acuerdo con Klitgaard,

$$C = M + D - A$$

Es decir, la corrupción (C) equivale a monopolio de la decisión (M) más discrecionalidad (D) menos rendición de cuentas (A). De este modo, cuanto más reducido sea el grupo de actores de quienes depende la decisión sobre el asunto en cuestión (monopolio), cuanto mayor sea el margen de discrecionalidad del que dispongan tales actores para tomar su decisión y, por último, cuantos menos o más ineficientes sean los controles sobre los agentes que toman la decisión, mayor será la probabilidad de que surja la corrupción. El propio Klitgaard (1988) explicita el sentido de su fórmula:

> Ya sea que la actividad sea pública, privada o sin fines de lucro, ya sea que uno esté en Nueva York o en Nairobi, uno tenderá a encontrar corrupción cuando alguien tiene un poder monopolístico sobre un bien o un servicio, tiene el poder discrecional de decidir si alguien lo recibirá o no y en qué cantidad, y no está obligado a rendir cuentas. La corrupción es un crimen de cálculo, no un crimen pasional. En verdad, hay santos que resisten todas las



23920_GobernabilidadCiudadania.indd 159 11/02/14 09:51

> tentaciones, y funcionarios honrados que resisten la mayoría de ellas. Pero cuando el tamaño del soborno es considerable y el castigo, en caso de ser atrapado, es pequeño, muchos funcionarios sucumbirán. El combate contra la corrupción, por lo tanto, empieza con mejores sistemas.

«Mejores sistemas». Es decir, lo que necesitamos para reducir la corrupción es alterar el marco de incentivos en el que actúan autoridades políticas, funcionarios y clientes de las administraciones públicas. Lo conseguiremos si mediante esos cambios institucionales somos capaces de reducir el monopolio sobre la toma de decisiones, la discrecionalidad de quienes toman las decisiones y si hacemos más efectiva la rendición de cuentas. El propio Klitgaard no se ha quedado sólo en el terreno de la reflexión académica y ha hecho grandes esfuerzos en la aplicación práctica de sus ideas en diversos trabajos de consultoría para el Banco Mundial y para diversas administraciones públicas. Algunos de estos esfuerzos, como el que llevó a cabo en el Ayuntamiento de La Paz (Bolivia) de la mano del entonces alcalde Ronald MacLean-Abaroa, han tenido resultados ciertamente prometedores aunque no tuvieran gran permanencia en el tiempo (Klitgaard, 2000).

Por tanto, de acuerdo con los autores que comparten este punto de vista, de lo que se trata es de detectar las causas que permiten que los agentes que actúan en nombre de un principal puedan en la práctica actuar en su propio interés en lugar de en el de aquellos en cuyo nombre actúan: los políticos actuando en nombre de los ciudadanos, el gobierno actuando en nombre del parlamento, o los funcionarios actuando en nombre del gobierno. En esas relaciones de agencia en las que un principal no puede actuar directamente por sí mismo y tiene que confiar en un agente que le represente, la corrupción aflora cuando se dan las condiciones a que se refiere la ecuación de Klitgaard. En esas condiciones, al principal le falta información vital para monitorear la actuación del agente de modo que pueda saber si el comportamiento de éste obedece a sus propios intereses o a los del principal a los que se debe.

De acuerdo con la teoría de la agencia, los problemas de la relación entre agente y principal se concentran en dos ámbitos. Por un lado, es muy infrecuente que principal y agente compartan exactamente los mismos intereses. Normalmente sus intereses son divergentes, lo que se convierte en un incentivo para que el agente decida, si tiene alguna posibilidad para ello, actuar en defensa de sus intereses antes que hacerlo en defensa de los del principal. Por otro lado, no suele ocurrir tampoco que el principal tenga una información perfecta y completa de todo lo que hace el agente en su nombre. Es decir, con frecuencia se produce una asimetría de información entre principal y agente. Estas situaciones brindan oportunidades para que el agente decida actuar en contra de los deseos e intereses del principal.



23920_GobernabilidadCiudadania.indd 160 11/02/14 09:51

Pues bien, los principales problemas de agencia, donde coinciden incentivos y oportunidades para la fraudulenta actuación del agente, se producen en dos momentos: cuando se selecciona al agente que actuará en nombre del principal y, una vez seleccionado éste, cuando el agente actúa en nombre del principal sin que éste tenga un conocimiento completo de todas las acciones de aquél. Se trata de los problemas de la «selección adversa» y del «riesgo moral». El primero tiene lugar cuando el principal selecciona agentes inadecuados para que actúen en su nombre y el segundo cuando el agente decide embarcarse en actividades que van en contra de los intereses del principal. En ambos casos se da una situación de «pérdida de agencia» que desvirtúa la relación entre agente y principal. En el ámbito político, la corrupción sería el fruto de estas situaciones de pérdida de agencia bien por una selección adversa de representantes, bien por la implicación de los representantes en situaciones de riesgo moral. Por tanto, de lo que se trata cuando diseñamos políticas anticorrupción, es de reducir la probabilidad de que se produzcan estas pérdidas de agencia en cualquiera de sus dos formas.

