

## EL CÍRCULO VIRTUOSO DE LA GOBERNANZA: LA IMPORTANCIA DE LA CONFIANZA SOCIAL

### Gobernanza y corrupción política en América Latina: las dos caras de la moneda

Según el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado por Transparencia Internacional (el más usado internacionalmente como indicador de la incidencia de la corrupción), en la región de las Américas se encuentran tres de los veinte países más corruptos del planeta: Venezuela, Haití y Nicaragua. En su informe de 2019, Transparencia Internacional (TI) advierte por tercer año consecutivo sobre la ausencia de avances significativos en la región durante la última década. En vista de este panorama de tintes pesimista, cabe preguntarnos: ¿es posible combatir la corrupción de manera eficaz?

La persistencia del fenómeno a escala global debe invitar a la prudencia en lo referido a la reducción de los niveles de corrupción. El estudio de casos de éxito confirma que, pese a ser excepcionalmente poco comunes, este tipo de cambios sociales son factibles bajo ciertas condiciones. En este sentido, la calidad de su gobierno y la escasa prevalencia de la corrupción han convertido a Suecia en paradigma de anticorrupción. No obstante, la situación de Suecia no siempre fue tan idílica como en la actualidad.

Conforme relataban las cartas de Charles Gravier, diplomático francés destinado en Suecia a finales del siglo XVIII, la corrupción había «infectado todos los estados de Suecia, quizá a toda la masa de la nación»<sup>1</sup>. Sin embargo, tras la traumática pérdida del territorio histórico de Finlandia con que culminaron las sucesivas guerras contra el Imperio ruso, se abrió un período de profunda reflexión nacional para identificar las causas de la derrota. Durante la primera mitad del siglo XVIII, queriendo corregir los errores del pasado, los suecos pusieron en marcha un conjunto de reformas que convirtieron una administración pública ineficaz y corrupta en una maquinaria confiable e imparcial.

<sup>1</sup> J. Teorell y B. Rothstein, «Getting to Sweden Part I: Warfare and Malfeasance, 1720-1850», *Scandinavian Political Studies* 48, (enero de 2015: 1-22).



Foto: <https://bit.ly/2ZelRsc>

*La corrupción tiene serias implicaciones en los contextos democráticos de países en vías de desarrollo, pues produce estilos de gobernanza de baja calidad y desigualdades socioeconómicas persistentes. En tanto que debilita los marcos de la gobernanza, limitando la capacidad de respuesta del sector público ante los problemas sociales más acuciantes, la corrupción es un potencial obstáculo para el desarrollo humano.*

En el terreno político, la corrupción es comúnmente definida como el uso indebido o abuso del poder público para la obtención de beneficios privados<sup>2</sup>. No obstante, esta conceptualización generalista está sujeta a interpretaciones subjetivas, pues las prácticas consideradas ilegales o culturalmente como uso indebido o abuso de poder varían ampliamente entre países.

La corrupción puede adoptar formas diversas (sobornos, nepotismo, clientelismo) y tener lugar a diferentes niveles (corrupción a gran o pequeña escala). Aunque la naturaleza multidimensional del fenómeno dificulta formular una definición universalmente válida, los expertos han alcanzado un consenso de mínimos, concibiendo la corrupción como

<sup>2</sup> L. W. Huberts, «A Multi-Approach to Corruption Research», en G. de Graff et al. eds., *The Good Cause: Theoretical Perspectives on Corruption*, (Michigan: Barbara Hills), 146-165.

## Coordinación General

### Margarita Cedeño

Vicepresidenta de la República y  
Coordinadora del Gabinete de Coordinación  
de Políticas Sociales

## Contenido

### Anna Cristina Hernández R.

Directora del  
Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo

### Gustavo Alejandro Oliva A.

Investigador cualitativo del  
Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo

### Jean David de Jesús

Investigador cuantitativo junior del  
Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo

### Yosendi Reyes

Apoyo Técnico de Investigación

## Diseño gráfico y diagramación

### Freddy Alcántara

## Corrección de estilo

### Alexis Peña

### Milena Herazo



VICEPRESIDENCIA  
DE LA REPÚBLICA DOMINICANA



GABINETE DE COORDINACIÓN  
DE POLÍTICAS SOCIALES

ISSN 2613-8891

una forma de ejercicio del poder público sustentada en el favoritismo, especialmente en la ejecución de leyes y políticas. Englobar toda aquella práctica que implica un irrespeto al principio democrático de igualdad ante la ley y la transgresión de estándares profesionales, permite conducir el análisis más allá de las fronteras de períodos históricos o culturas específicas. Numerosos estudios avalan la idoneidad de esta perspectiva, presentando hallazgos donde sobresale que los ciudadanos de países donde la incidencia de la corrupción es alta y prolongada en el tiempo: a) toman una posición moral clara contra la corrupción, b) sus estándares éticos no son diferentes a los que predominan en países con baja corrupción, y c) comprenden sus efectos nocivos sobre la sociedad<sup>3</sup>.

La corrupción tiene serias implicaciones en contextos democráticos de países en vías de desarrollo, pues produce estilos de gobernanza de baja calidad y desigualdades socioeconómicas persistentes. En tanto que debilita los marcos de la gobernanza, limitando la capacidad de respuesta del sector público ante los problemas sociales más acuciantes, la corrupción es un potencial obstáculo para el desarrollo humano. Por ello, el ODS número 16 plantea un horizonte en 2030 donde se haya logrado «reducir sustancialmente la corrupción y el soborno», «crear instituciones eficaces, responsables y transparentes» y «garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades» de la sociedad.



## LAS RAÍCES DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

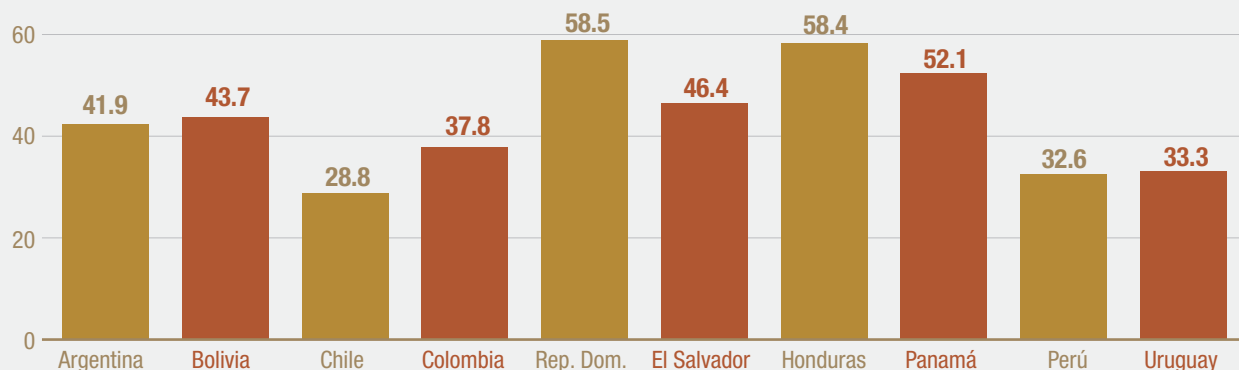
La corrupción es un fenómeno complejo que obedece a múltiples causas. De ahí las grandes dificultades que enfrentan las estrategias anticorrupción convencionales, normalmente diseñadas desde una concepción unidimensional a la hora de abordar con éxito la problemática.

