



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN FILOSOFÍA
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES FILOSÓFICAS

LA CORRUPCIÓN. UN ABORDAJE FILOSÓFICO

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
DOCTORA EN FILOSOFÍA

PRESENTA:
LUCERO FRAGOSO LUGO

DIRECTORA DE TESIS: DRA. ELISABETTA DI CASTRO STRINGER
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR:
DR. MOISÉS VACA PANIAGUA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES FILOSÓFICAS
DR. GERARDO DE LA FUENTE LORA
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

Ciudad de México, enero de 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A mi directora de tesis, Dra. Elisabetta Di Castro por orientar la elaboración de este trabajo, desde su diseño hasta la lectura acuciosa del mismo; por su invaluable guía en el plano metodológico y conceptual, y por tener siempre la puerta abierta a la discusión.

A los integrantes de mi Comité Tutor. Al Dr. Moisés Vaca por su interés en este trabajo: su lectura y observaciones fueron de gran utilidad para el desarrollo de la tesis y para afinar aspectos clave de la misma. Al Dr. Gerardo De la Fuente por su lectura y recomendaciones las cuales contribuyeron a enriquecer este texto.

A los doctores Paulette Dieterlen y Ambrosio Velasco, quienes también leyeron y comentaron este trabajo.

A mi familia: Luz, José Luis, Perla, Cielo y mis pequeños León e Inés. Gracias por ser morada de cariño, apoyo, risas y descubrimiento a la que siempre se puede llegar.

A José Luis Islas, por la alegría de cada encuentro y por todo lo que en ellos compartimos; por la cinefilia que sigue develando en nuestras sombras las cosas luminosas que nos unen.

A los integrantes del Seminario de Política y Ética (POLETH) del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, quienes realizaron valiosas aportaciones al capítulo 4, "Corrupción estructural y responsabilidad". Gracias a Itzel Mayans, Luis Enrique Camacho, Pamela Rodríguez, Nalleli Delgado, Hazael Hernández, Alejandro Mosqueda, José Ramón Orrantia, Rafael Fuentes, Mónica Ruiz y a quien haya omitido de manera involuntaria.

Índice

Introducción.....	1
Capítulo I. Hacia un concepto de corrupción.....	12
1. Un marco para el concepto.....	13
2. El lugar y los agentes de la corrupción.....	23
3. La corrupción y sus prácticas de dominación.....	29
4. La corrupción y las buenas razones para acatar la ley: la legitimidad.....	34
Consideraciones finales.....	40
Capítulo II. Entre la moral y la estrategia: la confianza pública recíproca y la corrupción.....	43
1. La confianza interpersonal: una taxonomía.....	45
2. Confianza y cooperación.....	50
3. ¿Cómo es que importan las instituciones?.....	56
Consideraciones finales.....	77
Capítulo III. Corrupción y desigualdad: la comunidad integrada como sustento filosófico de la confianza pública recíproca.....	79
1. Igualdad de recursos, igual consideración e intereses.....	80
2. Comunidad integrada y confianza pública recíproca: políticas de igualdad.....	94
3. Jerarquía de mando y modelo del desafío: repensar a Dworkin en la burocracia.....	100
Consideraciones finales.....	113
Capítulo IV. Corrupción estructural y responsabilidad.....	116
1. Un problema estructural.....	117
2. La responsabilidad de los agentes por la corrupción estructural.....	135
3. Carcomiendo la estructura de la corrupción.....	149
Consideraciones finales.....	157
A modo de conclusiones.....	160
Bibliografía.....	170

Introducción

Noureddine Mostafa es un policía de El Cairo. Vive en un departamento de un barrio popular, entre muebles desvencijados y pendiente de un televisor que no capta correctamente la señal, pero cuya imagen distorsionada le cuenta de algún modo una parte de su realidad: es enero de 2011 y la víspera de la insurrección en contra del gobierno de Hosni Mubarak. La obscuridad egipcia iluminada de azul acompaña los recorridos de Noureddine en su auto a la zona de tráfico de mercancías ilegales para cobrar “su parte” por permitir este tipo de comercio, pero esa noche recibe un poco menos y la queja de que el negocio va mal porque están dejando vender a los chinos. Noureddine es asignado para investigar el asesinato de Lalena, una bella cantante, en una habitación del hotel *The Nile Hilton*; una vez allí, mientras otro de sus compañeros saborea camarones al mago con cargo al cuarto, Noureddine roba la cartera de la chica que yace a su lado degollada. Entre los billetes, el policía encuentra el recibo de una tienda de revelado: las fotografías que recoge allí le dan una pista crucial para su caso. La mujer asesinada era amante de Hatem Shafiq, un magnate de la construcción y miembro del Parlamento, además de ser el mejor amigo del hijo del presidente de Egipto.

El jefe de Noureddine —que también es su tío— le indica que en vista del alto perfil del personaje involucrado, el caso ha sido catalogado de suicidio y el expediente cerrado. Pero el poder del régimen se resquebraja cada día más ante las muestras de descontento de la ciudadanía, lo cual abre una grieta para que los mandos de la institución policiaca encuentren la manera de obtener una ganancia del estado de debilidad de la clase gobernante: el tío le informa a Noureddine que el fiscal reabrirá el caso para pedir a Shafiq cien mil libras por su liberación, con lo que el sobrino podrá comprarse un Peugeot y “reemplazar [su] vieja lámina”.

Durante la investigación, Noureddine entabla una breve pero significativa relación con las personas vinculadas al incidente: con Salwa, la mucama que vio salir al asesino de la habitación del hotel, una miserable inmigrante sudanesa; con Gina, otra cantante, explotada, al igual que su amiga muerta, por un proxeneta de nombre Nagui, y apodado “el tunecino”; y con Hatem Shafiq, el influyente político y empresario cuyo rostro podía verse

en espectaculares alrededor de la ciudad. A lo largo de este proceso en busca de mayores indicios y al percatarse de la extrema vulnerabilidad de las víctimas, Nouredine sufre una transformación interna de tipo moral y decide, por primera vez en su carrera, hacer su trabajo de verdad, de manera seria y profesional. (En un trayecto de Nouredinne en un taxi, el conductor le pregunta si se enteró de la golpiza que un policía había propinado a un joven manifestante en Alejandría, “son unos cerdos”, le espeta. No en vano Nouredine le responde: “yo soy uno de esos cerdos”). Nouredine descubre que el asesino de Lalena era un oficial de seguridad del Estado, enviado por el propio Shafiq y pretende que éste sea procesado y juzgado por el crimen. Pero el tío —quien admite que recibía una parte de las ganancias del negocio de Nagui, “el tunecino”, y que había estado involucrado indirectamente en el asesinato de las cantantes (Gina también muere)— deja ir al autor intelectual del crimen y se limita a decirle a Nouredine “tenemos el dinero” para después incendiar con gasolina el auto del policía, donde yacía el cadáver del homicida.

Es la noche del 25 de enero, día del policía. Nouredine escucha estupefacto la confesión de su tío mientras se acercan en coche al centro de la ciudad, hacia la plaza Tahrir, en donde los manifestantes se habían adueñado de las calles. Nouredine y su tío no pueden seguir avanzando en el vehículo y bajan para continuar a pie, entre la multitud. Es entonces que Nouredine apunta su arma hacia el tío, y éste al verlo grita “mátame, señor policía”. Los manifestantes se percatan del arma y entre varios de ellos golpean a Nouredine brutalmente, hasta que alguien los para diciéndoles “alto, suficiente, no somos como ellos”. El tío se pierde entre la gente, con el portafolios donde guarda el dinero, y tras una bandera aparece el cuerpo golpeado del policía.

Crimen en El Cairo (The Nile Hilton Incident, 2017), de Tarik Saleh, es un filme sobre el conflicto interno de un miembro del cuerpo policiaco egipcio, su toma de conciencia moral y cómo sus intentos por hacer las cosas bien se ven frustrados por un sistema que lo aplasta, que lo ha usado como objeto de simulación y que parece estar más allá de él. La mayor ironía es que Nouredine no sólo es abatido por el sistema de justicia corrompido del que formaba parte, sino también por la multitud que protestaba por el desempleo, las precarias condiciones de vida, la falta de libertad de prensa, la violencia policial y la corrupción; si bien la paliza literal que los manifestantes asestan a Nouredine es una paliza metafórica a una institución que pretenden transformar, es asimismo un símil

de una población ignorante del funcionamiento real del régimen, sin una estrategia que apunte al núcleo del problema, de una multitud que forma parte de ese mismo sistema y que aplasta, ella misma, a los que actúan diferente. El tío, en cambio, se marcha incólume, abriéndose paso en la manifestación, sin ser siquiera señalado por el dinero que carga en su portafolios producto del cohecho y el encubrimiento.

La película de Tarik Sale, realizador sueco de origen egipcio, es un *film noir* que, como muchas de su tipo, en particular las de corte realista, refleja la descomposición social en una sociedad corrupta y “la rutina policial” entre asuntos criminales, en contextos propios de seres marginales con trabajos riesgosos. El *film noir* se sirve de la coreografía del estilo para expresar el drama social de sus personajes: el entorno tiene un peso igual o mayor que el personaje principal y bulle por encima de él sin permitir que la “acción física del protagonista” controle la escena: de ahí las construcciones grises a medio derruir que parecen devorar a Nouredine, entre una rara luz amarillenta que da cuenta de lo rancio de su sociedad, de ahí las escenas finales en las que termina derribado por la gente, perdiendo por completo su capacidad de movimiento.¹

La historia de Nouredine Mostafa es la historia de un hombre corrupto que después, sin darse cuenta, lucha contra la corrupción estructural que antes lo había engullido. Este trabajo de tesis también es un relato de cómo se transita de la corrupción a la corrupción estructural, es un recuento teórico que argumenta sobre los rasgos que distinguen a la corrupción, como instrumento de dominación del Estado, y las anomalías en los principios de organización política y de convivencia pública que conducen a la corrupción como una forma de vida, una manera de interpretar el mundo y nuestras relaciones; sin embargo, el final de esta historia no quiere ser, como el de Nouredine, fatalista y desesperanzador. Este escrito no pretende formular medidas concretas de política pública para controlar la corrupción, pero sí intenta identificar líneas normativas básicas detrás de la actuación de las autoridades políticas y de sus nexos con los ciudadanos que podrían confinar el problema a sus justos límites y evitar que se desborde en las interacciones cotidianas de la esfera pública.

¹ Paul Schrader, “Notes on Film Noir”, *Film Comment*, vol. 18, núm. 1, 1972, pp. 11-12.

Este texto tiene un doble propósito. El primero es analizar la corrupción y su transformación en un fenómeno estructural desde un punto de vista filosófico, es decir, a partir de la construcción de un mirador propio, de un concepto propio porque, como dirían Deleuze y Guattari, la filosofía es el arte de formar conceptos, pero no sólo de “formar, inventar o fabricar conceptos” como si fueran “formas, inventos o productos”; la filosofía, señalan estos autores, “es la disciplina que consiste en *crear* conceptos”, crear en el sentido más cercano a la “*sensibilia*” del arte que a la exactitud de la ciencia, crear un concepto no como un objeto que está allí esperando ser descubierto,² sino más en el sentido de una intuición que, con fundamentos lógicos y empíricos, se va ajustando a una forma específica de enfocar un problema, de tal modo que logre alumbrar aspectos del mismo que no habían sido suficientemente vistos o iluminar un ángulo que había permanecido más o menos oculto. Pero además, este acercamiento es filosófico porque el concepto que se formula se inspira en una tradición de pensamiento político, el republicanismo, la cual es el factor que va dando coherencia y cauce a nuestra idea de corrupción, más allá de otros elementos de carácter técnico o procedimental con los que nuestro objeto de estudio está relacionado. La enunciación del concepto sirve de eje para la problematización del tema en su enlace con los tópicos discutidos en los capítulos subsiguientes: la confianza, la igualdad y la responsabilidad.

El segundo propósito consiste en identificar los aspectos normativos que se transgreden en las prácticas de cohecho desde el poder político y desde las tareas de los funcionarios públicos, puesto que dicha transgresión, realizada de forma continua, contribuye al enquistamiento de la corrupción en las rutinas de las instituciones y en la mente de los ciudadanos y de los servidores públicos, frustra las estrategias de solución o impide ver soluciones indispensables para completar a aquellas de carácter administrativo. Este segundo propósito se relaciona estrechamente con la pregunta de por qué se necesita un acercamiento filosófico a la corrupción y si esta clase de acercamiento, más allá de una disquisición teórica, tiene implicaciones en el examen práctico del fenómeno. Una reflexión filosófica, o varias, sobre la corrupción es necesaria porque, como intentaremos mostrar a lo largo de la tesis, el debate del problema con base en un concepto normativo y

² Gilles Deleuze y Félix Guattari, *Qu'est-ce que la philosophie?*, Paris, Les éditions de minuit, 1991, pp- 10-11.

relacionado con principios de convivencia pública, entre las autoridades y los ciudadanos bajo su tutela, está fuertemente ligado a medidas de fondo, de carácter práctico y realista para controlar la corrupción extendida. Tales medidas tienen que ver con formas de organización de la sociedad desde los altos cargos públicos, de gobierno y de justicia, y no tanto con normas procedimentales cuyo cumplimiento es fácil de evadir y simular.

Así, se parte de la premisa de que la corrupción es una forma de dominación del Estado hacia sus ciudadanos, que transita a la corrupción estructural o endémica con el deterioro de los principios normativos de confianza pública recíproca, sentido de pertenencia a la comunidad política (mediante la igualdad de recursos) y responsabilidad política; el menoscabo de dichos principios, de carácter no codificado pero que impactan en la calidad y el perfil de las políticas públicas, afianza el enlace de subordinación entre el gobierno y los gobernados, repercute de manera negativa en el funcionamiento de las instituciones y normaliza las prácticas de cohecho. En razón de ello, el combate o control de la corrupción extendida, desde esta perspectiva, requiere de un giro significativo del vínculo Estado-sociedad que incluya la activación de los mencionados principios normativos en las políticas gubernamentales, y en el actuar público de las autoridades y de los ciudadanos.

En concordancia con lo anterior, sostenemos que la labor más sustantiva de las instituciones estatales en la lucha contra la corrupción estructural es la generación de confianza de tipo social (confianza pública recíproca) alrededor de sus políticas y acciones en general. La confianza social permite que los individuos actúen no solo como gentes estratégicos y racionales —que persiguen sus propios fines y cooperan a cambio de incentivos tangibles—, sino también en su calidad de agentes morales a quienes les importa la suerte de sus conciudadanos y de su entorno común. La confianza moral o social está vinculada a sociedades con bajos índices de corrupción pero, además, puede contribuir al desarrollo de un clima de igualdad material y relacional, y a afianzar un sentido de responsabilidad política en las autoridades del Estado y los ciudadanos; todo estos elementos concurren también para evitar que la corrupción se expanda y para mantenerla bajo control.

Como se mencionó unas líneas arriba, la doctrina filosófica que arropa los argumentos centrales de este trabajo es el republicanismo. En su vertiente clásica —que

abarca autores desde Maquiavelo en el siglo XVI y sus antecesores en el XV, los republicanos británicos como Milton y Harrington, y los filósofos de la *Commonwealth* en el siglo XVIII, Montesquieu en Francia, hasta Jefferson y Adams, los padres fundadores de los Estados Unidos— esta tradición subraya la importancia de la virtud cívica y la participación política, del imperio de la ley y advierte sobre las consecuencias negativas de la corrupción, apoyada en ejemplos de pensadores como Cicerón y otros historiadores latinos —es por eso que se la considera también una corriente neo-romana del republicanismo. Otra vertiente, ya dentro de la filosofía política contemporánea, es el llamado neo-republicanismo o republicanismo cívico, una interpretación de las corrientes clásicas para la cual el valor preponderante es la libertad política, que equivale a la independencia del poder arbitrario o a la no dominación; esta vertiente, a diferencia de su contraparte clásica, no pretende hacer una filosofía perfeccionista, es decir, no tiene por objeto fomentar una determinada concepción de la vida buena que desemboque en una virtud cívica vigorosa y en una ciudadanía activa, a la manera de la Grecia antigua descrita en los textos de Aristóteles. Para los neo-republicanos, la participación política, la virtud cívica y el combate a la corrupción, más que virtudes intrínsecamente valiosas y propias de la condición humana, se consideran herramientas útiles (aunque no las únicas), en un sentido instrumental, para obtener y conservar la libertad política y todas las ventajas que trae consigo. Esta perspectiva del republicanismo, mucho más que de la *polis* griega, abrevia de la distinción hecha en la jurisprudencia romana entre ciudadanos-hombres libres y esclavos-subordinados. Si bien estos republicanos contemporáneos siguen comprometidos con el cultivo de la virtud cívica como una de las metas de la política pública —pero no como componente sustancial de la vida buena, sino, insistimos, como instrumento para la libertad política—, también suscriben la tolerancia, lo que convierte al republicanismo en un pensamiento acorde con la pluralidad en las sociedades.³

El filósofo del neo-republicanismo en el que se sustenta nuestro concepto de corrupción es Philip Pettit. No obstante, muchos de los argumentos que nutren el desarrollo de esta problemática, en particular, los relacionados con la igualdad y la confianza, se fundamentan en las ideas de Ronald Dworkin, un pensador identificado con el liberalismo

³ Frank Lovett, “Republicanism” en Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, junio de 2018, <https://plato.stanford.edu/archives/sum2018/entries/republicanism/> [fecha de consulta: 26 de septiembre de 2018]

pero cuya teoría se acerca de manera sustantiva a la vieja preocupación republicana de armonizar o al menos aliviar la tensión del interés privado e individual con el interés público, y de conciliarlos mediante la política, de modo que cada sujeto sea capaz de aportar al bien común y, con ello, a su propio bienestar. De hecho, en distintas partes del trabajo, ambas doctrinas pueden acoplarse: primero, porque el republicanismo moderno adopta la idea de libertad política desde el individuo como principio fundamental, libertad que su contraparte liberal se había antes arrogado, aunque enfocada sobre todo en el ámbito privado; y segundo, porque los autores liberales a los que se alude aquí se apartan de la visión ortodoxa de que los individuos tienden a alejarse de la política porque pueden concretar sus intereses particulares, de modo más efectivo, por vías no políticas, como el mercado o las relaciones personales.⁴

El énfasis conceptual en el republicanismo —en particular, neo-republicanismo o republicanismo cívico— tiene por objeto analizar la corrupción no como un asunto de elección personal, de acciones individuales e inconexas, de servidores públicos perversos o de falta de eficacia para perseguir y sancionar. Acercarse a la corrupción desde el republicanismo cívico permite enfocarla más ampliamente como una forma de relación del Estado con la sociedad, como un problema colectivo que no se limita al cumplimiento de un conjunto de reglas sino que constituye un modo de coexistir y vincularse en la arena pública sustentado en una serie de símbolos o creencias —esquemas culturales— alrededor de la acumulación o carencia de recursos. Este ensamble de “esquemas en respuesta a recursos”, la estructura, como se explicará con detalle más adelante, es producto y a su vez origen de relaciones de desconfianza, desigualdad e impunidad que perpetúan vínculos subordinantes de corrupción y despejan el camino para eludir las reglas y la justicia. Este nuevo republicanismo, además, rescata la noción de libertad individual en el nexo de los sujetos con su entorno social, con su comunidad política, y les ofrece un lugar de autonomía frente al gobierno; así, la libertad política propia de un ambiente no corrupto es una condición indispensable para que las personas puedan perseguir sus fines privados con seguridad y tranquilidad, porque tales fines son compatibles con los derechos e intereses de los demás.

⁴ Bo Rothstein y Aiysha Varraich, *Making Sense of Corruption*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 37, 39.

El enfoque filosófico se conecta con un examen institucional de nuestro tema, por un lado, porque el institucionalismo ha generado una enorme veta de estudios con hallazgos empíricos que complementan el análisis del problema a partir de los principios teóricos desde los cuales se teje esta investigación. Por otro lado, se argumenta a lo largo de este trabajo que los principios —como la confianza social, la identificación con la comunidad política o la responsabilidad por el estado general de cosas— detrás de ejercicio de la autoridad estatal como injerencia sin dominación se crean dentro de las propias instituciones mediante políticas de igualdad y los propios mensajes que envían los funcionarios con su desempeño. Lo que nos interesa destacar con ello es que las instituciones sí importan y tienen un papel clave en la propagación de estos principios informales como la confianza y el trato igualitario.

Sin embargo, esta propuesta también quiere ser una alternativa a las teorías institucionalistas que constriñen el estudio de la corrupción a cuestiones meramente técnicas que se expresan de distintas maneras: en un diseño anómalo de las instituciones que crea una dependencia dual y en conflicto, por una parte de los ciudadanos y por otra de los recursos que aportan entes privados;⁵ en el fracaso sistemático de cumplir con los fines últimos de las instituciones, consecuencia de ciertas prácticas internas;⁶ o bien, en un asunto que se resuelve con la promulgación de normas adecuadas, cumplidas al pie de la letra desde los órganos idóneos. Una perspectiva institucional demasiado estrecha corre el peligro de limitar la corrupción a un asunto de planeación organizacional, de fallas de funcionamiento o de incumplimiento de fines; en los casos de corrupción aislada, este punto de vista hace aportaciones valiosas al tratamiento del problema, pero cuando los actos de cohecho forman parte de un sistema de corrupción estructural, es imprescindible examinar la práctica institucional con un fondo político que alude a acuerdos tácitos entre las élites, a una distribución sumamente desigual del poder y a un esquema particularista en donde los bienes públicos se convierten en privados. Ya de por sí nuestro concepto de

⁵ Lawrence Lessig, “Institutional Corruptions”, *Edmond J. Safra Working Papers*, núm. 1, marzo de 2013, pp. 14-15, 17. Lessig alude en específico al Congreso estadounidense, cuyos integrantes han llegado ahí con ayuda de recursos privados en sus campañas y a cuyos patrocinadores deben responder en el ejercicio de sus funciones; este diseño de la institución legislativa crea, argumenta Lessig, ciudadanos de primera y de segunda categoría, por lo que desvirtúa la función primordial del Congreso de responder a toda la población por igual.

⁶ Pierre-Yves Néron, “À quoi sert la conception institutionnelle de la corruption?”, *Les ateliers de l'éthique*, vol. 9, núm. 1, 2014, p. 108. Néron se refiere a las concepciones institucionales de la corrupción de carácter “profundamente teleológico” en autores como Seumas Miller, Christian Nadeau y el propio Lawrence Lessig.

corrupción simple gira en torno a una interferencia arbitraria del poder político, como un fenómeno que rebasa el diseño de las instituciones y sus procedimientos (aunque los incluye). En la corrupción estructural, la repetición y costumbre de las interferencias arbitrarias las convierte en interferencia viciada, esto es, en abusos que se difuminan en los esquemas dominantes, en una trama sistematizada de desigualdades y de relaciones de desconfianza que se retroalimentan entre sí. De este modo, sostenemos que el trabajo de las instituciones no debe examinarse al margen de los principios o líneas normativas cuya corrosión sostiene al poder descontrolado que se apropia de los bienes públicos; estos principios, como se dijo más arriba, son la confianza pública recíproca, la identificación con la comunidad política (fuertemente ligada a la igualdad de recursos) y el sentido de responsabilidad política.

Cabe señalar por último que nuestra tesis se compone de cuatro capítulos. En el primero se traza un concepto de corrupción con base en los presupuestos teóricos de la idea de libertad como no dominación elaborada por Philip Pettit; asimismo, se explica cada uno de los componentes de dicho concepto: la dominación estatal, la interferencia arbitraria, la sujeción patrimonial, la discrecionalidad parcial y la legitimidad. Aquí se arguye que un acto corrupto no implica forzosamente una transgresión a las normas legales establecidas, en cambio, atenta siempre contra la legitimidad del poder político, esto es, contra su autoridad o competencia incuestionable para hacer cumplir las reglas, la cual se justifica moralmente en el igual respeto y consideración para todas las personas.

En el segundo apartado se discuten los estudios empíricos de Eric M. Uslaner según los cuáles la confianza interpersonal es el factor que mayor incidencia tiene en los niveles de corrupción de una sociedad. Al respecto, se elabora una tipología de la confianza interpersonal y se detallan sus características de acuerdo con dos grandes bloques: el de la confianza moral (a la que pertenecen la confianza moral estricta y la confianza generalizada) y el de la confianza estratégica (a la que se adscriben la confianza particularizada y la confianza encapsulada). El tipo de confianza que debe prevalecer para limitar la corrupción, según Uslaner, es la confianza generalizada, es decir, aquella que presupone una amplia comunidad moral, la que se deposita en extraños porque comparten con nosotros los mismos valores fundamentales; no obstante, esta clase de confianza se genera en el ámbito familiar privado y se basa en una cualidad personal como es el

optimismo. El propósito de este capítulo es mostrar que la confianza pública recíproca –un concepto creado por nosotros *ex professo*, también de corte moral— suple la falta de conexión de la confianza generalizada de Uslaner con las instituciones públicas y la falta de un vínculo de reciprocidad entre el Estado y los ciudadanos, y entre los propios ciudadanos. La confianza pública recíproca es la clase de confianza que puede ser promovida desde los altos puestos del Estado y la que puede tener un mayor efecto en el decremento o control de la corrupción, dado que la conducta de los funcionarios públicos, en particular de los encargados de impartir justicia, se convierte en un modelo a seguir en el plano individual.

El tercer capítulo tiene por objeto analizar la relación entre la desigualdad de recursos y la desigualdad en las relaciones sociales con los estándares de corrupción. La desigualdad económica y de oportunidades, de acuerdo con los hallazgos de Uslaner, genera desconfianza y ésta a su vez corrupción. Esto es así porque la desigualdad trae consigo marcadas divisiones entre los grupos sociales, cuyos miembros piensan que no comparten un proyecto político común con quienes están fuera de su círculo cercano; además, se tiene la idea de que el progreso económico sólo se obtiene mediante contactos con gente en puestos de poder, y no con esfuerzo y trabajo. Por el contrario, en una sociedad igualitaria los ciudadanos se identifican como parte de una comunidad política y saben que la realización de sus propios intereses depende del éxito de dicha comunidad. Así, se explora cómo es que, una vez que se reducen las desigualdades económicas y las relaciones de jerarquía, la confianza pública recíproca se desarrolla en concordancia con la comunidad integrada (que es su correlato filosófico): los intereses máspreciados de las personas coinciden con la moralidad política y, por tanto, se genera confianza social y los índices de corrupción tienden a bajar.

Finalmente, en el cuarto capítulo se explica en qué consiste la corrupción estructural y de qué forma son responsables por ella los individuos que no participan directamente en actos de cohecho pero que consienten implícita y pasivamente la propagación de una forma de vida basada en la trampa y las influencias. Al respecto, se argumenta que la corrupción estructural se compone de esquemas (creencias colectivas, significados, formas de interpretar y decodificar comportamientos) y de recursos (los que se emplean en las transacciones corruptas, los que se busca obtener con ellas y la sustracción de los mismos en múltiples interferencias arbitrarias) que se sostienen mutuamente, produciendo

dinámicas anómalas que se interiorizan y llegan a parecer normales en la convivencia social. Enseguida se traza la diferencia entre culpa, responsabilidad simple y responsabilidad política por la corrupción, y se señala que quienes no han estado involucrados en actos de cohecho, quienes no son culpables ni responsables en un sentido lato, tienen en cambio una responsabilidad política por la corrupción estructural. La responsabilidad política se asume organizándose con otros para transformar un estado de cosas que afecta de manera negativa a la sociedad. Por último, se bosquejan algunas estrategias para frenar y combatir la corrupción desde sus bases estructurales: se clasifica la responsabilidad política en diferentes tipos y grados, de acuerdo con la posición social de las personas, y se señala cómo puede ser ejercida con base en esta categorización; se incorpora a la confianza pública recíproca el deseo por el aprecio y la opinión positiva de los demás; y se subraya el uso transformativo de la crítica con respecto a una visión particularista de la política.

Noureddine Mostafa, nuestro policía de El Cairo, no pudo hacer realidad un acto de justicia —que había fraguado él sólo mediante acciones casi heroicas— porque se encontraba inmerso en una red de acuerdos y complicidades de las que, como la multitud que lo arrolló, no era consciente. Muchos de estos acuerdos aprovechaban la situación de vulnerabilidad —en el plano económico, social y político— de personas que por su contexto de vida se vieron inducidas a apoyar, desde abajo, una larga cadena de corrupción y abuso. Así, lo que se muestra a lo largo de estas páginas es que el influjo de una serie de factores, en específico, el deterioro de la confianza social, la marcada desigualdad en los recursos y en las relaciones, y esquemas culturales en los que impera el particularismo van conformando en un entorno de dominación por parte de las autoridades del Estado hacia los ciudadanos. Ello pone las condiciones para que la corrupción se asiente en la estructura misma de la sociedad, lo cual equivale también al desvanecimiento de la libertad política.

Capítulo I

Hacia un concepto de corrupción

El concepto de corrupción que proponemos en este capítulo enmarca este fenómeno de estudio como una forma de relación entre el Estado –sus instituciones y quienes detentan los cargos de gobierno— y los ciudadanos, la cual pone de manifiesto una diferencia considerable de poder entre ambos. En este sentido, la idea de corrupción que aquí se delinea se apoya en la perspectiva teórica del republicanismo que advierte en la transformación del vínculo Estado-sociedad la principal estrategia de combate a esta anomalía de la actividad gubernamental. La tradición republicana pugna por una noción de ciudadanos que, más allá de buscar la simple satisfacción de sus preferencias, se pregunten por las razones y los argumentos detrás de las leyes, de las políticas y de su ejecución, y busquen que éstas les permitan cultivar la libertad sin dominación, es decir, ser tratados como iguales para definir e interpretar sus intereses; un espacio público abierto a la impugnación de las razones de las leyes y las políticas abona también a la construcción de confianza entre los ciudadanos, y entre ellos y las autoridades que los gobiernan, lo que podría impactar positivamente en el control de la corrupción.

Así, se argumenta que la corrupción es una forma de dominación estatal, basada en la interferencia arbitraria del servicio público en el trazado de las leyes y en la puesta en marcha de las tareas de gobierno, que desgasta la legitimidad del poder político y, con ello, las razones de los individuos para adherirse a las normas formales; esto deteriora el carácter cívico de la convivencia en el espacio común y, tarde o temprano, distintos aspectos de la vida de las personas. Este diseño del concepto de corrupción toma en cuenta tanto las inquietudes por la dimensión valorativa del término como por el adecuado ejercicio del trabajo gubernamental.

La exposición se divide en cuatro apartados. En el primero se pone en contexto la idea de corrupción sobre los principios teóricos del republicanismo y se argumenta por qué el cohecho es una forma de dominación política; en el segundo, se identifica en dónde ocurre la corrupción y quiénes intervienen en ella, y se subraya que este fenómeno se distingue de otras conductas éticamente reprobables por quebrantar la administración de los

asuntos públicos; en el tercer apartado se arguye que hay dos prácticas estatales de dominación que se conectan con los actos corruptos: la *sujeción patrimonial* y la *discrecionalidad parcial*; y, por último, en la cuarta sección se sostiene que la corrupción no sólo causa un daño al orden legal, sino también y en todos los casos a la legitimidad, es decir, al sustento moral del poder político.

1. Un marco para el concepto

Sin la distinción entre el ámbito público y el privado, entre el interés general y el individual —que implantó el pensamiento político de la modernidad—, difícilmente se discutiría sobre corrupción. Este término se ha definido en gran parte de la literatura sobre el tema, de forma sintética y con distintas salvedades según el autor, como el uso de los medios, funciones o recursos públicos para beneficio privado. Respetando esta noción general, lo que se considera un comportamiento corrupto puede variar de una sociedad a otra o de una época a otra.¹ Detrás de esta definición tan condensada está una idea amplia y compleja de sometimiento de la esfera política a la económica, o de los valores que respaldan el bien público al impulso de las ganancias individuales.²

A favor de la autonomía del espacio público respecto de ventajas particulares y del principio de dar preeminencia a los asuntos de orden común y de provecho general, Huntington afirma que para aminorar significativamente la corrupción es necesario organizar y promover la participación política de modo que los intereses de los diversos grupos sociales sean tomados en cuenta; la forma por antonomasia de estructurar los intereses en conflicto es, señala el estudioso, la vía partidista. La corrupción, agrega, “es inversamente proporcional a la organización política”; incluso, en los países en donde los recursos públicos se han desviado hacia la construcción de partidos, la corrupción es menor que en las naciones con un sistema partidario endeble. Tanta es su fe en los partidos como garantes de la solidez de lo político que no tiene empacho en aseverar que “los partidos, los cuales al principio son las sanguijuelas sobre la burocracia, al final se convierten en la barca que la protege de la aún más destructiva langosta de la camarilla y la familia.” Y es que la confianza en los partidos no reside propiamente en lo que puedan hacer para disminuir la

¹ Robert Klitgaard, *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, 1988, p. 3.

² Samuel Huntington, “Modernization and Corruption” en Arnold Heidenheimer, *Political Corruption. Readings in Comparative Analysis*, New Brunswick, NJ, Transaction Books, 1970, p. 497.

corrupción, sino en el “reconocimiento de la obligación pública” —opuesta al secretismo y al camuflaje de los intereses particulares— que es la base de la filiación partidaria y de los vínculos que por su conducto se establecen.³

La organización política de la vida pública, en efecto, puede convertirse en uno de los más eficaces antídotos contra la corrupción, pero no, o no sólo de la forma como la concibe Huntington. Por un lado, cuando la institucionalización de sus funciones es endeble y el manejo de sus recursos no se supervisa de forma eficaz, los partidos políticos dejan de representar a una fracción de la sociedad con fundamento en el interés público, para transformarse en un medio que garantiza la permanencia de un mismo conjunto reducido de personas en puestos de poder o, incluso, en un negocio familiar. Ello facilita que estas instituciones cedan a presiones de actores externos hacia los que dirigen recursos públicos a cambio de prebendas para su liderazgo. Por otro lado, la actividad política vista, única o principalmente, como el encauzamiento de intereses de grupo mediante los partidos acota el problema político a un asunto de bienestar, en donde a los ciudadanos se les considera “clientes o consumidores” que, en todo caso, conciben el bien público solamente en función de sus propias ventajas económicas o materiales; un credo de este talante, lejos de auspiciar la participación de los ciudadanos en la elaboración de reglas y mecanismos para la toma de decisiones, puede alejarlos de las discusiones políticas sustantivas.

Esto no quiere decir que los partidos políticos hayan dejado de ser la unidad básica de la democracia de nuestros días, o que tengan que dejar de serlo, sino que, si se quiere socavar los cimientos de la corrupción y llegar a controlarla, es necesario cambiar el enfoque de la política afincado en una sociedad consumidora —centrado en la repartición de bienes y servicios—, a uno en que el que sea viable someter a debate los fundamentos de la relación entre los ciudadanos y el Estado, y los procesos para definir asuntos cruciales. En otros términos, en lugar de que el trabajo de los partidos se centre en negociar con los grupos de presión las preferencias que deberán considerarse incontrovertibles, habría que privilegiar el debate sobre la concepción y las condiciones del bien público, no en términos de preferencias agregadas y metas ya definidas, sino en función de argumentos.⁴

³ *Ibid.*, p. 500.

⁴ Philip Pettit, “Liberalismo y republicanismo” en Félix Ovejero *et. al.* (comps.), *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*, Barcelona, Paidós, 2004, pp. 131-133.

Acuñar un concepto de corrupción, por tanto, tiene que tomar en cuenta la aspiración a una forma distinta de concebir a los ciudadanos y a las metas que persiguen con relación a las figuras que ejercen el poder. De acuerdo con esto, la perspectiva teórica desde la que este trabajo se aproxima a la corrupción es la del republicanismo contemporáneo, para el cual la participación democrática es valiosa en la medida en que ayuda a impulsar la libertad como no dominación.

Al respecto, es importante señalar que el primer rasgo de nuestra idea de corrupción es que constituye una práctica de dominación producto de una considerable diferencia de poder entre el Estado y la sociedad —una forma de acopio de privilegios por medios ilegales o ilegítimos (más adelante se discutirá esto) por parte de las élites—, que se corresponde con inercias institucionales y sociales más que con la “volición personal” de los actores involucrados.⁵

Si se considera al Estado como un conjunto de instituciones desde las cuales se ejerce el poder político, y que mediante cargos o puestos las personas gobiernan en distintas dosis según sus tareas,⁶ entonces es la función pública el ámbito donde se forja este modo de dominación. Para gran parte de la teoría política inglesa y estadounidense de fines del siglo XVII y del XVIII, son el Estado y sus leyes los que hacen posible la libertad como no dominación; sin embargo, los funcionarios podrían dejar de atenerse a los principios y normas oficiales, por lo que se vuelve imprescindible la vigilancia constante a su desempeño en aras de seguir siendo libres.⁷

La dominación tiene lugar cuando un agente —personal o colectivo— tiene poder de interferencia sobre otro —el agente dominado es siempre una persona o varias personas individuales que pueden tener una identidad de grupo— y, en específico, si ese poder está “arbitrariamente fundado”. Un vínculo de dominación se caracteriza por tres aspectos:

1) El agente que domina tiene la capacidad real de interferir intencionalmente —el adjetivo “real” significa que la dominación podría ejercerse de inmediato y no requiere desarrollarse— para empeorar la situación del dominado al modificar la gama de opciones

⁵ Irma Sandoval, “From ‘Institutional’ to ‘Structural’ Corruption: Rethinking Accountability in a World of Public-Private Partnerships”, *Edmond J. Safra Working Papers*, n° 33, 2013, pp. 5, 9-10.

⁶ Allen Buchanan, “Political Legitimacy and Democracy”, *Ethics*, vol. 112, núm. 4, 2002, p. 691.

⁷ Philip Pettit, *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*, Oxford, NY, Oxford University Press, 1997, p. 6. (Versión en español: *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Barcelona, Paidós, 1999).

a la que puede acceder, controlar los resultados de dichas opciones y al alterar los beneficios que se esperan de ellas.

2) La capacidad de interferir debe ser arbitraria. Un acto arbitrario no contempla los puntos de vista o “los intereses de los afectados” —con base en el juicio de ellos mismos—, sino que reside sólo en la opinión o decisión del agente que lo ejecuta, quien puede hacer “lo que le plazca”. Para que el poder del Estado no sea arbitrario es preciso que atienda a “los intereses compartidos de los afectados” de acuerdo con su propia interpretación de esos intereses —al menos en un sentido procedimental—, y no al bienestar de quienes detentan el poder. Cuando determinados intereses o interpretaciones son parciales o “faccionales” no deberían guiar la acción estatal, según la tradición republicana. Y la única forma de reconocer si algo es parcial o faccional es por medio del debate público, en donde las personas definan sus aspiraciones y las de los grupos que representan.⁸

En otros términos, los intereses y las interpretaciones que orientan la actuación de los órganos del Estado no son incuestionables: pueden ser combatidos y criticados por cualquier grupo de la sociedad. En este sentido, definir si la interferencia estatal es arbitraria “es una asunto esencialmente político”,⁹ pues de acuerdo con Philip Pettit:

(...) lo que se requiere para que no haya arbitrariedad en el ejercicio de un determinado poder no es el consentimiento real a ese poder, sino la permanente posibilidad de ponerlo en cuestión, de disputarlo. (...) siempre tiene que estar abierta la posibilidad de que los miembros de la sociedad, procedan del rincón que sea, puedan disputar el supuesto de que los intereses y las interpretaciones que guían la acción del Estado son realmente compartidos; y si el cuestionamiento de ese supuesto es sostenible, tiene que alterarse la pauta de acción del Estado.¹⁰

Pettit prevé dos estrategias para evitar la dominación. La primera es la del “poder recíproco”, esto es, igualar lo más posible los recursos del dominador y del dominado, de manera que éste último sea capaz de defenderse de la interferencia del dominador. La segunda estrategia es la de “la prevención constitucional” y se refiere al concurso de una autoridad constitucional para impedir la interferencia arbitraria de las partes y que éstas puedan castigar dicha interferencia; así, la autoridad constitucional no sólo pone fin a la dominación entre los involucrados, sino que tampoco los domina ella misma: esto significa que su interferencia responde a los intereses de las partes por ellas interpretados. Del

⁸ *Ibid.*, pp. 52-58.

⁹ *Ibid.*, p. 56.

¹⁰ *Ibid.*, p. 63.

mismo modo, los preceptos constitucionales impiden la discrecionalidad en la interferencia de los funcionarios públicos y, si éstos deben tomar decisiones con base en su propio juicio u opinión, pueden ser sancionados en caso de favorecer intereses parciales.¹¹ La idea misma de libertad como no dominación exige que el Estado de derecho sea constitutivo de la libertad de las personas, y no una amenaza a ella.¹² Del papel que Pettit le otorga a la autoridad constitucional como protectora de los intereses ciudadanos, se infiere que éstos también se encuentran codificados, en diversas ocasiones, en la ley –tras la fase propiamente política de discusión y delimitación de tales intereses según el criterio de los implicados.

En síntesis, y para los fines de nuestro concepto de corrupción, cabe precisar que el Estado interfiere arbitrariamente cuando se presentan de manera simultánea los siguientes escenarios:

a) Cuando un poder público resuelve sobre un asunto específico sin considerar los intereses de los afectados (según la interpretación de los propios afectados o según la evaluación de las autoridades con base en datos y criterios objetivos),¹³ es decir, cuando el poder toma decisiones faccionales (que favorecen las ventajas particulares de un individuo o segmento de individuos en detrimento del bien común).

Este rasgo de la interferencia arbitraria tiene para Pettit un carácter deliberativo, puesto que las determinaciones de la autoridad pueden ser rebatidas por los ciudadanos para precisar sus intereses reales. En temas de corrupción, sin embargo, esta vena política se posterga o matiza ante la evidencia y la urgencia de los asuntos a los cuales afecta, pues los intereses de las personas aparecen de forma casi inminente. Para ilustrar lo anterior, consideremos este ejemplo de corrupción: en los hospitales públicos se distribuyen pruebas falsas para detectar el VIH y las empresas a las que se compran dichos productos, con las que se firmaron contratos que excedían los costos regulares de las pruebas, están vinculadas a la familia del ministro de salud. Aquí es muy claro que el interés de los ciudadanos,

¹¹ *Ibid.*, pp. 65, 67-68.

¹² Philip Pettit, “Liberalismo y republicanismo”, *op. cit.*, p. 124.

¹³ Pettit señala que se deben tomar en cuenta los intereses de los afectados desde el punto de vista de los mismos; sin embargo, dado que en las democracias representativas se adjudica al gobierno la potestad de tomar decisiones por los ciudadanos en pro del bien común, consideramos que, en un contexto de no dominación, la mayor parte de la veces son las autoridades políticas las que deben resolver con fundamento en los estudios y análisis pertinentes, sin soslayar los intereses de la población afectada.

manifiesto al solicitar la prueba, es comenzar un tratamiento médico que salve sus vidas en caso de estar contagiados; contrario a ello, la decisión faccional que tomó el poder arbitrario fue favorecer a la familia de un alto funcionario y a los servidores públicos participantes en la transacción, entre los que se repartió el sobreprecio. Tras el descubrimiento de un caso como este, el debate público convendrá en identificar los intereses compartidos que han sido trastocados los cuales, además, coinciden con las estipulaciones legales que los protegen.

b) Cuando la intervención de un poder público contraría las reglas establecidas por el sistema jurídico-político, o bien, cuando aún sujetándose a dichas reglas, la intervención no está controlada por estándares de igual respeto y consideración entre ciudadanos, y entre el Estado y la ciudadanía, lo que equivale, como se ahondará más adelante, a rebasar los márgenes de la legitimidad.¹⁴

En el ejemplo de las pruebas falsas de VIH se pueden reconocer fácilmente incumplimientos a disposiciones legales de corte pretendidamente universal para cualquier entidad política: no atentar contra la integridad física de los ciudadanos y pagar el precio de mercado justo por los productos adquiridos. Si la compra de pruebas de VIH se sujeta a las normas establecidas en cuestiones de respeto a los derechos humanos, calidad y precio, pero los proveedores siguen siendo las empresas de la familia del ministro de salud ya que, por alguna razón, la norma de ese lugar no especifica que en la licitación no pueden participar parientes de los trabajadores de cierto rango de ese sector, entonces la acción (la compra) es arbitraria en el sentido de que está favoreciendo alevosamente a un grupo cercano al poder y no se está tratando con igual consideración a otros ciudadanos cuyas empresas pudieron haber suministrado las pruebas.

¹⁴ En un texto posterior a *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*, Pettit manifiesta su preferencia por usar el término “interferencia no controlada” en lugar del de “interferencia arbitraria”. Una de las connotaciones de la interferencia arbitraria, arguye Pettit, es la de no encontrarse sujeta a las normas establecidas, no obstante, la interferencia que obedece a las normas puede aún ser arbitraria si no está controlada por los ciudadanos y sus intereses, de ahí que este autor se decante por la expresión de “interferencia no controlada”. En este trabajo se conserva el término “interferencia arbitraria” en concordancia con la denominación adoptada en las primeras obras de Pettit y por la propia tradición republicana –la interferencia se ejerce según el *arbitrium* o la voluntad de otro. Sin embargo, se rescata la preocupación de Pettit (y nuestra) por identificar una interferencia que siendo legal conserva su carácter arbitrario; esto se hace mediante el señalamiento a la transgresión a la legitimidad en la acción (así sea legal) de un poder interventor, y la condición de que sean los propios ciudadanos quienes interpreten sus intereses. Philip Pettit, *On the People's Terms. A Republican Theory and Model of Democracy*, Cambridge, NY, Cambridge University Press, 2012, p. 58.

3) La dominación tiene lugar sólo en “determinadas elecciones” que alguien pueda realizar, o en cierta área o período de la vida de una persona; tiene también distintos niveles de amplitud e intensidad, y en algunas esferas causa más daño que en otras.

Por lo general, las condiciones de la dominación son notorias no sólo para los involucrados en un proceso de este tipo, sino para la sociedad, ya que los recursos para ejercer poder sobre otros son visibles e identificables; sin embargo, cuando las personas dominadas “no pueden expresarse por sí mismas” y el agente que domina tiene la capacidad de “manipular subrepticamente” las opciones o los beneficios, se vuelve muy difícil reconocer el control del poderoso y la vulnerabilidad del sometido.¹⁵

Por último, en lo que concierne a la dominación, hay que agregar que ésta no requiere de manera forzosa que la interferencia arbitraria se lleve a cabo sino, simplemente, que alguien tenga la *capacidad* de interferir arbitrariamente. La *dominación sin interferencia* ocurre, por ejemplo, cuando el amo o el poder dictatorial son “benefactores”; en estos casos, por más benevolente que sea la autoridad dominadora, los dominados siguen a merced del poderoso, con la conciencia de que dependen de su juicio, de su estado de ánimo o de su buena voluntad.¹⁶

La *interferencia sin dominación*, por su parte, equivale a la injerencia del Estado en la vida de las personas para atender a sus requerimientos e interpretaciones, encontrándose limitado en su actuar por mecanismos preventivos y de sanción, de tal forma que no siga intereses parciales o facciosos. La *interferencia sin dominación* es el ideal de comportamiento de los funcionarios públicos ya que, si bien interfieren apoyados en “leyes coercitivas”, lo hacen al servicio de las demandas de los ciudadanos y tomando en cuenta su parecer, además, puesto que opera un orden jurídico que los restringe, no hay visos de arbitrariedad en su intervención.¹⁷

La concepción de libertad que abraza la *interferencia sin dominación* —por contradictorios que parezcan los términos libertad e interferencia juntos— es la “libertad como no dominación”, la cual se opone al ideal de “libertad como no interferencia”; ambas formas de pensar la libertad surgen del debate entre dos concepciones distintas del derecho.

¹⁵ Philip Pettit, *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*, op. cit., pp. 59-60.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 63-64.

¹⁷ *Ibid.*, p. 65.

La “libertad como no interferencia” considera que la coerción estatal o jurídica es perjudicial –tanto como cualquier otro tipo de coerción— así esté acotada y controlada; sus defensores sostienen que toda clase de coerción compromete la libertad, por lo que el Estado sólo puede justificar una dosis mínima de restricciones si ésta reduce la coerción que se pueda ejercer en el plano social o general. La “libertad como no dominación”, en cambio, afirma que si la coerción estatal se ciñe a “la estructura jurídica adecuada” y si puede ser objetada, entonces la coerción no es arbitraria, es decir, no se guía por intereses o interpretaciones “hostiles y no compartidas”; sus defensores no van en contra de la interferencia como tal, sino sólo en contra de la interferencia arbitraria, la que no está controlada ni restringida por un sistema jurídico funcional.¹⁸

En regímenes de dominio, la diferencia de poder como punto de partida entre el dominador y el dominado suele ser enorme –como en el caso de márgenes muy amplios de discrecionalidad sin control, que hacen viables actos de corrupción sin que los afectados puedan defenderse por sí mismos de la interferencia arbitraria de otros. Debido a ello, en la percepción del dominado –y muy probablemente en los hechos—, las autoridades encargadas de impedir la dominación están de parte del *status quo* que favorece a quien tiene más poder. Para que un régimen como este empiece a adquirir rasgos de no dominación, la parte más débil debe poder expresar su desconfianza y cuestionar la parcialidad de la interferencia, o bien, “eludir el ordenamiento” de la autoridad y hacerle frente “en un escenario de balance de poderes”. En un contexto de corrupción rampante, las figuras dominantes piensan que ellos nunca llegarán a encontrarse en una situación de vulnerabilidad frente a otros y que su posición ventajosa está asegurada pues, en el fondo, tienen la creencia genuina de que son distintos o superiores al resto (particularmente en casos de corrupción de altos vuelos). La no dominación, por su parte, es también un modo de ejercer poder que se extiende a todos los ciudadanos pero, paradójicamente, reduce el diferencial de poder entre éstos y el Estado. La no dominación permite que las personas dirijan sus metas y su destino, sean inmunes a interferencias arbitrarias –o al menos, logren defenderse de ellas— y estén en condiciones de prevenir escenarios no deseados.¹⁹

¹⁸ *Ibid.*, p. 84.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 68-69.

Esta noción de control del propio destino y de no depender de la suerte para sortear la interferencia arbitraria es una idea que volverá a aparecer en otros capítulos porque, además de estar en el corazón del pensamiento republicano, se engarza con el tipo de relaciones de confianza que se construyen en una sociedad con bajos estándares de corrupción.

Antes de terminar este apartado, daremos un ejemplo hipotético de cómo se despliega la capacidad de interferencia arbitraria —la dominación— sobre un sujeto particular, en determinados ámbitos, en donde la corrupción aparece como una forma de dominación que repercute de forma negativa en la vida de alguien y, en específico, en su imposibilidad para trazar por sí mismo la ruta de su propia existencia.

James Mwangi vive en Kenia. Este hombre joven emigró del campo a Nairobi para trabajar en la industria de la construcción en busca de un mejor nivel de vida. Mwangi se enfrenta cotidianamente a actos de corrupción como el hostigamiento de la policía con sobornos menores, el pago de un tercio de su salario al capataz de la obra a fin de garantizar el trabajo del día y cuotas a la pandilla de la “ciudad perdida” por concepto de “protección”. Aunado a ello, Mwangi ahorra lo que le sobra, tras cubrir sus gastos de subsistencia, para juntar una cantidad significativa y que el capataz lo incluya en el *staff* permanente de empleados; con ello, tendría derecho a botas y casco de trabajo (aunque no a un equipo completo de seguridad). Los servicios de salud del gobierno son muy básicos y Mwangi no aparta ningún porcentaje de su salario para emergencias, de forma que si se enfermara, tendría que perder un día de trabajo esperando ser atendido. Y si tuviera que ser hospitalizado, a menos que ofreciera un soborno, tendría que dormir en una cama sin colchón o en el piso, y sin recibir comida (si bien algunas “organizaciones de caridad” vigilarían que le dieran al menos algo de pan).²⁰

En una situación como esta, los funcionarios del Estado intervienen arbitrariamente para empeorar las condiciones de vida de Mwangi, sin considerar sus intereses, de varias formas. Mwangi trabaja en condiciones precarias y sin equipo porque los servidores públicos encargados de inspeccionar a la empresa constructora reciben un pago para obviar en sus reportes la falta de aplicación de las leyes de seguridad laboral, sin importarles los riesgos

²⁰ Stephen Schwenke, “The Moral Critique: Corruption in Developing Countries”, *Journal of Public and International Affairs*, vol. 11, 2000, pp. 148-149.

que corren los trabajadores; asimismo, las autoridades del hospital público no tienen ningún empacho en que los empleados cobren por comida y camas, ya que es muy probable que parte de esos recursos lleguen a las manos de los directivos. Aunque este tipo de interferencia arbitraria alude a la corrupción todavía de bajo rango, en la que el dominador —si bien respaldado o solapado por funcionarios de mayor jerarquía— no ostenta una gran dosis de poder, tiene al menos tanto como para afectar la capacidad de control de las personas sobre sus experiencias vitales a cambio de ganancias que van de pequeñas a medianas. No obstante, la diferencia de poder entre dominadores y dominados resulta abismal cuando interfieren funcionarios de alta jerarquía; en este caso, los fondos de ayuda que el Estado recibe para mejorar el sistema educativo, la vivienda, los servicios médicos, vigilar que se apliquen las normas que regulan el trabajo y poner en marcha esquemas de crédito han sido desviados, presumiblemente, para beneficio privado de los funcionarios públicos —algunos de ellos accionistas de las firmas constructoras— y los actores privados que participan en proyectos conjuntos con el gobierno. Además, la inversión nacional y extranjera que podría haber creado empleos y promovido capacitación laboral para Mwagi y sus compañeros se ha frustrado debido al manejo deficiente de la economía y la inseguridad en el país.²¹

La interferencia arbitraria —de hecho— de funcionarios públicos de distintos niveles —o de particulares, con la anuencia o la indiferencia de las autoridades estatales— en el ámbito laboral de Mwagi —pero que resulta un aspecto tan importante que, en conjunto, restringe sus opciones también en otros ámbitos de su desarrollo o, de plano, las nulifica— mediante actos repetidos de corrupción producen en él un “sentimiento de impotencia” y desesperación ante las escasas posibilidades de mejorar sus condiciones de vida y sin acceso a los medios para ser escuchado ni siquiera en la esfera local.²² De este modo, la corrupción, y la dominación que la acompaña, acotan a tal punto la libertad de las personas —ante la pasividad de las instancias jurídicas que deben garantizarla— que las vuelven incapaces de opinar, de hacer valer sus aspiraciones y sus interpretaciones en el espacio público y, menos aún, de tomar las riendas de su destino.

