

ENSAYO BIBLIOGRÁFICO: *La corrupción política: nuevas aportaciones para un viejo debate* (*)

Ensayo bibliográfico de los siguientes libros:

Arnold Heidenheimer y Michael Johnston (eds.) (2002): *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Jorge Malem (2002): *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Barcelona: Gedisa.

Martin Bull y James Newell (eds.) (2003): *Corruption in Contemporary Politics*, Londres: Palgrave.

Manuel Villoria (2006): *La corrupción política*, Madrid: Síntesis

«La corrupción acompaña al poder como la sombra al cuerpo». Con estas palabras comenzaba Alejandro Nieto (1997) su libro *Corrupción en la España Democrática* justo en un momento, la década de los noventa, en el que los numerosos escándalos de corrupción acaecidos en las principales democracias occidentales habían contribuido a alertar de que aquél no era un fenómeno confinado única y exclusivamente a los países en vías de desarrollo, sino que, por el contrario, su germen podía proliferar en todas las latitudes y culturas del mundo.

Este hecho, unido a una creciente toma de conciencia de los efectos perniciosos que la corrupción genera tanto en regímenes democráticos como no democráticos, dio como resultado una expansión sin precedentes hasta la fecha de la literatura sobre corrupción, así como de los esfuerzos encaminados a controlarla y a combatirla.

Una vez superadas las pioneras teorías sobre corrupción propias de los años sesenta y setenta que, centradas en los países en desarrollo, veían en dicho fenómeno una forma positiva e incluso beneficiosa de contribuir a su modernización (Huntington, 1968, 2002; Scott, 1969) (1), la literatura surgi-

(*) Quiero agradecer a Fernando Aguiar los comentarios y críticas realizados, pues considero que han sido muy valiosos para mejorar el contenido de este ensayo.

(1) Como expone el propio Huntington en el artículo «Modernization and Corruption»,

da en la última década y media del siglo XX, y cuyas pautas se mantienen hasta ahora, representa un importante salto tanto cualitativo como cuantitativo con respecto a épocas anteriores. En primer lugar, el interés por el fenómeno de la corrupción no se ha limitado a los países en vías de desarrollo, sino que dicho interés se ha extendido al estudio de este fenómeno en las sociedades económicamente avanzadas. A excepción del clásico libro compilado por Heidenheimer, *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, que ya en 1970 incluía capítulos referidos a la corrupción en Alemania, Gran Bretaña, Francia y EEUU, la gran mayoría de la bibliografía relacionada con la incidencia de la corrupción en las democracias occidentales data de finales de los años ochenta y principios de los noventa. Desde entonces, resulta difícil encontrar estudios que no incluyan referencias directas o indirectas, bien a los famosos escándalos aparecidos en estos países en los últimos años del siglo pasado, bien a los mecanismos institucionales que se han ido implementando en los mismos para hacer frente a la corrupción. Especialmente prolija en este ámbito geográfico resulta la bibliografía relacionada con la financiación irregular de los partidos políticos, que se ha convertido en uno de los focos más importantes de corrupción en las democracias consolidadas.

Pero, además de este incremento de los trabajos relacionados con las sociedades económicamente más avanzadas, en la literatura más reciente sobre corrupción se observa, asimismo, un creciente interés por las economías en transición tanto de Europa Central y del Este, como del continente asiático, donde las interacciones entre las empresas y el Estado, a causa del proceso privatizador, hacen que el riesgo de corrupción sea muy elevado.

En segundo lugar, en la bibliografía actual sobre la materia ha dejado de tener sentido la idea de que la corrupción entraña determinados beneficios para los países en desarrollo y ha cobrando vigencia una visión mucho más negativa del fenómeno. Como numerosos estudios han corroborado (De Leon, 1993; Della Porta y Vannucci, 1999; Elster, 1989; Rose-Ackerman, 1999), el impacto de la corrupción sobre la economía, la sociedad y el sistema político es del todo perjudicial, constituyendo un indiscutible freno para el crecimiento y el desarrollo de aquellos países menos avanzados y erigiéndose en una importante causa de disfunción en los sistemas democráticos, al favorecer la deslegitimación de sus instituciones (Mauro, 1995). Por tal motivo, la preocupación por el diseño y la puesta en marcha de mecanismos de

incluido en el libro compilado por Heidenheimer y Johnston, «corruption may be one way of surmounting traditional laws or bureaucratic regulations which hamper economic expansion» (HUNTINGTON, 2002: 261).

lucha contra la corrupción ocupan hoy en día un lugar prioritario no sólo en la literatura especializada (Klitgaard, 1998), sino también en las agendas de numerosos gobiernos nacionales y organismos internacionales. En este sentido, son de destacar los esfuerzos que desde organizaciones como la OCDE, el Consejo de Europa y las Naciones Unidas se vienen desarrollando con el objetivo de contribuir a la creación de un marco ético y de control de la corrupción en la esfera internacional mediante la aprobación de convenciones y medidas que posteriormente han de ser ratificadas e implementadas por los Estados miembros. Mención especial merece, asimismo, la organización Transparencia Internacional que, desde su creación en 1993, ha desarrollado una labor encomiable en la lucha contra la corrupción, mediante la publicación anual de importantes documentos, como el Informe Global de la Corrupción, así como de una serie de herramientas que permiten la realización de trabajos comparados, como son el Índice de Percepción de la Corrupción o el Barómetro Global de la Corrupción.

Bien sea porque realmente la corrupción se ha incrementado en las últimas décadas, bien porque lo que se ha producido ha sido un cambio en el estilo periodístico (Jiménez y Caínzos, 2003), unido a una mayor exigencia moral por parte de la sociedad civil (Giddens, 2000; citado en Villoria, 2006: 73), lo cierto es que en los últimos años se ha originado un aumento en la visibilidad de este fenómeno, lo que ha redundado en un incremento verdaderamente importante de la literatura relacionada con sus diversos aspectos.

Una revisión de la misma muestra que existen distintos tipos de corrupción en función del ámbito que se vea afectado por su incidencia, así como una gran variedad de estudios de caso que se centran en una u otra zona del planeta. Dada esta diversidad, este trabajo se centrará en la corrupción política, que, en sentido amplio, no es otra que aquella que afecta a la esfera de lo público, en la que los actores políticos —ejerzan un cargo electo o no— operan (2). Asimismo, se hará especial énfasis en la incidencia de dicho fenómeno en entornos democráticos, ya que, como afirma Heywood (1997: 421), es en éstos en los que sus consecuencias perjudiciales resultan mayores.

Sin pretensión de ser exhaustivos, pero sí con la intención de aportar al lector una visión actualizada de los aspectos más relevantes tratados a día de hoy por la literatura sobre corrupción política, el trabajo que aquí se presenta versa fundamentalmente sobre cuatro obras: dos libros de autor (*La corrupción política*, de Manuel Villoria y *La corrupción. Aspectos éticos, económi-*

(2) VILLORIA (2006), en la línea de PHILP (1997), considera distinta la especificidad de la corrupción política con respecto a los otros tipos de corrupción en virtud del bien esencial dañado, que no es otro que la legitimidad de la propia política.

cos, políticos y jurídicos, de Jorge Malem), en los que se trata esta problemática de manera muy exhaustiva y profunda, con mucha carga de análisis y con un fundamento teórico que, en mayor o menor medida, guía el contenido de sus respectivos discursos; y dos libros de carácter compilado (*Political Corruption. Concepts and Contexts*, editado por Arnold Heidenheimer y Michael Johnston, y *Corruption in Contemporary Politics*, editado por Martin Bull y James Newell) en los que se presentan bien estudios de caso, bien artículos específicos, que contribuyen al conocimiento de aspectos concretos de la corrupción política. En esta línea, Bull y Newell analizan la incidencia y las peculiaridades de este fenómeno en trece democracias occidentales, así como en las instituciones de la Unión Europea, en los países de Europa central y del este, y en el ámbito internacional. Especialmente relevante resulta, asimismo, el libro compilado por Heidenheimer y Johnston, por tratarse de una edición actualizada —y renovada en lo tocante a algunos capítulos— de la clásica obra de 1970 *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, la cual ya fue reeditada en 1989 bajo el título de *Political Corruption: A Handbook* (3). Se trata de un libro muy extenso y heterogéneo en sus contenidos que abarca cuestiones de diversa índole, como el debate en torno a la definición de corrupción, las características del fenómeno en perspectiva comparada, su relación con los procesos de modernización política y económica, el debate sobre la medición del fenómeno, o la incidencia de éste en el continente africano o asiático.

