Nueva Revista
DE POLÍTICA, CULTURA Y ARTE
unir UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE LA RIOJA

ARTÍCULO

Luces y sombras de la corrupción en España

por FELIPE GÓMEZ-PALLETE RIVAS

Publicado en | Política

April 2017 - Nueva Revista número 160

Autor: ver ficha completa más artículos de este autor

Fuente: http://www.nuevarevista.net/articulos/luces-y-sombras-de-la-corrupcion-en-espana#_ednref42

ABSTRACT

Una lectura en profundidad de nuestro problema con la corrupción, a la luz de la obra *La corrupción en España.*

ARTÍCULO

"La realidad se halla regida por el principio fundamental de la imperfección". Javier Gomá.

Del fenómeno de la corrupción puede decirse que conocemos sus efectos, no tanto su naturaleza. Y es que a la corrupción le sucede algo así como a la fuerza de la gravedad: experimentamos a diario su presencia si bien no podemos decir, a ciencia cierta, en qué consiste. Pero mientras los efectos de la gravedad resultan atractivos, los de la corrupción repelen.

El escenario no parece confortable, pues queremos luchar contra una práctica que produce rechazo, sí, pero también desconcierto al no existir un acuerdo unánime sobre su naturaleza. ¿Qué entendemos por corrupción y cómo luchar contra este fenómeno?

Estas son las dos grandes cuestiones sobre las que versa la obra colectiva coordinada por Víctor Lapuente, profesor e investigador en el Instituto de Calidad de Gobierno de la Universidad de Gotemburgo; una obra que, publicada hace unos meses, está pasando desapercibida, lo que se me antoja llamativo por partida doble. En primer lugar, porque, como me propongo poner de manifiesto en esta reseña, este libro constituye una sólida aportación a la bibliografía española sobre el fenómeno de la corrupción. Y también porque desde su aparición en junio del año pasado, la corrupción en España está alcanzando cotas no conocidas hasta ahora. En estas circunstancias, cabría esperar que líderes y analistas repararan en la inteligencia reunida en este libro, movimiento que no parece estar produciéndose.

Estamos ante un libro, cuyo coordinador –me apresuro a decir– ha sabido atemperar con evidente acierto las inevitables desigualdades de fondo y forma propias de toda obra colectiva. Ocho autores de diferentes campos –Economía, Sociología, Ciencia Política, Ingeniería y Derecho- que reflexionan y proponen en torno a estas dos cuestiones: Qué es la corrupción y cómo combatirla, los dos pilares sobre los que he levantado este trabajo.

En el primero de los dos apartados me pregunto por el esquema de interpretación en el que se considera enmarcada la corrupción; ¿es el único 'encuadre' posible? Me pregunto también qué ocurre si, en lugar de entender la corrupción como la causa de un creciente malestar social, se parte del supuesto contrario: la corrupción es el síntoma de un problema. Y, a todo esto, ¿cómo se examina la realidad para conocer cuánta corrupción, y de qué tipo, hay en sociedades como la española? Tres inquietudes, tres, en torno a la misma cuestión: La forma en que los autores entienden la corrupción y si existe algún margen para enriquecer sus puntos de vista.

En la segunda parte reúno diferentes consideraciones sobre las medidas sugeridas para luchar contra la corrupción. A partir de una estrategia calificada de comprehensiva, los autores proponen una serie de actuaciones en distintos campos, desde la transparencia a la modernización de la gestión, tanto de la administración pública en general como de la local en particular. Al igual que en la primera parte, aquí también indagaré si existe o no existe margen para mejorar, y de qué forma, algunas de las propuestas.

El libro transmite la idea sobre la corrupción que se encuentra más extendida entre los expertos: "La corrupción es el abuso del poder público para beneficio privado"[1,2,3,4]. Así se expone de principio a fin de la obra. La corrupción es entendida como un fenómeno 'extractivo' que desvía lo que son bienes comunes o públicos hacia la esfera de los intereses privados o particulares. Dicho en pocas palabras, la corrupción es situada en el eje público-privado.

¿De dónde provienen las dudas sobre la naturaleza de la corrupción? Es evidente que "*no hay corruptos sin corruptores*"[5] pero, con independencia de la personalidad jurídica y el desempeño de quien quiera que sea el que ofrece y de la identidad del que acepta, ¿por qué la etiqueta de corrupto es habitualmente adjudicada al servidor público, mientras que, por ejemplo, de los electores se dice que se "benefician de la corrupción"?[6,7].

Esta duda no se despeja cuando se establecen los siguientes tipos de corrupción en razón al sujeto interviniente[8]: Por una parte, se habla de corrupción en el ámbito público y, por otro lado, como segunda categoría, se considera la corrupción en el ámbito privado, aquella "en la que solo intervienen privados". Esta nítida diferencia entre lo público y lo privado desaparece cuando, dentro del primero de estos dos grupos –corrupción en el ámbito público– se habla, a su vez, de dos modalidades de corrupción, a saber: la corrupción política perpetrada por los cargos públicos de más alto rango, ¡con la habitual participación de actores privados! (sic) y la corrupción administrativa, "en la que se implican funcionarios públicos, medios o bajos".

Todo lo cual, no solo no resuelve la duda planteada sobre la verdadera naturaleza de este fenómeno, al menos en cuanto a su apellido (¿pública, privada?); resulta que, además, es fuente de otros interrogantes. Veamos.

Es evidente que los numerosos episodios de la así llamada corrupción política han producido en la ciudadanía "conmoción, desafección y enojo" hacia las principales instituciones políticas. Ahora bien, cabe preguntarse si el hecho de haber situado la corrupción en el eje público-privado no constituye una incitación, una fuente perversa y caudalosa de desafección precisamente hacia los 'malos': la política y los políticos.

Permítaseme responder a esta cuestión con una nueva pregunta: ¿Por qué, además de situar la corrupción en el campo de batalla entre los intereses comunes y los particulares, no se la considera ubicada, también, en el eje de los fuertes frente a los débiles, de los poderosos frente a los frágiles, con independencia de la naturaleza, privada o pública, de los agentes intervinientes?