²¹ *Loc. cit.*

²² *Ibid.*, p. 149.

En un contexto como este, Mwagi se relaciona con su entorno, de entrada, con desconfianza: de antemano supone que la gente que lo rodea intentará obtener alguna ventaja de él, por lo que es ingenuo pensar en asociarse con otros para defender sus derechos —personas de su medio cotidiano y de una condición social no muy distinta a la suya se comportan de forma abusiva con él: la policía, el capataz, la pandilla del barrio— y más aún creer en la construcción de lazos de solidaridad con sus conciudadanos. En estos casos, no hay condiciones institucionales para alcanzar niveles de confianza interpersonal aceptables: los individuos no pretenden ya que los demás los tengan en buena estima o tengan una buena opinión de ellos, lo que Pettit denomina “confianza de receptividad” (como se explorará en el capítulo 4) y que se vuelve una “disposición” elemental para la convivencia.²³ La corrupción omnipresente, a su vez, seguirá contribuyendo a que la desconfianza de Mwagi aumente, pues cada vez es más claro para él que la gente ha perdido el interés de dar una buena impresión o, lo que es lo mismo, han perdido la capacidad de avergonzarse por sus actos tramposos y desleales. A lo largo de este trabajo, como se señaló en la parte introductoria, el análisis de la corrupción vinculada a la confianza, como una de sus principales causas y consecuencias, juega un papel toral para la comprensión del fenómeno desde el mirador republicano.

2. El lugar y los agentes de la corrupción

La corrupción es una práctica que ocurre en las instituciones, a las que también nos referimos en este texto como organizaciones. Sólo las instituciones protegen el interés público o general mediante una serie de limitaciones y la regulación del comportamiento; los particulares, como individuos, no establecen por sí mismos, de manera más o menos sistemática o formal, modos de comportamiento hacia los otros, y los conflictos entre ellos se restringen casi siempre a la afectación de sus propios intereses.

La definición de instituciones que se seguirá en este trabajo se funda en dos conceptos que, nos parece, se complementan. El primero es el de Ann Cudd, quien apunta lo siguiente: “Una institución social establece restricciones que especifican el comportamiento en situaciones recurrentes, restricciones que son tácitamente conocidas por algún subconjunto no trivial de la sociedad y que son además auto-vigiladas o vigiladas por

²³ Philip Pettit, “The Cunning of Trust”, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 24, núm., 3, 1995, p. 203.

alguna autoridad externa”.²⁴ Por su parte, Douglass North señala que el papel de las instituciones en la sociedad es “reducir la incertidumbre” mediante una “estructura estable” que, pese a ello, puede transformarse constantemente. Como las instituciones siempre están en evolución, alteran las opciones que los ciudadanos pueden elegir –interfieren—; si bien las normas formales pueden transformarse de súbito como consecuencia de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales ancladas en costumbres, tradiciones y pautas de conducta “son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas”. Una característica importante de las instituciones para North es que protegen la expresión de las ideas y convicciones de los individuos –pero también sus dogmas, ideologías, creencias— por lo que, cuando las instituciones funcionan con cierto grado de fortaleza, el costo que la gente paga por defender sus convicciones es menor y, además, es mucho más probable que dichas convicciones incidan en las transformaciones institucionales y puedan derribar los obstáculos impuestos por inercias conductuales arraigadas por largo tiempo, como los que favorecen la corrupción.²⁵

Tomando en consideración estas posturas, diremos que las instituciones son: 1) una forma de organización estable, que determina las restricciones al comportamiento en situaciones recurrentes y cuenta con mecanismos de vigilancia en su interior y por parte de autoridades externas;²⁶ y 2) permiten la protección de expresiones, ideas o convicciones de los ciudadanos y la apertura a su propia transformación mediante la incidencia en su estructura interna de tales expresiones. Mientras la primera parte de la noción expresa la faceta prohibitiva –tanto de conductas no sujetas a las reglas de la estructura institucional como los posibles brotes de cuestionamiento a las decisiones y a la forma de organización—, el segundo rasgo deja ver la faceta desde la que es factible el cambio de costumbres o pautas de conducta disfuncionales para el interés público.

Las instituciones pueden ser de carácter público o privado y, en cualquiera de los dos casos, se persiguen objetivos propios de la organización –distinguibiles de metas particulares de las personas que la dirigen o que trabajan en ella— vinculados con el interés

²⁴ *Analyzing Oppression*, Oxford, NY, Oxford University Press, 2006, p. 51.

²⁵ Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 16-17.

²⁶ Se elimina aquí la referencia de Cudd a un “subconjunto” relevante de integrantes de la sociedad porque, a diferencia de la teoría de la opresión que esta autora estudia, la corrupción aquí no se examina como una cuestión relativa a grupos sociales.

de la sociedad en general; esta es una condición esencial e imprescindible en las instituciones públicas. En las privadas, así sean instancias comerciales o con fines de lucro, el interés general es parte de sus principios en la medida en que, primero, los productos o servicios que ofrecen se sujetan a normas, dictadas por poderes públicos, para no dañar la integridad de los consumidores; segundo, operan en un contexto —un territorio regulado políticamente— en el que, en última instancia, se someten al sistema legal que les aplique; tercero, en algunos casos, las empresas privadas hacen uso de bienes de utilidad pública a manera de concesión o con el permiso de las autoridades políticas, o bien, se constituyen con algún sector del gobierno como asociaciones público-privadas. En este sentido, las instituciones están obligadas a atender la parte del interés general que les corresponde.

En ambos tipos de instituciones, públicas y privadas, puede haber corrupción²⁷ en tanto se transgrede la legitimidad y el ordenamiento jurídico desde las funciones del cargo — como se verá enseguida— para obtener beneficios privados. En los tres escenarios contemplados en el párrafo anterior, que señalan cómo es que una institución privada es también responsable de proteger el bien público, hay corrupción siempre y cuando un funcionario perteneciente a una institución pública esté vinculado con otro adscrito a la institución privada para permitir que algún producto o servicio no cumpla con los estándares determinados por el Estado o violen alguna otra disposición legal. Es importante subrayar que la mera transgresión de las normas por instituciones privadas se refiere a delitos del orden común y se procesa en las instancias legales correspondientes, en general, tomando en cuenta sólo la marcha interna de la organización; sin embargo, es la connivencia con el sector público para cometer actos ilegales o ilegítimos que, por poner un ejemplo, disminuyan los costos de operación o redunden en ganancias privadas para funcionarios de una u ambas esferas, el factor determinante para que una acción se denomine corrupta. Es así que, para que haya corrupción privada, se requiere necesariamente que un funcionario público participe también.

En el tercer caso, cuando la asociación de los privados con entidades públicas trasciende el objeto de la relación, determinado formalmente, y el vínculo institucional entre funcionarios de ambas áreas se vuelve personal y se usa el bien o recurso público para

²⁷ H. A. Brasz, “The Sociology of Corruption” en Arnold Heidenheimer, *Political Corruption. Readings in Comparative Analysis*, New Brunswick, NJ, Transaction Books, 1970, p. 42.

satisfacer intereses particulares de organizaciones privadas, hay corrupción privada. Y también con frecuencia, la corrupción en el terreno público está vinculada en buena parte de los casos a negociaciones o acuerdos con el sector privado en los que funcionarios de los dos ámbitos consiguen ventajas a nivel personal a costa de los propósitos institucionales.

Dentro de las instituciones, se identifican dos figuras que, bajo ciertas condiciones, se convierten en partícipes de la corrupción. La primera es el “principal” quien, en el caso de una institución pública, es el Estado o los ciudadanos si se trata de una democracia; en las organizaciones privadas, el principal es la propia organización o uno de sus actores. A la segunda figura se le denomina “agente” —el funcionario que trabajan para el Estado y los ciudadanos o, en la iniciativa privada, el empleado que labora para la empresa o los dueños— y se caracteriza por recibir una responsabilidad por parte del principal; el agente está investido de la “autoridad legal” u oficial para perseguir los fines del principal y, para ello, emplea las facultades que le otorga el cargo, incluida la de actuar de modo discrecional. Si el agente recibe una recompensa —monetaria o de otro tipo— de un tercero, al que en la literatura se le llama “cliente” —el “mordelón”— a cambio de recursos u oportunidades provenientes de la organización, tiene lugar, entonces, un intercambio corrupto.²⁸ Es así que, en esta acción de tres, *principal-agente-cliente*, el ejecutor es el agente, el que está obligado a tomar decisiones en nombre y para beneficio del principal.

Ernesto Garzón Valdés coincide en que en los actos de corrupción participa siempre un decisor (el agente), esto es, una persona con facultades para tomar determinaciones en el ámbito de su competencia. Si el decisor ostenta un cargo oficial (gubernamental), está sujeto al cumplimiento de “deberes institucionales”, pero si el decisor se adscribe a un “sistema normativo relevante” —que es, según este autor, un conjunto de reglas que coordinan una práctica social y que no necesariamente están normadas por la legislación, es decir, incluye las convenciones pero también podría incluir lo legal— fuera del gobierno o de alguna entidad jurídica del Estado —un club deportivo, una empresa, una iglesia, un grupo de promotores de la cultura, por ejemplo—, se adhiere a “deberes posicionales”, los que entran en sustitución de los institucionales. Garzón es cuidadoso en distinguir los “deberes naturales” —de los que se ocupa la “moral natural”— que tienen todas las personas

²⁸ Donatella Della Porta y Alberto Vannucci, “Political Corruption” en Edwin Amenta, Kate Nash y Alan Scott (eds.), *The Wiley-Blackwell Companion to Political Sociology*, Malden, Wiley Blackwell, 2012, p. 131. Robert Klitgaard, *op. cit.*, p. 24.

sin importar su posición en la sociedad, de los institucionales o posicionales que son propios de un papel que se asume de manera voluntaria en el ámbito gubernamental o social, respectivamente; el tipo de moral al que pertenecen los deberes institucionales (en el gobierno) o los deberes posicionales (en organizaciones sociales) se denomina “moral adquirida”. A los deberes relacionados con la moral adquirida, Garzón propone llamarlos “obligaciones”, y distinguirlos con ello de los deberes naturales que —permanecen en el rubro de la “moral natural”— y para los que se conserva el nombre simple y llano de “deberes”.²⁹

De acuerdo con este hilo argumental, corrupción significa que un individuo en el papel de decisor —en la esfera estatal o social— quebranta una obligación, la cual además constituye un delito o una infracción, y obtiene a cambio “beneficios extraposicionales”.³⁰ Sin embargo, nosotros sostenemos que, para que un acto pueda denominarse corrupto, tiene que tomar parte en él, necesariamente, un decisor con un cargo gubernamental y que deba asumir “deberes institucionales”, no sólo “posicionales”; la intervención de un funcionario público es obligatoria en una maniobra corrupta porque, de otra manera, como se ha señalado antes, se estaría cometiendo tan sólo un delito de orden privado que no afecta a los intereses gubernamentales y tampoco incide en la relación o en el diferencial de poder entre los ciudadanos y el Estado. El desvío de recursos de una empresa para beneficio personal de algunos de sus empleados o directivos no repercute en el desempeño del gobierno ni en el vínculo entre éste y las personas a menos, por supuesto, que esta acción haya sido perpetrada con ayuda de un servidor público; de esta forma, aunque dicho desvío de recursos haya ocasionado una disminución en la calidad de los productos de esa empresa y un malestar a los consumidores —los ciudadanos—, esta acción no ocasiona un daño al manejo de la administración de los intereses públicos, sino que se convierte en un delito que tiene consecuencias negativas para los usuarios de los bienes que fabrica la empresa. En cambio, si un funcionario del gobierno certifica que los productos cumplen con las

²⁹ Ernesto Garzón, “Acerca del concepto de corrupción” en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, México, Siglo Veintiuno-ITAM-IFE, 2003, pp. 21-23.

³⁰ Los “beneficios extraposicionales”, esto es, la ganancia por una transacción corrupta puede ser de tipo monetario, simbólico o para subvencionar a alguna instancia a la que la persona corrupta quiera beneficiar: un partido político, un gobierno de determinada ideología, una asociación que pretenda cumplir un “interés superior”. Inclusive, se podría argüir que el abuso de un cargo público, pese a contravenir disposiciones legales, se justifica en aras del ‘interés común’ o de la ‘razón de Estado’. Fernando Escalante, “La corrupción política: apuntes para un modelo teórico”, *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 2, 1989, p. 330.

normas de calidad a cambio de cierta suma de dinero proveniente del desvío, a sabiendas de que no es verdad, entonces sí se estaría configurando un acto de corrupción. Un intercambio corrupto se distingue entonces de otras conductas éticamente reprobables por lesionar, en específico, el ejercicio de la administración de la cosa pública –que incluye los tres poderes de gobierno— al apartar de su cometido las tareas de los recursos humanos involucrados o el destino de los recursos monetarios y materiales; tal perjuicio a la gestión del interés público trae consigo diversas repercusiones negativas a corto, mediano y largo plazo en la vida de las personas (en sus derechos) y en la convivencia social.

En resumen, el daño que produce la corrupción se dirige a “la actividad misma de gobernar” y apunta al menoscabo del ‘funcionamiento del sistema de gobierno’.³¹ En este sentido, vale la pena insistir, si determinada empresa no cumple con los estándares de calidad de un producto por ahorrar recursos y lastima a los consumidores, no hay corrupción hasta que un servidor público avala este acto, pues la intervención del funcionario incide directamente en el ejercicio anómalo del gobierno y sólo indirectamente en distintos aspectos de la integridad de las personas.

Una última idea que es importante subrayar de la propuesta de Garzón es que dentro de los sistemas normativos relevantes de corte político, “la democracia representativa institucionalizada en el Estado social de derecho” es el que se considera legítimo en nuestras sociedades y, aunque se circunscribe a lo político e institucional, contiene reglas que se adhieren a una “moral crítica o ética”; por esta razón, en un arreglo democrático, la deslealtad de los decisores podría calificarse, incluso, de inmoral.³² Y entre las reglas de los Estados modernos, democráticos y de derecho, está la proscripción al agente de recibir pagos ilícitos o indebidos de otros actores en el desarrollo de sus funciones, porque ello socava el interés del principal, que es el interés del correcto ejercicio del gobierno y las ventajas que trae consigo.

Finalmente, cabe precisar que el combate a la corrupción no busca eliminar este fenómeno por completo, al menos por dos razones. Primero, porque castigar de forma rígida cualquier acción que implique transgredir una norma limitaría la capacidad de innovación de quien detenta un puesto en el servicio público —“se podría decir que no es

³¹ Joel Feinberg, *Harms to Others. The Moral Limits of the Criminal Law*, Oxford, Oxford University Press, 1984, p. 64, citado por Ernesto Garzón, *op. cit.*, p. 33

³² Ernesto Garzón, *op. cit.*, pp. 42-43.

posible innovar (...) sin romper de cierta manera con reglas establecidas”—, su amplitud de criterio para afrontar excepciones que podrían atentar contra otros derechos igualmente importantes, su capacidad de discernimiento ante escenarios complejos así como sus respuestas prácticas ante situaciones imprevistas o modificaciones del contexto.³³ La segunda razón por la que, en opinión de Robert Klitgaard, “el nivel óptimo de corrupción no es igual a cero”, es que los costos de disminuir la corrupción de los agentes podrían superar en un grado considerable los beneficios sociales a obtener; ya que la cruzada contra el cohecho es uno de los muchos propósitos de las instituciones, se correría el riesgo de descuidar algunas de sus metas sustantivas si canalizan una gran cantidad de energía y recursos al despliegue de estrategias anticorrupción, lo que acarrearía grandes costos directos —presupuesto, horas-hombre, papeleo, trámites engorrosos— e indirectos —estorbar o impedir el servicio que deben brindar a los ciudadanos. Por estos motivos, en vez de asegurar que el objetivo es erradicar la corrupción, se pretende sólo controlarla.³⁴

3. La corrupción y sus prácticas de dominación

La corrupción tienen lugar en las instituciones, públicas o privadas, y en ellas necesariamente participa uno o más funcionarios (los agentes) del Estado (el principal) los que configuran redes de cohecho con actores particulares, empresas o ciudadanos individuales (los clientes). La corrupción, desde esta perspectiva, constituye una anomalía de la organización del trabajo gubernamental, en la que los intereses personales se ponen, de forma ilícita o ilegítima, por encima de los intereses o ideales que persigue el Estado con ayuda de sus instituciones.

³³ David Arellano, *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2012, p. 26. No obstante, Arellano acota que “en la práctica no siempre es fácil establecer esta frontera entre un rompimiento o modificación de las reglas para generar innovaciones o resolver problemas ágilmente y una afectación de las mismas que termina con una violación a un deber posicional.”

³⁴ Robert Klitgaard, *op. cit.*, pp. 24-47. Klitgaard cita como ejemplo de los costos del combate a la corrupción el que describe el economista Herman Leonard en uno de sus artículos (“Measuring and Reporting the Financial Condition of Public Organizations”, *Research in Governmental and Non-Profit Accounting*, vol. 1, 1985). En él, Leonard señala que en Estados Unidos, a raíz de un ‘movimiento por el buen gobierno’, se establecieron reglas y revisiones muy estrictas para prevenir el desvío de fondos públicos en las instituciones; no obstante, la incisiva orientación de los contadores del sector público hacia el impedimento de fraudes de corto plazo hizo que pusieran menos atención a “serios problemas de largo plazo como la valoración de activos y deudas públicas, y el manejo de pensiones”. *Ibid.*, p. 25.

En este apartado se argumenta que la corrupción es una forma de dominación estatal que se ejerce en las instituciones con fundamento en dos tipos de prácticas: la *sujeción patrimonial* y la *discrecionalidad parcial*. Ambas contravienen lo que Young denomina la “universalización y estandarización de la actividad social o cooperativa” que se sustenta en las tareas colectivas sobre las que la burocracia ejerce control técnico con la mira en los objetivos y principios de las instituciones y no para atender metas personales.³⁵ Los principales propósitos de formalizar la cooperación y las actividades colectivas son, justamente, evitar el dominio patrimonialista de las organizaciones e impedir que las decisiones de sus empleados se tomen con base en la satisfacción de deseos personales.

La *sujeción patrimonial* consiste en que quienes detentan los cargos actúan como si fueran los dueños de los bienes, recursos o puestos de las instituciones, es decir, usan “el aparato del Estado como su propiedad o su patrimonio”,³⁶ ya sea utilizando el trabajo de sus subordinados y los recursos institucionales para requerimientos particulares, o distribuyendo las plazas de determinada organización entre amigos y familiares: en un intrincado y meticuloso sistema de reglas, prevalece en realidad “la gran familia política ligada por vínculos de parentesco, amistad, compadrazgo, paisanaje”, “la vida privada incrustada en la vida pública”, diría Octavio Paz.³⁷ Para contrarrestar la *sujeción patrimonial*, se crea la *profesionalización* laboral que, además de fomentar un alto nivel de conocimiento en tareas específicas, pretende que los funcionarios asimilen principios del servicio público y un sentido elevado de lealtad a la organización.

Desde los estudios teóricos weberianos, el patrimonialismo tiene distintas variantes que dependen de la forma en que se combinan el orden de la tradición (investido de santidad) y la capacidad de poder arbitrario (ligada a los poderes señoriales).³⁸ Es así que la dominación patrimonial se vincula a formas tradicionales de ejercicio del poder —no se cuenta con cuadros administrativos profesionales— y del manejo de la economía: no hay “disposiciones legales racionales” ni confiables ya que éstas pueden cambiar de un momento a otro, por lo que no es posible poner en marcha operaciones económicas de

³⁵ Iris Marion Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990, p. 147. (Versión en español: *La justicia y la política de la diferencia*, Madrid, Cátedra, 2000).

³⁶ Gina Zabłudowsky, “Max Weber y la dominación patrimonial en América Latina”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXII, núm. 24, 1986, p. 92.

³⁷ “El ogro filantrópico”, *Vuelta*, núm. 21, 1978, p. 19.

³⁸ Gina Zabłudowsky, *op. cit.*, p. 79.

mediano alcance; asimismo, los monopolios públicos frustran el florecimiento de capitales.³⁹ Por tanto, los rasgos más sobresalientes del patrimonialismo son “una amplia esfera de arbitrariedad y la correspondiente falta de estabilidad”, lo que impide hacer cálculos objetivos que son la base de las transformaciones sociales⁴⁰—recordemos que una de las características más importantes de las instituciones es que pretenden reducir la incertidumbre mediante una estructura estable.

En otro sentido, el patrimonialismo se refiere a un “derecho o estado heredado de uno de los padres o antecesores” que, trasladado a la política, se expresa en el dominio de una casa real, que gobierna por medio de una “inusual combinación de poder personal y burocrático”, si bien esta burocracia lejos de constituirse por un conjunto de funcionarios calificados, consiste en una serie de intermediarios (cobradores de impuestos, mercenarios) que no pertenecen a la aristocracia o la clase terrateniente,⁴¹ sino que provienen de un estrato social y económico muy bajo, por lo que están siempre a merced del príncipe o señor. En términos más precisos:

En la relación política patrimonial el cargo está basado en relaciones de subordinación y no [en] deberes objetivos. El funcionario patrimonial es completamente dependiente del Señor, no tiene autoridad personal (a diferencia de la burocracia, donde el saber especializado otorga poder). La estructura del poder político del Señor se fundamenta en un aparato administrativo en el cual el ejercicio del poder está en función de la aptitud individual del Príncipe para imponer su voluntad.⁴²

Aunque con la *profesionalización* de la burocracia se pretendía que las funciones del cargo respondieran a tareas concretas y no a la voluntad de las personas, de modo que cualquier funcionario poseyera cierta capacidad de decisión y autonomía sobre su trabajo, esta idea se ha desvirtuado en la práctica hasta rozar o, de plano, volver a nutrirse del perfil patrimonialista que quiso combatir.

En la estructura jerárquica de puestos, los funcionarios de menor nivel, por lo general, están sujetos a las decisiones de otras personas e impedidos casi siempre para

³⁹ Max Weber, *Economía y sociedad*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1964, p. 192.

⁴⁰ Gina Zabłudowsky, *op. cit.*, pp. 78, 83.

⁴¹ Steve Bruce y Steven Yearley, “Patrimonialism” en *The Sage Dictionary of Sociology*, Londres, Sage, 2006, p. 227.

⁴² Gina Zabłudowsky, *op. cit.*, p. 82.

definir las reglas, el curso o el contenido de su trabajo.⁴³ Llevado al análisis de la corrupción, la forma de dominio en el interior de la burocracia reside en que la lealtad de los funcionarios de escalafones bajos no se mide con base en la utilidad de su trabajo para los fines de la organización —es decir, con base en su desempeño profesional—, sino de acuerdo a su eficiencia para cumplir con los dictados de los puestos dirigentes sin importar que se trate de mandatos a favor del beneficio particular de sus superiores; esto es así porque, en muchos casos, los servidores públicos obtuvieron su empleo por decisión voluntarista del jefe. En consecuencia, se trastoca el sentido de la ética y de la lealtad, puesto que estos valores pierden su dimensión institucional para interpretarse como actitudes que deben estar al servicio de personajes específicos, al servicio de los altos rangos. Los trabajadores que se percatan de esta clase de condicionamiento corren el riesgo de perder su empleo si se atreven a cuestionar esta faceta disfuncional de la ética profesional y la lealtad, lo cual incide en las circunstancias del desempeño profesional de los individuos: sus acciones y el contexto de las mismas están constreñidas por un entorno de señorío patrimonial y particularista; de este modo, la escala jerárquica reaviva la antigua dominación personal. Esta incoherencia de la técnica burocrática es propia de la relación de mandos intermedios y mandos superiores con funcionarios de menor jerarquía de puesto.

La dinámica patrimonialista repercute en el modo en que se ejerce y se distribuye el poder en la sociedad. La relación entre los ciudadanos y las autoridades replica el vínculo de súbdito-señor entre el burócrata subordinado y sus jefes; la persona que demanda un servicio público o la resolución de algún asunto en el ámbito del gobierno o de la autoridad judicial a menudo se ve obligada a satisfacer peticiones personales de los funcionarios para que éstos cumplan con las obligaciones de su cargo y, de negarse a hacerlo, se podría cancelar la opción de obtener lo que legal o legítimamente le corresponde. Esta forma de comportamiento instaura una dinámica de sospecha y desconfianza de los ciudadanos hacia las autoridades con las que tiene contacto, dinámica que suele extenderse también a las relaciones con sus conciudadanos, por lo que la construcción de asociaciones entre pares — con fines de vigilancia de la política o con cualquier otro objetivo— se vuelve escasa y problemática.

⁴³ Iris Marion Young, *op. cit.*, p. 149-150.

La otra práctica de dominación estatal, la *discrecionalidad parcial* se relaciona estrechamente con la *sujeción patrimonial* y consiste en el diseño y la ejecución, por parte de los funcionarios públicos, de las leyes⁴⁴ y las políticas según criterios y valores individuales, caprichos personales o fallos arbitrarios, de modo que se socava la actuación gubernamental y la legitimidad de las reglas, ya que ésta no reside en el interés público sino en las personas. La cara opuesta de la *discrecionalidad parcial* es la *neutralidad*.

Por lo que toca a la elaboración de normas, se requiere del juicio de los legisladores sobre lo necesario para que la sociedad funcione mejor en ciertos ámbitos o para transformar la situación concreta de determinados grupos sociales. Sin embargo, en los parlamentos, que deberían ser escenarios deliberativos por excelencia, es frecuente que se sustituya el debate con la negociación, y el afán de ejercer adecuadamente las tareas del gobierno —la que debería estar en la base de la formulación de las leyes— por el compromiso sectorial con los grupos sociales que tienen mayor poder de influencia, es decir, mayor peso económico y capacidad de retribuir a los decisores. Como resultado, la discusión se diluye en aras del mero cálculo de utilidades⁴⁵ o para corresponder a sobornos.

Conviene resaltar aquí la dificultad para trazar líneas claras de demarcación entre el cabildeo de los grupos de presión en el parlamento y los intercambios de dinero, favores u otro tipo de recursos entre ciudadanos y legisladores a fin de que se apruebe o no determinado ordenamiento legal; la frontera se vuelve porosa porque, mientras algunas organizaciones sociales intentan incidir en la promulgación de leyes para la defensa de derechos, y para ello no utilizan más recursos que argumentos y herramientas discursivas, otros sectores pretenden influir para salvaguardar ganancias particulares y emplean su capacidad económica para lograr que las normas les favorezcan.

En lo que concierne a la aplicación de las leyes en las instituciones, pese al carácter impersonal de las normas, se requiere a menudo del juicio de los funcionarios en casos específicos; en otras palabras, las “reglas formales y universales” —en el caso de que verdaderamente hayan sido elaboradas con estos rasgos—, y los manuales administrativos que se derivan de ellas no impiden que los valores y percepciones individuales influyan en

⁴⁴ El propio proceso de conformación de las leyes puede estar cooptado por intereses particulares.

⁴⁵ Dominique Leydet, “Pluralism and the Crisis of Parliamentary Democracy” en David Dyzenhaus, *Law as Politics*, Durham, Duke University Press, 1998, p.117.

la toma de decisiones.⁴⁶ Cuando las reglas funcionan, en efecto, como contrapeso a las percepciones individuales y los funcionarios procuran dejar al margen su sistema de creencias y afectos personales, el mecanismo burocrático permanece fiel a su objetivo. Sin embargo, si los códigos administrativos no consideran rutas para identificar y sancionar conductas abiertamente discrecionales —arbitrarias—, los decisores pueden incluso usar las normas, supuestamente neutras, para justificar el uso personal de recursos públicos. Esta disfunción de la *neutralidad* es propia de cargos con poder real de decisión en muy altos niveles de la estructura estatal y suele estar vinculada de manera muy estrecha a negociaciones o acuerdos no del todo transparentes con actores privados en el manejo de bienes públicos.

El control de la *sujeción patrimonial* y de la *discrecionalidad parcial* —distorsiones de la práctica burocrática que dan lugar a la corrupción— requiere, como ya se había indicado con antelación, de un giro en el vínculo entre los ciudadanos y los actores estatales: pasar de un enfoque centrado en el bienestar y en crudos intereses de grupo —que limita la operación burocrática a asuntos distributivos y donde cada sector pugna por ser favorecido en la repartición—, a otro que otorgue mayor importancia a la apertura al debate en la toma de decisiones y a la vigilancia ciudadana.

4. La corrupción y las buenas razones para acatar la ley: la legitimidad

La corrupción remite a una dimensión normativa que estima la idea de moralidad pública, la idea de que hay algo más sustantivo en el manejo de la política que un conjunto de técnicas administrativas; sin embargo, como se argumentó al tratar el tema de la *discrecionalidad parcial*, si las normas que rigen la gestión y las tareas de gobierno se encuentran sujetas a diseños y planes a la medida de las personas, se transmiten una serie de valores que, a su vez, promueven las mismas conductas. La elaboración y aplicación de las leyes según criterios particularistas —de los que se derivan las creencias y pautas de comportamiento que dan sustento a la corrupción— atentan contra la legitimidad del orden legal y también contra la legitimidad de la actuación gubernamental.

La noción de legitimidad que es útil para explicar cómo es que la corrupción socava en un primer momento los principios y la organización del ejercicio del gobierno y,

⁴⁶ Iris Marion Young, *op. cit.*, p. 150.

posteriormente, aspectos de la vida de las personas, es una cuyo eje rector reside en la moralidad del poder político –con ello se atiende no sólo la inquietud por las consecuencias prácticas de la corrupción sino también por su aspecto normativo.

Desde este punto de vista, “una entidad tiene legitimidad política si y sólo si está moralmente justificada para ejercer el poder político, donde ejercer el poder político quiere decir procurar hacerse del monopolio, dentro de una jurisdicción, para elaborar, aplicar y hacer cumplir las leyes.” Es muy importante subrayar que el poder político debe poseer el monopolio en estas tareas –elaboración, aplicación y garantía del cumplimiento de las leyes— sobre todos los ciudadanos porque dicho carácter monopólico le permite alzarse por encima de otros grupos o personas que quisieran promulgar sus propias reglas y hacerlas valer y, además, porque precisamente, al impedir que otros impongan sus propias normas, el poder político se distingue de “la mera coerción”. La hegemonía del Estado –si se presume que aludimos al poder político del Estado ya que, según la noción de legitimidad que referimos, éste poder puede apuntar a otro tipo de entidades como, por ejemplo, una fuerza de ocupación militar— en el ámbito legal –diseño, práctica y castigo— no significa que este actor no deba estar limitado y controlado en sus facultades, y en cómo se vincula con los ciudadanos, sólo quiere decir que no tiene rival en el territorio de su jurisdicción.⁴⁷

En este tipo de aproximación, para que un gobierno sea legítimo no se requiere que haya alcanzado “un ideal democrático” y tampoco que la justicia se haya expandido total y perfectamente en todo su territorio. A partir del ejercicio de un poder político cimentado en criterios morales, es viable apuntar a “construir comunidades políticas genuinas y desarrollar instituciones democráticas”. Por eso, lo que pretende este acercamiento a la legitimidad es primero, saber cuándo el poder político está acreditado moralmente para emplear “la coerción monopólica” –la justificación para mandar— y, con ella, lograr que haya orden en la convivencia social, y segundo, “bajo qué condiciones” los ciudadanos tienen “razones suficientes” para realizar las exigencias del poder político –las razones para cumplir.⁴⁸

⁴⁷ Allen Buchanan, “Political Legitimacy and Democracy”, *op. cit.*, pp. 689-690.

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 691, 693-694.

Allen Buchanan, cuya propuesta hemos adoptado, señala que su noción de legitimidad política no se apoya en el derecho de una autoridad política a ser obedecida. Para él, la legitimidad tan sólo justifica al agente al proveerlo de “la suficiencia normativa” para imponer reglas, pero no conlleva la obligación de obedecer por parte de los sujetos sobre los que recaen las normas. Quien puede detentar la legitimidad no es entonces una autoridad política —la que tiene el derecho a ser obedecida— sino una entidad “autoritativa”; en el caso de una entidad “autoritativa”, el hecho de emitir una ley constituye en sí mismo “una razón irresistible para cumplir con esa regla” —algo que se denomina “capacidad de autoridad” (*authoritativeness*)—, se trata de una justificación para mandar que radica sólo en la mencionada “suficiencia” de los motivos para regular determinado orden mediante la coerción monopólica. Por otra parte, tener “razones suficientes” para cumplir depende “de la calidad” de dichas razones.⁴⁹

La calidad de las razones para cumplir con las reglas se fundan en la convicción de que el objetivo moral del poder político —su legitimidad— reside en garantizar o, al menos, hacer todo lo posible para que las personas sean tratadas con igual respeto y consideración lo que, para Buchanan, equivale a ser justos. Dado que la justicia es el blanco principal del poder político, porque en su búsqueda se basa su legitimidad, ningún individuo tiene derecho a no ser coercionado para tratar a los demás con igual respeto y consideración, ya que por justicia está obligado a ello.⁵⁰ Ronald Dworkin afirma también que la legitimidad del gobierno, en la forma como usa el poder —no en la manera en que lo obtuvo—, radica en que se pueda “interpretar razonablemente que sus leyes y políticas reconocen que el destino de todos los ciudadanos tiene la misma importancia” y, una vez reconocida esta premisa, “que cada uno es responsable de crear su propia vida”.⁵¹

La máxima de igual respeto y consideración incluye algo que Buchanan denomina “deber natural robusto de justicia” el cual se sostiene en las siguientes premisas: 1) el trato óptimo hacia las personas necesita de instituciones justas —necesita del ejercicio del poder

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 692, 695.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 703-704.

⁵¹ Ronald Dworkin, *Justice for Hedgehogs*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 2011, pp. 321-322. (Versión en español: *Justicia para erizos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014). Cabe aclarar que para Dworkin la legitimidad no implica necesariamente la justicia, sino más bien un sentido de “fraternidad” y las obligaciones que la acompañan; aunque coincide con Buchanan en la relevancia para la legitimidad del trato con igual respeto y consideración, para Dworkin esto último no es exactamente lo mismo que ser justos.

político— que resguarden sus derechos humanos básicos (premisa fáctica); y 2) igual consideración quiere decir colaborar para que los derechos de los individuos se respeten (premisa moral). En esta lógica, el “deber natural robusto de justicia” significa que cada individuo está obligado moralmente a contribuir para que todos podamos estar bajo la salvaguardia de instituciones que resguarden nuestros derechos primordiales. En síntesis, de acuerdo con Buchanan, el ejercicio del poder político es legítimo –moralmente justificado— “si y sólo si a) hace un trabajo creíble de proteger al menos los derechos humanos más básicos de todos aquellos sobre los cuales ejerce su poder, b) provee esta protección a través de procesos, políticas y acciones que en sí mismas respetan los derechos humanos más básicos y, c) no es un usurpador”.⁵²

No obstante, dado que el mal manejo de la administración de recursos en el gobierno, en el que se instituye la corrupción, socava derechos de muy diversa índole cuya inobservancia repercute en un trato irrespetuoso y desconsiderado, el concepto de legitimidad para nuestro tema de estudio, a partir de los presupuestos de Buchanan, no puede sujetarse nada más al intento de proteger los derechos humanos básicos constreñidos a la noción de “deber natural robusto de justicia”. La idea de igual respeto y consideración abarca un espectro de derechos más amplio que los derechos humanos básicos, espectro amplio al que afectan negativamente las transacciones corruptas. Por eso, para fines de nuestra propuesta, consideramos que la legitimidad se refiere a un trabajo creíble del poder político para garantizar un trato respetuoso y considerado a todas las personas sobre las que rige, mediante procesos, políticas y acciones que se atienen a la misma regla de igual respeto y consideración, esto es, que son justos.

Por tanto, la legitimidad, que es también la justificación moral del poder político fundada en la calidad de las razones para cumplir con las leyes, encuentra un motivo suficiente para que los ciudadanos suscriban la legalidad, en la obligación de igual consideración y respeto que éstos deben tener con sus pares –intuición de raigambre democrática— y que va más allá del autointerés o del miedo al castigo. Así, en un Estado democrático de derecho, el que cada ciudadano reconozca que todos los demás son iguales

⁵² Allen Buchanan, *op. cit.*, pp. 703-704, 707-708.

a él, le provee de una causa sustantiva, que se basta por ella misma, para cumplir con las leyes.⁵³

¿Cómo se relaciona esto con el concepto de corrupción que intentamos acuñar? Detrás de la conducta de funcionarios en las instituciones públicas que privilegian sus intereses y deseos personales por encima del buen gobierno —el que, en última instancia, favorece el interés o el bien público y los derechos de la gente— descansa la idea de que el resto de las personas no son iguales a ellos, es decir, son inferiores. Si se analiza la corrupción como un problema político, una actitud como esta más allá de reflejar la configuración psíquica de un sujeto, da cuenta de un carácter anti-cívico; en otras palabras, si alguien piensa que es superior al resto de los humanos, las leyes y las instituciones democráticas están compelidas a frenar las consecuencias que esta creencia pueda acarrear —una de las más ostensibles es la corrupción— y, además, a transformarla en el ámbito de acción que les corresponde.

La corrupción arremete contra la legitimidad del poder político porque hace que se pierda la calidad de las razones que tienen los ciudadanos para acatar las normas: un acto de apropiación de recursos públicos (*sujeción patrimonial*) o de arbitrariedad en el diseño y ejecución de leyes y políticas (*discrecionalidad parcial*) evidencia que los afectados por esta conducta no están siendo contemplados como igualmente dignos de respeto y consideración, pues una gestión irregular de las instituciones tarde o temprano mina los derechos de los individuos. Como resultado, la justificación moral del poder se diluye o desaparece, pues descuida su razón de ser: trabajar para que todos sean tratados con la misma estima y deferencia.

Esta noción de legitimidad política, construida en torno a una idea liberal de la tarea primaria del Estado —la justicia—, se encuentra con los principios republicanos —como sucede con otros argumentos que se explorarán a lo largo de este texto— porque la interferencia del poder político es legítima mientras no haya dominación, o sea, mientras la intervención, por grande que sea, se realice en los términos de los ciudadanos —en tanto que ellos puedan controlar dicho poder y proteger sus libertades— y en atención a sus derechos como iguales, pero no a voluntad o antojo de la persona en la que recae la autoridad.⁵⁴

⁵³ *Ibid.*, p. 714.

⁵⁴ Philip Pettit, *On the People's Terms. A Republican Theory and Model of Democracy*, op. cit., p. 153.

En el examen de la corrupción, la legitimidad, no sólo la legalidad, juega un papel importante porque si bien un comportamiento corrupto normalmente transgrede una disposición legal –por lo que se trata de un ilícito—, al hacerlo también atenta contra la legitimidad de las instituciones públicas, pues deteriora la justificación moral del poder político –para elaborar, aplicar y obligar al cumplimiento de las leyes— al negar la igual consideración y respeto a los derechos de otras personas, negación que siempre acompaña a una práctica corrupta.

Hay casos en los que los actos de corrupción se apegan a las reglas, pero aún en la observancia de la legalidad se consideran corruptos –quizás porque la corrupción estaba ya presente en la creación arbitraria de las leyes o porque se logra adecuar el marco normativo a determinados intereses y tendencias actitudinales de las élites.⁵⁵ En virtud de ello, se dice que la corrupción no siempre viola las leyes pero, en cambio, sí provoca de modo invariable una merma de la legitimidad, que de suyo contempla las razones para acatar la ley, además de otorgar sustento moral al poder.

Para terminar, se alude a un ejemplo que ilustra cómo la corrupción puede no atentar contra la legalidad, pero sí contra la legitimidad. En 2014, un grupo de periodistas documentó que la esposa del presidente de México, Enrique Peña Nieto, era dueña de una casa –la llamada “casa blanca”— en Las Lomas de Chapultepec con un valor de 7 millones de dólares. El inmueble aparecía en el Registro Público de la Propiedad a nombre de una empresa de Grupo Higa cuyo dueño era un amigo del presidente al que se le habían otorgado contratos millonarios para obra pública cuando Peña Nieto gobernaba Estado de México y ya al frente del Ejecutivo Federal. Si bien el “traspaso”, “cesión” o “venta” de esta casa no era ilegal, gran parte de la opinión pública calificó el hecho como ilegítimo, pues se pensaba que con ello el presidente recibía una “recompensa” por haber adjudicado jugosos contratos a Grupo Higa en distintos momentos;⁵⁶ este hecho, más que a la legalidad, mostraba una enorme afectación a la legitimidad, es decir, al igual respeto y consideración de las personas –del resto de los ciudadanos—, primero, porque se evidenciaba que ese inmueble era consecuencia de un claro favoritismo para ciertos actores

⁵⁵ Italo Pardo, “Introduction: Corruption, Morality and the Law” en *Between Morality and the Law. Corruption, Anthropology and Comparative Society*, Hampshire, Ashgate, 2004, p. 6.

⁵⁶ Véase Daniel Lizárraga et. al., *La casa blanca de Peña Nieto. La historia que cimbró un gobierno*, México, Grijalbo, 2015.

empresariales por encima de otros; segundo, porque la explicación de la esposa del presidente de que tenía el poder adquisitivo para comprar una mansión de esas características –por su trabajo como actriz de televisión— no era verosímil, por tanto, era muy probable que los recursos para hacerse del inmueble provinieran del cargo de Peña Nieto (en efectivo o en especie); y tercero, porque la posesión de esa casa por un servidor público resultaba ofensiva en un país con estándares elevados de pobreza y hacía patente el diferencial de poder entre la élite política y económica, y los ciudadanos.

Ante esta conducta de los funcionarios públicos de alto nivel, los ciudadanos comunes y corrientes se preguntan si sigue siendo importante para las personas, así sea en un sentido instrumental, la buena opinión o buena estima que los demás tengan de ellas, es decir, si aún es posible encontrar en los otros las razones básicas para confiar; cuando la confianza se pone en duda, se tambalean los cimientos de la convivencia y de la civilidad.

Consideraciones finales

La corrupción es un fenómeno que ocurre lo mismo en instituciones públicas y privadas pero que, por transgredir el ejercicio correcto de la práctica gubernamental que protege el interés general y los derechos de los individuos, requiere de manera obligatoria de la participación de un funcionario del Estado. El daño que ocasiona la corrupción se orienta directamente a la administración formal de las instituciones y de los bienes públicos y, de modo indirecto, lesiona distintos rubros de la vida de las personas. Así, la corrupción es un problema político de dominación que implica a los actores gubernamentales, por lo que no se puede acotar al ámbito de los particulares ni combatir sólo con instrumentos privados. Por esta razón, en un acto corrupto, al menos uno de los “agentes” –o decisores— es un servidor público que viola sus deberes institucionales e infringe con ello la “moral adquirida” que le demandan sus obligaciones.

El concepto de corrupción que hemos acuñado es el siguiente:

La corrupción es una práctica de dominación estatal basada en la sujeción patrimonial y la discrecionalidad parcial, en la que hay interferencia arbitraria en el diseño y ejecución de las leyes y las políticas por parte de algún funcionario público, la cual atenta contra la legitimidad del poder político.

A manera de síntesis, se desglosan sucintamente cada uno de los componentes de esta definición:

*La *dominación estatal* es el resultado de una amplia diferencia de poder entre las instituciones gubernamentales y la ciudadanía, que se refleja en la capacidad real de interferencia arbitraria del Estado en perjuicio de los ciudadanos.

*La *sujeción patrimonial* implica el uso por parte de los funcionarios públicos del aparato del Estado y de los puestos bajo su mando para satisfacer requerimientos personales, como si se tratara de bienes de su propiedad.

*La *discrecionalidad parcial* consiste en el diseño y ejecución de las leyes y las políticas siguiendo criterios y valores individuales, minando con ello la legitimidad de las reglas y del desempeño gubernamental, los cuales ya no se sustentan en el interés general sino en las personas.

*La interferencia arbitraria no toma en cuenta las opiniones o intereses compartidos de los afectados, sino que se basa sólo en la voluntad, deseos u opiniones de quienes tienen la capacidad de interferir de esta manera; una interferencia es arbitraria, por tanto, cuando sigue intereses o interpretaciones parciales o “faccionales”. Una interferencia también es arbitraria si va en contra de las normas vigentes en determinado sistema político y legal, o si se atiene a las reglas formales pero atenta contra principios de la legitimidad.

*La legitimidad se refiere a la justificación moral del poder político, la cual se cimienta en la calidad de las razones para cumplir las leyes, o sea, en la obligación de igual consideración y respeto de los ciudadanos con sus pares y de las autoridades del Estado hacia los ciudadanos.

Finalmente, cabe hacer un par de precisiones concernientes al enfoque en el cual se funda nuestro concepto. En primer lugar, la dominación y la interferencia arbitraria del Estado se despliega en distintos ámbitos de la convivencia social —la discriminación por rasgos particulares de las personas, la represión política, las restricciones injustificadas a la libertad de expresión, entre otros muchos ejemplos que podríamos citar—; sin embargo, la característica que distingue a la dominación en un intercambio corrupto es, no está de más insistir, la afectación inmediata a la gestión del poder político y de las instituciones del Estado y también a los recursos monetarios, materiales o humanos que éstas administran y que están destinados al aprovechamiento general, y en un momento posterior, repercute

negativamente en los derechos de las personas. En segundo lugar, nos gustaría hacer una breve anotación al punto de vista según el cual la corrupción es siempre intencional y el agente tiene pleno conocimiento de sus efectos;⁵⁷ al respecto, hay que diferenciar entre un acto corrupto aislado que puede detectarse y castigarse con relativa facilidad, y un acto corrupto que es parte de un escenario complejo de corrupción endémica: en el primer caso, es muy probable que la corrupción sea un comportamiento deliberado, pero en el segundo, se hallarán seguramente muchas situaciones en las que funcionarios de escalafones bajos se ven obligados, por la autoridad o por la inercia, a ser parte de una red de corrupción o de un sistema que parece funcionar por sí mismo y haber cobrado vida propia. A medida que avanza nuestra investigación, ahondaremos en los matices que nos plantea la transformación del cohecho en un problema de tipo estructural. Por lo pronto, nos parece importante terminar esta primera parte esbozando la idea, en la que también se profundizará a lo largo de la tesis, de que un contexto de corrupción extendida profundiza la desconfianza que ya antes había dado origen a esta dinámica de trampas e intercambios interesados entre conciudadanos, y entre el Estado y la sociedad, dinámica que trastoca la libertad de las personas, y les impide trazar y perseguir sus proyectos de vida sin estar a merced de los poderosos o ser presas del clientelismo.

⁵⁷ Seumas Miller, "Corruption" en LaFollette, Hugh *et. al.* (eds.), *The International Encyclopedia of Ethics*, West Sussex, Wiley Blackwell, 2013, pp.1129-1130.

Capítulo II

Entre la moral y la estrategia: la confianza pública recíproca y la corrupción

*Desconfía de aquel hombre que te pide que desconfíes.
Él toma la medida de su pequeña alma y considera
que el mundo no es mucho más grande que eso.
Ella Wheeler Wilcox*

“El sudoku español es que lo que nos ayuda en tiempos de crisis –unos fuertes lazos familiares y personales— perjudica el día a día de nuestras instituciones. Porque si algo hemos aprendido tras años estudiando la corrupción es que el abuso público se funda en la confianza personal”. Este es un fragmento de una nota de opinión publicada en el diario *El país*.¹ En principio, esta reflexión tiene cierta lógica: en su contundente diagnóstico, afirma que la confianza favorece un entorno corrupto. La cita se refiere a la prerrogativa que se toman los servidores públicos para otorgar prebendas a sus amigos, familiares y demás gente cercana (empleos, ascensos, licencias, contratos) sin otro criterio más que los vínculos de afecto o parentesco que los unen, es decir, sin que se compruebe la habilidad de las personas elegidas para hacer determinado trabajo o para proveer de ciertos productos o servicios en las mejores condiciones de calidad y costo. Esta clase de conductas de los funcionarios del Estado incentivan la desconfianza en las reglas del juego en el espacio público y dan fuerza a la creencia de que sólo se puede confiar en personas pertenecientes a la esfera más íntima, quienes sobrellevan las mismas dificultades y se identifican entre sí; este tipo de confianza característica de grupos con “fuertes lazos familiares y personales”, es verdad, tiende a prevalecer en contextos con altos niveles de corrupción.

Sin embargo, este trozo del aludido artículo de opinión, como pasa con muchos otros discursos sobre el tema, no considera las consecuencias positivas que para el embate a la corrupción puede tener otro tipo de confianza, una que no se restringe al reducido círculo de amigos, conocidos y familiares, sino que se extiende a casi cualquier persona, por muy distinta que nos parezca, por el simple hecho de compartir las mismas aspiraciones a un entorno común en donde nos sea viable desarrollar la vida que queremos. Por el contrario,

¹ Víctor Lapuente Giné, “Corruptos de confianza”, 6 de junio de 2016.

en nuestras sociedades predomina la opinión de que si se confía en las personas en general, se es más proclive a ser víctimas del engaño, la estafa o la injusticia.

En América Latina 8.5 de cada diez ciudadanos no confían en el ‘otro’. La medición de la confianza interpersonal para toda la región que reportó el Latinobarómetro entre 1996 y 2017 fluctúa entre 14 y 23% durante este período, siendo 2017 el año en que se obtuvo el promedio nacional más bajo desde 1996, de sólo 14% (el grado de confianza interpersonal en México coincide con esta cifra en 2017).² En 2015, quienes respondieron de modo afirmativo a la pregunta “¿Diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas?” sólo habían llegado a 17%, y en México nada más a 16%.³ La intuición general —de la cual es probable que estos datos sean reflejo— indica que “la desconfianza es un signo de astucia social” y que la confianza expresa ingenuidad y candidez.⁴ A esto se suma la creencia de que en una sociedad con cierto nivel de desarrollo las personas confían o deben confiar en las instituciones y desconfiar de las personas —como si el simple hecho de confiar hiciera mejor el trabajo de las instituciones y como si el simple hecho de desconfiar librara a la gente de los abusos de sus conciudadanos.

Lo que se argumenta a lo largo de este capítulo es que el alto nivel de confianza interpersonal de un determinado tipo —la confianza pública recíproca— es un factor relevante para disminuir la corrupción en una sociedad y que esta clase de confianza puede ser apuntalada desde la esfera pública estatal. Los “fuertes lazos familiares y personales” afectan a las instituciones si alrededor de ellos, y sólo de ellos, gira la moral de las personas, es decir, si tales lazos no permiten que los individuos trasciendan los intereses de su círculo cercano —que en ocasiones sólo abarca la familia nuclear— y actúen con otros en pro del bien común. En otros términos, para que la confianza incida en la disminución de los niveles de corrupción, tiene que ser un tipo de confianza interpersonal, moral y fuertemente vinculada con las instituciones “formales y legales” de un Estado.

Este capítulo se divide en tres apartados. En el primero, se describen las características de las distintas clases de confianza interpersonal agrupadas en dos grandes bloques, el estratégico y el moral, y se argumenta que ésta última —en específico, una de sus

² Latinobarómetro, *Informe 2017*, Buenos Aires, 2018, pp. 20-21.

³ Latinobarómetro, *La confianza en América Latina 1995-2015. 20 años de opinión pública latinoamericana*, Santiago de Chile, 2016, p. 4.