Con objeto de dotar de coherencia a la diversidad de temas, enfoques y autores que se incluyen tanto en ésta como en las otras tres obras de referencia, este texto se estructura en tres epígrafes. En cada uno de ellos se analizan las aportaciones más relevantes procedentes de esta bibliografía en torno a tres aspectos de suma importancia en la literatura sobre corrupción política: el debate sobre la definición del fenómeno, sus principales variedades y, por último, el análisis de sus causas y consecuencias, así como de las principales líneas de actuación para combatirlo. Finalmente, se apuntarán una serie de conclusiones en las que se señalarán posibles vías de desarrollo futuro en el estudio de la corrupción política.

(3) Pese a que se trata de ediciones actualizadas del mismo libro, en la versión de 1970 sólo aparece Heidenheimer como compilador, y en la de 1989, aparece un tercer editor, Le Vine.

QUÉ ES LA CORRUPCIÓN POLÍTICA: APORTACIONES AL DEBATE
SOBRE SU DEFINICIÓN

Definir con relativa exactitud qué se entiende por corrupción política resulta una tarea difícil habida cuenta de la naturaleza oculta y compleja del fenómeno. No obstante, dado que las investigaciones en este campo están muy influidas por cómo se defina el objeto investigado, y dado que un cambio en el contenido de dicha definición puede conllevar una importante variación en la naturaleza de su análisis, la gran mayoría de los estudios sobre corrupción existentes en la literatura inciden en esta cuestión como primer paso a la hora de abordar el fenómeno.

Sin perjuicio de algunas definiciones más novedosas que han sido propuestas con posterioridad, el debate en torno al concepto de corrupción política ha variado poco desde la clasificación establecida en 1970 por Heidenheimer en su introducción al libro *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. Pese al transcurrir de los años, y pese a las numerosas críticas recibidas, dicha clasificación se sigue manteniendo hoy como referente ineludible en la materia, apareciendo tal cual en la obra compilada por el mismo autor en las sucesivas revisiones de 1989 y de 2002.

Según la clasificación de Heidenheimer, es posible distinguir tres tipos de definiciones: las centradas en el abuso del cargo público, las que fijan su atención en el interés general y las que se basan en el mercado. Otras definiciones, como las que plantea Gardiner en su capítulo «Defining Corruption» (Gardiner: 2002), atienden a la importancia de las normas legales y de la opinión pública (4). Sin embargo, ambos criterios pueden ser subsumidos bajo la anterior tipología.

En primer lugar, las definiciones centradas en el abuso del cargo público inciden especialmente en el incumplimiento de sus funciones (normalmente, de las normas jurídicas que las sustentan) por parte de los responsables políticos. Bajo esta categoría se incluirían definiciones como la de Nye (en Heidenheimer y Johnston, 2002: 8), quien considera la corrupción como la conducta desviada de un cargo público a cambio de un beneficio privado, pecu-

(4) En este sentido, Heidenheimer, desde una concepción sociológica e histórica vinculada a la percepción social del fenómeno, distingue en otra de sus clasificaciones entre tres tipos de corrupción: negra, gris y blanca. La corrupción blanca se emplea para referirse a prácticas que no son reconocidas como corruptas ni por la opinión pública, ni por las élites morales de un país. En la corrupción negra existe el mismo consenso, pero al revés: todos, élite moral y ciudadanos, están de acuerdo en estigmatizar ciertas prácticas. El desacuerdo aparece con la opción gris, que implica que lo que unos defienden como corrupción, otros no lo consideran como tal (HEIDENHEIMER, 2002: 161).

niario o no (5); o incluso como la de Malem (2002: 32), quien entiende que el factor clave en la corrupción es la violación de un deber posicional con beneficio extraposicional. Como se ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones (Kurer, 2005; Heywood, 1997), el principal problema que este conjunto de definiciones plantea es que normalmente se hacen depender de criterios legales, que son los que en última instancia permiten distinguir entre lo que se consideran actos corruptos y no corruptos. El riesgo que todo ello comporta es que no siempre lo que establece el sistema legal como corrupción responde a lo que la opinión pública de un determinado país considera como tal. Puede ocurrir que determinadas conductas que no estén tipificadas como delito y, por tanto, en principio no consideradas corruptas, atenten contra la legitimidad de los regímenes políticos y sean rechazadas por la opinión pública. Además, el hecho de que un acto sea legal no siempre significa que no pueda dar lugar a corrupción.

Por otro lado, las definiciones centradas en el interés público o general, entienden que «existe corrupción siempre que alguien que detenta un poder y que es responsable de realizar cierto tipo de cosas (...), decide realizar una acción a favor de cualquiera que le ofrezca dinero u otro tipo de reconocimiento no legalmente previsto y, por lo tanto, deteriora el interés público» (Friedrich, 1989: 15, en Heidenheimer y Johnston, 2002: 9). Las definiciones que van en esta línea son más amplias que las centradas en el abuso del cargo público, dado que no atienden tanto a lo que establece o no la ley (aunque también lo tienen en cuenta, ya que hablan de «acto no legalmente previsto»), como al impacto que produce una acción concreta sobre el interés público. Esto hace que, en principio, no estén libres de juicio normativo —de criterios morales— para entender cuándo se considera que un acto viola dicho interés público y cuándo no. No obstante, y pese a su aparente poca concreción, resultan muy útiles a la hora de analizar algunos tipos de corrupción en los que la trasgresión de la norma y el beneficio obtenido por el acto corrupto no son tan importantes como el perjuicio causado por éste sobre el sistema y sobre la ciudadanía en general. Tal sería el caso, por ejemplo, de la financiación corrupta de los partidos políticos.

Por último, las definiciones centradas en el mercado más que explicar qué es la corrupción, analizan bajo qué circunstancias surge, tomando para

(5) «[La corrupción es entendida] como el comportamiento de un funcionario público que se desvía de los deberes formales propios de su cargo, debido a una ganancia privada que puede estar relacionada con el mejoramiento del estatus, con bienes pecuniarios o personales (familiares o de círculos muy allegados); o que viola normas que proscriben el ejercicio de cierto tipo de influencias de carácter privado» (NYE, 1989: 966).

ello la terminología derivada de los análisis económicos. Consisten en una forma de entender la corrupción —ya que provee de un fructífero modelo, el principal-agente, para explicar cuál es su incidencia—, más que en una manera útil de definirla conceptualmente. Desde la perspectiva que proporciona dicho modelo, la corrupción es vista como la violación de un contrato por parte de un agente que, contrariamente a los intereses y preferencias del principal, actúa a favor de una tercera parte de la que recibe una contraprestación, siendo el principal el Estado o la ciudadanía (Della Porta y Vannucci, 1997: 231-232; citado en Bull y Newell, 2003: 2). La neutralidad moral con la que este tipo de definiciones se acerca al problema de la corrupción ha supuesto que, como afirman Bull y Newell (2003: 3), el recurso a las mismas y a la perspectiva de análisis que normalmente les acompaña, resulten cada vez más frecuentes en la literatura, especialmente a la hora de realizar comparaciones entre distintos países. De hecho, tal es la definición que inspira a muchos de los estudios que aparecen en este libro, aunque sin perjuicio de que también se utilicen otras definiciones basadas en normas legales, las cuales, pese a los problemas que plantean, se convierten, como afirman ambos autores, en el criterio *de facto* para saber qué es corrupto y qué no en un país determinado, al menos en las sociedades democráticas avanzadas.