Pues en cualquiera de las modalidades delictivas que puede revestir la corrupción, en cualquiera, hay alguien que tiene el poder de beneficiarse y quien, como consecuencia, sale perjudicado. Y esto es así sea cual fuere la naturaleza de los bienes lesionados (públicos o privados), la personalidad jurídica de los actores intervinientes (instituciones o individuos), el lugar de los hechos (la administración pública o la empresa privada) y el cometido de los agentes que delinquen (personas que desempeñan un empleo público o dedicadas a la actividad privada). Y, por otra parte, esto es así ya se trate de delitos capitales o concomitantes, mediales, resultantes u otros; delitos como el cohecho, impropio o activo; asociación ilícita, fraude a la administración, falseamiento patrimonial o información privilegiada. En cualquiera de estas modalidades delictivas, insisto, hay corruptor y corrompido y sin duda, también, beneficiado y perjudicado.

Y en cuanto a los problemas que se derivan de un hecho tan llamativo como que "en Derecho español y en la mayoría de ordenamientos europeos, no existan tipos penales específicos de corrupción"[9] cabe decir que la propuesta de un segundo eje o 'encuadre' (los fuertes frente a los débiles) ni añade ni resta dificultad alguna.

Si consideráramos la corrupción en la encrucijada de ambos ejes (público-privado y poderosos-débiles) los ciudadanos no veríamos la corrupción como 'cosa de los políticos' únicamente, ni a estos como seres extraterrestres en lugar de lo que son, personas elegidas por nosotros, entre nosotros. Y, de paso, ayudaríamos a incrementar la participación de los ciudadanos en el cuidado de la cosa pública, del bien común, de lo que es de todos y de nadie en particular y, al mismo tiempo, exhortaríamos a los ciudadanos a comportarse de manera

ejemplar, evitando las prácticas corruptas por muy privadas que sean y con independencia de su cualidad y cuantía. ¿Cuál es el origen de esa prevención a enunciar y difundir un principio tan básico como que no es posible una política corrupta en una sociedad sana? ¿Es posible una sociedad inmaculada? Si no es posible, ¿por qué el apellido más habitual de la corrupción es la política?

Creo, en suma, que al situar el fenómeno de la corrupción en la encrucijada de ambos ejes quedaría iluminado con bastante más intensidad que si lo tratáramos unidimensionalmente. Otra forma de colaborar a tal fin es mirar de frente al círculo vicioso en el que uno se siente en ocasiones atrapado: ¿Es la corrupción la causa de nuestros males más evidentes o, por el contrario, es el síntoma de nuestros problemas de fondo?

Los autores ponen el dedo en la llaga al advertir que "la tarea de identificar si la flecha causal va desde [la] corrupción hacia el efecto negativo o al revés es complicada"[10]. A pesar de ello, el libro contiene un elevado número de referencias a la corrupción como origen de nuestros males[11, 12, 13, 14], por lo que todo induce a pensar que, si bien es aceptada la dificultad de establecer las relaciones causa-efecto, la corrupción es considerada el problema de fondo.

¿Es la corrupción la causa de nuestros males más evidentes o, por el contrario, es un síntoma de problemas de fondo?

Por otro lado, los autores aceptan como tónica general del libro "que los individuos responden a los incentivos que les rodean y que por tanto la proliferación de la corrupción se favorece o se limita dependiendo del entorno institucional en que desarrollan su actividad"[15] lo que conduce a considerar como imprescindible analizar qué partes del entorno de las personas están "avivando la llama" de la corrupción.

Así es como, en medio de esta suerte de círculo vicioso (la corrupción deteriora las instituciones – analicemos las instituciones que alimentan la corrupción), los lectores pueden sentirse atrapados, sin saber muy bien dónde se encuentra la salida de este laberinto.

Problema–síntoma, medios–fines, causa–efecto, motivaciones–objetivos son duplas que se encuentran en el corazón de no pocos debates de todo tipo, condición y época. No, no es una cuestión baladí. Ni en el caso que aquí nos ocupa (la corrupción, ¿problema o síntoma?) ni, por ejemplo, en uno de tanta actualidad y trascendencia como es el de la desigualdad económica (¿una cuestión de redistribución o de *predistribución*[16]?). Porque, entre otras razones, adoptar uno u otro punto de vista –origen o consecuencia– determinará en buena parte el tipo de estrategia y las medidas a adoptar.

Mas las estrategias se diseñan y las medidas se adoptan en función, también, de los datos que tengamos de la situación, lo que nos remite a la tercera y última de las cuestiones elegidas para ilustrar las dudas que, de diferentes maneras, rodean el concepto de corrupción: ¿cómo medimos la corrupción, un fenómeno tremendamente poliédrico y complejo?

El libro proporciona una fuerte base empírica sobre la situación en España y, lo que es más interesante e importante, ofrece numerosos análisis de 'anatomía comparada' entre la situación en nuestro país y la de otros países de los cinco continentes. Se trata de una valiosa aportación que hace olvidar la irritante coletilla con la que líderes, tanto políticos como

económicos, apelan frecuentemente, en defensa de sus argumentos, y sin aportar prueba alguna, a 'los países de nuestro entorno'.

Ahora bien, los datos que se obtienen de la realidad que queremos conocer son, de hecho, respuestas a las consultas con las que el investigador pretende conocer la realidad. Así, a los ciudadanos se nos pregunta, pongamos por caso, por "la popularidad electoral de los alcaldes", pero no por las creencias básicas que caracterizan el trabajo cotidiano en una alcaldía, lo que bien podría hacerse en estos o parecidos términos: ¿Cree usted que el interés por la mejora continua de los procedimientos de trabajo forma parte de la cultura organizacional de su ayuntamiento?

En el capítulo inicial de la obra, titulado "De dónde venimos y a dónde vamos en corrupción" se dibuja un bucle en el que todo queda atrapado y ejemplifica lo dicho hasta aquí: partiendo de que la corrupción "es el abuso del poder público para beneficio privado" se concluye que "la corrupción es inherente a la cosa pública".