⁴ Yamagishi, Toshio, “Trust as a Form of Social Intelligence” en Karen S. Cook (ed.), *Trust in Society*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2011, p. 121.

vertientes, la confianza generalizada— es la que prevalece en sociedades con menos corrupción. En el segundo, se analiza el nexo entre cooperación y los distintos tipos de confianza; así se señala que para disminuir los índices de cohecho no basta que la cooperación esté respaldada por la confianza estratégica, sino que resulta imprescindible que detrás de la cooperación haya una gran dosis de confianza de tipo moral (generalizada), sustentada en criterios de responsabilidad ética y conexión social. Por último, en el tercer apartado, acuñamos nuestro concepto de confianza pública recíproca y exponemos por qué dicho concepto es de mayor utilidad que el de confianza generalizada para examinar la corrupción y sus efectos en el ámbito público; de igual forma, se explica cómo es que el desempeño de las instituciones públicas y de sus funcionarios puede inhibir la confianza moral en una sociedad —la confianza pública recíproca— y fomentar que las personas actúen conforme a patrones de abuso e indiferencia ante la ley.

1. La confianza interpersonal: una taxonomía

La falta de confianza entre los miembros de una sociedad es, para varios estudiosos, una de las causas clave para que la corrupción se extienda, o bien, para que aumente la percepción de los niveles de cohecho y prácticas fraudulentas entre los ciudadanos. De acuerdo con las mediciones del politólogo Eric M. Uslaner, la confianza es la variable que presenta el más grande impacto sobre la corrupción; si se toma en cuenta el país con menores niveles de confianza, Brasil, y donde se registra más confianza, Noruega, la corrupción disminuye en 3.6 unidades hasta el punto 10 de la escala de Transparencia Internacional (que va de 1 a 10, donde 10 indica menos corrupción y 1 más corrupción).⁵ Algunos han señalado que en una sociedad donde impera la desconfianza en los otros, se incrementa la percepción de actos corruptos y se tiende a justificarlos.⁶ Heidenheimer, quién también ha analizado el tema, piensa que en la segunda postguerra aumentó la corrupción en Italia debido a la escasa confianza que había entre las personas.⁷ Hay quien argumenta, asimismo, que en las sociedades se genera una suerte de “equilibrio” en la medida en que la gente se hace

⁵ Eric M. Uslaner, *Corruption, Inequality and the Rule Of Law. The Bulging Pocket Makes the Easy Life*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 71.

⁶ Xiaohui Xin y Thomas K. Rudel, “The Context for Political Corruption: A Cross-National Analysis”, *Social Science Quarterly*, vol. 85, núm. 2, 2004, p. 298.

⁷ Arnold J. Heidenheimer, “The Topography of Corruption: Explorations in a Comparative Perspective”, *International Social Science Journal*, vol. 48, núm. 149, 1996, p. 339.

partícipe de la corrupción dependiendo de qué tanto espera que los demás adopten o no una actitud como esta.⁸

Una definición muy general y abarcadora del término indica que la confianza es “la capacidad de anticipar algo que sucede”; así pues, se confía en alguien porque se piensa que actuará de una forma determinada.⁹ La confianza, sin embargo, no se muestra siempre de la misma manera. Cierta clase de confianza entre las personas importa más que otras cuando se trata de disminuir la corrupción; lo que a continuación se expone es que el tipo de confianza necesaria para mantener la corrupción en niveles bajos tiene un fundamento moral y, como se verá con mayor detalle en el siguiente capítulo, surge de condiciones de vida pretendidamente igualitarias.

Se puede agrupar a las distintas variantes de la confianza interpersonal en dos grandes bloques: el primero de ellos es el estratégico y el segundo, el moral. La confianza estratégica siempre incluye lo que se conoce de una persona y las expectativas concretas que se tienen sobre ella, por lo que la decisión de confiar se convierte en una jugada que toma en consideración qué sabemos de ese individuo y qué esperamos. En el bloque moral, en cambio, la confianza consiste en “una visión general de la naturaleza humana” y, de acuerdo con una versión estricta, “no depende de experiencias personales o del supuesto de que otros son confiables.” Cuando se tiene este tipo de confianza —que no se afirma en la fe en un conjunto particular de personas, ni siquiera en varios grupos—, se piensa que se comparten valores fundamentales con la humanidad entera: no importa si de hecho no son los mismos, lo que cuenta es que se desarrolla un “sentido de conexión” en tanto se ve a los otros como miembros de la misma comunidad “cuyos intereses deben tomarse en serio”; la confianza moral no requiere, por tanto, que los ciudadanos tengan la misma ideología o visión de la política, basta con que los asuntos que atañen a todos sean lo suficientemente profundos y significativos.¹⁰

La confianza estratégica comprende a su vez dos subtipos de confianza: la particularizada y la encapsulada. La confianza particularizada descansa en la idea de que se

⁸ Pranab Bardhan, “Corruption and Development: A Review of Issues”, *Journal of Economic Literature*, vol. 35, núm. 3, 1997, p. 1331.

⁹ Latinobarómetro, *La confianza en América Latina 1995-2015. 20 años de opinión pública latinoamericana*, op. cit., p. 3.

¹⁰ Eric M. Uslaner, *The Moral Foundations of Trust*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 17-18.

puede confiar sólo en quienes son como nosotros y en tener una actitud positiva hacia quienes pertenecen a nuestro propio grupo, al mismo tiempo que se desarrolla un sentimiento negativo con respecto a los que están fuera de él; mientras que de forma muy general, el bloque de la confianza estratégica se basa en lo que se conoce de los sujetos o en circunstancias puntuales, de modo específico, la confianza particularizada se caracteriza por exigir cautela con respecto a la mayoría de las personas en la sociedad, por lo que el tamaño de la comunidad moral se restringe considerablemente.¹¹ Así, en su forma particularizada, la confianza sólo se puede depositar en personas de las que se está seguro comparten los mismos valores que uno o, en el mejor de los casos, en gente fuera del grupo de identidad que ha demostrado poseer valores similares a los nuestros; en este sentido, la confianza particularizada es propia de pequeños colectivos cuyos miembros conviven cotidianamente, como familiares, amigos, personas de la misma clase social, la misma tribu o la misma etnia, colectividades homogéneas con cierto nivel de aislamiento y que pueden ejercer “sanciones sociales estrictas para reforzar la confianza”.¹²

La confianza encapsulada, el segundo subtipo, enfatiza el carácter “relacional” de la confianza estratégica, es decir, el hecho de que la confianza sólo pueda surgir en una relación concreta entre dos entidades y para asuntos determinados; para este enfoque, la confianza real opera como una relación tripartita en términos muy específicos, es decir, se confía en alguien únicamente para ciertas cosas y no para otras: “un actor A confía en otro actor B con respecto al asunto x o a los asuntos x...z en la situación S. Se dice que A confía en B (o un agente de una colectividad más grande) en una situación S cuando A cree que B es confiable con respecto a los asuntos en cuestión (x...z). En particular, A cree que los intereses de B encapsulan sus propios intereses. (...) Es muy improbable que A confíe en B nada más porque sí”.¹³

Además de los intereses compatibles, otros rasgos importantes de esta clase de confianza son los siguientes: se requiere que el depositario de la misma aprecie la continuación del vínculo con la otra persona en el futuro –sus intereses son compatibles con los del otro cuando menos por esta razón, ya sea porque se comparten vínculos afectivos o,

¹¹ *Ibid.*, p. 28.

¹² *Ibid.*, pp. 28-29.

¹³ Karen S. Cook, Russell Hardin y Margaret Levi, *Cooperation Without Trust*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2005, pp. 6, 20.

en el otro extremo, porque hay o puede haber una fuerte utilidad de por medio— y que figure un compromiso de ambas partes por tomar en cuenta los intereses del otro como parte de los propios, lo cual puede asegurarse mediante incentivos (mantener la conexión y/o sus beneficios). En síntesis, lo que distingue a esta clase de confianza de los nexos en los que simplemente hay coordinación es que se confía porque se piensa que al otro le importa “servir a mis intereses [sobre rubros específicos] de un modo que sea relevante”: su interés encapsula el mío. Como en el caso de la confianza particularizada, la encapsulada normalmente surge entre personas con una relación previa —parientes, amigos, compañeros de trabajo—, sea una relación cercana que es en sí misma valiosa o porque de ella se obtienen ganancias importantes: mientras más valiosa o ventajosa sea esta relación, los participantes querrán ser más confiables. No obstante, nunca desaparece el riesgo de que el interés propio de una de las partes entre en conflicto con el interés de cultivar la confianza en el otro; por lo general, se opta por evaluar qué tan útil opreciado es el vínculo para decidir si seguir honrando este tipo de confianza o no.¹⁴

Dentro de la confianza moral, por su parte, se identifican dos subgéneros. Al primero de ellos lo hemos llamado confianza moral estricta y se caracteriza por no depender de la experiencia para confiar en los demás, es decir, por confiar en extraños sin requerir evidencia alguna. Al segundo se le denomina confianza generalizada y se distingue por dos rasgos esenciales: 1) “se presume”, casi como en la confianza moral estricta, que la mayor parte de la gente posee los mismos valores fundamentales que uno —el supuesto ético de que hay una “comunidad de valores”—, en consecuencia, tener fe en otros no parece riesgoso y cooperar con extraños resulta factible; y 2) en las relaciones interpersonales, se puede confiar en extraños en principio, sin embargo, si la experiencia indica que las personas no son de fiar, esta clase de confianza puede disminuir. La confianza generalizada es la que debería desarrollarse en cualquier sociedad, impulsada por la igualdad —como se explicará en otro capítulo—, para evitar que se propague la corrupción.¹⁵

Si bien la confianza generalizada es una suerte de derivación de la confianza moral, se distingue de ésta última en que ofrece una “medida” de qué tan amplia es nuestra comunidad y en que, a diferencia de la confianza moral estricta, se sustenta, en el mediano

¹⁴ Russell Hardin, *Trust and Trustworthiness*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2002, pp. 1-5. Karen S. Cook, Russell Hardin y Margaret Levi, *Cooperation Without Trust?*, *op. cit.*, pp. 5, 26.

¹⁵ Eric M. Uslaner, *The Moral Foundations of Trust*, *op. cit.*, pp. 1-2.

plazo, en las experiencias morales y colectivas de los sujetos –la confianza en extraños y la presunción de una “comunidad de valores” surgen de las vivencias sociales y, por tanto, el optimismo que sigue a la confianza generalizada se difumina o se intensifica según las circunstancias. Aunque los valores conectados a la confianza generalizada no cambian fácilmente, pues se fundan en la confianza moral, se interpretan de acuerdo a lo que se experimenta en la vida cotidiana; así, mientras la confianza moral da cuenta de valores más estables y duraderos, la generalizada tiene altibajos.¹⁶

Cabe apuntar por último, en lo que respecta a los dos grandes bloques en los que se ha dividido la confianza, que la confianza estratégica y la confianza moral se separan claramente la una de la otra, en tanto que entre los subtipos de cada bloque hay un continuo. En otras palabras, de la confianza particularizada y encapsulada –que componen el grupo de la confianza estratégica– a la confianza moral estricta y la confianza generalizada –ramas de la confianza moral– no hay un punto de corte concluyente, sino un camino en cuyo inicio la comunidad es muy reducida (niveles elevados de confianza particularizada y encapsulada) y al final muy amplia (niveles altos de confianza moral estricta y generalizada), o bien, lo que diferencia a una subcategoría de la otra es qué tan inclusiva puede ser la comunidad moral de cada una.¹⁷ Dado que la corrupción está ligada a la lealtad a pequeños grupos identitarios o de pertenencia (*in-groups*) –a menudo a relaciones patrón-cliente– y no a la sociedad como un todo, a la “envidia de clase” y no a la solidaridad, un contexto en donde prevalece la confianza estratégica y sus derivaciones, más que la confianza moral –en específico, la confianza generalizada–, es caldo de cultivo, según Uslaner, para la corrupción.

En el siguiente cuadro se muestran, a modo de síntesis, las principales características de los tipos y subtipos de confianza que se han citado.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 26-28.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 26-27.

1. confianza estratégica se actúa (“jugadas estratégicas”) con base en lo que se sabe y lo que se espera de alguien	1.1 confianza particularizada	-entre gente del mismo grupo social -no se puede confiar en extraños -sanciones sociales estrictas -comunidad moral estrecha (cautela respecto a la mayor parte de las personas)
	1.2 confianza encapsulada	-carácter “relacional”: entre individuos concretos para asuntos específicos -se comparte un interés -importa cultivar la confianza del otro -entre personas cercanas
2. confianza moral sentido de conexión por compartir valores con la humanidad entera	2.1 confianza moral estricta	-comunidad de valores -no se funda en la experiencia
	2.2 confianza generalizada	-comunidad de valores -se puede confiar en extraños -sustento en experiencias morales y colectivas de las personas -cambia según las circunstancias -comunidad moral amplia

2. Confianza y cooperación

La confianza generalizada –por el sustento que encuentra en la experiencia social—, más que la confianza moral estricta –que por lo categórico de sus características tiene mayores dificultades para desarrollarse entre las personas— es, como ya se señaló, un factor clave para mantener la corrupción en niveles bajos; por tanto, también es una condición primordial para que los miembros de una sociedad acaten las normas y presupuestos legales en el uso de los recursos institucionales a favor del interés general, es decir, para que haya cooperación. Una sociedad democrática, en opinión de John Rawls, es “un sistema de cooperación” en donde los ciudadanos actúan con base en reglas y procedimientos que todos reconocen y aceptan.¹⁸ La corrupción es una forma en la que se suplanta este principio de cooperación social, propio del agente moral, por “formas de competencia y de imposición de influencias que contradicen radicalmente el ideal democrático”,¹⁹ propias del agente meramente racional (que se vale de medios para conseguir fines).

¹⁸ John Rawls, *Justice as Fairness. A Restatement*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 2001, p. 6. (Versión en español: *La justicia como equidad. Una reformulación*, Barcelona, Paidós, 2002).

¹⁹ Ernesto Garzón, “Acerca del concepto de corrupción” en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, México, Siglo Veintiuno-ITAM-IFE, 2003, p. 44.

Por otra parte, la confianza interpersonal acuñada a partir del bloque estratégico no es considerada un factor relevante en la cooperación social y tampoco aparece como un vehículo para que los individuos respeten el marco legal en sus intercambios. Desde la perspectiva de la confianza estratégica, hay cooperación aún en contextos de desconfianza entre las personas, ya que son las instituciones –públicas, privadas o sociales— las encargadas de ordenar y regular la convivencia; en otras palabras, las instituciones fungen como sustitutos de la confianza. La confianza, a su vez, puede servir de complemento al funcionamiento organizacional que posibilita la cooperación.

Para la postura estratégica (racional), lo que asegura la actitud cooperativa (moral) es la intervención de un tercero, en este caso, de algún dispositivo institucional, formal o informal. La cooperación resulta factible porque las partes tienen incentivos para tomar en cuenta los intereses del otro; tales incentivos, sin embargo, no provienen de las relaciones interpersonales de confianza –según los partidarios de la cooperación sin confianza—, sino de la “estructura social” o institucional que los proporciona: son las organizaciones del gobierno, de la sociedad civil y otro tipo de vínculos informales los que restringen el abuso y reducen los efectos no deseados que pueda producir el hecho de confiar en extraños. Se podría decir que el principal propósito de esta corriente de los estudios teóricos sobre la confianza es mostrar que la cooperación tiene lugar aún cuando no es posible evaluar la conducta de alguien –si bien para ello deben operar ciertos dispositivos organizacionales—, o bien, mostrar cómo se puede cooperar cuando hay poca relación directa entre personas diversas, como en las grandes sociedades. De acuerdo con lo anterior, la confianza juega un papel menor en el sustento del orden social: las personas cooperan no porque confíen en los otros sino porque se encuentran con incentivos que hacen de la cooperación algo “seguro y productivo”.²⁰

Pese a que el papel de las instituciones, en sus distintas variantes, es importante para vigilar que se cumplan ciertas reglas por la facultad que tienen de aplicar sanciones si esto no ocurre, el argumento que aquí se defiende es que la intervención de las instituciones como garantes de la cooperación implica ya el despliegue de una clase de confianza, la confianza encapsulada, que surge cuando se comparten intereses y se enmarca en un escenario de jugadas estratégicas. Cuando se entabla una relación mediada por

²⁰ Karen S. Cook, Russell Hardin y Margaret Levi, *Cooperation Without Trust?*, *op. cit.*, pp. 2-3, 12, 14.

instituciones, las partes comparten un interés específico por mantener cierto estado de cosas y, mientras quieran mantenerlo, les conviene cumplir con los acuerdos institucionales marcados; pero si alguno de los participantes –por la razón que sea— piensa que cooperar ya no le conviene, podrá elegir entre la siguientes alternativas: cooperar de todas formas, pues si no lo hace será sancionado; no cooperar y ser penalizado; o bien, no cooperar y evadir de alguna forma el castigo institucional. Si se trata de un agente estratégico, buscará obtener el mayor beneficio en la elección que haga, por lo que si decide cooperar, la sanción por no hacerlo excederá los perjuicios de la no cooperación; si no coopera y es sancionado, lo más probable es que los beneficios de no cooperar sean mayores a la penalización; si el agente no coopera y evade el castigo, la mediación institucional no habrá servido por el momento. Lo que hay que subrayar es que, siempre que la institucionalidad logra que prevalezca la cooperación, está presente la confianza encapsulada en la medida que consigue que los participantes tengan un mismo interés, cuando alguno de ellos ya no lo tiene, la confianza del interés encapsulado se rompe y una de las partes podría retirarse. Por lo tanto, no puede haber cooperación si no hay de por medio algún tipo de confianza, así sea de orden estratégico.

Cuando alguien deja de confiar de forma “encapsulada” y decide no cooperar, las instituciones tienen la obligación de sancionar la conducta, ya que aunque se trate de una cooperación por interés propio, los acuerdos y normas a los que obedece protegen un interés más amplio. Pero si se trata de una relación cooperativa de carácter ilícito, las reglas de las instituciones –en este caso, informales y/o clandestinas— no protegen un bien general, sino algo que sólo conviene a los integrantes de un grupo cerrado –la moralidad se estrecha, de modo que no sólo se comparte cierto interés por el que conviene cultivar la confianza del otro, sino que no se confía en gente externa al grupo y, si alguien deserta, puede hacerse acreedor a fuertes castigos en forma de ajuste de cuentas, como sucede en las organizaciones criminales que funcionan con base en la confianza particularizada y en defensa de intereses específicos o encapsulados.

La operación de la confianza estratégica, en específico de la confianza encapsulada, en asuntos ilícitos la ejemplifica el filósofo Rusell Hardin –el principal exponente de la confianza encapsulada— mediante un relato que narra Dimitri Karamazov en la novela de Fiodor Dostoievski, *Los hermanos Karamazov*. Este personaje cuenta que un teniente

coronel, jefe de un comando militar lejano a Moscú, administraba los recursos de la armada y, con posterioridad al período de auditoría, prestaba una cantidad de dinero al comerciante Trifonov, quién se la devolvía tiempo después acompañada de un regalo. Cuando el teniente coronel se enteró de que sería destituido de su cargo, pidió a Trifonov que le regresara 4,500 rublos que le había prestado; a ello, Trifonov respondió simplemente que él ‘nunca habría podido recibir’ dinero del teniente coronel. Una vez que el comerciante perdió interés en mantener la relación, el incentivo para él fue no cooperar: si el teniente coronel hubiera denunciado a Trifonov, el primero habría ido a la cárcel y su reputación se habría venido abajo. Al comerciante no le habría convenido traicionar la confianza del militar antes de que fuera relevado porque éste se encontraba en una posición de poder y porque habría perdido la oportunidad de obtener ganancias con el dinero prestado. Trifonov fue confiable en circunstancias específicas y mientras tuvo un incentivo para serlo, pero cuando el contexto cambió, el comerciante no encontró más alicientes para cooperar. La confianza entre las personas, asevera Hardin, comúnmente sigue el patrón que muestra la historia de Trifonov y el teniente coronel.²¹

El procedimiento que siguieron Trifonov y el coronel es ilegal y está fundado en la confianza interpersonal de corte estratégico (encapsulada). Con este ejemplo, Hardin pretende mostrar al menos tres cosas: primero, que es posible que haya cooperación sin confianza; segundo, que la cooperación puede incluso llegar a prescindir de las instituciones formales; y tercero, que los enfoques sobre la confianza que comprenden aspectos normativos que van más allá de las simples “expectativas racionales basadas en el interés propio” en realidad no versan sobre la confianza (*trust*), sino sobre la fiabilidad o integridad (*trustworthiness*). Sobre éste último aspecto, este teórico indica que si Trifonov hubiera devuelto los 4,500 rublos, aún en contra de su propio interés, habría actuado de forma fiable o íntegra, no estratégica. Agrega entonces que en una relación de confianza encapsulada un individuo consigue sus objetivos en la interacción con otro, por lo que debe tener en cuenta no sólo el actuar estratégico propio, sino el que puede seguir la contraparte; en este sentido, el teniente coronel no tomó en consideración la conducta estratégica de Trifonov. Tras esta historia, Hardin define la confianza encapsulada “esencialmente como las expectativas racionales que se tienen sobre la conducta auto-interesada de la persona en

²¹ Russell Hardin, *Trust and Trustworthiness*, op. cit., pp. 1-2.

la que se confía” —es decir, consiste en la evaluación de las motivaciones del sujeto en el que se deposita o se pretende depositar la confianza.²²

A diferencia de Hardin, nosotros pensamos que, por lo que se refiere al primer punto sobre la cooperación sin confianza, siempre que hay cooperación —como ya se ha dicho antes— interviene al menos la confianza encapsulada; cuando ésta desaparece (el interés deja de ser común o se prevé un cambio desfavorable en la conducta de la contraparte), la cooperación se rompe. Por lo que toca al segundo asunto, si bien hay casos en los que la cooperación prescinde de instituciones formales, por ejemplo, cuando la gente se organiza para concretar proyectos de manera independiente o a pesar de los obstáculos que las instituciones oficiales podrían poner, muchas otras experiencias de cooperación sin la mediación institucional formal se relacionan con actividades delictivas; y aún si las personas cooperan fuera del marco legal institucional en actividades ya sean legales o ilícitas, en esta clase de organización —como el mismo Hardin apunta— hay una serie de “dispositivos” que hacen las veces de instituciones informales alrededor de las cuales se teje la confianza —en la historia del teniente coronel y el comerciante, había un acuerdo informal con sus propias normas. Por último, el tercer punto, referente a que la confianza de tipo normativo alude a la integridad y no propiamente a la confianza, es clave para entender los límites de la confianza con enfoque estratégico en la convivencia social; a continuación se abunda en ello.

Como habíamos adelantado, la clase de confianza que importa para disminuir la corrupción en una sociedad es la confianza generalizada, del bloque de la confianza moral. ¿Por qué la confianza estratégica —en su versión particularizada o encapsulada— no es muy efectiva en el control de actos corruptos? En primer lugar porque, como se ha mostrado más arriba, la confianza encapsulada y la particularizada pueden operar tanto en situaciones lícitas como delictivas; cuando la confianza estratégica tiene lugar, no importa el carácter de la situación, es decir, no importa si la relación se establece para fraguar acciones no permitidas legalmente, o permitidas pero nocivas para el bien común. La confianza encapsulada requiere analizar los objetivos que persigue la contraparte antes de decidir cómo actuar, no alude a valores fundamentales del interés general sino a las apreciaciones de los involucrados para alcanzar un propósito específico, de corto plazo. La confianza

²² *Ibid.*, pp. 5-6.

particularizada, por su parte, se extiende hacia gente cercana, conocida, con la que se comparten circunstancias y valores acotados, propios de un grupo hermético y, en vista del riesgo que representa extender la confianza, la comunidad moral es muy pequeña.

Así, mientras que en la confianza de corte estratégico la comunidad moral no existe (confianza encapsulada) o está muy acotada (confianza particularizada), la confianza generalizada es propia de una comunidad más grande, la sociedad, que comparte idealmente valores fundamentales —aunque, como dijera Rawls, sus miembros se adhieren a ellos por distintas razones—²³ relativos a una suerte de bien común y público.

La manera en que se sigue concibiendo la corrupción —sin importar que las acepciones más técnicas del término se concentren en transgresiones individuales a la ley o las normas— conserva como eje la idea de interés público, de “moralidad cívica”, de “alteración de un principio de funcionamiento” de las instituciones basado en la delimitación del ámbito público con relación al privado y en la facultad de identificar el bien común.²⁴ En este sentido, la confianza generalizada podría considerarse un antídoto eficaz; cuando ésta permea entre las personas, se registran altos grados de optimismo, se reconoce que un destino común vincula de modo sustantivo a los distintos grupos étnicos, raciales y sociales, y que todos comparten el mismo carácter de seres humanos. En consecuencia, el mundo aparece como “un lugar benéfico compuesto de personas bienintencionadas (y, por tanto, confiables)”, con obligaciones de reciprocidad con los demás, en donde el futuro será aún mejor. La convicción de que se tiene una “responsabilidad moral” con el destino de individuos diferentes a nosotros y que debemos tomar en serio sus demandas y aspiraciones morales hace de la confianza generalizada un “ideal marcadamente igualitario”.²⁵ Las relaciones de confianza generalizada se ciñen a los acuerdos legales y legítimos sobre lo que es correcto hacer, no hay mayores cálculos sobre la conducta de los otros para guiar la propia acción y tampoco sobre qué tan parecidos o diferentes son los demás con respecto a nuestro propio grupo social. La confianza estratégica, en cambio, no cuenta con parámetros de responsabilidad ética, de igualdad de

²³ Rawls de nomina “consenso entrecruzado” al hecho de que en sociedades con pluralismo razonable, los ciudadanos apoyan la misma concepción política de la justicia, pero “no lo hacen por idénticas razones en todo momento”. *Justice as Fairness. A Restatement*, op. cit., p. 32.

²⁴ Nora Rabotnikof, “Corrupción política: definiciones técnicas y sentidos sedimentarios” en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, México, Siglo Veintiuno-ITAM-IFE, 2003, pp. 46-47, 49.

²⁵ Eric M. Uslaner, *The Moral Foundations of Trust*, op. cit., pp. 2-3.

consideración y no abarca a las prácticas sociales de gran alcance. Por estas razones, la confianza moral, la generalizada, es la clase de confianza que prevalece en una sociedad con bajos niveles de corrupción.

Lejos del supuesto de que detrás de la confianza generalizada hay un alto grado de ingenuidad o credulidad, en realidad las personas tan solo asumen que los extraños son confiables hasta que la evidencia demuestre lo contrario. Para Toshio Yamagishi, al confiar en un inicio en cualquier persona se tiende a desarrollar una especie de “inteligencia social”, ya que las múltiples interacciones con desconocidos hacen que la gente se vuelva sensible a las pruebas de que algo anda mal. En razón de esto mismo, los desconfiados son más proclives a convertirse en víctimas de bribones y es por eso que suelen ver con suspicacia a gente que no pertenece a su mismo círculo social. En este sentido, la “desconfianza generalizada” tal vez sea “una estrategia de defensa aprendida” para las personas que no se atreven a exponerse a situaciones de riesgo.²⁶ No obstante, dicha estrategia de defensa podría estar sustentada, como es el caso de sociedades con altos índices de corrupción, en la experiencia colectiva que indica que es mejor no exponerse, creándose así una dinámica circular.

Finalmente, la cooperación orientada al cumplimiento de normas lícitas, legítimas o socialmente admitidas que puedan aparecer a la vista de todos sin ser descalificadas por la moral convencional, requiere no sólo de incentivos organizacionales o de un interés concreto en común; se necesita también una actitud cívica enraizada en la confianza social y que pueda construirse desde las instituciones. La cooperación que surge a partir de relaciones de confianza estratégica no necesariamente apunta a actos legales y legítimos, basta con que los participantes tengan un vínculo identitario fuerte, intereses comunes —de cualquier tipo— y que en virtud de ellos quieran continuar la relación.

3. ¿Cómo es que importan las instituciones?

El objetivo de este apartado es estudiar la relación entre la confianza generalizada y las instituciones gubernamentales. ¿Cuál es el origen de este tipo de confianza? ¿Pueden las instituciones gubernamentales ayudar a generarla o es más bien en las organizaciones e

²⁶ “Trust as a Form of Social Intelligence” en Karen S. Cook (ed.), *Trust in Society*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2001, pp. 124-125.

instancias privadas en donde debe rastrearse su origen? El abordaje de estos cuestionamientos se hará a partir de las dos posturas sobre la confianza que ya se han examinado: la moral y la estratégica. Comencemos por el bloque moral, representado por Eric M. Uslaner.

Los resultados del modelo estadístico de Uslaner –quien encuentra un fuerte vínculo entre una amplia confianza generalizada y niveles bajos de corrupción— indican que no hay una correlación significativa entre el factor institucional y la reducción o el aumento de la corrupción; lo que este autor denomina “estructura institucional” comprende elementos como el tipo de gobierno (si es centralizado o federal), el sistema político (parlamentario o presidencial), el tipo de sistema electoral (de mayoría relativa o representación proporcional), la calidad de la democracia y la rendición de cuentas de la burocracia. Un resultado interesante del modelo es que los gobiernos democráticos –en un sentido formal— no probaron ser más honestos que los no democráticos.²⁷ En consecuencia, la pregunta que surge es: ¿importan las instituciones en el examen de la corrupción? Y si importan, ¿en qué sentido?

Las raíces de la confianza generalizada se encuentran, para Uslaner, en una visión optimista del mundo –“el optimismo es el determinante más fuerte de la confianza generalizada”—²⁸ que es prácticamente inmutable, y no “en las circunstancias objetivas”; es por eso que afirma que es más fácil que la confianza se aprenda en casa y a temprana edad a que se adquiriera después en otros círculos. De ahí se sigue que un individuo desarrolla altos niveles de confianza en extraños si sus padres también confiaban en los otros,²⁹ y si el ambiente familiar en la niñez fue acogedor y estimulante; y aunque Uslaner

²⁷ Eric M. Uslaner, *Corruption, Inequality, and the Rule of Law. The Bulging Pocket Makes the Easy Life*, op. cit., pp. 69, 71-72.

²⁸ Eric M. Uslaner, *The Moral Foundations of Trust*, op.cit., p. 94. Uslaner elabora una serie de modelos que muestran de qué forma el optimismo conduce a las personas a confiar en extraños y cómo las circunstancias de vida son poco significativas para el desarrollo de la confianza generalizada. Para ello, echa mano de preguntas relevantes (que incluyen factores de predicción del nivel de confianza) en diferentes encuestas: el *General Social Survey* (en particular el de 1987); el *Trust and Civic Participation Survey in metropolitan Philadelphia by the Pew Center of the People and the Press* de 1996; el *American National Election Studies* (ANES) de 1972 y 1992; el estudio *Niemi-Jennings* de socialización de valores de los estudiantes de bachillerato y sus padres de 1965, 1973 y 1982; el *Quality of Life Survey* del *Survey Research Center*, de 1978; y el *Economic Incentives, Values, and Subjective Well-Being Pilot Study* de 1971, organizado por el *Survey Research Center* en Baltimore y Detroit.

²⁹ Según el *Niemi-Jennings*, un estudio basado en una serie de encuestas que evalúa hasta qué punto los hijos reproducen actitudes de los padres –entre otros aspectos de socialización—, del que Uslaner extrae diversos

reconoce que podrían asimismo influir en los niveles de confianza generalizada los ideales con los que una persona tiene contacto en etapas posteriores de su vida, el ambiente de los primeros años tiene un peso que podría llegar a ser determinante.³⁰

Entre otros de los factores que juegan un papel importante en la construcción de la confianza generalizada están el igualitarismo social y económico, y las creencias religiosas. El primero se funda en la igualdad de trato para todas las personas y en el principio de que todos son dignos de respeto; si se concibe a las personas como iguales en términos sociales, uno se siente a gusto con los demás y es más fácil que se promuevan conductas cooperativas; el sentimiento de superioridad, por el contrario, no requiere que se desarrolle confianza hacia gente ubicada en estratos económicos más bajos. El segundo factor, la fe religiosa, hace que las personas se involucren en actividades de asistencia social, que se enfoquen más en la ayuda humanitaria y menos en valores de tipo material; Uslaner trae a colación que Tocqueville concebía la fe religiosa como ‘el autointerés correctamente entendido’, lo que, indica, podría ser una versión de la confianza generalizada. Uslaner previene, no obstante, del fundamentalismo religioso que sospecha de las personas fuera de su círculo de fe, y también advierte sobre la jerarquía establecida en muchas de las iglesias, la cual es incompatible con la confianza y con el sentimiento de control sobre la propia vida. Finalmente, la confianza es moldeada por otras variables como las experiencias personales con grupos, la socialización informal y la actitud hacia el gobierno.³¹

Volviendo al optimismo, el factor que determina la confianza generalizada según Uslaner, éste se compone de al menos cuatro elementos: la certeza de que el futuro será mejor que el pasado; la creencia de que se tiene control sobre el entorno y que, por lo tanto, se puede actuar para mejorarlo; “un sentido de bienestar personal”; y la idea de que se cuenta con una “comunidad de apoyo”. Pero quizás la característica más importante de los optimistas es que se preocupan mucho menos por la “seguridad financiera” y por el éxito económico que los pesimistas.³²

En síntesis, Uslaner encuentra que el grado de confianza generalizada depende más de ciertas experiencias que de otras: tiene mucho que ver, por ejemplo, con las que se

datos, los estudiantes de preparatoria cuyos padres confiaban en otros tienen 9% más probabilidades de confiar en extraños que los hijos de padres que no confiaban. *Ibid.*, p. 110.

³⁰ *Ibid.*, p. 77.

³¹ *Ibid.*, pp. 86-88.

³² *Ibid.*, pp. 81, 83.

relacionan con la raza y la educación, pero factores como el nivel de satisfacción con el estatus económico, el ingreso familiar o el empleo no son significativos. En consonancia con esto, las personas más optimistas –cuyo optimismo se refleja en cosas más bien subjetivas como querer un trabajo gratificante o pensar en que tienen oportunidades para crear un mejor futuro sin depender de la suerte, de contactos o del contexto económico— tienen 36% más probabilidad de confiar en otros que los pesimistas; por su parte, personas con una situación económica favorecida presentan 2% menos de probabilidad de confiar en otros en comparación con gente a la que no le va tan bien. Por tanto, la conclusión a la que llega Uslaner es que es la visión del mundo y no los recursos lo que determina si se confía o no en las demás personas.³³

De estos hallazgos se puede inferir que en el núcleo del optimismo y, en consecuencia, de la confianza generalizada y de los bajos índices de corrupción, no están los niveles elevados de riqueza material, sino un sentido de satisfacción con la propia vida pero, sobre todo, la sensación de que se tiene el poder de moldear las circunstancias, de estar construyendo siempre un espacio en donde quepan las acciones que dan sustancia y contenido a la existencia de los sujetos –lo que, como se verá en el siguiente capítulo, constituye el corazón de los intereses críticos de las personas. El declive de la corrupción con base en el aumento de la confianza generalizada no implica, sin embargo, que la mejora de las condiciones de vida no sean importantes, por el contrario, el optimismo al que aquí se alude apela a una actitud de no conformidad y de transformación, para la cual las condiciones adecuadas de vida material son trascendentales. El dato relevante de los hallazgos de Uslaner es que el optimismo que conduce a la confianza en personas distintas a uno no surge propiamente de la cantidad de recursos sino de la manera en que los recursos hacen que la vida se experimente como “un ejercicio ejecutado con destreza”.³⁴

Los obstáculos y oportunidades inherentes a la educación y la raza, por su parte, tienen una incidencia objetiva muy fuerte en la configuración de la confianza generalizada, de acuerdo con las cifras de Uslaner, y son elementos clave en la posibilidad de conducir la vida como un reto. En palabras del politólogo:

³³ *Ibid.*, pp. 108-109.

³⁴ Ronald Dworkin, *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2002, p. 253. (Versión en español: *Virtud soberana. La teoría y la práctica de la igualdad*, Barcelona, Paidós, 2003).

Los que confían de forma particularizada son el espejo de quienes lo hacen de forma generalizada [...] éstos últimos son blancos, mayores y bien educados. Se ven como parte de una comunidad de apoyo donde la gente se puede reunir para solucionar problemas de acción colectiva. Son seguros de sí mismos y con respecto a sus vecinos y tuvieron padres que los impulsaron a poner su fe en extraños. Los que desarrollaron confianza particularizada es probable que sean negros, más jóvenes, con menos educación, temerosos de su seguridad, solitarios sin sistemas de apoyo social e hijos de padres que se cuidaban de la demás gente.³⁵

El argumento de Uslaner, aunque aporta elementos valiosos sobre el talante individual detrás de la confianza generalizada y su conexión con el aspecto material, considera que el origen de la confianza generalizada radica sobre todo en el ambiente familiar que infunde optimismo —la educación y la raza están conectados también con la familia de procedencia. Esta perspectiva no analiza con mayor detalle el funcionamiento del aparato estatal ni las reacciones de la población ante su desempeño, lo que puede ser un aspecto relevante para entender cómo es que la corrupción fluctúa. Más adelante se verá que las instituciones en Uslaner tienen acciones muy concretas que hacer para impulsar la confianza generalizada y, en trabajos posteriores de este autor, se revalora el impacto de las decisiones políticas en la construcción de vínculos cooperativos pero para él, en principio, el arreglo institucional y su funcionamiento global inciden muy poco en los niveles de optimismo y, por tanto, de confianza moral.

Por lo que toca a la postura estratégica, que sostiene la posibilidad de cooperación sin confianza, Russel Hardin apunta a dos clases de dispositivos que limitan la conducta de los individuos y suscitan la cooperación aún en un ambiente de incertidumbre. Por un lado, están los controles “en pequeña escala” como las relaciones familiares, de amistad o con personas con las que se convive día a día; por otro lado, los controles a “gran escala”, provenientes del sistema legal y de otras instituciones. Entre estas dos “categorías modales” se encuentran los “dispositivos mixtos”, como podrían ser controles de tipo religioso que han conseguido institucionalizarse de alguna forma, y un conjunto extenso de normas y prácticas sociales que toman rasgos de la pequeña y la gran escala.³⁶ En sus ejemplos, Hardin enfatiza la importancia de estos “dispositivos mixtos” para mostrar que hay mecanismos —más allá de la confianza— que regulan la cooperación; para este teórico, los

³⁵ Eric M. Uslaner, *The Moral Foundations of Trust*, op.cit., p. 111.

³⁶ Russell Hardin, “Trustworthiness”, *Ethics*, vol. 107, núm. 1, octubre de 1996, p. 31.

dispositivos se encuentran comúnmente en organizaciones sociales que no están si quiera respaldadas por instituciones públicas o por instrumentos legales, con lo que se subraya que puede haber cooperación no sólo en ausencia de relaciones de confianza, sino de instituciones gubernamentales que obliguen al cumplimiento de acuerdos.

Los casos con los que Hardin ilustra su tesis se refieren a proyectos que se crearon de forma independiente superando “el fracaso o los límites de la regulación estatal o de los dispositivos legales” para incidir en la vida de las personas en un entorno de diferenciales de poder y de desconfianza;³⁷ en este sentido, la teoría subraya la importancia de los dispositivos no estatales de cooperación sin confianza y la labor de las instituciones sociales y civiles, más que gubernamentales, las que fungen como “mediadoras” e impulsoras de relaciones de cooperación.³⁸

Con relación a este argumento, hay de nuestra parte al menos tres anotaciones qué hacer. Primero, si bien al principio de una relación en contextos como los que refiere Hardin puede no haber confianza de ningún tipo —aunque, como insistimos, a diferencia del autor, establecido el vínculo por un interés común ya hay desde el inicio confianza de tipo encapsulada—, idealmente y en poco tiempo los “dispositivos mixtos” generan

³⁷ Uno de los ejemplos de Hardin es el del banco Grameen, una organización financiera y de desarrollo comunitario que comenzó a operar en Bangladesh, en 1977, y que hace préstamos a la gente de escasos recursos sin solicitar aval, por lo general para comenzar pequeños negocios. Este banco pide que se formen grupos de cinco personas, de preferencia mujeres, y que cada una presente una propuesta individual para obtener un préstamo. El banco escoge casi siempre a dos personas del grupo para prestarles una cantidad muy pequeña; sólo después de que éstas hayan pagado parte de esa cantidad, de forma semanal, por al menos seis semanas, el banco otorga los préstamos solicitados a otras dos personas de ese mismo grupo. A decir de Hardin, este sistema promueve cierto sentido de responsabilidad dentro del grupo, ya que los integrantes a los que no se les ha dado aún el préstamo tienen un incentivo para asegurarse de que los que sí fueron beneficiados al principio empleen los fondos de modo que produzcan ingresos y sean capaces de pagar a tiempo. El Grameen no cuenta con ningún recurso legal en caso de que los beneficiarios no devuelvan el dinero, puesto que se gastaría mucho más de lo que se presta si se tomaran medidas legales, por eso es que se “delega el incentivo” de pago al resto de los miembros del grupo, a la presión que ejerza el capital social. Como parte de las “normas comunales”, el incumplimiento de un compromiso con alguien de la comunidad suscita una sanción por parte del resto, o bien, un exhorto a actuar a favor del afectado (paradigma del capital social). Una dinámica como esta, que se replica en la estrategia del Grameen, señalan los defensores de la cooperación sin confianza, no requiere forzosamente que los participantes confíen en el resto —aunque podría ser que lo hagan—, por el contrario, es el propio proceso el que podría generar relaciones de confianza que auspicien nuevas experiencias de cooperación en beneficio mutuo, aunque sin conjurar riesgos. Hardin reconoce que este proyecto ha recibido críticas, entre ellas, que el Grameen en realidad no tiene una tasa de pagos suficiente —algunos de los negocios que se echan a andar con los préstamos no son exitosos o simplemente no se devuelve el dinero—, sino que se sostiene gracias a los donantes, y que no hay evidencia contundente de que la vigilancia entre beneficiarios —que para Hardin actúa como incentivo— sea la razón del buen funcionamiento de este banco. Karen S. Cook, Russell Hardin y Margaret Levi, *Cooperation Without Trust?*, *op. cit.*, pp. 90, 101-102.

³⁸ *Ibid.*, pp. 102-103.

vínculos de confianza, así sean limitados al conjunto de personas que participan en la relación. Segundo y por tanto, la clase de confianza que se promueve es de corte estratégico, permanece entre personas con un perfil social, cultural y económico muy similar, en gente que es como uno, y no se extiende al resto de la sociedad. Y tercero, el hecho de que la cooperación esté incentivada por dispositivos “en pequeña escala” o “mixtos” –sin el respaldo de instituciones públicas y sin la regulación estatal— y que opere con base en la confianza estratégica no la distingue de la cooperación en organizaciones ilícitas o que buscan propósitos delictivos para beneficio únicamente personal y perjuicio social.

Como se observa, ninguna de las dos aproximaciones teóricas a la confianza, ni la moral (de Uslaner) ni la estratégica (de Hardin), considera que las instituciones públicas estatales juegan un papel fundamental en la construcción de confianza o en la cooperación. Para una, el optimismo, cimiento de la confianza generalizada, se cultiva sobre todo en el ambiente familiar, para otra, puede haber cooperación y confianza aún sin reglas formales. No obstante estas posturas, nosotros sostenemos que las instituciones gubernamentales son un elemento clave en el estudio de la confianza y la cooperación, y de la influencia que ambas ejercen en los grados corrupción, no sólo porque sus integrantes son actores principalísimos en actos de cohecho, sino porque pueden hacer uso de herramientas para corregir la conducta de sus miembros y para crear confianza social.

La hipótesis del papel decisivo de las instituciones en el desencadenamiento de la confianza generalizada cuestiona no sólo la idea del optimismo familiar como productor cardinal de la misma, sino también la teoría, cuyo principal exponente es Hillary Putnam, que señala que mientras mayor sea el número de asociaciones voluntarias –indicador de un amplio capital social— mayor será la confianza social. A esta presunción se le han hecho dos críticas importantes, una en el plano conceptual y otra en el plano empírico. Primero, a nivel conceptual, se ha comprobado la imposibilidad de distinguir con certeza entre la clase de organizaciones que crean confianza generalizada y las que incitan a la desconfianza hacia la personas que no pertenecen al grupo o que no son como sus miembros, lo que origina, más bien, confianza particularizada y desconfianza hacia otras asociaciones que compiten con el grupo y en general hacia las personas con las que éste no se identifica. Como se argumentó al definir la confianza particularizada y la encapsulada, algunas de

estas asociaciones podrían incluso tener propósitos criminales o delictivos; hay que recordar que los nazis arribaron al poder respaldados por una amplia red de asociaciones voluntarias, infiltradas por gente del aparato político o afiliadas al partido por cuenta propia, que se fueron deshaciendo de los “elementos no deseados”. Segundo, a nivel empírico, no se ha podido comprobar ninguna correlación, en la esfera individual, entre la confianza social y la adherencia a una asociación voluntaria. Entre las muchas cualidades de las organizaciones, por tanto, no figura al parecer la de acrecentar la confianza generalizada. La relación que hay, a nivel agregado, entre una significativa presencia de asociaciones y un alto índice de confianza social tiene que ver, según se intuye, con que las personas que tienden a involucrarse y participar activamente en asociaciones ya poseen de antemano una fuerte inclinación a la confianza generalizada la cual ha sido probablemente desarrollada desde temprana edad.³⁹

Al respecto, la perspectiva institucionalista no ortodoxa —en la que se sustenta en gran medida este apartado— sostiene que en realidad es cierta clase peculiar de Estado y la forma en cómo organiza a las entidades que dependen de él lo que puede generar confianza social en los individuos y en las organizaciones y, por tanto, producir capital social o destruirlo: si el ciudadano piensa que las instituciones que implementan políticas públicas y las instancias legales no operan con honestidad ni son efectivas en responder a sus requerimientos, que no actúan con base en normas de imparcialidad, respeto y no discriminación, si no son confiables, pensará entonces que mucho menos puede ser confiable la gente en general. A fin de discutir con más detalle estos planteamientos, se abunda a continuación en la tesis de que es el comportamiento anómalo de las autoridades del Estado el principal fundamento de la desconfianza generalizada.⁴⁰

Dado que es muy difícil obtener información acerca de la mayor parte de las personas que comparten el espacio público, por lo común, los supuestos de la gente detrás de la confianza generalizada se basan en información incompleta; en parte a causa de ello la confianza social se vincula estrechamente con lo que los ciudadanos infieren sobre la conducta de los servidores públicos. La manera en la que se comportan los funcionarios

³⁹ Bo Rothstein, “Social Trust and Honesty in Government” en Janos Kornai, Bo Rothstein y Susan Rose-Ackerman (eds.), *Creating Social Trust in Post-Socialist Transition*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2004, pp. 14-16.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 16, 20-21.

gubernamentales es un punto de referencia central para que la gente deduzca –de modo más bien heurístico— en qué medida el resto de las personas con las que se topa en la arena pública puede ser confiable. Bo Rothstein, quien afirma lo anterior, sintetiza el argumento de esta forma. *Primero, en la dimensión de los funcionarios de gobierno:* cuando los servidores públicos se caracterizan por ser parciales y corruptos, los ciudadanos pensarán que si ni siquiera los que tienen por ley la encomienda de trabajar por el interés común son confiables, mucho menos lo será el resto de la gente; *segundo, en la dimensión de las personas en general:* los ciudadanos creerán que la mayor parte de la gente en una sociedad con funcionarios corruptos debe participar en la corrupción, en consecuencia, las personas no son confiables; *y tercero, en la dimensión del individuo,* si éste se da cuenta de que para ser exitoso en la sociedad, él mismo deberá inmiscuirse en prácticas clientelistas o corruptas, asumirá que tampoco se puede confiar en la mayor parte de la gente dado que él mismo no es confiable.⁴¹

La información que los ciudadanos obtienen acerca de la actuación de los funcionarios públicos no necesita ser verídica ni partir necesariamente de vivencias personales: las creencias colectivas se forman de los dichos y rumores, de la memoria social. Es así que la ética de los funcionarios es evaluada no sólo con fundamento en cómo realmente actúan, sino también con base en “las señales que envían a los ciudadanos sobre qué tipo de ‘juego’ se está jugando en la sociedad”,⁴² en la red de comunicaciones que se teje dentro de las instituciones y los mensajes que mandan con sus prácticas y discursos.⁴³

De acuerdo con lo antes expuesto, podría pensarse que el núcleo de la confianza generalizada o confianza social reside en lo que otros –las autoridades públicas y otros ciudadanos— hacen o en lo que parece que otros hacen y, en efecto, gran parte del sustento de este tipo de confianza se encuentra en la experiencia y, en específico, en la experiencia con los sujetos que representan a las instituciones públicas o actúan en su nombre –a diferencia de la confianza moral estricta, que no necesita ninguna clase de evidencia. La

⁴¹ Bo Rothstein, “Corruption and Social Trust: Why the Fish Rots from the Head Down”, *Social Research*, vol. 80, núm. 4, 2013, pp. 1020-1021.

⁴² *Ibid.*, p. 1021.

⁴³ Para estudiosos como Niklas Luhmann, la estructura de un sistema social consiste en la red de comunicaciones y mensajes que emiten las propias instituciones los cuales les confieren sentido. Aplicada esta idea al tema que nos ocupa, si se quiere disminuir la corrupción, la comunicación institucional debería orientarse a aumentar la confianza generalizada mediante, por ejemplo, programas sociales universales que transmitan la idea de un destino común y de que todos los ciudadanos disponen de posibilidades de desarrollo individual. *La sociedad de la sociedad*, México, Herder-Universidad Iberoamericana, 2006, pp. 45-46, 49.

experiencia que requiere la confianza generalizada se relaciona fuertemente con el sentido de reciprocidad.

La reciprocidad implica que la acción de alguien depende de lo que los otros vayan a hacer y estas expectativas sobre el actuar de los demás se basan en la percepción de la gente respecto a otras personas, la cual cambia de acuerdo con la nueva información que se reciba. Esto no quiere decir que la acción respaldada por la confianza social sea también calculadora y estratégica, pero tampoco se trata de una conducta ingenua o inocente; no se funda en la utilidad y el autointerés, pero tampoco en un carácter iluso o cándido. En este sentido, los individuos están dispuestos a cooperar en el alcance de metas comunes —aún si ellos no obtienen beneficios materiales— siempre y cuando su confianza generalizada se vea correspondida, por eso si en una sociedad determinada prevalece la corrupción y la injusticia en el sector público, los ciudadanos se sentirán menos cercanos al principio de responsabilidad colectiva y apoyarán en menor medida las políticas en pro de la justicia social, aún si se sienten identificados con el objetivo de esas políticas. Los ciudadanos suscribirán las políticas públicas si están “moralmente justificadas”, si confían en que otros también van a cooperar —no abusarán— y si dichas políticas se van a ejecutar de forma “justa e imparcial”.⁴⁴

Los rasgos de confianza y reciprocidad no son un factor novedoso en la convivencia. Aún en los procesos por los que ha evolucionado la cooperación en animales hay evidencia de que en los individuos pertenecientes a grupos que mostraron una conducta cooperativa, sin importar que los uniera una relación de parentesco, aumentaron las probabilidades de sobrevivir como individuos y de reproducirse con respecto a aquellos que no la mostraron; esto sugiere que muchos animales son sensibles a la conducta de otros, lo que constituye un preludio revelador sobre actitudes de confianza más desarrolladas en los humanos.⁴⁵ Sin embargo, estudios neurológicos señalan que sólo los seres humanos y los grandes monos poseen un “sistema de atención supervisora” cuya función es inhibir ciertas respuestas y tomar el control cognitivo;⁴⁶ este sistema de atención actúa por medio de una

⁴⁴ Bo Rothstein, “Corruption and Social Trust: Why the Fish Rots from the Head Down”, *op. cit.*, pp. 1022-1024.

⁴⁵ Véase Patrick Bateson, “The Biological Evolution of Cooperation and Trust” en Diego Gambetta (ed.), *Trust. Making and Breaking Cooperative Relations*, Oxford, Basil Blackwell, 1988.