Pero la supuesta neutralidad moral que plantea este último grupo de definiciones es del todo cuestionable, dado que, en última instancia, el concepto de corrupción es un concepto valorativo. Es precisamente en esta posición en la que se sitúa Villoria cuando afirma que la opción por una definición concreta en detrimento de las otras no responde a un criterio aleatorio y aséptico por parte del analista, sino que bajo dicha elección subyace una opción claramente ética. Y ello porque toda idea de lo corrupto supone la existencia previa en la mente del sujeto de una idea de integridad —de una idea de «buena política» (Villoria, 2006: 13)— la cual sirve de referencia moral a la hora de considerar lo que se aleja o no de tal estándar y, definirlo, por tanto, como corrupto.

Pero no sólo el analista de manera individual opta por una definición u otra de corrupción en función de su marco de referencia, sino que, como defiende el autor, cada disciplina académica en la que se inserte el estudio en cuestión presenta también unos parámetros sobre lo que es correcto y lo que no lo es y, en función de ello, la definición de lo que se entiende por corrupción será una u otra (Villoria, 2006: 28-29). A partir de esta idea, Villoria establece una primera clasificación sobre el concepto general de corrupción según la disciplina académica que se utilice como referencia (el derecho, la economía, la ciencia política, la sociología y la ética), siendo posible establecer vínculos muy claros entre ésta y la famosa clasificación de Heiden-

heimer antes expuesta, con la salvedad de que, mientras que esta última se refiere únicamente a las definiciones de corrupción política, la clasificación que propone Villoria alude al concepto general de corrupción.

Así, según este autor, desde la disciplina del derecho se optará por una definición de corrupción centrada en el abuso del cargo público, donde las normas legales juegan un papel fundamental a la hora de distinguir lo corrupto de lo que no lo es. Desde la economía, se tomará en consideración una visión de la corrupción centrada en el mercado y cuyo análisis implique una perspectiva individualista y utilitarista de la sociedad. La ciencia política, por su parte, optará por acentuar la importancia del interés general a la hora de definir qué es un acto corrupto. Y, por último, desde la sociología se vinculará la noción de corrupción a la percepción social del fenómeno, es decir, a lo que considere la opinión pública como corrupción en cada momento, una cuestión que en la clasificación de Heidenheimer antes explicada quedaba diluida entre los tres grupos de definiciones.

Pero, además de esto, Villoria realiza una importante aportación al considerar un nuevo conjunto de definiciones, que sería aquel cuyo marco de referencia conceptual se encuentra en el terreno de la disciplina de la ética. Desde este campo disciplinario, «actos corruptos (...) serían aquellos abusos de poder para beneficio privado que atentan contra los principios, valores o virtudes propios de la teoría ética que se postule» (Villoria, 2006: 44). Las diversas teorías éticas existentes —utilitarista, comunitarista, etc.— postulan la forma de alcanzar el bien común, el interés general, desde una óptica y mediante la promoción de unos valores y de unas normas de conducta distintos. No obstante, todas están de acuerdo en que lo esencial para que el comportamiento sea ético y, por tanto, no corrupto es que «exista la voluntad y la intención de buscar el bien común» (Villoria, 2006: 49); es decir, que exista la voluntad de favorecer el interés general frente al particular, pero no porque así lo imponga una norma externa, sino porque lo establezca la propia ley moral del sujeto.

Aunque, como el propio Villoria reconoce, este criterio se acerca bastante a la definición de carácter sociológico antes expuesta, ya que, en última instancia, lo corrupto sólo puede ser distinguible cuando se trata de un acto contrario a los principios o postulados éticos socialmente compartidos, no cabe duda de que el uso de esta perspectiva a la hora de analizar el problema de la corrupción aporta conclusiones muy interesantes relacionadas, sobre todo, con la reflexión normativa en torno a lo que debe ser la buena política y el buen gobierno en un contexto de democracia. Pues bien, es precisamente esta óptica normativa la que informa la totalidad del libro de Villoria y desde la que este autor se acerca al análisis ya más concreto de la corrupción política.

Nuevamente en la línea de definir lo corrupto como contraposición a lo ético y lo íntegro, Villoria analizará este fenómeno utilizando para ello diversas aproximaciones ético-políticas, a las que el autor denomina «discursos de integridad», y que no son otra cosa que «sistemas de significado que tratan de explicar qué es la ética pública, qué es la política y la democracia y qué es y qué papel debe jugar el Estado» (Villoria, 2006: 105). En función del discurso en el que el analista se sitúe, la extensión y la naturaleza de la corrupción política serán bien diferentes. Asimismo, también será distinta la manera de abordar su erradicación, ya que, como dice el autor, «la lucha contra la corrupción comienza con la propia definición del fenómeno» (Villoria, 2006: 12).

Son cuatro los discursos de integridad de carácter puro a los que se refiere el autor: el libertario, el liberal-utilitario, el comunitarista y el deliberativo. El marco de referencia en el que se sitúan dichos discursos a la hora de abordar el fenómeno de la corrupción política no es otro que la democracia. Es decir, el análisis que realiza Villoria de este fenómeno se circunscribe única y exclusivamente a los regímenes democráticos, ya que sólo ellos son legítimos moralmente y, por tanto, sólo en ellos la corrupción política se puede relacionar con la ética pública. Fuera de un régimen democrático no es posible hablar de ética y, por tanto, no existen criterios objetivos para saber cuándo nos hallamos frente a un hecho corrupto y cuándo no.

Dicho esto, conviene detenerse brevemente en cada uno de los discursos de integridad que maneja el autor. Para el primero de ellos, el libertario, el concepto de Estado no sería otro que el de Estado mínimo liberal, al que le acompaña la opción por una democracia minimalista, y en el que la participación popular se reduce a la participación electoral. Desde esta perspectiva, la corrupción política es entendida como «toda actividad en la que los responsables públicos abusan de su cargo violando los derechos individuales de los ciudadanos, derechos que son esencialmente civiles y parcialmente políticos» (Villoria, 2006: 108) (6). A partir de este discurso de integridad, la lucha contra la corrupción se reduciría a eliminar el papel intervencionista del Estado allí donde éste tuviera mayores implicaciones.

Para el discurso de integridad liberal-utilitario, las reglas morales óptimas serían aquellas capaces de producir los máximos beneficios para la sociedad, pero entendida ésta como la suma de intereses individuales. Dada la pluralidad de intereses individuales existentes, la política es entendida como

(6) Como se puede observar, la coincidencia entre esta propuesta de definición y el grupo de definiciones centradas en el abuso del cargo público de la clasificación Heidenheimer es clara.

negociación, aunque, como bien señala Villoria (2006: 111), «negociación dirigida a la búsqueda del interés de la mayoría», lo cual resulta ciertamente difícil de conseguir teniendo en cuenta que los propios políticos actúan persiguiendo su propio interés, que no tiene por qué coincidir con los intereses de la mayoría. Cuando esto ocurre y el político actúa en su propio interés o en el de una minoría, en detrimento del interés de la mayoría, se entiende desde esta perspectiva, que el político ha actuado de manera corrupta. La lucha contra la corrupción desde este punto de vista, se dirigiría a fomentar mediante un sistema de sanciones e incentivos el comportamiento honesto de manera que se convierta en irracional para el sujeto actuar de manera corrupta.

Desde el discurso de integridad comunitarista la política es la búsqueda compartida del bien común, y ha de respetar la pluralidad de visiones de los sujetos que componen una sociedad, sobre todo, en Estados plurales y plurinacionales. La política es, por tanto, integración y tolerancia. Para ello la participación se convierte en un elemento fundamental al permitir que todos los miembros de una sociedad, minorías y mayorías, tengan un canal a través del cual hacer valer su opinión. Desde esta perspectiva la corrupción política sería actuar sin buscar el bien común de la comunidad, por lo que, en esta línea, la lucha contra la corrupción no podría establecerse como algo externo, sino teniendo en cuenta el modelo moral que sustenta a cada comunidad.