Partiendo de las premisas de la etnografía, centrada en el análisis de los aspectos culturales, la corrupción política se presenta como un fenómeno funcional, es decir, como una práctica social que favorece la adaptación exitosa de las personas a su entorno inmediato<sup>4</sup>. En los países en vías de desarrollo, sobre todo en aquellos caracterizados por elevados niveles de desigualdad y pobreza, los valores sociales predominantes tienden a cristalizar una justificación moral de la corrupción. Dentro de estos contextos, las conductas corruptas son socialmente incentivadas en los procesos de toma de decisiones políticas, pues establecen intercambios que reportan bienestar material a la comunidad y crean vínculos políticos de largo plazo.

3 B. Rothstein y J. Teorell, «Causes of Corruption», *Handbook of Political Corruption*, P. M. Heywood ed., (Nueva York: Routledge, 2015), 212-224.

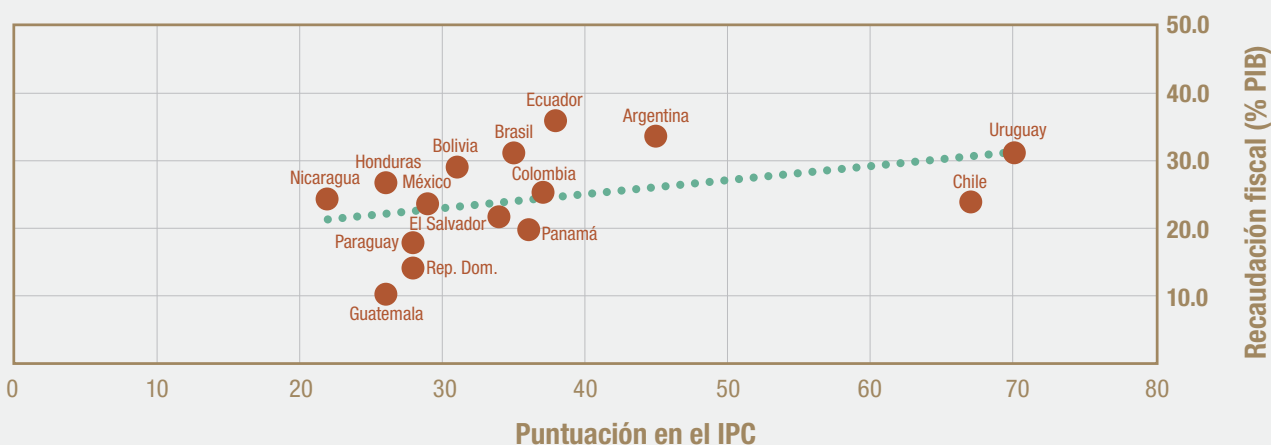
4 B. Rothstein y J. Teorell (2015), ya citados.

**Gráfico 1. Justificación de la corrupción «si resuelve problemas» en países de América Latina 2018 (en %)**



Elaboración propia a partir de datos del Latinbarómetro 2018.

**Gráfico 2. Relación entre la recaudación fiscal y la puntuación del Índice de Percepción de Corrupción (IPC) en América Latina, 2018**



Elaboración propia a partir de datos del *Economic World Outlook Database* del FMI para recaudación y de Transparencia Internacional para el IPC.

En el contexto latinoamericano, marcado por notables desigualdades socioeconómicas, la tolerancia ciudadana hacia la corrupción –entendida como mal menor y vía de movilidad social ascendente–, se encuentra ampliamente extendida, llegando a ser la actitud mayoritaria en algunos países. Un 42% de los casi 20 000 latinoamericanos entrevistados en 2018 por Latinbarómetro, expresaba su acuerdo con la afirmación de «se puede pagar el precio de cierto grado de corrupción, siempre que se solucionen los problemas» (ver Gráfico 1).

En términos generales, la modernización de la estructura social y la disminución de la desigualdad social –esto es, el crecimiento de la población urbana y las clases medias–, erosionan la justificación social de la corrupción. Más concretamente, la evidencia empírica disponible demuestra que un aumento significativo del nivel educativo de la

población desempeña un rol crucial en la capacidad de los países para controlar la corrupción<sup>5</sup>. La existencia de un sistema educativo nacional de calidad, universal y gratuito –al menos en la fase de enseñanza obligatoria–, así como la eliminación de las barreras de acceso a las etapas voluntarias posteriores del ciclo formativo, son precondiciones para impulsar la alfabetización funcional de la ciudadanía. Junto con el incremento de la educación, se expanden el consumo de noticias, un conocimiento más sofisticado sobre los asuntos públicos y las demandas de rendición de cuentas hacia las autoridades políticas. En paralelo, la expectativa de mayores ingresos tiende a crecer entre la población mejor formada, desencadenando presiones favorables a un mayor grado de justicia social que, eventualmente, logran crear una distribución más equitativa de los recursos y atenuar las desigualdades económicas existentes.

<sup>5</sup> E. M. Uslander y B. Rothstein, «Mass education, state-building and equity», *QoG Working Paper Series*, (julio de 2012: 1-41).

En segundo lugar, la perspectiva institucionalista se enfoca en las consecuencias de los distintos tipos de administración pública sobre los niveles de corrupción. Al respecto, la consolidación de maquinarias estatales próximas a la forma neopatrimonialista —caracterizada por una separación difusa entre las esferas pública y privada, las redes clientelares y los intercambios personalistas—, es propensa a convertir en endémicos los comportamientos corruptos<sup>6</sup>. En el escenario latinoamericano, la presencia común de rasgos neopatrimonialista es explicada por el legado del caudillismo poscolonial, forma de conquista y ejercicio del poder —basada en el faccionalismo y el personalismo carismático arbitrario— predominante durante la fase de construcción del Estado<sup>7</sup>. En ciertos Estados, como la República Dominicana, Cuba, Haití, Nicaragua o Panamá, los rasgos neopatrimonialista tornan más evidentes a consecuencia del legado histórico de los regímenes autoritarios de tipo sultanístico que padecieron en el pasado reciente. En contraposición a los regímenes burocrático-militares, los sistemas sultanísticos se destacaron por un estilo hiperpersonalista de gobierno, la aplicación arbitraria de la ley y una gestión de los recursos públicos orientada hacia el beneficio de las familias pertenecientes al círculo de poder del dictador<sup>8</sup>.