Lo que proponen los teóricos de la agencia para combatir la corrupción es la introducción de reformas que permitan minimizar estos dos problemas. Se trata de poner en marcha mecanismos de control tanto *ex ante* como *ex post* al momento de la selección de los agentes que actuarán en el nombre del principal. Con los mecanismos *ex ante* se trata de reducir el riesgo de seleccionar agentes que tengan una probabilidad alta de corromper la relación de agencia poniendo sus propios intereses por encima de los del principal. Para ello, normalmente se proponen dos tipos de mecanismos. Por un lado, instrumentos que permitan mejorar la información de la que dispone el principal sobre los posibles candidatos a actuar como sus agentes con la intención de que pueda valorar cuáles de estos candidatos pueden tener intereses más divergentes de los suyos propios y/o puedan estar más inclinados a anteponer sus propios intereses a los del principal. La institución del «*advice and consent*» del Senado norteamericano para los nombramientos presidenciales sería un ejemplo de este tipo de mecanismos *ex ante* de mejora de la información disponible por parte del principal. Por otro, un segundo mecanismo de control *ex ante* tiene que ver con la existencia de sanciones adecuadas para penalizar a los agentes que traicionan la relación de confianza con el principal y con la expectativa de que tales sanciones no sólo existen sobre el papel sino que se aplican en la práctica. La probabilidad de que tales sanciones sean suficientemente proporcionadas y se apliquen tiene dos consecuencias beneficiosas según estos autores: hará que muchos potenciales candidatos a agentes con una alta probabilidad de traicionar al principal se lo piensen dos veces antes de decidirse a proponerse para el cargo y/o cambiará las preferencias de los agentes haciendo más improbable que antepongan sus intereses a los del principal.



23920_GobernabilidadCiudadania.indd 161 11/02/14 09:51

En cuanto a los mecanismos de control *ex post*, también se pueden dividir en dos clases de la misma naturaleza: mejora de la información disponible para el principal y existencia de sanciones aplicables en la práctica. En este caso, estos instrumentos se dirigen a minimizar el problema del riesgo moral, es decir, la probabilidad de que el agente, una vez ya en el desempeño de sus funciones, pueda implicarse en actividades corruptas en contra de los intereses del principal. Para ello, se trata de mejorar la información disponible por parte del principal sobre la actuación del agente para que aquél pueda identificar con más facilidad a los agentes corruptos. Un ejemplo de este tipo de mecanismos son las declaraciones de bienes e intereses que determinados representantes tienen que presentar en varios momentos mientras desempeñan su cargo. Se trata de facilitar la detección por parte del principal de comportamientos abusivos o sospechosos. En general todas las medidas que aumentan la transparencia del funcionamiento de las administraciones públicas están dirigidas a ese mismo objetivo. Además, un segundo tipo de mecanismos *ex post* tiene que ver con la introducción de sanciones que permitan castigar los abusos de los agentes. Un ejemplo de esto último podría ser la propuesta que hace la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción para que se introduzca el delito de enriquecimiento ilícito, que permite castigar a aquellos cargos públicos que se enriquecen sin justificación legítima evitando el tantas veces complicado problema de probar la existencia de un soborno.

Con la introducción de este tipo de reformas institucionales, de «mejores sistemas», se trataría de reducir tanto los incentivos como las oportunidades para la corrupción, reduciendo la probabilidad de que los agentes incurran en situaciones de pérdida de agencia. Lo interesante de estas propuestas es que tales reformas pueden, en principio, hacerse en cualquier sistema político o administrativo independientemente de las características culturales, históricas o sociales de la sociedad en la que se introducen las reformas. Esta versatilidad de las reformas basadas en la teoría de la agencia animó durante bastantes años los esfuerzos de muchos actores en la lucha contra la corrupción, organismos internacionales incluidos. Pasamos del pesimismo tradicional de la inevitabilidad de la corrupción al optimismo de que era posible luchar contra la misma mediante la introducción de este tipo de reformas. Y este optimismo fue una fuerza importante que dio lugar a muchísimas innovaciones en esta empresa (como las convenciones internacionales) y a muchas experiencias reformistas.