Se atribuye a Sir Arthur Eddington, eminente astrofísico británico del siglo XX, la parábola del ictiólogo que explora el océano con una red de anchura de malla de 2 pulgadas. Este investigador marino deduce, a la vista del pescado capturado, que no existen peces con un tamaño inferior a estas dos pulgadas. Tal es la sensación que puede dejar en el lector la conceptualización de la corrupción a partir de unos datos empíricos que, como los ofrecidos, están inevitablemente condicionados por la forma de auscultar la realidad.

Y con esta precaución es con la que, a mi juicio, ha de acometerse la lectura de las medidas planteadas en este libro. Un menú de propuestas que considero, en cualquier caso, valioso por sí mismo y, sobre todo, si lo comparamos con las apresuradas recetas que proliferan por doquier. Todas y cada una de las medidas que nos ofrecen los autores de esta obra colectiva estimulan la imaginación y animan a idear cómo mejorarlas. He aquí algunas críticas y sugerencias al respecto, la segunda parte de esta reseña: ¿Cómo combatir la corrupción?

Los autores, ya lo anticipé al comienzo de la reseña, han "intentado trazar los puntos centrales de una estrategia comprehensiva en la lucha contra la corrupción, repasando qué dicen los estudios comparados en distintos aspectos: administración pública en general y local en particular, financiación de los partidos, transparencia, medidas penales, medios de comunicación y sistema electoral"[17].

Esta estrategia comprehensiva, abarcadora, global es, por otra parte, una estrategia, a mi juicio, superficial o epidérmica. Pues una cosa es la amplitud y otra la profundidad. Por los siguientes motivos.

Gracias a los estudios empíricos llevados a cabo, tenemos una idea aproximada de cómo se percibe, cómo se acepta y cómo se experimenta la corrupción por parte de los ciudadanos de diferentes países[18]. Pero ¿cómo se genera la corrupción?, ¿dónde se encuentran las razones últimas que explican los comportamientos corruptos?, insisto, ¿de qué disfunciones básicas la corrupción es un síntoma? En la obra colectiva coordinada por Víctor Lapuente el objetivo a batir es el problema de la corrupción. Pero el lugar donde los autores buscan el origen último de la corrupción es la superficie de los actores, corruptores y corrompidos. Y el hecho de no

atreverse a profundizar e ir más allá es lo que deja una huella de superficialidad rastreable en diferentes pasajes del libro.

De los individuos se dice que "responden a los incentivos que les rodean" y de la cultura de las organizaciones que es "el conjunto de reglas que modera el comportamiento de los miembros de una institución"[19]. A mi juicio, esto supone renunciar a la búsqueda de explicaciones de más hondo calado, tanto en las personas como en las instituciones.

Porque las personas son mucho más que agentes que se mueven al son de incentivos. Los individuos se comportan guiados por un conjunto de motivaciones tanto externas como intrínsecas y así también transcendentes[20], por hacer referencia solo a una de las innumerables teorías que se han construido sobre el comportamiento humano en las organizaciones formales. Y porque su comportamiento deshonesto en provecho propio (*self-serving dishonesty*), del que consecuentemente se deriva un perjuicio ajeno, no es constante sino variable en función de las oportunidades[21]. Por ello, en definitiva, la imagen que el lector puede hacerse de la persona, en tanto que corrupto, es extremadamente simple. Algo así como un figurante incorpóreo, sólo atento al dinero o al poder o al favor, y que reacciona siempre del mismo modo, con independencia de la variable tiempo, igual en los comienzos que en el ecuador de su carrera, sean cuales fueren el conjunto de sus variables motivacionales, el perfil de su personalidad o los rasgos de su carácter.

> Ni las personas se mueven solo por incentivos, ni las instituciones se rigen solo por normas, estructuras o estrategias.

Y en cuanto a los aspectos institucionales que se manejan en el libro como explicación a la corrupción (reglas, normas, conductas, estructuras organizativas, planes, procesos de trabajo, estrategias, objetivos, etcétera), no son sino manifestaciones 'superficiales' de lo que en la teoría de las organizaciones se entiende como el núcleo profundo de la cultura organizacional[22], ese conjunto de presunciones básicas del que emanan, en palabras del propio Edgar Schein, 'los artefactos y los valores adoptados y declarados', algunos de los cuales acabo de enumerar entre paréntesis y a vuelapluma.

Que resulte difícil cuantificar tanto el conjunto de las motivaciones de los individuos –más allá de los "incentivos"– como su personalidad y carácter, no significa que todo ello no exista ni tenga una influencia determinante en el comportamiento humano. Del mismo modo, la dificultad de evaluar (por invisible y preconsciente) el nivel más profundo de la cultura organizacional de las instituciones (creencias básicas y no solo "reglas") no justifica su ausencia a la hora de diseñar medidas contra los comportamientos corruptos.

La estrategia comprehensiva es una de las principales y más valiosas aportaciones de este libro. Mi propuesta en cuanto a cómo mejorarla es, en definitiva, ganar en profundidad en estos dos frentes. Por muy inasibles que ambas empresas puedan parecer, existen formas de ser abordadas.

Esta estrategia comprehensiva y, al mismo tiempo, superficial ha dejado su huella en diferentes pasajes de la obra colectiva: desde la financiación de los partidos políticos[23] hasta el carácter preventivo (en cierto grado, disuasorio) de las medidas propuestas, pasando por la

transparencia (entendida a través del espejo retrovisor), o la modernización (moderada) de la gestión pública. Veamos estos y otros asuntos.

Desde la óptica de la 'gestión pública' el libro propone acertados guiños a lo que, por contraposición, puede denominarse 'gestión privada', lo que me sugiere las siguientes reflexiones.

La Administración, entendida como ciencia social, estudia las organizaciones humanas y, considerada como conjunto de técnicas, facilita la gestión, eficiente y eficaz, de los recursos necesarios para la producción de bienes y la prestación de servicios. Y esto es así con independencia de la arquitectura institucional que distinga a una u otra organización en particular, es decir, con independencia de la Visión, la Misión, los Valores y los Objetivos que se persigan. Salvo que se niegue lo dicho, el mestizaje de saberes y técnicas entre la esfera pública y la privada podría y debería ir, a mi juicio, mucho más allá de lo propuesto en este libro, tanto para el ámbito de la Administración Pública (capítulo 2) como para el de las Administraciones Locales (capítulo 3).