⁴⁶ Los primates han desarrollado formas de reciprocidad que no sólo se enfocan en mecanismos básicos de sobrevivencia como compartir los alimentos. Los chimpancés, por ejemplo, son capaces de ser recíprocos en

neurona, ubicada en cierta zona de la corteza cerebral —el cíngulo anterior—, que se compone de unas células llamadas fusiformes las cuales, del orangután al ser humano, van incrementando en número y nivel de agrupación. Pero a diferencia de los grandes monos, los humanos poseen sistemas semánticos de representación mediante los que son capaces de imaginarse en situaciones similares a las de otras personas y que constituyen además “formas públicas de expresión del conocimiento”. Es así que, en su desarrollo, la mente humana pasó por tres tipos de transiciones: primero la de la mimesis, al comunicarse las personas mediante gestos recíprocos; segundo, la atención compartida que guía a la cooperación por ganancias mutuas (“si se siguen las reglas del juego, la acción del otro debería invocar una obligación de ejecutar una acción recíproca esperada”); y tercero, la sensibilidad para detectar la trampa o deserción de alguien en un intercambio.⁴⁷

Según estudios de psicología evolutiva, los mecanismos de procesamiento de información de los que se compone la mente humana tuvieron que adaptarse al entorno propio del período ancestral a partir del cual se desarrollaron. El “nicho ecológico” al cual tuvieron que adaptarse los hombres y mujeres de esa época demandaba la caza y la recolección intensivas de alimentos ricos en proteínas, lo cual condujo a acuerdos para compartir los víveres que se obtenían y disminuir el riesgo de muertes por inanición de los miembros del grupo. El aumento del tamaño del grupo permitió que sus integrantes se especializaran e intercambiaban mayor cantidad de bienes y servicios. En una coyuntura como esta, la reputación de las personas con base en su confiabilidad se convirtió en un elemento de vital importancia, ya que de ello dependía ser o no incluido en las estrategias de reciprocidad.⁴⁸

En este sentido, los procesos adaptativos de la mente apuntan a compromisos complejos relativos a acciones recíprocas en la resolución de complicaciones adaptativas

lo que concierne a otro tipo de bienes y servicios. Si un chimpancé peina o acicala el pelaje de otro, se elevan las posibilidades de que el chimpancé acicalado comparta sus alimentos durante el día con el que le brindó esa atención. Lo anterior sugiere que los chimpancés pueden codificar de manera abstracta la asistencia recibida y mantener tal codificación, al menos por un breve lapso, como un deber de reciprocidad con respecto a un individuo específico. Véase Frans B. M. de Waal, “The Chimpanzee’s Service Economy: Evidence for Cognition-Based Reciprocal Exchange” en Elinor Ostrom y James Walker (eds.), *Trust and Reciprocity. Interdisciplinary Lessons from Experimental Research*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2003.

⁴⁷ Kevin A. McCabe, “A Cognitive Theory of Reciprocal Exchange” en Elinor Ostrom y James Walker (eds.), *Trust and Reciprocity. Interdisciplinary Lessons from Experimental Research*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2003, pp. 156-157.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 156.

como el intercambio. El mecanismo psicológico para el compromiso ha sido estudiado con base en la conducta conocida como “la demora en la gratificación”, la cual se explica por la intervención de ciertos mecanismos neurales (*cool mechanisms*) que, cognitivamente, ayudan a temperar las exigencias de satisfacción inmediata producidas por otro tipo de mecanismos neurales (*hot mechanisms*); en el caso de los comestibles, la demanda por una gratificación inmediata es sobrepasada por los mecanismos capaces de reconocer que otros también están hambrientos y que el acto de compartir abrirá paso a la reciprocidad —a formas de atención compartida con las que se avizoran ganancias y deberes mutuos—, de modo que se garantice que todo el grupo pueda alimentarse en tiempos por venir.⁴⁹

Pero además de favorecer la supervivencia y reproducción de los individuos del grupo así como otros fines relativos al autointerés, la colaboración y la reciprocidad también tienen por objeto construir relaciones “intrínsecamente gratificantes” y “llenar la necesidad social básica de pertenecer”, y es precisamente en ello que radica su valor social.⁵⁰ En este sentido, la cooperación no sólo tiene detrás motivaciones de tipo instrumental —el deseo de conseguir recursos materiales o de eludir costos, ambos en el corto plazo—, sino también razones sociales, es decir, en donde las ganancias o pérdidas no son materiales ni están vinculadas a premios o castigos, sino a ganancias y pérdidas en cuestiones como valores éticos o morales, identidad personal, un trato y un proceso justos (aunque el fallo no haya sido a favor del interesado) y la constancia en conductas cooperativas y de reciprocidad de otros sujetos.⁵¹ Otros experimentos han comprobado, mediante la medición de la actividad cerebral mientras un grupo de personas participa en una serie de juegos que comprenden varias rondas, que cuando la confianza se ve correspondida, el cerebro expresa sentimientos de recompensa, lo que propicia actitudes colaborativas posteriores. El cuerpo estriado, parte del cerebro vinculada al aprendizaje motivado por recompensas, “codifica la confianza reciprocada y el aprendizaje de la reputación como un premio”. Otra conjetura de este estudio es que la decisión de los participantes de colaborar está también influida por asuntos de eficiencia y bienestar social. En otros términos, el cerebro humano está codificado para establecer lazos que rebasan el

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 148-149.

⁵⁰ Dominic S. Fareri, Luke J. Chang y Mauricio R. Delgado, “Computational Substrates of Social Value in Interpersonal Collaboration”, *The Journal of Neuroscience*, vol. 35, núm. 21, mayo de 2015, p. 8170.

⁵¹ Tom R. Tyler, *Why People Cooperate. The Role of Social Motivations*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2011, pp. 20, 45.

mero autointerés, para confiar y, dada una respuesta positiva a la confianza desplegada, cooperar.⁵²

En la esfera política, detrás del presupuesto de reciprocidad está la idea de un diseño institucional enfocado a hacer que los ciudadanos piensen que la mayor parte de las personas de su sociedad va a actuar de forma cooperativa y confiable; en consecuencia, ellos actuarán igual. Por el contrario:

(...) si basamos nuestras explicaciones en la idea de reciprocidad, la explicación para el alto nivel de corrupción en, por ejemplo, Pakistán, es que las instituciones allí hacen que sea razonable para la mayoría creer que los demás agentes estarán involucrados en prácticas corruptas y, por tanto, no tendrán motivos para creer que ‘en general, la mayor parte de la gente puede ser confiable’. Si lo ponemos de forma simple, no tiene sentido ser el único policía honesto en una corporación policiaca completamente corrupta.⁵³

De acuerdo con un estudio estadístico realizado por Bo Rothstein, la causa de los vaivenes de la confianza generalizada se encuentra en cómo varía la percepción de la gente acerca del aparato legal y administrativo –pero sobre todo legal— del Estado, es decir, las ramas encargadas de vigilar el orden e implementar las políticas públicas. Los ciudadanos evalúan a las instituciones en al menos estas dos dimensiones: por lo que respecta a las instituciones políticas con funcionarios electos (gobierno), parlamentos y partidos políticos esperan que éstas actúen con poder de agencia en defensa de los intereses de la población aunque con cierto sesgo político, de hecho, quienes no se identifican con el partido o los partidos en el poder por lo común demuestran cierta suspicacia hacia las autoridades; en cambio, por lo que toca a las instituciones del orden y, en alguna medida, de la rama administrativa en particular la encargada del bienestar social, los individuos esperan “neutralidad, justicia e imparcialidad”.⁵⁴

En concreto, la correlación de la confianza social es mucho más estrecha con las instituciones que representan la legalidad del orden político: la policía y las cortes o tribunales; la razón de ello es que la tarea de estos órganos consiste en identificar y

⁵² Dominic S. Fareri, Luke J. Chang y Mauricio R. Delgado, *op. cit.*, p. 8178.

⁵³ Bo Rothstein, “Corruption and Social Trust: Why the Fish Rots from the Head Down”, *op. cit.*, p. 1026.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 1016. Bo Rothstein, “How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust”, 98th Meeting of the American Political Science Association, Boston, agosto-septiembre de 2002, pp. 19-20, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.501.8142&rep=rep1&type=pdf> [fecha de consulta: 9 de marzo de 2016].

sancionar a quienes quieren obtener beneficios para sí sin aportar nada, pasando por encima de las reglas –los “oportunistas”–, o sea, se hacen cargo de las personas que no son dignas de confianza. El trabajo de estas instituciones influye de forma determinante en la opinión de la gente sobre sus conciudadanos porque sus funcionarios se relacionan día a día con las personas en la vía pública (en el caso de la policía), pretenden hacer guardar principios como la imparcialidad y la justicia, y se encargan de la “seguridad personal”, que se considera uno de los bienes públicos de gran valía.⁵⁵ Las instituciones que aplican las políticas públicas también presentan una correlación significativa con la confianza generalizada pues afectan aspectos concretos de la vida de los individuos y se vinculan con ellos en la asignación, justa o injusta, de recursos y servicios.

Rosthein prueba que las instituciones que resguardan la legalidad son clave para la confianza generalizada mediante el examen, a nivel macro, de una muestra trasnacional con datos provenientes de 50 países de la tercera ola del *World Values Survey* y con información del *International Crime Victim Survey* 1989-1997 y, a nivel micro, del análisis de las encuestas del *Society-Opinion-Media Institute* (SOM) de la Universidad de Göteborg, en Suecia, de 1996 al 2000. Los principales hallazgos fueron los siguientes:⁵⁶

- Los ciudadanos agrupan a las instituciones en tres tipos: 1) las instituciones políticas con funcionarios electos (parlamentos, gobiernos, partidos políticos); 2) instituciones “de control” que vigilan el poder de las instituciones con funcionarios electos (los medios y el servicio civil de carrera, y esto incluye al servicio civil de las instituciones del orden como la policía, la armada o las encargadas de la legalidad); 3) las instituciones del orden (policía defensa, instituciones legales) y las instituciones “de bienestar” (los sistemas públicos de salud, educación)⁵⁷ que se espera actúen con menores inclinaciones políticas (o ninguna), de modo justo y neutral.
- A nivel macro, la correlación entre la confianza generalizada y la confianza en las instituciones políticas y “de control” es negativa y baja; no obstante, hay una fuerte correlación entre la confianza social y la confianza en instituciones encargadas de la

⁵⁵ *Ibid.*, p. 19 y Bo Rothstein, “Corruption and Social Trust: Why the Fish Rots from the Head Down”, *op. cit.*, p. 1017.

⁵⁶ Bo Rothstein, “How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust”, *op. cit.*, pp. 19, 20-22, 24-27.

⁵⁷ La confianza en las instituciones “de bienestar” o del Estado de bienestar aparecieron en los datos a nivel micro, individual.

legalidad tras su desempeño imparcial. A nivel individual, con base en los datos de Suecia, se encontró que sí hay correlación entre la confianza en las instituciones políticas y las de “control” con la confianza generalizada, aunque dicha correlación es más baja que la existente entre la confianza en instituciones de justicia y la confianza social.

- Conforme pasa el tiempo, si las instituciones se vuelven parciales, se esperaría una disminución en la confianza generalizada y viceversa, se esperaría un aumento en esta clase de confianza si las instituciones se hacen más justas. Al analizar qué tanto son ciertas estas expectativas —mediante un análisis estadístico de la “conexión longitudinal”, es decir, si el resultado del análisis se mantiene en el tiempo— se encontró que junto a una pérdida extrema de la confianza en las instituciones de justicia se registraba una disminución de la confianza generalizada (en países en donde decrecía 10% la confianza en instituciones de protección de la seguridad, la confianza generalizada disminuyó en promedio 6% en ese período). Sin embargo, las tendencias institucionales positivas no reportaron, con la información disponible hasta el momento, cambios “significativamente positivos” en la confianza generalizada, por lo que aún queda abierta esta cuestión.
- Las experiencias de protección, seguridad y no discriminación de los ciudadanos con las instituciones del orden contribuyen a moldear la confianza generalizada; por tanto, los ciudadanos confían menos cuando se topan con la corrupción institucional, con conductas arbitrarias y discriminatorias en las cortes y en la policía.
- Una expresión importante de la confianza institucional es la denuncia de delitos; denunciar a la policía no es común en países donde la confianza institucional es baja, pues los ciudadanos sienten que las autoridades no los protegen y, en consecuencia, se muestran desconfiados de otros ciudadanos, o bien, infieren que las élites y, por tanto, otros ciudadanos tienen un comportamiento parcial y para su bien privado. En países donde hasta 50% de la gente denuncia, alrededor de 23% muestra confianza generalizada en otros. En países donde el porcentaje de denuncia supera 50%, el promedio de confianza generalizada es de 39%.
- A nivel micro y con base en la experiencia sueca, quienes creen que la corrupción está extendida por su país, quienes habitan en comunidades con escándalos de corrupción

recientes —la cercanía a la corrupción repercute en lo que piensan los individuos de otros— y los que afirman que sus derechos civiles no se respetan —en particular si fueron víctimas de discriminación— tienden a un nivel bajo de confianza generalizada y, por su puesto, sostienen que las instituciones de justicia son parciales.

Estos hallazgos muestran que la pérdida de confianza de la población en las instituciones, en particular en los órganos de justicia, repercute de forma decisiva en la confianza generalizada, lo que refuerza la idea de que, dado que el alto nivel de confianza generalizada es un factor esencial para que haya menos corrupción, son las propias instituciones las que pueden, si no incrementar, hacer que dicha confianza social, aunque de tipo interpersonal, no disminuya.

Tras estas inferencias, vale la pena hacer una anotación con respecto al caso mexicano. Uno de los principales estudiosos de la corrupción en México, Stephen D. Morris, con base en datos del *Latin American Public Opinion Project's* (LAPOP) —que entrevistó en sus hogares a 1,556 mexicanos de 18 años en adelante, en marzo de 2004— encuentra una estrecha correlación entre confianza institucional y percepción de la corrupción: cuando la confianza institucional disminuye 10%, se incrementa la percepción de la corrupción en 6%, mientras que un aumento de 10% en la percepción de la corrupción conduce a una baja de más de 16% en la confianza institucional⁵⁸ —lo que, diría Rothstein, resuena negativamente en la opinión que los ciudadanos tienen de sus pares y, por tanto, produce un declive en la confianza generalizada.

Como se observa, la percepción de la corrupción tiene efectos más notorios en la confianza institucional que a la inversa, sin embargo, según los mismos datos de Morris, si la confianza institucional disminuye 10%, el índice de participación en la corrupción aumenta en más de 3%.⁵⁹ En síntesis, estas cifras corroboran las inferencias sobre la interconexión entre la actuación de las personas en función de cómo perciben la conducta de los funcionarios públicos y la posibilidad de incidir, desde las instituciones, en la confianza generalizada y en el control de la corrupción. Lo que se deduce de estos números es que es de gran importancia el significado y los mensajes que las autoridades públicas envían a los ciudadanos: la concepción —real o imaginaria— de funcionarios públicos

⁵⁸ Stephen D. Morris y Joseph L. Klesner, “Corruption and Trust: Theoretical Considerations and Evidence From Mexico”, *Comparative Political Studies*, vol. 43, núm. 10, 2010, pp. 1267,1271-1273.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 1274.

corruptos disminuye la confianza en las instituciones, por tanto se reduce también la confianza social y aumenta la corrupción o la percepción de la misma; ello pavimenta el camino, como se verá más adelante, hacia la corrupción estructural. En consecuencia, no está de más reiterar, si los ciudadanos piensan que las personas que deberían estar comprometidas con el bien común son corruptos, creerán también que, con mayor razón, el resto de la gente —que no se debe a un compromiso tal— puede adoptar conductas tramposas, lo que provoca un decremento de la confianza generalizada; la poca confianza social lleva al individuo a pensar que en su sociedad no hay forma de obtener beneficios para sí, más que participando de la costumbre, lo que perpetúa la corrupción.

Tras este examen de los distintos tipos de confianza y de cómo se relacionan con la confianza generalizada —factor cardinal en el manejo de la corrupción—, nosotros encontramos que el concepto de confianza generalizada, tal como lo propone Uslaner en *The Moral Foundations of Trust*, no es suficiente para analizar sus repercusiones en la corrupción dentro de la esfera pública. No lo es porque Uslaner insiste en que la principal fuente de esta clase de confianza es el optimismo que se adquiere en el seno de la familia; no obstante, la confianza de tipo social que los padres transmiten a los niños se ve influida, en algún momento, por las experiencias de los adultos con funcionarios estatales, al menos con los que se encargan del orden en la vía pública o quienes implementan alguna política que les concierne. Por otra parte, los trabajos de Rosthein demuestran que las instituciones públicas sí influyen en la confianza generalizada de los ciudadanos pero, sobre todo, que la percepción que la gente tiene de la conducta de las autoridades en las ramas del Estado vinculadas con la justicia —y en menor medida, con la ejecución de programas públicos— incide en el comportamiento mismo de los individuos, el cual tiende a alinearse a conductas tramposas si observa que el desempeño institucional va en ese sentido.

En un trabajo posterior a *The Moral Foundations of Trust*, Eric Uslaner vuelve a referirse a los niveles de educación como un factor que incide en la confianza generalizada —y por consiguiente, en los índices de corrupción—, pero esta vez desde un enfoque de estrategia política y del tipo de relación que el Estado puede configurar con sus ciudadanos, traspasando el estrecho marco familiar. Uslaner subraya que la educación permite a los individuos forjarse un sendero en el mundo con las herramientas que han desarrollado, sin depender de relaciones clientelares y de patrones a los que deban su lealtad, ya sea porque

los protegen de otros poderes arbitrarios con mayor capacidad de abuso o porque no cuentan con otra fuente de ingresos. Con una política de educación universal y gratuita, el Estado no sólo enviaría una señal de protección del bien común, sino que atraería la lealtad de su población y la apartaría de la órbita inicua de cacicazgos locales; la gente asociaría la política educativa universal con quehaceres institucionales al servicio de todos, lo que podría redundar también en una mayor identificación entre conciudadanos —acto que se encuentra en la base de la confianza generalizada—, mayor participación en la vida política e interés por cuestionar con argumentos críticos a las autoridades. Uslaner encuentra que las sociedades con un promedio bajo de años de estudio de la población son asimismo las más corruptas y desiguales: de 78 países examinados según datos de 2010, los 31 que obtuvieron un puntaje de 3 o menos en la medición de Transparencia Internacional (cuya escala va de 0 a 10, donde los puntajes más altos indican menos corrupción) tienen una media de siete años o menos de escolaridad y casi todos se encuentran en África, América Latina, Medio Oriente o el sur de Asia.⁶⁰

El otro aspecto de importancia para los cimientos de la confianza generalizada que se había mencionado antes es el racial, el cual presenta también una clara correspondencia con las políticas públicas y, en mayor medida, con el comportamiento de las autoridades del orden: los segmentos de la población consistentemente discriminados por cuestiones de raza han tenido que sortear o encarar la severidad y el despotismo de las instituciones estatales, sufrir el linchamiento público y la brutalidad policiaca, lo cual resuena muy negativamente en el conjunto de creencias de estas personas sobre el Estado y, en general, sobre la gente —los afroamericanos en Estados Unidos, por ejemplo, son más proclives que otros sectores a suscribir “teorías de la conspiración” que involucran una conducta inapropiada, y deliberada, de funcionarios públicos, como la versión de que el SIDA fue premeditadamente expandido por el gobierno.⁶¹ El factor de discriminación racial, no obstante, puede sustituirse con otros tipos de discriminación predominantes según el tipo de sociedad de que se trate, en algunos casos, se puede minar la confianza generalizada debido al maltrato institucional por cuestiones de preferencia sexual, género, clase social, forma de vestir, afiliación política, entre otras cosas.

⁶⁰ Eric M. Uslaner, *The Historical Roots of Corruption. Mass Education, Economic Inequality, and State Capacity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 2, 11, 25-26.

⁶¹ Bo Rothstein, “Social Trust and Honesty in Government”, *op. cit.*, p. 27.

Recuperando la idea de que las instituciones públicas importan en la construcción de confianza generalizada, el concepto de confianza que nosotros proponemos en su lugar es el que hemos denominado “confianza pública recíproca”. La confianza pública recíproca pertenece al bloque de la confianza moral; como la confianza generalizada, presupone una comunidad de valores y la confianza en extraños se sustenta en experiencias morales y colectivas de las personas. No obstante, estas experiencias –a diferencia de la confianza generalizada— se relacionan estrechamente, primero, con la medida en que las otras personas están dispuestas a cooperar para cumplir objetivos comunes y si se abstendrán de una conducta abusiva –reciprocidad a nivel interpersonal— y, segundo, si los funcionarios de las instituciones gubernamentales, en particular los encargados la justicia y la administración, muestran que su desempeño es imparcial y enfocado al interés común. Así, la confianza pública recíproca es una clase de confianza interpersonal, de corte moral, que tiene como punto de referencia a las instituciones del Estado y que comprende una comunidad moral amplia, pero en donde se confía mientras no haya una razón para no hacerlo o mientras no se tenga evidencia de que el otro no es confiable.⁶²

Esta noción de confianza enfatiza la reciprocidad, en la dimensión interpersonal y en la institucional, para distinguirse de la postura estratégica centrada en el auto interés y de una postura moral ingenua, orientada a una naturaleza humana crédula y condescendiente. Si se añade esta clase de confianza a la tipología presentada más arriba, tenemos lo siguiente:

⁶² Toshio Yamagishi, *The Structure of Trust. An Evolutionary Game of Man and Society*, Tokyo, Tokyo University Press, 1998, p. 121. Karen S. Cook y Robin M. Cooper, “Experimental Studies of Cooperation, Trust, and Social Exchange” en Elinor Ostrom y James Walker (eds.), *Trust and Reciprocity. Interdisciplinary Lessons from Experimental Research*, Nueva York, Russel Sage Foundation, 2002, pp. 214-215.

1. confianza estratégica se actúa (“jugadas estratégicas”) con base en lo que se sabe y lo que se espera de alguien	1.1 confianza particularizada	-entre gente del mismo grupo social -no se puede confiar en extraños -sanciones sociales estrictas -comunidad moral estrecha (cautela respecto a la mayor parte de las personas)
	1.2 confianza encapsulada	-carácter “relacional”: entre individuos concretos para asuntos específicos -se comparte un interés -importa cultivar la confianza del otro -entre personas cercanas
2. confianza moral sentido de conexión por compartir valores con la humanidad entera	2.1 confianza moral estricta	-comunidad de valores -no se funda en la experiencia
	2.2 confianza generalizada	-comunidad de valores -se puede confiar en extraños -sustento en experiencias morales y colectivas de las personas -cambia según las circunstancias -comunidad moral amplia
	2.2 confianza pública recíproca	-los mismos que 2.2 y además: -desempeño imparcial de los funcionarios del Estado (reciprocidad institucional) -fuertemente vinculada con las instituciones formales y legales de un Estado -los otros cooperan y no hay abusos (reciprocidad interpersonal)

Por último, vale la pena reflexionar en torno a las condiciones favorables, en las esferas institucional y social, para el ejercicio de la reciprocidad y el desarrollo de la confianza pública fundada en ella. Al respecto nos gustaría destacar dos posturas que son una mezcla de teoría e ideología popular: una que denominaremos “elitismo escéptico” y otra que llamaremos “la doctrina de las ideas inmutables”. El “elitismo escéptico” arguye que no puede haber instituciones universales fíncadas en principios éticos y de eficiencia y, si llegaran a existir, tarde o temprano serían derruidas por el oportunismo y se convertirían en entidades particulares, al servicio de sus dirigentes y de los grupos poderosos; para este punto de vista, sólo los intereses y necesidades de las élites pueden definir el curso de las sociedades. Desde “la doctrina de las ideas inmutables”, las creencias, y los sentimientos de rencor y frustración de la gente están tan hondamente incrustados —por sus experiencias de vida y el legado generacional— que las autoridades políticas nada pueden hacer para cambiarlas. Como se observa, ninguna de estas dos posiciones avizora una alternativa no determinista ni la posibilidad de una relación de reciprocidad entre la élite y los ciudadanos.

Frente a esto, una postura institucional no ortodoxa, por su parte, pretende ser una alternativa al pesimismo del “elitismo escéptico” y de “la doctrina de las ideas inmutables”. Este enfoque afirma que las instituciones juegan un papel fundamental en moldear las expectativas y la actitud cívica de los ciudadanos o bien, que el control y castigo de la corrupción de mandos superiores –en el núcleo del problema— es un requerimiento *sine qua non* para combatir el cohecho desde su estructura y, eventualmente, controlar y castigar la corrupción en escalafones bajos; al proveer a los ciudadanos de información para guiar el sentido de su actuar –si deciden cooperar o no cooperar— y al enviar mensajes de atención al bien común mediante políticas universales, los altos funcionarios públicos tienen el poder de transformar una serie de opiniones preconcebidas y comenzar a desarraigar el desánimo. Con ello, al acentuar la capacidad empírica de las instituciones para reconfigurar un orden dado, esta propuesta da un vuelco a la inmanencia destinal de los cálculos del poder y al esencialismo cultural.

En vista de las ventajas de este enfoque, compatibles con el análisis del vínculo Estado-ciudadanía del republicanismo, en el siguiente capítulo continuaremos explorando aún los obstáculos del combate a la corrupción con el apoyo del institucionalismo no ortodoxo. No obstante, surgen algunos cuestionamientos a esta postura –incluso en el interior de ésta— los cuales retomaremos e iremos dilucidando hacia el capítulo final de este trabajo. Por lo pronto, nos quedaremos con un par de interrogantes: un viraje en la visión y las estrategias desde la cúspide de las instituciones implica también una transformación del punto de vista de los círculos políticos sobre el sentido de sus cargos y su relación con los ciudadanos pero, en un entorno de corrupción extendida –estructural— en donde hay acuerdos tácitos de protección mutua entre grupos de altos funcionarios, sin importar que compitan entre sí, y en donde la vida pública se interpreta en términos de simulación y trampa ¿de qué forma detonar desde el Estado políticas y actitudes que susciten la cooperación? Si bien la tarea de generar confianza generalizada y convertirla en confianza pública recíproca se ubica en la esfera de acción de las autoridades políticas, ¿pueden los ciudadanos hacer alguna contribución al respecto?

Consideraciones finales

A lo largo de este capítulo se han explorado distintas concepciones de la confianza interpersonal a fin de encontrar cuál de ellas repercute de manera más efectiva en el control o el decremento de la corrupción. La confianza estratégica, en su versión particularizada o encapsulada, se enfoca en pequeños grupos o en la relación entre personas concretas y responde a intereses específicos entre gente similar; tales características hacen que esta clase de confianza también pueda desplegarse entre asociaciones con fines delictivos o no lícitos, ya que no se requiere de un estándar moral que apunte al bien común.

Dentro de la confianza moral, que se funda en un sentido de conexión con la humanidad entera por compartir los mismos valores, la confianza generalizada se ha identificado como un elemento esencial para que una sociedad haya bajos niveles de corrupción. Sin embargo, concebida por uno de sus principales exponentes como producto del optimismo en el entorno familiar, se devuelve al grupo más íntimo y homogéneo de la sociedad un tipo de confianza que se jacta de considerar una comunidad moral amplia.

Quienes han cuestionado este aspecto de la configuración de la confianza generalizada han encontrado, con base en estudios estadísticos, que las instituciones estatales sí influyen en la confianza social de los ciudadanos y, a partir de ahí, en su comportamiento. Dicho comportamiento podría o no alimentar la corrupción, pues esto depende del propio desempeño de las instituciones encargadas de implementar políticas, pero sobre todo, de las instituciones que salvaguardan el orden y la legalidad.

Al respecto, la confianza pública recíproca es una concepción de la confianza moral, basada en la reciprocidad personal e institucional, que cubre la necesidad de vincular el tipo de confianza interpersonal que ha demostrado ser eficaz en el control de la corrupción —la confianza generalizada—, con el ámbito político y que, además, explica cómo es que las instituciones importan a la hora de mantener y suscitar la actitud cooperativa de los ciudadanos en proyectos comunes, aunque no obtengan de ellos beneficios materiales directos o inmediatos.

Se tiene así que un comportamiento anómalo de las autoridades del Estado —en particular las encargadas de salvaguardar el orden y las que están al frente de los rubros de “bienestar”— disminuye la confianza institucional de los ciudadanos y con ello la confianza pública recíproca; lo anterior repercute de forma negativa en la percepción y las

prácticas de las personas, pues se arraiga la creencia de que sólo se puede prosperar como clientela de algún grupo político o haciéndose partícipes de la corrupción. La investigación empírica que sostiene esta dinámica –un mal desempeño institucional deteriora la confianza social y aumenta la corrupción— aporta información sustantiva para controlar la corrupción y evitar que se convierta en un fenómeno endémico. Por último, los estudios de Uslaner que encuentran una correlación entre bajos índices de corrupción y altos niveles de confianza dan pie, en el terreno valorativo, para pensar en el papel de las instituciones públicas no sólo como generadoras de confianza estratégica para suscitar la cooperación de agentes racionales, sino como entes con la capacidad y la responsabilidad de generar confianza social (pública recíproca) –la que debería sustentar sus líneas de trabajo y sus acciones— en pro de la cooperación de los ciudadanos también como agentes morales.

Capítulo III

Corrupción y desigualdad: la comunidad integrada como sustento filosófico de la confianza pública recíproca

El propósito de este capítulo es escudriñar el nexo de la desigualdad de recursos/oportunidades y de la desigualdad en las relaciones sociales con la corrupción. El análisis girará en torno a la idea de comunidad política integrada de Ronald Dworkin, su modelo ético del desafío y nuestro concepto de confianza pública recíproca —la clase de confianza que, además de presuponer una comunidad de valores y fiarse de los extraños (como la confianza generalizada), se funda en el desempeño de las autoridades estatales y en experiencias de reciprocidad personal e institucional.

El acercamiento a la desigualdad —de recursos o relacional— como fuente de corrupción es relevante porque desde la igualdad se apunta hacia una idea de identificación entre los ciudadanos —basada en la confianza moral—, en la que se construyen los cimientos de una comunidad integrada en donde el éxito crítico de la vida de las personas depende del éxito de la comunidad política.

Así, se pretende mostrar que la noción de comunidad política integrada de Dworkin proporciona fundamento filosófico a la confianza pública recíproca, esencial en el control de la corrupción. Esta clase de confianza —que sustituye a la confianza generalizada como el elemento de enlace entre la igualdad y el decremento de la corrupción— se conecta con las bases normativas de una forma particular de vínculo entre los ciudadanos en la que todos tienen la certeza de poder realizar sus intereses más preciados, lo que redundará en bajos índices de corrupción. Esta certeza está respaldada por el reparto igualitario de recursos y oportunidades como decisión institucional y, desde otra perspectiva, por la transformación del sistema jerárquico en la burocracia y, aunque con ciertos matices, por el impulso del ejercicio de la ciudadanía con base en el modelo del desafío.

Este capítulo se compone de tres apartados. En el primero, se analiza la desigualdad de recursos como causa indirecta de la corrupción —según los hallazgos de Eric M. Uslaner— y se esboza el tipo de igualdad que se requiere (la que apoya la consecución de intereses críticos) para construir confianza, que es la variable que se relaciona de forma más directa con la corrupción. En la segunda parte, se expone la relación entre comunidad

integrada (acción comunal colectiva integrada) y confianza pública recíproca, y la forma en que las políticas de igualdad pueden apuntalar a ambas. Y en una tercera parte, se examina un argumento que va en dirección contraria al de Uslaner y Dworkin: el que afirma que primero es necesario modificar las relaciones de jerarquía en la sociedad para que la distribución de recursos rinda los frutos esperados –argumento acuñado por Elizabeth Anderson— y, añadimos nosotros, los niveles de corrupción estén bajo control; aunado a ello, se esboza un planteamiento sobre la utilidad del modelo del desafío en contextos de injusticia, como el de la corrupción.

1. Igualdad de recursos, igual consideración e intereses

La corrupción, afirma Eric M. Uslaner, tiene sus orígenes en condiciones económicas y sociales. A menudo, las personas son partícipes de actos de corrupción porque encuentran que es la única vía para sobrevivir y, eventualmente, avanzar en la sociedad a la que pertenecen. Si bien por un lado, la gente sabe que no es correcto ofrecer un pago para garantizar la provisión de algún servicio, responsabilizan de ello al sistema y se justifican al argüir que, comparadas con la corrupción en altos niveles, sus acciones son *peccata minuta*. Por otro lado, se piensa que, en vista de que la corrupción no se va a solucionar en el corto o mediano plazo, es válido sacar así sea un poco de provecho de esta inercia, de la cual los altos funcionarios sí obtienen grandes ventajas. Stephen D. Morris expresa de forma muy atinada este tipo actitudes al indicar que:

(...) mientras que el público puede condenar la corrupción, está sin embargo listo para entrar en ella cuando hay oportunidad, justificando sus acciones al apuntar que los funcionarios públicos y otras personas adoptan una conducta similar. Esta interpretación ayuda al ciudadano a resguardar su sentido de integridad personal y con ello culpa a los políticos codiciosos. Desde esta perspectiva, aún cierto grado de tolerancia social hacia la corrupción se convierte en una consecuencia de la propagación de este fenómeno, más que en una causa.¹

La prevalencia del comportamiento descrito confirma que los ciudadanos han caído en lo que Uslaner denomina la “trampa de la desigualdad”, es decir, en un círculo vicioso de elevada desigualdad, bajos niveles de confianza en personas que son diferentes a uno o de otro estrato social –bajos niveles de confianza generalizada— y altos grados de

¹ Stephen D. Morris, “Mexico’s Political Culture: the Unrule of Law and Corruption as a Form of Resistance”, *Mexican Law Review*, nueva serie, vol. III, núm. 2, 2010, pp. 335-336.

corrupción. Uslaner sostiene categóricamente que la desigualdad —en sus dos vertientes, económica y de oportunidades— está en el inicio de la cadena causal que produce desconfianza generalizada y, en consecuencia, corrupción² --en nuestra investigación, sin embargo, no se asume el compromiso concluyente de considerar a la desigualdad como la causa decisiva de la corrupción, sino como un factor, entre otros importantes, que repercuten en el registro de altos índices de cohecho. La desigualdad económica se refiere a la distribución desigual de recursos, mientras que la desigualdad de oportunidades comprende la falta de posibilidades para progresar económicamente en el futuro; para los poderes estatales es complicado acabar con las desigualdades económicas, pero se puede generar mientras tanto la convicción de que todos tienen oportunidades similares de mejorar su nivel de vida a corto o mediano plazo.³ La igualdad de oportunidades se alcanza cuando el contexto de origen —circunstancias fuera del control del individuo, como las características de la familia— no determina la posición social de las personas y se registra movilidad social —posibilidades de ascenso en la sociedad con respecto a las condiciones de nacimiento— en términos del esfuerzo propio.⁴ En este sentido, un examen de los patrones de desigualdad en una sociedad tendría que enfocarse en observar si los grupos en situación de pobreza, es decir, sin recursos y sin acceso a oportunidades, han elevado su nivel de vida

² “Argumentamos también que la desigualdad se encuentra en el principio de la cadena causal. Vemos la distribución de recursos y oportunidades en una sociedad como la clave de las otras partes de nuestra historia —gobierno honesto, confianza generalizada y regímenes de bienestar.” Bo Rothstein y Eric M. Uslaner, “Equality, Corruption, and Social Trust”, *World Politics*, vol. 58, núm. 1, octubre de 2005, p. 44.

Es muy importante aclarar, sin embargo, que “la trampa de la desigualdad” no aplica para los países comunistas o ex-comunistas; en estas naciones persisten elevados niveles de desconfianza pese a sus políticas igualitarias. Esto se explica porque los gobiernos de estas naciones son totalitarios o autoritarios y, de acuerdo con Uslaner, “(...) se puede destruir la confianza [que incide de forma directa en los niveles de corrupción, como se verá] haciendo a un país no democrático. Los gobiernos autoritarios que ponen a la gente en contra de otros, como los antiguos regímenes comunistas de Europa central y del este, pueden hacer de la confianza algo peligroso.” Eric M. Uslaner, *The Moral Foundations of Trust*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 225-226. El escenario en estos países se torna mucho más complejo en razón de las desigualdades en el plano político trazadas por las marcadas jerarquías entre la *nomenklatura* de los partidos y el resto de los actores sociales, lo que redundó también en desigualdades económicas. Asimismo, la dinámica de vigilancia mutua entre los propios ciudadanos con respecto a opiniones y filiaciones políticas despertó en estas naciones un clima de desconfianza general y sospecha.

³ Bo Rothstein y Eric M. Uslaner, “Equality, Corruption and Social Trust”, *op. cit.*, p. 47.

⁴ Es desalentador constatar que en México, uno de los países del mundo con índices de corrupción más elevados, la posibilidad de ascenso social de la gente nacida en un entorno de pobreza es muy limitada. De acuerdo con un estudio realizado en el 2018 por El Colegio de México, en donde se clasificó a toda la población en cinco grupos (quintiles) según su nivel de acceso a bienes y servicios, 76% de los hijos nacidos en el quintil más desfavorecido se mantienen en los dos quintiles más bajos al convertirse en adultos; asimismo, casi 80% de las personas nacidas en el quintil 5, el más favorecido, permanecen al llegar a la edad adulta en los quintiles 4 y 5. El Colegio de México, *Desigualdades en México 2018*, México, El Colegio de México-Red de Estudios sobre Desigualdades, 2018, pp. 49-50.

en determinado período de tiempo de acuerdo con el modelo de distribución de las oportunidades y los resultados asociados a ellas; esto es relevante porque el crecimiento económico puede coexistir con distribuciones inequitativas y, de ser así, los más aventajados se beneficiarán del crecimiento en mayor medida que los desfavorecidos, aún si éstos incrementan un poco su poder adquisitivo, por lo que la brecha en la desigualdad, tanto económica como de oportunidades, no se acaba nunca.⁵ En todo caso, los más desaventajados no alcanzan nunca un nivel de vida mínimamente decoroso que les permita reclamar un proyecto político compartido o ser visibilizados como pares por la gente de estratos sociales más altos (de ahí que la brecha traiga consigo efectos que rebasan la desigualdad en el rubro material). Entre las consecuencias de niveles elevados de desigualdad económica y de oportunidades se encuentran las siguientes:

- Hay marcadas jerarquías entre los distintos grupos o clases sociales.
- Las personas que se desarrollan en cierto grupo o clase social creen que no comparten un destino común con quienes están fuera de su círculo de convivencia cotidiana (*out-groups*).
- Se piensa que no se puede alcanzar el éxito y el progreso económico por medios honestos y trabajo duro, sino que es necesario tener contactos con personas en posiciones de poder para que se pueda catapultar una carrera.
- Se fomenta una visión “insular” del mundo según la cual hay que hacer lo que se requiera, sin importar los medios, para forjarse un porvenir promisorio.
- En contextos de distribución desigual de recursos, la gente se siente menos obligada a no hacer trampa, engañar a otros o evadir impuestos.
- Los individuos no se perciben como los “dueños de su propio destino” y pierden la esperanza en que el futuro será mejor. La gente se resigna, por tanto, a un destino gris.
- Los ciudadanos comunes y corrientes tienen la percepción de que el sistema no juega a su favor.
- Se crea un sentido de dependencia y pesimismo hacia el futuro que quebranta el dictado moral de tratar por igual al resto de la gente.⁶

⁵ *Ibid.*, pp. 21-22.

⁶ Bo Rothstein y Eric M. Uslaner, “Equality, Corruption, and Social Trust”, *op. cit.*, pp. 17-18.

- Se distorsiona la labor de instituciones clave en la promoción de la justicia, a las que los ciudadanos no ven más como sus protectoras ante individuos con mayor poder e influencia.⁷ Hay quien advierte que la inoperancia y distorsión del sistema legal constituye la secuela más dañina de la desigualdad,⁸ pues los que tienen más recursos pueden sobornar con ellos a la autoridad, o bien, poseen mayores herramientas para hacer que se interprete la ley a su favor.⁹

Antes de explicar cómo es que Uslaner llegó a estas conclusiones, se debe mencionar que este acercamiento distingue entre “gran corrupción” (*grand corruption*) y “pequeña corrupción” (*petty corruption*). La primera, conocida también como corrupción “agravada” o “deshonesta”, se asocia a altos líderes políticos que usan su cargo para otorgar contratos gubernamentales muy lucrativos a quien les ofrezca grandes sumas de dinero, vender nominaciones para puestos públicos, perdonar flagrantes violaciones a la ley que implican ventajas para el trasgresor, entre otros actos ilícitos. La segunda, llamada asimismo corrupción “de rutina” u “honesta”, comprende acciones que puede realizar cualquier persona, como proporcionar trabajo u apoyo a quienes votaron por determinada opción política (clientelismo), dar “mordidas” a policías o burócratas de ventanilla, hacer regalos a funcionarios públicos, entre otras prácticas que permiten la subsistencia en un medio corrupto y que se toleran por no poder escapar de ellas. La importancia de hacer esta distinción radica en que los sujetos no vinculan la “pequeña corrupción” a la desigualdad: este tipo de comportamiento se concibe simplemente como una forma de adaptarse al medio, no dice nada sobre la moral de nadie, involucra sólo pequeños montos de dinero o

⁷ Eric M. Uslaner, *Corruption, Inequality, and the Rule of Law. The Bulging Pocket Makes the Easy Life*, Cambridge, NY, Cambridge University Press, 2008, p. 43.

⁸ Edward Glaeser *et. al.*, “The Injustice of Inequality”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 50, núm. 1, enero de 2003, p. 200.

⁹ Eric M. Uslaner, “The Bulging Pocket and the Rule of Law: Corruption, Inequality, and Trust”, for presentation at the European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshops, Nicosia, abril de 2006, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/178747fd-aa40-4270-a869-d1ba1ec67ddf.pdf> [fecha de consulta: 20 de mayo de 2016], pp. 19-20.

De acuerdo con el *World Values Survey* (de 1981, 1990 y 1995-97), 34% de los encuestados que creen que la corrupción está diseminada en la sociedad en que viven piensa que la única forma de prosperar es teniendo suerte, comparado con 29% que piensa lo mismo en una sociedad honesta. De igual forma, 59% de los encuestados que opina que la vía de la prosperidad es el trabajo duro, piensa también que el futuro se ve brillante, mientras que sólo 45% de los que opinan que el progreso se obtiene mediante contactos cree que el futuro es prometedor. Aunado a ello, quienes piensan que el futuro es brillante son menos proclives a tolerar la venta de artículos robados o aceptar sobornos. Por otra parte, si la gente piensa que se necesita suerte para obtener un progreso económico o profesional, la probabilidad de que opine que engañar sobre los impuestos nunca está justificado es de 0.52, pero si las personas piensan que el trabajo duro reditúa, la probabilidad de que crean que no pagar impuestos nunca está justificado es de 0.62. *Loc. cit.*

recursos y no produce envidia o desconfianza. En cambio, la “gran corrupción” se asocia claramente con la desigualdad.¹⁰

El modelo de Uslaner se compone de seis variables, las tres que conforman el síndrome desigualdad-desconfianza-corrupción, y que son desigualdad económica, confianza generalizada y corrupción (cuya medición corresponde a la del índice de Transparencia Internacional), y otras tres que son: el nivel de regulación de un país (con datos del proyecto “Gobernanza” del Banco Mundial), qué tan riesgosa es la economía (estabilidad y solvencia de crédito), y la efectividad del gobierno. Además, Uslaner añade tres variables exógenas: confianza particularizada, tensiones étnicas y la justicia legal. El estudio incluyó las 62 naciones de las cuales se tienen datos sobre todas las variables del modelo. Lo que este análisis estadístico pretendía averiguar era, primero, si hay una relación directa entre confianza y corrupción y, segundo, si la desigualdad económica y la confianza están directamente enlazadas, y si se puede pasar de la igualdad a la confianza y de la confianza a la igualdad.¹¹

El hallazgo más relevante es que hay un vínculo indirecto entre desigualdad y corrupción y que este vínculo surge por medio de la confianza generalizada, cuyas características se mencionaron en el capítulo anterior. Lo que nosotros sostenemos aquí, no obstante, es que la confianza pública recíproca es un elemento de intermediación entre la desigualdad y la corrupción con mayor capacidad explicativa que la confianza generalizada, ya que muestra un estrecho vínculo con la actuación de los poderes políticos.

Aunque los resultados obtenidos por Uslaner indican que la correlación entre desigualdad y corrupción, por sí sola, es muy pequeña, y que el vínculo entre bienestar y corrupción es más fuerte, la desigualdad juega un papel central en el estudio del fenómeno

¹⁰ Eric M. Uslaner, *Corruption, Inequality, and the Rule of Law. The Bulging Pocket Makes the Easy Life*, op. cit., pp. 9-11.

¹¹ Para construir su modelo, Uslaner empleó un sistema de medición –medir la corrupción es aún “más controversial que su definición”, ya que está compuesta por actos que no pueden ser observados, que no son transparentes— basado en dos tipos de acercamiento que en realidad lo que miden es la percepción sobre los niveles de corrupción. El primero de ellos se basa en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (TI) que se desarrolla año con año desde 1995, y también en el proyecto Gobernanza del Banco Mundial; el índice de TI mide la percepción que tienen las élites de la corrupción en 160 países apoyándose en una gran diversidad de fuentes que cambian en cada ocasión; por su parte, el Banco Mundial ha desarrollado una medición del control de la corrupción y cubre un rango más amplio de países, incluidos los que se encuentran en fase de transición. Ambos índices son ampliamente intercambiables y están correlacionados. El segundo acercamiento se basa en un conjunto de encuestas, de diferentes tipos y con distintos fraseos, aplicadas a las élites y sobre todo al público en general, en Rumania, Estonia, Eslovaquia, Hong Kong, países nórdicos, países de África y los Estados Unidos. *Ibid.*, pp. 11-12.

que nos ocupa porque, con base en la evidencia de las encuestas que se consultaron, la gente cree que la corrupción se deriva de la desigualdad y que desigualdad es la consecuencia más grave de la deshonestidad de los políticos y los líderes empresariales, mientras que la pobreza “es insuficiente para perder la fe en otros y suscitar la envidia”.¹²

De acuerdo con los datos examinados por Uslaner, en términos objetivos, la corrupción sí tiene como consecuencia la desigualdad, pero la desigualdad no es una causa directa de la corrupción —es indirecta, mediante los niveles y tipos de confianza— y no hay una correlación significativa entre una y otra. No obstante, la creencia de las personas de que la desigualdad genera corrupción tiene un carácter especialmente revelador para nuestro análisis —más que el hecho de la mayor correlación entre bienestar y corrupción— en el sentido que se expone a continuación.

La forma objetiva de medir el bienestar es mediante el producto interno bruto (PIB) *per cápita*; aunque el bienestar no es un componente de su modelo, Uslaner considera este factor para observar algunos aspectos de sus casos de estudio. Por lo que respecta a la desigualdad, Uslaner recurre principalmente a cuatro tipos de mediciones: la medición estándar del Banco Mundial (Deininger and Squire), la de Galbraith, los estimados del Instituto Mundial para el Desarrollo de la Investigación Económica de las Naciones Unidas (WIDER por sus siglas en inglés) y el índice Gini.¹³ La desigualdad calculada con base en estas fórmulas, como ya se ha señalado, muestra una correlación endeble con la corrupción; el vínculo igualdad-corrupción —no está de más insistir— se establece por medio de la confianza, la cual se conecta de manera más estrecha con la desigualdad —y lo hace porque los ciudadanos dejan de confiar en la medida en que la desigualdad se refleja en un muy disímil desarrollo económico entre los grupos sociales (desigualdad económica) y en un sistema legal injusto. No obstante, Uslaner conecta la desigualdad con la corrupción, de manera más directa, cuando la examina con base en las encuestas aplicadas en los países objeto de su estudio (no con base en las mediciones arriba mencionadas), las cuales

¹² *Ibid.*, pp. 54, 84.

¹³ El índice Gini mide la desigualdad de ingresos (aunque también se usa para medir la distribución de la desigualdad en otras áreas): usa el valor de 0 para indicar la igualdad total y el valor de 1 para expresar la máxima desigualdad. Deininger y Squire elaboraron una base de datos, en 1996, a través del Banco Mundial, que proporciona índices de Gini para 108 países. La medición Galbraith consiste en una serie de datos sobre el ingreso en distintos países basados sólo en salarios, no en el ingreso total, y la *World Economic Inequality Database* (WIDER) recolecta y almacena información sobre desigualdad en el ingreso para países desarrollados, en desarrollo y en transición.

muestran que una parte significativa de los entrevistados opina que la inequidad va unida a la corrupción (como causa y consecuencia) o, como asevera el politólogo, “la desigualdad importa porque la gente piensa que importa” –en sociedades con altos niveles de desigualdad, la gente percibe más corrupción.¹⁴

Es así que, mientras la correlación entre bienestar y corrupción se puede comprobar con un parámetro impersonal, como el PIB, la liga entre desigualdad y corrupción se muestra, objetivamente, tomando como intermediaria a la confianza; empero, el vínculo desigualdad-corrupción se evidencia también de otro modo: el que se basa en la percepción de las personas reflejada en las encuestas. Lo que la gente piensa, cree o percibe tiene consecuencias importantes en su interacción con otros individuos y en su conducta en el espacio público; si los individuos piensan que la corrupción y la desigualdad están estrechamente ligadas, la acción que detonará esta creencia es la de la estafa y el engaño ya que, si de todas formas la desigualdad va a prevalecer, es mejor usar todos los dispositivos a nuestro alcance –muchos de los cuales además son validados socialmente, de forma tácita— para ubicarnos en los estratos superiores y no en los más bajos. En este sentido, hay una idea de que la desigualdad –y la imposibilidad de combatirla por vías honestas— es causa directa de la corrupción.

Sin embargo, según demuestra Uslaner, la desigualdad genera primero desconfianza –bajos niveles de confianza pública recíproca, de acuerdo con nuestra propuesta— y ésta, a su vez, corrupción –y la corrupción, más desigualdad—, en un mecanismo que, con base en lo ya expuesto, se explica como sigue: si la brecha económica y de oportunidades entre los distintos grupos sociales es amplia, la gente pensará que tiene muy poco en común con quienes se ubican en el otro extremo –ya sea inferior o superior— y que sus valores fundamentales no son los mismos; por tanto, las personas tenderán a forjar lazos sólo con quienes, desde su punto de vista, son de su mismo tipo o clase, al tiempo que se afianzan estereotipos negativos con respecto a otros grupos, minando los fundamentos de la

¹⁴ Eric M. Uslaner, *Corruption, Inequality, and the Rule of Law. The Bulging Pocket Makes the Easy Life*, op. cit., pp. 54, 67, 91.

Con base en los datos recogidos de encuestas en su estudio de caso sobre corrupción en Rumania, Uslaner indica que el público en general y los empresarios perciben el aumento en la desigualdad y la disminución de los ingresos de los pobres como los mayores efectos de la corrupción: 53% de los entrevistados piensan que la corrupción es la causa de la desigualdad creciente y de la baja en los salarios. En Eslovaquia, donde la desigualdad es menor que en Rumania, 37% de la gente cree que el mayor efecto de la corrupción es la desigualdad. *Ibid.*, p. 170.

confianza pública recíproca —no se puede confiar en que otros ciudadanos cooperarán, sin tratar de aprovecharse, para alcanzar objetivos comunes y tampoco en que las instituciones del Estado actuarán de forma imparcial y a favor del interés general—; esto pavimenta el camino hacia la corrupción, ya que prevalece la idea de que no es factible prosperar más que con “palancas” y conductas fraudulentas, tomando para sí los recursos del Estado, lo que produce más desigualdad.¹⁵

La idea de Uslaner de que la repartición igualitaria de recursos, más que el nivel de bienestar (concepto que se retomará más adelante), es la base del diseño personal de un plan de vida y repercute en el tipo de relaciones que la gente mantiene entre sí, encuentra sustento filosófico en la obra de Ronald Dworkin. Para él, la legitimidad de cualquier gobierno depende de que se trate con “igual consideración la suerte de todos los ciudadanos” porque esta igual consideración es “la virtud soberana de la comunidad política”; para conseguir lo anterior, el gobierno tiene que aspirar a que en su territorio haya una “forma de igualdad material” que Dworkin denominó “igualdad de recursos”, la cual es incompatible con una distribución desigual de la riqueza.¹⁶ Con ello se abona a dos principios: primero, que las vidas de los seres humanos revisten la misma importancia, tendrían que ser exitosas y no desperdiciarse, y segundo, que nadie más que el propio individuo es responsable de las decisiones que toma sobre su propia vida.¹⁷

La igualdad de recursos es la piedra angular de la legitimidad de un gobierno y el único trasfondo en el que es posible acordar una “ética convencional” en un marco liberal, una ética que no puede ser impuesta porque es propia de la comunidad que se quiere construir. Nuestro propósito es, entonces, mostrar que los rasgos más sobresalientes de esta clase de comunidad, que Dworkin denomina “comunidad integrada”, son parámetros si no indispensables, al menos muy útiles en la construcción de condiciones de igualdad que generen confianza pública recíproca —que engloba muchos rasgos de la confianza generalizada— y, como consecuencia, incidan en el decremento y control de la corrupción.

¹⁵ Bo Rothstein y Eric M. Uslaner, “Equality, Corruption, and Social Trust”, *op. cit.*, p. 52.

¹⁶ Ronald Dworkin, *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2002, pp. 1, 3. (Versión en español: *Virtud soberana. La teoría y la práctica de la igualdad*, Barcelona, Paidós, 2003).

¹⁷ Ronald Dworkin, *Is Democracy Possible Here? Principles for a New Political Debate*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2006, pp. 9-10.