No obstante, a nadie se le escapa que la introducción de estas reformas en determinados ámbitos por bienintencionadas que sean no producen los resultados esperados. En lugar de reducir los incentivos y las oportunidades para la corrupción, muchas de estas medidas consiguen únicamente una readapta-



23920_GobernabilidadCiudadania.indd 162 11/02/14 09:51

ción de los agentes corruptos a la nueva situación. Si ahora hay más información sobre el propio patrimonio, los bienes que se obtienen de la corrupción se ponen a nombre de otro y así sucesivamente. No me resisto a poner un ejemplo de lo que quiero decir, aunque no sea estrictamente de medidas anticorrupción. Tras el mazazo moral que supuso para toda la sociedad italiana las revelaciones de los procesos conocidos como Mani Pulite, hubo un grupo de asociaciones que promovieron un referéndum para acabar con la financiación pública de la actividad ordinaria de los partidos. Lo que se promovía era que el dinero público sólo pudiera servir para compensar a los partidos por sus gastos electorales, pero en ningún caso para el mantenimiento de sus organizaciones, empleados, locales, etc. Ese referéndum se celebró y sus promotores obtuvieron una victoria incontestable. El referéndum dio lugar a un cambio en la ley de financiación de los partidos y desde entonces los partidos italianos sólo son compensados por los gastos en los que incurren por la celebración de las elecciones. La gracia de la historia es que, pese a este referéndum y al cambio legal consecuente, hoy día los partidos políticos italianos manejan considerablemente más dinero público que antes de la reforma de la ley. Es decir, los partidos italianos se las apañaron para diseñar un sistema de compensación por su participación en las elecciones que les proporciona más dinero público que al que accedían con anterioridad. Lo consiguen al repartirse unos fondos en función de sus resultados electorales e independientemente del gasto de campaña efectivamente realizado.

En definitiva, hay algunos trabajos en estos últimos años, particularmente sobre África, que ponen en cuestión que la puesta en marcha de innovaciones institucionales siguiendo las recetas de la teoría de la agencia haya producido rendimientos claros (Riley, 1998: Rose-Ackerman, 2000, Persson et al., 2013). Además, los análisis empíricos sobre la incidencia de la corrupción han mostrado que sistemas políticos con arreglos institucionales muy semejantes (como, por ejemplo, los que comparten las regiones del norte y el sur de Italia) presentaban niveles de corrupción muy diferentes, lo que restaba credibilidad a las teorías institucionalistas (Tabellini, 2005; Kitschelt y Wilkinson, 2007; Charron y Lapuente, 2011; o, sobre el sector privado, Ichino y Magi, 1999). Hasta el punto de que, como recuerdan Charron y Lapuente (2011, p. 8) diversos especialistas han prestado creciente atención a factores diferentes a las propias instituciones. Así, algunos economistas se han volcado sobre el análisis de factores culturales como los valores morales (Tabellini, 2005 y 2007; Licht, Goldsmith y Schwartz, 2005), mientras que algunos politólogos han girado su interés sobre factores de naturaleza económica como las diferencias en los niveles de desarrollo (Kitschelt y Wilkinson, 2007; Wilkinson, 2007; Krishna, 2007).

¿A qué se debe el escaso éxito de las reformas inspiradas en la teoría de la agencia? En general, estos autores han dado por hecho que el principal siem-



23920_GobernabilidadCiudadania.indd 163 11/02/14 09:51

pre va a estar interesado en controlar al agente para que éste actúe en defensa de sus intereses, por tanto bastaba con introducir mejoras institucionales que redujeran la asimetría de información que permite al agente actuar en su propio beneficio. Sin embargo, lo que encontramos con frecuencia en aquellos lugares donde fracasan estas políticas es que el principal no muestra demasiado interés en controlar la corrupción del agente o, como dicen Persson et al. (2013), encontramos a un principal «sin principios». ¿Cuál es la razón para que esto suceda en tantos lugares?

## 2. LA CORRUPCIÓN COMO PROBLEMA DE ACCIÓN COLECTIVA

En general, las soluciones basadas en la teoría de la agencia suelen funcionar en entornos sociales de baja corrupción donde el comportamiento esperado de los agentes es el respeto a los intereses del principal. Cuando se observan incumplimientos en algunos agentes, normalmente basta con introducir el tipo de reformas comentadas para desincentivar la corrupción de los agentes. En estos entornos, el principal es exigente en la defensa de sus intereses y se esfuerza en controlar a los agentes. Sería el caso, por ejemplo, de los países con un menor nivel de corrupción como los nórdicos. Sin embargo, en muchísimos otros entornos sociales, en realidad en la mayoría de ellos, nos encontramos con una percepción social muy alta sobre la incidencia de la corrupción. La mayor parte de los ciudadanos comparte la expectativa de que los agentes políticos que actúan en su nombre se comportan de forma corrupta y anteponen sus propios intereses a los del principal. El problema aquí es que esta mala opinión sobre los agentes se extiende a todos los que aspiran a serlo. En estos entornos, el principal cree que todos los agentes potenciales están igualmente inclinados a la corrupción. Bajo tales condiciones sociales, las reformas de la teoría de la agencia no son suficientes para reducir la corrupción.