En el primero de ellos se argumenta que para "combatir la corrupción y perseguir el buen gobierno, deberíamos dar un golpe de timón" y dotar a nuestra administración, por una parte, de un mayor profesionalismo ('separar las carreras de políticos y funcionarios', es decir, permitir menos políticos entre los cargos públicos y menos cargos públicos entre los políticos) y, por otra, dotarla de una mayor flexibilidad o, si se prefiere, de una menor burocratización incrementando, por ejemplo, el grado de autonomía en la gestión de las plantillas, como es el caso de Nueva Zelanda[24].

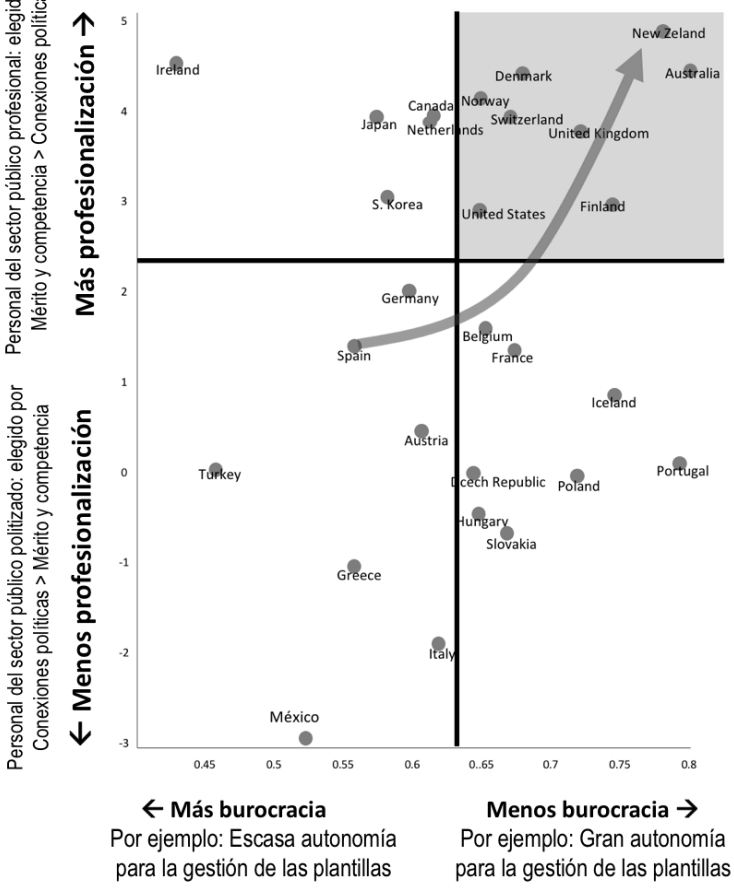
Este planteamiento es, a mi juicio, tan acertado como ilustrativo es el excelente Gráfico 2.7 "Los cuatro mundos de la gestión pública"[25] en el que se representa un compendio muy didáctico de la propuesta. Ahora bien, cabe preguntarse cómo habría resultado dicho gráfico si en el eje de abscisas, además de representar el grado de delegación en la gestión de recursos humanos, se hubiera valorado, por ejemplo, la existencia o no de Círculos de Calidad en las administraciones de los distintos países, o la práctica de cualquier otro de los muchos hábitos, usos y costumbres acuñados y utilizados a diario en el ámbito de la gestión privada.

Definitivamente, parece urgente tender puentes entre ambos mundos. Pues la práctica privada está, a mi juicio, tan necesitada de categorías propias de las ciencias políticas y sociales, como éstas lo están de las prácticas y los conceptos desarrollados en el ámbito de las organizaciones privadas, con y sin ánimo de lucro. Esto mismo puedo argüir al descender un peldaño y bajar de la Administración Pública al capítulo dedicado a la corrupción y las administraciones locales. Aquí también se puede seguir el rastro de lo dicho.

El estudio y clasificación que se ofrece en "Otros tipos de gestores municipales"[26], a saber, *strong mayor*, *council manager* y *committee leader* es, sin duda, excelente. Pero la conclusión política que cierra el capítulo se queda en la epidermis de la cuestión. Pues "el marco fundamental de referencia para entender por qué la corrupción *podía* tener lugar [en la época de la burbuja inmobiliaria]" consta de los siguientes lados: 1. la monocracia (gobernanza local dominada por un solo partido), 2. la ausencia de contrapesos, y 3. la falta de separación de incentivos entre cargos electos y técnicos. Asuntos todos que, con ser ciertos, contundentes y determinantes, pertenecen a lo que Schein denomina "artefactos" de la cultura organizacional tanto de los ayuntamientos (en cuanto que instituciones formales) como de los

territorios que abarcan, espacios físicos y culturales. Y por lo que a los agentes privados se refiere quedan caricaturizados como los encargados de poner el dinero sobre (o bajo) la mesa [pues] "ya estaban predispuestos a corromperse".

Si los Max Weber y Woodrow Wilson de antaño fueron los primeros "en defender lo que es una anatema para muchos: la separación entre las esferas política y administrativa", hoy es el momento de superar esta otra brecha: la que se interpone entre la razón organizativa propia de la administración de empresas y el pensamiento y la práctica de la esfera político-administrativa.



Adaptado del Gráfico 2.7 Los cuatro mundos de la gestión pública. (Fuente: OoG Institute (2012 , 2013).
[Lapuente, V. et al, 2016. La corrupción en España, pág. 58]

El libro no se hace eco de la necesidad de mestizaje entre ambos mundos, dos lógicas que deberían abandonar el recelo mutuo con el que tradicionalmente se tratan. Una atmósfera de suspicacia, cuando no de resquemor, que es palpable tanto en ámbitos universitarios como fuera del campus. Pues es manifiesto el recelo existente entre profesores de unas y otras facultades y, también, entre los profesionales de la actividad privada y los dedicados a la acción política y la administración pública.