Dworkin menciona cuatro variantes de comunidad: 1) la que se identifica con la mayoría y con el derecho de ésta a respaldar e imponer su propia concepción de “la decencia ética” mediante recursos legales; 2) la comunidad paternalista, en la que todas las personas toman responsabilidad por el bienestar de los demás miembros y por “reformular” mediante el poder político a aquellos cuyas prácticas puedan echar a perder las vidas de otros; 3) la comunidad que reprueba la idea de interés propio y el atomismo, es decir, el que los sujetos se basten a ellos mismos y puedan prescindir de las aportaciones del colectivo; y 4) la comunidad como integración o identificación, en la que “la bondad de la vida de cualquier ciudadano es tan sólo reflejo y función del valor de la vida de la comunidad en la que vive”.¹⁸

La comunidad integrada, sostiene Dworkin, es la única de las arriba mencionadas que concuerda con el liberalismo y que además le es necesaria. Aunque se podría objetar que un código ético compartido contraviene el pluralismo, en la comunidad integrada es precisamente el compromiso con la calidad de vida común lo que permite perseguir de manera efectiva las metas individuales. En esta acepción de vida colectiva, las personas identifican sus propios intereses con los de la comunidad; mediante este principio, Dworkin consigue trazar una alternativa para lidiar con la dualidad de los seres humanos, con el “conflicto interno” que se suscita por la coexistencia del punto de vista impersonal –por el que las personas mantienen una “potente exigencia de imparcialidad e igualdad universal”— y el punto de vista individual o personal –que defiende metas particulares cuyo cumplimiento podría frustrar el logro de objetivos de alcance general.¹⁹ Que el individuo escindido consiga abstraerse de su “posición particular” –sin simplemente sustituir su punto de vista personal por el impersonal— atendiendo a la vez poderosos motivos personales, desde un enfoque kantiano, obliga a pasar de la pregunta “¿qué podemos acordar entre todos que sea lo mejor, impersonalmente considerado?” a la cuestión de “¿qué podemos acordar entre todos que deberíamos hacer, si es que es posible acordar algo, dado que nuestros motivos no son meramente impersonales?”.²⁰ Siguiendo

¹⁸ Ronald Dworkin, *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, op. cit., pp. 211-212.

¹⁹ Thomas Nagel, *Equality and Partiality*, Nueva York, Oxford University Press, 1991, pp. 4, 16-17. (Versión en español: *Igualdad y parcialidad. Bases éticas de la teoría política*, Barcelona, Paidós, 2006).

²⁰ *Ibid.*, pp. 10, 15. Estas preguntas de Nagel por la imparcialidad de un sistema conformado de individuos complejos admite la idea de un sentido de la reciprocidad de los seres humanos: en su aspecto positivo, que los derechos y deberes sean en general los mismos y, en su aspecto negativo, que se rechacen los privilegios

este mismo enfoque, la pregunta que Dworkin se haría es ¿qué tipo de motivos personales concuerdan con el interés general, sin que dichos motivos personales se vuelvan inocuos, y que puedan guiarnos hacia lo que podemos acordar y lo que deberíamos hacer? El filósofo responde a este reto teórico argumentando que, para que los individuos se percaten de que el éxito de sus vidas depende del éxito político conjunto, sus motivos personales deben estar respaldados por sus intereses *críticos*.

Esta propuesta distingue dos tipos de intereses: el volitivo y el crítico. El interés volitivo se satisface cuando se consigue algo que se desea tener, por ejemplo, vacacionar en la playa o un automóvil nuevo. El interés crítico, por su parte, se solventa cuando se obtiene lo que se “debería desear”, es decir, las metas o experiencias sin las cuales nuestra vida sería peor, por ejemplo, salir a correr por las mañanas o dar nuestro mayor esfuerzo en el trabajo. Las cosas que considero importantes para mi interés crítico no lo son en el mismo sentido que lo serían para mi interés volitivo: aunque disfrutaría de asolearme en la playa, mi vida no sería peor y menos significativa si no voy al mar de vacaciones —esto es importante simplemente porque se trata de algo que quiero—; y al contrario, pienso que mi vida no sería tan buena si no estuviera ejercitando mi cuerpo: correr por la mañanas no es importante porque desee hacerlo —de hecho, es algo que muchas veces no quiero y que me cuesta trabajo—, sino porque pienso que mi vida es mejor que si no lo hago. Como se observa, la frontera entre ambos tipos de intereses no es siempre tan nítida: si voy a la playa de vacaciones (interés volitivo), me interesa de manera crítica disfrutar el viaje porque es una forma de tener éxito en lo que quise hacer. Por otra parte, el interés volitivo tiende a justificarse con el interés crítico: las personas desean cosas que piensan que harán su vida mejor, el problema está en que no siempre quieren realmente tales cosas; alguien puede pensar que su vida tendría mayor sentido si da su mejor esfuerzo en el trabajo, pero no desea de verdad hacerlo y prefiere pasar el tiempo socializando en la oficina. Dworkin apunta que no hay algo que indique cómo se pueden equilibrar ambos tipos de intereses, salvo las simples preguntas de “qué deseamos hacer”, lo que nos conducirá a la formulación de nuestros intereses volitivos, o “qué deberíamos hacer para conseguir el tipo de vida correcto”, lo cual nos llevaría a reflexionar sobre nuestros intereses críticos.²¹

que hoy ya no se fundan en distinciones de nacimiento, sino en las excepciones que las reglas e instituciones tienen para algunos. Pierre Rosanvallon, *La sociedad de iguales*, Buenos Aires, Manantial, 2012, p. 333.

²¹ Ronald Dworkin, *Ética privada e igualitarismo político*, Barcelona, Paidós, 1993, pp. 97-100.

Lo importante de diferenciar ambos tipos de intereses es que una ética que pueda ser cimiento de la política liberal debe enfocarse en los que tienen carácter crítico. Ello no significa que para la política no importe el interés volitivo (biológico), de lo que se trata es de incorporar a un proyecto de comunidad política cierta clase de motivaciones de los sujetos: principios normativos acerca de cómo deberíamos vivir en conjunto, y estos principios están dados por los intereses críticos.²²

En la medida en que imperan los intereses críticos, los miembros de la comunidad actúan con base en el “modelo del desafío”, es decir, conciben la vida como un reto que se debe afrontar con destreza y en consonancia con sus propios talentos. Hay otro modelo, el “del impacto”, que va más acorde con los intereses volitivos, ya que en él se busca realizar acciones que incidan en el mundo de forma objetiva —como componer una sinfonía o encontrar la cura de una grave enfermedad. Si bien hay intereses críticos en juego —intereses que persiguen una vida buena— cuando el valor ético de una vida se mide por sus consecuencias sobre el mundo, por su “producto independiente”, para Dworkin sólo el modelo del desafío proporciona los fundamentos éticos de una comunidad política: en dicho modelo, la bondad de la vida de alguien depende, entre otros factores, de que el total de recursos con los que cuenta sea justo; es por esta razón que en el modelo del desafío convergen la justicia y la ética.²³ Aún si los individuos saben que les conviene una porción grande de recursos para que su vida pueda tener “un nivel de reto más elevado”, no aceptarían negociar para ellos una teoría de la justicia que les asigne una porción mayor si no es una teoría “correcta” de la justicia, porque reconocen también que de la salud ética de su comunidad política depende la concreción de sus intereses críticos.²⁴

En consonancia con lo anterior, es importante volver a subrayar que la justicia de Dworkin se basa en la igualdad de recursos y no en la igualdad de bienestar. Mientras que con cierta cantidad de recursos un individuo puede determinar cómo va a enfrentar los distintos retos que se le presentan, si se le repartiera una porción “equitativa” de bienestar, no se le permitiría decidir qué es para él lo verdaderamente importante —un grupo de funcionarios públicos se encargaría de definir el significado del bienestar tomando como referencia una hipotética igualación o promedio de los juicios del conjunto de los

²² *Ibid.*, pp. 101-102.

²³ *Ibid.*, pp. 121-122, 159-161, 173.

²⁴ *Ibid.*, pp. 164.

ciudadanos sobre el tema. Aunado a ello, para que el bienestar pudiera ser cuantificable, éste se tendría que definir con base en los deseos o preferencias de la gente —si detrás de ellos hay una intuición sobre la justicia, ésta pasa a segundo plano o incluso podría ignorarse—, es decir, con base en los intereses volitivos, los cuales se considerarían los únicos importantes para las personas y para la política.²⁵ Además, Dworkin considera que la igualdad de recursos pone un acento particular en la responsabilidad de los individuos por sus elecciones, como se había señalado antes; aunque nuestro autor sabe que las elecciones de los seres humanos no están desligadas del contexto cultural, familiar o histórico en el que nacieron y tampoco de sus gustos, ambiciones o convicciones, está convencido de que “la moralidad política” detrás de la igualdad de recursos se conecta a “las prácticas internas de crítica moral y política de cada ciudadano, incluida la autocrítica”, lo que implica que el sujeto en tanto agente debe responder por sus elecciones a pesar de la complejidad de los factores culturales, biológicos o psicológicos que influyeron en ellas; posteriormente veremos, sin embargo, que estos factores podrían atenuar o matizar la responsabilidad individual por la corrupción. Otra de las ventajas que Dworkin encuentra en la igualdad de recursos es que provee de una estructura mínima, la misma para todos, para hacer frente a la incertidumbre y al riesgo; por esta razón afirma que la igual consideración requiere de la igualdad de recursos *ex ante*.²⁶

De acuerdo con Dworkin, ninguna concepción de bienestar puede configurarse sin ser precedida por una idea de distribución justa.²⁷ Basta traer una vez más a colación el argumento de que en el modelo del desafío, el monto de recursos que de manera legítima nos pertenece constituye un punto de referencia para labrarnos una “buena vida”; en otros términos, requerimos primero de un conjunto de recursos justo para definir qué es para

²⁵ *Ibid.*, pp. 165-167.

²⁶ Ronald Dworkin, “Sovereign Virtue Revisited”, *Ethics*, vol. 113, núm. 1, octubre de 2002, pp. 107, 121.

²⁷ Una de las concepciones teóricas de la justicia que, según el propio Dworkin, rivaliza con la suya es la del economista y filósofo Amartya Sen. En lugar de concentrarse en los “medios” (recursos) para alcanzar una vida con determinadas características, Sen adopta el enfoque de la capacidad. La capacidad, para Sen, consiste en convertir los medios en libertades, es decir, la capacidad para “hacer cosas que [un individuo] tenga razón para valorar”, o bien, por tener “oportunidad real” de lograr esta clase de cosas, de otra forma, los medios no sirven: los recursos en sí mismos no son suficientes. Al respecto, Dworkin ha argumentado que o la igualdad de capacidad equivale a igualdad de bienestar (la justa distribución se define sólo alrededor de “alguna función de bienestar individual”), o bien, que para acceder a la igualdad de capacidad es necesario primero contar un monto justo de recursos. Amartya Sen, *The Idea of Justice*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 2009, pp. 231-232, 264. (Versión en español: *La idea de la justicia*, México, Taurus, 2010). Ronald Dworkin, *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, *op. cit.*, pp. 300-303 y Ronald Dworkin, “Sovereign Virtue Revisited”, *op. cit.*, p. 136.

nosotros una vida que vale la pena.²⁸ Uno de los principales problemas que Dworkin avizora en el igualitarismo bienestarista es que los derechos de las personas estarían condicionados por las elecciones de otros, al grado de poner en entredicho los postulados de libertad e independencia liberales. El caso más emblemático de este conflicto es el de las personas cuyo bienestar se alcanza sólo si logran satisfacer gustos caros (tomar champaña, por ejemplo); la igualdad de bienestar, entonces, estaría supeditada a proporcionar a estos individuos recursos extra para pagar sus aficiones costosas y que puedan así tener el mismo nivel de satisfacción que las personas con gustos más ordinarios. Esto repercutiría de forma negativa sobre los recursos y las opciones de otros. El asunto del subsidio a los gustos caros evidencia dos grandes debilidades de la igualdad de bienestar con respecto a la igualdad de recursos: primero, no otorga un lugar especial a la responsabilidad por las elecciones individuales, ya que la igualación del bienestar general requiere que todos asuman los costos de los individuos con gustos caros; y, segundo, concebir a las personas únicamente con base en el bienestar oscurece sus competencias en las esferas moral y política, e interrumpe la continuidad entre ambas, de modo que la vida ya no se piensa apelando a su propio valor sino a un conjunto de satisfacciones que, se cree, son estimables por sí mismas.²⁹ En el sistema social de la corrupción se distingue de hecho un subsidio ilícito a las aficiones caras de algunas personas que no asumen la responsabilidad de costearlas con el presupuesto que legítimamente les corresponde; asimismo, se conforma la creencia colectiva de que estas aficiones valen por ellas mismas y no por su contribución a una vida valiosa. El otro problema del igualitarismo bienestarista, en sentido inverso al que se produce con el subsidio de gustos caros, es que hay sectores de la sociedad que, por sus propias experiencias de pobreza, han desarrollado lo que se conoce como “preferencias adaptativas”, es decir, en la medida en que no han podido alcanzar metas elevadas, tienden a trazar una línea de bienestar a la baja, lo cual es igualmente injusto.

Recordemos que Uslaner también considera que la igualdad de recursos juega un papel clave en el estudio de la corrupción, por encima del bienestar: éste último se mide con base en el PIB *per cápita*, es un dato macroeconómico a nivel agregado que no dice

²⁸ Alexander Brown, *Ronald Dworkin's Theory of Equality. Domestic and Global Perspectives*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, pp. 29, 32-33.

²⁹ Arthur Ripstein, “Liberty and Equality” en Arthur Ripstein (ed.), *Ronald Dworkin*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, pp. 87-89.

gran cosa sobre el ingreso de los distintos segmentos de la población ni sobre cómo es que las diferencias de recursos impactan en las relaciones sociales. Para Dworkin, el bienestar es un aspecto que sólo puede definirse a nivel individual, tomando en cuenta los proyectos, gustos y ambiciones de cada persona; sin embargo, los individuos deben ser iguales, en la medida de lo posible, en los recursos económicos de los que disponen y, también, en el trato recibido por la justicia y las instituciones del Estado —en lo que coincide Uslaner—, mas no por lo que se refiere a su bienestar. Pero para ambos, el factor con potencial revelador sobre la calidad de la convivencia política es la igualdad, o la desigualdad.

Los postulados de la justicia de Dworkin apoyan los hallazgos de Uslaner en lo que concierne a la igualdad, y también la relevancia de la confianza pública recíproca para una sociedad con bajos estándares de corrupción. El tipo de igualdad que constituye el trasfondo de una comunidad integrada —la clase de comunidad en donde puede prosperar la confianza pública recíproca, como se verá enseguida— es la que se apoya en la justicia basada en la repartición más equitativa de los recursos,³⁰ lo que permite el avance de los intereses críticos, los cuales a su vez son propios de una vida que se conduce con fundamento en el modelo del desafío.

La pregunta que ya se puede contestar ahora es la siguiente: ¿por qué los individuos —en este caso los liberales éticos— apoyarán este modelo de igualdad, si “las convicciones éticas que resultan naturales desde la perspectiva (...) personal” rechazan tratar “con igual solicitud” a otras personas y rechazan a “la neutralidad a la hora de juzgar qué vidas son buenas”? La respuesta es que los principios de esta clase de igualdad son “los más adecuados a sus propios intereses críticos, (...) los más continuos respecto de sus propias vidas éticas”.³¹ Dado que, en condiciones de igualdad, las instituciones públicas sientan las

³⁰ Dworkin agregaría que también se debe compensar a la gente por sus minusvalías físicas o mentales (y no por el costo de sus preferencias) y ser tolerante, o sea, no emplear las leyes para limitar la libertad de alguien usando como única justificación la presunta “inferioridad ética” de su vida. Ronald Dworkin, *Ética privada e igualitarismo político*, op. cit., pp. 161.

Además, en sus escritos sobre la justicia, Dworkin describe a detalle lo que puede suceder con lo que las personas hacen con sus recursos, una vez que todas recibieron lo mismo, o cómo es que la suerte va causando que unos tengan menos y otros más, y de qué forma se debe intervenir para preservar un contexto de relativa igualdad. Dworkin señala que hay dos tipos de suerte, al bruta y la elegida. De la primera los individuos no son responsables, pues tiene que ver con la lotería biológica y social; por esta razón es el Estado el que debe encargarse de subsanar las consecuencias de este tipo de suerte a favor de la igualdad. La segunda, las suerte elegida, sí es responsabilidad de las personas, así como sus repercusiones. Esta discusión, no obstante, rebasa los alcances de este trabajo.

³¹ *Ibid.*, p. 162.

bases para que los individuos satisfagan sus intereses, las personas tenderán también a confiar en sus conciudadanos, pues todos obtienen lo que les espreciado a nivel crítico.

2. Comunidad integrada y confianza pública recíproca: políticas de igualdad

Dworkin concibe a la comunidad política integrada desde la perspectiva práctica y no metafísica, es decir, no se trata de una persona gigantesca al modo antropomórfico, ni de un conjunto de individuos que a nivel agregado conforman uno solo. Si bien en esta propuesta lo más importante es la propia comunidad y no el individuo, la comunidad no tiene primacía ontológica ni existe *per se* —con un sentido de realidad independiente de sus miembros—, sino que obedece a las prácticas y actitudes sociales. La integración depende de los actos comunes de los sujetos, “de las actividades que ellos consideran (...) constituyen su vida colectiva”, de “la práctica social [que instaure], de hecho, una unidad de agencia compuesta”; esto no quiere decir que la suma de éxitos o fracasos de los sujetos determinen el éxito o fracaso de la comunidad porque, aún desde el punto de vista práctico, la comunidad define sus propias inquietudes y metas, pero éstas se crean, y esto es fundamental, a partir de ciertas “prácticas y actitudes”. Por tanto, la comunidad como unidad de agencia —o agencia colectiva— presupone lo siguiente: 1) los actos de los individuos —quienes figuran como “componentes” y no ya como sujetos simples— son actos sociales, forman parte de la vida colectiva y de cada uno en tanto individuos, y 2) los actos individuales, que se consideran actos colectivos, se realizan de forma concertada, consciente, no se trata de acciones aisladas que por casualidad coinciden. En síntesis, la comunidad integrada se compone de actos colectivos y las acciones de sus miembros cobran sentido en conexión con las de los demás.³²

El correlato filosófico de la confianza pública recíproca como fundamento social derivado de la igualdad se describe en el tipo de relación que se establece entre los miembros de la comunidad integrada, a los que Dworkin denomina “republicanos cívicos”. El republicano cívico no es el altruista que se preocupa por los intereses de los demás, no asume una actitud paternalista que busque el bienestar de sus conciudadanos y tampoco se alegra del éxito de otros miembros de la comunidad, ni experimenta emoción vicaria alguna por sus logros. Lo que caracteriza al republicano cívico es que le importa, en principio, la

³² Ronald Dworkin, *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, op. cit., pp. 225-227.

consecución de sus propios intereses críticos y de su bienestar y, precisamente por eso, le importa también “la vida moral” de su comunidad.³³ Esta idea es similar a cierto sentido de “democratización profunda” el cual busca fortalecer la capacidad de actuación de la ciudadanía al identificar que la realización de sus intereses sustantivos³⁴ --los de carácter crítico o los de carácter volitivo que comparten frontera con los críticos— dependen del buen funcionamiento de su comunidad política.

Dworkin comparte también el principio de que la democracia implica acción colectiva, pues hay metas que ningún individuo podría alcanzar solo. En este sentido, nuestro filósofo reconoce dos tipos de acción colectiva, la estadística y la comunal. En la acción colectiva estadística la unidad de agencia es individual y los involucrados no operan con sentido de grupo, cada participante actúa para sí mismo y en aras de su propio éxito o fracaso, y no del éxito o fracaso del colectivo; un ejemplo de ello podría ser el aumento del valor de alguna moneda como resultado de los actos de un conjunto de operadores de divisas que buscan cada uno su propio beneficio y no el beneficio de los operadores de divisas como un todo. En una democracia, la acción colectiva estadística se limita a definir los procedimientos y reglas de la organización del poder. La acción colectiva comunal, por su parte, “no puede ser reducida a alguna función estadística de la acción individual”, requiere que los participantes compartan un conjunto particular de actitudes y que consideren al grupo como una entidad en sí misma con agencia propia; una orquesta, por ejemplo, ejecuta una sinfonía como ninguno de los instrumentistas podría hacerlo de forma individual, aquí no se trata de que cada músico alcance cierto tono de manera aislada, sino de que todos toquen “como una orquesta” y aporten su talento al desempeño del conjunto, lo que abona también a la protección de sus intereses como artistas. En una democracia de carácter comunal, la organización política no se constriñe a cuestiones procedimentales o meramente administrativas: la acción colectiva toma forma sólo en el conjunto de ideales comunes a los participantes —protegidos por las restricciones a la voluntad de la mayoría— los cuales constituyen la convivencia.³⁵

³³ *Ibid.*, pp. 224-225.

³⁴ Michael Johnston, *Corruption, Contention and Reform. The Power of Deep Democratization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, pp. 29-30.

³⁵ Ronald Dworkin, “Equality, Democracy, and Constitution: We The People In Court”, *Alberta Law Review*, vol. 28, núm. 2, 1989, pp. 329-330.

Ante las observaciones de que el rasgo comunal hace un guiño a la opresión totalitaria, Dworkin hace un severo hincapié en que la acción colectiva comunal que él respalda es la integrada y no la monolítica. En la integración, las actitudes compartidas de los sujetos conforman una “unidad de responsabilidad colectiva”: el grupo “es la unidad que se desempeña bien o mal, y los individuos comparten esta responsabilidad de forma derivada” por pertenecer a él —en el siguiente capítulo se verá que la responsabilidad personal de cada ciudadano por el desempeño en conjunto de su comunidad política equivale a lo que denominaremos responsabilidad política. Sin embargo, estas mismas actitudes compartidas de los miembros del grupo comunal integrado nunca crean una “unidad de juicio colectiva”, por el contrario, cada miembro se hace cargo de sus propios juicios morales, éticos y políticos —y es por esta razón que la perspectiva integrada subraya la importancia del ciudadano en lo individual. En la perspectiva monolítica, en cambio, tanto la “unidad de responsabilidad” como la “unidad de juicio” son colectivas, difuminándose así la figura del individuo.³⁶

El acercamiento a la construcción de una comunidad política cuya forma democrática sea la acción colectiva integrada se puede lograr, en términos concretos, por un lado, mediante acciones institucionales que apunten a la reducción de la desigualdad económica y de oportunidades entre los ciudadanos; en el próximo apartado se analizará otra forma de desigualdad que es necesario aminorar, por otro lado. Uslaner afirma que la mejor estrategia de los gobiernos para disminuir la desigualdad e incidir en la generación de confianza extra-grupal —que depende de qué tan iguales o desiguales se perciben las personas— consiste en la implementación de programas sociales universales, en razón de que éstos se basan en el entendimiento político general —que es tan importante para Uslaner— de que los distintos grupos de la sociedad tienen un destino común. Este tipo de programas incrementan la confianza de tres formas: a) son más distributivos que los programas “de comprobación de recursos” y crean mayor igualdad económica; b) se fundan en el principio de trato igual: minimizan la discrecionalidad burocrática y aumentan la sensación de que todos tienen las mismas oportunidades; y c) a diferencia de los programas focalizados, no exacerban las divisiones sociales y raciales, no crean resentimiento,

<https://www.albertalawreview.com/index.php/ALR/article/view/1605/1594> [fecha de consulta: 4 de junio de 2018].

³⁶ *Ibid.*, pp. 330, 336.

refuerzan la solidaridad y la percepción de que los ciudadanos comparten metas a futuro; estos programas se vinculan a la idea de derechos ciudadanos y no tienen que lidiar con el problema —como lo hacen los programas focalizados— de cuáles son los “pobres” que más se merecen ser beneficiados.³⁷

Los programas focalizados, tanto como las grandes brechas de desigualdad, tienden a propiciar mayor confianza intra-grupal que confianza moral —estricta, generalizada o pública recíproca—, lo que refuerza las jerarquías entre grupos sociales, disminuye la confianza hacia personas que son diferentes y también provoca un descenso en los niveles de optimismo hacia el futuro —o sea, la gente no ve oportunidades de progreso material o profesional. Un dato revelador de los estudios de Uslaner, y al que ya se aludía en el primer apartado de este capítulo, es que mientras mayor es la desigualdad y la desconfianza, más gente piensa que sólo puede progresar mediante acciones tramposas e ilegales —y no con base en el esfuerzo y el trabajo sostenidos—, lo que conduce a aceptar que la corrupción es casi el único medio para obtener mayores ingresos.

Si se aplican las ideas mencionadas al tema del trabajo institucional a favor de la igualdad, se tiene también que la desconfianza por parte de las autoridades hacia sectores marginados de la población —con servicios públicos inadecuados o inexistentes, en donde se tiene la sensación de que nada va a cambiar— fortalece los lazos entre las personas pertenecientes a esos grupos, y una división entre ‘nosotros’ y ‘ellos’ que define la identidad local. Es la experiencia compartida de no ser considerados como personas confiables lo que fortalece la confianza entre quienes se adhieren a un mismo grupo social y lo que fomenta el desarrollo de cierta suspicacia hacia las autoridades o hacia quienes no son como ellos.³⁸ El miedo a los desaventajados es un factor contrario a la construcción de confianza pública recíproca y a las transformaciones sociales. Si las decisiones gubernamentales sobre asistencia social pretenden a toda costa evitar los riesgos, el acercamiento a los sectores desfavorecidos siempre se considerará peligroso. En el largo plazo resulta más caro —más que contabilizar algunos casos de fraude en el uso de los recursos destinados a políticas sociales— frustrar la innovación, la participación, perpetuar la dependencia y la falta de cumplimiento, y exacerbar la desconfianza; sin embargo, tales

³⁷ Bo Rothstein y Eric M. Uslaner, “Equality, Corruption, and Social Trust”, *op. cit.*, pp. 43, 59-60.

³⁸ Mark Peel, “Trusting Disadvantaged Citizens” en Valerie Braithwaite y Margaret Levi (eds.), *Trust and Governance*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1998, p. 316.

consecuencias no se ven con facilidad y difícilmente pueden explotarse como parte del sensacionalismo mediático.³⁹

Por otra parte, la relevancia de afirmar que las instituciones importan en el examen de la corrupción y de explicar cómo es que importan reside en que la comunidad integrada restringe la “vida comunitaria” a las “actividades políticas”; por esta razón, el concepto de confianza pública recíproca resulta de mayor utilidad que el de confianza generalizada. Según lo explica Dworkin, la “vida colectiva” de la comunidad es tan sólo su “vida política” porque de incluirse la vida personal de sus miembros, se atentaría contra la tolerancia liberal; en resumen, “si el éxito crítico de la comunidad sólo depende, pues, del éxito o fracaso de sus decisiones legislativas, ejecutivas y adjudicativas, podemos aceptar entonces la primacía ética de la vida de la comunidad sin abandonar o comprometer la tolerancia liberal y la neutralidad con respecto a la vida buena.”⁴⁰

Por último y como ya se ha observado, las nociones de comunidad política integrada, de acción colectiva integrada y de republicanismo cívico se vinculan de manera significativa con el bloque de la confianza moral, con la “comunidad de valores” en la que esta suerte de confianza tiene lugar, en específico, en su vertiente pública recíproca. Enseguida se enumeran los aspectos en los que se puede relacionar la propuesta de Dworkin –de pensar en términos de comunidad integrada— con la de confianza pública recíproca asociada a políticas estatales igualitarias como las que señala Uslander.

- 1) En la comunidad integrada, la política es una empresa común porque la calidad de vida de las personas es “parasitaria” de la calidad de vida del conjunto, del funcionamiento

³⁹ *Ibid.*, p. 339.

Con el propósito de mostrar que los programas gubernamentales de ayuda basados en la desconfianza hacia la población desventajada resultan poco efectivos y que giran en torno a mecanismos de control que frustran la creatividad y la iniciativa, Mark Peel entrevistó a cerca de 350 personas que vivían y trabajaban en cuatro suburbios clasificados como los más pobres de Australia: Elizabeth en Adelaida, Inala en Brisbane, Mount Dritt en Sydney y Broathmeadows en Melbourne. Lo que encontró es que “la desconfianza es una respuesta crítica y racional a sus experiencias reales con un gobierno que desconfía de ellos y que es incluso destructivo en la provisión cotidiana de servicios y en proyectos de desarrollo comunitario a gran escala, asistencia y renovación urbana”; si bien el estudio se enfocó en la experiencia colectiva y de activismo, se constató que, a nivel individual, los beneficiarios no creían en “la habilidad de los gobiernos para responder a sus necesidades o si quiera entenderlas”; por otra parte, el proceso de investigación sobre las condiciones en las que vive la gente y de toma de decisiones sobre la entrega de recursos, calificado por Peel como “indigno”, fue de mayor relevancia para los beneficiarios que el hecho de que los recursos no alcanzaran –en las entrevistas que se hicieron la gente contestaba que buscaban ser tratados con respeto y no como ‘esa persona de clase baja’, sin poder sobre sus propias historias y sobre la definición de sus propios problemas. *Ibid.*, p. 316, 318, 320.

⁴⁰ Ronald Dworkin, *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, op. cit., p. 232. Daniel R. Ortiz, “Categorical Community”, *Stanford Law Review*, vol. 51, núm. 4, abril de 1999, pp. 782-783.

adecuado y justo de la comunidad política –si bien la primacía de la comunidad es una premisa contundente, Dworkin la acota a las “decisiones políticas formales”.⁴¹ Asimismo, en un contexto de confianza pública recíproca, los ciudadanos saben que tienen un destino compartido y la responsabilidad de proveer a otros de lo necesario para alcanzar sus metas, lo que redundará en el cumplimiento de las propias; pero además, la idea de la supremacía del bien común es apoyada por los ciudadanos porque éstos saben que las instituciones formales y legales del Estado la respaldan de la misma forma, es decir, actúan con imparcialidad y justicia.

- 2) Los miembros de la comunidad integrada conocen el significado e importancia de sus intereses críticos y los de sus conciudadanos. Por su parte, detrás de la confianza pública recíproca está la sensación de que todos tienen las mismas oportunidades de construirse un futuro mejor, ya que las instituciones del orden identificarán y castigarán a quienes pasen por encima de las normas y pretendan obtener más sin aportar nada –a los que buscan cumplir sus intereses volitivos a toda costa y hacerse de recursos que afectan la concreción de los intereses críticos de sus conciudadanos—, lo que se interpreta como la seguridad de que cada quien tiene las mismas oportunidades para el desarrollo de dichos intereses críticos.
- 3) Los individuos en la comunidad integrada no comprometen sus intereses en beneficio de otros: se confía en quienes son diferentes en parte porque sus demandas no van a entrar en conflicto con el bienestar propio –no es un juego de suma cero en donde lo que obtienen los demás necesariamente nos perjudica. La confianza pública recíproca implica también que los individuos respaldan objetivos sociales porque, aunque no les beneficien materialmente, se trata de un asunto de justicia que se corresponde con sus intereses de largo plazo.
- 4) En la comunidad política integrada prevalece un conjunto básico de intereses que no son antagónicos, pero también sigue habiendo desacuerdo; basta recordar que en la acción colectiva integrada, no obstante que se comparte un conjunto de actitudes que crean para el grupo una responsabilidad colectiva, se permite, incluso se promueve, que los ciudadanos formen y defiendan sus propios juicios. Asimismo, si prevalece la confianza pública recíproca, los grupos o sujetos en conflicto gestionan sus desacuerdos

⁴¹ Ronald Dworkin, *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, op. cit., p. 232.

teniendo como trasfondo instituciones del orden que actúan con probidad e imparcialidad.

- 5) El núcleo del republicanismo cívico es la suma de la moralidad política y del interés propio crítico, en tanto los niveles de confianza pública recíproca dan cuenta —como también sucede con la confianza generalizada— del estándar moral de la sociedad; por tanto, este tipo de confianza conlleva la aceptación de alguna fórmula conveniente de redistribución de recursos desde las decisiones políticas que satisfaga el interés crítico de cada uno.
- 6) Los miembros de la comunidad integrada actúan de modo concertado en la acción colectiva comunal, de modo que detrás de acciones públicas o administrativas específicas persisten una serie de actitudes compartidas en provecho del grupo; de la misma forma, en donde se ha desarrollado un alto sentido de confianza pública recíproca, los ciudadanos contribuyen con las instituciones en las mejoras a su entorno y apoyan la implementación de programas sociales universales.

3. Jerarquía de mando y modelo del desafío: repensar a Dworkin en la burocracia

En este apartado se revisan dos interrogantes sobre el modelo del desafío. Primero, se examina cómo se podría aplicar este modelo ético a la administración pública, en específico, tomando como base los principios que subyacen en el carácter de la burocracia misma. Esta idea se desarrolla con fundamento en la crítica que la filósofa Elizabeth Anderson hace, en general, a las teorías igualitaristas y de manera indirecta a Dworkin, pues argumenta que la justicia no sólo se trata de un asunto de distribución de recursos, sino del tipo y la calidad de las relaciones entre los ciudadanos. Segundo, se propone la pregunta de si el modelo del desafío es útil en condiciones de dominación —en las que no sólo hay una distribución de recursos contraria al sentido de la justicia, sino formas de relación abusivas y de sometimiento—, en las que resulta menos factible ofrecer una respuesta diestra a los retos que el contexto plantea. Esta pregunta surge de las objeciones que Richard Arneson hace a la ética igualitarista liberal de Dworkin. Ambos puntos de vista sobre el trabajo de Dworkin tienen implicaciones en la forma en que la desigualdad se conecta con la corrupción.

Por lo que toca al primer tema, Elizabeth Anderson señala que a partir de la propuesta de John Rawls, el objetivo de otras teorías igualitaristas ha sido terminar con la inequidad producto de la mala suerte (accidentes, desastres naturales) y de circunstancias adversas (nacimiento en una familia pobre o crianza en un entorno con pocas oportunidades de desarrollo) que son, desde una perspectiva moral, factores arbitrarios. No obstante, Anderson sostiene que la meta igualitarista de mejorar la situación de vida de las personas — mediante una distribución justa de recursos, en el caso de Dworkin— no puede alcanzarse a cabalidad ni con los resultados óptimos cuando hay desigualdades profundas en las relaciones que permean la esfera pública. Para ilustrar esta idea, Anderson pone como ejemplo tres estados de cosas: en el estado A, la gente es pobre porque sus tierras de cultivo tienen nutrientes escasos y las características de su geografía dificultan el comercio; en el estado B, las personas viven en la miseria porque quienes se encuentran en la cúspide de la jerarquía social emplean la violencia y el abuso para mantenerlas en una posición inferior: se quedan con gran parte del producto de su trabajo, les otorgan créditos a tasas muy altas, y fomentan relaciones de dominación y de “dependencia servil”; el estado C se compone de los miembros de la corte de un monarca absoluto, los cuales llevan un estilo de vida disipado, lleno de lujos y comodidades, con comidas fastuosas, ropa cara, entre otras prebendas, pero se encuentran a merced del monarca, por lo que su rango y bienestar depende de la voluntad caprichosa del rey, y de la actitud aduladora y lisonjera de estos individuos ante su majestad. En estos tres casos, señala Anderson, hay una “amplia diferencia moral” que pasa desapercibida para las teorías igualitaristas post-rawlsianas.⁴² En la situación B, las causas de la desigualdad no radican, como en el estado A, en la falta de recursos, sino en el comportamiento depredador de las élites o, en los términos republicanos de Pettit, en el uso arbitrario del poder. En el caso C, no podría objetarse la desigualdad, ya que los individuos en esta condición poseen los ingresos suficientes para vivir de forma holgada, incluso lujosa; sin embargo, la preservación de tal forma de vida depende de la graciosa disposición de una sola persona y muchas veces, como en el estado B, de la sujeción a humillaciones y a un trato degradante.

⁴² Elizabeth Anderson, “Expanding the Egalitarian Toolbox: Equality and Bureaucracy”, *Proceedings of the Aristotelian Society, Supplementary Volumes*, vol. 82, 2008, pp. 142-144.

Con lo anterior, Anderson pretende poner ante la mirada de las teorías distributivas que el objetivo primario de los movimientos políticos por la igualdad ha sido el de oponerse a las jerarquías sociales y a las diferencias en “la valía moral” de las personas basadas en la cuna o la pertenencia a algún grupo social; así, la ideología igualitarista afirma que todos los individuos son “agentes morales” en la misma medida –capaces de desarrollar y ejercer su responsabilidad moral, de cooperar guiados por una idea de la justicia y de moldear su propia concepción del bien. Por tanto, el combate a la desigualdad no debería centrarse única o fundamentalmente en la distribución de bienes sino en el cambio en la convicción – muy acendrada incluso en sociedades democráticas— de que las relaciones sociales y políticas consisten en vínculos entre personas superiores e inferiores. La importancia de impugnar las relaciones de desigualdad no sólo reside en una cuestión de principio, sino en el hecho práctico de que al concebir de esta manera –desigual— los lazos entre ciudadanos, se propicia y se justifica una distribución injusta de recursos, libertades, derechos o bienestar.⁴³

La relevancia del argumento de Anderson para el análisis de la corrupción reside en que, de acuerdo a nuestro concepto de la misma, el término implica una práctica de dominación por parte de las autoridades estatales, es decir, un tipo de relación entre la jerarquía política y los ciudadanos marcada por una gran disparidad de poder, lo que da lugar a la interferencia arbitraria de quienes ocupan cargos institucionales. La arbitrariedad de los agentes en puestos públicos –quienes, en teoría, actúan en defensa de los intereses del principal, como se ha explicado antes— se pone de manifiesto, como en las situaciones B y C, en el hecho de que sus decisiones se fundan en intereses e interpretaciones propias, que convienen a su jerarquía y a la conservación de su estatus, sin tomar en consideración los intereses o interpretaciones de sus subordinados o de los ciudadanos, a quienes ubican en un estrato inferior. Las relaciones que giran en torno a un poder arbitrario engendran desigualdad social, la cual a su vez genera desigualdad de recursos y, por tanto, al acceso dispar de los ciudadanos a la posibilidad de encarar sus experiencias de vida, aludiendo a Dworkin, como un desafío, preocupados como están sólo por obtener los medios para sobrevivir.

⁴³ Elizabeth Anderson, “What Is the Point of Equality?”, *Ethics*, vol. 109, núm. 2, 1999, p. 312.

La propuesta de Anderson no constituye realmente una crítica puntual de las ideas de Dworkin, pues se refiere de modo general al hiato que, en su opinión, han dejado las teorías igualitaristas en lo concerniente a las injusticias derivadas de las jerarquías sociales —que en gran parte de los casos son también políticas— y la suerte de convivencia ciudadana que se surge de ellas. De hecho, el tema que preocupa a Anderson ha sido abordado de modo no tangencial en el trabajo de Dworkin: para este pensador, los republicanos cívicos —cuyo carácter se aproxima en buena medida al del republicanismo de la libertad como no dominación— consideran que la vida buena que puedan llevar no se construye de manera aislada ni desde una perspectiva netamente individual; una vida que merezca la pena vivirse tiene tras de sí un contexto en el que la gente se toma en serio la aspiración de sus conciudadanos de definir por sí mismos la clase de existencia que quieren (que sea compatible con la justicia), para lo cual es necesario que, independientemente de las jerarquías construidas para fines funcionales en el ámbito laboral y político, haya un trasfondo de igualdad en la valoración de los intereses críticos de cada uno. Al respecto, Dworkin sostiene que:

Vivir bien tiene una dimensión social, y no vivo tan bien si vivo en una comunidad en la que los otros consideran que mis esfuerzos por llevar una buena vida son empeños que carecen de importancia. En realidad, resulta insultante para todo el mundo un sistema político y económico consagrado a la desigualdad, incluso para aquellos cuyos recursos se benefician de la injusticia, porque una estructura comunitaria que presupone que el reto de vivir es hipotético y superficial niega la autodefinición, que es parte de la dignidad. En el modelo del desafío, el autointerés crítico y la igualdad política van de la mano. Hegel dijo que amos y esclavos están en la misma cárcel; la igualdad abre las puertas de su celda.⁴⁴

Lo que Anderson propone para suprimir o lidiar con las jerarquías complementa la idea de Dworkin de una comunidad política integrada, en particular, en lo concerniente a la esfera de la administración del gobierno y la burocracia, que es también el espacio típico de la corrupción y de sus actores. Anderson identifica tres clases de jerarquía social a las que el igualitarismo se ha opuesto históricamente: *la jerarquía de posición*, en la que los de arriba están autorizados a “hacer reclamaciones sobre otros por derecho propio”, y tienen más y/o mejores derechos y privilegios que aquellos sujetos a su imperio, quienes por lo común carecen de tribunas para expresar su punto de vista; *la jerarquía de estima*, en la que

⁴⁴ Ronald Dworkin, *Ética privada e igualitarismo político*, op. cit., p. 179.

los del estrato superior son dignos de honor y admiración, mientras que los de abajo se convierten en blanco de desprecio, burla o estigma; y *la jerarquía de mando*, que implica relaciones de “dominio y subordinación”, en las que los puestos inferiores deben acatar las órdenes de los puestos superiores. La jerarquía que es inaceptable bajo cualquier circunstancia es la de posición, y es legítimo buscar eliminarla dado que va en contra de la dignidad y del respeto a los derechos de las personas. La anulación de los otros tipos de jerarquía es una tarea imposible, ya que “la estima y el mando son una parte inescapable de la vida humana”; la opción en estos casos es limitar el campo y la amplitud de su ejercicio. Por lo que toca a la estima, ésta puede objetarse si se cimienta en circunstancias como la propiedad, el contexto de nacimiento o los títulos nobiliarios, además de que en sociedades plurales donde conviven distintas ideas del bien, es deseable que rivalicen diversos modelos de mérito y aprecio.⁴⁵

La jerarquía de mando representa un caso especial y sobre ella versa la propuesta concreta de Anderson. En virtud de la necesidad de relaciones de mando para garantizar la cooperación en sociedades complejas —que requieren formas de organización que rebasan “las capacidades coordinadoras de la solidaridad espontánea” y la viabilidad de la discusión cara a cara entre los ciudadanos, al modo de la democracia directa—, ¿cómo se puede hacer para que éstas —es decir, las relaciones de mando— sean compatibles con los propósitos igualitarios? El dispositivo clave para ofrecer una respuesta es la burocracia que, desde Weber, fue vista como una alternativa al ejercicio patrimonialista del poder.⁴⁶

La burocracia restringe la autoridad de la jerarquía de mando, fundamentalmente, por medio del principio de eficiencia, el cual limita los actos de los funcionarios públicos a los fines de la institución; en otras palabras, los que ostentan puestos superiores sólo deben ejercer autoridad sobre las personas a su cargo mientras sea “instrumentalmente necesario” para alcanzar los propósitos de la organización o, lo que es lo mismo, en pro del interés público.⁴⁷ Sin embargo, en el funcionamiento y forma de operar de las burocracias de los Estados, en distintas escalas, deshacer la arraigada costumbre de vincularse entre puestos altos y bajos mediante relaciones de dominación es precisamente uno de los retos pendientes de ser enfrentados a profundidad y con seriedad.

⁴⁵ Elizabeth Anderson, “Expanding the Egalitarian Toolbox: Equality and Bureaucracy”, *op. cit.*, pp. 144-145.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 147, 150, 156.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 155.

La jerarquía de mando, entendida y aplicada al modo patrimonialista, otorga a los superiores un amplio espectro de poder arbitrario sobre los subordinados, sobre los bienes públicos, y en el diseño y ejecución de leyes y políticas, lo que trae como consecuencia la normalización de actos corruptos. La construcción de relaciones de mando igualitarias en la burocracia —lo que tendría efectos positivos en el decremento de la corrupción y, por tanto, en la disminución de la desigualdad de recursos, pues éstos no se desviarían hacia fines privados— necesita de una estrategia deliberada para colocar en el centro de las funciones públicas, primero, las nociones de “orgullo de posición”, de prestigio por el servicio que se presta al Estado y de “espíritu de cuerpo” y, segundo, que dichas nociones se interioricen como formas de reconocimiento y de renombre —como intereses críticos válidos— que constituyan una alternativa a la cruda demostración de riqueza.⁴⁸

Anderson identifica tres principios fundamentales que constituyen la razón de ser de la burocracia y que, en sí mismos, presentan limitaciones que, de no observarse y combatirse, pueden producir resultados contrarios a sus fines originales. En primer lugar, si bien la burocracia ha sido concebida como un medio para atenuar las desigualdades sociales y económicas, puede ser acaparada por una “cripto-plutocracia” que controle el aparato estatal; el dominio de una “cripto-plutocracia” se afianza al monopolizar para sí los puestos más altos, los que requieren de mayor especialización y conocimiento; el antídoto a esta tendencia es la garantía de “oportunidades educativas decentes para todo tipo de grupos desaventajados” y, podríamos nosotros agregar, la puesta en marcha de concursos públicos transparentes para ocupar plazas gubernamentales. En segundo lugar, la eficiencia que, en principio, contribuye a que los servidores públicos se concentren en las metas de la organización puede convertirse, llevada al extremo, en una forma de deshumanización de los ciudadanos que usan los servicios del gobierno, quienes pueden ser degradados a objetos, animales o cifras; además, la eficiencia deshumaniza de la misma forma a los funcionarios, quienes terminan haciendo su trabajo de manera mecánica y dejando de lado sus propias necesidades biológicas, de “afiliación social” a su labor, y de estímulo a su creatividad y a su intelecto; una visión igualitaria de la jerarquía de mando insiste en subrayar el trato humano y digno de los funcionarios y de los ciudadanos y, agregaríamos,

⁴⁸ Alberto Vannucci, “La corrupción en los sistemas políticos democráticos. Algunas notas para un análisis comparado” en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, Siglo Veintiuno-IFE-ITAM, 2003, p. 109.

en introducir cierto grado de flexibilidad en el desempeño de las funciones públicas, de modo que la burocracia tome en cuenta las necesidades específicas de los usuarios en tanto individuos únicos y con una historia de vida propia. En tercer lugar, Anderson considera que los fines de las instituciones públicas deberían determinarse democráticamente y no nada más con la participación de las élites burocráticas o políticas; en este sentido, los principios igualitarios de la teoría democrática tendrían que operar a menor escala en “los pequeños gobiernos de nuestros lugares de trabajo”.⁴⁹

Como se observa, esta propuesta hace hincapié en que las políticas distributivas se verán obstruidas por relaciones persistentes de dominación, en la sociedad en general pero, particularmente, en un ámbito clave de la vida pública: el de la vida laboral dentro de las instituciones de gobierno. No obstante, la necesaria jerarquía de mando en tareas de cooperación a gran escala se reconcilia con la igualdad si se redescubre “el potencial igualitario de los modos burocráticos de autoridad”.⁵⁰ Esta idea, así presentada, se integra al proyecto de Dworkin y al uso que le hemos dado en el análisis de la corrupción, ya que el giro igualitario de la jerarquía de mando en la burocracia es congruente con la concepción del servicio público como una labor que puede hacer mejor la vida de los funcionarios y de las personas a las que sirven, en un sentido crítico; esto significa por un lado, que si los burócratas se desempeñan con los recursos que en justicia les corresponden, están en condiciones de afrontar con habilidad los inspiradores retos de su vida profesional dentro del modelo del desafío y, por otro, que si los recursos destinados a cumplir con los programas de las instituciones llegan a sus destinatarios, éstos también estarán en condiciones de elegir las experiencias y actuaciones que harán de su vida algo valioso, otra vez, en consonancia con el modelo del desafío.

Este modelo ético parece exigir como requisito previo un contexto en donde ya existen las condiciones de la justicia puesto que, como señala Dworkin, a una persona “le va peor cuando vive en una sociedad injusta, aunque no sea culpa suya, porque no puede hacer frente al desafío correcto, ya sea rico, pues tiene más de lo que es justo, o pobre, pues tiene menos”.⁵¹ En este sentido, enfrentar el desafío adecuado quiere decir que las personas disponen de una cuota justa de recursos, de manera que sus logros sean realmente el

⁴⁹ Elizabeth Anderson, “Expanding the Egalitarian Toolbox: Equality and Bureaucracy”, *op. cit.*, pp. 157-158.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 158.

⁵¹ Ronald Dworkin, *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, *op. cit.*, p. 265.

resultado de una vida digna de ser escogida.⁵² Y es aquí donde cabe la segunda interrogante de este apartado, la de si es posible conducirse conforme al modelo del desafío en medio de circunstancias desfavorables, injustas.

Esta pregunta adquiere especial pertinencia cuando se estudia un problema como la corrupción, que se desarrolla en condiciones de injusticia tanto en el acceso a los recursos como en lo que respecta a relaciones abusivas de poder. En un contexto de corrupción extendida, ¿es viable que un funcionario público privilegie la flexibilidad asertiva, el acceso equitativo a la educación —o el reclutamiento con base en el mérito— y la participación democrática en la delimitación de los fines institucionales por encima de la eficiencia a ultranza, el acaparamiento de puestos para los de su clase y la arbitrariedad en las decisiones? Un servidor público que lo haga, ¿no estará sacrificando los beneficios de una vida deseable para él y su familia, sin obtener si quiera los medios para seguir el modelo del desafío en otras áreas de su vida, por más que su conducta sea admirable?

La crítica de Richard Arneson al modelo del desafío tiene tras de sí una pregunta similar. Lo que este teórico argumenta es que ese modelo “es más adecuado para capturar la idea de una vida admirable o encomiable que la idea muy diferente de una vida deseable o digna de elección”. Para ilustrar esta tesis, Arneson pone el caso de un campesino en tal situación de pobreza que dedica su vida a trabajar para conseguir los recursos apenas indispensables para la sobrevivencia de su familia; una vida como esta, indica Arneson, es admirable para quien la observa desde fuera, pero una calamidad para el que la experimenta. Por esta razón, aunque el campesino maneja diestramente su situación y consigue llevar el sustento diario a los suyos, no se puede afirmar que lleve una vida buena; su vida es admirable por sortear sus circunstancias desfavorables y, desde esta perspectiva, responde con éxito al desafío que se le presenta, pero no vive bien de la forma en que, por ejemplo, sus padres hubieran deseado que lo hiciera.⁵³

Una vida admirable, como podría ser la del campesino de Arneson, no equivale a una vida diestramente llevada de acuerdo al modelo del desafío de Dworkin, porque el total de sus recursos es injusto; si bien una actuación diestra podría también ser encomiable, no radica en ello su valor intrínseco. A decir de Arneson, “el concepto de (...) una vida que es

⁵² Clayton Matthew, “Liberal Equality and Ethics”, *Ethics*, núm. 113, 2002, p. 19.

⁵³ Richard Arneson, “Cracked Foundations of Liberal Equality” en Justine Burley (ed.), *Dworkin and His Critics. With Replies by Dworkin*, Malden, MA, Blackwell Publishing, 2004, pp. 80-81.

una respuesta exitosa al desafío es diferente del concepto de una vida que es buena para la persona que la vive”,⁵⁴ sin embargo, según Dworkin, esto no es así, pues una vida que responde bien desde el modelo del desafío se trata de una vida que la propia persona que la vive calificaría como buena. A fin de enlazar esta noción con nuestro tema, pensemos que el modelo del desafío tiene dos niveles de interpretación.

Primero, la vida “admirable” del campesino no se enfrenta con el desafío correcto porque su experiencia y los valores en torno a ella no fueron elegidos por él mismo, sino que han sido producto de la suerte; para Dworkin, el modelo del desafío se refiere a la “diestra realización de una tarea *autoimpuesta*”, y a ello se añade que “afrontar ese reto con destreza requiere evitar, más que buscar, proezas arduas, tendiendo, en cambio, a una vida más adecuada a los propios talentos, o a las propias situaciones, o a las propias satisfacciones o expectativas culturales”.⁵⁵ Los retos del campesino, que no escogió afrontar, tienen como contexto la desigualdad y la injusticia. El primer nivel de interpretación del modelo del desafío, entonces, reside en el requisito de la justicia para su realización.

El segundo nivel de interpretación de este modelo ético es más flexible y encuentra espacios de aplicación en un entorno no del todo justo. Para aproximarnos a él, se partirá de la premisa de que “responder de manera adecuada al reto adecuado” también implica que “a una persona le va peor en la vida si engaña a otros para obtener una ventaja injusta”.⁵⁶ Pongamos ahora el caso de un funcionario estatal de bajo rango del sector salud, al que se le pide su colaboración para encubrir el desvío de recursos públicos en la compra de medicamentos –se emitirá un comprobante de pago por una cantidad mayor al costo real de los artículos y la diferencia se repartirá entre los empleados que participen en la transacción. A este funcionario le conviene tomar parte en el trato porque su salario es muy reducido, no compensa el trabajo que hace y apenas le permite solventar sus necesidades básicas. Podríamos pensar que esta persona será fiel al modelo del desafío si, a pesar de su precaria condición económica, decide no participar en el arreglo corrupto; no obstante, afronta un desafío incorrecto, uno en el que lucha contra un conjunto de comportamientos y valores enraizados, sin poder atender al desarrollo de sus cualidades y talentos. Pero, ¿al

⁵⁴ *Ibid.*, p. 81.