Y por último, el discurso de integridad deliberativo sería el basado en la defensa a ultranza de la democracia más radical, es decir, aquella que entiende la política como deliberación —no negociación, sino intercambio de información y de argumentos sin que existan ideas prefijadas y sin tratar de imponer el resultado final—, como participación activa de todos los ciudadanos en los asuntos públicos y como control de éstos sobre las acciones de sus gobernantes. Desde este punto de vista, la corrupción política sería «el abandono de la búsqueda del interés común a través de la deliberación y el libre encuentro de pareceres» (Villoria, 2006: 119), es decir, toda búsqueda de intereses y posiciones particulares en detrimento del interés común de la colectividad, conocido éste a través de la deliberación y de la confrontación de argumentos racionales.

Aunque todos los discursos de integridad antes expuestos inciden en última instancia en la relación existente entre interés general y corrupción política desde el punto de vista de la ética —en palabras de Villoria (2006: 151), «cuanto menos se busque el interés común y menos se respeten los principios democráticos, más corrupción política habrá»—, parece que la opción por la que se decanta el autor a la hora de definir la corrupción política es la más radical de todas, es decir, la basada en el discurso de integridad delibe-

rativo. Esto le lleva a apostar por una democracia de calidad basada no sólo en una amplia participación ciudadana, sino también en el control institucional de las acciones de los gobernantes como forma más eficaz de combatir la corrupción política.

Si bien es posible encontrar referencias de tipo normativo a la hora de afrontar el problema de la corrupción política en autores como Rose-Ackerman (1978) o, incluso Malem (2002) (7), el peso que le da Villoria a esta cuestión a lo largo de su libro hacen que éste se convierta en un punto de referencia importante en el debate sobre la definición conceptual del fenómeno, un debate bastante limitado desde los años setenta a la clásica taxonomía establecida por Heidenheimer.

Hasta aquí se han analizado algunos de los aspectos más importantes que rodean el debate en torno a la definición conceptual de la corrupción política. Las definiciones propuestas ayudan a entender cuándo estamos en presencia de corrupción, pero también ante qué tipo de corrupción nos hallamos. Sobre esta última cuestión versará el siguiente epígrafe.

VARIETADES DE CORRUPCIÓN POLÍTICA

Las manifestaciones concretas del fenómeno de la corrupción política son de índole muy variada y afectan a intereses muy diversos. Un recorrido por las distintas obras objeto de este comentario nos lleva a enfatizar la importancia de unas variantes de corrupción sobre otras, sobre todo si utilizamos como marco de referencia las sociedades democráticas avanzadas. En este tipo de contextos, la modalidad de corrupción política que la mayoría de los estudios destacan como más importante, fundamentalmente desde finales de los años ochenta en adelante, es la relacionada con la financiación irregular de los partidos políticos. La aparición de numerosos escándalos relacionados con este tipo de irregularidades en prácticamente la totalidad de las democracias occidentales tiene mucho que decir al respecto. De hecho, los partidos políticos se han convertido en las estructuras políticas en las que existe una mayor incidencia de corrupción percibida (Heidenheimer, 2002: 713), con los perjuicios que ello genera sobre la credibilidad y la confianza ciudadana en el sistema.

(7) De hecho MALEM (2002: 33) alude a que «para que exista un acto de corrupción debe haber un sistema normativo que le sirva de referencia», por lo que, al igual que Villoria, este autor tiene en cuenta el referente moral a la hora de analizar la corrupción.

Ahora bien, ¿cuál es el nexo existente entre corrupción política y financiación de partidos? Como coinciden en señalar Malem y Villoria, la financiación de partidos resulta una práctica esencial para el funcionamiento de la democracia. Los partidos necesitan dinero para llevar a cabo su actividad política, de ahí que, en principio, su financiación no tenga por qué ser fuente de corrupción. Además, no toda financiación irregular o ilegal de los partidos deviene en financiación corrupta, sino que para que ésta se dé se han de cumplir una serie de condiciones.

Con carácter general, ha de existir un intercambio de prestaciones entre quienes financian y quienes son financiados, de manera que «quien recibe el fondo a nombre del partido se comprometa a tomar una decisión o a influir para que otros tomen una decisión en el sentido querido por el donante» (Malem, 2002: 114). En esta línea, y de manera más específica, Villoria (2006: 198-200) establece tres tipos de supuestos en los que financiación y corrupción política se entrelazan. Dichos supuestos se producen: *a*) cuando existe «financiación de captura», esto es, cuando, a cambio de financiación, el partido ofrece puestos relevantes o toma decisiones políticas favorables a los financiadores (contratos, legislación, venta de honores, acceso a información privilegiada, etc.); *b*) cuando existe «financiación ventajista», es decir, cuando el partido, incumpliendo o abusando de las lagunas de la normativa, trata de lograr una ventaja competitiva con respecto al resto de los candidatos o partidos, ya sea mediante la aceptación de donaciones anónimas por encima del umbral permitido, mediante el incumplimiento de las reglas de divulgación, o a través del gasto excesivo en época de campaña electoral, entre otros ejemplos; y, por último, *c*) cuando existe «financiación coercitiva», que sería la forma más grave de financiación corrupta, puesto que supone la obtención de dinero por parte del partido mediante el uso de la extorsión y de la amenaza.

Pero más allá de las causas que generan este tipo de corrupción, que, según coincide en citar gran parte de la literatura (Pradera, 1997; Villoria, 2000), serían fundamentalmente dos —el aumento del coste económico de la política, y el bajo nivel de afiliación a los partidos—, conviene detenerse en conocer por qué esta variante de actividad corrupta genera, según Villoria y Malem, un importante perjuicio sobre la calidad democrática del sistema. Como ambos autores señalan, la financiación corrupta de los partidos actúa en detrimento del interés general en la medida en que, por un lado, promueve el hecho de que determinados grupos de interés tengan un papel político relevante ajeno al control de la ciudadanía; y, por otro, porque contribuye a debilitar la competencia política, al permitir a los partidos que más financiación corrupta obtienen una mayor probabilidad de conseguir representación.

Con todo ello se socava el fundamento de la regla de la mayoría y de la teoría de la representación que están en la base del ideal democrático, y es por tal motivo por el que ambos autores conceden gran importancia al control institucional y a la sanción de este tipo de actos, con objeto de evitar su perpetuación. No obstante, como puntualiza Villoria (2006: 210), el nivel de regulación y de control institucional necesarios será inversamente proporcional al nivel de cultura cívica y de compromiso democrático que presente un determinado país.

Otra de las variantes de corrupción política citada en la bibliografía de referencia, y que también guarda relación con los partidos políticos, es el clientelismo. Se trata de un fenómeno cuya incidencia se debe a factores tanto de tipo cultural como de carácter institucional. Desde la literatura, no obstante, se ha venido enfatizando la importancia del primero de ellos, ya que, como afirma Villoria, la cultura política influye en la propia percepción de los que es o no corrupto (Villoria 2006: 186). Por tal motivo, los estudios que se han hecho sobre la materia se han centrado fundamentalmente en analizar el funcionamiento de las redes clientelares en contextos caracterizados por la existencia de una tradición cultural arraigada tendente a generar una obligación de reciprocidad ante cualquier favor, regalo o prebenda concedido. En esta línea destacan los estudios realizados en la Europa Mediterránea (Robles, 1996; Corzo, 2002; Pujas y Rhodes, 2002) y, más recientemente, en Japón, donde aún hoy el voto es entendido como un regalo al que se ha de responder con algún beneficio (Villoria, 2006; Pharr, 2002).