Superar este clima de mutua desconfianza, mediante la construcción de puentes perdurables entre una y otra ribera, salvando las naturales diferencias entre sus respectivas visiones y misiones (servicio público y ánimo de lucro), es una tarea que debería realizarse con independencia de que así lo estén haciendo, o dejando de hacer, otros países más avanzados que España.

Porque en materia de modernización organizativa de las administraciones públicas –desde la cúspide política a la base funcionarial–, para dar un "golpe de timón" y dirigir España hacia el cuadrante donde habitan países tales como Dinamarca, Nueva Zelanda, Suiza o Finlandia, deberíamos evitar estos dos obstáculos: 1. ignorar a quienes nos llevan la delantera y 2. limitar nuestras aspiraciones a inspirarnos en ellos. En este libro se salva brillantemente el primero[27], pero se tropieza estrepitosamente en el segundo.

En el apartado “Corrupción: de la lucha a la prevención”, donde se defiende la necesidad de observar los avances conseguidos en otros países, se apuesta de forma decidida por “la misma filosofía que en la medicina: es mejor prevenir que curar”. En este contexto, echo de menos algunas medidas genuinamente preventivas, en concreto las siguientes dos.

La primera la sitúo a las puertas de las instituciones, así públicas como privadas. Me refiero a los procesos de selección de personal. Los autores del estudio anteriormente citado[21] sobre cómo el cerebro humano se adapta a los actos deshonestos en provecho propio, concluyen que sus hallazgos científicos “pueden ayudar a los responsables políticos en el diseño de medidas preventivas contra el engaño”. Pues para acceder a un puesto de trabajo, amén de conocimientos, es preciso evaluar otros elementos –tanto o más importantes– que deben poder apreciarse y valorarse[28]. ¿Cómo es posible que, siendo la corrupción uno de los fenómenos que más nos preocupan, se preste poca o ninguna atención sobre este particular a la hora de aceptar o no a una persona en una organización?

Y la segunda medida la sitúo ya no a las puertas de las instituciones, sino en su interior. Pues la corrupción entendida como síntoma es consecuencia, entre otras cosas, de malas prácticas organizativas, siendo estas –como reiteradas veces vengo subrayando– manifestaciones de las presunciones básicas que se sitúan en el núcleo mismo de la cultura organizacional. Para atajar de raíz la corrupción hay que introducirse allí donde se toman las decisiones que anteceden a los actos, es decir, donde el delincuente en ciernes prepara su delito. Y una vez allí aplicar el abecé de los principios y técnicas de administración, desde la identificación colaborativa de metas y objetivos, hasta la asignación consensuada de actividades a realizar, pasando por el establecimiento de los índices, cuantitativos y cualitativos, que permitirán el seguimiento y control de los planes propuestos. Insisto, se trata del abecé; algo que parece propio de otro mundo, pues no se practica, por lo general, en el nuestro. Son, en definitiva, principios básicos para, por una parte, gestionar eficaz y eficientemente los recursos y alcanzar los objetivos propuestos y, por otra, para pasar de las palabras a los hechos en materia de modernización permanente de las instituciones.

> No deberíamos ignorar a los países que nos llevan la delantera ni limitar nuestras aspiraciones a inspirarnos en ellos.

Ambas medidas (mejora de los procesos de selección de personal, en particular, y de participación y toma de decisiones, en general) son esencialmente preventivas, pues atacan la corrupción en sus raíces al considerarla un síntoma de, en este caso, disfunciones organizativas y, más profundamente, culturales. Con ellas me sumo incondicionalmente a la filosofía preventiva de este libro. Una obra colectiva que se sitúa en el polo opuesto del que ocupan quienes ponen el foco en la fiebre y no en la infección y, en consecuencia, recetan analgésicos en lugar de antibióticos, limitándose a capturar a los corruptos sin presentarles batalla en los despachos donde se forjan[29].

Como el propio título indica, “Transparencia y prevención de la corrupción”, el capítulo 6 sigue esta misma senda –mejor prevenir que curar– y, así, otorga a la transparencia el ‘carácter instrumental’[30] que le corresponde, en palabras del profesor Jiménez Asensio.

La llamada a la cultura de la transparencia[31], la exposición ecuánime (aspectos positivos y aspectos mejorables) tanto de la Ley como del Portal de la Transparencia[32], así como los resultados empíricos aportados[33], son algunos de los aciertos que contiene este capítulo. Mas, por otro lado, el concepto usual y común de transparencia, del que se hace eco esta obra colectiva, merece, a mi juicio, la siguiente crítica desfavorable.

La transparencia debería haberse presentado con sus condiciones de contorno o limitaciones pues, al no hacerlo, es difícil que el lector la imagine erguida. Como la cometa se mantiene en el aire gracias a –y no a pesar de– el hilo que la sujeta a tierra, así también el concepto de transparencia sin límites se viene al suelo, pues no es ni posible, ni creíble, ni deseable.

Por otra parte, la transparencia como antídoto de la corrupción, ni es el mejor remedio[34] ni ayuda a resolver los problemas de conceptualización de ésta, pues en este capítulo se abraza sin ambages la idea de una corrupción unidimensional situada exclusivamente en el eje público-privado.

El concepto y la práctica de transparencia que se defienden en el libro abarcan únicamente la mitad del problema, uno de los dos perfiles del dios Jano: el que mira hacia los hechos consumados o en vías de perpetrase. La pregunta es inevitable: ¿dónde está la transparencia de las intenciones, de los planes de mejora continua, del compromiso público para innovar y perfeccionar permanentemente las instituciones?, en una palabra, ¿dónde está el futuro? La transparencia es necesaria, pero cuando se limita a satisfacer la curiosidad de los ciudadanos o a sonrojar a las instituciones por lo que hacen o hicieron en la oscuridad, entonces, paradójicamente, la transparencia oculta la raíz de los problemas[35].

