



Corrupción y financiación electoral: Una perspectiva burkeana*

Jonathan Mendilow
Rider University. New Jersey
jmendilow@rider.edu

Resumen

En las postrimerías del siglo XVIII, cuando Gran Bretaña figuraba como un reino pacificado y con riquezas, el político y pensador Edmund Burke se inquietaba por la reforma económica y la corrupción política de su país. La corrupción era ya un problema en alza y amenazaba la estabilidad de cualquier estado si las relaciones de cooperación entre actores sociales y políticos colapsasen. Era un momento oportuno para reafirmar valores tradicionales bajo nuevas circunstancias, por ello, la perspectiva de Burke sobre el tema combina dos concepciones de corrupción –clásica y liberal- en una comprensión más rica del fenómeno que resulta relevante en nuestros días.

Palabras clave

Corrupción, conservadurismo, Burke, financiación de partidos políticos, siglo XVIII, valores tradicionales y liberales.

Corruption and campaign funding: A Burkean perspective

Abstract

At the end of 18th century when Britain became a calm and wealthy kingdom, the politician and thinker Edmond Burke was concerned with economic reform and political corruption in his country. Corruption was an increasing problem that threatened the government of any state if all cooperative relationship between political and social actors collapses. It was a time to reaffirm traditional values under new circumstances; therefore a Burkean perspective on this subject combine two conceptions of corruption –“classic” and liberal- into a richer understanding of the phenomenon to clarify questions that seem as relevant today.

Keywords

Corruption, conservatism, Burke, campaign funding, 18th century, traditional and liberal values.

* Traducción de Ricardo Cueva Fernández. Profesor de la Universidad Pompeu Fabra y miembro del Grupo de Investigación en Filosofía del Derecho.

Edmund Burke fundamentó su petición de reforma económica de 1780 en un concepto de corrupción política que abordó sólo en unas escasas cartas y en unos pocos discursos de la época. Resultó pronto eclipsada por otras cuestiones "candentes" que ocuparon sus reflexiones y permanece como una de sus ideas menos desarrolladas y estudiadas. Sin embargo, merece toda nuestra atención. Como político pragmático con inclinación filosófica, su principal objetivo en el discurso sobre la reforma fue influir en la política de su tiempo; es más, su razonamiento deductivo le condujo a generalizaciones que quizás señalen una dirección posible con la cual podamos buscar soluciones a algunos de los problemas que rodean la comprensión actual sobre la corrupción. Resulta de especial interés en este contexto su tratamiento de situaciones donde una extensa percepción de la corrupción existe sin un incumplimiento generalizado de la legalidad. En lo que sigue sostendré que la concepción de Burke se ancla en una posición intermedia entre la perspectiva más antigua, es decir, la versión clásica sobre la corrupción, y el pensamiento de los liberales del siglo XVIII que articula nuestras habituales percepciones del fenómeno. Ambas perspectivas han recibido amplia atención en el área. No obstante, el siguiente escrito podría ser útil para tomar en consideración las ideas de Burke sobre la materia.

En un importante artículo sobre "La corrupción del Estado", Patrick Dobel (1978) analizaba la perspectiva propuesta por Tucídides, Platón, Aristóteles y, en la modernidad, por Maquiavelo y Rousseau¹. La corrupción, de acuerdo con tales pensadores, no es producto de una conducta particular. Más bien emerge de permanentes y extensas desigualdades de riqueza o poder político (o de ambos), que erosionan los compromisos morales comunes respecto a "acciones, símbolos e instituciones que favorecen el bien común". La pérdida del sentido del deber cívico y de la lealtad implica que "la actitud primaria entre ciudadanos es una competición para preservar lo que uno posee y obtener lo más que le sea posible" (Ibid: 960). Los pensadores del siglo XIX, tales como Carlyle y Tocqueville, hablaron así de la crisis de autoridad que podía resultar de la disipación de comunes orientaciones valorativas bajo presión de las desigualdades originadas por cambios económicos de carácter estructural o circunstancias que convirtieran los símbolos comunes y sistemas de creencias en irrelevantes (Mendilow, 1993). Instituciones y leyes descansan sobre valores compartidos que otorgan a la sociedad su identidad, distinguiéndola así tanto de un simple agregado de individuos, por una parte, como de otro tipo asociaciones, de otra. Una vez que tal "fuente oculta de energía" se desvanece, lo que emerge son períodos de "equilibrio inestable" (Tocqueville, 1955: 203) que pueden desembocar en una crisis total de legitimidad desencadenada por cualquier problema grave al que la ciudadanía rehúse enfrentarse de forma colectiva.

Burke compartía las ideas de decencia y corrupción que podían ser evaluadas mediante la conexión percibida por la ciudadanía entre la intención y los objetivos subyacentes a la política, los acuerdos concretos con los que tales metas resultaban alcanzadas, y las conductas específicas de quienes eran autoridad. También para él, la "honestidad" significaba que las tres podían ser comparadas a tres puntos de un triángulo equilátero, mientras que la corrupción suponía pérdida del equilibrio y amenaza de colapso estructural. Burke difería de aquel esquema, sin embargo, en varios aspectos. Para él, la cuestión no era directamente relativa a los niveles de igualdad política o socio-económica, sino a la percepción general acerca del equilibrio entre ellas. Todos los órdenes políticos dependen de asunciones

¹ Para el enfoque republicano sobre la corrupción como una pérdida general de virtud, véase Euben (1989).

normativas básicas que regulan el equilibrio entre posiciones socio-económicas y poder político. Estas presunciones establecen límites de “corrección” para la influencia socio-económica y dan origen a las conductas políticas que son consideradas correctas de forma generalizada. La corrupción no significa erosión colectiva de la lealtad a tales compromisos. Más bien este “estado colérico” (Burke, 2009: 344) es consecuencia de la corrupción –el trastorno del equilibrio por elementos que se hallan en el seno de la sociedad (individuos, grupos, o instituciones) y que usan el poder para un beneficio particular. La violación de los lazos existentes o el rechazo a ajustarlos a circunstancias cambiantes resultan percibidos de manera extensa como una traición a la confianza. Desde una perspectiva burkeana, así, los teóricos de la escuela de la “corrupción del Estado” confundieron el fenómeno con su efecto, porque es una percepción extensa de la influencia corruptora la que conduce a los ciudadanos a “no apreciar en el gobierno nada que pueda ser respetable. Advierten entonces el abuso y no perciben nada más” (Ibid: 344).

