

# Presentación

---

El número especial que hoy sale a la luz es un modesto esfuerzo para situar el tema de la corrupción política en el ámbito del debate de la sociedad, de la Administración y del sistema político español. El fenómeno de la corrupción política ha sido permanente y duradero a lo largo de la historia y, en nuestros días, podemos encontrarlo en sus formas más variadas, con intensidades diferentes y en todos los tipos de sistemas políticos. Viejas democracias y viejas dictaduras, nuevas democracias y países en procesos de transición democrática, todos nos muestran ejemplos de este fenómeno. En las diferentes tradiciones intelectuales y académicas ha sido centro de interés para filósofos, estudiosos de la ética pública, economistas, historiadores, sociólogos y científicos de la política. Todos ellos han intentado describirla, averiguar sus causas, analizar sus consecuencias, dar cuenta de los contextos que favorecen u obstaculizan la corrupción política, incluso formular tipologías de actividades corruptas.

Cierto que hay un acuerdo generalizado de que la corrupción política supone el uso indebido de los cargos públicos para beneficios privados, pero hay poco acuerdo sobre cuáles sean los comportamientos que caracterizarían un mal uso de las posiciones de autoridad o de desempeño de cargos públicos. Para unos es la quiebra de los criterios del interés público (con todas las dificultades que su definición entraña), para otros la simple violación de las normas jurídicas que regulan el comportamiento de los responsables públicos y, finalmente, para algunos más tiene que ver con criterios de mercado y de asignación equitativa de los recursos escasos, la corrupción política como un cálculo racional de costes y beneficios (ROSE-ACKERMAN).

Igualmente debatido es el tema de las posibles causas de la corrupción y los tipos de interacción entre factores individuales (tipos de personalidad, experiencias socializadoras, etc.) y factores culturales —de la cultura política—, sociales, políticos y organizativos. Algunos enfatizan elementos profundos de la naturaleza humana o rasgos de la personalidad y su reflejo en estructuras anómicas en su relación con las normas de conducta. Otros, por el contrario, prestan más atención a factores estructurales de las desigualdades socioeconómicas, de los procesos de modernización y cambio, de las regulaciones jurídicas y de la arquitectura organizativa de las administraciones públicas. Quizás un fenómeno nuevo, y que afecta especialmente a las nuevas democracias, sea el de los cambios habidos en los partidos de masas, la entrada de una nueva clase de políticos con ali-

neamientos de baja intensidad ideológica y manifestando una visión de la política como un negocio equivalente a cualquier otro (los «políticos de negocios» que analiza Donatella DELLA PORTA).

Es cierto que los cambios políticos y los desarrollos económicos producen conflictos entre los viejos y nuevos patrones normativos y abren resquicios de ambigüedad y oportunidad para la práctica de la corrupción. Por otro lado, la ampliación de los espacios de regulación política-pública y el aumento de recursos disponibles son un buen caldo de cultivo para la corrupción política. Sin olvidar que los déficit democrático-cívicos y los niveles de cinismo político tienden a fortalecer las potencialidades de los mecanismos de la corrupción política.

Otro importante ámbito para un debate que aún continúa vigente es el que tiene que ver con las consecuencias políticas de la corrupción. Como se puede ver en los trabajos incluidos en este número, los argumentos que apuntan a la corrupción como un elemento funcional y con consecuencias positivas en nuestros sistemas políticos (engrasar la maquinaria administrativa, acelerar la resolución de expedientes o mejorar la eficacia del sistema político como tal) están en entredicho. Más bien diríamos que, a medio plazo, la corrupción política produce daño a las sociedades y a los gobiernos, erosiona los niveles de legitimidad política y produce cinismo político entre los ciudadanos, a más de los perniciosos efectos económicos que de ella derivan. Quizás lo que hemos aprendido de los estudios más recientes es que la corrupción política produce consecuencias diferentes según el tipo de sistema político de que estemos hablando y de sus niveles de desarrollo. Todo ello nos conduciría a un mapa que vendría caracterizado por sus múltiples formas y variados mecanismos de intercambio corrupto en los diferentes países. Corrupciones estructurales afectando a la estructura misma del Estado o corrupciones rutinarias; corrupciones basadas en redes de parentesco o clientelares o aquellas otras caracterizadas por corresponder a procesos impersonales donde prima la puja más alta; corrupciones *negras, blancas o grises*, como las clasificó HEIDENHEIMER; corrupciones integradoras o corrupciones que crean redes de intereses frente a aquellas otras desintegradoras que no producen tales estructuras. Un dato a tener en cuenta en todos los supuestos es la distinción entre la corrupción realmente presente en un sistema y la percepción que de la misma se tenga y ello nos conduciría a situaciones diferenciadas al calificar las

conductas corruptas. Lo políticamente significativo no es tanto la cantidad de corrupción presente sino la valoración y percepción de la misma por los ciudadanos.