El clientelismo puede ser de tres tipos: 1) electoral, en el que se intercambian votos por favores; 2) de partido, en el que el cliente es un miembro del partido que da su voto o que pone su red de clientes internos al servicio de una determinada facción o candidatura a cambio de obtener un puesto de responsabilidad en el partido o en el gobierno; y 3) burocrático, en el que el cliente aporta dinero y/o apoyos materiales al patrón político a cambio de contratos, subvenciones, información privilegiada, etc. (8). En cualquiera de los casos, el clientelismo se convierte en una clara fuente de corrupción porque, como sostiene Villoria (2006: 194), su naturaleza particularista y excluyente impide la realización de la política como búsqueda del interés común, al hacer que los intereses del patrón se antepongan a los de los clientes, y los de los clientes, a los de la ciudadanía en general.

(8) Este tipo de clientelismo guarda una relación directa con el supuesto de «financiación ventajista» antes comentado en relación con la financiación corrupta de los partidos políticos.

La corrupción judicial, por su parte, constituye otra de las variantes de corrupción política más destacadas y tendría lugar siempre que la independencia de la institución se viese amenazada al darse uno de estos dos supuestos (Villoria, 2006: 165): *a)* que unos jueces controlados políticamente dicen sentencias que no son independientes, sino que se encuentren influidas por los intereses políticos del partido o patrón que los nombró; *b)* que exista un intento fehaciente por parte del poder ejecutivo de domeñar la justicia y ponerla a su servicio. El reciente intento del gobierno italiano de atribuirse la capacidad de dirigir políticamente la acción de la justicia infringiendo con ello las atribuciones establecidas en la Constitución, resulta especialmente ilustrativo al respecto (Villoria, 2006: 167). Otros supuestos de corrupción judicial en los que el juez por sí mismo actúa de manera corrupta (sobornando, actuando por cohecho, etc.), pero sin involucrar al ámbito político, constituirían, como advierte Villoria (2006: 165), casos típicos de corrupción no política, sino administrativa.

Como apunta Malem (2002: 153) a partir de la famosa fórmula de Klitgaard (1988) (Corrupción = Monopolio + Discrecionalidad – Responsabilidad), el ejercicio de la potestad jurisdiccional constituye un terreno abonado para el desarrollo de prácticas corruptas. Es decir, existen una serie de factores institucionales que hacen que la corrupción en este ámbito tenga una probabilidad elevada de ocurrir. Y esto porque los jueces poseen el monopolio a la hora de ejercer la potestad jurisdiccional, a lo que se le suma la discreción con la que interpretan y aplican la ley. Los incentivos que esto genera para la actuación corrupta sólo podrían ser reducidos mediante una fuerte responsabilidad, pero, como bien afirma Malem, «la responsabilidad civil, penal o disciplinaria [de los jueces] ha jugado, ya sea por la dificultad de la prueba [...] o la connivencia de otros operadores jurídicos, un escaso papel en la práctica» (Malem, 2002: 165). Es por esto por lo que el autor acaba haciendo de la decisión individual de ser o no corrupto una cuestión moral, es decir, una cuestión que depende de los principios del sujeto en cuestión, y no tanto de que factores institucionales externos le exijan un buen comportamiento. Así, tanto para este autor como para Villoria, el fundamento último de la corrupción se halla en el ámbito de la moral.

Pero, independientemente de que sean factores de tipo normativo los que pesen más en la decisión final del juez de actuar de manera corrupta, lo cierto es que este tipo de corrupción causa un grave perjuicio para la democracia por varias razones. Por un lado, porque genera un ámbito de impunidad insalvable, ya que los jueces corruptos no tienen incentivos para perseguir y controlar la corrupción y la delincuencia, puesto que ellos mismos están involucrados (Villoria, 2006: 168). Y por otro, porque contribuye a crear un

círculo vicioso en el que, dado que las reglas del juego honesto se han roto, los ciudadanos tendrán un incentivo muy importante para actuar por otros métodos ajenos al estado de derecho, en detrimento, claro está, del interés general en un sistema democrático (Villoria, 2006: 169; Malem, 2006: 168).

Otro tipo de corrupción política de suma importancia es el que afecta al ámbito parlamentario y al de los representantes locales. Son muchos los ejemplos que existen en la literatura relacionados con esta variante de corrupción, los cuales irían desde la aprobación de legislación a favor de determinados grupos y en detrimento de otros a cambio de algún tipo de contraprestación (Bull y Newell, 2003: 236), al ejercicio del transfuguismo por parte de los representantes electos. Esto, según Villoria (2006: 163), es corrupción política en la medida en que anula la decisión final alcanzada en las elecciones, atentando, por tanto, contra la voluntad popular y la democracia representativa. De especial relevancia resulta, dentro de esta variedad de corrupción, el ejemplo que ofrece el escándalo *Cash for Questions* en el Parlamento Británico, a través del cual se puso de manifiesto que miembros de esta institución habían aceptado pagos a cambio de hacer determinadas preguntas parlamentarias a ministros del gobierno (Villoria, 2006: 160). Este caso propició la creación del *Committee on Standards in Public Life* que, desde entonces, se ha convertido en la institución por excelencia garante de la moralidad pública británica (9).

Además de éstos, otros tipos de corrupción política también citados en la literatura de referencia serían los siguientes: el abuso de poder, que consiste en el uso de las instituciones públicas para reforzar el poder partidista y dificultar la labor de la oposición y el control por parte de la sociedad civil (Villoria, 2006: 256); la captura de las políticas, entendida como el control de los líderes políticos por parte de determinados grupos sociales, dejándolos con poca capacidad y poco deseo de resistir a tales influencias (Shafer, 1994, citado en Villoria, 2006: 247); la corrupción relacionada con la discrecionalidad política a la hora de proveer determinados servicios públicos, permisos o licencias, como ocurre en el caso griego o italiano; la corrupción relacionada con el poder a la hora de otorgar honores, como en el caso británico, o de determinar el empleo posterior al ejercicio del cargo público, como ocurre en Japón; la corrupción relacionada con el poder para influir en la adjudicación de subvenciones, fondos estructurales y subsidios de la Unión Europea, siendo ejemplos de ello, el caso italiano, el portugués y el griego; o el crimen organizado, que sería la variante más grave de corrupción política

(9) Para un estudio detallado de la corrupción en el ámbito del Parlamento británico véase (DoIG, 2003).

puesto que supondría la incorporación de los actores gubernamentales a las redes de corrupción organizada (Villoria, 2006: 269) (10).

CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA:
DIRECTRICES PARA COMBATIRLA

Debido a la complejidad del fenómeno, resulta muy difícil delimitar de manera exhaustiva cuáles son las causas que hacen que aparezca y se desarrolle la corrupción política. El índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional muestra con carácter anual que la incidencia de este fenómeno varía no sólo entre las zonas más ricas y las más pobres del planeta, sino que también existen diferencias significativas cuando la atención se centra en una única zona geográfica.

Ahora bien, ¿a qué se deben tales diferencias? Una revisión de la literatura muestra que es posible distinguir tres grandes grupos de factores causales que explicarían la existencia de un mayor o menor nivel de corrupción política en un país dado (Amundsen, 1999; Heywood, 1997). Estos factores son: culturales, estructurales e institucionales. El primero de ellos explicaría tales diferencias entre países en función de la cultura política y de las diferentes formas en las que los ciudadanos de una determinada sociedad se relacionan entre sí. En este grupo se incluirían trabajos como el de Heidenheimer (2002) «Perspectives on the Perception of Corruption», donde el autor realiza una distinción entre varios tipos de comunidades (las basadas en la familia tradicional, las basadas en la relación patrón-cliente y las basadas en la cultura cívica) (11) y en cada una de ellas analiza la prevalencia de uno u otro tipo de corrupción política, así como la tolerancia existente por parte de la élite y de la ciudadanía hacia tales tipos de comportamientos corruptos.