El significado restringido de la corrupción como incorrecto uso de la autoridad para favorecer intereses privados o de un grupo específico trae a la mente concepciones habituales del fenómeno. Burke comparte con ellas la distinción entre lo privado y lo político, considerando al último como una forma de relación distinguible de la esfera de la actividad social, económica u otra cualquiera. Al igual que los teóricos modernos, Burke comprendió que la corrupción implicaba la introducción del interés particular en la política, y como consecuencia de ello el impacto de irrevocables distribuciones de recursos para ventaja de grupos o personas específicas. Y asimismo consideró tal comportamiento tan criticable como corrosivo para el régimen. Es la trabazón de estos componentes lo que forma el núcleo común denominador de numerosas definiciones de corrupción que uno encuentra en los textos de hoy en día.

Las definiciones deberían ser suficientemente generales como para permitir su uso más allá de la simple descripción, pero también precisas en un grado necesario como para admitir su adecuada identificación dentro de contextos específicos. Una noción de corrupción que satisfaría tales requerimientos tendría por lo tanto que basarse en concepciones habitualmente aceptadas sobre lo privado y lo público, así como acerca del saludable equilibrio entre ambas y el significado de la desviación que implicaría el uso del término. El problema es que estos “son asuntos polémicos en muchas sociedades y de variable grado de ambigüedad en la mayoría de ellas”, algo que explica “la naturaleza inconclusa del debate sobre las definiciones” (Jonhston, 2005: 12). Los intentos para resolver el rompecabezas se han convertido en tan numerosos que uno encuentra muchas clasificaciones en los textos. Este no es el lugar para reiterarlas o para detallar sus críticas. Sólo indicaré aquéllas que resultan en especial relevantes para la consideración sobre la noción burkeana de corrupción.

La más antigua es la concepción basada en el cargo recibida de James Madison y sus compañeros de construcción institucional, para quienes corrupción significaba la ruptura de las obligaciones del cargo público formalmente reconocidas, con el fin de obtener una ventaja privada². Como Warren (2004: 329-332; 2006: 803-804) y otros señalaron, a pesar de que esto se convirtió en la base de la acepción moderna de corrupción, padece serias limitaciones. Asume que la perspectiva del

² Relacionado con esto se hallan conectadas las definiciones orientadas al mercado que no son propiamente tales sino explicaciones del motivo conducente a la corrupción. Por ejemplo, “Concebiremos la corrupción en términos de un empleado público que considera el cargo público como un negocio que en el caso extremo buscaría maximizar. El cargo viene a ser entonces un unidad maximizadora” (Van Klveren, 1989: 26).

cargo público se halla exactamente delimitada y que es uniforme a través del tiempo y de las sociedades, ignorando el hecho de que las reglas no son estáticas en lugar alguno y que "hay límites a lo que las normas pueden abarcar, especialmente cuando las tareas de los cargos públicos requieren inventiva, tal y como ocurre tanto en muchas posiciones burocráticas como en todas las de carácter político"; y es individualista, haciendo así difícil pensar sobre la corrupción institucional o la que tiene como meta conseguir ventaja para grupos y partidos. Y esto a su vez acentúa una debilidad adicional de la definición: la de que resulta estatista y por tanto inaplicable a entidades como partidos o agencias no estatales a las que, cada vez más, el Estado encomienda funciones a través de contratistas.

Considerando que los códigos jurídicos son al mismo tiempo más claros y más estables que el ámbito del cargo, la utilización de criterios jurídicos para valorar la desviación de los deberes formales propios de éste aliviaría los dos problemas mencionados. Tal cosa resulta evidente, por ejemplo, en la definición de Fackler y Lin (1995: 972) de la corrupción como una "variedad de... actuaciones públicas ilegales relativas a conductas de actores políticos", o la tan a menudo mencionada caracterización del fenómeno realizada por Nye (1989: 966) como "violación de reglas... (incluyendo) comportamientos tales como sobornos (uso de recompensas para corromper el criterio de una persona que está en posición de confianza); nepotismo (concesión de protección por motivo de relación atribuida más que por el mérito); y apropiación indebida (apropiación ilegal de recursos públicos para usos particulares)". La limitación del enfoque burocrático también puede resultar superada por el empleo de términos más generales, como, por ejemplo, la definición de Johnston de corrupción como "el abuso de roles o recursos públicos para el beneficio privado" (Johnston, 2005: 12). Sin embargo, permanecen como problema tanto el elemento individualista como el hecho de que las leyes cambian a lo largo del tiempo y a través de los Estados. Asimismo, resulta reconocido de manera amplia que la perspectiva jurídica es demasiado estrecha: la propia ley quizás emerja de procesos corruptos, mientras que uno puede señalar con facilidad casos en los cuales las conductas que no son taxativamente prohibidas por la ley violan el sentido público de la adecuación (e.g. Gibbons, 1989: 166; Philp, 1997: 441).