Los trabajos que acompañan este número de la revista GAPP pretenden contribuir no sólo a un mejor conocimiento del fenómeno de la corrupción política, sino, y sobre todo, a determinar cuáles serían las políticas anti-corrupción más adecuadas y eficaces. La literatura especializada nos sugiere al menos cuatro estrategias. En primer lugar, cambios en las normas éticas, en la educación de los ciudadanos y en los mecanismos de control público y *accountability*. Aquí los argumentos sugieren que sólo con un cambio en los valores y en los mecanismos de relación entre los responsables político-públicos y los ciudadanos se puede contribuir a erradicar o, al menos, disminuir la corrupción política. En segundo lugar, políticas de reforma legales y judiciales, en donde se han puesto grandes esfuerzos en los últimos tiempos (normas y regulaciones sobre los partidos políticos y su financiación, sobre la actividad de los funcionarios públicos, sobre los requisitos de la contratación pública, etc.). No obstante, los cambios en el marco legal y las reformas judiciales difícilmente producirán algún efecto si no están acompañadas de otras medidas que las refuercen tales como mecanismos de auditoría e inspección independientes, comisiones de investigación, sanciones y condenas mayores, etc.. En tercer lugar, algunos investigadores argumentan que las estrategias anticorrupción deben orientarse a alterar la relación entre el Estado y el mercado en el sentido de disminuir los mecanismos de regulación y de intervención estatal en la vida económica, puesto que son éstos principalmente los causantes de la corrupción. El dejar que operen los mecanismos de mercado para la distribución de recursos reforzaría la eficiencia del sistema y haría que disminuyera el espacio para la corrupción. Finalmente, hay todo un conjunto de analistas que ponen el énfasis en reformas políticas que pueden ir desde potenciar los órganos colectivos en los centros decisores para evitar la potencial debilidad de los órganos unipersonales a, en segundo lugar, abrir el proceso político y los canales de toma de decisiones a los ciudadanos de tal forma que no sólo

puedan participar en el proceso sino vigilarlo activamente y, finalmente, propuestas encaminadas a la reforma de las administraciones públicas. Estas reformas administrativas intentarían desincentivar las oportunidades de los comportamientos corruptos e irían encaminadas a cambios en las estructuras retributivas, en la formación de los funcionarios, en los sistemas de recompensas y en las sanciones.

La pregunta que podríamos hacernos para terminar esta breve presentación iría encaminada a desentrañar quiénes podrían ser los actores que pusieran en práctica estas políticas anticorrupción, sobre todo si tenemos en cuenta que los mecanismos de limpieza de la corrupción son estrictamente políticos. Políticos en el sentido de que la propia decisión anticorrupción es política, el ámbito de la misma también y las estrategias y fines perseguidos sin duda lo son. Bastaría comparar las formas en que los sistemas políticos confrontan la corrupción para comprobar que son frecuentemente los gobiernos recién instalados (sea como consecuencia de un golpe o en una situación post revolucionaria o simplemente post-electoral) los actores que apoyan y ponen en marcha este tipo de políticas. Por medio de ellas los nuevos gobiernos intentan, en ocasiones deslegitimar al gobierno anterior, en otras descalificar a la oposición política y, en cualquier caso, disminuir los niveles de corrupción presentes y, de esta forma, fortalecer la legitimidad del gobierno establecido. En ocasiones razones internas están detrás de estas políticas anticorrupción. En muchos otros casos son estímulos externos y la presencia de organismos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Transparencia Internacional, etc.) los que constituyen la base para este tipo de estrategias y para el desarrollo de «buenas prácticas».

Espero que la lectura de estos materiales junto a otros publicados en los últimos años estimule la investigación empírica del caso español y permita mejorar las imperfecciones de nuestra sólida democracia.

CARLOS R. ALBA TERCEDOR  
Director