El modelo burocrático de administración pública, definido por Max Weber en 1922 como aquel que fundamenta su actuación en la aplicación de leyes impersonales y principios de racionalidad<sup>9</sup>, es el propio de los Estados modernos y se opone al neopatrimonialista, pues las dinámicas burocráticas originan instituciones imparciales que dispensan un trato estandarizado a sus ciudadanos. Esta imparcialidad se manifiesta en un ámbito tan relevante como el empleo público. Contrariamente a la creencia común, las condiciones laborales de los servidores públicos —como el salario— parecen no tener un impacto significativo sobre los niveles de corrupción percibida<sup>10</sup>. En cambio, el mayor efecto positivo en la lucha contra la corrupción, se identifica allá donde la arquitectura institucional establece procesos de reclutamiento y promoción basados en el mérito del candidato, configurando con ello un marco de igualdad de oportunidades<sup>11</sup>.

Asimismo, se ha argumentado abundantemente contra el tamaño excesivo del sector público, alegándose que los presupuestos públicos generosos estimulan la búsqueda de rentas estatales<sup>12</sup>. Sin embargo, la evidencia apunta en una

dirección opuesta: los niveles de gasto público se relacionan negativamente con medidas estandarizadas de corrupción percibida, siendo la tendencia general que en los Estados con más recursos la ciudadanía reconozca menores niveles de corrupción. Dicha hipótesis se corrobora también en el espacio latinoamericano (ver Gráfico 2). Comúnmente, en los países con mayor gasto público, la recaudación y la presión fiscal son altas. Esta mayor contribución fiscal individual conlleva un aumento del «sentido de propiedad» de lo público, fortaleciendo la voluntad de combatir la corrupción de las élites<sup>13</sup>.

Finalmente, desde el prisma sociológico, la preocupación se concentra en la influencia que las normas sociales ejercen sobre la prevalencia de la corrupción. En este tenor, la «confianza social generalizada», componente primordial del capital social —entendido como la capacidad de los individuos para coordinar acciones colectivas orientadas a resolver problemas de interés general, producto de las redes de apoyo construidas por la socialización en grupos organizados<sup>14</sup>—, muestra una fuerte correlación positiva con numerosas variables deseables. Según Rothstein y Uslaner (2005: 4-5):

«... A nivel individual, las personas que, en general, creen poder confiar en la mayoría de personas de su sociedad, están más inclinadas a tener una visión positiva de las instituciones democráticas, participar más en política y ser más activos en organizaciones cívicas. También hacen más donaciones caritativas y son más tolerantes con las minorías y las personas distintas a ellas. Las personas confiadas tienden a ser más optimistas sobre su habilidad para influir en sus propias vidas y, no menos importante, sentirse más felices con el rumbo de sus vidas... Observamos el mismo patrón en el nivel societario. Es más probable que las ciudades, regiones y países con más ciudadanos confiados posean instituciones democráticas eficaces, economías más abiertas, mayor crecimiento económico y menos crimen y corrupción»<sup>15</sup>.

En las sociedades del norte de Europa, las más exitosas en el control de la corrupción, la creencia en que «puede confiarse en la mayoría de personas» es ampliamente mayoritaria, siendo sostenida por más del 70 % de la población en países como Finlandia y Dinamarca. En el polo opuesto se ubican algunos países de América Latina, donde se percibe una corrupción generalizada y la creencia dominante es que «uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás» (ver Gráfico 3).

En contextos de desconfianza social generalizada como el latinoamericano, los lazos de solidaridad entre individuos no

6 G. Hyden, «Beyond Governance: Bringing Power into Policy Analysis», *Forum for Development Studies* 33, (abril de 2006: 215-236).

7 H. L. Soifer, *State building in Latin America*, (Nueva York: Cambridge University Press, 2015).

8 J. J. Linz y H. E. Chenavi, *Sultanistic Regimes*, (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998).

9 M. Weber, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, (Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2002).

10 C. Dahlström et al., «The Merit of Meritocratisation: Politics, Bureaucracy and the Institutional Determinants of Corruption», *Political Research Quarterly* 65, (septiembre de 2012: 656-678).

11 C. Dahlström et al. (2012), ya citados.

12 A. Alesina y G. M. Angeletos, «Corruption, Inequality and Fairness», *Journal of Monetary Economics* 52, (septiembre de 2005: 1227-1244).

13 A. Persson y B. Rothstein, «Why Anti-Corruption Reforms Fail: Systemic Corruption as a Collective Action Problem», *Governance* 26, (septiembre de 2012: 449-471)

14 R. Putnam, «Tuning in, tuning out: the strange disappearance of social capital in America», *Political Science and Politics* 28, (diciembre de 1995: 665-683).

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

se dirigen al conjunto de la sociedad, sino que se repliegan en grupos específicos de pertenencia. Esta «confianza social particularizada» en ciertos colectivos, es responsable directa de un dilema de acción colectiva que sabotea cualquier intento de reducir los comportamientos corruptos: las acciones de individuos o grupos concretos contrarias a prácticas sociales predominantes serán ineficaces, generando fuertes desincentivos para la población en general y otros grupos organizados<sup>16</sup>. Así pues, la interacción entre corrupción y confianza particularizada crea una «trampa social», extendiendo la desconfianza hacia las autoridades públicas al cuerpo social en su conjunto y haciendo irresolubles los problemas.



### CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA: EL DECLIVE DE LA GOBERNANZA

Al margen de las ineficiencias de la política pública que pueden derivarse de una asignación de recursos subóptima o de distorsiones en su diseño, la corrupción supone un obstáculo en la consolidación de las frágiles democracias latinoamericanas y mantiene la calidad de sus gobiernos en cotas bajas. En América Latina, la victimización por corrupción tiene efectos perjudiciales sobre las percepciones, actitudes y valores democráticos de la ciudadanía a escala individual y agregada<sup>17</sup>. La victimización por corrupción es considerada el indicador objetivo para la medición del fenómeno, por oposición a la subjetividad de los indicadores de percepción de corrupción, pues cuantifica la frecuencia con que a un ciudadano le es solicitado un soborno mientras hace uso de un servicio público. La victimización por corrupción engloba, por ejemplo, los sobornos solicitados por un miembro de la policía para dejar sin efecto una multa de tránsito, o los sobornos solicitados por un trabajador público para agilizar o dar un trato preferencial en trámites administrativos cotidianos

16 B. Rothstein y E. M. Uslaner (2005), ya citados.

17 B. M. Faughnan y M. A. Seligson, «Corruption in Latin America. A view from the Americas Barometer», en *Handbook of Political Corruption*, P. M. Heywood ed., (Nueva York: Routledge, 2015), 212-224.

como la expedición del pasaporte o la concesión de una licencia.