En principio podría encontrarse una posible solución bajo las definiciones basadas en una íntima conexión entre interés público y opinión pública. El primero asume la existencia de un genérico "interés estatal", que al ser sacrificado por quienes se hallan en el poder y se guían por el provecho individual o de grupo, originaría la corrupción. La pregunta obvia entonces es la de cómo identificar aquel interés. Una aproximación más reciente parece ofrecer la única respuesta razonable; en concreto, que el interés general resulta ser equivalente a lo que el grupo cree que abarca. Después de todo, como Gibbons (1989: 167) argumenta, escándalo significa una "respuesta hostil y producto de la conmoción, dirigida contra una actuación determinada". Pero entonces la pregunta es la de quién es el público implicado. Podría encontrarse luz al problema en el análisis de Redlawsk y McCann (2005) sobre las encuestas de partida en las elecciones generales estadounidenses del 2000, donde la acusación de una "cultura de la corrupción" jugó un papel significativo en la difusión de propaganda partidista oficial. La mayoría de los encuestados estuvo de acuerdo en que la ruptura de la legalidad por quienes se hallaban en el poder constituía corrupción, pero existió un alto grado de disconformidad acerca de si comportamientos en principio legales como el favoritismo debían ser incluidos. La conclusión fue que el concepto es

"fundamentalmente ambiguo" y que podría "significar diferentes cosas para según qué individuos" (Ibid: 262)³.

Con la excepción de la concepción basada en el cargo, Burke habría estado de acuerdo con los elementos de todas las aproximaciones mencionadas. Sin embargo, habría considerado estéril el intento de acercarse al fenómeno con una lista de conductas específicas que pudieran ser aplicables universalmente a la definición de corrupción. Tal procedimiento soslayaría el hecho de que corrupción implica la violación de patrones establecidos por la tradición histórica y la cultura política y que configuran un contrato social que no resulta contenido en constitución alguna. Asimismo, abordaría el fenómeno político al tiempo que ignoraría aquello que sitúa a la política al margen de otras relaciones (sociales, económicas). Los intercambios sociales y económicos son gobernados por cálculos a corto plazo de un individuo (o grupo específicos) sobre capacidad y preferencia. Las interacciones políticas están fundamentadas en beneficios colectivos a largo plazo, generados por el sistema político y que resulta necesario asegurar; se trata de compromisos colectivos vinculantes para el individuo y que establecen límites al empleo de las facultades que configuran decisiones colectivas y por tanto a la "parte corrupta, codiciosa y ambiciosa de la naturaleza humana" (Burke, 2009: 363). Los principios fundamentales que contienen estos compromisos fraguan una identidad comunitaria compartida por la ciudadanía y constituyen la base de la legitimidad necesaria para el comportamiento gubernamental. Por añadidura, la tensión entre el rasgo supratemporal y general, y la naturaleza dinámica de las realidades en que tales principios deben operar implica que éstos no son cuantificables ni detallables con grado alguno de precisión. Resultan encarnados por una ley que los aplica al cambio social y económico y a otras circunstancias. En este sentido, "un acto legislativo no tiene referencia a norma alguna excepto a estos dos aspectos -la justicia originaria y la aplicación discrecional" (Ibid: 364). Lo mismo vale decir de aquéllos cuya misión es realizar un "control oficializado general de todas las conductas... sin el cual nunca se podrían satisfacer adecuadamente todas las aspiraciones de la sociedad". La diferencia entre el estadista y el profesor universitario, sostenía Burke, es que "el segundo sólo tiene una perspectiva general sobre la sociedad; y el primero, el estadista, tiene un número de circunstancias para combinar con tales ideas generales y para tomar en consideración... puede arruinar a su país para siempre si realiza su evaluación de forma contraria a las exigencias del momento" (Ibid: 377). La corrupción, argumentaba Burke, implica preferencia otorgada a intereses grupales o individuales de carácter económico o social de modo que se quiebren los principios políticos públicamente aceptados y según los que resultan distribuidos en última instancia los recursos y son resueltos los conflictos sociales (Ibid: 342). No es necesario que el daño derive del incumplimiento legal. Se produciría el mismo efecto si los acuerdos pervivieran aun cuando su razón de ser hubiese desaparecido. En el caso de la reforma que Burke defendía, los patrones de influencia empleados por la Corona eran "necesarios antiguamente", pero una vez que las realidades los convertían en irrelevantes, su pervivencia era similar a "ofrecer carne y bebida a los fallecidos [de modo que tal cosa no resulta] tanto un honor para el difunto como una desgracia para los supervivientes" (Ibid: 351).

³ La dificultad se intensifica donde los desacuerdos siguen a distinciones de clase o ideológicas. Para superar tal problema, Heidenheimer (1978) sugirió un código de colores: negro para indicar los supuestos de acuerdo interclasista, gris donde hay desavenencia entre elites y masas, y blanco en los casos en donde los comportamientos que resultan definidos por algunos como corruptos no encuentran una vigorosa oposición de la comunidad en su conjunto. No es necesario señalar que tal esquema extrae la definición simplemente de la opinión pública.

De todo ello se desprenden dos consecuencias. La sustitución por intereses económicos y sociales a corto plazo de normas aceptadas como orientaciones para el ejercicio de autoridad no es probable que resulte contenida en un solo ámbito, conduciendo así a un despilfarro general de recursos públicos y abuso de autoridad. La influencia corruptora viene a ser, de este modo, "el resorte perenne de toda prodigalidad y todo desorden". Al mismo tiempo, el sentimiento generalizado de que la autoridad es ejercida para el bien de unos pocos conduce a una pérdida de la confianza tanto en el liderazgo como en los modelos tradicionales de gobierno y autoridad. La corrupción, por lo tanto, "suprime... toda la proyección de autoridad y confianza de las partes más venerables de nuestra constitución" (Ibid: 342-343). Como con la corrupción en el mundo físico (por ejemplo, con la podredumbre), la corrupción política es un fenómeno dinámico: empieza en la superficie, extendiéndose cada vez más sobre ella y hacia dentro, hasta que las vigas quedan infectadas.