Según establecen Bull y Newell (2003: 236-237) en relación con las causas de tipo cultural, es más probable que haya corrupción allí donde prevalece la visión de que las leyes son negociables y donde existe poca o nula presión ciudadana en pos de una actuación política responsable. Asimismo, el germen de la corrupción política aparece con mayor frecuencia allí donde no

(10) Otros tipos de corrupción incluidos en el libro de Melem son la corrupción administrativa y la vinculada al comercio internacional, que al no ser consideradas corrupción política en sentido estricto, no han sido incluidas en este apartado.

(11) El autor también establece otra categoría de comunidades a las que denomina «Modern Boss-Follower-Based», y que como él mismo acaba señalando, no son más que una derivación del modelo de relación patrón-cliente, pero centradas en la figura de un líder político que ocuparía el lugar del patrón.

existe un apoyo mayoritario a las instituciones democráticas, debido a la existencia de un legado autoritario importante. Tal sería el caso de los países de Europa Central y del Este (Bull y Newell, 2003: 236). También la corrupción política se daría más en sociedades organizadas en torno al vínculo patrón-cliente y donde las conexiones interpersonales constituyen un elemento clave, por ejemplo, a la hora de realizar nombramientos públicos. Este tipo de factores causales podría explicar las diferencias en los niveles de corrupción entre Europa y otros continentes como África o Asia y, dentro de Europa, entre los países de cultura latina y de tradición católica, por un lado, y los países nórdicos de tradición protestante, por otro. No obstante, existe un cierto consenso en la literatura en torno al mayor peso que tienen los factores estructurales y los institucionales a la hora de explicar tales diferencias. Además, la lucha contra la corrupción tiende a incidir en el cambio institucional, por lo que sobre todo este grupo de causas resulta ser el de mayor trascendencia.

Las causas estructurales tienen que ver con los factores que explican una mayor o menor incidencia de la corrupción en función de una serie de elementos que se mantienen estables en el sistema, tales como la desigualdad económica y la desigualdad social. Según Villoria (2006: 282), las desigualdades estructurales provocan una baja movilidad social y una alta estabilidad de las élites, lo que redundaría en una mayor propensión a que se creen redes clientelares (12). Asimismo, resulta importante citar como factor estructural el relacionado con el grado de desarrollo y la configuración de la estructura administrativa de un país dado. Así, como afirman Jiménez y Caínzos (2003) en su capítulo sobre España en el libro de Bull y Newell, el proceso de descentralización administrativa iniciado a raíz de la democratización, multiplicó el número de centros decisionales y, por tanto, las posibilidades de corrupción en este país. La existencia, por otro lado, de un sistema de partidos con poca capacidad de generar alternancia en el gobierno actúa también como un factor estructural propiciador de la corrupción política (Bull y Newell, 2003: 237-238) (13).

(12) Es importante citar que junto a la desigualdad económica, el bajo nivel de desarrollo económico de un país constituye también un factor causal muy importante. Así, como se defiende desde la literatura (AMUNDSEN, 1999), a medida que un país se hace rico, se espera que su nivel de corrupción disminuya. No obstante, el problema que ello plantea es que no se sabe exactamente cuál es la dirección de la relación causal entre las dos variables.

(13) La relación entre corrupción y sistema de partidos es analizada por Della Porta y Vannucci en «Corrupt Exchanges and the Implosion of the Italian Party System», en el libro compilado por HEIDENHEIMER y JOHNSTON (2002).

Por último, en cuanto a los factores institucionales se refiere, conviene citar entre otros, la ausencia o la escasez de medidas institucionales de control de la corrupción (Jiménez y Caínzos, 2003:15-17), el débil desarrollo institucional de una democracia (Villoria, 2006; Malem, 2002), o el tipo de normas formales e informales que rigen, por ejemplo, la financiación de los partidos políticos (14) (Malem, 2002: 106).

Siguiendo el enfoque proporcionado por el modelo Principal-Agente, es posible conocer qué tipo de incentivos institucionales generan corrupción (Heywood, 1997), teniendo en cuenta que dichos incentivos se incrementan a medida que la probabilidad de ser descubierto y castigado disminuye, es decir, a medida que los controles institucionales son menores. En este sentido, la reducción de controles burocráticos que ha acompañado el proceso privatizador desde principios de los años ochenta o el proceso de transición a la democracia de los países de Europa Central y del Este actuaría, según Bull y Newell (2003: 237-238), como una causa de carácter institucional generadora de amplios incentivos para la corrupción política.

Pero, aunque, como se ha visto, es posible distinguir entre estos tres grupos de factores causales, ninguno de ellos es capaz de explicar por sí solo por qué se produce y se desarrolla la corrupción política. La mayoría de los autores son conscientes de ello y de la dificultad y el riesgo que entraña el optar por uno u otro como factor más importante, de ahí que, en general, se inclinen por posturas bastante eclécticas, en las que los diversos tipos de factores se entremezclan. En esta línea, Villoria (2006: 279) apunta que «la corrupción se entiende mejor inmersa en un círculo vicioso en el que distintas variables producen corrupción, y ésta a su vez produce la expansión de estas variables». Entre dichas variables, y en sintonía con la perspectiva ética que inunda todo su libro, el autor cita como uno de los factores más importantes de la corrupción el bajo desarrollo moral de la población y de la clase política, que, a su vez, es propiciado por la existencia de capital social negativo en una sociedad, es decir, por bajos niveles de confianza interpersonal y hacia las instituciones. Basándose en la obra de Putnam, Villoria entiende que «donde hay capital social positivo tiende a haber mejor gobierno» (Villoria 2000: 91) y, por tanto, se genera una mayor cultura cívica y un mayor nivel de desarrollo moral. En todo este razonamiento subyace una apuesta clara por el elemento cultural como factor clave de la corrupción. Como el mismo autor defiende (Villoria, 2000: 93), «la razón de los continuos bajos niveles

(14) En relación con esta última cuestión conviene citar, entre otros, el artículo de HEIDENHEIMER (2002), «Parties, Campaign Finance and Political Corruption: Tracing Long-Term Comparative Dynamics».

de confianza social se encuentra relacionada con un cierto legado cultural»; no obstante, también es cierto que las instituciones son de suma importancia en la generación de capital social (Villoria, 2000; 2006) (15), de ahí que, al igual que Malem, Villoria apueste por la profundización democrática a través de mecanismos de control y de participación, como medio más eficaz para combatir la corrupción.

Pero, si bien se percibe en general poca claridad en la literatura a la hora de delimitar con exactitud cuáles son las causas que promueven la corrupción, no ocurre igual cuando se tratan de definir las consecuencias de este fenómeno. En este caso, y una vez superadas las pioneras teorías sobre el tema, de las que queda constancia en algunos de los artículos del libro de Heidenheimer y Johnston —Huntington, 2002; Leff, 2002—, el consenso sobre los efectos negativos que la corrupción provoca en las distintas esferas del sistema resulta del todo claro. Sin ánimo de ser exhaustivos, las principales consecuencias de la corrupción apuntadas en la literatura de referencia pueden ser analizadas según el ámbito en el que éstas inciden. En el ámbito de la economía, la corrupción reduce la productividad, merma la calidad de las infraestructuras existentes, disminuye las inversiones nacionales y extranjeras, y reduce el crecimiento (Villoria, 2006; Mauro, 1995; Rose-Ackerman, 1999). Asimismo, atenta contra el funcionamiento del mercado en sus términos ideales, pues «la competencia y la información perfecta dejan lugar al abuso de poder, al fraude y a la manipulación de las reglas de juego» (Villoria, 2006: 85). Sin restarle importancia a estos efectos, conviene citar aquellos que inciden más específicamente en el ámbito sociopolítico, ya que son los que afectan especialmente a los regímenes democráticos y, por tanto, son objeto de una mayor preocupación por parte de los autores de referencia. Según éstos, la corrupción provoca la ineficiencia de la administración (Bull y Newell, 2003: 242-243), afecta a la definición e implantación de políticas (Villoria, 2006: 85) y contribuye a la desigual y arbitraria distribución de ciertos recursos (permisos, licencias, trabajos públicos, etc.) que, por consenso, deberían ser concedidos bajo criterios no arbitrarios y de igualdad (Bull y Newell, 2003: 242-243). Todo ello contribuye a minar la relación entre representantes y representados que se halla en la base del sistema democrático, ya que genera desconfianza interpersonal y hacia las instituciones y, en última instancia, apatía política e incluso «alienación respecto