En primer lugar, mayores niveles de victimización por corrupción inhiben el desarrollo de confianza interpersonal, componente indispensable de una cultura democrática resiliente y consolidada<sup>18</sup>. Este hecho torna de especial relevancia cuando afecta a sociedades con bajos niveles de confianza social generalizada previos, como las latinoamericanas. En segundo lugar, una mayor percepción de la corrupción está fuertemente asociada con menor legitimidad y apoyo al sistema político: en América Latina, los ciudadanos involucrados en un acto de corrupción son quienes con más frecuencia evalúan pobremente el desempeño de las instituciones democráticas de su país y los más reacios a creer en la democracia como mejor forma de gobierno. En contraposición, entre los latinoamericanos que han tenido una experiencia directa con la corrupción, se instalan actitudes favorables hacia métodos no democráticos de gobierno, siendo el colectivo que expresa un apoyo más amplio a los golpes de Estado como mecanismo alternativo de resolución de problemas<sup>19</sup>.

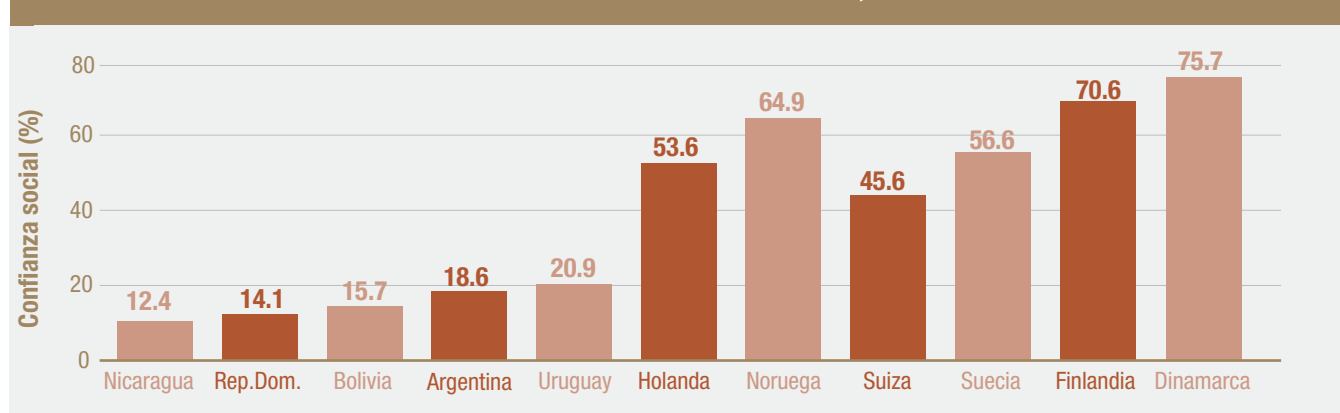
A su vez, la desconfianza interpersonal y el descontento con el funcionamiento de las instituciones democráticas se retroalimentan generando una percepción de corrupción sobredimensionada que tiende a enquistar la problemática. Según ilustra el Gráfico 4, en América Latina existe una gran brecha que separa las cifras de victimización por corrupción y las opiniones ciudadanas sobre el grado en que la corrupción se encuentra extendida. Esta enorme distancia entre la percepción ciudadana y los datos objetivos sobre corrupción obedece a un círculo vicioso de desafección política, en cuya creación y reproducción adquiere especial importancia el sensacionalismo que caracteriza la cobertura mediática de la información política<sup>20</sup>.

18 R. D. Putnam, «What makes democracy work?», en *National Civic Review* 82, (primavera de 1993: 101-117).

19 B. M. Faughnan *et aliter* (2015), ya citados.

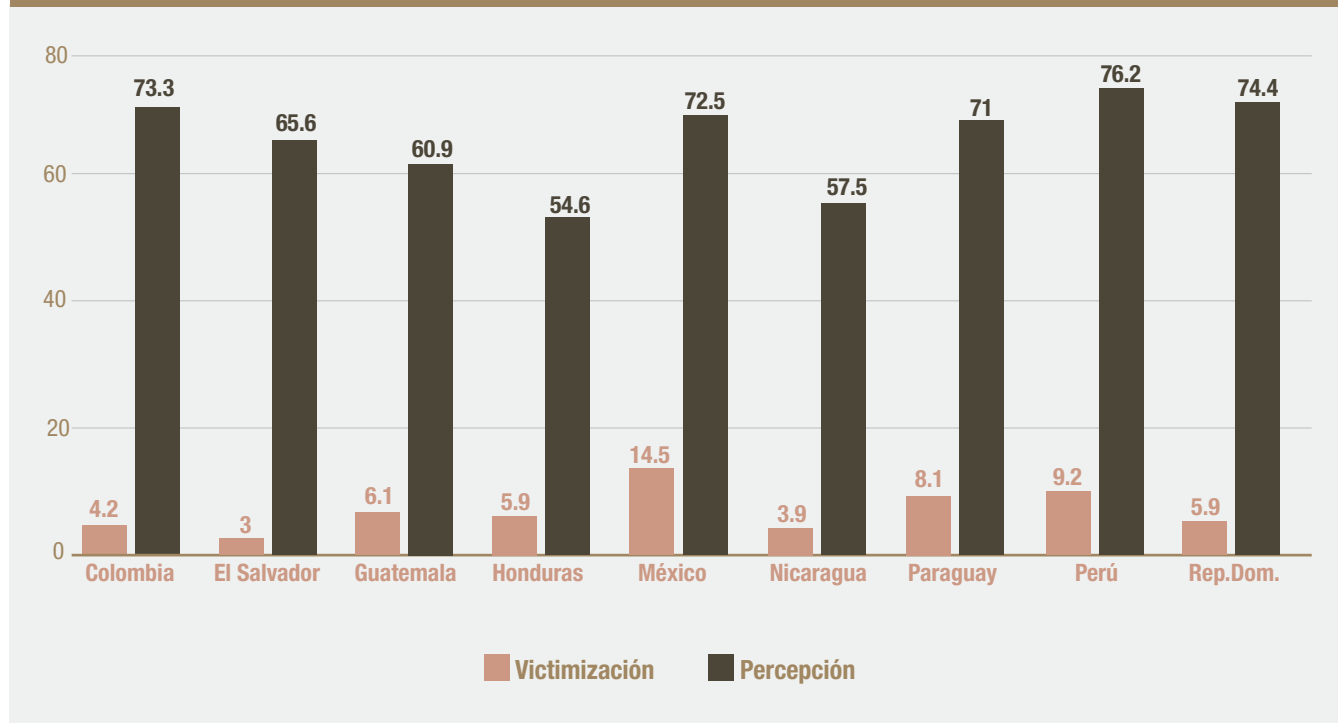
20 M. Vilorio y F. Jiménez, «La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 138, (agosto de 2012: 139-134).