En este tipo de sociedades con alta percepción social de corrupción se ha generado históricamente un círculo vicioso que alimenta la desconfianza social, incentiva el funcionamiento parcial de las instituciones de gobierno y, en definitiva, produce una corrupción enraizada y ubicua que es muy difícil de combatir. De acuerdo con Rothstein y Uslaner (2005), en aquellos sistemas políticos en los que las políticas gubernamentales son ineficientes, parciales (persiguen el beneficio de grupos sociales particulares) y corruptas, se imposibilita el desarrollo de un sentido de solidaridad social y se estimula la confianza particularizada en diferentes grupos sociales por encima de la confianza generalizada en toda la sociedad. Cuando ocurre esto, cuando la confianza



23920_GobernabilidadCiudadania.indd 164 11/02/14 09:51

que prevalece es la que se deposita en la propia familia, clan, etnia o partido político, la política en esa sociedad se convierte en «un juego de suma-cero entre grupos en conflicto» (Rothstein y Uslaner, 2005, pp. 45-46). En estas sociedades no aparecen las normas informales que favorecen la producción de bienes públicos. En su lugar, se instala una práctica social depredadora del «sálvese quien pueda» que imposibilita que las autoridades públicas cuenten con los recursos y los incentivos necesarios como para llevar adelante políticas que fomenten la solidaridad social que hace falta para sentirse partícipe de la misma comunidad. Muy al contrario, las políticas gubernativas vendrán incentivadas por una lógica particularista y parcial que abundará en la espiral del círculo vicioso.

Por el contrario, en sociedades como las nórdicas, se observa una alta correlación entre los bajos niveles de corrupción y los altos niveles que presentan un grupo de variables entre las que destacan la confianza social generalizada (medida generalmente a través del indicador de la Encuesta Mundial de Valores que pregunta a los encuestados hasta qué punto se puede confiar en la sociedad en la que viven en la gente a la que no se conoce personalmente), la igualdad social (tanto en términos de igualdad económica como de igualdad de oportunidades) o la percepción del funcionamiento efectivo e imparcial de las instituciones de gobierno. La confluencia de estos factores y su influencia recíproca habría llevado a que en estas sociedades se desarrollara una suerte de círculo virtuoso que mantiene la corrupción en niveles ínfimos. De este modo, en este grupo de sociedades que ya partían de unos niveles de igualdad social por encima de la media europea, el funcionamiento imparcial de las instituciones de gobierno (al no haber caído los gobernantes en la tentación de desarrollar redes clientelares para eternizarse en el poder), así como el desarrollo de políticas universalistas de bienestar (dirigidas a toda la población en su conjunto y no sólo a los grupos más desfavorecidos), habrían ido alimentando un creciente sentimiento de solidaridad social y de confianza generalizada entre los ciudadanos. A su vez, este alto grado de compromiso y cohesión social habría hecho más fácil la confección de las políticas públicas y su efectiva aplicación práctica, gracias a la aparición espontánea de normas informales favorables a la producción de bienes públicos tales como el respeto a la reglas básicas de convivencia, la aceptación de las obligaciones tributarias, el respeto hacia los espacios públicos o la disposición al activismo social para exigir una respuesta de las autoridades públicas a los nuevos problemas de la comunidad entre otras (Rothstein, 2011).

En las sociedades donde se ha generado un círculo vicioso de la corrupción, el problema no coincide con el diagnóstico hecho por la teoría de la agencia. La corrupción no se debe exclusivamente a un problema de agencia y, por tanto, tampoco puede resolverse con soluciones como las mencionadas



23920_GobernabilidadCiudadania.indd 165 11/02/14 09:51

más arriba que sí valdrían para problemas puntuales de corrupción en entornos como los nórdicos. Allí donde su percepción está muy extendida entre los ciudadanos, el problema de la corrupción coincide más bien con un típico problema de acción colectiva. Por lo tanto si de lo que se trata es de combatir con eficacia el fenómeno, debemos comenzar mejorando nuestro diagnóstico sobre el mismo. ¿En qué consisten los problemas de acción colectiva y cómo hay que tratar de solucionarlos?

Un dilema de acción colectiva se genera en aquellas situaciones en las que, si todos los individuos que forman parte de un grupo humano actúan de manera racional atendiendo a sus propios intereses, a la larga se puede acabar produciendo un problema colectivo que daña a todos los individuos. Se suele recurrir a ejemplos de explotación de bienes comunes para ilustrar la situación. Si unos pescadores maximizan las capturas que hacen de los bancos pesqueros que existen en su zona con la intención de obtener los máximos beneficios en el más corto espacio de tiempo, se ven expuestos al agotamiento de tales bancos con lo que al final todos ellos se verán perjudicados. Ante situaciones así, los pescadores suelen ensayar arreglos institucionales para comprometerse colectivamente en la conservación de los caladeros de los que viven. La clave de la solución del dilema de acción colectiva está ahora en que tales reglas se respeten por todos. Sin embargo, para que este arreglo sea sostenible en el tiempo es necesario que se impidan comportamientos oportunistas, ya que desde un punto de vista egoísta la mejor situación para cada uno de los pescadores individualmente considerados sería que los demás cumplan con la regla de contención de capturas mientras yo me la salto. Pero si todos se comportan de esta manera, se habrá producido otra vez el problema colectivo y el banco de pesca (y el futuro del poblado de pescadores) vuelve a estar en peligro.