A diferencia del concepto de corrupción amparada en el cargo, que consiste en el fraude a las obligaciones reconocidas del puesto público, la noción de Burke se refiere al debilitamiento de la distinción entre la política y otras esferas de las relaciones humanas. Dicho de otra forma, de lo que convierte a los procesos políticos en necesarios y legítimos. Es la base de esa concepción lo que le facilitó aplicar su criterio a quienes se hallaban en el poder, sin entrar en consideraciones sobre su posición ni acerca de las instituciones en su conjunto (en el discurso de la reforma económica, la monarquía respecto a la persona del rey) y tanto para acciones como respecto a omisiones, tal y como ya se ha indicado un poco más atrás. La presentación de este concepto de tan extensa cobertura hace que aflore una pregunta. En los casos de corrupción individual, es decir, en aquellos en los cuales los titulares del poder infringen la ley, el caso no resulta problemático. El hecho de que el infractor o infractores mantengan su actuación en secreto indica por sí mismo su reconocimiento de que los principios subyacentes al proceso político no resultan puestos en duda. Tales casos, así, se asemejan a los de otros delincuentes, excepto en que son moralmente más odiosos. Más que variar la inserción de los límites entre lo socio-político y lo político, el culpable usa su posición para traspasarlos. Pero ¿qué desencadenaría la acusación de corrupción en supuestos de omisión, donde no está en juego una conducta delictiva individual, sino la corrupción del proceso político? (y aquí uno puede añadir una pregunta que Burke no señala -¿qué ocurre allí donde la ley por sí misma es consecuencia de un comportamiento corrupto?). El asunto resulta relevante porque tales casos son de mayor gravedad. "A la luz del día", la conducta o su ausencia es más fácil de detectar y esto apunta a la discusión sobre los propios límites que separan la política de otros ámbitos. Por otra parte, Burke fue consciente de que acusaciones inescrupulosas de corrupción se convertirían en un arma para desacreditar a rivales o instituciones políticas en su conjunto. Aplicando su concepto, tal conducta sería corrupta en sí misma. Así, escribió a un miembro del Bell-Club de Bristol, "son los propios corruptos quienes hacen circular esta acusación genérica de corrupción. Pues tienen interés en confundir todas las distinciones e implicar a la totalidad en una acusación generalizada" (Burke, 1960: 148). La respuesta sugerida por el Discurso de Reforma Económica es que con motivo de que el problema abarca los fundamentos de la política, y porque el legislador representa a la sociedad, la insatisfacción y la disputa que sean amplias y versen sobre la limitación de las influencias deberían ser encauzadas y debatidas con miras a una reforma. Esto parece asemejarse a la definición moderna de corrupción basada en el interés público y conlleva la misma asunción. Pero entonces Burke no se refería a las disputas políticas o a opiniones de segmentos de la ciudadanía. Lo que tenía en mente eran grandes mayorías que atravesaban divisiones socio-económicas. Cuando tal elemento aflora, parecía querer decir, no señalarlas constituiría la

abdicación del papel de representación que justifica el poder del legislador. Tal debate público, admitía también en algún otro lugar, quizás no conduciría a reformar prácticas o a ajustar la ley a una realidad huidiza, sino a la revisión de los principios constituyentes, porque a menudo "tengan defectos...y tales defectos, cuando se adviertan, deberían ser corregidos". Es aquí donde el conservadurismo burkeano resulta evidente, pues como quiera que la reforma resulta necesaria para la preservación de un formato específico recogido por los principios constituyentes "en este lugar y momento", la cuestión presentada afectaría a las principales bases de legitimidad y a los procesos políticos que éstas justifican. "Capacitarnos para corregir la Constitución, el conjunto...debe ser contemplado de forma global; y ha de ser relacionado con el estado actual del pueblo y las circunstancias del momento"; y lo mismo se sostiene para el remedio a la "enfermedad", porque "hay muchas cosas en la reforma que resultaría apropiado acometer, si otras cosas pudieran realizarse junto con ellas, pero que, en caso contrario, nunca deben emprenderse" (Burke, 2009: 383).

Desde que Burke sostuvo su propuesta para reforma económica hace unos 230 años, tanto la naturaleza del gobierno como las "circunstancias del momento" han cambiado radicalmente. Para evaluar la posible relevancia de sus nociones hoy en día, propongo sucintamente aplicarlas a la incómoda cuestión del sostenimiento de la competición política. Este es un caso interesante, tanto por motivo de su conexión intrínseca a los principios básicos de la democracia como porque el asunto de la corrupción fue hecho emerger en esta conexión sólo por unos pocos investigadores (notablemente Johnston, 2005: capítulo 4; 2006). El tema resulta conocido por todos. En la segunda mitad del siglo XX los partidos políticos enfrentaron una inflación presupuestaria antes nunca vista y resultante del crecimiento exponencial de las técnicas publicitarias y electorales, de la necesidad de alcanzar un público más amplio, y de la incapacidad de recoger fondos proporcionados por los miembros ordinarios del partido para sostener su aparato. El resultado fue la adopción de soluciones que fueron percibidas de manera extensa como corrosivas del gobierno democrático. Una fue la petición de contribuciones a corporaciones económicas y particulares solventes que tenían los medios para inyectar grandes sumas de dinero en las arcas de los partidos o candidatos, ya fuera como recompensa por políticas favorables o como una inversión a tal fin. Otra fue el tirón de servicios públicos como fuentes de sostenimiento directo o indirecto. El primero tenía relación con el uso gratuito de recursos, especialmente donde las redes de radiodifusión o de transporte eran controladas por el gobierno. El segundo implicaba la imposición de "contribuciones" regulares a servidores públicos elegidos o nombrados ("macing") o a los beneficiarios de contratos o licencias gubernamentales ("toll gating"). Incluso una tercera fuente de ingresos fue la "venta" directa de políticas, concesiones, honores y títulos, o acceso a los directores de las primeras, a cambio de dinero o equivalentes⁴.