Gráfico 3. Confianza social en el mundo, 2018



Elaboración propia a partir de datos del Latinbarómetro 2018, la Encuesta Social Europea 2018 y el IPC 2018 de Transparencia Internacional.

**Gráfico 4. Victimización por corrupción en el uso de servicios públicos y la percepción de corrupción generalizada en América Latina 2018 (%)**



Nota: La «percepción de corrupción generalizada» refleja la proporción de encuestados respondiendo que la corrupción se encuentra extendida o muy extendida en su país. Elaboración propia a partir del Barómetro de las Américas 2018.

Pese a que la teoría democrática les endosa el rol de «cuarto poder» o guardián de la democracia<sup>21</sup>, la producción científica enfatiza la creciente lógica de maximización del beneficio económico que guía la actuación de los medios de comunicación<sup>22</sup>. Operando bajo la lógica de mercado, más que la defensa del interés público o de altos estándares morales, el propósito de los medios es fidelizar y ensanchar sus audiencias, ofertando un tratamiento noticioso de los asuntos políticos que prioriza el entretenimiento sobre el debate público y los relatos cargados de dramatismo sobre la información neutral<sup>23</sup>. Así pues, los medios construyen una agenda temática, después transferida exitosamente a la opinión pública<sup>24</sup>, donde priman las cuestiones enmarcadas en «narrativas del escándalo»<sup>25</sup>, las cuales, buscando despertar el interés y las pasiones de los espectadores, tienen el efecto en última instancia de reforzar y amplificar predisposiciones previas.

Finalmente, nos referiremos a la «trampa social» o «trampa de la desigualdad» producida por la débil gobernanza que define los contextos con alta percepción de la corrupción.

21 P. Norris, «¿Un círculo virtuoso? El impacto de las comunicaciones políticas en las democracias postindustriales», *Revista Española de Ciencia Política* 4, (enero de 2001: 7-33).

22 J. B. Thompson, *El escándalo político. Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*, (Barcelona: Paidós, 2001).

23 M. J. Canel y K. Sanders, *Morality tales: Political scandal and Journalism in Britain and Spain in the 1990s*, (Nueva Jersey: Hampton Press, 2006).

24 M. E. McCombs, *Setting the Agenda: the Mass Media and Public Opinion*, (Cambridge: Polity Press, 2004).

25 A. Voger y L. Zlater, «This is (not) entertainment! Media construction of political scandal discourses in the 2016 US presidential election», *Media, Culture and Society* 42, (marzo de 2019: 417-432).

Como decíamos, la convergencia de bajos niveles de igualdad económica y bajos niveles de confianza interpersonal crea el caldo de cultivo propicio para una corrupción persistente en el tiempo. En adición, el dilema de acción colectiva que dificulta reducir las prácticas corruptas, obstaculiza también una distribución de la riqueza más equitativa y la igualdad de oportunidades, perpetuando o incluso acrecentando las desigualdades<sup>26</sup>.

En América Latina, la probabilidad de que sean efectivamente puestas en marcha las políticas sociales universales, orientadas a reducir las desigualdades económicas, es escasa. Las políticas universales del bienestar se basan en el entendimiento de que todos los grupos sociales, independientemente de su estatus, comparten un destino común. Por el contrario, un efecto inintencionado de las políticas de lucha contra la pobreza focalizadas exclusivamente en los colectivos vulnerables, es que podría producir conflictividad intergrupala (es decir, entre los diferentes estratos sociales). De un lado, la percepción de desigualdad arraiga la creencia de que los segmentos más acomodados que el propio alcanzan su posición gracias a ventajas injustas; de otro lado, las clases medias y altas, excluidos de los beneficios estatales, ponen resistencia a aumentar su aporte vía fiscal en la financiación de políticas sociales de las que no obtienen retorno.

26 E. M. Uslaner, «Corruption, the Inequality Trap and Trust in Government», en M. Hodge et al. eds., *Political Trust: Why Context Matters. Causes and Consequences of a Relational Concept*, (Essex: ECPR Press, 2012), 141-162.



## ESTRATEGIAS DE SALIDA I: LA TEORÍA DE LA AGENCIA

Hasta la última década del siglo XX, la opinión generalizada sobre la posibilidad de reducir la corrupción en aquellos entornos sociales donde es 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, la aplicación de la teoría de la agencia —proveniente del ámbito de la economía— al estudio de la corrupción, trajo consigo esperanzas renovadas. Este enfoque se ocupa de analizar las condiciones que generan incentivos para los comportamientos corruptos y, por tanto, relega los factores de naturaleza cultural o social. Su premisa mayor: para reducir la corrupción se deben introducir reformas institucionales que alteren el marco de incentivos en el que actúan las autoridades políticas, funcionarios y clientes de las administraciones públicas, reduciendo así el monopolio sobre la toma de decisiones, la discrecionalidad de quienes toman las decisiones y haciendo más efectiva la rendición de cuentas<sup>27</sup>. De hecho, la mayoría de medidas anticorrupción que se vienen ensayando en las últimas décadas se inspiran en la concepción de la corrupción como problema de agencia, siendo esta visión sobre la que se han articulado las reformas promovidas por organismos internacionales como el Banco Mundial o la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción.

Ahora bien, ¿por qué fracasan las políticas anticorrupción con tanta frecuencia en América Latina? ¿A qué se debe el escaso éxito de las reformas inspiradas en la teoría de la agencia? Pese a sus buenas intenciones, la introducción de estas reformas no ha producido los resultados esperados<sup>28</sup>. Lejos de reducir los incentivos y las oportunidades para la corrupción, los agentes corruptos se han adaptado a las nuevas reglas del juego: si la ley obliga al político a transparentar su patrimonio, ésta es eludida transfiriendo la titularidad de los bienes obtenidos de la corrupción a un familiar o testamento<sup>29</sup>.