Trasladado al terreno de la corrupción, un ejemplo proveniente de una reciente investigación sobre un caso de corrupción urbanística en las Islas Canarias (Jiménez et al, 2012; García-Quesada et al. 2013) nos puede servir de ilustración. Lanzarote ha sido un terreno pionero en España en el ensayo de políticas territoriales sostenibles para impedir una especulación salvaje sobre el suelo que pusiera en peligro los frágiles valores naturales de la isla. En 1991 se aprobó un plan territorial insular con un altísimo consenso social que incluía a los siete ayuntamientos de la isla y a los empresarios del sector turístico. Sin embargo, muy pronto comenzó a observarse que ante una demanda muy elevada de nuevos desarrollos turísticos, las barreras de contención previstas en el plan no funcionaron. Por un lado, determinados promotores inmobiliarios recurrieron a la corrupción para conseguir de algunos alcaldes licencias de construcción que luego han sido anuladas por los tribunales por su ilegalidad. Por otro, muchos alcaldes también utilizaron la no aplicación



23920_GobernabilidadCiudadania.indd 166 11/02/14 09:51

arbitraria del plan territorial en función de las necesidades de muchos vecinos para construir redes clientelares de apoyo. En definitiva, la corrupción y el clientelismo fueron los instrumentos utilizados para evitar la aplicación efectiva del plan territorial en muchas partes de la isla. Mediante estos dos instrumentos muchos particulares consiguieron una posición ventajosa que les permitió saltarse las limitaciones impuestas por el plan, pero a costa de la generación de un importante problema de acción colectiva: poner en riesgo la sostenibilidad de la isla y socavar el funcionamiento imparcial de las instituciones de gobierno.

Como en el ejemplo de los pescadores, cuando los arreglos institucionales no garantizan el sometimiento de todos los miembros del grupo a las mismas reglas y, por tanto, no controlan los comportamientos oportunistas, la coordinación de los intereses individuales no es posible y el grupo se expone a una situación de dilema de acción colectiva. Esto es lo que suele acontecer en aquellos entornos sociales donde los ciudadanos perciben mucha corrupción. Si volvemos por un momento al caso de Lanzarote, podemos entrever las condiciones sociales en las que la corrupción se convierte en un problema de acción colectiva. Si nos fijamos en la Tabla 1, podemos observar la profunda desconfianza que inspiran los agentes políticos y las instituciones públicas a los ciudadanos de Lanzarote. Los datos de la Tabla 1 evidencian que la confianza generalizada —es decir, la disposición a confiar en extraños— es baja, y que la desconfianza en las instituciones políticas es muy alta, salvo en lo que se refiere a las fuerzas del orden. Las expectativas acerca de si los funcionarios resuelven los conflictos de interés adecuadamente son también muy negativas. Además, la percepción de parcialidad en el funcionamiento de las instituciones políticas (y en especial de los ayuntamientos) es muy alta, mientras que la expectativa de que la corrupción se castigue es muy baja. Por último, la creencia en la importancia de contar con los contactos adecuados como el factor clave para prosperar económicamente es compartida por casi el 40 por ciento de la población de Lanzarote.

En un entorno social como éste en el que las expectativas compartidas sobre el comportamiento que cabe esperar tanto de los demás conciudadanos como de los poderes públicos es tan negativo, se hace extremadamente difícil la coordinación de los intereses individuales que podría generar una acción colectiva. Cuando las expectativas compartidas sobre cómo se comportarán los demás son de esta naturaleza, independientemente de cómo valoren estos ciudadanos la corrupción, la tentación para recurrir a ella es mucho más alta que en entornos sociales donde imperan la confianza intersubjetiva y la percepción sobre el funcionamiento imparcial de las instituciones de gobierno. Nada tiene de extraño entonces que, si la gente percibe que vive en un entorno así, aplique una lógica individualista para tratar de solucionar los problemas que le