(15) Siguiendo a PUTNAM (1993) y a NEWTON y NORRIS (1999), Villoria señala que una sociedad civil con confianza interpersonal ayuda a construir mejores instituciones que, a su vez, producen mejor gobierno, lo que a su vez produce mayor confianza en las propias instituciones y en el propio gobierno (VILLORIA, 2006: 286).

al sistema político y los valores de la democracia» (Villoria, 2006: 286). En definitiva, la corrupción política contribuye a debilitar la relación de control que en toda democracia ha de existir entre los ciudadanos y sus gobernantes, de ahí que, para restablecer dicho vínculo, desde la literatura de referencia se insista —en la línea de las recomendaciones propuestas por las principales organizaciones internacionales que se encargan de este tema— en la necesidad de incrementar y mejorar los mecanismos institucionales de control de la corrupción.

La lucha contra este perjudicial fenómeno pasa por emprender medidas de diverso tipo y dirigidas a distintos frentes. Junto a las medidas de carácter punitivo, que, como enfatiza Malem (2002: 230), son necesarias para anular todo posible mensaje de que «vale la pena ser corrupto», la literatura hace cada vez más hincapié en la necesidad de poner en marcha mecanismos para evitar que el propio acto corrupto se produzca. Entre estas medidas de carácter preventivo se incluirían, entre otras, el establecimiento de mecanismos internos de control en el seno de los partidos, la reforma de la normativa sobre financiación de éstos para hacerla más transparente, y la aprobación de códigos éticos en la administración y en el gobierno (Villoria, 2006; Bull y Newell, 2003). Pero, además de éstas, Villoria alude a la necesidad de que en la lucha contra la corrupción se incorporen medidas de carácter estructural encaminadas a tareas de tan gran envergadura como combatir la desigualdad y educar en valores (16).

Como afirma Doig (2003: 190), «mientras que existen tres elementos controlables en la corrupción (oportunidad, incentivos y riesgo), siempre permanece un elemento incontrolable, la honestidad personal». Es por ello por lo que Villoria, Malem y, en menor medida, Bull y Newell convierten la educación en valores cívicos en una baza fundamental para combatir la corrupción. Hasta tal punto es así que Malem, ante el pesimismo con el que percibe la eficacia de los mecanismos de control institucional, llega incluso a decantarse al final de su libro por la educación y el desarrollo moral como

(16) Junto a las medidas de carácter preventivo y las de tipo estructural, Villoria alude a todo un conjunto de medidas, tanto de aplicación nacional como internacional, a las que denomina «medidas operativas» y que irían destinadas a incrementar la transparencia en distintos ámbitos, como el comercio internacional (a través de la OCDE Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions) o el poder ejecutivo (mediante un mayor control de éste por el Parlamento). Medidas tan heterogéneas como aquellas destinadas a mejorar los recursos de instituciones como el Tribunal de Cuentas, o a garantizar la independencia de las televisiones públicas, irían incluidas, según Villoria, en este grupo, lo que hace de él una especie de cajón desastre con poca entidad distintiva como para constituir una categoría diferente de medidas anticorrupción.

única forma eficaz de luchar contra la corrupción. Según señala el propio autor, «la educación cívica consiste en la enseñanza en valores de ciudadano y, más concretamente, en valores morales» (Malem, 2002: 225). Esto genera efectos positivos no sólo en la persona que los adquiere, sino en el grupo dado que «un comportamiento moral genera como respuesta un comportamiento de igual calidad moral, lo que a su vez provoca un nuevo movimiento moral. (...) Si ello es así, el mensaje pedagógico a favor de la honestidad es claro» (Malem, 2002: 225).

Ahora bien, ¿cómo es posible avanzar en desarrollo moral, en cultura cívica, si no existen instituciones que lo promueva? Como defiende Villoria, el papel de las instituciones resulta fundamental para generar moralidad. En palabras del autor, «no se trata tanto de rogar a la clase política que incorpore a su conducta principios y reglas éticas derivadas de la propia esencia de la democracia, que también, sino esencialmente de construir sistemas políticos que incentiven la moralidad pública y promover sistemas sociales que sancionen eficazmente la inmoralidad en la actuación política» (Villoria, 2006: 146).

La particularidad de este discurso radica en que para Villoria las instituciones no constituirían un fin en sí mismo, sino un medio para crear ciudadanos virtuosos. Las instituciones generarían confianza interpersonal, lo cual redundaría en un incremento del capital social positivo, que, finalmente, y siguiendo la que es la principal línea argumental de su libro, contribuiría al desarrollo moral de la ciudadanía. En definitiva, Villoria aboga por una estrategia integral en la lucha contra la corrupción, lo que le lleva a mantener en última instancia una firme apuesta por una democracia de calidad. Aunque ya Malem vinculaba la lucha contra la corrupción al avance democrático, es Villoria quien dota de mayor coherencia a este planteamiento, llevándolo hasta sus últimas consecuencias. Siguiendo a Pettit (1997), Villoria opina que cuanto más calidad tenga una democracia, habrá menores posibilidades de dominación, es decir, de interferencia arbitraria, y, consecuentemente, los niveles de corrupción política serán menores. Es por ello por lo que a lo largo de su libro acaba defendiendo una democracia radical de carácter deliberativo como contexto más propicio para generar virtud y evitar el germen de la corrupción, lo que sin duda supone un valor añadido a la literatura existente sobre la materia.

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se han analizado algunas de las grandes cuestiones sobre las que gira el debate actual en materia de corrupción política,

sobre todo en las sociedades democráticas avanzadas. Especial énfasis se ha puesto en la definición del fenómeno, por constituir éste el paso previo y necesario, no sólo para conocerlo, sino también para combatirlo. Una vez hecho esto, y teniendo como referente el marco conceptual aportado por tales definiciones, se han descrito con exhaustividad los principales tipos de corrupción política, así como los perjuicios que cada uno de ellos genera sobre la calidad democrática de un sistema. Todo ello ha derivado en un análisis de las principales causas y consecuencias que rodean a la aparición del fenómeno, así como de las posibles vías para combatirlo.

Como se ha podido comprobar en este trabajo, las opciones que defienden que el fundamento último de la corrupción se halla en el terreno de la moral vienen ganando peso en la reciente literatura sobre corrupción política. La inclusión del aspecto moral en este ámbito supone, como defienden Villoria y Malem, que lo que permite en última instancia definir un acto como corrupto no se halla fuera del sujeto (una ley, la opinión pública, el interés común), sino en el propio individuo. Es la propia ley moral de éste la que le lleva a distinguir qué es la corrupción y a actuar en consecuencia.

Aunque, en principio, este planteamiento normativo puede conducir a un relativismo nada favorable para el avance de los estudios empíricos sobre la materia, posee también una vertiente altamente práctica que se proyecta, como se ha visto, en el terreno de la lucha contra la corrupción. En esta lucha adquiere especial relevancia la educación en valores cívicos, lo que, en última instancia, supone la recuperación del concepto de virtud cívica de la tradición republicana y su puesta en práctica mediante un diseño institucional adecuado.