Donde las cuestiones de corrupción afloraron fue en relación con el tercer método de financiación, que frecuentemente envolvía la infracción de la ley (y específicamente el soborno). Incluso las definiciones basadas en el interés público/opinión pública no podían ser aplicadas fácilmente desde el momento en que un partido representaba por definición una versión del bien común y una parte de la opinión pública general y aun el enfoque fundamentado jurídicamente se veía dificultado cuando la conducta corrupta señalada no estaba al servicio del interés individual. El "macing" y la "financiación plutocrática" (Gidlung, 1983: 353; Nassmacher, 2009: 239-246) son aún más problemáticas si cabe. La "venta" de

⁴ El Reino Unido ilustra la "venta" de honores y títulos mientras que las cenas de recaudación de fondos ejemplifican la adquisición de acceso a los decisores.

cargos públicos o contratos fue una práctica regular en las monarquías absolutistas de la modernidad temprana (Scott, 1972). Hacia la mitad del siglo XX sólo unas pocas democracias aprobaron leyes que prohibían diáfamanamente el "macing" o, cuando no estaba implicado ningún soborno explícito, el "toll gating". Como para la "financiación plutocrática", no sólo no hubo leyes prohibiendo a los intereses económicos contribuir a las causas que les favorecían, sino que además ese gasto era buscado y percibido frecuentemente como cualquier otra donación dirigida a un fin virtuoso. E incluso las tres fuentes se cobijaron entre sí. Aun donde las conexiones del suministrador-consumidor resultan sólo implícitas, la "financiación plutocrática" hace aparecer la sospecha de que las políticas, servicios o bienes públicos son explotados para el beneficio privado o partidista. Como uno de los principales estudiosos de la política financiera puso en evidencia, las disparidades en el tamaño de las contribuciones señalan "el deseo de superar las constricciones democráticas de 'un hombre un voto' para ganar influencia desproporcionada en el proceso de toma de decisiones" (Paltiel, 1981: 138). Lo mismo resulta obviamente cierto en relación con las otras dos formas de financiación, donde es detectable la adscripción de políticas y servicios públicos. En consecuencia, las tres formas de favoritismo financiado discriminan a quienes están fuera del poder. Al mismo tiempo, todos dañan la igualdad de oportunidades políticas entre los ciudadanos, por tratarles de manera distinta y de acuerdo con su capacidad para "adquirir" beneficios o políticas públicas.

El argumento de que tales prácticas requerían cohonestar los principios democráticos con una realidad mutante fue usado generalmente para justificar la concesión de subsidios públicos con el fin de sostener las campañas políticas. Fuera en la forma de fondos públicos para los partidos sobre una dotación establecida, fuera como subvenciones a competidores para el desarrollo de campañas específicas, tal medida fue adoptada por casi todas las democracias estables y se ha convertido en modelo hegemónico entre las emergentes nuevas democracias de todas las regiones del mundo, excepto en el Caribe (donde sólo ha sido adoptado por las Barbados) y en África (donde sólo existe en un 46% de los países)⁵. La noción básica es una solución de compromiso, es decir, restricciones en el disfrute del cargo público y el empeño con la igualdad política a cambio de un ingreso seguro y estable. Tal intención implicaba que las regulaciones que darían cuerpo a la noción no se quedarían en el suministro de fondos. El tercer *quid pro quo* fue la prohibición de contribuciones provenientes de fuentes dudosas, las limitaciones a las cantidades que los individuos podían donar, un techo sobre cuánto podía ser gastado y la transparencia contable. La financiación pública, se sostuvo, rebajaría así el gasto electoral excesivo, animando a los partidos a representar los intereses de un gran número de electores y no sólo a unos pocos adinerados, limitaría las disparidades entre igualdad política y desigualdad económica, y sufragaría una competición justa y abierta. En estos términos, el precio para lo público constituiría (por citar el título de un libro temprano sobre la materia) "los costes de la democracia" (Heard, 1960).

⁵ Alexander (1989: 14-15): La práctica fue iniciada por Costa Rica (1954) y Argentina (1955). Uno puede distinguir con nitidez tres fases solapadas parcialmente y con las cuales la práctica se extendió a partir de entonces: de los últimos cincuenta a los últimos setenta del pasado siglo, cuando fue adoptada por la mayoría de los países occidentales y otras viejas democracias (Israel en 1969, Canadá en 1974, Estados Unidos en el nivel federal y Japón en 1976), desde los últimos setenta a los noventa, cuando la mayor parte de los Estados latinoamericanos y las nuevas democracias de Europa Central y Oriental se unieron a ella, y desde los últimos noventa hasta hoy, cuando países recientemente democratizados en Asia y África acogieron aquella práctica. Este resulta ser un análisis temporal muy tosco. Y ello porque existen las excepciones, por ejemplo, el Brasil de 1971, la Turquía de 1983 o Australia en 1984.

Los escépticos han señalado las consecuencias nocivas de regulaciones que mantengan el subsidio de la competición. La mayoría no tiene duda sobre la necesidad de acomodar los principios democráticos a nuevas realidades, sino que más bien cuestionan sus efectos actuales e indican efectos indeseados de la financiación pública. Una excepción son los Estados Unidos, en donde de ahora en adelante nos centraremos, porque fue sólo aquí donde fue criticado el entendimiento de que la financiación plutocrática subvertía el principio de igualdad política. En *Buckley v. Valeo* (1976), el Tribunal Supremo de los Estados Unidos definió la recaudación y gasto de dinero para influir en las elecciones como una forma de libertad de expresión constitucionalmente protegida y en consonancia suprimió la limitación de las donaciones, así como los límites estables de gasto para candidatos individuales o grupos independientes. A esto le siguió una decisión de la Comisión Federal Electoral bipartidista de permitir a los partidos recaudar y gastar sumas ilimitadas para la conformación de un partido y la difusión de publicidad. La lógica derivada de igualar dinero con opinión resultó además intensificada en el 2010, cuando el Tribunal Supremo anuló la distinción entre gastos corporativos y gastos individuales. Las prohibiciones de financiación independiente o anuncios por corporaciones y sindicatos que propusieran candidatos federales dentro de los treinta días de las elecciones primarias o de los sesenta de las generales, eran así definidas como "prohibiciones directas de la expresión, respaldadas por sanciones penales" (Tribunal Supremo, 2010: 4). Resulta reveladora la opinión minoritaria en el caso. La corrupción, argumenta el Juez John Paul Stevens, adopta muchas formas y la diferencia entre "vender un voto y vender acceso [político] es un asunto de grado, no de clase" (Tribunal Supremo, 2010b: 57)⁶. Este argumento era el de que la plutocracia y la corrupción son dos polos de un continuo y que por lo tanto la decisión de la mayoría era equivalente a la legalización de la corrupción.