⁵⁵ Ronald Dworkin, *Ética privada e igualitarismo político*, op. cit., pp. 118, 122.

⁵⁶ Ronald Dworkin, *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, op. cit., p. 265.

enfrentar el desafío incorrecto, se sigue conservando la esencia del modelo del desafío? En estricto sentido, no. Al no ser partícipe de la corrupción, el funcionario responde adecuadamente, pero el reto no es el adecuado. No obstante, el segundo nivel de interpretación abre un resquicio para que uno de los principios que componen el modelo siga presente cuando se afronta un desafío incorrecto: no se puede tener una buena vida si se hace trampa con tal de obtener un beneficio injusto. Se puede argumentar ahora que el funcionario obtendría un beneficio justo si hace trampa, porque el monto de su salario es de hecho injusto; esto es cierto, sin embargo, si compensa la injusticia de su situación laboral mediante un acto fraudulento, está creando condiciones de injusticia para el resto de los ciudadanos —y contribuyendo a perpetuar su propia situación de injusticia laboral y la de sus compañeros—, ya que no todas las personas tendrán acceso a los medicamentos que el Estado está obligado a proveerles o, al menos, no con la oportunidad con la que los requieren. En consecuencia, la vida de este funcionario, en un sentido crítico, es mejor —y así lo entiende él— si no se involucra, por decisión propia, en el acto de corrupción —recordemos que para el republicano cívico, su vida puede ser exitosa sólo si la vida de su comunidad política también lo es—, aunque ello no le alcance para seguir a cabalidad el modelo del desafío.

En circunstancias de corrupción extendida, afrontar desafíos incorrectos es una forma de ser congruente con los propios intereses críticos —aun sin tener el contexto adecuado— y de dar un primer paso en la construcción de normas morales y en la aplicación de normas legales que permitan poner realmente en práctica el modelo del desafío. Sin embargo, para que la determinación de nuestro funcionario del sector salud de no inmiscuirse en un acto corrupto tenga consecuencias positivas para la comunidad política y no sólo para su conciencia (el acto corrupto se concretará, independientemente de la participación o no de nuestro personaje), es necesario que esta negativa esté acompañada de una denuncia pública —asumir la responsabilidad política, como veremos en el siguiente capítulo. Actuar conforme al modelo del desafío en un entorno desfavorable sin hacerlo público, es una conducta ética loable en el fuero interno de un sujeto pero, en un sistema de corrupción estructural, esta acción no contribuirá a frenar el problema. Tomarse en serio el modelo del desafío en circunstancias injustas implica no sólo rehusarse a tomar parte de un hecho ilícito o ilegítimo sino pugnar en ello por el buen funcionamiento de la comunidad

política, es decir, encontrar, generar o hacerse llegar de las instancias colectivas de apoyo a este tipo de audacias –proceder a la búsqueda de una acción colectiva mientras sea posible y en la medida en que las circunstancias lo permitan.

Los actos individuales que parecen heroicos y que tienen gran eco en la opinión pública en pro de un cambio de actitudes no son en realidad sucesos aislados, como aparecen en la narrativa popular. Un ejemplo de ello es la historia de la célebre Rosa Parks, aquella mujer negra que causó impacto en el movimiento por los derechos civiles en Estados Unidos, al haberse negado a ceder el asiento a un hombre de raza blanca en el autobús, como se acostumbraba –y como lo marcaba la ley. Cabe señalar que Rosa estaba afiliada a la Asociación Nacional para el Progreso de las Personas de Color (NAACP, por sus siglas en inglés), de la que era también secretaria, por lo que su acto de rebeldía en 1955 estuvo acreditado por una autoridad con base social, la cual de forma efectiva lo expandió al ámbito público para que, más allá de lo anecdótico, pudiera ser replicado y contribuyera al cambio social.⁵⁷

Por lo que toca a la corrupción, se han planteado diversas propuestas para una red o conjunto de redes gubernamentales y sociales que apoyen y protejan a quienes se encuentren en posición de denunciar o contribuir a debilitar un sistema corrupto. Una de las principales mociones en el plano de la administración pública es la de un mecanismo de denunciantes internos (*whistleblowers*) de la corrupción en las organizaciones, es decir, funcionarios que atestiguan un acto de cohecho sin participar en él y que pueden dar fe de ello a las autoridades competentes y a la sociedad; en los países donde este mecanismo funciona, las leyes protegen al informante de distintas maneras, entre ellas, asegurándole que su carrera profesional, o incluso su integridad física, no estarán en riesgo; en todo caso, se observa en la figura del informante un elemento que pretende suscitar un cambio en la institución, lo que puede servir de catalizador para efectuar reformas en todo el sector público.⁵⁸ Sin embargo, es indispensable que estrategias como esta se encuentren respaldadas por programas especializados realmente efectivos de protección de testigos, una ley que garantice el resguardo procesal y sanciones para quienes usen este mecanismo

⁵⁷ José Medina, *The Epistemology of Resistance. Gender and Racial Oppression, Epistemic Injustice, and Resistant Imaginations*, Oxford, NY, Oxford University Press, 2013, pp. 239-240, 242.

⁵⁸ Véase David Arellano, “Instrumentar una política de informantes internos “(whistleblowers”): ¿mecanismo viable en México para atacar la corrupción?”, *Foro Internacional*, vol. 52, núm. 1, enero-marzo de 2012.

por revanchas personales. Con respecto al apoyo social para el combate a problemas estructurales, y como se verá con mayor amplitud también en el capítulo 4, es necesario que los actores sociales con más recursos organizativos trabajen en conjunto para respaldar y dar seguimiento a las denuncias de los informantes, y presenten al gobierno planes afín de que las estrategias anticorrupción funcionen de verdad: garantizar la seguridad laboral y patrimonial de los informantes internos; la operación de un fiscal autónomo del Poder Ejecutivo con la autoridad para investigar y procesar a funcionarios de alto nivel, como los secretarios de Estado o ministros, y de combatir la delincuencia organizada estatal; legislar para establecer como tipos penales el tráfico de influencias y el conflicto de intereses; un servicio civil de carrera serio y sin concursos simulados;⁵⁹ y, por supuesto, medidas indirectas de largo alcance que subyacen a las prácticas injustas de la corrupción ampliada, como políticas de igualdad que tiendan a dar el mismo valor al proyecto de vida de cada ciudadano. La tarea de generar un entorno apropiado para seguir el modelo del desafío no es sencilla y conlleva riesgos, pues aún en instancias de renombre se registran casos de asedio a quienes deciden denunciar actos de cohecho, lo que evidencia el predominio del sistema de jerarquías, en particular de la jerarquía de posición, sobre la eficiencia y la rectitud en las organizaciones;⁶⁰ lo que queda es conformar redes de base social o laboral que demanden a las instituciones políticas atender con seriedad las denuncias sobre corrupción y conducirse bajos los principios de la acción comunal colectiva integrada en su desempeño cotidiano, lo que abonaría a la mejora en la calidad del vínculo entre el Estado y la sociedad, y a las políticas de igualdad económica y relacional. Los principios de la democracia comunal, según los describe Dworkin, son, primero, el principio de participación por el cual el ciudadano puede hacer una diferencia en las decisiones

⁵⁹ Edgardo Buscaglia, *Vacíos de poder en México. Cómo combatir la delincuencia organizada*, México, Debate, 2013, pp. 113, 119.

⁶⁰ Un caso que ilustra esta afirmación es el de James Wasserstrom quien, trabajando para la ONU como asesor en temas de corrupción, denunció en 2007 a dos funcionarios de esta organización por aceptar sobornos. Tras este hecho, Wasserstrom sufrió distintas represalias: se retiró del organigrama su puesto de trabajo, la ONU lo acusó por “faltas administrativas graves” y, con este argumento aunque sin controles judiciales, envió a personal de seguridad a allanar su domicilio. Finalmente y en razón de la cobertura que medios internacionales dieron al caso, cinco años después, el tribunal disciplinario judicial de última instancia de la ONU resolvió que el ex funcionario sí había sido víctima de represalias y determinó pagarle cierta cantidad por reparación del daño (aunque mucho menor a la que el afectado había solicitado); para entonces, Wasserstrom ya había perdido su trabajo y la pensión que le correspondía. *Ibid.*, pp. 120-121.

políticas; segundo, el principio de reciprocidad,⁶¹ es decir, otorgar a cada individuo una membresía de tal calibre que todos en el grupo reconozcan que el impacto de la acción colectiva en su vida e intereses importa tanto como el impacto de esta misma acción en la vida e intereses de cualquier otro miembro (igual consideración); y tercero, el principio de independencia, referente a que, en una comunidad integrada, el juicio político, moral y ético es responsabilidad de cada uno y no de la unidad colectiva.⁶² La creación de las mencionadas redes, así sea a nivel de pequeños grupos, es importante para lograr que la actuación según el modelo del desafío, en escenarios de corrupción endémica, no se convierta en algo admirable ni tenga que pagarse por ello un alto “costo moral”.

Antes de cerrar este apartado, vale la pena hacer un comentario sobre las implicaciones que sobre el control de la corrupción tiene la falta de regulación moral en la burocracia y en la jerarquía de mando. El costo moral es el precio por transgredir las costumbres interiorizadas en cierto ámbito social o “las normas de moralidad” que son objeto de reconocimiento, aunque dichas normas sean propiamente inmorales, como en el caso de la corrupción. Si los actos corruptos son aceptados, no practicarlos equivale a excluirse del medio del que se espera aprecio,⁶³ pues no hay un sistema más amplio de reconocimiento moral, más allá del prestigio que da la jerarquía de puestos por sí misma y los ingresos, sin importar que éstos últimos se hayan obtenido de forma ilegal, ilegítima o que sean injustos. En este escenario, valores como la honestidad, la lealtad y la probidad tienen una acepción positiva sólo cuando apuntan a los integrantes de pequeños círculos en donde privan relaciones personales (amigos, familiares, paisanos), pero no aplican a quienes están fuera de ellos.⁶⁴

Esto nos remite una vez más a sociedades en donde la clase de confianza que impera es la de corte estratégico. Por una parte, la confianza particularizada —aquella que ve con suspicacia a los extraños— priva en los estrechos círculos de amigos y parientes, entre los cuales sí hay un señalamiento moral ante conductas deshonestas; por otra parte, la

⁶¹ Si bien Dworkin denomina a este principio *the principle of stake* (el principio de tener parte en), se le nombra aquí “principio de reciprocidad” porque su contenido alude al establecimiento de un vínculo de reciprocidad entre los ciudadanos mediante las instituciones políticas y porque la reciprocidad es uno de los factores que sustenta, de acuerdo con esta tesis, la confianza pública apuntalada por la igualdad.

⁶² Dworkin, “Equality, Democracy, and Constitution: We The People In Court”, *op. cit.*, pp. 337-342.

⁶³ Alessandro Pizzorno, “La corrupción en el sistema político”, *Metapolítica*, núm. 78, año 16, 2012, pp. 41, 54.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 53-54.

confianza encapsulada —la que surge porque se comparte un interés sobre asuntos específicos, que pueden ser ilícitos o fraudulentos— permea la esfera del trabajo burocrático.

Dinámicas como esta revelan que los bajos niveles de confianza pública recíproca tienden a reducir “los círculos de reconocimiento moral”. Por tanto, ya no importa el juicio que sobre mí tengan quienes están fuera de mi pequeño círculo de amigos y familiares, y tampoco importa cómo juzga el resto de los ciudadanos a la pandilla burocrática con la que hago tratos. Es así que la esfera de reconocimiento moral no se extiende al Estado y a la convivencia ciudadana, por lo que:

El engaño y daño que yo perpetro en sus confrontaciones entrando en transacciones corruptas no encuentran a ninguno que, reconocido por mí, pueda juzgar como inmorales mis acciones. Por lo tanto, tengo las facultades morales —y así tienen aquellos con quien [sic] me reconozco recíprocamente en términos de lealtad y honestidad— de engañar al Estado.⁶⁵

Este fenómeno, denominado por Pizzorno como “comportamiento moral de tipo local”, constituye lo opuesto a la confianza pública recíproca, se concentra en intereses volitivos y fomenta relaciones de dominación entre funcionarios públicos, y entre estos y los ciudadanos, es decir, enfatiza los rasgos de las jerarquías de mando que perpetúan la desigualdad —en las relaciones y en los recursos.

Consideraciones finales

La idea de igualdad de Dworkin alude a una distribución de recursos que, por un lado, proporciona a los ciudadanos la libertad para definir el contenido de la vida que merece ser vivida —es decir, para determinar cuáles son sus intereses críticos— y, por otro, repercute en la construcción de una comunidad integrada en la que los intereses críticos de los individuos coinciden con la moralidad política (republicanismo cívico) —y de hecho dependen de ella— y en donde, por tanto, se genera confianza de corte moral —que es el tipo de confianza clave en el control de la corrupción.

Si bien, de acuerdo con los hallazgos de Uslaner, la confianza generalizada es el eslabón que conecta causalmente a la desigualdad con la corrupción, es la confianza pública recíproca la que explica mejor el contexto ético de una sociedad en donde los niveles de

⁶⁵ *Ibid.*, p. 54.

corrupción son bajos, ya que dicho contexto, que abraza los principios de la comunidad integrada, comprende únicamente la vida política formal o institucional; en este sentido, la confianza pública recíproca reconoce sus raíces políticas, las que son casi invisibles para la confianza generalizada.

En la comunidad integrada los individuos cuentan con los recursos para realizar sus intereses críticos sin obstaculizar los de los demás, lo cual promueve la confianza hacia quienes son diferentes. Las políticas institucionales que apuntan a la igualdad de recursos contribuyen al desarrollo de una organización democrática fundada en la acción colectiva comunal integrada, esto es, en un conjunto de principios y actitudes compartidos —los cuales no impiden que los individuos, en lo particular, articulen y defiendan sus propios juicios— que constituyen el fundamento del desempeño del grupo como agente en sí mismo.

Así como Uslaner afirma que la igualdad conduce a relaciones de confianza generalizada —o pública recíproca, en nuestro caso—, las cuales contribuyen a la conformación de la comunidad integrada a la que se refiere Dworkin, hay también un argumento que va a la inversa y que señala que mientras las relaciones de tipo jerárquico no se supriman o se hagan más igualitarias, la repartición de recursos no tendrá resultados efectivos. Esta idea conduce a pensar en que no es inútil y es necesario asumir el modelo del desafío, así sea en circunstancias desfavorables, para apuntalar la importancia de tomar con seriedad la satisfacción de los intereses críticos de todos los ciudadanos; no obstante, el apego al modelo del desafío en un contexto de injusticia implica hacerse cargo del adecuado funcionamiento de la comunidad política —ya que los intereses críticos del individuo dependen de ello—, esto es, llevar al espacio público las conductas que combaten un acto de corrupción y buscar redes de apoyo en tal faena.

En síntesis, la comunidad integrada y el modelo del desafío son compatibles con la noción “de ida” que indica que la igualdad de recursos y oportunidades mejora la calidad de las relaciones entre ciudadanos, y entre el Estado y los ciudadanos, promueve la confianza pública recíproca y reduce la corrupción. Pero la comunidad integrada y el modelo del desafío también son compatibles con la noción “de vuelta” en la que una transformación en las jerarquías sociales —en particular en la jerarquía de mando que rige el trabajo de la

burocracia— facilita la confianza pública recíproca, disminuye la corrupción y, por tanto, la desigualdad de recursos y oportunidades.

Capítulo IV

Corrupción estructural y responsabilidad

El propósito de este capítulo es explicar, con ayuda del acercamiento a un concepto de estructura, qué es la corrupción estructural y definir cuál es la clase de responsabilidad que tienen los individuos por este tipo de corrupción –responsabilidad que es distinta de la culpa y de la responsabilidad simple por un acto aislado de cohecho.

Para ello, se parte de la premisa de que por los significados sociales compartidos y su puesta en acto material mediante una práctica de dominación reiterada como es la corrupción estructural, las personas que no participan en transacciones corruptas –no son culpables, ni responsable *a secas*— tienen una responsabilidad política que su papel de ciudadanos participantes y beneficiarios de las instituciones de su sociedad les impele a asumir. La responsabilidad política, sin embargo, contempla necesariamente un pronunciamiento público sobre el problema y tomar acciones sustantivas, en coordinación con otros, dirigidas a desmontar la estructura misma de la corrupción.

El capítulo se divide en tres apartados. En el primero, se aplican los componentes de un concepto de estructura a los rasgos característicos de la corrupción. En el segundo, se analiza la noción de culpa y los distintos grados de responsabilidad simple de los agentes por un acto de corrupción, y de cómo es que la corrupción estructural entraña responsabilidad política por parte de quienes no han cometido ninguna falta. Por último, en un tercer apartado, se delinean algunas ideas para socavar la estructura de la corrupción, las cuales podrían retomarse desde la responsabilidad política: identificar a los agentes con capacidad real de acción para combatir el problema, complementar la noción de confianza pública recíproca con el mecanismo de confianza de receptividad (el deseo de una persona por la buena opinión que los demás tengan de ella) y minar la ideología que sostiene el sistema social de la corrupción mediante cambios institucionales –igualdad, educación— que lo ataquen de forma indirecta y transversal.

1. Un problema estructural

Dentro de la literatura que intenta identificar las causas de la corrupción, las que a menudo establecen cómo se construye su concepto, resaltan dos grandes tendencias. Primero, las que consideran que la corrupción es, en última instancia, una decisión individual que se toma sin que el entorno social o político tenga un peso relevante en la conducta de alguien o, si lo tiene, es tan sólo para calcular el costo-beneficio de tal determinación; para esta perspectiva, el remedio es que las instituciones democráticas instauren mecanismos de disuasión que sirvan de contrapeso a los motivos particulares de una persona para implicarse en actos de cohecho (procesos incluyentes de toma de decisiones, reducción de la discrecionalidad, un “sistema institucional” de investigación y detección de conductas irregulares), además del funcionamiento de dispositivos “internos” como la educación o la ética personal.¹ Una segunda tendencia se enfoca en el perfeccionamiento de las leyes y los instrumentos que regulan la conducta de los funcionarios, pues se piensa que este conjunto de medidas es suficiente para guiar su actuación, promover un sentido de la ética y, si es el caso, castigar las acciones que transgredan las tan cuidadosamente diseñadas normas anticorrupción.² Apenas un esbozo de ambas posturas revela cómo el antídoto de la primera —las medidas legales o administrativas— es el núcleo de la segunda y que la meta de ésta última —disuadir al individuo de un proceder corrupto— es el eje de la primera. Como dos serpientes que se muerden la cola, ambas posturas se retroalimentan la una a la otra y acaban formando entre ellas una pequeña red en donde coinciden el diagnóstico y la solución.

Lo que se pretende evidenciar a lo largo de este apartado, sin embargo, es la operación de una estructura de trasfondo, de orden general, que se relaciona estrechamente con el tipo de vínculo que se establece entre el Estado y los ciudadanos, y con las prácticas, significados y valoraciones que dicho vínculo detona. De acuerdo con esta visión, un ajuste

¹ Francisco Laporta, “La corrupción política: Introducción general” en Francisco Laporta y Silvina Álvarez (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 28-32. Véase también Joseph Nye, “Corruption and Political Development: A cost benefit analysis”, *American Political Science Review*, vol. 61, núm. 2, 1967 y Susan Rose-Ackerman, *Corruption. A Study in Political Economy*, Nueva York, Academic Press, 1978.

² Véase Robert Klitgaard, *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, 1988; Michael Johnston, *Syndromes of Corruption. Wealth, Power and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005; Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999; Ting Gong y Stephen K. Ma (eds.), *Preventing Corruption in Asia. Institutional Design and Policy Capacity*, Londres, Routledge Publisher, 2009.

ético de las actitudes individuales y las reformas legales o administrativas tienen sentido si se orientan, en un primer momento, a la transformación de cierta estructura que permite la corrupción y, en un segundo momento, si son el resultado del mencionado cambio estructural. De forma paralela, hay aspectos de la relación gobierno-sociedad que, a simple vista, no se corresponden con la corrupción —como la desconfianza y la desigualdad— pero que, según hemos visto, conducen a una suerte de convivencia política que favorece modos de pensar y comportamientos que enaltecen el cohecho y la trampa; son factores implícitos en la interacción que se han reproducido de manera latente por muy largo tiempo, de tal modo que han adquirido solidez y se han institucionalizado —así sea de manera informal, por contradictorio que parezca.³ Si se advierte la corrupción desde esta perspectiva más amplia, se puede examinarla como un fenómeno estructural que no se restringe a las conductas y acciones individuales, y cuyo carácter incluye a las leyes y las instituciones pero va más allá de ellas —lo cual no implica que las instituciones no tengan un papel preponderante en la redefinición de estructuras.

Cada sistema social⁴ —la corrupción es uno de ellos— se compone de actividades que los “agentes humanos” reproducen en determinado tiempo y lugar, además de que contiene, de manera tácita, una estructura.⁵ La corrupción es un sistema social con su propia estructura. Para nuestro análisis, emplearemos el concepto de estructura que propone Sally Haslanger. Para ella, las estructuras son “redes de relaciones sociales” que asumen diferentes formas de acuerdo con el contexto cultural e histórico; las relaciones sociales, a su vez, están conformadas por prácticas y no siempre son intencionales o conscientes. Las prácticas, en su concepción más simple, son “patrones de interacción” o regularidades de comportamiento; sin embargo, no cualquier tipo de patrón regular de interacción conforma una estructura: dado que las estructuras —que se componen de prácticas— tienen un carácter explicativo, sólo abarcan “ciertas regularidades robustas” que merecen ser analizadas. Y estas prácticas regulares “robustas” son las que se encuentran a medio camino entre la concepción más simple —“delgada” en palabras de Haslanger— de prácticas como meras regularidades en las interacciones y una noción “gruesa” en la que, en un subconjunto de

³ Anthony Giddens, *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge, Polity Press, 1984, pp. 23-24.

⁴ Giddens apunta que un sistema social se refiere a “las relaciones reproducidas entre actores de colectividades organizadas como prácticas sociales regulares”. *Ibid.*, p. 25.

⁵ *Loc. cit.*

estos patrones de conducta, los participantes conocen la ‘responsabilidad normativa’ de su comportamiento. El concepto de práctica que Haslanger considera útil para el análisis es aquel que comprende regularidades “robustas”, es decir, regularidades en las interacciones en donde los participantes no siempre, no del todo o no todos saben o pueden tener el control de la calidad de sus actos y las consecuencias que acarrearán; esta clase de regularidades son las que contienen en sí mismas el material que pide ser explicado porque al participar en ellas de manera colectiva e ir las construyendo en nuestras interacciones lo hacemos, en parte, sin ser conscientes de ello o sin quererlo –así como una práctica habitual puede no ser racional ni tener ventajas mutuas— y, precisamente por eso, hay aspectos que no nos son revelados *a priori* y que ameritan ser descubiertos; este es el tipo de prácticas que conforman relaciones sociales –prácticas repetidas y arraigadas— y estructuras –“sistemas de relaciones/prácticas interdependientes”.⁶ No obstante, dado que en nuestro fenómeno de estudio hay un sector clave de gente involucrada a sabiendas, con frecuencia, valiéndose su lugar de poder y con conocimiento de las consecuencias de sus actos, sus prácticas “gruesas” sostienen, fomentan y justifican las prácticas “robustas”, la corrupción estructural; por esta razón, uno de los extremos del concepto de prácticas, el lado “grueso”, el que se refiere a los que tienen plena conciencia de su conducta sobre el hecho y actúan voluntariamente, también nos es útil para entender la estructura de la corrupción –las prácticas en su acepción “delgada” son tan sólo regularidades de interacción que abarcan un conjunto de conductas simultáneas y coordinadas hacia algún fin, como obedecer las señales de tránsito para regular la circulación de vehículos y personas.

Es así que una estructura social consiste en un conjunto de relaciones, a su vez conformado por prácticas reiteradas y enraizadas, entendiendo como práctica una conducta sujeta a ciertos “esquemas culturales en respuesta a recursos.” Una estructura, entonces, se compone de esquemas y recursos.⁷

⁶ Sally Haslanger, “Social Meaning and Philosophical Method”, *Proceedings and Addresses of the American Philosophical Association*, vol. 88, 2014, pp. 21-23, 25.

⁷ Sally Haslanger, “Social Structure, Narrative and Explanation”, *Canadian Journal of Philosophy*, vol. 45, núm. 1, 2015, pp. 3-4.

Se eligió la noción de estructura de Sally Haslanger para aplicarla a la corrupción porque el tratamiento que hace de los componentes de la misma, esquemas y recursos, facilita el acercamiento a nuestro fenómeno de estudio de una forma que integra elementos valorativos, relativos a las ideas y prácticas sociales (ininteligibles) y también elementos relativos a aspectos materiales (inteligibles), ambos vinculados con la función gubernamental.

Los esquemas se refieren a bloques de conceptos y normas “culturalmente compartidos” mediante los cuales “se organiza y se interpreta información y se coordina la acción, el pensamiento y el afecto”; un rasgo medular de los esquemas culturales es que cargan con los significados sociales de un contexto dado, es decir, con ‘el contenido semiótico de varias acciones, o inacciones, o estatus’. Los esquemas culturales constituyen el ámbito social al orientar la manera en que las personas responden al mismo; los significados insertos en los esquemas culturales repercuten en la forma en que los individuos interactúan entre sí, y en cómo se valoran y se adjudican aspectos como el poder, la autoridad o las oportunidades. Los esquemas pueden evolucionar en el tiempo y de acuerdo al contexto, pero por lo general son muy resistentes al cambio.⁸

Un caso ilustrativo del funcionamiento de esquemas culturales en una sociedad —cuya influencia puede ser incluso más fuerte que la del sistema legal en el comportamiento de los ciudadanos y de las autoridades estatales— es el escándalo político en Guatemala a inicios de 2015, cuando los medios de comunicación y funcionarios judiciales denunciaron una red de corrupción en las aduanas, en donde los empresarios pagaban sobornos a cambio de que se les cobrara un monto de impuestos mucho menor al oficialmente establecido. Este caso se denominó “La línea”, ya que los servidores públicos se comunicaban con los empresarios por una línea telefónica especial, mediante la cual se administraba el pago alternativo de impuestos. Estos acontecimientos adquirieron una enorme relevancia porque la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)—instituida por la ONU— hizo públicas miles de grabaciones telefónicas que implicaban en estas transacciones a la vicepresidenta Roxanna Baldetti y al presidente Otto Pérez Morales, quienes renunciaron a sus cargos ante la presión de la opinión pública y las manifestaciones

Es importante precisar aquí que en este acercamiento a la corrupción se teje una noción de estructura *ex professo* y de acuerdo a las características de este fenómeno, a las que se adecuan los conceptos teóricos más amplios de estructura a los que se hace referencia en este apartado.

También es conveniente señalar que, a diferencia de la aplicación de la idea de estructura a cuestiones de justicia social, como muy acertadamente lo hace Iris Marion Young, en el caso de la corrupción no se puede hablar, al menos no completamente, de un trasfondo de “desventaja estructural involuntaria” (porque los actos corruptos pueden detectarse y castigarse) y tampoco se puede tratar a la corrupción como la descoordinación de los actos bienintencionados de un gran número de personas (ya que muchos de los actores que participan en la corrupción cuentan con herramientas para conocer, y de hecho conocen, las consecuencias dañinas de su proceder, además de que a menudo se organizan y coordinan en redes). En este sentido, se reitera la adaptación de la idea de estructura a los rasgos específicos del fenómeno de la corrupción y el distanciamiento del uso que del concepto de estructura se hace en las teorías de la justicia o en el abordaje de cualquier otro tema.

⁸ *Ibid.*, pp. 4-6.

ciudadanas. En declaraciones y entrevistas a los medios, el presidente y la vicepresidente señalaron con frecuencia que su actuación no había sido ilegal, puesto que las leyes de su país presentaban “vacíos” y no eran lo bastante claras sobre lo que se permitía o no hacer; de acuerdo con los dichos de estos funcionarios, el abuso de poder proviene de cierta ambigüedad en las normas que reglamentan la conducta de los servidores públicos por lo que, mientras este conjunto de leyes no sea del todo explícito, quienes detentan un cargo público se verán empujados por una fuerza irresistible a un proceder fraudulento. En palabras del propio ex presidente: “Aquí podríamos poner a monseñor y el pobre monseñor no podría controlar toda la corrupción que hay por el mismo sistema... Lo único que está haciendo el sistema es arrastrarnos y por mucho que hagamos, por el gobierno que llegue [sic] no va a poder, de verdad, no va a poder (...)”.⁹

Desde el discurso de estos funcionarios, la corrupción no consiste en una trasgresión a la ley, tampoco es un asunto de valores éticos o morales y mucho menos algo que atenta contra la legitimidad del poder cuando, según se ha argumentado a lo largo de este trabajo, la corrupción implica quebrantar estas tres cosas. Para Baldeti y Pérez Morales, es el sistema el que induce a la corrupción y el que la hace inevitable, y nada puede cambiar hasta que el propio sistema no se transforme. Ambos tienen razón al señalar que hay algo más allá de la ética personal que puede envolver en actos ilícitos a los integrantes del servicio público, una estructura que opera de forma casi “automática” y ante la cual parece no haber escapatoria; no obstante, para ellos, dicha estructura o “sistema” no es más que el entramado legal debilitado y mal construido. Es posible que haya huecos o inconsistencias en las leyes que permitan el abuso de poder por parte de algunas personas sin que se cometa un delito –lo cual de todas formas constituye un acto que mina la legitimidad del poder público y que cabe en la categoría de corrupción, de acuerdo con nuestro concepto—; pero en la normalización de conductas arbitrarias en los puestos públicos, en los cargos altos y bajos, están implicados también los significados sociales compartidos que sustentan la idea de que las personas que ocupan puestos del Estado pueden obtener recursos adicionales a los que estipulan las normas y reglamentos a costa del erario público y que, de no hacerlo (de no aprovechar las ventajas que los vacíos legales les otorgan), estarían actuando de

⁹ Ángel, Adriana, “La construcción retórica de la corrupción”, *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, núm. 132, agosto-noviembre de 2016, pp. 311, 319.

manera estúpida. Esta idea no sólo está detrás de las acciones del presidente y de la vicepresidente, sino también detrás de las acciones de funcionarios de menor o de muy bajo rango, en el caso de “La línea”, del personal de las aduanas que hizo el trabajo “sucio”, los que se benefician con ingresos extra aunque en una cantidad mucho menor que sus jefes.

Los recursos, por su parte (el segundo componente de la estructura), son cosas de cualquier tipo –humanas o no humanas, animadas o inanimadas— con algún valor también de cualquier tipo –positivo o negativo. Los recursos son la parte material de las estructuras, la forma en que éstas se manifiestan en el mundo, o bien, su “puesta en el acto” mediante lo propiamente físico. En síntesis, las estructuras no sólo son construcciones mentales o significados, también tienen un aspecto material –que puede incluir la destreza, el conocimiento o la fuerza física de las personas— el cual está dado por los recursos. Los recursos, entonces, se refieren a la incorporación de los esquemas en el mundo material, por tanto, ellos también “inculcan y justifican” a los esquemas o las disposiciones para interactuar de cierto modo en un medio social.¹⁰

En “La línea”, por ejemplo, el “conjunto de herramientas y bienes materiales” y humanos mediante los que se actualiza la “disposición para percibir y responder de ciertos modos” –para responder a la idea de que quien detenta un cargo estatal debe obtener ventajas personales a costa del erario público— está constituido por los aparatos y las líneas telefónicas, las propias conversaciones al teléfono, los mensajes que aluden a las transacciones ilegales y los códigos cifrados de comunicación detrás de ellos, la papelería gubernamental “alterna” que avala el pago de impuestos de determinados productos y el trabajo de los funcionarios aduanales. En casos de corrupción y de otras injusticias sociales, los recursos también justifican y reproducen los esquemas en el nivel de la desigualdad material: si el pequeño funcionario aduanero de “La línea” percibe un sueldo muy bajo y necesita más dinero para que su familia tenga un modo de vida decente, no pensará en que, a mediano o largo plazo, le conviene más la integridad ética de su comunidad política que encubrir los sobornos de empresarios de los cuales él obtendrá una compensación económica. Varios de estos servidores públicos podrían haberse implicado en “La línea” bajo la amenaza de despido u otro tipo de coerción, sin contar con los medios o la

¹⁰ Sally Haslanger, “But Mom, Crop-Tops Are Cute! Social Knowledge, Social Structure, and Ideology Critique” en *Resisting Reality. Social Construction and Social Critique*, Nueva York, Oxford University Press, 2012, pp. 415-416.

protección para denunciar. Aunado a ello, la formación profesional de estas personas podría ser tan básica que cuentan con pocas probabilidades de encontrar un trabajo con un salario similar o mayor al que perciben en el sector aduanero. Si bien los individuos poseen un margen de libertad, aunque estrecho, para decidir conforme a sus intereses críticos, las condiciones en las que se encuentran hacen que la vida aparezca ante ellos, más que como un desafío que merece la pena afrontar diestramente, como una jungla en la que deben abrirse paso para defenderse de depredadores más fuertes y sobrevivir. En todo caso, actuar según el modelo del desafío representa un costo muy alto, tanto en el plano moral como en el económico. En este sentido, su decisión, lejos de ser completamente libre, se ve constreñida por una serie de condiciones relativas a uno de los componentes de la estructura, los recursos, los que refuerzan ciertos significados, ideas y formas de pensar (esquemas).

De este modo, los esquemas culturales colectivos y la organización de recursos son interdependientes, en el sentido causal y constitutivo, y conforman una estructura sólo cuando se nutren y se implican mutuamente. Una estructura —una serie de conductas (prácticas) sujetas a esquemas (significados) que responden a recursos—, con sus dos elementos, está detrás del sistema social de la corrupción en un contexto en donde este comportamiento se ha vuelto común: se trata de la actuación hasta cierto punto “mecánica” de los ciudadanos que han interiorizado significados sociales que les permiten ser parte de la corrupción —valiéndose de recursos públicos y para acceder a otros (necesidades económicas o de estatus)—, sin poner en entredicho su sentido de ética o su probidad moral, y el respeto a las leyes.

La estructura de un sistema de corrupción opera en dos niveles. Por un lado, el de la “gran corrupción” o cohecho en altos rangos de puesto; ahí se alude de manera explícita a la falta de claridad en las normas y, de forma soterrada, se sostiene el parecer de que un alto funcionario que no se enriquece con dinero público es pusilánime; en concordancia con esta idea, se considera que a mayor cantidad recursos, mayor es el prestigio de una figura política. Por otro lado, en los casos de “pequeña corrupción”, “de rutina” u “honesta”, los ciudadanos actúan ya bajo el influjo de una costumbre aceptada al otorgar pequeños sobornos por un trámite o servicio al que no tendrían acceso de otra manera o, si lo tienen, resultaría mucho más costoso en tiempo y dinero que el valor de una “mordida”; o bien,

cuando los servidores públicos de bajo rango forman parte de una cadena de corrupción a fin de completar su sueldo o por instrucciones de sus superiores bajo la amenaza de despido.

Cabe señalar, no obstante, que detrás del funcionamiento de la estructura del sistema social de la corrupción, en los dos niveles en que opera, se encuentra una práctica – que a su vez abarca una serie de prácticas— denominada particularismo. El particularismo se define por “la distribución regular de bienes públicos sobre una base no universalista que refleja el reparto vicioso del poder dentro de esas sociedades”; en este caso, la relación del Estado con los individuos depende del sitio que ocupan en la escala social, por lo que la gente no espera ser tratada con justicia e igualdad por las autoridades públicas, sino en atención a su estatus: se espera, por tanto, sólo un trato similar entre las personas de la misma capa de la sociedad. Cuando la corrupción es estructural, es decir, los actos de cohecho son la norma y no la excepción, el modo de organización social se funda en el particularismo y “la cultura del privilegio”, dejando fuera los principios del universalismo – de la igualdad de trato y acceso a recursos sin importar el grupo o la clase a la que se pertenezca. En consecuencia, en los órdenes particularistas, los ciudadanos son mejor o peor tratados, o tienen mayor o menor acceso a bienes públicos, dependiendo de qué tan cerca o qué tan lejos se encuentren de los sectores o de las personas con poder; por esta razón, los individuos luchan entre sí por acercarse y ser acogidos por los grupos privilegiados, en lo que se ha llamado “particularismo competitivo” (una fase intermedia entre la organización política patrimonialista y la universalista) lo que, debido a la interiorización colectiva de la idea de trato desigual, resulta más plausible que esforzarse por transformar el vínculo Estado-ciudadanía. Alina Mungiu-Pippidi, quien ha estudiado la corrupción en países en vías de desarrollo, señala que en estas naciones –a diferencia de los países desarrollados en donde la corrupción se refiere a casos individuales de violación a la ley— la corrupción es un asunto eminentemente político que se relaciona con la forma en que se distribuye el poder. En los Estados en los que, pese a definirse como democráticos por la celebración periódica de elecciones, la modernidad –es decir, la definición clara de los ámbitos público y privado, y la justa distribución de bienes públicos entre ciudadanos

iguales como una de las metas del gobierno— no ha terminado de afianzarse, la administración pública sigue siendo considerada una fuente de extracción de rentas.¹¹

En resumen, la prácticas de la corrupción estructural son también las que prevalecen en un modo de organización particularista, apuntaladas por los esquemas que justifican a la “gran corrupción” —es válido usar recursos públicos para fines personales (aunque estos fines personales pueden ser causas políticas o públicas de cualquier tipo en beneficio de un individuo o grupo de individuos) y quien no lo hace es estúpido— y a la pequeña corrupción —hay que ser deshonesto para completar el ingreso familiar o acceder a un servicio. Los esquemas de estos dos niveles de corrupción se ponen en juego en busca de la obtención de recursos económicos, de estatus o de bienes públicos.

Una vez que se ha ejemplificado cómo suele funcionar la estructura del sistema social de la corrupción, con sus prácticas, esquemas y recursos, cabe hacer un par de aclaraciones. Primero, el que la conducta de los actores involucrados en actos de corrupción esté guiada en gran parte por significados sociales compartidos —esquemas culturales—, no quiere decir que las causas de la corrupción residan, fundamentalmente, en rasgos culturales de determinada sociedad, considerados éstos como “valores últimos”, permanentes y que marcan el destino del comportamiento colectivo. Es verdad que una parte de las estructuras está conformada por nociones, normas o ideas que, tras orientar durante un largo período la forma en que las personas se conducen, llegan a formar parte de la cultura de una sociedad; no obstante, aunque la estructura incide en la conducta y la convivencia de la gente, en las prácticas sociales, éstas a su vez moldean y transforman la estructura, pueden reconstruirla;¹² por su carácter dual (el que se discutirá en el siguiente apartado), la estructura no se opone a la agencia humana, por el contrario, la integra. De este modo, el aspecto cultural de la estructura no se refiere a “valores últimos” petrificados, sino a patrones cognitivos, habilidades, destrezas contenidos semióticos para interpretar la realidad que pueden ser subvertidos por instituciones y reglas que reclamen prácticas

¹¹ Alina Mungiu-Pippidi, “Corruption: Diagnosis and Treatment”, *Journal of Democracy*, vol. 17, núm. 3, 2006, pp. 86, 87, 91, 92.

¹² Sally Haslanger, “Ideology, Generics, and Common Ground”, MIT Open Access Articles, 2011, p. 19, <http://hdl.handle.net/1721.1/71766> [fecha de consulta: 2 de abril de 2018].

diferentes para, con el tiempo, inducir aprendizajes y nuevas pautas valorativas.¹³ Pero además del factor cultural, en el sentido antes descrito, la corrupción también debe explicarse tomando en cuenta otros elementos, algunos de ellos relacionados con la distribución de recursos materiales y políticos, como se ha argumentado aquí.

Lo importante de los esquemas culturales es que nos ayudan a subrayar que la corrupción estructural no consiste en una serie de prácticas subjetivas; en otros términos, las estructuras sociales no se encuentran sólo en la mente de las personas sino que son públicas, están hechas, aunque no nada más, de cosas materiales y son construidas por los individuos del modo como se crean objetos u artefactos.¹⁴ La parte no material de las estructuras, las disposiciones y significados no conscientes y no elegidos, mediante los cuales se decodifica y se procesa información para interactuar con otros, se refuerzan en la convivencia social formando “circuitos de retroalimentación”; por ello, la manera de desafiarlos no puede ser, o no sólo, con “intentos individuales” para corregir la forma de pensar, las creencias o los prejuicios que los ciudadanos ya han hecho suyos y que moldean su comportamiento ético. En la medida en que ciertas disposiciones y significados forman parte de la estructura de cualquier sistema social —ya que los esquemas “no son patrones personales y privativos de pensamiento, sino que son intersubjetivos y permutables en respuesta a nuevas circunstancias”—,¹⁵ el cambio en los conceptos y normas compartidos tiene que ser suscitado por acciones también de tipo estructural —que a su vez incluyan esquemas y recursos—, como actos contestatarios hacia la cultura imperante, la redistribución de recursos y,¹⁶ por lo que toca a la corrupción, prácticas universalistas, de respeto a las leyes y de no impunidad —lo cual implica, para atacar contenidos de significado muy enraizados en las sociedades con corrupción endémica, castigar la corrupción de personajes de todos los niveles de cargo y de todos los estratos sociales, en todos los casos y no sólo cuando se quiera cobrar revancha política. Los cambios en el

¹³ Nora Rabotnikof, “Corrupción política: definiciones técnicas y sentidos sedimentarios” en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, México, Siglo Veintiuno-ITAM-IFE, 2003, p. 54.

¹⁴ Sally Haslanger, “But Mom, Crop-Tops Are Cute! Social Knowledge, Social Structure, and Ideology Critique”, *op. cit.*, p. 417.

¹⁵ *Ibid.*, p. 414, En esta cita, Haslanger se refiere a lo que William H. Sewell piensa sobre los esquemas y que ella suscribe.

¹⁶ Sally Haslanger, “Social Structure, Narrative and Explanation”, *op. cit.*, p. 8.

plano de la estructura contribuyen a hacer más angosta la brecha entre ciudadanos y a que se vean entre sí como parte de un mismo proyecto político.

Una parte constitutiva de cómo los seres humanos representamos y ajustamos las prácticas sociales, es decir, de la forma en que “las pasamos al acto” y preservamos su funcionamiento, es la ideología. La ideología es, de acuerdo con Haslanger, “un elemento en un sistema social que contribuye a su sobrevivencia y es susceptible de cambiar mediante algunas forma de crítica cognitiva”.¹⁷ Al ser transmitida entre las personas y las instituciones por medio del lenguaje y otros ordenamientos simbólicos, la ideología repercute en cómo los individuos entienden su medio social y lo dotan de sentido. La ideología no es lo mismo que una creencia, se podría decir más bien que detrás de una creencia hay una ideología o que una creencia es un fragmento de ideología; mientras la creencia pertenece al ámbito de la actividad intelectual o cognitiva individual, la ideología se relaciona con la esfera de la experiencia o de lo vivencial, puede aparecer como “conocimiento práctico o de cómo hacer ciertas cosas” y a menudo se asoma por medio de lemas o dichos más o menos populares. En el caso de la corrupción, trozos de ideología que ayudan a la sobrevivencia de este sistema social son frases como “el que no transa, no avanza” o “un político pobre es un pobre político” –trozos de ideología también en un sentido despectivo, porque apoyan una clase de conducta que subordina a los sujetos—; este tipo de creencias “funciona para configurar un patrón de entendimientos y expectativas que refuerza el patrón de conducta”. Por el hecho de que la ideología opere en el terreno de las prácticas colectivas y no en la esfera individual, se convierte en un factor importante en la edificación y el reforzamiento de estructuras sociales, y es también por el carácter práctico y experiencial de la ideología que no es factible atacar estructuras únicamente tratando de cambiar modos de pensar subjetivos. Pero el que la operación de las ideologías y las estructuras no permanezca sólo a nivel de los juicios individuales también tiene una ventaja: muchas personas que se adhieren, por diferentes razones, a las prácticas sociales – que son ideológicas—, no comparten las creencias identificadas con la ideología que está

¹⁷ Ideología es un término con un significado de gran carga política y estrechamente vinculado al materialismo histórico de Marx y Engels, el cual argumenta que las ideas son moldeadas por las relaciones de producción, es decir, por lo que para ellos es el mundo material. Aquí se emplea este término únicamente con base en la definición que le otorga Sally Haslanger y que supone una forma de comprender, interpretar y reproducir medio social pero, al mismo tiempo, se refiere también a un conjunto de ideas transmitidas por el propio medio social.

detrás de esas prácticas (o de esas estructuras);¹⁸ este rasgo abre un espacio importante para el cambio, así sea paulatino, en las prácticas y en los elementos que componen la estructura. Por ejemplo, un estudio del impacto de algunos factores sobre el grado de corrupción en un país sostiene que cuanto mayor sean los estándares de masculinización en una cultura, es decir, la relevancia del ‘éxito material’ en oposición a la ‘calidad de vida’ —o, si se quiere, el interés volitivo contrapuesto al interés crítico—, más alto es el nivel de corrupción.¹⁹ Hay ciudadanos que, por cuestiones prácticas de ahorro de tiempo y dinero, han participado de la corrupción al dar una “mordida” a algún servidor público para que complete un trámite que les es indispensable; sin embargo, esto no quiere decir que estos ciudadanos compartan la creencia o trozo de ideología que exalta el éxito material a toda costa y que contribuye a la reproducción de una práctica estructurada como la corrupción.

Por último, con respecto a la primera aclaración, vale la pena añadir que a partir de nuestra lectura de Haslanger la ideología es un tipo particular de esquema que se identifica con ciertas formas de expresión lingüística —con las ambigüedades y desplazamientos del lenguaje— y con saberes prácticos relativos a la experiencia; si bien la ideología puede incluir a las creencias, comprende además actitudes, hábitos y “disposiciones más primitivas.” Una ideología puede ser muy notoria e impugnada casi de inmediato, o bien haber adquirido un carácter tan hegemónico que resulta invisible para quienes construyen con ella su “medio social”.²⁰

La segunda aclaración que pretendemos hacer se relaciona precisamente con la ideología en su sentido hegemónico —mientras más hegemónica menos consciente se es de ella y hay mayor dificultad para identificar actitudes y creencias— y la forma en la que llega a incidir en la intencionalidad de una acción. En el capítulo 1 se apuntó que la corrupción es una práctica de dominación en la que participa un funcionario público que interfiere, y que tiene la capacidad de hacerlo de forma deliberada, para estrechar el conjunto de opciones de las personas y afectar los resultados benéficos que se esperan de ellas. Hace un momento se indicó que los “patrones intersubjetivos de percepción, pensamiento y conducta”, es decir los esquemas, están incorporados a los individuos como

¹⁸ Sally Haslanger, “But Mom, Crop-Tops Are Cute! Social Knowledge, Social Structure, and Ideology Critique”, *op. cit.*, pp. 411-413.

¹⁹ Bryan W. Husted, “Wealth, Culture and Corruption”, *Journal of International Business Studies*, vol. 30, núm. 2, 1999, pp. 344-345.

²⁰ Sally Haslanger, “Ideology, Generics, and Common Ground”, *op. cit.*, pp. 3-5.

una serie de disposiciones para responder de cierta manera a escenarios específicos;²¹ también se apuntó que las personas no siempre son conscientes de actuar conforme a tales patrones y que, en general, la gente no elige la ideología y los significados socialmente compartidos –aunque sí puede ocurrir que alguien, de manera consciente, los identifique y decida no adherirse a ellos. Es más factible que esto último ocurra con los “esquemas de superficie” –que pueden ser reconocidos y transformados de manera más o menos fácil– que con “esquemas profundos” (o ideologías hegemónicas) –que penetran más hondo y son “relativamente inconscientes”. Los esquemas de la estructura de la corrupción normalmente son profundos. Pero, si esto es así, ¿tienen razón los estudiosos que afirman que las personas participan de la corrupción de forma intencional y conocen sus consecuencias?

No podemos afirmar que una acción corrupta, dentro de un engranaje de corrupción estructural, sea intencional en todos los casos, si entendemos como intencional “todo aquello que una persona hace porque quiere hacerlo”²² en un estado mental normal.²³ Hay situaciones en las que la corrupción es intencional y consciente, organizada en complejas redes de instituciones e individuos, aunque los involucrados no tengan conciencia de los esquemas, significados sociales e ideologías detrás de su conducta –si bien en muchos casos se percatan también de estos elementos. Por lo general, las élites políticas y económicas participan intencionalmente de “la gran corrupción”, son conscientes de sus actos y de sus consecuencias. Ellos tienen acceso a información completa –al menos, en mayor medida que los ciudadanos comunes–, así como al control y dirección del ejercicio del poder para sí mismos y sus subalternos; por estas razones, están mejor facultados que otros individuos para dotar de nuevos significados al uso del poder político, o para conservar los mismos contenidos simbólicos de dicho poder. Los comportamientos de “la gran corrupción” se acercan a la noción de “prácticas gruesas” de Haslanger, en las que los involucrados se saben responsables y, sobre todo, con la capacidad de orientar sus actitudes conforme a normas (y saben cuando no lo hacen). Cabe precisar que funcionarios de rangos bajos o ciudadanos fuera de los círculos de poder pueden implicarse de manera

²¹ Sally Haslanger, “But Mom, Crop-Tops Are Cute! Social Knowledge, Social Structure, and Ideology Critique”, *op. cit.*, p. 415.

²² Mark Platts, *Ser responsable. Exploraciones filosóficas*, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas/UNAM, 2012, p. 34.

²³ Bernard Williams, *Shame and Necessity*, Berkeley, University of California Press, 1993, p. 66.

intencional y consciente en acciones corruptas, pero sin el control de la autoridad y las decisiones.

Hay otros casos en los que la corrupción no es intencional, pero sí consciente, y otros más en los que no es ni intencional ni consciente; por lo común, ambos están relacionados con la “pequeña corrupción”. En el primer caso, corrupción no intencional pero consciente, alguien se involucra en actos de cohecho porque se ve obligado a hacerlo sin tener posibilidades de elegir, como en los ejemplos del funcionario cuyo trabajo está en riesgo o del ciudadano que necesita con apremio de un servicio, de modo que un gran número de personas incurren en este tipo de transacciones sin quererlo, sin un propósito negativo (más que el de sobrevivir en una sociedad corrupta). Este tipo de prácticas son las que mejor embonan con la idea de Haslanger de regularidades “robustas” —las que piden desvelar, como hallazgo epistemológico, lo que no se percibe de inmediato—, las que de hecho sustentan los fenómenos estructurales, porque aunque son interacciones que se han vuelto regulares y tal vez conscientes, quienes participan de la “pequeña corrupción” no tienen otra salida, por lo que las pautas que los guían difícilmente entran en la esfera de la intencionalidad —sobra decir que tampoco hay una revisión de los significados o esquemas culturales detrás de estos actos y expresiones. Vale la pena insistir, sin embargo, que la parte estructural de la corrupción no acaba de entenderse sin las prácticas “gruesas”, debido a que este problema implica intencionalidad en un sector de los participantes y marcadas relaciones de poder; así, aunque las prácticas “gruesas” no entran de forma directa en la composición de la estructura, sí determinan su dinámica y constituyen la referencia primordial de la trama explicativa, ya que detrás de ellas operan códigos de significado relativos a vínculos de poder, esquemas e ideologías en pos de recursos.

El segundo caso vinculado a la “pequeña corrupción”, la corrupción no intencional ni consciente, se puede ilustrar con un hecho real. Un grupo de periodistas se dio a la tarea de investigar 73 convenios que 11 dependencias del gobierno mexicano firmaron con ocho universidades públicas, en 2013 y 2014, para contratar distintos servicios; el dinero pagado por esos servicios —7 mil 670 millones de pesos— terminó en 150 empresas ilegales o inexistentes (“fantasma”), que nunca cumplieron con el trabajo asignado, y en la comisión desproporcionada con la que se quedaron las universidades por actuar de intermediarias. En este asunto, por ahora, lo que nos interesa en nuestro acercamiento a la corrupción no

intencional ni consciente es el papel de un personaje al que los periodistas llaman Francisco, a quien buscaban porque en la documentación aparecía como socio fundador de una empresa a la que Petróleos Mexicanos (PEMEX) había pagado 500 millones de pesos en contratos. Francisco, el presunto dueño, era en realidad conserje de una escuela en una ranchería de Tabasco y su domicilio se ubicaba la ranchería vecina, conformada por casas sin servicios básicos, como drenaje o luz. Este sujeto, usado como prestanombres, declaró que había firmado los documentos de creación de la empresa a petición de unos contadores que le pidieron su apoyo [“Y yo les hice el favor”] sin pagarle ni un centavo.²⁴ Se infiere de esta historia que Francisco nunca se enteró de lo que firmaba ni qué se perseguía con ello, participó de la corrupción de modo no intencional y, por supuesto, sin tener conciencia de sus actos —sin aparecer si quiera la pregunta sobre lo correcto o incorrecto—, con el ánimo nada más de hacer un favor a personas, tal vez, influyentes. La parte inconsciente de la acción de Francisco no se encuentra sólo en el desconocimiento fáctico de lo que en realidad sucedía, sino en lo inasible de los esquemas detrás de su decisión: sentirse inferior y vulnerable ante figuras de autoridad que pudieran, en el peor de los casos, perjudicarlo si no colaboraba, en el mejor, devolverle el favor.