El futuro, cuando la sociedad se ha alejado ostensiblemente de la zona de equilibrio, es impredecible. Y tan cierta como esta incertidumbre es esta otra verdad: el futuro es fruto de nuestros actos y estos de nuestras intenciones. ¿Por qué los escondemos?, ¿por qué no los publicitamos?, ¿por qué no nos comprometemos y damos a conocer sistemática, periódicamente a la ciudadanía en qué aspectos y en qué medida, cuánto y cómo, pretendemos mejorar nuestras instituciones? Definitivamente, la huella de la estrategia comprehensiva pero superficial adquiere aquí este aspecto: el libro propone una transparencia que mira hacia atrás y alrededor de nosotros en el tiempo; no hacia un futuro permanentemente mejorable.

En el discurso de la transparencia y, en particular, el referido a la transparencia de los partidos políticos[36] destacan algunos rasgos que, a mi juicio, merecen ser comentados. En pocas palabras, se trata de un discurso básicamente normativista y auditor.

El normativismo, o tendencia exagerada a establecer normas, es el espíritu que recorre el discurso de la transparencia, de principio a fin. Expresiones como prohibir donaciones, tipificar delitos, publicar obligatoriamente o controlar estrictamente, más que asegurar un porvenir transparente, oscurece nuestras expectativas de transparencia. Porque, lo diré una vez más, la norma, la ley, el reglamento son imprescindibles, pero, en ausencia de medidas que emanen de la cultura subyacente de las instituciones, son pan para hoy y hambre para mañana. Porque, como advierten los propios autores, “una regulación intachable desde el punto de vista técnico no garantiza que partidos y donantes ajusten su comportamiento real a los principios de una financiación política ética. Sea cual sea la normativa, partidos y donantes pueden encontrar siempre canales alternativos para saltárselas”[37,38].

Del mismo modo, llama la atención el énfasis en medidas que descansan sobre la existencia de autoridades externas a las organizaciones cuyo comportamiento se quiere vigilar. Autoridades externas que tienen distinto grado de formalización, desde agencias reguladoras a iniciativas nacidas de la sociedad civil. Son estas autoridades externas las que auditan el comportamiento de las instituciones, bien por mandato legal como el Tribunal de Cuentas, bien por decisión propia como es el caso, por ejemplo, de Transparencia Internacional. Las primeras analizan los resultados, principalmente económicos, que publican las organizaciones, mientras que las segundas realizan estudios, entrevistas, encuestas para conocer qué opinión tienen las organizaciones de sí mismas en diferentes materias. Unas y otras aplican cánones o patrones, o bien oficiales o bien de elaboración propia y, en función de la comparación entre estos estándares y los datos de la realidad proporcionados por –u obtenidos de– las organizaciones auditadas, estas saldrán más o menos favorecida en la fotografía que resulte.

Todo esto es necesario; pero, solo esto, sin más, es un mecanismo que acaba anulando o, al menos, no favoreciendo el 'impulso vital' de las organizaciones para adquirir de forma soberana, por iniciativa propia, el compromiso ante la ciudadanía, decidido y libre, de evolucionar y mejorar permanentemente[39]. Por todo ello cabe preguntarse si las evaluaciones al uso sobre, por ejemplo, el nivel de transparencia o de compromiso electoral contra la corrupción[40] son algo más que una mera fórmula para evitar cambios en la cultura organizacional de las instituciones de que se trate.

> La transparencia se limita a asuntos pasados y actuales, no futuros, y se practica con carácter normativista y auditor.

Un discurso, en suma, básicamente normativista y auditor basado en dos pilares que, a su vez, merecen ser mencionados, aunque sea brevemente, pues no por evidentes resultan menos importantes. Me refiero a la credibilidad de las autoridades auditoras y a la "voluntad masiva de los ciudadanos" sobre estos asuntos. Quien audita transparencia debe ser transparente y autocrítico hasta la extenuación[41], predicar con el ejemplo e interesarse por la opinión que de sus métodos de trabajo tienen las organizaciones a los que se les aplica. Y, al mismo tiempo, debe fundamentar sus iniciativas en la opinión pública[42,43], sí, pero no exclusivamente.

En todo lo cual, el papel desempeñado por los medios de comunicación es determinante como resulta obvio, pero no tanto como cabría deducir de la idea-fuerza básica que se expone, especialmente, en los capítulos 7 y 8, a saber: Cuanta más cantidad de información llegue desde los medios a los ciudadanos, mejor podrán estos evaluar (premiar o castigar) a los partidos por sus prácticas poco o muy corruptas. Y es que aceptar esta relación causa-efecto, sin más, supone confundir la información (suministrada por los medios) con la formación, en definitiva con la cultura, con la que el ciudadano la interpreta[44]. Por otro lado, no está de más recordar en este punto que si de algo andamos sobrados es de información. Pues, no solo en Internet, también en el mundo físico, cada vez necesitamos más "sherpas informativos expertos que nos preseleccionen, analicen e interpreten el abrumador alud de información continua que nos inunda"[45].

Las conclusiones[46] con que cierra el capítulo titulado "Política, dinero y corrupción" me ofrecen una buena oportunidad para resumir lo dicho hasta aquí en los siguientes términos. En mayor o menor medida, los aspectos reunidos por los autores nos hablan de una transparencia de hechos, sobre todo en clave económica, antes que de una transparencia de planes de futuro en materia de innovación institucional permanente; nos hablan más de medidas de supervisión por parte de agentes externos que de iniciativas propias y voluntarias de compromiso público; nos hablan mucho de sanciones o de corrección de los delitos cometidos y poco de prevenirlos en origen y todo, en fin, con un espíritu mucho más normativo que enraizado en el estudio concienzudo tanto del amplio abanico de las motivaciones humanas como de la cultura organizacional de nuestras instituciones. Un enfoque, en suma, que podría inducir a suponer que el discurso hegemónico sobre transparencia podría estar favoreciendo el mantenimiento del *statu quo*.