11

Un análisis desde una perspectiva burkeana conduce de alguna manera a diferentes conclusiones. El Tribunal Supremo no derribó vallas cualesquiera separando capacidades económicas y poder político, ni en 1976 ni en el 2010. Ni permitió comportamientos que difirieran de la corrupción definida jurídicamente. De hecho, aquellas vallas nunca habían existido. Pequeñas donaciones o las posibilidades del tiempo de dedicación al voluntariado, por ejemplo, no habían sacado a relucir quejas aunque dependieran también de la capacidad monetaria. Y tampoco ningún tribunal estadounidense había aprobado alguna forma de compra directa de posición o de decisiones políticas. Lo que hizo el Tribunal fue mover los límites entre ámbitos tal y como existían el momento de la sentencia, a fin de permitir una influencia más intensa a individuos y corporaciones que poseyeran el interés y las cantidades de dinero necesarios como para conseguir resultados políticos. Independientemente de sus efectos actuales, la percepción creada por las decisiones del Tribunal Supremo fue la de que las capacidades de los ciudadanos que poseían menos solvencia quedaban así recortadas.

En sí misma aquella decisión no podría contener error alguno en la medida en que resultara aceptada de forma extensa como un acomodo adecuado a las circunstancias actuales de los principios básicos subyacentes al proceso político. A diferencia de los legisladores, los miembros del Tribunal Supremo no resultan elegidos por una amplia ciudadanía para aplicar a realidades cambiantes su comprensión fundamental de lo que está en el área política. Son propuestos por instituciones políticas sobre bases ideológicas, y por lo tanto se les exige ejercitar un

⁶ Opiniones similares fueron transmitidas por comentaristas que indicaron las consecuencias inmediatas de la decisión. Así, por ejemplo, Thomas Friedman argumentó que "Ciudadanos Unidos... creó una plataforma que se convirtió en campo para el soborno legalizado". En NPR On Point, 5 de octubre del 2011.

juicio individual sin control político. Esto quizás permita al Tribunal conducir al público y acomodar percepciones generales a circunstancias que cambian, tal y como fue ejemplificado por el Tribunal Warren. Pero quizás también le suponga ir a la zaga de la ciudadanía y rehuir el reconocimiento de los cambios. Esta, recuérdese, fue la esencia de la queja burkeana contra la monarquía en su defensa de la reforma. Saber si tal actitud proviene del interés particular, de la opinión ideológica o de la conciencia de que ninguna mutación debería infringir acuerdos sacrosantos, resulta algo meramente especulativo. Es probable que el resultado sea el mismo. En el supuesto americano recogido, se ha demostrado que la opinión pública ha considerado la decisión del Tribunal Supremo como un movimiento dirigido a reducir la igualdad política y una desviación de las normas básicas. Las encuestas señalan de forma persistente a extensas mayorías que consideran el proceso de financiación electoral como sostenedor de la "influencia indecorosa" de los intereses económicos. En la aguda formulación de Johnston (2006: 72, subrayado en el original), "las mayorías populares creen que el proceso de financiación electoral resulta corruptor, y... las instituciones reguladoras de las conexiones entre riqueza y poder en el proceso electoral americano tienen serios problemas de credibilidad... sumados al problema de la corrupción estructural". En 1992, por ejemplo, las encuestas mostraron que mayorías amplias (de un 83% y un 85%, respectivamente) de votantes registrados estaban de acuerdo en que los intereses económicos "tienen más influencia sobre el gobierno que los votantes" y "que el interés específico de carácter económico compra la lealtad de los candidatos" (85%) (Wertheimer and Manes, 1994: 1129; 1130-1131). Y tales cifras no son excepcionales en ningún sentido. A lo largo de los noventa y la primera década del siglo XXI, alrededor de dos tercios de los interrogados estaban preocupados acerca de la influencia de los intereses económicos en la política y alrededor de un 80% percibía que la corrupción en Washington era un fenómeno extendido (las cifras más altas provinieron de las encuestas USA/Gallup de abril del 2006, donde un 83% consideraba la corrupción en el Congreso como un problema serio o muy serio. El porcentaje más bajo provino de la Encuesta CBS/New York de 27 al 31 de octubre, donde "sólo" el 58% opinó de la misma manera. (Informe Encuestador, 1996).

La ciega perspectiva del Tribunal Supremo sostenida en el caso de los Ciudadanos Unidos y que permitía a corporaciones y asociaciones gastar cantidades ilimitadas de dinero en anuncios durante las campañas políticas resulta por tanto chocante. Las encuestas Harris encontraron que un 95% de adultos a lo largo y ancho de la nación creía que la opinión pública tenía poca o escasa influencia en los actores políticos, mientras que el 87% definía la influencia de las grandes corporaciones como excesiva; CBS/New York Times encontró que el 79% desaprobaba la resolución; y un 72% estuvo de acuerdo en que era muy importante la promulgación de leyes que restringieran la influencia política de los intereses económicos (informe encuesta, 2010). Tal y como sugieren tales cifras, esta opinión atravesaba preferencias políticas en todos los ámbitos de la vida y tendencias. Así, la encuesta CBS/New York Times mostraba que el rechazo a la decisión dictada por el Tribunal Supremo alcanzaba el 78% entre los republicanos, el 82% entre los demócratas, y un 79% de aquellos que se definían a sí mismos como independientes. Todo esto no sugiere una corrupción ilegal cualquiera, y un abordaje puntual de los supuestos de soborno actuales (y hay pocos de gran valor de entre ellos) no podría servir como paliativo. Las encuestas demuestran más bien una intensa percepción de que el proceso en sí mismo se ha corrompido. Por citar otra vez a Johnston, "para muchos ciudadanos... la ilegalidad se encuentra alejada del problema en gran parte: las leyes actuales que lo abordan fracasan en impedir, o permiten, lo que consideran soborno, tráfico de influencias y un estilo de gobierno

global de líderes que no se preocupan "por personas como yo", y que se han convertido en „intocables“ (2006: 810).