23920_GobernabilidadCiudadania.indd 167 11/02/14 09:51

**Tabla 1. La cultura de la desconfianza en Lanzarote**

| | | |
|---|---|---|
| **En términos generales, ¿diría que se puede confiar en la mayoría de la gente o que nunca se es lo suficientemente prudente en el trato con la gente?** | | |
| Se puede confiar en la mayoría de la gente | | 27,9 |
| Nunca se es lo suficientemente prudente | | 68,7 |
| NS/NC | | 3,4 |
| **Nivel de confianza en las instituciones de 0 (no confía) a 10 (confianza máxima)** | | |
| | *Promedio* | *Desviación* |
| Gobierno Central | 4,8 | 2,5 |
| Gobierno Regional | 4,7 | 2,5 |
| Cabildo | 4,7 | 2,5 |
| Ayuntamientos | 4,4 | 2,6 |
| Administración de Justicia | 4,5 | 2,6 |
| Policía | 6,4 | 2,1 |
| **¿Cómo debería comportarse un funcionario cuando trata con un familiar o amigo cercano y qué se espera que haga en realidad?** | | |
| | *Debería* | *Se espera* |
| Ayudan a su familiar por encima de cualquier otra consideración | 4,6 | 38,9 |
| Intentan ayudar a su familiar o persona cercana intentando no perjudicar el interés general | 12,2 | 21,5 |
| Se ocupan del caso de manera imparcial | 43,3 | 12,7 |
| Rechazan ocuparse del caso y hacen que otro funcionario se haga cargo | 31,5 | 7,1 |
| NS/NC | 8,4 | 19,9 |
| **¿Está de acuerdo con las siguientes frases?** | | |
| | *De acuerdo* | *En desacuerdo* |
| El sistema judicial en España persigue y castiga a los culpables sin importar quiénes son | 36,5 | 59,9 |
| La gente acomodada recibe un trato fiscal claramente más favorable que el que recibe el ciudadano medio | 83,6 | 12,1 |
| Algunas personas en esta isla reciben un trato de favor por parte de los ayuntamientos y/o el Cabildo | 79,7 | 12,2 |
| En esta isla no se castiga la corrupción | 60,8 | 32,5 |
| **¿Qué es lo más importante para llegar a ser rico en la sociedad española?** | | |
| Tener buenos contactos y cultivarlos | | 39,1 |
| Tener buenas ideas y esforzarse en aplicarlas | | 34,6 |
| Tener suerte | | 22,3 |

FUENTE: Encuesta telefónica de percepción de la corrupción. Trabajo de campo encargado al Instituto Perfiles, realizado desde el 26 al 31 de Junio de 2012. Muestra de Lanzarote: 250 entrevistas



23920_GobernabilidadCiudadania.indd 168 11/02/14 09:51

atañan. El cultivo de los contactos adecuados viene así incentivado por la percepción de cuáles son las verdaderas reglas del juego en un entorno como éste. Cuando impera, como decían Rothstein y Uslaner (2005), la lógica del «sálvese quien pueda», las instituciones políticas no están cumpliendo el que debería ser su papel principal: la coordinación de los intereses individuales hasta permitir la acción colectiva que evite el riesgo de dañar el interés común.

En situaciones así es lógico que el principal no muestre demasiado interés en mejorar su control sobre el agente. Lo que prima es conseguir un acceso privilegiado con el agente de tal modo que me asegure la protección de mis intereses individuales aunque sea a costa de los colectivos. Por esta razón, en este tipo de ámbitos sociales las relaciones de representación política se construyen sobre la base de intercambios clientelares: apoyos políticos en forma de votos o de financiación de campañas o de respaldos mediáticos, etc. a cambio de conseguir un acceso privilegiado a los recursos públicos en forma de empleo, contratos, subvenciones, regulaciones favorables, etc. Es decir, los apoyos políticos se edifican sobre la base de garantizar una vía directa y personalizada a los poderes públicos y no sobre la base de la aplicación equitativa de reglas universales. Pero, precisamente para que los agentes políticos puedan distribuir recursos públicos de manera particularizada y dejen sin aplicación normas generales allí donde les interese, es necesario que los controles a los que se someten tales agentes puedan desactivarse. Por tanto, cuando tratamos de combatir la corrupción en este tipo de entornos sociales con las soluciones proporcionadas por la teoría de la agencia, olvidamos que el principal no está interesado en mejorar los controles sobre el agente. Las reglas de juego son otras: ante la expectativa de que las instituciones y los agentes políticos no actúan con imparcialidad, la meta es conseguir los contactos oportunos que me permitan satisfacer mis intereses. Mientras estas expectativas no cambien, la teoría de la agencia no proporciona verdaderas soluciones para reducir la corrupción.

El gran problema de la lucha contra la corrupción es que las dinámicas sociales que se dan en estos entornos se autorrefuerzan. Es decir, como señalaba Rothstein (2011), en muchas sociedades la corrupción genera una situación de círculo vicioso de la que se hace muy difícil salir. Pero, ¿es posible hacerlo?

## 3. ROMPER EL CÍRCULO VICIOSO. LA TRAMPA POLÍTICA Y LAS OPORTUNIDADES DE SALIDA

Es indudablemente cierto que hoy sabemos mucho más sobre el problema de la corrupción de lo que sabíamos hace sólo 25 o 30 años. Sin embargo, si hay un campo de estudio que esté todavía bastante subdesarrollado es desde



23920_GobernabilidadCiudadania.indd 169 11/02/14 09:51

luego el de los procesos políticos y sociales que hayan dado lugar a una reducción significativa de la corrupción en sociedades que hasta ese momento estaban sometidas a la lógica del círculo vicioso. Tenemos aún escasos estudios sobre este tipo de procesos. No obstante, hay que señalar la labor que están llevando a cabo en los últimos años algunos autores y algunos institutos de investigación en este campo entre los que destacan el *Quality of Government Institute* de la Universidad de Gotemburgo, dirigido por Bo Rothstein, o el *European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building* (ERCAS), que dirige Alina Mungiu-Pippidi.