La crítica a la teoría de la agencia pone el foco en su mismo fundamento: da por hecho que existe un «principal» benevolente (ciudadano) siempre interesado en mejorar su control sobre un «agente» (representante político en quien delega) que, por defecto, tiende a actuar en defensa de sus intereses particulares. Por tanto, introducir mejoras

institucionales reduciría la asimetría de información que permite al agente actuar en su propio beneficio. No obstante, esto no suele ocurrir en entornos sociales como los latinoamericanos, donde la percepción de la corrupción es alta. Aún más, los análisis empíricos sobre la incidencia de la corrupción han mostrado que sistemas políticos con arreglos institucionales semejantes presentaban niveles de corrupción diferentes —por ejemplo, las regiones del norte y el sur de Italia—, lo que resta credibilidad a estas teorías institucionalistas<sup>30</sup>.

Las soluciones basadas en la teoría de la agencia pueden funcionar en entornos sociales de baja corrupción, donde el comportamiento esperado de los agentes es el respeto a los intereses del principal. En estos entornos, el principal es exigente en la defensa de sus intereses y se esfuerza en controlar a los agentes. Es el caso de países como los nórdicos, con bajo nivel de corrupción. 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.

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. En estos entornos, el principal cree que todos los agentes, incluyendo los que aspiran a serlo, están igualmente inclinados a la corrupción. Bajo tales condiciones sociales, las reformas propugnadas por 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 difícil de combatir<sup>31</sup>. En aquellos sistemas políticos en los que las políticas gubernamentales son ineficientes y parciales —esto es, persiguen el beneficio de grupos sociales particulares—, se imposibilita el desarrollo de un sentido de solidaridad social fuerte y se estimula la confianza particularizada en diferentes grupos sociales, por encima de la confianza generalizada en toda la sociedad<sup>32</sup>.



## ESTRATEGIAS DE SALIDA II: LA CORRUPCIÓN COMO PROBLEMA DE ACCIÓN COLECTIVA

Cuando la confianza que prevalece es la que se deposita en la propia familia, facción, clan, etnia o partido, la política en esa sociedad se convierte en «un juego de suma cero

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

28 A. Persson y B. Rothstein (2012), ya citados.

29 F. Jiménez, «La trampa política: la corrupción como problema de acción colectiva», en E. Pastor et aliter eds., *Gobernabilidad, ciudadanía y democracia participativa. Análisis comparado México-España*, (Madrid: Dikyon, 2013), 157-175.

30 N. Charron y V. Lapuente, «Why do some regions in Europe have higher quality of Government», *QoG Working Papers Series 7*, (enero de 2011).

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

32 F. Jiménez (2013), ya citado.

entre grupos en conflicto»<sup>33</sup>. En estas sociedades no aparecen las normas informales que favorecen la producción de bienes públicos. En su lugar, se instala una práctica social depredadora de «sálvese quien pueda» que imposibilita que las autoridades públicas cuenten con los recursos y los incentivos necesarios para llevar adelante políticas que fomenten la solidaridad social que hace falta para sentirse participe 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, la igualdad social –tanto en términos de igualdad económica como de igualdad de oportunidades– y 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, cuyos cuatro componentes básicos son<sup>34</sup>:

1. Niveles de igualdad social por encima de la media europea.
2. Funcionamiento imparcial de las instituciones de gobierno, no habiendo sucumbido los gobernantes a la tentación de desarrollar redes clientelares que les aseguren prolongar su estancia en el poder.
3. Desarrollo de políticas sociales universales de bienestar, dirigidas al conjunto de la población y no sólo a los grupos más desfavorecidos.
4. Creciente sentimiento de solidaridad social y de confianza generalizada entre los ciudadanos.

A su vez, este alto grado de compromiso y cohesión social alcanzado, habría facilitado la confección de las políticas públicas universales 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 las reglas básicas de convivencia, la aceptación de las obligaciones tributarias, el respeto hacia los espacios públicos o la predisposición al activismo social en exigencia de una respuesta de las autoridades públicas ante nuevos problemas de la comunidad<sup>35</sup>.

33 B. Rothstein y M. Uslander (2005), ya citados.  
34 B. Rothstein (2011), ya citado.

35 E. Ostrom, «Collective Action Theory», en C. Boix et aliter eds., The Oxford Handbook of Comparative Politics, (Oxford: Oxford University Press, 2009), 98-116.

**Gráfico 5. Círculo virtuoso y vicioso de la gobernanza**



Elaboración propia a partir de B. Rothstein (2011), ya citado.



Por tanto, si pretendemos combatir con eficacia el fenómeno, debemos comenzar mejorando nuestro diagnóstico. ¿En qué consisten los problemas de acción colectiva y cómo pueden solucionarse? En esencia, 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<sup>36</sup>.

Cuando los arreglos institucionales no garantizan el sometimiento de todos los miembros del grupo a las mismas reglas y, por ende, no controlan o disuaden los comportamientos oportunistas, la coordinación de los intereses individuales es imposible y el grupo se expone a una situación de dilema de acción colectiva. Esto es lo que acontece en entornos sociales donde los ciudadanos perciben mucha corrupción. 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 positiva 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 atañen.

En situaciones así, el principal no muestra demasiado interés en mejorar su control sobre el agente. Lo que prima es conseguir un acceso privilegiado con el agente, de modo que la protección de los intereses individuales quede asegurada, aún si se produce a expensas del interés colectivo. 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, financiación de campañas o de respaldos mediáticos, a cambio de conseguir un acceso privilegiado a los recursos públicos en forma de empleo, contratos, subvenciones o regulaciones favorables. 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.

Para que los agentes políticos puedan distribuir recursos públicos de manera particularizada y dejar sin efecto normas contrarias a su interés, se requieren controles que puedan ser desactivados. 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 actúen con imparcialidad, la meta es conseguir los contactos oportunos que permitan satisfacer intereses particulares de grupos e individuos.

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 retroalimentan. Es decir, en muchas sociedades la corrupción genera una situación de círculo vicioso de la que se hace muy difícil salir. Pero, ¿es posible hacerlo?



## DEL CÍRCULO VICIOSO AL CÍRCULO VIRTUOSO

Los procesos sociopolíticos que han dado lugar a una reducción significativa de la corrupción en sociedades sometidas a la lógica del círculo vicioso son un campo de estudio poco desarrollado. Notables excepciones las encontramos en el trabajo del Quality of Government Institute (QoG) de la Universidad de Gotemburgo en Suecia y el European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (Cercas).

Un elemento clave a la hora de explicar las diferencias en la calidad de los gobiernos entre regiones europeas, presente en aquellas sociedades donde la corrupción está bastante controlada y la lógica social prevaleciente es la del círculo virtuoso, es la aparición en un determinado momento de su evolución histórica, especialmente a lo largo del siglo XIX, de limitaciones institucionales eficaces sobre el poder ejecutivo (en forma de parlamentos, tribunales, medios de comunicación, etc.). Aquellas regiones en las que se consolidaron históricamente redes clientelares 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<sup>37</sup>. En aquellas regiones donde estas restricciones institucionales al Poder Ejecutivo se consolidaron, se dificultó la creación de redes informales de patronazgo por parte de los gobernantes, lo que ha dado lugar a una mejor calidad de sus instituciones de gobierno y, por tanto, a una menor incidencia de la corrupción.