Esta tendencia, que se aleja bastante de la ciencia política positiva en la que se enmarcan la mayoría de los estudios realizados hasta la fecha, representa una interesante vía de desarrollo futuro de la literatura sobre corrupción política, sobre todo en el ámbito de los sistemas democráticos avanzados, dada su firme apuesta por la calidad democrática y la participación ciudadana como medio más eficaz para luchar contra este pernicioso fenómeno.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMUNDSEN, INGE (1999): «Political Corruption: An Introduction to the Issues», *Working Paper* 1999/7, Michelsen Institute, Bergen.
- BULL, MARTIN y JAMES NEWELL (eds.) (2003): *Corruption in Contemporary Politics*, Londres: Palgrave.
- CORZO, SUSANA (2002): *El clientelismo político. El plan de empleo rural en Andalucía: un estudio de caso*, Granada: Editorial Universidad de Granada.

- DE LEÓN, P. (1993): *Thinking About Political Corruption*, Armonk: M. E. Sharpe.
- DELLA PORTA, DONATELLA y ALBERTO VANUCCI (1997): «The resources of corruption: some reflections from the Italian case», *Crime, Law and Social Change*, 27 (3-4): 231-254.
- (1999): *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*, Nueva York: Walter de Gruyter.
- (2002): «Corrupt Exchanges and the Implosion of the Italian Party System», en ARNOLD HEIDENHEIMER y MICHAEL JOHNSTON (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, págs. 717-738.
- DOIG, ALAN (2003): «Political Corruption in the United Kingdom», en MARTIN BULL y JAMES NEWELL (eds.), *Corruption in Contemporary Politics*, Londres: Palgrave, págs. 178-190.
- ELSTER, JOHN (1989): *The Cement of Society: A study of Social Order*, Cambridge: Cambridge University Press
- FRIEDRICH, CARL (1989): «Corruption Concepts in Historical Perspective», en ARNOLD HEIDENHEIMER *et al.* (eds.), *Political Corruption. A Handbook*, New Brunswick: Transaction Publishers, págs. 15-25.
- GARDINER, JOHN (2002): «Defining Corruption», en ARNOLD HEIDENHEIMER y MICHAEL JOHNSTON (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, págs. 25-40.
- GIDDENS, ANTHONY (2000): *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid: Taurus.
- HEIDENHEIMER, ARNOLD (ed.) (1970): *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- (2002): «Perspectives on the Perception of Corruption», en ARNOLD HEIDENHEIMER y MICHAEL JOHNSTON (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, págs. 141-155.
- (2002): «Parties, Campaign Finance and Political Corruption: Tracing Long-Term Comparative Dynamics», en ARNOLD HEIDENHEIMER y MICHAEL JOHNSTON (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, págs. 761-777.
- HEIDENHEIMER, ARNOLD y MICHAEL JOHNSTON (eds.) (2002): *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- HEIDENHEIMER, ARNOLD, MICHAEL JOHNSTON y VICTOR LE VINE (eds.) (1989): *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- HEYWOOD, PAUL (1997): «Political Corruption: Problems and Perspectives», *Political Studies*, 45 (3): 417-436.
- HUNTINGTON, SAMUEL (1968): «Modernization and Corruption», en SAMUEL HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, págs. 59-71, (Publicado también en ARNOLD HEIDENHEIMER y MICHAEL JOHNSTON (eds.) (2000): *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, págs. 253-265).

- JIMÉNEZ, FERNANDO y MIGUEL CAÍNZOS (2003): «Political Corruption in Spain», en MARTIN BULL y JAMES NEWELL (eds.): *Corruption in Contemporary Politics*, Londres: Palgrave, págs. 9-23.
- KLITGAARD, ROBERT (1988): *Controlling corruption*, Berkeley CA: University of California Press.
- KURER, O. (2005): «Corruption: An alternative approach to its definition and measurement», *Political Studies*, 53 (1): 222-239.
- LEFF, NATHANIEL (2002): «Economic Development Through Bureaucratic Corruption», en ANOLD HEIDENHEIMER y MICHAEL JOHNSTON (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, págs. 307-321.
- MALEM, JORGE (2002): *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Barcelona: Gedisa.
- MAURO, PAOLO (1995): «Corruption and Growth». *Quarterly Journal of Economics*, 110 (3): 681-712.
- NEWTON, K. y P. NORRIS (2000): «Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance», en SUSAN PHARR y ROBERT PUTNAM, *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries*, Princeton: Princeton University Press.
- NIETO, ALEJANDRO (1997): *Corrupción en la España Democrática*, Barcelona: Ariel.
- NYE, JOSEPH (1989): «Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis», en ARNOLD HEIDENHEIMER et al. (eds.), *Political Corruption. A Handbook*, New Brunswick: Transaction Publishers, págs. 962-980.
- PETTIT, PHILIP (1997): *Republicanism*, Barcelona: Paidós.
- PHARR, SUSAN (2002): «Public Trust and Corruption in Japan», en ARNOLD HEIDENHEIMER y MICHAEL JOHNSTON (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, págs. 835-862.
- PHILP, MARK (1997): «Defining Political Corruption», en PAUL HEYWOOD, *Political Corruption*, Oxford: Blackwell.
- PRADERA, JAVIER (1997): «La maquinaria de la democracia. Los partidos en el sistema político español», en F. LAPORTA y S. ÁLVAREZ (eds.), *La corrupción política*, Madrid: Alianza, págs. 157-188.
- PUJAS, VÉRONIQUE y MARTIN RHODES (2002): «Party Finance and Political Scandal: Comparing Italy, Spain, and France», en ARNOLD HEIDENHEIMER y MICHAEL JOHNSTON (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, págs. 739-761.
- PUTNAM, ROBERT (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- ROBLES, ANTONIO (1996): «Sistemas políticos, mutaciones y modelos de las relaciones de patronazgo y clientelismo», en ANTONIO ROBLES (comp.), *Política en penumbra*, Madrid: Siglo XXI.
- ROSE-ACKERMAN, SUSAN (1999): *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press.

- SCOTT, JAMES (1969): «Corruption, Machine Politics and Political Change», *American Political Science Review*, 63 (4): 1142-1158.
- SHAFER, M. (1994): *Winners and Losers. How Sectors Shape the Developmental Prospects of States*, Ithaca: Cornell University Press.
- VILLORIA, MANUEL (2000): *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*, Madrid: Tecnos.
- (2006): *La corrupción política*, Madrid: Síntesis.

Gloria Martínez Cousinou

ROBERTO SCARCIGLIA: *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, CEDAM, Padua, 2005, 190 páginas.

El inexorable apogeo histórico alcanzado por el estado de partidos en el contexto político contemporáneo ha venido provocando reiterativos choques difusos con uno de los postulados fundamentales de la democracia representativa, la prohibición del mandato imperativo, que permite una inevitable válvula de salida a una de las más disfuncionales patologías del sistema partitocrático, el difuso y reiterativo fenómeno del *transfuguismo*.

En este contexto parecen inevitables las alternativas que se han formulado desde algunos sectores de la doctrina en el sentido de proponer la reconsideración de los fundamentos mismos del principio del mandato libre, para pasar a entenderlo como un mero fenómeno histórico característico del período liberal originario, pero seguramente algo desfasado cuando se aplica con todas sus consecuencias al ámbito de los sistemas racionalizados contemporáneos, con unos parlamentos esencialmente grupocráticos enfrentados al complejo ambiente social y político de las democracias contemporáneas. De ahí a apostar por innovaciones en el ordenamiento, al estilo del artículo 160 de la Constitución portuguesa, seguramente sólo hay un paso. La idea de que el mandato libre pueda llegar a ser concebido como un auténtico residuo histórico, hasta el punto de convertirse en una especie de obstáculo a remover para hacer efectivos los postulados plenos de la democracia representativa contemporánea mediada a través del sistema de partidos, se convierte así en una hipótesis preocupante en la medida en que se estaría afectando a la propia noción de representación entendida como fundamento mismo del estado.

Desde esta perspectiva problemática, volver la vista a las raíces históricas o al marco comparado constituye sin duda un ejercicio reflexivo plenamente acertado: particularmente cuando, como hace el catedrático de la Universidad de Trieste Roberto Scarciglia, se trata en realidad de un doble recorrido comparado, uno de tipo histórico y otro de proyección contemporánea.