La corrupción en una democracia, argumentó Mark Warren (2004; 2006), significa "corrupción por partida doble". La norma básica en una democracia es la de que "cada individuo afectado potencialmente por una decisión colectiva debería tener oportunidad de influir en ella de manera proporcional a su porción en el resultado". La corrupción implica exclusión injustificable, donde "el excluido tiene una pretensión de inclusión que es tanto reconocida como violada por el corrupto" y la exclusión beneficia "a quienes se encuentran bien relacionados y perjudica, cuanto menos, a algunos de estos excluidos" (Warren, 2006: 804). Entre los intentos definitorios modernos este es el más cercano al de Burke, porque toma como punto de arranque lo que el autor considera el principio fundamental subyacente al orden democrático. Sin embargo, y también desde una perspectiva burkeana, el problema pervive. Una dificultad descansa en la rigidez del principio tal y como resulta arriba formulado. Para Burke, como se hizo notar antes, lo que convierte al ámbito político en único es que se refiere a intereses a largo plazo que son generales en el grado en que son relativos a todos los ciudadanos por motivo de su ciudadanía, más que por algún otro atributo particular. Esto no significa que la influencia en decisiones políticas no pueda reflejar tales distinciones, sino que éste es uno de los problemas a los que toda política debe dar respuesta. En las democracias liberales la aceptación de tal premisa se obtiene a través de otro principio fundamental: la igualdad política. De acuerdo con ella, todo ciudadano adulto debería disfrutar de la misma oportunidad de participar en la toma de decisiones políticas que cualquier otro. Si esto parece ambiguo, es porque así resulta serlo. Asimismo, para Burke el papel de los representantes políticos sería precisamente el de interpretar los dos principios contra el telón de fondo de realidades concretas y forjar un amplio acuerdo que impediría ventaja alguna sobre su interpretación. La financiación de campañas en los Estados Unidos da luz a lo que es responsable concluir cuando quienes están en el poder consideran la igualdad política como de menor importancia que la mayor parte de la ciudadanía. El problema no es el de la exclusión, sino la igualdad de la inclusión y la creencia extendida de que la influencia política del dinero ha derrotado al interés público.

Un segundo problema es la restricción de la discusión a específicas formas de democracia. El propio Warren era consciente de esto. En sus propias palabras, la "difusión contemporánea de la política... está cambiando en sí mismas las formas de la democracia, retándonos a desarrollar una concepción de la corrupción acorde con los tiempos" (2006: 806). Pero el asunto no está circunscrito por variables temporales. La asunción de que los principios constitutivos son idénticos en todos los países adscritos a la democracia resulta igualmente dudosa. La cuestión no versa sobre definiciones legales, sino acerca de la manera en que son comprendidas y aplicadas. ¿En qué grado es cierto afirmar que el principio de inclusión resulta entendido de la misma manera, por ejemplo, en democracias cercanas como México, o en otras como Rusia, o aunque así fuera, en Estados como Myanmar, que se hallan, en un continuo, más cerca del polo autoritario? Esto conduce a un tercer problema: el hecho de que no todos los regímenes son democráticos. Si no deseamos sugerir que la corrupción es particular de las democracias occidentales del presente, entonces lo que resulta necesario es una comprensión más amplia del término. Y, finalmente, ¿qué hacer con situaciones como aquéllas discutidas en los Estados Unidos, donde no se halla implicada capacidad personal alguna, aunque el país sufra lo que Burke (y por añadidura, la mayoría de los ciudadanos americanos) habría considerado como corrupción estructural?

La ventaja de la noción burkeana es que resulta suficientemente amplia como para suministrar conceptos comparables y preguntas similares que podrían ser respondidas en disciplinas específicas. Toda política implica principios básicos marcando los límites entre las esferas socio-económica y política. Todos los regímenes descansan en bases de legitimidad que incluyen tales principios, y todos deben ajustarlos a la realidad cambiante. Todos los gobiernos, asimismo, afirman representar el bien general, y se espera de todos ellos que apliquen los principios que profesan a las mutantes circunstancias del "mundo real". El concepto burkeano, entonces, nos permite identificar situaciones comunes en una amplia variedad de sistemas políticos: es decir, la influencia corrupta que implica la violación de la cadena que liga principios constitutivos, ley vigente y comportamiento de los titulares del poder. Tal concepto no resulta restringido a roles burocráticos específicos, o a definiciones legales, ni aun a la opinión pública o a cuestiones de política concretas, aunque retenga elementos de todo ello. Al mismo tiempo, señala consecuencias de corrupción estructural prolongada que es probable aparezcan a pesar de la organización política. Donde los intercambios políticos pierden su particularidad y se convierten simplemente, de hecho o en la mente de los ciudadanos, en otra dimensión de las relaciones socio-económicas, el sistema perderá eventualmente la confianza de sus miembros. Bajo tales condiciones, quizás evolucione lo que los tocquevilianos llamaron "la crisis de la incubación": una desconfianza incipiente hacia el gobierno y que baluartes tales como los relativos al bienestar o a tradiciones atrincheradas de autonomía local (las cuales funcionan ambas a favor del sistema estadounidense) quizás no puedan soportar siempre. Ofreciendo tal análisis, Burke también muestra cómo tanto los elementos de la antigua, como de las concepciones modernas, de la corrupción podrían ser combinados en una comprensión más rica del fenómeno⁷.