El análisis de las medidas anticorrupción ensayadas con mayor éxito, pone un énfasis especial también en las restricciones existentes sobre el Poder Ejecutivo. Mungiu-Pippidi (2013) distingue dos tipos de restricciones diferentes. Por un lado, las medidas disuasorias legales administradas

36 E. Ostrom (2009), ya citada.

37 N. Charron y V. Lapuente (2011), ya citados.

por la maquinaria del Estado como un Poder Judicial autónomo, responsable y eficaz capaz de hacer cumplir la legislación, así como un cuerpo de leyes eficaces e integrales que cubren los conflictos de interés y una clara separación de las esferas pública y privada. Por otro, las 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<sup>38</sup>.

Romper con la lógica del círculo vicioso, poner en marcha este tipo de «limitaciones institucionales al poder ejecutivo» partiendo de una situación donde predominan las redes clientelares, el funcionamiento parcial de las instituciones de gobierno y un sentimiento de desconfianza hacia los demás y hacia las instituciones públicas, puede resultar complejo debido a la fuerte dependencia de la senda o inercia (*path dependence*) 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.

Según Müller (2007), un partido político que deseara transitar de una distribución altamente particularizada de los 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 público. En segundo lugar, este partido tendría un gran problema de credibilidad para persuadir 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, por ende, la reducción de la corrupción<sup>39</sup>. Para esto, debería producirse un cambio radical y masivo en las creencias de las personas sobre la actuación esperable del resto en cuanto a corrupción: es decir, la mayoría de las personas deberían confiar en que el resto se abstendrá de recurrir a prácticas corruptas en su propio beneficio.

Los mismos autores que nos advierten de la imposibilidad de vencer las resistencias al cambio y las inercias cuando están en marcha (*path dependence*), llaman la atención sobre la aparición de coyunturas críticas en las que se abren ventanas de oportunidad para romper con esa lógica.

La necesidad de estos puntos de inflexión que permitan alcanzar nuevos equilibrios, sugiere que estos cambios no se producen de manera incremental, sino que más bien sería del tipo «*big bang*»<sup>40</sup>.

En definitiva, la lucha contra la corrupción allí donde se presenta 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 necesarias, ni es probable que surja una coalición social con poder suficiente para impulsarlas. Sólo cuando en este tipo de entornos sociales atraviesan por coyunturas críticas que amenazan las vigentes reglas de juego, se abren oportunidades para sortear la trampa política. En esas coyunturas críticas, el sólido equilibrio autosostenido a que daba lugar el intercambio clientelar queda en entredicho, pues los patrones son incapaces de cumplir los compromisos adquiridos con sus clientes para la distribución de recursos públicos.

En esa situación, los clientes tienen la posibilidad no sólo de protestar por no recibir lo esperado, sino que son más capaces 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. La lección para quienes combaten la corrupción debería ser la de aprender a advertir cuándo estamos ante tales coyunturas favorables y qué estrategias debemos poner en marcha para no desperdiciar la oportunidad.



## **BUENAS PRÁCTICAS EN AMÉRICA LATINA: EL CASO URUGUAYO Y SU POTENCIAL APLICACIÓN EN LA REPÚBLICA DOMINICANA**

Al margen de casos históricos como el sueco, ya mencionado, existe un reducido grupo de países que han conseguido gestionar con éxito la corrupción. Dentro de los conocidos como *contemporary achievers*, dos pertenecen a la región latinoamericana: Chile y Uruguay. Actualmente, ambas naciones sudamericanas registran puntuaciones en el IPC que las ubican entre las menos corruptas del mundo, por delante incluso de democracias europeas consolidadas como Italia, España, Portugal y Francia.

De inicio, un factor común a Chile y Uruguay es que poseen las economías más prósperas de América Latina. Según datos del Banco Mundial para 2018, el PIB per cápita chileno asciende a USD 15 924 y el uruguayo a USD 17 278,

38 A. Mungiu-Pippidi, «The Good, the Bad and the Ugly: Controlling corruption in the European Union». *Advanced Policy Paper for Discussion in the European Parliament* (2013). Disponible en: <http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2013/03/ANTICORRP-Policy-Paper-on-Lessons-Learnt-final.pdf>

39 W. C. Müller, «Political institutions and linkage strategies», en H. Kitschelt et al. eds., *Patrons, Clients and Policies. Patterns of democratic accountability and political competition*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

40 B. Rothstein (2011), ya citado.

mostrando un desempeño próximo al del grupo más rezagado de las economías avanzadas. En segundo lugar, ambos países también comparten una larga tradición burocrática en el sentido weberiano —esto es, una administración pública profesionalizada e independiente de los designios políticos—, la cual no fue violentada siquiera por los regímenes autoritarios del pasado reciente.

Por sus extraordinarios resultados y la potencial aplicabilidad al caso dominicano que sugieren algunos paralelismos, nos centraremos aquí exclusivamente en el caso uruguayo. En Uruguay, hasta la década de los años '60, el acceso a los servicios y el empleo público estaba mediado por redes clientelares<sup>41</sup>. No obstante, una serie de cambios institucionales y políticos ocurridos en el período 1970-1990 impulsaron la transición desde un régimen particularista hacia un modelo de gobernanza regido por criterios universalistas. En concreto, el énfasis reformador fue puesto en tres pilares básicos:

1. Sustitución de buena parte de los puestos de libre designación política por personal reclutado mediante procesos competitivos.
2. Establecimiento de un sistema efectivo de contrapesos entre poderes del Estado (*check and balances*), como la elección de los miembros del poder judicial a través de una mayoría parlamentaria cualificada de dos tercios, que precisa de un amplio consenso político.
3. Expansión de las redes de protección social estatal. Ejecución de políticas de bienestar, como la universalización del sistema de salud pública o la ampliación de la seguridad social a trabajadores de la economía informal.

En Uruguay, el detonante de las reformas mencionadas fue una convulsión de naturaleza política. La incursión de una tercera fuerza relevante (Frente Amplio), con una fuerte oferta programático-ideológica, en un sistema bipartidista estable durante décadas, transformó las dinámicas de la competencia política y obligó a las formaciones tradicionales a readaptar sus estrategias electorales, ocasionando una creciente obsolescencia de las lógicas clientelares y su progresivo abandono<sup>42</sup>. Las sinergias producidas por los cambios en diversas esferas, contribuyeron a construir la sociedad más igualitaria de América Latina, propiciando al mismo tiempo un aumento significativo de la confianza social y el apoyo al sistema político, actualmente los más elevados de la región. Ello puede verse reflejado, entre otros aspectos, en una de las recaudaciones más altas —superior al 30 % del PIB— y uno de los niveles más reducidos de evasión fiscal de América Latina.