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

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

Por su parte, tras el análisis de las medidas anticorrupción ensayadas en países europeos que han tenido un mayor éxito, Alina Mungiu-Pippidi (2013) pone un énfasis especial también en las restricciones existentes sobre el poder ejecutivo. Esta autora distingue dos tipos de restricciones diferentes. Por un lado, las medidas disuasorias legales administradas por la maquinaria del Estado como un poder judicial autónomo, responsable y eficaz capaz de hacer



23920_GobernabilidadCiudadania.indd 170 11/02/14 09:51

cumplir la legislación, así como un cuerpo de leyes eficaces e integrales que cubren los conflictos de interés y la aplicación de una clara separación de las esferas pública y privada. Por otro, lo que ella llama medidas disuasorias normativas, que incluyen tanto la existencia de normas sociales que incentivan la integridad pública y la imparcialidad del gobierno, como la vigilancia de las desviaciones de esas normas a través del papel activo y eficaz de la opinión pública, los medios de comunicación, la sociedad civil y un electorado crítico.

El problema práctico consiste evidentemente en saber cómo es posible poner en marcha este tipo de «limitaciones institucionales al poder ejecutivo» partiendo de una situación en la que ya imperan las redes clientelares, el funcionamiento parcial de las instituciones de gobierno y un sentimiento de desconfianza hacia los demás y hacia las instituciones públicas. Nos engañaríamos si no reconociéramos que este problema es verdaderamente peliagudo. Las sociedades que están bajo la lógica del círculo vicioso de la corrupción tienen muy complicado romper esa lógica. Como dicen Charron y Lapuente (2011), estas sociedades están sujetas a una situación de trampa política. Debido al fuerte efecto de dependencia de senda o inercia (*path dependency*) que tiene la consolidación de las redes de patronazgo o clientelismo, no es nada fácil conseguir la mejora de la calidad de las instituciones de gobierno y, con ella, el control de la corrupción. Aún siendo claro que la desaparición de las redes de patronazgo depende de la instauración de sólidos y efectivos constreñimientos al poder de los ejecutivos, este es un paso muy difícil de dar. Como dicen estos autores siguiendo a Wolfgang Müller (2007), un partido político que deseara pasar de una distribución altamente particularizada de servicios públicos a una asignación imparcial, tendría dos difíciles retos ante sí. Primero, tendría que enfrentarse a la oposición de su propia clientela al frustrar las expectativas que ésta habría desarrollado de disfrutar del botín del poder. En segundo lugar, este partido tendría un gran problema de credibilidad para convencer al resto de votantes de que iba en serio y vencer el escepticismo de éstos tras una larga tradición de clientelismo. Ambos obstáculos son realmente complicados de sortear y hacen extremadamente difícil la ruptura de las inercias clientelares y, con ello, la reducción de la corrupción.

Sabemos por tanto cuáles son las políticas que hay que poner en marcha si queremos reducir la corrupción, pero la gran dificultad estriba en saber cuándo será más probable que tales políticas se implanten en un sistema político concreto. Es decir, cuándo será más probable y de qué factores dependerá que haya actores en ese sistema político capaces de escapar de la «trampa política» a la que nos hemos referido. Siguiendo a los autores del neoinstitucionalismo histórico que llamaron la atención sobre los efectos de la trayectoria de senda o *path dependence*, en realidad no se puede elegir el momento en el que se puede romper el círculo vicioso de la corrupción porque no es posi-



23920_GobernabilidadCiudadania.indd 171 11/02/14 09:51

ble vencer esas inercias cuando están en marcha. Sin embargo, lo que nos enseñan estos autores es que hay que estar especialmente atentos a las coyunturas críticas en las que se abren oportunidades para romper con esa lógica. Es en esas coyunturas críticas cuando sí se pueden poner en marcha las reformas oportunas que debiliten las relaciones clientelares y refuercen los controles anticorrupción.

Empieza a haber algunos estudios que nos muestran algunas historias de éxito en ese sentido. Por ejemplo, Teorell y Rothstein (2012) analizan cómo fue posible que Suecia, que no siempre ha sido el paraíso de baja corrupción que conocemos, emprendiera hace más de doscientos años una importante reforma institucional gracias a la cual fueron capaces de transformar el círculo vicioso en uno virtuoso. La coyuntura crítica que abrió la oportunidad para este decisivo cambio fue la humillante derrota sufrida por este país en 1809 a manos de las tropas rusas y por la que perdieron el territorio de la actual Finlandia.