Una categorización sobre la intencionalidad en la corrupción, como la que hemos sugerido arriba con fines didácticos, puede no estar exenta de matices y zonas difusas, pero nos permite afirmar que la intencionalidad se marca mejor en la “gran corrupción” y menos en la “pequeña”. Esto no quiere decir, como se argumentará en breve, que la corrupción no intencional no deba ser sancionada.

Es importante hacer notar que quienes detonan la corrupción estructural, involucrándose de forma intencional y protegidos por su posición de poder, buscan explicar el fenómeno, o hacer que se interprete, como un conjunto de acciones involuntarias, e incontrolables, de cierta forma casuales, y no como producto de una serie de intervenciones arbitrarias y deliberadas de su parte, respaldadas por cierta ideología y apoyadas en un reparto marcadamente desigual de recursos que hace a la gente inerte a la dominación. La dimensión estructural del problema, por un lado, vuelve muy complicado identificar las acciones premeditadas y a los causantes de dichas acciones, y de ello se aprovechan los

²⁴ Nayeli Roldán, Miriam Castillo y Manuel Ureste, *La estafa maestra. Graduados en desaparecer el dinero público*, México, Temas’ de hoy, 2018, pp. 18-19, 27-29.

participantes y cómplices de la “gran corrupción”; por otro lado, la capacidad de funcionarios medianos o pequeños, o de ciudadanos comunes, para decidir sobre su participación en actos corruptos casi desaparece debido a la carencia de recursos objetivos o medios cognitivos que protejan tal elección. En este sentido, los rasgos estructurales de la corrupción la convierten en un asunto de “interferencia viciada” y no sólo de interferencia arbitraria.

Hay que recordar una vez más que la corrupción —no todavía la corrupción estructural—, que comprende actos más o menos aislados e identificables, es, desde el mirador republicano, una práctica de dominación estatal debido a que por su conducto un funcionario público interfiere de forma arbitraria en las opciones de las personas; la arbitrariedad de la intervención radica en que la voluntad caprichosa del decisor no toma en cuenta las necesidades ni los intereses de la gente, y con frecuencia tampoco sus derechos. Trasladada la idea de arbitrariedad a la corrupción, en virtud del desvío deliberado de recursos públicos a fines particulares, se priva a los individuos de los medios materiales para alcanzar sus propias metas, se obstaculiza el desarrollo de sus habilidades para elegir entre un mayor número de opciones (y poderlas, en efecto realizar), se reduce la gama de opciones entre las que pueden elegir o, simplemente, se cancelan sus derechos básicos. En la corrupción no hay un control efectivo sobre las decisiones u acciones de las autoridades que trabajan en nombre del Estado, de modo que éstas pueden frustrar o limitar, de manera perjudicial e intencionada, las posibilidades de los ciudadanos en determinado orden de cosas; ello trae como resultado una amplia diferencia de poder entre los actores gubernamentales y el resto de la población.

Al vínculo de dominación del Estado hacia los ciudadanos que se establece en cualquier acto corrupto, la interferencia arbitraria, se agrega un elemento más de dominación en los casos de corrupción estructural: la “interferencia viciada”. Esta clase de interferencia se define como la operación constante de múltiples interferencias arbitrarias las cuales, con sus autores, se difuminan mediante los esquemas dominantes y un sistema generalizado de desigualdades; los esquemas dominantes y la desigualdad de recursos, a su vez, propician que un gran conjunto de personas fuera de los grupos de poder políticos o económicos se encuentren en una situación material o de acceso a servicios y derechos desventajosa, o bien, cuenten sólo con información parcial e imprecisa para determinar su

papel al confrontarse con algún acto o posible acto de corrupción.²⁵ La interferencia viciada no es fácil de identificar porque está inmersa en un discurso de pretendida buena voluntad y corrección por parte de actores en posiciones de poder y porque, además, se presenta en un entorno que en apariencia otorga libertad de elección a los ciudadanos por igual.²⁶

Mientras en los casos de interferencia arbitraria se pueden reconocer de manera relativamente directa acciones y sujetos específicos de la corrupción, la interferencia viciada intenta enmascarar acciones y responsables últimos con la ideología política (esquemas) y con las condiciones sociales (recursos) detrás de la corrupción estructural; es así que la responsabilidad —y la culpa— de actores individuales se disuelve en la interiorización generalizada de estas prácticas, en una suerte de “mano invisible” que distribuye al azar las oportunidades para corromperse o ser corrompido. Al tratarse de un fenómeno estructural, la carga de intención y el conocimiento de las consecuencias negativas de un proceder corrupto quedan matizados, oscurecidos o casi borrados por un significado neutro (es una costumbre pagar un monto extra por un trámite al burócrata de ventanilla) o positivo (es muy listo el que se beneficia de la corrupción) de esta conducta en determinada sociedad.

Un acto o una cadena de actos corruptos pueden encontrarse inmersos en un contexto de corrupción estructural, en un ámbito de significados particularistas y de desigualdad de recursos. Y como la interferencia arbitraria, la interferencia viciada expresa también una profunda diferencia de poder entre el Estado y los ciudadanos comunes. El caso de “La línea” forma parte de un régimen de corrupción estructural descubierto y castigado en virtud de una coyuntura inédita en Guatemala: la irrupción de protestas en las calles y plazas públicas —bajo el lema “#RenunciaYa”— convocadas mediante redes sociales por un sector de la población compuesto principalmente por jóvenes ciudadanos de clase media, al que se fueron sumando otros sectores de la sociedad, apoyados en las investigaciones de la

²⁵ De acuerdo con Mark E. Warren, la corrupción contribuye al deterioro de “una norma general de la democracia”: la “inclusión empoderada” (*empowered inclusion*). Esto significa que la corrupción funciona como vía de exclusión aleve de las ventajas de la democracia —en términos políticos y económicos— de ciertos sectores de la población. “What Does Corruption Mean in a Democracy?”, *American Journal of Political Science*, vol. 48, núm. 2, 2004, p. 332.

²⁶ El concepto de interferencia viciada encuentra inspiración en lo que Philip Pettit denomina “impedimentos viciados” (*vicious hindrances*), los que consisten en una afectación indirecta a la “capacidad presupuesta” de las personas de materializar sus decisiones o su voluntad. *On the People's Terms. A Republican Theory and Model of Democracy*, Cambridge, NY, Cambridge University Press, 2012, p. 38.

CICIG.²⁷ “La línea” revela un conjunto de actos de corrupción en los que funcionarios públicos de muy alto nivel interfieren de forma arbitraria para el perjuicio de los ciudadanos: los recursos que el Estado recaudó por impuestos aduanales disminuyó y, con ello, los servicios o la calidad de los servicios que el gobierno debía proporcionar con esos ingresos; de este modo, se afectaron los intereses, las opciones y los derechos de las personas de manera unilateral. Vale la pena subrayar que si bien en apariencia el pequeño burócrata aduanal involucrado en “La línea” se beneficia de la corrupción, los dividendos que de ella obtiene son minúsculos en comparación con los de autoridades de tan elevada jerarquía como el presidente y la vicepresidenta (quienes tal vez no hayan recibido recursos monetarios sino la ventaja de construir alianzas con un sector empresarial que pudiera apoyar un proyecto político): desde un punto de vista más amplio, las opciones de los subordinados en realidad se ven limitadas, pues se frustran las posibilidades de mejores salarios y condiciones de trabajo, así como la inversión en infraestructura y valores que, en el futuro, traerían consecuencias favorables para su calidad de vida.

“La línea”, sin embargo, no se trata sólo de un caso de corrupción e interferencia arbitraria; esta serie de incidentes se enmarcan en un espacio de corrupción estructural en el que imperan significados y códigos particularistas en las altas esferas de poder —y que se transmiten a servidores públicos de menor rango y a la población— que justifican la apropiación de recursos estatales para fines personales;²⁸ basta recordar el discurso del ex presidente Pérez Morales en el que expresa ser víctima de una fuerza irreconocible que lo empuja a la corrupción —sin hacerse cargo de su propia capacidad de agencia para cambiar ciertas prácticas y de su sentido de discernimiento moral— y de una trama cultural —entendida la cultura, aquí sí, como “valores últimos”, permanentes y determinantes— que

²⁷ Edelberto Torres Rivas, “Guatemala: la corrupción como crisis de gobierno”, *Nueva Sociedad*, núm. 257, julio-agosto de 2015, p. 5.

²⁸ Además del caso de “La línea”, la CICIG denunció en 2015 que el presidente del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el teniente coronel Juan de Dios de la Cruz Rodríguez —amigo cercano del presidente Pérez Morales— operó el desvío de 15.2 millones de dólares en un contrato firmado con la Droguería PISA, lo que, se presume, ocasionó la muerte de 17 pacientes renales.

En ese año, la CICIG denunció también los negocios de jefes de la Policía Nacional Civil con siete empresas fantasma; la noticia de que la policía esté involucrada en asuntos de corrupción parece ser, por desgracia, algo cotidiano en ese país.

En junio, el Congreso guatemalteco nombró a una comisión para investigar al presidente Pérez Molina, cuyos integrantes se eligieron por sorteo; sin embargo, el diputado Baudilio Hichos, al frente de esa comisión, fue denunciado por “operar una red de nepotismo en una zona oriental de país”, por lo que tuvo que renunciar a dirigir la comisión.

Ibid., p. 7.

el sistema legal no ha logrado contraatacar. Así, en el caso guatemalteco, los jerarcas del gobierno pretendían seguir diluyendo su responsabilidad en los subterfugios creados por la interferencia viciada.

2. La responsabilidad de los agentes por la corrupción estructural

En este apartado se quiere responder a la pregunta por la responsabilidad de los actores insertos en un medio social de corrupción estructural, ya sea que participen directamente de ella, o no. En principio, se podría pensar que si una estructura trabaja con esquemas muchos de los cuales son profundos, difíciles de identificar y de extirpar, las personas se encuentran atrapadas en una red de significados sin el poder de modificar los contenidos, por más que no compartan las creencias detrás de la ideología que sostiene determinado sistema social o prácticas. Hemos señalado que las estructuras moldean las prácticas de los individuos —que las estructuras son las propias prácticas sociales—, no obstante, las prácticas de las personas también conforman estructuras, las reproducen y podrían llegar a modificarlas. Es así que las estructuras son tanto el vehículo de las prácticas que componen los sistemas sociales, como el efecto de éstas. Con base en esta idea, se puede afirmar que los agentes y las estructuras no son independientes, sin embargo, su vínculo no es el de un dualismo (dos principios separados), sino el de una dualidad (dos caracteres en una misma entidad) —lo que Giddens denomina “dualidad de la estructura”.²⁹ De acuerdo con esta sentencia, en contextos de fuerte constreñimiento social, en el que pareciera que los individuos ‘carecen de opción’, la acción no se diluye del todo, es decir, el individuo no deja de ser agente, no deja de “ejercer alguna clase de poder”;³⁰ en otras palabras, la estructura no equivale a un impulso de la naturaleza o a una suerte de tracción mecánica que impele a las personas a actuar de determinada manera, aunque algunos quieran justificar su propia conducta con este argumento —recordemos las declaraciones de los jefes del Ejecutivo en el caso guatemalteco.

La dualidad de la estructura se expresa en la relación entre dos formas de concebir la capacidad de un agente de desplegar de manera reiterada una serie de “poderes causales”,

²⁹ Sally Haslanger, “But Mom, Crop-Tops Are Cute! Social Knowledge, Social Structure, and Ideology Critique”, *op. cit.*, p. 404. Anthony Giddens, *Central Problems in Social Theory. Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 1979, p. 69.

³⁰ Anthony Giddens, *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, *op. cit.*, p. 15.

o sea, de interferir en un estado de cosas con el objeto de influir en su curso, o bien, de influir sobre un poder desplegado por otros. La primera forma de comprender el ejercicio del poder —la “aptitud” de hacer un diferencia— es como “intención o voluntad” para apuntar a y alcanzar ciertas metas; la segunda forma es ver el poder como algo inmerso en la sociedad e inherente a ella. La conexión entre ambas nociones —el poder está en cualquier tipo de acción y no sólo en la que busca intereses “sectoriales”—, así como la idea de que el poder implica relaciones de autonomía y dependencia entre actores sociales, las cuales ofrecen opciones para que el “subordinado” influya sobre su “superior”, es un rasgo medular de la dualidad de la estructura.³¹

Esta hipótesis de la dualidad se enlaza con la idea de que en realidad no hay ninguna división o dicotomía entre la responsabilidad personal y las causas estructurales de un fenómeno, ya que entender a fondo cómo funciona un sistema social requiere tomar en consideración ambas cosas: la estructura que configura las prácticas de las personas y los individuos que con sus prácticas moldean a su vez dicha estructura. En su propuesta sobre el tipo de responsabilidad que los integrantes de una sociedad deben asumir por cuestiones de injusticia social, Iris Marion Young señala que en los debates teóricos la responsabilidad personal se encuentra vinculada únicamente al trabajo y a la familia, con lo que se considera a los individuos responsables sólo de mantener una ocupación remunerada para sostenerse a sí mismos y a sus dependientes, sin la ayuda de otras personas o de las instituciones del Estado. Este enfoque individualista y autosuficiente se ciñe a una esfera muy limitada que excluye la responsabilidad por la gente con la que uno participa en distintos procesos sociales. Desde el punto de vista de Young, los individuos deberían considerarse responsables no sólo por las secuelas de sus decisiones y acciones, sino también por los efectos de los procesos sociales de los que toman parte;³² si bien esta manera de enfocar la responsabilidad fue pensada para temas relativos a la justicia social —pobreza, discriminación, bienestar—, la utilidad y pertinencia de retomarla para examinar la responsabilidad por la corrupción estructural radica en que se hace cargo del papel del individuo por las relaciones de poder en la sociedad —y en particular, de la diferencia significativa de poder entre el Estado y los ciudadanos—, las que son producto de una

³¹ *Ibid.*, pp. 14-16.

³² Iris Marion Young, *Responsibility for Justice*, Nueva York, Oxford University Press, 2011, pp. 10-11, 39. (Versión en español: *Responsabilidad por la justicia*, Madrid, Morata, 2011).

práctica social de dominación, como la corrupción. La cuestión a responder, entonces, es cómo pueden los agentes que no se involucran de manera directa en transacciones corruptas ser responsables de la corrupción en un sentido estructural; al respecto, la responsabilidad por la corrupción permanente y extendida para los no involucrados en forma causal directa se explica sólo en términos de responsabilidad política.

Antes de abordar de lleno la responsabilidad política, cabe hacer algunas aclaraciones sobre la diferencia entre culpa y responsabilidad. Con base en una cuidadosa lectura y análisis del texto de Hannah Arendt, *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil* —obra que examina el problema de la culpa por el exterminio masivo de judíos en la Alemania nazi—, Young retoma la preocupación de esta filósofa por distinguir entre las nociones de culpa y responsabilidad. La importancia de ello reside en que en los acontecimientos sociales y políticos que provocan graves daños a un gran número de personas y que son orquestados por una enorme y compleja maquinaria burocrática —como el holocausto judío— se diluye la culpa de actores específicos en medio de una masa de personas que colaboraron activa o pasivamente. Por esta razón, Arendt señala que el sentimiento de culpa que muchos jóvenes alemanes afirmaban tener en la segunda mitad del siglo XX por la política del Tercer Reich es superfluo —“un ‘sentimentalismo barato’ en lugar del trabajo más difícil y peligroso de la política”—, ya que la culpa extendida a la población en general termina por absolver a los verdaderos culpables —los que planearon y/o ejecutaron el agravio.³³ De igual forma, en un entorno de corrupción endémica hay culpables concretos en cada acto de este tipo —quienes deberían ser identificados y juzgados como tales—, por más que se piense que todos los miembros de esa sociedad contribuyen, a su manera, a preservar ese estado de cosas.

La culpa, de acuerdo con Young, se avoca a las acciones personales e individuales de los agentes: se les condena por su conducta particular; esta autora no vincula la culpa con algún tipo de responsabilidad. De acuerdo con Bernard Williams, una noción general de responsabilidad se integra de cuatro elementos básicos: 1) causa: la acción de alguien ha provocado efectos perjudiciales, 2) intención: quería originar o no dichos efectos, 3) estado: si el estado mental de la persona cuando ocasionó tales efectos era normal o no, y 4) respuesta: sólo a la persona que produjo tales efectos le corresponde compensarlos. De

³³ *Ibid.*, p. 85.

entre los distintos conceptos de responsabilidad, cada uno organiza y combina de diferente manera estos cuatro elementos, sin que haya una forma correcta de enlazarlos, interpretarlos o poner un énfasis en alguno de ellos.³⁴

A fin de ser congruentes con la perspectiva republicana que ha guiado nuestro análisis, en la discusión por la responsabilidad en un escenario de corrupción estructural adoptaremos el enfoque de Philip Pettit. Antes de perfilar el carácter de la responsabilidad política, se explicará en qué consiste la responsabilidad *a secas* para después indicar por qué, desde nuestro punto de vista, detrás de un acto directo de corrupción —que implica culpa— hay responsabilidad en un sentido lato, aunque con ciertos matices que dependen de las tareas de las personas involucradas de acuerdo con la posición social que ocupan.

Según Pettit, atribuir responsabilidad, “en un sentido relevante”, significa que un agente “es candidato a ser culpable” si lo que hizo es “algo malo” y “candidato a la aprobación y el encomio” si lo que hizo es “algo bueno”; en este sentido, asignar responsabilidad a alguien no es algo que se limite solamente a identificar su papel como agente causal de un resultado. Si bien Pettit reconoce que con la responsabilidad se crea una suerte deuda con los afectados que exige al menos una explicación, el núcleo de la responsabilidad no radica en endosarla, es decir, en culpar a alguien por una mala acción o aprobarlo por una buena, sino que lo interesante de la responsabilidad se encuentra un paso antes de atribuirle: en pensar que un individuo es responsable cuando, a juicio nuestro, “la persona satisface las condiciones suficientes para ser candidato a la culpa o la aprobación”, esto, una vez que se evaluaron las consideraciones por las cuales alguien es merecedor de alguno de estos señalamientos.³⁵

La responsabilidad *a secas*, que a partir de este momento denominaremos responsabilidad simple, entonces, se atribuye por una acción específica —no por un estado de cosas— y, más que enfocarse en señalar al causante de un efecto, se orienta a elaborar un breve ejercicio de análisis para resolver si alguien tenía las condiciones necesarias para ser culpado o elogiado por tal efecto, o bien, se enfoca en el debate sobre “lo que hace que un agente merezca ser considerado responsable”.³⁶ Aunque en la responsabilidad simple en su vertiente negativa hay culpa, Pettit insiste en que la responsabilidad gravita propiamente

³⁴ Bernard Willimas, *op. cit.*, p. 55.

³⁵ Philip Pettit, “Responsibility Incorporated”, *Ethics*, vol. 117, núm. 2, 2007, pp. 173-174.

³⁶ *Ibid.*, p. 174.

en apartar por un momento la culpa y entender los motivos de fondo –las circunstancias, las fallas institucionales, entre otros factores relativos al medio o al carácter del sujeto en conexión con el medio— que condujeron a determinada acción o sus consecuencias –en un acto digno de elogio, implica entender cómo a pesar de un contexto adverso, alguien actuó de forma correcta; en este caso, la responsabilidad se atribuye en un sentido positivo, por haber evitado un daño o haber sorteado la culpabilidad. Una noción de responsabilidad desde este ángulo cumple una función evaluativa, ya que indica si una conducta fue buena o mala tras el estudio del contexto, es decir, alude a una responsabilidad de corte “histórico”.³⁷ En el ejercicio de análisis para determinar si alguien es candidato a imputársele responsabilidad, deben tomarse en consideración los siguientes tres factores:³⁸

1. El significado normativo: el agente se enfrenta a una elección moral o “normativamente significativa” que implica “la posibilidad de hacer algo bueno o malo, correcto o incorrecto.”

2. La capacidad de juicio: desde el lugar en que se encuentra, el agente es capaz de comprender determinada situación y puede tener acceso a la evidencia necesaria para hacer “juicios normativos” acerca de las opciones que se le presentan. Es importante resaltar que, en este punto y habiéndose cubierto satisfactoriamente el primero, quien se encuentra en la disyuntiva de ser partícipe o no de la corrupción, tras tener la posibilidad de entender el escenario y evaluar la evidencia y las alternativas, debería determinar no involucrarse.

3. El control relevante: en este punto, la elección del agente es en verdad el resultado de su voluntad y de su ámbito de control, o bien, el individuo “tiene el control necesario para [ser capaz de] escoger entre distintas opciones” sobre la base de juicios normativos.

Tanto la culpa como la responsabilidad simple giran en torno al “yo”, razón por la cual se corresponden con el ámbito de lo moral y lo jurídico, y ambas se atribuyen por actos específicos;³⁹ no obstante, vale la pena insistir, mientras que la culpa se inclina en mayor medida a la causa y la sanción, la responsabilidad simple conlleva una labor evaluativa del entorno que condujo al individuo a una cierta acción.

³⁷ Peter Cane, *Responsibility in Law and Morality*, Portland, Oregon, Hart Publishing, 2002, p. 57.

³⁸ Philip Pettit, *Group Agency. The Possibility, Design, and Status of Corporate Agents*, Nueva York, Oxford University Press, 2011, p. 155.

³⁹ Iris Marion Young, *op. cit.*, p. 78.

Por su parte, la responsabilidad política se refiere a la capacidad de un individuo o conjunto de individuos —un grupo, una nación, un corporativo— para reconocer públicamente o declarar ante los otros cuáles han sido sus acciones u omisiones para que el mundo se encuentre en determinado estado de cosas. A diferencia de ser culpable o responsable *tout court*, para ser responsable en el plano político no se necesita haber participado directamente en alguna acción, tan sólo se requiere que los agentes “[apoyen] de forma activa o pasiva a los gobiernos, instituciones y las prácticas que impulsan a cometer crímenes y actos perversos.”⁴⁰

La responsabilidad política, según puntualiza Young con fundamento en Hannah Arendt, “recae sobre las personas que no han cometido las faltas”, se refiere a la responsabilidad de los ciudadanos por injusticias ‘ordinarias’ que ocurren de manera cotidiana y que con frecuencia sientan las bases para otros actos de abuso. En sus palabras:

Esta responsabilidad recae sobre los miembros de una sociedad en virtud del hecho de que son agentes morales conscientes que no deberían ser indiferentes ante el destino de otros y del peligro que los Estados y las instituciones organizadas a menudo representan para algunas personas. Esta responsabilidad es en gran parte inevitable en el mundo moderno, porque participamos y habitualmente nos beneficiamos de la función de estas instituciones. El significado de [la] responsabilidad política es progresista. Uno tiene la responsabilidad siempre, ahora respecto a los eventos actuales y también de sus consecuencias en el futuro. Estamos en condiciones de tenerla y esta realidad implica el imperativo de asumir la responsabilidad política. Si vemos injusticias o crímenes cometidos por las instituciones de las que formamos parte, o creemos que dichos crímenes se cometen, tenemos la responsabilidad de intentar pronunciarnos en contra, con la intención de movilizar a otros que se opongan, y actuar juntos para transformar las instituciones para que fomenten mejores fines. En este sentido, la responsabilidad política es progresista; significa adoptar una postura y asumir una responsabilidad para ser político.⁴¹

La responsabilidad política, aunque se asemeja al concepto ético de responsabilidad objetiva, posee otros rasgos importantes que la distinguen de esa noción; detrás de la responsabilidad objetiva, como de la responsabilidad política, está la idea de que “los miembros de una sociedad pueden ser responsables por las consecuencias negativas no intencionadas e incluso imprevistas de políticas, instituciones, prácticas y estructuras

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 91-92.

⁴¹ *Ibid.*, p. 92.

sociales que esos miembros al menos mantienen, si no es que promueven activamente”.⁴² No obstante, como se observa a partir de las palabras de Iris Marion Young, ejercer la responsabilidad política quiere decir tomar participación, con otros individuos, en acciones públicas dirigidas a intervenir y transformar un orden social como ciudadanos⁴³ —lo cual dista de apegarse a “los intereses o deseos de los funcionarios del Estado en sus funciones burocráticas”—;⁴⁴ este rasgo de orden propiamente político escapa a la responsabilidad objetiva, ya que el adjetivo político alude al “compromiso comunicativo público con otros con el objeto de organizar nuestras relaciones y coordinar nuestras acciones de manera más justa”.⁴⁵ Así, en términos ideales, la responsabilidad política es una constante de la cual los integrantes de una sociedad no deberían abdicar; sin embargo, tratar la responsabilidad política como un deber implica, según diversas opiniones, estándares de actuación muy elevados y exigencias normativas que contados individuos pueden cumplir. Con frecuencia se argumenta que no son pocos los escenarios en los que la responsabilidad política sencillamente no se puede asumir, como por ejemplo, en los casos de corrupción estructural, en donde las personas se sienten atrapadas ante un fenómeno que las rebasa pues no pueden hacer nada ellas solas para cambiar la forma de relación entre el Estado y la sociedad y, de intentar hacerlo, podrían poner en riesgo algún bien valioso. La respuesta a esta objeción es que el concepto de responsabilidad política —según enfatiza Young— no propone la acción aislada de los sujetos, por el contrario, señala que un cambio en las instituciones o en el modo en que operan los cargos de poder sólo tendrá lugar mediante la acción conjunta y organizada de varias personas; aún así, es verdad que hay quienes poseen mayores recursos y herramientas para dirigir o insertarse en la acción colectiva, como se analizará en breve.

A continuación se muestra un recuadro con la síntesis de los conceptos de culpa, responsabilidad simple y responsabilidad política que puede ser de utilidad para discutir el papel de estas tres ideas en el examen de la corrupción y de la corrupción estructural.

⁴² Mark Platts, *op. cit.*, p. 189.

⁴³ Esto incluye también incentivar, a nivel colectivo, la crítica y transformación de actividades individuales cotidianas, aparentemente inofensivas, que provocan el sufrimiento de otros. Jacob Schiff, “Confronting Political Responsibility: The Problem of Acknowledgment”, *Hypatia*, vol. 23, núm. 3, julio-septiembre de 2008, p. 113.

⁴⁴ Iris Marion Young, *op. cit.*, p. 89.

⁴⁵ Iris Marion Young, “Responsibility and Global Justice: A Social Connection Model”, *Social Philosophy and Policy*, vol. 23, núm. 1, 2006, p. 123.

	Definición	Esfera de atribución	Ámbito de aplicación
Culpa	Condena por una conducta particular reprobable.	una acción específica	moral y jurídico
Responsabilidad simple	Ejercicio de análisis por el cual se evalúa si alguien satisface las condiciones para ser considerado merecedor de culpa o aprobación (responsable en sentido negativo o positivo).	una acción específica	moral y jurídico
Responsabilidad política	Capacidad para reconocer públicamente las acciones u omisiones individuales en injusticias ordinarias y de participar con otros para transformar determinado orden social.	un estado de cosas	político y social

Para finalizar con el tema, apoyados en una tipología propuesta por Young sobre las formas de relación de los individuos con un crimen realizado desde el Estado,⁴⁶ se muestra cómo se aplican a la corrupción las nociones de culpa, responsabilidad simple y responsabilidad política de los agentes en cuatro rubros:

- 1) Los que son culpables de una transacción corrupta (en el plano moral y jurídico).
- 2) Los que evitan ser culpables (en el plano jurídico) mediante actos morales.
- 3) Los que no son culpables, pero sí tienen responsabilidad política.
- 4) Los que se hacen cargo de su responsabilidad política.

1) Los que son culpables de una transacción corrupta (en el plano moral y jurídico).

Son los individuos que participan directamente en un acto de cohecho y cuyo trabajo a menudo forma parte de una red de corrupción. Aquí no cuenta la valoración ética detrás de las intenciones del sujeto —no importa si había maldad o el propósito de causar algún daño—, sino la “consecuencia objetiva de sus actos.”⁴⁷ Quienes cometen este delito o contribuyen directamente con sus acciones a este agravio deben ser juzgados por las instancias de justicia que correspondan y atenerse a la sanción que se disponga para ellos.

Cabe precisar que si bien cualquier persona involucrada en un acto de corrupción es culpable, no puede adjudicarse a todos los participantes el mismo grado de responsabilidad; el nivel de responsabilidad de cada uno depende de su posición en la sociedad y en la jerarquía de cargos y puestos, ya que esto determina en qué medida el individuo, al enfrentarse a una elección moral (significado normativo), cuenta con información suficiente para evaluar las opciones (capacidad de juicio) y, finalmente, decidir sin verse coaccionado

⁴⁶ Iris Marion Young, *Responsibility for Justice*, op. cit., p. 81.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 82.

por autoridad alguna o por su propio contexto (control relevante). Una vez hecha esta reflexión, podrá determinarse si un agente tiene responsabilidad simple (en este caso, en un sentido negativo): es probable que a algunos implicados en la corrupción no pueda adjudicárseles responsabilidad pero, aún así, son culpables y merecedores de una sanción, aunque ésta se reduzca sensiblemente en razón de un entorno adverso para desplegar su capacidad de juicio y el control relevante. En virtud de estas consideraciones, distinguimos tres tipos de culpabilidad, en situaciones de corrupción estructural, vinculadas con el grado de responsabilidad de los actores: 1.1) de la gran corrupción, 1.2) del burócrata medio u “hombre de familia” y 1.3) de la pequeña corrupción.

El primero de estos tipos de culpabilidad, el de la gran corrupción, se refiere a funcionarios de muy alto nivel que maquinan estrategias complejas para beneficiarse de los recursos públicos, incluso si está de por medio la vida o la integridad de otras personas. Quienes ostentan poder y deben tomar una decisión moralmente significativa (significado normativo) se encuentran situados en la mejor posición para tener acceso a los elementos que les permitan entender y apreciar el escenario (capacidad de juicio), por tanto, tienen el control para elegir (control relevante) porque son ellos quienes definen, en última instancia, las políticas, las reglas, y el sentido de su conducta y la de sus subordinados. No obstante, los poderosos no sólo son afortunados por su amplio acceso al conocimiento, sino también por una especie de “ignorancia privilegiada” resultado de un conjunto de “vicios cognitivos” que las élites desarrollan para protegerse. De acuerdo con José Medina, quienes llegan a afinar una actitud epistémica denominada “sujeto ignorante activo” han participado afanosamente en la creación de mecanismos de defensa para crear y mantener bloques de ignorancia que los ayudan a mantener sus fueros. Este autor afirma que los sujetos deberían poseer o esforzarse por poseer un conocimiento mínimo de ellos mismos, de los otros y del mundo que habitan para poder asumir la responsabilidad, epistémica, ética y política de sus actos; en condiciones de injusticia social, sin embargo, los más desfavorecidos deben hacer un esfuerzo mayor por alcanzar este conocimiento mínimo de su entorno, ya que con frecuencia no cuentan con los medios para desafiar cierto orden de cosas o formular ciertas interrogantes y, por su parte, las capas privilegiadas trabajan en la construcción de un velo de neblina para ignorar su lugar en la jerarquía política y social, la responsabilidad atingente a ella, y los efectos de su conducta sobre otras personas. Es por eso que la

ignorancia socialmente producida y la irresponsabilidad que la acompaña, ambas producto de injusticias sociales, son propias de contextos y posiciones sociales específicas. Los altos mandos de la corrupción desarrollan lo que Medina llama “ignorancia de primer orden”, a nivel del objeto, es decir, la falta de reconocimiento de su relación con otras personas (las cuales se vuelven irrelevantes) más allá de sus círculos cercanos y, posteriormente, la “ignorancia de segundo orden”, a un meta-nivel, por la cual no consiguen registrar su propia insensibilidad hacia otros.⁴⁸ Esta distorsión cognitiva creada —y sostenida por esquemas de superioridad de clase— impide que en la comisión de un acto de alta corrupción se consideren las afectaciones a la gente que está fuera de la órbita de poder; además, permite invisibilizar la corrupción apelando a argumentos de no transgresión de la legalidad —como en el caso guatemalteco— sin querer reconocer el daño a la legitimidad. Puede que muchos de estos procesos de montaje de la ignorancia sean inconscientes, pero eso no importa, porque de todas maneras constituyen procesos de “ignorancia culpable” por los cuales los individuos “deberían sentirse responsables” —en el examen de las condiciones de responsabilidad simple, pasan la prueba— y rendir cuentas.⁴⁹

El segundo de los tipos de culpabilidad por la corrupción estructural, del burócrata medio u “hombre de familia”, implica a funcionarios de nivel medio o medio bajo que se ven involucrados en esta práctica para conservar su empleo y mantener cierto estatus, son personas comunes y corrientes que pretenden ser leales a sus jefes para poder escalar en la burocracia y hacer carrera en el sector público a fin de proporcionar a su familia una situación económica holgada —como, de acuerdo con Hannah Arendt, sucedió con Adolf Eichmann, encargado de la logística de transportación de judíos hacia los campos de exterminio durante el Tercer Reich—; por consiguiente, se concentran en cumplir órdenes sin tomar en cuenta las consecuencias que para la sociedad tendrá la ejecución de su trabajo.

Un burócrata —o empleado de una organización privada que toma parte en la corrupción en contubernio con funcionarios gubernamentales— con estas características encaja en lo que Arendt denomina un “hombre de familia”, es decir, alguien dedicado exclusivamente a su vida privada y “a garantizar la seguridad económica y personal de

⁴⁸ José Medina, *The Epistemology of Resistance. Gender and Racial Oppression, Epistemic Injustice, and Resistant Imaginations*, Oxford, NY, Oxford University Press, 2013, pp. 33, 39, 127-129, 131, 134, 149.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 144.

aquellos que dependen de su sustento”, lo cual considera es su “deber principal”; así, estos individuos “estarían preparados para hacer cualquier cosa [con tal de] consolidar una vida confortable y segura”, pasando por encima de sus propios principios o adecuándolos según las circunstancias —o, como apunta Arendt en la cita que Young transcribe de uno de sus textos, dispuestos “a sacrificar sus creencias, su honor y su dignidad”—, por lo que permanecen impasibles con respecto a quienes no pertenecen a “su círculo privado”, valiéndose para ello de otra suerte de ignorancia culpable. Los contextos de crisis económica, desorden político y pobreza constituyen el caldo de cultivo propicio para la expansión de los rasgos del “hombre de familia”, centrado en su propia subsistencia y carente de “virtud cívica”;⁵⁰ estos personajes son explotados por funcionarios de muy alto rango sin escrúpulos —los verdaderos beneficiarios de la corrupción—, quienes requieren de la cooperación de servidores públicos de menor nivel para concretar sus planes de abuso de poder y de extracción de recursos estatales.

Esta actitud de indolencia por los asuntos públicos es similar a la descrita por Edward C. Banfield en su trabajo acerca de un pueblo del sur de Italia, Montegrano, en donde a mediados del siglo XX observó una sociedad centrada en la familia nuclear, en la que prevalecía el autointerés siempre y por encima de cualquier idea de bien común. Allí la gente sobrevivía en condiciones de gran pobreza a pesar de trabajar en los campos desde muy temprano y hasta el anochecer; a la clase más o menos aventajada no le convenía impulsar las actividades políticas porque vivía de la explotación de los campesinos y, a causa de esto, los más pobres no tenían tiempo para la vida pública y más bien habían acumulado un gran rencor hacia la clase “alta”; esto produjo grandes divisiones que hacían impensable que los distintos estratos sociales colaboraran entre sí. De este modo en Montegrano nadie se preocupaba por los intereses de la comunidad a menos que ello les proveyera de una ganancia privada —los funcionarios atendían los asuntos de orden público sólo porque su sueldo dependía de ello. El *ethos* que orientaba el comportamiento de los montegraneños fue denominado por Banfield como “familismo amoral”, que reza de esta forma: “maximiza la ventaja material de corto plazo de la familia nuclear; asume que todos los demás harán esto mismo”. Este trozo de ideología, detrás de la figura del “hombre (o mujer) de familia”, sustenta gran parte del trabajo burocrático en muchas sociedades de

⁵⁰ Iris Marion Young, *Responsibility for Justice*, op. cit., pp. 83-84.

nuestros días, apuntalado a su vez por la precariedad económica y la falta de oportunidades de desarrollo profesional, pero también por dos importantes contenidos de significado difundidos por la alta clase política: primero, la institución de la familia como el valor supremo por el que hay que trabajar y, por tanto, la expansión, como diría Banfield, del “miedo crónico y difuso por el bienestar de su familia” —en Montegrano se llamaba *preoccupazione*—,⁵¹ lo cual permite poner en último plano la posibilidad de actuar en conjunto por el bien común y permite también pasar por encima de los intereses de la comunidad; y segundo, la preocupación exclusiva por lo material o por la pura supervivencia —enfoque absoluto en los intereses volitivos—, lo que vale también para la clase aventajada.⁵² Es así que las prácticas de corrupción en el servicio público con frecuencia se apoyan en una ideología como esta, de la que los trabajadores no son del todo conscientes o pretenden no serlo.

El burócrata medio u “hombre de familia” puede objetar que actuó en cumplimiento de las órdenes de sus superiores —Hannah Arendt diría que era incapaz de hacer un juicio moral o de razonar dada la cultura de obediencia a la autoridad—, pero no siempre es claro hasta qué punto participar o no en la corrupción estuvo fuera del ámbito de su entendimiento (capacidad de juicio) y en qué medida aceptó hacerlo a sabiendas para preservar un estilo de vida o estatus —situación que exige también una suspensión del juicio moral. Lo que es importante subrayar es que en este tipo de culpabilidad hay dos condiciones de la responsabilidad simple que parecen no cumplirse por completo: la capacidad de juicio (no siempre se puede afirmar que los implicados contaban con la evidencia o las habilidades necesarias para evaluar la situación) y el control relevante (hubo algún tipo de coerción o enajenación para proceder de tal forma, de alguna autoridad o del medio social), por lo que el grado de responsabilidad tiende a ser menor que en la gran corrupción. Se podría argumentar que, en el conocimiento de la situación, aún bajo coacción de la autoridad (sin control relevante), los individuos pueden negarse a ser cómplices del cohecho y enfrentar los costos de conducirse en contra de los esquemas y los

⁵¹ *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe, IL, The Free Press, 1958, pp. 33-34, 85, 87, 111.

⁵² Como dijera también Hanna Arendt, las comunidades modernas rápidamente pasaron a organizar la vida pública en torno a las actividades necesarias para mantener la vida; por eso, en las sociedades de trabajadores no se requiere que todos lo sean ni que hagan efectivo el poder emancipatorio de su clase, tan sólo se necesita “que todos sus miembros consideren lo que hacen fundamentalmente como medio de mantener su propia vida y la de su familia.” *The Human Condition*, 2º ed., Chicago, The University of Chicago Press, 1998, p. 46. (Versión en español: *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 2005).

patrones de conducta convencionales; un debate como este, sin embargo, rebasa el planteamiento de este trabajo ya que la corrupción estructural, al ser un fenómeno social y políticamente producido, no puede combatirse de manera aislada o con acciones meramente individuales.

En el tercer caso, el de la culpabilidad por la pequeña corrupción, la responsabilidad simple se desdibuja aún más puesto que los involucrados, funcionarios con precarias y complejas circunstancias de vida o ciudadanos que no pueden prescindir de algún servicio, no conocen o no tienen presentes los datos del contexto que les permita evaluar su acción (capacidad de juicio) y tampoco encuentran alternativas para sobrevivir u obtener el auxilio público necesario (control relevante). Por eso, aunque son culpables, no acaban de satisfacer los requisitos para ser considerados responsables *a secas* o, cuando menos, gran parte de su responsabilidad termina diluida.

2) Los que evitan ser culpables (en el plano jurídico) mediante actos morales. Estas personas reconocen su habilidad de distinguir el bien del mal, actúan de conformidad con ella y son congruentes. En consecuencia, renuncian a sus empleos si se les pide ser parte de una transacción corrupta –aunque tengan que estar un tiempo sin trabajo y con dificultades para mantener a su familia— o se niegan a hacerlo así tengan que sufrir aislamiento laboral; de esta forma, conjuran la culpa y su implicación en un delito. Quienes optan por este tipo de acciones para evitar hacer daño y para rehuir de la culpa actúan retando la estructura operante y apartándose de las prácticas consideradas normales, por lo que en una sociedad que no tiene mecanismos de contención y apoyo, los costos suelen ser elevados –esta podría ser la típica conducta de quien se adhiere a la interpretación laxa del modelo del desafío. Sin embargo, tales actos, aunque loables, permanecen en la esfera moral pues sus autores no los hacen públicos: su rebelión ante la estructura es pasiva, en silencio y en privado. Estas reacciones no trascienden al ámbito político porque las personas no se oponen públicamente al acto de corrupción del que rechazaron ser partícipes y tampoco lo denuncian de manera formal, tan sólo –si bien no es poco— desaprueban las órdenes de sus superiores y deciden deslindarse de ellas.

Individuos como estos se vieron confrontados con una elección moralmente significativa (significado normativo), tuvieron los elementos necesarios para evaluarla (capacidad de juicio) y pudieron aplicar su evaluación al tener cierto dominio de la

situación –unos en mayor proporción que otros— y la voluntad de no involucrarse en actos corruptos (control relevante). Ellos fueron responsables *a secas* pero merecedores de aprobación y elogio por su actuar (sortearon la culpa y la adjudicación negativa de la responsabilidad simple).

3) Los que no son culpables, pero sí tienen responsabilidad política. Son las personas que no forman parte de la cadena causal directa de la corrupción, por lo que no son culpables por sus actos, pero sí son responsables políticamente hablando ya que comparten con otros determinada coyuntura histórica y apoyan –así sea de forma pasiva— el desempeño de las instituciones que actúan en su nombre. Son los sujetos que de manera dogmática e indiferente aceptan dichos populares como “el que no transa no avanza”, no se sienten impelidos a reflexionar sobre el funcionamiento de las instituciones ni sobre la conducta de sus funcionarios, prefieren ignorar los actos de corrupción de sus autoridades o considerarlos como algo normal y aceptable; aunque no se implican directamente en la corrupción en su actividad profesional o en su vida cotidiana, no evidencian este delito si es que lo observan y, con ello, contribuyen a generar un “vacío político”: por estar orientados al ámbito privado o por no contar con los medios o los espacios, no se organizan para exponer juicios razonados sobre acontecimientos públicos o mecanismos de acción colectiva para lograr transformaciones.

Estas personas, en el modelo ideal aquí descrito, no se han visto en la disyuntiva de involucrarse o no en situaciones de soborno o extorsión (significado normativo), por tanto, no han podido estimar una coyuntura de ese tipo (capacidad de juicio) ni elegir cómo actuar en consecuencia (control relevante). Por estas razones, no es posible adjudicarles responsabilidad simple. Sin embargo, sí tienen una responsabilidad política que no están asumiendo: en este caso, la responsabilidad de vigilar que los efectos de las tareas institucionales no perjudiquen a los ciudadanos; de organizarse con otros para observar la conducta de los funcionarios y el sentido de su interacción con actores privados, y con la sociedad en general; de proponer mecanismos de control ante las conductas abusivas y expresarse públicamente.

4) Los que se hacen cargo de su responsabilidad política. En este rubro se ubican quienes no cometieron faltas (no son culpables) pero se preguntan por su responsabilidad con respecto a la corrupción estructural, ya sean funcionarios públicos, privados o

ciudadanos en general, y despliegan acciones viables, en coordinación con otras personas – de hecho, alentando a otras personas a la acción colectiva—, dirigidas a intervenir para cambiar los esquemas detrás de las prácticas corruptas y a usar de manera justa los recursos implicados en dichas prácticas. Asumir la responsabilidad política se diferencia de los actos morales individuales dignos de elogio precisamente por su carácter público y por convocar a otros sujetos a la movilización. En el tema que nos atañe, se trata de una suerte de resistencia organizada en contra de una práctica de dominación del Estado, pese a los obstáculos procedentes de la fuerza de este actor, y en contra de la aceptación indiferente de la corrupción estructural y sus esquemas.

Huelga decir que los individuos ubicados en este rubro no tienen responsabilidad simple en sentido negativo, si bien podría ser que hayan evitado la culpa por una conducta moral –la cual tuvo resonancia en la esfera pública—, lo que les atribuye responsabilidad simple positiva.

En síntesis, los agentes que se ven directamente implicados en un acto de corrupción –culpables— y los que evitan tomar parte en estos tratos mediante una acción loable son responsables *a secas*; los primeros, porque tras el examen de su aptitud para adjudicarles responsabilidad simple, son culpados y, los segundos, porque tras el mismo examen, resultan aprobados en su acción (evitaron la culpa). Los agentes que no cometieron ninguna falta, porque se rehusaron a participar directamente en la cadena causal de la corrupción o por no haberse confrontado con este dilema, no son culpables y no tienen responsabilidad simple negativa, pero sí tienen responsabilidad política por la corrupción estructural, ya sea que la asuman o no.

3. Carcomiendo la estructura de la corrupción

Si el concepto de responsabilidad simple cumple una función evaluativa –permite calificar una conducta del pasado como buena o mala, y entender las anomalías del contexto detrás de ella—, el concepto de responsabilidad política tiene una función normativa y orientada al futuro, pues pretende indicar cómo es que las personas deberían conducirse para frenar la corrupción estructural.⁵³ Es así que en este apartado se esbozan algunas ideas que podrían guiar ciertas estrategias para ir atacando la estructura de la corrupción; hemos agrupado

⁵³ Peter Cane, *op. cit.*, p. 57.

estas ideas en tres temas: los grados y tipos de responsabilidad política, un mecanismo de confianza de receptividad y la crítica a la ideología.

a) Los grados y tipos de responsabilidad política. Los agentes tienen distintos niveles y tipos de responsabilidad política por la corrupción estructural y entender esto es esencial para bosquejar líneas de acción que apunten de verdad a la estructura del problema. En el capítulo 2 habíamos explicado que la confianza social o confianza generalizada —la clase de confianza clave para el control de la corrupción— se construye en gran medida teniendo como punto de referencia la conducta de los funcionarios de gobierno pues, a partir de ella, los individuos deducen si sus conciudadanos pueden ser confiables o no. Al respecto, el argumento de Bo Rosthein detrás de esta idea, haciendo un rápido recordatorio, indica que si un ciudadano observa que ni siquiera los servidores públicos, cuya principal tarea es el interés común, son confiables, entonces infiere que la mayor parte de las personas tampoco lo son, incluido el individuo que observa y quien se da cuenta de que, para tener mejores oportunidades o simplemente para subsistir, debe inmiscuirse en prácticas de cohecho; al percatarse de que él mismo no es confiable, presumirá que tampoco se puede confiar en los demás. Siguiendo este argumento, sugerimos que los distintos grados de responsabilidad política frente a la corrupción estructural dependen de la posición social de los agentes con respecto a este fenómeno, posición que los provee de diferentes herramientas y capacidades —y en distinta intensidad— para atacar de forma colectiva este problema.⁵⁴

Hay, entonces, cuatro “parámetros de razonamiento” que nos permiten identificar la responsabilidad política de los agentes y lo que pueden hacer para minar la corrupción estructural.⁵⁵ El primero de ellos es el *poder*; hay personas con un alto grado de poder, potencial o real, para incidir sobre los procesos sociales. Por lo que toca a la corrupción, los individuos con poder son los que encabezan las instituciones públicas, los dirigentes y

⁵⁴ Otros autores confrontan el modelo de responsabilidad basado en la culpa (*blame responsibility*) que se orienta al castigo por actos pasados, con otro modelo basado en las tareas (*task responsibility*), el cual se enfoca en la responsabilidad de las personas según los deberes de los que se encargan y en cómo el trabajo asignado a cada quien contribuye a producir o a evitar determinados resultados. Robert E. Goodin, “Apportioning Responsibilities”, *Law and Philosophy*, vol. 6, núm. 2, 1987, pp. 179-180.

⁵⁵ Estos parámetros son los mismos que propone Iris Marion Young para analizar los distintos grados de responsabilidad por la justicia y se aplican aquí a la responsabilidad por la corrupción estructural. *Responsibility for Justice*, *op. cit.*, pp. 144-151. Iris Marion Young, “Responsibility and Global Justice: A Social Connection Model”, *op. cit.*, pp. 126-130.

líderes de los partidos políticos, los funcionarios del Estado de muy alto nivel —en cualquiera de los tres poderes: ejecutivo, legislativo o judicial— y los dueños o directivos de las grandes empresas privadas. Estos personajes son políticamente más responsables que cualquier otro de la corrupción estructural, al menos por dos motivos. Primero, porque la conducta de los funcionarios públicos, en especial la de aquellos vinculados al sistema de justicia, resulta modélica para los ciudadanos pues sienta las bases de comportamiento que va construyendo un sistema de creencias (ideología) en torno al valor de la ética en la vida pública y a la posibilidad de confiar; tal sistema de creencias se filtra a los funcionarios de menor nivel y, a través de ellos, a los ciudadanos en general; en consecuencia, los servidores públicos con poder se encuentran en una posición muy conveniente para apuntalar la confianza pública recíproca, es decir, la confianza en las autoridades y en el resto de los ciudadanos porque se sabe que ambas partes están dispuestas a cooperar para obtener beneficios de orden común. Y segundo, los funcionarios de alto nivel tienen a su servicio el aparato estatal —legal—, los recursos y las herramientas para poner en práctica políticas públicas en ámbitos como la equidad o la educación —relevantes en el combate a la corrupción estructural—, o de prevención, vigilancia y sanción de conductas inapropiadas.

No obstante, en sociedades en las que predominan esquemas y modos particularistas de asignación de recursos, quienes detentan cargos de poder tienen también facultades discrecionales para influir en las políticas y la legislación a favor de los intereses de ciertos grupos, en la creación de comisiones anticorrupción o investigadoras conformadas por gente cercana, o bien, en orientar el trabajo de estos órganos.⁵⁶ En otros términos, la corrupción estructural afincada en el particularismo responde a la preservación del estatus de “las élites predatoras” —los grupos que compiten por esferas de privilegio—, es por esta razón que las instituciones con carácter independiente —el ombudsman, organismos electorales, cuerpos anticorrupción—, que funcionan en países desarrollados o con formas universalistas de ejercer el poder, son fácilmente cooptadas en donde impera el particularismo competitivo. En estos contextos, el combate de la corrupción estructural no puede quedarse sólo en manos del gobierno —en las campañas anticorrupción, los que tienen algo que perder son los altos mandos beneficiados—, sino que debe contar con el concurso

⁵⁶ Alina Mungiu-Pippidi, “Controlling Corruption Through Collective Action”, *Journal of Democracy*, vol. 24, núm. 1, enero de 2013, p. 103.

de sectores como la oposición política, la sociedad civil y de una parte “ilustrada” de la élite política y económica.⁵⁷

El segundo “parámetro de razonamiento” es el *privilegio* y se refiere a las prerrogativas que la corrupción estructural trae para agentes en posiciones de poder o de poder relativo que regularmente participan, así sea de forma velada, en esta clase de transacciones – por una cuestión de acuerdo tácito entre élites, de hábito institucional o de coerción por parte de superiores– y que se benefician de ellas de algún modo; podría ser también que estos actores no participen directamente en la corrupción pero que, de manera pasiva, la aprueben o acepten. Pensemos, por ejemplo, en los miembros del Poder Legislativo que obtienen recursos para su partido de un poderoso *lobby* a cambio de unos votos a favor de una ley que a este grupo le interesa, o también en un policía de tránsito que se deja corromper por los automovilistas y considera que esto es un rasgo corriente de su trabajo (en parte porque se trata de una conducta fomentada y aprobada por sus jefes). Pero a diferencia del legislador, el policía de tránsito tiene un poder muy pequeño en su posición institucional y un margen de acción muy reducido para suscitar algún cambio –en este caso, los factores de capacidad de juicio y control relevante para atribuir responsabilidad simple no están cubiertos del todo—, por lo que debe adjudicarse al representante popular –así como al jefe de la policía local— una responsabilidad política mayor de ir en contra de la corrupción estructural. Quienes se encuentran en una posición de privilegio cuentan con mayores opciones para resistir un embate en caso de que se unan, como una porción de la élite, a la opinión pública que promueve el universalismo ético como forma de organización –no sólo como idea compartida—, es decir, que pugna por institucionalizarlo⁵⁸ en la sociedad, en las autoridades que la gobiernan y entre ambas instancias.