41 D. Buquet et aliter, «Corruption and politics in Uruguay: from particularism to universalism», *Studies of Changing Societies* 6, (enero de 2012: 146-170).

42 D. Buquet et aliter (2012), ya citados.

La conjunción de estabilidad macroeconómica, crecimiento sostenido y política social de los últimos 15 años, han sentado las bases del incipiente proceso de modernización de la sociedad dominicana. Durante este período, el significativo descenso de la pobreza ha llegado acompañado de una disminución en la desigualdad de ingresos que sitúa el Índice de Gini de la República Dominicana por debajo del promedio regional, produciendo un crecimiento de las clases medias. Esta mejora general de las condiciones de vida ha tenido lugar en paralelo a un notable aumento de la inversión pública en educación, elevando considerablemente el nivel educativo de la población más joven con respecto a las generaciones precedentes.

La innegable transformación social en que la República Dominicana está inmersa ha impactado en la visión ciudadana del poder político, fomentando una actitud más crítica con la clase política tradicional y el descontento con el funcionamiento de las instituciones democráticas. Desde 2017, el creciente malestar se ha cristalizado en movilizaciones sociales favorables a la introducción de reformas sistémicas.

Por otra parte, pese a los palpables avances en materia de lucha contra la pobreza, la extraordinaria generación de riqueza no se ha distribuido de manera inclusiva. La persistencia de agudas desigualdades obstaculiza el desarrollo de confianza interpersonal generalizada, la creación de capital social y el fortalecimiento de la cohesión social. En este sentido, la extensión de las redes de protección social estatal, especialmente en momentos de crisis como la que actualmente atraviesa el país por acción del Covid-19, se convierte en un factor clave.

En conclusión, impulsar una mejor gobernanza en la República Dominicana requiere romper con las dinámicas del círculo vicioso. La transición hacia el círculo virtuoso pasa por dos acciones fundamentales: por un lado, la introducción de reformas en la administración pública que modifiquen la percepción ciudadana sobre su funcionamiento, convirtiendo las instituciones democráticas en estructuras imparciales, no personalista y fuente de oportunidades para el conjunto de la sociedad; por otro lado, la puesta en marcha de políticas de bienestar universales que extiendan la cobertura de servicios públicos esenciales más allá de los colectivos más desfavorecidos, como la calidad de la educación y la asistencia sanitaria o los beneficios de la seguridad social hacia los trabajadores informales, fomentando la confianza interpersonal, la cohesión social y la capacidad del sector público para responder ante las principales problemáticas nacionales.



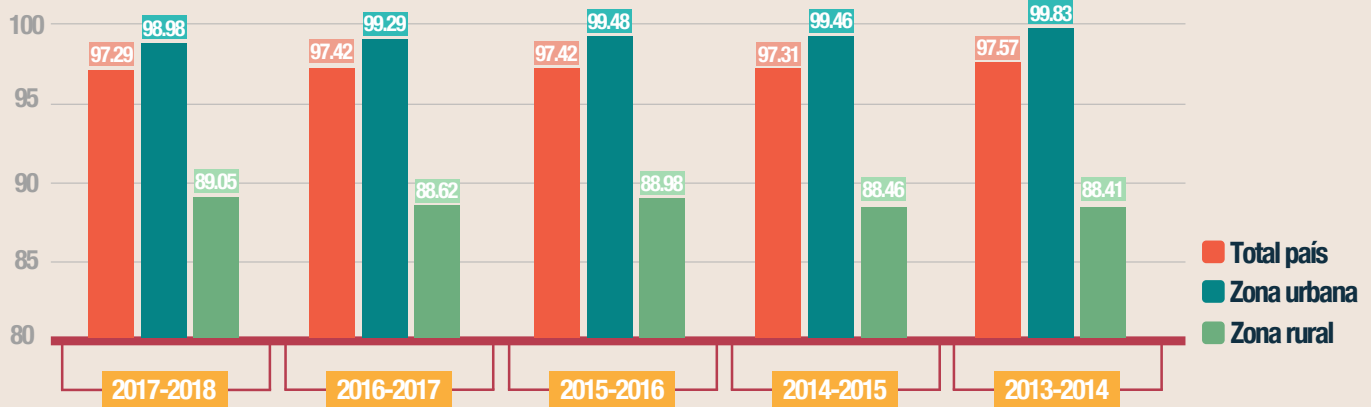
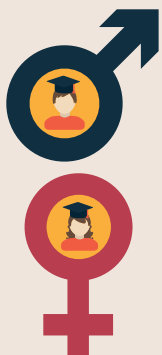
## OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EDUCACIÓN DE CALIDAD

El Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 4 de **Educación de calidad**, a través de sus diez (10) metas, aspira a garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y, promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. Para esto, se plantea el asegurar que todas las niñas y niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita equitativa y de calidad, así como asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria, entre otras metas.

### Indicador 4.5.1

## ÍNDICES DE PARIDAD DE GÉNERO EN EDUCACIÓN SEGÚN DESAGREGACIONES

Índice de paridad de género (IPG) de los estudiantes matriculados por año lectivo y zona, según provincia, 2010-2011/2017-2018



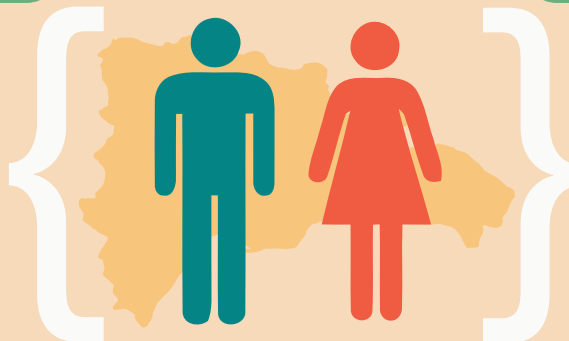
### Provincias con mayor IPG

**Distrito Nacional**  
**100.07**

**Santo Domingo**  
**100.44**

**Pedernales**  
**99.59**

Período 2017-2018



### Provincias con menor IPG

**El Seibo**  
**90.66**

**Elías Piña**  
**88.74**

**San Juan**  
**91.36**

Fuente:  
Oficina Nacional de Estadísticas (ONE).

Imágenes y logos:  
Imágen del indicador y logo propiedad de las Naciones Unidas. Se usaron como apoyo visual y fueron tomados de su portal: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>