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

En definitiva, la lucha contra la corrupción allí donde se presenta no como un problema de agencia sino como un dilema de acción colectiva es muy complicada porque los actores están sometidos a una situación de trampa política. De este modo, no existen ni los incentivos suficientes para poner en marcha las reformas institucionales precisas ni puede surgir una coalición social con el poder suficiente para impulsarlas. Solamente cuando en este tipo de entornos sociales se atraviesan coyunturas críticas que amenazan las vigentes reglas de juego, se abren oportunidades para sortear la trampa política. En esas coyunturas críticas el sólido equilibrio a que daba lugar el intercambio clientelar queda en entredicho cuando los patrones son incapaces de cumplir con sus compromisos en la distribución de recursos públicos hacia sus clientes. En esa situación los clientes tienen la posibilidad no sólo de protestar por



23920_GobernabilidadCiudadania.indd 172 11/02/14 09:51

no recibir lo esperado, sino que son más capaces ahora de advertir el problema de acción colectiva al que dan lugar unas instituciones políticas que generan estabilidad social pero al alto precio de resultados colectivos subóptimos. Evidentemente, el hecho de que tales oportunidades se presenten no quiere decir que vayan a ser aprovechadas por esas sociedades como revela el ejemplo italiano. La lección para quienes combaten contra la corrupción debería ser la de aprender a advertir cuándo estamos ante tales coyunturas favorables y qué estrategias debemos poner en marcha para no malgastar la oportunidad.

## 4. BIBLIOGRAFÍA


Acemoglu, D. y Robinson, J.A. (2012). *Por qué fracasan los países*. Barcelona: Deusto.

Charron, N. y Lapuente, V. (2011). «Why do some regions in Europe have higher quality of government?». *QoG Working Paper Series* 2011:1.

García-Quesada, M., Jiménez, F. y Villoria, M. (2013). «Can't control/won't control: opportunities and deterrents for local urban corruption in Lanzarote». Unpublished manuscript.

Ichino, A. y Maggi, G. (1999). «Work Environment and Individual Background: Explaining Regional Shirking Differentials in a Large Italian Firm». *NBER Working Papers*, 7415.

Jiménez, F., García-Quesada, M. y Villoria, M. (2012).Corruption in Paradise: the puzzling case of Lanzarote (Canary Islands, Spain). Ponencia presentada al XXII IPSA Congreso Mundial de Ciencia Política, Madrid, 8-12 Julio 2012.

Kitschelt, H. y Wilkinson, S. (2007). *Patrons, Clients and Policies. Patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge: Cambridge University Press.

Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.

— (2000). *Corrupt Cities. A Practical Guide to Cure and Prevention*. ICS Press and World Bank Institute, Oakland, CA. and Washington, DC.

Krishna, A. (2007). «Politics in the middle: mediating relationships between the citizens and the state in rural North India». En Kitschelt, Herbert y Stephen Wilkinson. *Patrons, Clients and Policies. Patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge: Cambridge University Press.

Licht, A.N, Goldsmith, C. y Schwartz, S.H. (2005). «Culture, law, and corporate governance». *International Review of Law and Economics*, 25: 229-255.

Müller, W. C. (2007). «Political institutions and linkage strategies». En Kitschelt, Herbert y Stephen Wilkinson. *Patrons, Clients and Policies. Patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mungiu-Pippidi, A.( 2013). «The Good, the Bad and the Ugly: Controlling corruption in the European Union». Advanced Policy Paper for Discussion in the European




23920_GobernabilidadCiudadania.indd 173 11/02/14 09:51

Parliament. Disponible online en: http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2013/03/ANTICORRP-Policy-Paper-on-Lessons-Learnt-final.pdf

Persson, A., Rothstein B. y Teorell, J. (2013). «Why Anticorruption Reforms Fail. Systemic Corruption as a Collective Action Problem», *Governance* 26(3): 449-471.

Riley, S. P. (1998). «The political economy of anticorruption strategies in Africa». *European Journal of Development Research*, 10 (1): 129-159.

Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.

— (2000). «Is leaner government necessarily cleaner government?». En Joseph Tulchin y Ralph Espach (eds) *Combating corruption in Latin America*. Washington DC: W. Wilson Center Press, 87-104.

Rothstein, B. (2011). *The Quality of Government*. Chicago: The University of Chicago Press.

Rothstein, B. y Uslaner, E. (2005). «All for all: equality, corruption and social trust». *World Politics*, 58 (1): 41-72.

Tabellini, G. (2005). «Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe». *CESifo Working Paper Series*, 1492.

— (2007). «Institutions and culture». *IGIER Working Paper Series,* 330.

Teorell, J. y Rothstein, B. (2012). «Getting to Sweden. Malfeasance and bureaucratic reforms 1720-1850». *QoG Working Paper Series* 2012:18.

Vanucci, A. (2009). «The Controversial Legacy of *'Mani Pulite'*: A Critical Analysis of Italian Corruption and Anti-Corruption Policies». *Bulletin of Italian Politics*. 1(2): 233-64.

Wilkinson, S. (2007). «Explaining changing patterns of party-voter linkages in India». En Kitschelt, Herbert y Stephen Wilkinson. *Patrons, Clients and Policies. Patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge: Cambridge University Press.



23920_GobernabilidadCiudadania.indd 174 11/02/14 09:51