Es más, Burke no desarrolló su noción de corrupción, más allá del Discurso sobre la Reforma Económica y unas pocas cartas y conferencias, y vienen a la cabeza muchas cuestiones a las que no prestó atención. Así, por obvias razones, se preocupó sólo por el Estado. ¿En qué medida pueden ser aplicadas sus nociones a entidades dentro de él (por ejemplo, ramas del gobierno tales como el poder judicial, subdivisiones como los Ayuntamientos, o incluso compañías privadas a las cuales se les han adjudicado funciones públicas)? Por la misma vía, ¿qué se puede decir de organizaciones como la Unión Europea? La respuesta legal resulta obvia, y es cierto que una corrupción definida jurídicamente abarca la distorsión de los límites políticos y socio-económicos existentes más allá del punto definido como aceptable. ¿Pero qué ocurre con las situaciones donde el sentido generalizado de la injusticia no es consecuencia de alguna infracción jurídica generalizada de quienes están en el poder? Para tomar otra línea de indagación: si, además, la corrupción puede tener significado sólo en contextos históricos y culturales específicos, ¿pueden los esfuerzos comparativos alcanzar precisión empírica de alguna clase?⁸ Los intentos de contrastar estas y similares preguntas descansan más allá de la perspectiva del presente ensayo breve. Lo que aquí se sugiere es sólo que en el futuro deberían dirigirse a clarificar cuestiones que parecen tan relevantes hoy como en la época de Burke.

⁷ Para la perspectiva de que la noción clásica de corrupción pueda adecuarse a las realidades de los Estados Unidos actuales y los peligros posibles para el orden político que se ciernen debe acudir a Johnston (2005: 73), y en particular a su análisis del 2006.

⁸ De forma específica pueden existir en el nivel local ingeniosos métodos para poner en marcha la corrupción. Parte del desafío implicado en un plan de contramedidas es identificar tales conductas por medios que no sean sólo una aproximación formal jurídica y la minucia que conlleva.

Bibliografía

- BREDVOD, L.I y ROSS, R.G. (eds.) (1960), *The Philosophy of Edmond Burke*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- DOBEL, P.D. (1978), "The Corruption of a State", *American Political Science Review*, Vol. 72, Núm. 3, pp. 958-973.
- EUBEN, J.P. (1989), "Corruption", en BALL, T. (ed.), *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge University Press. New York.
- FACKLER, T. y TSE-MIN, L. (1995), "Political Corruption and Presidential Elections 1929 -1992", *Journal of Politics*, Vol. 57, Núm. 4, pp. 971-993.
- GIBBONS, K.M. (1989), "Towards an Attitudinal Definition of Corruption", en HEIDENHEIMER, A.J., JOHNSTON, M. y LEVINE, V. (eds.), *Political Corruption: a Handbook*, Transaction, New Brunswick, pp. 165-172.
- GIDLUNG, G.M. (1983), *Partistöd. Public Subsidies of Swedish Political Parties*, CWK Gleerup, Umea.
- HEARD, A. (1960), *The Costs of Democracy*, University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- HEIDEHEIMER, A. (1978), "Introduction", en HEIDEHEIMER, A., *Political Corruption, Reading in Comparative Analysis*, Transaction, New Brunswick, pp. 3-9 .
- JOHNSTON, M. (2005), *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- JOHNSTON, M. (2006), "From Thucydides to Mayor Daley: Bad Politics, and a Culture of Corruption?", *PS: Political Science and Politics*, Vol. 39, Núm. 4, pp. 809-812.
- MARK, P. (1997), "Defining Political Corruption", *Political Studies*, Vol. 45, Núm. 3, pp. 436-462.
- MENDILOW, J. (1993), "Waiting for the Axe to Fall: Carlyle's Place in Study of Crisis of Authority", *Political Research Quarterly*, Vol. 46, Núm. 3, pp. 1-18.
- NASSMACHER, K.-H. (2009), *The Funding of Party Competition*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden- Baden.
- NYE, J.S. (1989), "Political Corruption: a Cost Benefit Analysis", en HEIDEHEIMER, A.J., JOHNSTON, M. y LEVINE, V. (eds.), *Political Corruption: a Handbook*, Transaction, New Brunswick.
- PALTIEL, K.Z. (1981), "Campaign Finance. Contrasting Practices and Reforms", en BUTLER, D., PENNIMAN, H.R. y RANNEY, A. (eds.), *Democracy at the Polls*, American Enterprise Institute, Washington DC, pp. 138-172.
- REDLAWSK, D. y MCCANN, J. A. (2005), "Popular Interpretations of „corruption“ and their Partisan Consequences", *Political Behavior*, Vol. 27, Núm 3, pp. 261-283.
- SANDHOLTZ, W. y KOETZLE, W. (2000), "Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade", *International Studies Quarterly*. Vol. 44, pp. 31-50.
- SCOTT, J. (1972), *Comparative Political Corruption*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- STANLIS, P.J. (ed.) (2009), *The Best of Burke. Selected Writings and Speeches of Edmund Burke*, Transaction, New Brunswick.
- SUPREME COURT OF THE US (2010a), *Citizens United Vs Federal Elections Commission*, 08-205/558.
- SUPREME COURT OF THE US (2010b), *Citizens United Vs Federal Elections Commission*, 08-205/558. Opinion of John Paul Stevens.
- TOCQUEVILLE, A. de (1955), *The Old Regime and the French Revolution*, Doubleday, New York.
- VAN KLAVEREN , J. (1989), "The Concept of Corruption", en HEIDEHEIMER, A.J., JOHNSTON, M. y LEVINE, V. (eds.), *Political Corruption: a Handbook*, Transaction, New Brunswick. pp. 25-28.

- WARREN, M.E. (2004), "What Does Corruption Mean in Democracy?", *American Journal of Political Science*, Vol. 48, Núm. 2, pp. 328-843.
- WARREN, M.E. (2006), "Political Corruption as Duplicitous Exclusion", *Political Science and Politics*, Vol. 39, Núm. 4, pp. 803-807.
- WERTHEIMER, F. y MANES, S.W. (1994), "Campaign Finance Reform: A Key to Restoring the Health of Our Democracy", *Columbia Law Review*, Vol. 94, Núm, 4, pp. 1126-1159.