Un tercer parámetro es el *interés*. Los que son visiblemente afectados por la corrupción tienen particular interés en disminuirla y, por tanto, deberían asumir cierta responsabilidad para que esto ocurra al organizarse de manera colectiva. En este rubro caben, por ejemplo, los vecinos de una colonia con calles mal pavimentadas y llenas de baches porque se hizo una licitación “a modo” para reparar el asfalto, de forma que parte del dinero que se pagó a la empresa ganadora se desvió a las campañas del partido al que

⁵⁷ Alina Mungiu-Pippidi, “Corruption: Diagnosis and Treatment”, *Journal of Democracy*, vol. 17, núm. 3, julio de 2006, pp. 96-98.

⁵⁸ Alina Mungiu-Pippidi, “Controlling Corruption Through Collective Action”, *op. cit.*, p. 104.

pertenece el presidente municipal y otra parte se la quedó el dueño de dicha empresa. Las víctimas comparten responsabilidad porque, por lo general, han contribuido de forma pasiva a la corrupción estructural al no cuestionar a la autoridad y a la conducta de un gobierno compuesto por funcionarios corruptos que se asumen como portavoces de los ciudadanos.⁵⁹ Pero además de las víctimas, puede haber agentes cuyo interés coincida con el combate a la corrupción estructural; en el ejemplo del pavimento en mal estado, algunas empresas podrían inconformarse formalmente por no haber ganado la licitación pública para pavimentar cuando sus servicios superan la relación costo-calidad de la compañía seleccionada, cuyo trabajo se estropeó muy rápido.

El cuarto y último parámetro de razonamiento es la *capacidad colectiva*, la cual se refiere a la posición en que la se ubican algunos agentes y desde la cual pueden hacer uso de los recursos de instancias ya organizadas para impulsar un cambio y convocar a otros a la acción. Quienes poseen o tienen acceso a las herramientas, los espacios y la capacidad de organización colectiva deben tomar la responsabilidad de coordinarse con otros para evidenciar los intereses de los agentes en las cimas del poder —y las consecuencias de éstos— que se sirven de las estructuras de la corrupción. Estos actores son proclives a asumir un nivel muy alto de responsabilidad política; en este sentido, constituyen piezas clave para poner en funcionamiento “restricciones normativas sobre la élite predadora”, incorporando también a otros individuos no organizados. Típicamente, quienes tienen capacidad colectiva para asumir su responsabilidad política operan con los cuatro elementos de las restricciones normativas que Alina Mungiu identifica: 1) valores, en este caso, la norma de universalismo ético; 2) capital social, o sea, “el hábito extendido” de involucrarse en asociaciones para alcanzar metas compartidas; 3) sociedad civil, una gran red de asociaciones voluntarias; y 4) cultura cívica, igual a la participación constante y el compromiso político de la gente en los medios o en movimientos sociales.⁶⁰

Es necesario que los agentes en una posición de poder, de privilegio o de interés porque las cosas cambien —los tres parámetros de razonamiento anteriores— busquen la cooperación de los que tienen capacidad colectiva, ya que sólo mediante la organización es posible presionar de manera efectiva para suscitar un cambio de conducta en la élite

⁵⁹ Philip Pettit, “Responsibility incorporated”, *op. cit.*, p.199.

⁶⁰ Alina Mungiu-Pippidi, “Controlling Corruption Through Collective Action”, *op. cit.*, pp. 103-104.

expoliadora y para que se ataque la corrupción estructural de manera más integral, es decir, atendiendo a políticas de igualdad, de educación formal e informal, de justicia y de generación de confianza.

b) Un mecanismo de confianza de receptividad (*trust-responsiveness*). La confianza pública recíproca –el tipo de confianza capaz de controlar la corrupción y en la que participa activamente el Estado— se adquiere cuando los agentes están dispuestos a contribuir al logro de metas comunes –aún si con ellas no perciben beneficios materiales o inmediatos— porque saben que su confianza en otros ciudadanos que no conocen (confianza generalizada) y en las autoridades será correspondida; este sentido de reciprocidad se basa en la experiencia de los individuos con funcionarios cuyo trabajo es justo e imparcial o que dan a entender que lo es, y en una conducta exenta de abusos por parte de sus conciudadanos. Un complemento para la confianza pública recíproca, que contribuye también a corroer la estructura de la corrupción, es el mecanismo de confianza de receptividad.

La confianza de receptividad es la disposición de alguien para parecer confiable ante los otros, lo cual se funda en “el deseo por la buena opinión de los demás” –aquí no importa si se trata de un deseo “básico” de la naturaleza humana o si es una táctica para alcanzar algunos objetivos o bienes materiales, siempre y cuando este rasgo estratégico individual no se contraponga al interés general. Esta necesidad por el aprecio de otros pertenece a una clase de bienes que buscan los seres humanos y que se denominan “dependientes de la actitud”;⁶¹ sólo se puede gozar de este tipo de bienes si los individuos se encuentran con actitudes positivas en los demás y en sí mismos, y si pueden confiar en estas disposiciones de los demás y de sí mismos.⁶²

Un rasgo importante del mecanismo de confianza de receptividad es su carácter interactivo. Esto implica, primero, que un individuo debe hacer explícito que está depositando su confianza en alguien, y segundo, que el sujeto que confía sabe que el depositario de su confianza va a obtener una ganancia o utilidad al corresponder a esa confianza: la de haber podido probar que es una persona confiable. En otros términos, quien

⁶¹ Hay otro tipo de bienes, los “dependientes de la acción”, que se alcanzan mediante el propio esfuerzo de las personas interesadas, o de otros, sin que intervengan las actitudes o disposiciones en la base de tales esfuerzos.

⁶² Philip Pettit, “The Cunning of Trust”, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 24, núm. 3, 1995, p. 212.

confía entiende que el depositario de su confianza es sensible o receptivo al acto de confianza ya que es consciente de que, si lo traiciona, su reputación social se vendría abajo.⁶³

En resumen, el mecanismo de la confianza de receptividad funciona como sigue: se deposita la confianza en alguien –se presume de su lealtad, virtud o prudencia— en un acto donde hay testigos; la persona en la que se confía tiene el deseo, “intrínseco o instrumental”, de ser bien considerado por quien confía en él y por los testigos, y este deseo le proporciona un argumento de peso para actuar como debe. Cabe subrayar que este mecanismo se integra a la confianza pública recíproca dado que los agentes, al percatarse de la necesidad de ser bien mirados, tienen una buena razón para confiar en personas que no conocen y de las que no tienen otras pistas sobre su confiabilidad.⁶⁴

No obstante, este mecanismo requiere de ciertas condiciones institucionales para funcionar, las cuales deberían crearse o reforzarse a favor de la confianza pública recíproca y del control de la corrupción. Las condiciones que se identifican en la propuesta de Pettit son cinco. Primero, “que haya suficientes instancias de confiabilidad en evidencia, y suficiente conocimiento de estas instancias”, es decir, que en la sociedad se puedan identificar con facilidad muchos y diversos ejemplos de relaciones e instituciones edificadas alrededor de la confianza –con base en los atributos de lealtad, virtud o prudencia—, y que los ciudadanos sigan en lo general el comportamiento confiable y recto mostrado por los funcionarios del Estado, de modo que sea creíble que los depositarios de confianza consideren que ser bien mirados representa un valor. Segundo, que no haya tales divisiones o desigualdades en la sociedad que hagan que el comportamiento de unos sea indiferente para otros, o sea, que hagan que fuera del pequeño círculo de cada uno no importe conservar una buena reputación ni ser considerado confiable –en estas circunstancias sólo se podría sostener una limitada confianza particularizada. Tercero, que quien deposita su confianza en alguien y los testigos de este acto tengan acceso a la información sobre el desempeño de la persona en la que confiaron, para que puedan verificar si en verdad actuó de la forma requerida. Cuarto, que entre quien confía y el depositario de la confianza no haya un vínculo de dominación, de modo que en la relación

⁶³ *Ibid.*, pp. 203, 205-206, 213.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 216-217

de confianza se acepte de manera voluntaria una vulnerabilidad limitada de ambas partes. Y quinto, que la persona en la que se deposita la confianza no se vea sometida, presionada o coaccionada para actuar como se espera.⁶⁵

c) La crítica a la ideología. La crítica a la ideología que sostiene el sistema social de la corrupción juega un papel crucial porque los significados detrás de ella tienden a quebrantar, precisamente, la confianza pública recíproca y, con ello, continúan convalidando los comportamientos extendidos de corrupción. Las piezas de ideología que socavan la confianza son las comunicaciones o señales que envían los funcionarios públicos a los ciudadanos con su actuación —las que, como se indicó en otro capítulo, no necesitan ser verídicas— y que pasan a formar parte de los dichos o la “filosofía” popular y permanecen en la memoria colectiva —como, una vez más, la frase de “el que no transa no avanza”. Esta clase de significados repercuten de manera nociva en el mecanismo de construcción de confianza en gran parte porque abonan al cinismo —y a su mecanización— al erosionar el deseo de ser objeto de una buena opinión de los demás y los dividendos que ello trae consigo.

Los que asumen su responsabilidad política por la corrupción estructural, aunque reconocen que fuera de su medio la idea de que “a los corruptos les va bien” se ha convertido en una verdad social —en un sentido epistémico—, se resisten a invocar este esquema para evitar que sea reforzado. La responsabilidad política implica usar de manera transformativa la crítica moral a la ideología —de los sistemas sociales, de sus estructuras y de la realidad que conforman— para evidenciar que ciertos significados sólo convienen a los intereses del *status quo* y que los esquemas dominantes se pueden derruir mediante la organización en el espacio público.

El combate a la corrupción estructural a nivel de la ideología es central ya que no se podrían erradicar las prácticas dominantes de los cotos de corrupción enquistados en las instituciones desde una visión particularista. Pero la crítica a la ideología es más efectiva si se ataca la corrupción con un “enfoque indirecto” mediante cambios institucionales relevantes en otras áreas que impulsen planteamientos de corte universalista. Este tipo de aproximación dificulta que los actores resistentes a la reforma tomen provisiones para neutralizarla y también provoca un desequilibrio que equivale a un cambio en “la lógica de

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 220-224.

reciprocidad”, un cambio en lo que las redes de corrupción pueden esperar de otros: su comparecencia ante la justicia, en lugar de impunidad, en este viraje del particularismo al universalismo. El rápido proceso por el que Suecia pasó de tener un gobierno marcadamente corrupto en la primera mitad del siglo XIX a terminar con los abusos de la clase política se explica en gran parte por el “enfoque indirecto”: el cambio fue más bien disruptivo (no incremental) –tuvo lugar entre las décadas de 1840 y 1870, pero sobre todo en los 60—, y comprendió reformas al sistema educativo y a la calidad de la formación universitaria, libertad de prensa (se abolió el derecho del gobierno de confiscar periódicos), libertad de religión, descentralización política y la cancelación de prerrogativas aristocráticas para ocupar altos cargos del Estado, entre otras. Muchas de estas medidas no apuntaban directamente a combatir la corrupción, sino a generar una cultura política universalista que atravesara a todas las instituciones del país. La transformación de los esquemas mediante políticas educativas, de igualdad y de protección de derechos estuvo acompañada de un considerable aumento de asociaciones voluntarias abiertas a todas las clases sociales (capacidad colectiva) y del hincapié en términos como “bien común” y “comunalidad” en documentos oficiales, leyes y discursos.⁶⁶

Consideraciones finales

La corrupción estructural consiste en una serie de prácticas de dominación –interferencias arbitrarias fundadas en una considerable diferencia de poder entre el Estado y los ciudadanos— que se encuentran profundamente incrustadas en los hábitos de conducta de las personas y las instituciones. Estas prácticas se reproducen de forma cotidiana y repetida en virtud de los dos componentes que operan en su estructura y que se sostienen mutuamente: los esquemas y los recursos. Los esquemas –significados sociales u ordenamientos simbólicos— compartidos orientan la acción de los agentes mediante las ideas de que es válido extraer recursos estatales para fines privados al amparo de un cargo público y de que esta es la única forma de progresar, tener éxito y estatus; este conjunto de creencias asumidas en el colectivo se sustentan en una ideología particularista –que a su vez apunta a una forma de organización política y social de este tipo— con base en la cual el

⁶⁶ Bo Rosthein, *The Quality of Government. Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, Chicago, The University of Chicago Press, 2011, pp. 110, 114-117.

trato que reciben las personas de las autoridades del Estado depende del lugar que ocupan en la jerarquía social. Los recursos, por su parte, constituyen el aspecto material de la estructura que, en el caso de la corrupción, implica la incorporación de los esquemas al mundo material mediante múltiples y constantes interferencias arbitrarias por parte del Estado, las cuales equivalen a una interferencia viciada que frustra continuamente la capacidad de los sujetos de realizar sus elecciones debido a la succión de los recursos públicos que podían haberse destinado para ello; la interferencia viciada refuerza la vulnerabilidad hacia la dominación y justifica los esquemas.

Si bien los implicados directamente en un acto de corrupción son culpables en el sentido causal y tienen distintos grados de responsabilidad simple según su posición en la escala gubernamental de cargos, según la información a su alcance para evaluar el contexto y su grado de autonomía para tomar decisiones, por la corrupción estructural sólo se puede adjudicar una responsabilidad de orden político a los individuos que no se involucran en transacciones corruptas pero que aceptan de forma pasiva los significados compartidos (esquemas e ideología) que afianzan el sistema social de la corrupción, así como la materialización de estos esquemas. La responsabilidad política recae sobre las personas que integran una sociedad en tanto “agentes morales conscientes” a los que debería importarles las acciones injustas implementadas desde las instituciones del Estado y que dañan a sus conciudadanos, y a ellos mismos de modo tangencial.

Asumir la responsabilidad política por la corrupción estructural requiere pronunciarse públicamente en contra de este tipo de actos y organizarse con otras personas para actuar en pro de la transformación de las prácticas institucionales. El propósito de ello es suscitar un cambio en los esquemas y en la forma de distribución de bienes públicos que siguen promoviendo la dominación en la interferencia viciada la cual, con ayuda de la ideología dominante y la desigualdad de recursos, desdibuja la culpa y la responsabilidad de los agentes que detonan la corrupción estructural. Asumir la responsabilidad política puede conducir también a impulsar la confianza pública recíproca y la importancia social de la buena opinión que de uno tengan de los demás.

Finalmente, cabe mencionar que si bien en el movimiento guatemalteco de 2015 en contra de “La línea” fue exitoso, se orientó a un caso, aunque grave, aislado dentro de un sistema social de corrupción orgánica. Se dice que este movimiento fue apoyado por la

embajada estadounidense y por una fracción del empresariado guatemalteco cansado del oportunismo y la ambición desmedida de la clase política de origen militar que hacía del poder un negocio (lo que podría ser, enfocado desde este ángulo, un ejemplo de particularismo competitivo), pero también logró que los ciudadanos en general se interesaran por atacar la corrupción extendida en su sociedad.⁶⁷ No obstante que los delitos del presidente y la vicepresidente no quedaron impunes, el castigo se consumó más por factores coyunturales que por una estrategia de combate a la estructura misma del problema que incluyera una crítica profunda a esquemas particularistas, sustentada por ajustes de fondo en las políticas públicas –de mayor igualdad económica, jurídica y de derechos.

⁶⁷ Rafael Cuevas Molina, “Guatemala: la trama de intereses en torno a la movilización ciudadana del 2015”, *Revista Brasileira de Estudos Latinoamericanos*, vol. 5, núm. 3, septiembre-diciembre de 2015, pp. 443-444.

A modo de conclusiones

La historia de la corrupción estructural es una historia de cine negro. Es uno de esos relatos oscuros en los que los personajes se encuentran atados a un destino fatal que los persigue o en un laberinto del que mientras mayor es su esfuerzo por escapar, más y más se pierden en los entresijos de sus senderos sin salida. Noureddine, el protagonista de *Crimen en El Cairo* —filme *noir* al que ya se aludía en la introducción—, es una de estas figuras heroicas que con sus acciones individuales intentan en vano enderezar el rumbo de las cosas, sólo para darse cuenta al final de que hay una fuerza mucho más grande que él a la que es imposible enfrentarse solo. Dicha fuerza no es una entidad divina que define el destino de modo irremediable, como en las tragedias griegas; se trata de una fuerza terrenal y colectiva, inexorablemente humana, compuesta por personas comunes y corrientes atrapadas en su inercia, sean o no conscientes de ello, y también por gente con el poder de preservar o transformar ese estado de cosas, pero cuya actuación en un sentido u otro depende de acuerdos por lo general no explícitos con los demás de su grupo. Este carácter humano y pedestre de la corrupción estructural es el que hace posible su combate mediante acciones deliberadas, por parte de la élite en el poder y también del lado de los ciudadanos.

La corrupción estructural tiene un origen político cuyo núcleo se encuentra en el ejercicio arbitrario del poder, en principio, de forma voluntaria e intencional en “la gran corrupción” para, más tarde, impregnarse en las prácticas habituales y mecánicas de toda una sociedad; en esta investigación se exploró ese trayecto de la corrupción como hecho aislado e identificable, a la corrupción como un fenómeno endémico de un modo de organización política en contextos con altos niveles de desconfianza interpersonal, de desigualdad y de carencia de un sentido de responsabilidad por el desarrollo de una comunidad política en la que el futuro de todos sus integrantes tenga la misma valía.

En un sentido acotado, la corrupción se refiere a un acto de dominación en el que un funcionario público, valiéndose de la enorme brecha de poder entre las instituciones del Estado y la ciudadanía, emplea los recursos públicos, tanto materiales como humanos, en beneficio privado —*sujeción patrimonial*— y/o diseña o ejecuta alguna ley o política con base en ponderaciones de tipo personal o faccional, sin tomar en cuenta la opinión o las

necesidades de los ciudadanos a los que dichas leyes o políticas van dirigidas – *discrecionalidad parcial*. Ambas suertes de conductas –la *sujeción patrimonial* y la *discrecionalidad parcial*— equivalen a una interferencia arbitraria por parte de figuras que desempeñan sus funciones en nombre del Estado; las interferencias arbitrarias, además, rebasan lo permitido por las reglas vigentes de cierto arreglo político y legal, o bien, respetan las normas pero transgreden la legitimidad del poder, fundada en el deber de respeto y consideración iguales para todos los ciudadanos.

Nuestra idea de corrupción contiene tres rasgos que la diferencian de otras propuestas conceptuales y que resaltamos a continuación. El primero de ellos es que para que un acto sea clasificado como corrupto, es un requisito indispensable que un funcionario público esté implicado en el mismo, esto es, que haya un incumplimiento de los deberes institucionales –no simplemente de los posicionales, relativos al desempeño de una tarea en cualquier tipo de organización social, empresarial pero, en todo caso, de orden privado—, ya que el daño que produce la corrupción apunta de manera directa al manejo de la administración pública y de sus recursos, a la gestión, más que del bien común, de los bienes que se producen o se utilizan para beneficio público, de los bienes públicos que deben ser distribuidos como tales y no como bienes particulares. Delimitar la corrupción en un sentido lato a este marco de un acto arbitrario e identificable de un servidor público, para perjudicar y reducir las opciones de otros ciudadanos permite distinguir esta clase de actos de muchas otras conductas ilegales o delictuosas y éticamente censurables que tienen lugar en otros ámbitos pero sin la implicación de afectar la gestión de bienes públicos; en este sentido, la corrupción es un problema político que mientras se constriñe a acciones específicas tiene resolución legal, pero en la medida en que se va extendiendo requiere de un acercamiento al problema también político. En un segundo momento, la corrupción afecta los derechos de las personas y la convivencia social, sus efectos trascienden una acción concreta para convertirse en una práctica cotidiana de dominación estatal en actos múltiples y difusos, como se recapitulará más adelante.

El segundo rasgo de nuestra noción de corrupción es su compromiso con la meta de la libertad como no dominación, es decir, con el principio ya descrito de que la interferencia del Estado es válida siempre y cuando obedezca a los requerimientos compartidos de sus ciudadanos, al amparo de cierto orden jurídico y de las razones para

cumplir las leyes que justifican a la autoridad (la legitimidad). En un escenario de no-dominación, el poder no se concentra entre quienes están al frente del Estado, sino que se extiende a los ciudadanos en la medida en que éstos pueden identificar las interferencias arbitrarias y protegerse de ellas; en otras palabras, los ciudadanos no están sujetos a las dádivas, los favores o la buena voluntad de su gobierno, por el contrario, se desenvuelven en un entorno en el que el poder de sus autoridades está regulado y contenido, de manera que pueden hacer uso de los recursos públicos y las oportunidades con criterios de igualdad de trato. En última instancia, la no corrupción va a la par de la libertad como no dominación y del logro de intereses individuales en interdependencia con el buen funcionamiento de la comunidad política. Nuestro concepto de corrupción, entonces, subraya la libertad individual en la realización de los intereses críticos de las personas, esto es, aquellos intereses identificados con “el tipo de vida correcto” para afrontar diestramente los retos que se nos presenten, en función de nuestros propios talentos. De acuerdo con el modelo del desafío de Dworkin, el que se basa en los intereses críticos de las personas y en su conexión con un espacio público común, la decisión individual acerca del tipo de vida que vale la pena, en primer lugar, no se cimienta en una serie de satisfactores materiales que valen por ellos mismos —como en el caso de su contraparte, los intereses volitivos—, sino por su aportación a las experiencias que alguien considera estimables en sí mismas y, en segundo lugar, porque este tipo de vida valiosa responde con sensibilidad a la consideración que nos merecen nuestros conciudadanos de modo que, al igual que nosotros, cuenten con los recursos necesarios para llevar su propio tipo de vida valiosa.

Esto nos lleva al tercer rasgo de nuestro concepto, el que lo vincula estrechamente con una cierta clase de orden público que supone una continuidad entre la moral y la política, y cuyos integrantes, los “republicanos cívicos”, se preocupan por el vigor moral de su comunidad porque saben que de ello depende la consecución de sus intereses críticos. La corrupción, desde esta perspectiva, no constituye tan sólo una ruptura con cuestiones procedimentales ni se constriñe a la esfera administrativa, sino que socava un conjunto de principios de convivencia de la acción colectiva comunal. Un acto de cohecho, entonces, es una transgresión a la comunidad política integrada, es decir, al correcto manejo de recursos, materiales y relacionales, en las prácticas ejecutivas, legislativas y adjudicativas —una comunidad así no incluye la vida privada o personal de la gente— que impide, a su vez, que

estas prácticas respondan a la calidad de vida común y, por tanto, a la persecución de metas individuales. Un acto corrupto refleja, así sea en una mínima expresión, la discordancia entre el punto de vista o el interés particular y el interés general que, idealmente, no se presenta en la comunidad integrada; en ésta, los motivos personales relevantes, los intereses críticos, concuerdan con y dependen del buen desempeño político conjunto, esto es, la esfera pública y la privada se reconcilian en la priorización de bienes comunes requeridos para la autonomía y la auto-realización individual.

La corrupción se convierte en un problema estructural cuando esta práctica de dominación se establece no sólo como interferencia arbitraria, sino como interferencia viciada. La interferencia viciada se compone de numerosas interferencias arbitrarias no del todo visibles, que se mimetizan en acciones comunes y corrientes de los funcionarios públicos y, cuando se logran identificar, se aceptan con relativa resignación como parte de un sistema que siempre ha funcionado así, además de no contar con los recursos, las herramientas o la información para oponerse a ellas.

En la interferencia viciada, las acciones específicas de cohecho y sus responsables pueden ocultarse con facilidad en los esquemas y los recursos que sustentan la estructura de la corrupción. El conjunto de símbolos, creencias, modos de interpretación —los esquemas— comenzaron apoyando ciertas formas de proceder como parte de determinaciones tomadas en las altas esferas del poder —son, en principio, decisiones políticas y no parte de la esencia inmutable de una sociedad. No obstante, con la costumbre y la repetición, terminaron por enraizarse en la mentalidad colectiva y en las interacciones de los ciudadanos y el Estado. Las ideas consentidas de que la trampa es la única manera de avanzar en la vida y de que se deben aprovechar los cargos públicos para obtener ganancias personales y abusar de la gente vulnerable se han naturalizado en el funcionamiento de muchas sociedades, por lo que las prácticas se han vuelto —sobre todo en el caso de “la pequeña corrupción”— no intencionales, inconscientes, o producto de la amenaza o la coacción.

El segundo componente de la estructura, los recursos, además de ser el elemento que está en juego en las transacciones corruptas, constituye un factor del que se vale la dominación para estrechar o desaparecer los espacios de libertad de los ciudadanos: los participantes de la “pequeña corrupción” se ven impelidos a colaborar con redes más

amplias y poderosas porque necesitan conservar su empleo o completar su salario; mientras ellos sólo alcanzan este tipo de concesiones marginales, los involucrados en “la gran corrupción” —que incluye a las grandes empresas y los poderes fácticos en colusión con las instituciones públicas— ensanchan la diferencia de poder con respecto a sus subordinados al reducir o cancelar las posibilidades de que éstos aspiren a una vida plena y con sentido. Los subordinados apenas satisfacen sus intereses volitivos básicos —los de sobrevivencia—, pero no pueden convertir estos pocos recursos en una aportación que incida de forma objetiva y tangible en el mundo, como lo demanda el modelo del impacto. Menos aún pueden aspirar a perseguir sus metas más significativas (intereses críticos), ni a enfrentar la vida como un reto que merece la pena (modelo del desafío).

Noureddine, el policía de *Crimen en El Cairo*, era un funcionario del orden que formaba parte de los últimos eslabones de la cadena de mando. Aunque corrupto, él mismo era dominado por un arreglo de poder cuyos movimientos y formas de operación ignoraba; su sueldo y los recursos captados de la extorsión a comerciantes callejeros apenas le permitían una vivienda equipada con precariedad y un vehículo estropeado que, al final, no pudo cambiar por no acceder a ser cómplice de las maniobras de sus superiores. Noureddine, cuya entrada a la policía había sido obra del nepotismo, no era más que un peón al servicio de personajes verdaderamente poderosos. El insignificante policía, aún en su esfuerzo por esclarecer el caso que le habían asignado, confrontando para ello a figuras de enorme influencia económica y política, trabajó sin quererlo para los capos de “la gran corrupción”. Hay que recordar que cuando el tío de Noureddine y sus jefes se dieron cuenta de que el policía había establecido contacto con el empresario y miembro de la legislatura, Hatem Shafiq, en lugar de capturar a éste último para someterlo a un proceso judicial, como esperaba Noureddine, los altos mandos de la policía —en vista del mal momento por el que pasaba la élite política con las protestas populares— vieron la oportunidad de obtener de él una considerable cantidad de dinero a cambio de dejarlo ir.

Viñetas como las de este filme, cercanas a la realidad, revelan que el combate a la corrupción estructural no es un asunto “matemático” consistente en rediseñar, aplicar o dejar de aplicar ciertas reglas, como lo podría concebir un institucionalismo ortodoxo. A lo largo de este texto, se ha sostenido que una salida convincente a la corrupción extendida debe enfocarse, por una parte, en la forma en que el Estado concibe a sus ciudadanos y la

posición de autonomía o sujeción de éstos frente a la autoridad. Y, por otra parte, en el relevo de esquemas particularistas con otros de carácter universal, reflejado en el trazo y la ejecución de las políticas públicas y de las normas, en un cambio en la actuación de los altos mandos políticos y no en un adoctrinamiento ético superfluo que los subordinados no pueden llevar a la práctica.

El tránsito de la corrupción a la corrupción estructural se sustenta en bajos niveles de confianza social y altos índices de desigualdad, no sólo económica sino relacional y política. Los datos de los estudios estadísticos de Eric M. Uslaner demuestran que la confianza entre las personas es la variable, de entre otras que puso a prueba, con mayor impacto en la corrupción, esto es, en países donde hay muy poca confianza interpersonal, la percepción de los niveles corrupción tiende a ser más alta y viceversa. De acuerdo con la taxonomía elaborada, la confianza se divide en dos grandes bloques. El primero de ellos es el de la confianza estratégica, en la que el individuo actúa con base en lo que conoce y lo que espera de las personas. A la confianza estratégica pertenecen la confianza particularizada –se confía en sujetos del mismo grupo social y se desconfía de los extraños, por lo que la comunidad moral es muy restringida— y la confianza encapsulada –se confía en una persona específica para un asunto concreto y sólo mientras se siga teniendo determinado interés. El segundo bloque es el de la confianza moral, la cual remite a un vínculo con toda la humanidad por el hecho de compartir los mismos valores fundamentales. Dentro de este bloque se identifican, en principio, dos subtipos, el primero de ellos es el de la confianza moral estricta, la cual se apoya por completo en la comunidad de valores sin requerir de la validación de la experiencia. El segundo subtipo de la confianza moral es la confianza generalizada y se caracteriza por depositarse en extraños en razón, al igual que la confianza moral estricta, de una serie de valores comunes que corresponden a un extenso grupo moral; sin embargo, a diferencia de la confianza moral estricta, la generalizada sí depende de las experiencias que se tengan en el plano colectivo, por eso es que el grado en que la confianza generalizada se presenta puede variar en virtud de las vivencias de los integrantes de una sociedad en su interacción con otros.

En una sociedad sin corrupción estructural, el tipo de confianza que prevalece es la confianza generalizada porque gravita en torno a valores sustentados en el interés colectivo y no, como los subtipos de confianza estratégica, en las evaluaciones para alcanzar metas

particulares de corto plazo, dentro de grupos pequeños cuyos integrantes desconfían de quienes no se les parecen. No obstante, el concepto de confianza generalizada, propuesto por Uslaner, es insuficiente para ofrecer un cauce político al examen de la corrupción, ya que este autor identifica al optimismo inducido desde el núcleo familiar como la fuente principal de dicha confianza, lo que la devuelve a un círculo cerrado y homogéneo, al ámbito privado.

Como alternativa a la confianza generalizada, nosotros acuñamos el concepto de confianza pública recíproca, una suerte de confianza también de corte moral que, como la generalizada, implica una amplia comunidad de valores y la confianza en los extraños basada en la experiencia. Sin embargo, lo que caracteriza a esta clase de confianza es, primero, su origen público, es decir, que es producto de las experiencias de los ciudadanos en su contacto con las autoridades estatales, en particular, con las que gestionan el rubro de bienestar social y, sobre todo, con las encargadas del orden y la justicia, ya que son ellas las que castigan comportamientos de no cooperación –ponen freno a las injusticias— y porque son las que tienen un mayor acercamiento con los ciudadanos en la vía pública. Un segundo aspecto que distingue a la confianza pública recíproca, además de tener como referente la conducta de los funcionarios del Estado, es que sólo se despliega mientras otros ciudadanos y el gobierno correspondan a la confianza depositada en ellos; en otros términos, sólo se confía mientras otras personas también colaboren en la consecución de propósitos comunes, y si el trabajo de los funcionarios públicos gira alrededor del interés general. Así, en contraste con la visión estratégica, la confianza pública recíproca no se centra en el autointerés pero tampoco asume una actitud moral incauta o idealista.

Uslaner muestra en su análisis estadístico que los altos niveles de desconfianza generalizada se originan, a su vez, por condiciones de elevada desigualdad económica y de oportunidades. En un contexto como ese, la gente piensa que no comparte los mismos valores ni las mismas aspiraciones que los miembros de grupos en mejor o peor situación que la de ellos; en consecuencia, se tenderá a establecer lazos con gente conocida o cercana y a desconfiar del resto. El mecanismo que describe Uslaner, y que denomina “trampa de la desigualdad”, indica que la desigualdad produce desconfianza generalizada, ésta por su parte genera corrupción y la corrupción más desigualdad. Con base en el argumento desarrollado en este trabajo, la confianza pública recíproca tiene mayor capacidad que la

confianza generalizada para explicar el trayecto de la desigualdad a la corrupción porque se vincula fuertemente con el desempeño de los poderes públicos y con la actitud cooperativa tanto de las instituciones del Estado como de otros ciudadanos. Con ello se pretendió mostrar que no puede haber relaciones de cooperación sin confianza —contrario a lo que sostiene la corriente teórica encabezada por Russell Hardin—, ya sea de tipo moral o estratégica, pero que mientras la interacción estratégica no mira por el bien común, la confianza moral sí. Y mientras los acuerdos estratégicos pueden regularse solos o por medio de cualquier tipo de instituciones, la confianza social en su vertiente pública recíproca, la que impacta positivamente en el control de la corrupción, requiere de las instituciones políticas.

Lo que se mostró, de igual forma, fue que la herramienta de las instituciones del Estado para construir confianza pública recíproca es una política integral de igualdad. Los componentes sustanciales de dicha política son un reparto igualitario de recursos mediante programas sociales universales, pero también, por lo que respecta a la igualdad relacional, la eliminación de lo que Elizabeth Anderson denomina jerarquías de posición en la burocracia, esto es, terminar con la adjudicación de más derechos y ventajas a quienes detentan los más altos cargos, porque de no hacerlo se obstruiría la justa distribución de los recursos. Estas medidas apoyan también los parámetros de la comunidad política integrada, frenan la corrupción y frustran su conversión en un fenómeno estructural.

Pero si lo anterior no se aplica y el cohecho se propaga descontroladamente, ¿quiénes son los responsables? Para esta pregunta no se puede ofrecer una respuesta categórica pero, sin perder de vista a los culpables o responsables directos de actos específicos de corrupción, sí se puede iluminar otra cara de la responsabilidad que apunta a la desintegración de la estructura: la responsabilidad política, concepto tomado de Iris Marion Young. Asumir la responsabilidad política por la corrupción estructural significa que, no siendo culpables de ningún acto de cohecho, no permanecemos pasivos apoyando tácitamente la gestión tramposa de bienes públicos; asumir la responsabilidad política equivale a organizarnos con otros para modificar los esquemas que justifican el uso particular de los recursos públicos o, a la inversa, intervenir para que una distribución igualitaria de tales recursos genere confianza social y la adherencia a un proyecto político común. Con base también en Young, describimos cuatro parámetros de razonamiento que

determinan los grados de responsabilidad política según la posición social de los agentes y que son: poder, privilegio, interés y capacidad colectiva. El primero y el segundo de estos parámetros indican que los individuos al frente de las instituciones del estado (poder) y los que de algún modo se benefician de las prerrogativas de la corrupción estructural (privilegio), quienes se ubican también en lugares de autoridad, por su amplio potencial para incidir en los procesos de la vida pública, tienen la obligación de asumir la responsabilidad política que les compete. Los parámetros de interés –los directamente afectados por la corrupción— y de capacidad colectiva –los que poseen los espacios y recursos para organizarse con otros— corresponden por lo general a los ciudadanos para confrontar la resistencia de los altos mandos del Estado a conducirse en la línea de los formatos universalistas de gobierno.

Es la organización de los ciudadanos que, por determinadas circunstancias han desarrollado un alto sentido de confianza moral a pesar del contexto de interferencia viciada, la instancia capaz de romper el círculo inercial de la corrupción extendida y presionar para que los órganos del Estado se hagan cargo de su responsabilidad política y actúen como factores de transformación de estructuras, no como meros aparatos de simulación. La responsabilidad política, tanto de parte de las autoridades estatales como de los ciudadanos, funciona en esta dinámica como una especie de virtud cívica, una “disposición” a reconocer la interdependencia de las conductas y las acciones de unos y otros, la auto-restricción “al perseguir intereses personales de bienestar, poder o estatus” y el reconocimiento de una “multiplicidad de perspectivas” en la deliberación pública.¹ Sin tal virtud de la responsabilidad política los esquemas detrás de la corrupción estructural seguirán operando –pese a las adecuaciones administrativas— y se encontrarán los mecanismos y las justificaciones para eludir la ley.

Nos gustaría terminar haciendo una advertencia sobre las falsas batallas contra la corrupción estructural desde los regímenes políticos. Si en el discurso se apela a valores como la honestidad, la honradez y un modo de vida sencillo, pero una vez más la culpa y la responsabilidad de los individuos que pertenecen a la alta jerarquía del poder se diluye o desaparece ante la extraña maleficencia de una entidad inasible e incorpórea –que cobra realidad material en acuerdos de protección jurídicos y políticos entre las élites—, y si las

¹ Iseult Honohan, *Civic Republicanism*, Londres, Routledge, 2002, pp. 160-161.

políticas de igualdad siguen ahondando en la división entre distintos sectores de la sociedad, no hay un combate verdadero a la corrupción estructural. De la misma forma, si la sociedad organizada no cuestiona seriamente las profundas desigualdades materiales y el sistema jerárquico de subordinación en las relaciones políticas y entre conciudadanos, con miras a que los individuos rijan ellos mismos sus metas y su destino, las cosas podrían estancarse en pequeñas enmiendas superficiales. No es una casualidad que en la secuencia final de *Crimen en El Cairo*, una vez que el germen de cambio de Nouredine —aquel agente del orden cuyo comportamiento había abonado antes a la desconfianza social— fue arrasado, sin saberlo, por la multitud enfurecida, la cámara se mueva de forma ascendente sin perder de vista las calles en que esta multitud grita y se manifiesta, hasta enfocar un afiche monumental de Hatem Shafiq que está siendo arrancado afanosamente de la fachada de uno de tantos viejos edificios, pedazo por pedazo, por un hombre. En tanto este hombre sigue con su laboriosa actividad, el paisaje rebelde de El Cairo se va oscureciendo, mientras el espectador piensa en Shafiq, que para entonces se dirige impune a Dubai, con su familia.

Bibliografía

- Anderson, Elizabeth, "Expanding the Egalitarian Toolbox: Equality and Bureaucracy", *Proceedings of the Aristotelian Society, Supplementary Volumes*, vol. 82, 2008.
- _____, "What Is the Point of Equality?", *Ethics*, vol. 109, núm. 2, 1999.
- Ángel, Adriana, "La construcción retórica de la corrupción", *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, núm. 132, agosto-noviembre de 2016.
- Arellano, David, "Instrumentar una política de informantes internos "(whistleblowers)": ¿mecanismo viable en México para atacar la corrupción?", *Foro Internacional*, vol. 52, núm. 1, enero-marzo de 2012.
- _____, *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2012.
- Arendt, Hannah, *The Human Condition*, 2º ed., Chicago, The University of Chicago Press, 1998.
- Arneson, Richard, "Cracked Foundations of Liberal Equality" en Justine Burley (ed.), *Dworkin and His Critics. With Replies by Dworkin*, Malden, MA, Blackwell Publishing, 2004.
- Banfield, Edward C., *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe, IL, The Free Press, 1958.
- Bardhan, Pranab, "Corruption and Development: A Review of Issues", *Journal of Economic Literature*, vol. 35, núm. 3, 1997.
- Bateson, Patrick, "The Biological Evolution of Cooperation and Trust" en Diego Gambetta (ed.), *Trust. Making and Breaking Cooperative Relations*, Oxford, Basil Blackwell, 1988.
- Brasz, H. A., "The Sociology of Corruption" en Arnold Heidenheimer, *Political Corruption. Readings in Comparative Analysis*, New Brunswick, NJ, Transaction Books, 1970.
- Brown, Alexander, *Ronald Dworkin's Theory of Equality. Domestic and Global Perspectives*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009.
- Bruce, Steve y Steven Yearley, *The Sage Dictionary of Sociology*, Londres, Sage, 2006.
- Buchanan, Allen, "Political Legitimacy and Democracy", *Ethics*, vol. 112, núm. 4, 2002.
- Buscaglia, Edgardo, *Vacíos de poder en México. Cómo combatir la delincuencia organizada*, México, Debate, 2013.

- Cane, Peter, *Responsibility in Law and Morality*, Portland, Oregon, Hart Publishing, 2002.
- Cook, Karen S. y Robin M. Cooper, “Experimental Studies of Cooperation, Trust, and Social Exchange” en Elinor Ostrom y James Walker (eds.), *Trust and Reciprocity. Interdisciplinary Lessons from Experimental Research*, Nueva York, Russel Sage Foundation, 2002.
- Cook, Karen S., Russell Hardin y Margaret Levi, *Cooperation Without Trust*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2005.
- Cudd, Ann, *Analyzing Oppression*, Oxford, NY, Oxford University Press, 2006.
- Cuevas Molina, Rafael, “Guatemala: la trama de intereses en torno a la movilización ciudadana del 2015”, *Revista Brasileira de Estudos Latinoamericanos*, vol. 5, núm. 3, septiembre-diciembre de 2015.
- De Waal, Frans B. M., “The Chimpanzee’s Service Economy: Evidence for Cognition-Based Reciprocal Exchange” en Elinor Ostrom y James Walker (eds.), *Trust and Reciprocity. Interdisciplinary Lessons from Experimental Research*, Nueva York, Russel Sage Foundation, 2003.
- Deleuze, Gilles y Félix Guattari, *Qu’est-ce que la philosophie?*, Paris, Les éditions de minuit, 1991.
- Della Porta, Donatella y Alberto Vannucci, “Political Corruption” en Edwin Amenta, Kate Nash y Alan Scott (eds.), *The Wiley-Blackwell Companion to Political Sociology*, Malden, Wiley Blackwell, 2012.
- Dworkin, Ronald, “Equality, Democracy, and Constitution: We The People In Court”, *Alberta Law Review*, vol. 28, núm. 2, 1989.
- _____, *Ética privada e igualitarismo político*, Barcelona, Paidós, 1993.
- _____, *Is Democracy Possible Here? Principles for a New Political Debate*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2006.
- _____, *Justice for Hedgehogs*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 2011.
- _____, *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2002.
- _____, “Sovereign Virtue Revisited”, *Ethics*, vol. 113, núm. 1, octubre de 2002.
- El Colegio de México, *Desigualdades en México 2018*, México, El Colegio de México-Red de Estudios sobre Desigualdades, 2018.

- Escalante, Fernando, “La corrupción política: apuntes para un modelo teórico”, *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 2, 1989.
- Fareri, Dominic S., Luke J. Chang y Mauricio R. Delgado, “Computational Substrates of Social Value in Interpersonal Collaboration”, *The Journal of Neuroscience*, vol. 35, núm. 21, mayo de 2015.
- Feinberg, Joel, *Harms to Others. The Moral Limits of the Criminal Law*, Oxford, Oxford University Press, 1984.
- Garzón, Ernesto, “Acerca del concepto de corrupción” en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, México, Siglo Veintiuno-ITAM-IFE, 2003.
- Giddens, Anthony, *Central Problems in Social Theory. Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 1979.
- _____, *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge, Polity Press, 1984.
- Glaeser, Edward *et. al.*, “The Injustice of Inequality”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 50, núm. 1, enero de 2003.
- Gong, Ting y Stephen K. Ma (eds.), *Preventing Corruption in Asia. Institutional Design and Policy Capacity*, Londres, Routledge Publisher, 2009.
- Goodin, Robert E., “Apportioning Responsibilities”, *Law and Philosophy*, vol. 6, núm. 2, 1987.
- Hardin, Russell, “Trustworthiness”, *Ethics*, vol. 107, núm. 1, octubre de 1996.
- _____, *Trust and Trustworthiness*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2002.
- Haslanger, Sally, “But Mom, Crop-Tops Are Cute! Social Knowledge, Social Structure, and Ideology Critique” en *Resisting Reality. Social Construction and Social Critique*, Nueva York, Oxford University Press, 2012.
- _____, “Ideology, Generics, and Common Ground”, MIT Open Access Articles, 2011.
- _____, “Social Meaning and Philosophical Method”, *Proceedings and Addresses of the American Philosophical Association*, vol. 88, 2014.
- _____, “Social Structure, Narrative and Explanation”, *Canadian Journal of Philosophy*, vol. 45, núm. 1, 2015.
- Heidenheimer, Arnold J., “The Topography of Corruption: Explorations in a Comparative Perspective”, *International Social Science Journal*, vol. 48, núm. 149, 1996.

- Honohan, Iseult, *Civic Republicanism*, Londres, Routledge, 2002.
- Huntington, Samuel, “Modernization and Corruption” en Arnold Heidenheimer, *Political Corruption. Readings in Comparative Analysis*, New Brunswick, NJ, Transaction Books, 1970.
- Husted, Bryan W., “Wealth, Culture and Corruption”, *Journal of International Business Studies*, vol. 30, núm. 2, 1999.
- Johnston, Michael, *Corruption, Contention and Reform. The Power of Deep Democratization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.
- _____, *Syndromes of Corruption. Wealth, Power and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- Klitgaard, Robert, *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, 1988.
- Laporta, Francisco, “La corrupción política: Introducción general” en Francisco Laporta y Silvina Álvarez (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza, 1997.
- Lapiente Giné, Víctor, “Corruptos de confianza”, *El país*, 6 de junio de 2016.
- Latinobarómetro, *Informe 2017*, Buenos Aires, 2018.
- _____, *La confianza en América Latina 1995-2015. 20 años de opinión pública latinoamericana*, Santiago de Chile, 2016.
- Lessig, Lawrence, “Institutional Corruptions”, *Edmond J. Safra Working Papers*, núm. 1, marzo de 2013.
- Leydet, Dominique, “Pluralism and the Crisis of Parliamentary Democracy” en David Dyzenhaus, *Law as Politics*, Durham, Duke University Press, 1998.
- Lizárraga, Daniel et. al., *La casa blanca de Peña Nieto. La historia que cimbró un gobierno*, México, Grijalbo, 2015.
- Lovett, Frank, “Republicanism” en Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, junio de 2018.
- Luhmann, Niklas, *La sociedad de la sociedad*, México, Herder-Universidad Iberoamericana, 2006.
- Matthew, Clayton, “Liberal Equality and Ethics”, *Ethics*, núm. 113, 2002.
- McCabe, Kevin A., “A Cognitive Theory of Reciprocal Exchange” en Elinor Ostrom y James Walker (eds.), *Trust and Reciprocity. Interdisciplinary Lessons from Experimental Research*, Nueva York, Russel Sage Foundation, 2003.

- Medina, José, *The Epistemology of Resistance. Gender and Racial Oppression, Epistemic Injustice, and Resistant Imaginations*, Oxford, NY, Oxford University Press, 2013.
- Miller, Seumas, “Corruption” en LaFollette, Hugh *et. al.* (eds.), *The International Encyclopedia of Ethics*, West Sussex, Wiley Blackwell, 2013.
- Morris, Stephen D., “Mexico’s Political Culture: the Unrule of Law and Corruption as a Form of Resistance”, *Mexican Law Review*, nueva serie, vol. III, núm. 2, 2010.
- Morris, Stephen D. y Joseph L. Klesner, “Corruption and Trust: Theoretical Considerations and Evidence From Mexico”, *Comparative Political Studies*, vol. 43, núm. 10, 2010.
- Mungiu-Pippidi, Alina, “Controlling Corruption Through Collective Action”, *Journal of Democracy*, vol. 24, núm. 1, enero de 2013.
- _____, “Corruption: Diagnosis and Treatment”, *Journal of Democracy*, vol. 17, núm. 3, 2006.
- Nagel, Thomas, *Equality and Partiality*, Nueva York, Oxford University Press, 1991.
- Néron, Pierre-Yves, “À quoi sert la conception institutionnelle de la corruption?”, *Les ateliers de l'éthique*, vol. 9, núm. 1, 2014.
- North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Nye, Joseph, “Corruption and Political Development: A cost benefit analysis”, *American Political Science Review*, vol. 61, núm. 2, 1967.
- Ortiz, Daniel R., “Categorical Community”, *Stanford Law Review*, vol. 51, núm. 4, abril de 1999.
- Pardo, Italo, “Introduction: Corruption, Morality and the Law” en *Between Morality and the Law. Corruption, Anthropology and Comparative Society*, Hampshire, Ashgate, 2004.
- Paz, Octavio, “El ogro filantrópico”, *Vuelta*, núm. 21, 1978.
- Peel, Mark, “Trusting Disadvantaged Citizens” en Valerie Braithwaite y Margaret Levi (eds.), *Trust and Governance*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1998.
- Pettit, Philip, *Group Agency. The Possibility, Design, and Status of Corporate Agents*, Nueva York, Oxford University Press, 2011.
- _____, “Liberalismo y republicanismo” en Félix Ovejero *et. al.* (comps.), *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*, Barcelona, Paidós, 2004.
- _____, *On the People’s Terms. A Republican Theory and Model of Democracy*, Cambridge, NY, Cambridge University Press, 2012.

- _____, *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*, Oxford, NY, Oxford University Press, 1997.
- _____, “Responsibility Incorporated”, *Ethics*, vol. 117, núm. 2, 2007.
- _____, “The Cunning of Trust”, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 24, núm., 3, 1995.
- Pizzorno, Alessandro, “La corrupción en el sistema político”, *Metapolítica*, núm. 78, año 16, 2012.
- Platts, Mark, *Ser responsable. Exploraciones filosóficas*, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas/UNAM, 2012.
- Rabotnikof, Nora, “Corrupción política: definiciones técnicas y sentidos sedimentarios” en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, México, Siglo Veintiuno-ITAM-IFE, 2003.
- Rawls, John, *Justice as Fairness. A Restatement*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 2001.
- Ripstein, Arthur, “Liberty and Equality” en Arthur Ripstein (ed.), *Ronald Dworkin*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Roldán, Nayeli, Miriam Castillo y Manuel Ureste, *La estafa maestra. Graduados en desaparecer el dinero público*, México, Temas’ de hoy, 2018.
- Rosanvallon, Pierre, *La sociedad de iguales*, Buenos Aires, Manantial, 2012.
- Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- _____, *Corruption. A Study in Political Economy*, Nueva York, Academic Press, 1978.
- Rothstein, Bo, “Corruption and Social Trust: Why the Fish Rots from the Head Down”, *Social Research*, vol. 80, núm. 4, 2013.
- _____, “How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust”, 98th Meeting of the American Political Science Association, Boston, agosto-septiembre de 2002.
- _____, “Social Trust and Honesty in Government” en Janos Kornai, Bo Rothstein y Susan Rose-Ackerman (eds.), *Creating Social Trust in Post-Socialist Transition*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2004.
- _____, *The Quality of Government. Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, Chicago, The University of Chicago Press, 2011.

- Rothstein, Bo y Aiysha Varraich, *Making Sense of Corruption*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.
- Rothstein, Bo y Eric M. Uslaner, "Equality, Corruption, and Social Trust", *World Politics*, vol. 58, núm. 1, octubre de 2005.
- Sandoval, Irma, "From 'Institutional' to 'Structural' Corruption: Rethinking Accountability in a World of Public-Private Partnerships", *Edmond J. Safra Working Papers*, n° 33, 2013.
- Schiff, Jacob, "Confronting Political Responsibility: The Problem of Acknowledgment", *Hypatia*, vol. 23, núm. 3, julio-septiembre de 2008.
- Schrader, Paul, "Notes on Film Noir", *Film Comment*, vol. 18, núm. 1, 1972.
- Schwenke, Stephen, "The Moral Critique: Corruption in Developing Countries", *Journal of Public and International Affairs*, vol. 11, 2000.
- Sen, Amartya, *The Idea of Justice*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 2009.
- Torres Rivas, Edelberto, "Guatemala: la corrupción como crisis de gobierno", *Nueva Sociedad*, núm. 257, julio-agosto de 2015.
- Toshio, Yamagishi, "Trust as a Form of Social Intelligence" en Karen S. Cook (ed.), *Trust in Society*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2011.
- Tyler, Tom R., *Why People Cooperate. The Role of Social Motivations*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2011.
- Uslaner, Eric M., *Corruption, Inequality and the Rule Of Law. The Bulging Pocket Makes the Easy Life*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- _____, "The Bulging Pocket and the Rule of Law: Corruption, Inequality, and Trust", for presentation at the European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshops, Nicosia, abril de 2006.
- _____, *The Historical Roots of Corruption. Mass Education, Economic Inequality, and State Capacity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.
- _____, *The Moral Foundations of Trust*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- Vannucci, Alberto, "La corrupción en los sistemas políticos democráticos. Algunas notas para un análisis comparado" en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, Siglo Veintiuno-IFE-ITAM, 2003.
- Warren, Mark E., "What Does Corruption Mean in a Democracy?", *American Journal of Political Science*, vol. 48, núm. 2, 2004.

- Weber, Max, *Economía y sociedad*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1964.
- Williams, Bernard, *Shame and Necessity*, Berkeley, University of California Press, 1993.
- Xin, Xiaohui y Thomas K. Rudel, “The Context for Political Corruption: A Cross-National Analysis”, *Social Science Quarterly*, vol. 85, núm. 2, 2004.
- Yamagishi, Toshio, *The Structure of Trust. An Evolutionary Game of Man and Society*, Tokyo, Tokyo University Press, 1998.
- _____, “Trust as a Form of Social Intelligence” en Karen S. Cook (ed.), *Trust in Society*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2001.
- Young, Iris Marion, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990, p. 147.
- _____, “Responsibility and Global Justice: A Social Connection Model”, *Social Philosophy and Policy*, vol. 23, núm. 1, 2006.
- _____, *Responsibility for Justice*, Nueva York, Oxford University Press, 2011.
- Zabludowsky, Gina, “Max Weber y la dominación patrimonial en América Latina”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXII, núm. 24, 1986.