España es un país que, en el proceso de dejar atrás la época de la transición, lucha por la consolidación de sus instituciones y prácticas democráticas. Este es nuestro reto: avanzar por el camino que conduce al club de los países con 'gobiernos democráticos antiguos y relativamente bien establecidos'[47], no como un fin, sino como medio para seguir acercándonos a la meta última, que no es otra que la de una mayor equidad social. ¿Qué papel desempeñan en este desafío las instituciones políticas y cuál las instituciones burocráticas? ¿Cómo interfiere en ambas esferas el fenómeno de la corrupción?

La obra colectiva, cuya reseña concluyo, ofrece valiosas propuestas tanto para un ámbito como para el otro, fruto de una estrategia comprehensiva e inteligente, bien que superficial. Las sugerencias que me he atrevido a proponer van dirigidas, sobre todo, a la maquinaria burocrática de las instituciones, a sabiendas de que, como acertadamente recuerdan los autores, no existe palabra en el diccionario político "menos 'sexy' que burocracia. Sólo nombrarla ya aburre".

En cualquier caso, opino que los países fracasan no solo, ni siquiera principalmente, porque fracasen sus instituciones políticas, sino también, y sobre todo, porque fracasan sus instituciones burocráticas[48]. Esta opinión, que cuenta con el creciente favor tanto de académicos como de mujeres y hombres de acción[49,50], y que creo coincidente con la de los autores de ***La corrupción en España***, no puede quedarse en meras palabras.

Las propuestas reunidas en esta obra son un excelente plan de acción. Me sumo a él decididamente, al mismo tiempo que subrayo la necesidad de evitar nuestros viejos y proverbiales demonios, como es el confiarlo todo a las inauguraciones, el borrón y cuenta nueva, el gusto por comenzar desde cero. Pues mejor que dedicarse al diseño radical de nuevos sistemas inteligentes es perfeccionar permanentemente la inteligencia de los sistemas burocráticos. Sabemos cómo y para qué actuar. Y porqué: por eso, porque "la realidad se halla regida por el principio fundamental de la imperfección"[51].

[1] Lapuente, V. (coord.), 2016. La corrupción en España. Un paseo por el lado oscuro de la democracia y el Gobierno. Alianza Editorial, Madrid, pág. 16. http://amzn.to/2e8rjIo

[2] Op. cit., "En el informe de la Unión Europea sobre corrupción se describe la corrupción como 'abuso de poder para obtener réditos privados'", pág. 111

[3] Op. cit., "La corrupción consiste en la desnaturalización de las finalidades institucionales para atender objetivos particulares de los sujetos (…) un modo patológico de ejercer las competencias de la función pública", pág. 115.

[4] Op. cit., "'utilización de un cargo público en beneficio propio'", pág. 148.

[5] Op. cit., pág. 108.

[6] Op. cit., "la tolerancia con este tipo de escándalos en las urnas [puede que] se deba a que [a] los ciudadanos les gusta, o al menos no les importa que los políticos sean corruptos (…) especialmente en situaciones en las que la corrupción comporta, al menos a corto plazo, beneficios no sólo para el político sino también para parte del electorado", pág. 168.

[7] Op. cit., "…en aquellos casos en los que los ciudadanos se podían ver beneficiados de algún modo de las prácticas corruptas, los alcaldes no sufrían ningún castigo electoral", pág. 193.

[8] Op. cit., pág. 115 y ss.

[9] Op. cit., pág. 108.

[10] Op. cit., pág. 16.

[11] Op. cit., "La corrupción actúa como un cáncer que impide el buen funcionamiento de las instituciones", pág. 15.

[12] Op. cit., "La corrupción oxida las instituciones públicas de múltiples formas", pág. 16.

[13] Op. cit., "Resultados perniciosos con los que se asocia la corrupción": Mala economía; Problemas sociales; Peor salud; Infelicidad e insatisfacción, Gráfico 1.1, pág. 17.

[14] Op. cit., "¿Cuál es a su juicio el principal problema que existe actualmente en España"? Gráfico 1.10, pág. 34.

[15] Op. cit., pág. 62.

[16] Estefanía, J., 2016. *A partir de ahora, qué hacer*. "La predistribución es el conjunto de políticas que en lugar de fijarse en mitigar la desigualdad se concentran en originar previamente menos desigualdad: tratar de incidir sobre las causas de la inequidad personal y no sólo procurar paliar sus consecuencias". El País, lunes 24-10-2016. http://bit.ly/2oLATET

[17] Op. cit., pp. 201-203.

[18] Op. cit., pp. 26-32.

[19] Op. cit., pág. 204.

[20] Pérez López, J. A., 1985, Las motivaciones humanas. IESE. Nota Técnica FHN-161. Última edición 21-02-2007.

[21] Garret, N. et al, 2016, *The brain adapts to dishonesty*. Nature Neuroscience, Vol. 19, Num. 12, december 2016, pp. 1727-1735. Online: 24 october 2016 http://go.nature.com/2o3EDmi. Trabajo investigación fruto de la colaboración entre el Departamento de Psicología Experimental de la UCL (University College London) y la Fukua School of Business (Duke University, NC, USA) cuyo *motto* es *Rethinking the boundaries of business school*.

[22] Schein, E, H., 1986, Organizational culture and leadership. Jossey-Bass http://bit.ly/18xwWYC, San Francisco. Edición en español: Plaza y Janés http://bit.ly/2pgmqSE. Primea edición: enero, 1988, Barcelona. "Llamaré 'cultura' *a un modelo de presunciones básicas –inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo dado al ir aprendiendo a enfrentarse con sus problemas de adaptación externa integración interna–, que hayan ejercido la suficiente influencia como para ser consideradas válidas y, en consecuencia, ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas*" (pp. 25-26; en la edición original, pp. 8-9). De especial utilidad para el lector interesado en la representación gráfica de esta definición es la "Figura 1. Niveles de cultura y su interacción": Nivel 1, artefactos y creaciones; Nivel 2, Valores; Nivel 3, presunciones subyacentes básicas (pág. 30; en la edición original, pág. 14).

[23] Op. cit., La "conciencia que hayan adquirido los partidos" es toda la alusión que se hace a la cultura organizacional de estos, pág. 94.

[24] Op. cit. Este país apenas cuenta con empleados públicos con un estatus funcionarial equivalente al español, siendo la mayoría "personal eminentemente laboral y sometido a las mismas protecciones y las mismas incertidumbres que sus equivalentes en el sector privado", pp. 57-58.

[25] Op. cit., pág. 58.

[26] Op. cit., pág. 66 y ss.

[27] Op. cit., "Sólo comparándonos con estos países [con una corrupción prácticamente irrelevante], podremos comprender la naturaleza de nuestro problema de corrupción y cómo atajarlo", pág. 202.

[28] López-Medel, J., 2017. *Reflexión crítica sobre la selección de jueces*. Web de la Abogacía Española, 12 de enero http://bit.ly/2pCf2y3.

[29] Gómez-Pallete, F., 2015. Una vindicación de la acción política. Prólogo de Víctor Sampedro. Epílogo de José Luis González Quirós. Ed. Asociación por la Calidad y Cultura Democráticas. Charleston, SC, USA http://amzn.to/2oOMgdy.
[30] Jiménez Asensio, R., 2016, *Introducción: Integridad y transparencia, imperativos de una buena gobernanza*. Blog La mirada institucional, agosto 2016 http://bit.ly/2pCe9W7.
[31] Op. cit., "En la cultura de la transparencia resulta fundamental la educación de los ciudadanos, para que ya desde la infancia puedan aprender a valorar adecuadamente la importancia de la transparencia y lo perverso no negativo de la corrupción.", pág. 149.
[32] Op. cit., pp. 154-157.
[33] Op. cit., Tabla 6.1 Evaluación del nivel de transparencia de los partidos políticos (pág. 159) y Tabla 6.2 Evaluación del nivel de compromiso electoral contra la corrupción (resumen) (pág. 160).
[34] Op. cit., "La transparencia es el mejor antídoto contra la corrupción", pág. 148. Al margen de que la proverbial advertencia 'mi asignatura es la más importante de la carrera' rara vez es anuncio de buena enseñanza, postularse como tal resulta difícilmente compatible con una estrategia comprehensiva como, sin duda, lo es la estrategia que caracteriza al conjunto de esta obra.
[35] Asociación por la Calidad y Cultura Democráticas, 2013. "La calidad bien entendida (4)". Blog de la Asociación, 23 de agosto http://bit.ly/1aikttP.
[36] Op. cit., pp. 157-163.
[37] Op. cit., pág. 104.
[38] Op. cit., "Los emprendedores corruptos, tanto del sector privado como del público, se adaptan rápidamente a las nuevas reglas de juego", pág. 203.
[39] Comunicado de la Oficina de Prensa de la BBC. Titular: *"BBC launches ambitious new diversity and inclusión strategy*". En el contenido de la nota se da cuenta de por qué, cómo y para qué la British Broadcasting Corportation, el servicio público de radio, televisión e internet del Reino Unido, se ha comprometido libre y públicamente a mejorar la presencia (en el total de la plantilla, en los puestos de liderazgo y entre los presentadores de radio y televisión), de distintos colectivos (personal femenino, discapacitados, negros, asiáticos, minorías étnicas y LGTB), en qué medida (en %) y en qué plazos (objetivos 2017 y 2020). Posiblemente sea este unos de los más recientes y mejores casos de mejora institucional en la esfera burocrática de un organismo público. Un caso que ha pasado prácticamente desapercibido en España. BBC.com, Media Centre, Latest News, Last updated: 28.04.2016. http://bbc.in/1UiLQaJ. Búsqueda miércoles 18 enero 2017, 12:29.
[40] Op. cit., Tablas 6.1 y 6.2, pp. 159-160.
[41] "El Ayuntamiento de Sabadell, premiado hasta en dos ocasiones por su 'transparencia'". ABC, 27 de noviembre de 2012 http://bit.ly/1vIODsf.
[42] Op. cit., pág. 161.
[43] Lizcano Álvarez, J., 2017. *Asignaturas pendientes sobre corrupción*. "Los partidos vienen ignorando la incuestionable voluntad de la ciudadanía de que se dediquen a combatir las conductas abusivas de forma consensuada". El País, viernes 13-01-2017 http://bit.ly/2jp6Z4u.
[44] Op. cit., *La información sobre corrupción importa para los resultados electorales*, pág. 185. De los seis factores que influyen para que un escándalo de corrupción tenga impacto electoral, solo el primero de ellos tiene que ver con la disponibilidad de información: (i) que los ciudadanos tengan conocimiento de los hechos. Los otros cinco factores tienen que ver con la cultura política del lector: (ii) que los ciudadanos evalúen los hechos negativamente, (iii) sean capaces de atribuir responsabilidades, (iv) perciban el escándalo como algo importante, (v) visualicen una alternativa y (vi) sean consistentes entre sus actitudes y su comportamiento.
[45] Amiguet, L., 2017. Entrevista a Moisés Naím. La Contra. La Vanguardia, 14-01-2017 http://bit.ly/2jMdRrU.
[46] Op. cit., pp. 102-104.
[47] Dahl, R. A., 2012, La Democracia. Prólogo de Fernando Vallespín. Planeta, Barcelona. Pág. 2. http://bit.ly/2pCgrob.
[48] Jiménez, D., 2015. *La revolución ingenua (y pendiente) de la política*. Noticias Positiva, 3 de junio http://bit.ly/1IbZtjU. Entrevista reproducida en el Blog 'el 4º PODER.enRed', Público.es, 4 de junio http://bit.ly/2osjFbX.
[49] Innerarity, D., 2017. *Sobrevivir a los malos gobernantes.* El País, miércoles 04-01-2017 http://bit.ly/2iAS3Ad.
[50] Jiménez Asensio, R., 2016, Los frenos del poder. Marcial Pons, Madrid http://bit.ly/2aXSFAO.
[51] Gomá, J., 2016. *"Utopía", hágase justicia, perezca el mundo*. Suplemento cultural de ABC, 26-11-2016 http://bit.ly/2gBPwnJ.