



## O antídoto da corrupción: a calidade da gobernanza

### El antídoto de la corrupción: la calidad de la gobernanza

### The antidote to corruption: the quality of governance

**FERNANDO JIMÉNEZ SÁNCHEZ**

Catedrático de Ciencia Política e da Administración

Universidade de Murcia

<https://orcid.org/0000-0002-7273-4332>

[fjimesan@um.es](mailto:fjimesan@um.es)

**Resumo:** Este artigo defende a necesidade de vincular o combate contra a corrupción cun obxectivo moito máis amplo, como é o da mellora da calidade da gobernanza, pero sen o cal as estratexias anticorrupción están chamadas a fracasar. Os países que mellor controlan a corrupción son tamén aqueles cunha maior calidade de goberno. Un poder executivo sometido a límites efectivos no seu exercicio para garantir a salvagarda do interese público en todas as súas actuacións non só permite un mellor control da corrupción, senón que, asemade, tamén asegura uns mellores niveis de prosperidade, un maior grao de igualdade de oportunidades, e, así mesmo, unhas doses máis altas de confianza institucional e social.

**Palabras clave:** Corrupción, gobernanza, calidade de goberno, estratexias anticorrupción, límites efectivos do poder.

**Resumen:** Este artículo defiende la necesidad de vincular el combate contra la corrupción con un objetivo mucho más amplio, como es el de la mejora de la calidad de la gobernanza, pero sin el que las estrategias anticorrupción están llamadas a fracasar. Los países que mejor controlan la corrupción son también aquellos con una mayor calidad de gobierno. Un poder ejecutivo sometido a límites efectivos en su ejercicio para garantizar la salvaguarda del interés público en todas sus actuaciones no solo permite un mejor control de la corrupción, sino que, al mismo tiempo, también asegura unos mejores niveles de prosperidad, un mayor grado de igualdad de oportunidades, y, asimismo, unas dosis más altas de confianza institucional y social.

**Palabras clave:** Corrupción, gobernanza, calidade de goberno, estratexias anticorrupción, límites efectivos del poder.

**Abstract:** This article sustains the need to link the fight against corruption with a much broader objective such as that of improving the quality of governance. Without this broader goal, anti-corruption strategies are bound to fail. Countries that best control corruption are also those with the highest quality of government. An executive branch subjected to effective limits in its exercise in order to guarantee the safeguarding of the public interest in all its actions not only allows better control of corruption, but at the same time also ensures better levels of prosperity, a greater degree of equal opportunities, and also higher doses of institutional and social trust.

**Key words:** Corruption, governance, quality of government, anticorruption strategies, effective limits to power.

**SUMARIO:** 1 Da loita contra a corrupción á mellora da calidade da gobernanza. 2 Calidade da gobernanza e prosperidade. 3 A calidade da gobernanza: un concepto tan decisivo como complexo. 4 Conclusión. 5 Biografía.

## 1 DA LOITA CONTRA A CORRUPCIÓN Á MELLORA DA CALIDADE DA GOBERNANZA

A receita máis frecuente á hora de trazar unha estratexia de loita contra a corrupción é o recurso a un paquete de reformas institucionais como, por exemplo, a creación de axencias anticorrupción, o endurecemento das penas asociadas aos delitos como o suborno, a malversación, o tráfico de influencias, etc., ou algunhas outras medidas técnicas polo estilo, como leis de transparencia e acceso á información pública ou a obriga de publicar as declaracións de actividade e patrimonio dos candidatos a ocupar cargos públicos. Non obstante, o balance que pode facerse da eficacia deste tipo de reformas para conter a corrupción é máis ben pesimista. Neste texto trato de xustificar por que estas medidas técnicas son insatisfactorias e avogo, seguindo as reflexións de Alina Mungiu-Pippidi<sup>1</sup>, por unha estratexia diferente se queremos aspirar a unha redución efectiva da corrupción. En concreto, a clave para mellorar a efectividade da loita contra a corrupción encóntrase na mellora da calidade de goberno.

Enfocar a persecución da corrupción como se fose un problema meramente de técnica xurídica ou criminolóxica adoita ser unha estratexia equivocada agás para unhas poucas sociedades do planeta. Mungiu-Pippidi<sup>2</sup> advírtenos do erro de tomar a corrupción como unha enfermidade que supón unha ameaza para o mantemento dun corpo social que ata entón estaba san. Basta botar unha ollada ao mapa da percepción da corrupción que elabora cada ano Transparencia Internacional para que advirtamos que esta suposta “enfermidade” está tan estendida en todo o planeta que o verdadeiramente excepcional e raro son os países en que a súa incidencia é reducida. A corrupción non é unha enfermidade. É simplemente un epifenómeno dunha situación social que adoita ser máis ben a regra que a excepción, tanto hoxe en día como ao longo da historia da humanidade<sup>3</sup>.

A corrupción é típica de ordes sociais moi estables –lonxe, polo tanto, de atoparse nunha situación terminal– en que predomina unha lóxica particularista no xeito en

que se relacionan os distintos grupos que compoñen tal sociedade. É dicir, é propia de sociedades nas cales os intereses do grupo máis primario ao que se pertenza –a familia, o clan, a etnia, a confesión relixiosa, o partido político, etc.– se poñen por enriba dos intereses xerais dos que conviven baixo un determinado ordenamento constitucional. Deste xeito, todas as relacións sociais que mantemos, incluídas as políticas, son peneiradas por esta lóxica: un ten que favorecer os membros do propio grupo por enriba de calquera outra consideración. Esta lóxica é compatible con diversas ordes de gobernanza, desde as máis tradicionais, como os sistemas patrimoniais que tan acertadamente estudou Max Weber<sup>4</sup>, ata as que Mungiu-Pippidi chama particularismos competitivos, en que cabe unha competición xenuína polo poder, pero nos cales os partidos que o conquistan o utilizan para favorecer as súas clientelas á custa do interese xeral que se comparte como sociedade.

As que xa son moito máis escasas son aquelas sociedades que foron capaces de instaurar unha orde de gobernanza en que as fronteiras entre o público e o privado son moito máis sólidas –están globalmente aceptadas– e en que os cidadáns comparten a expectativa de que os que alcanzan o poder político non antepoñen os intereses do seu propio grupo aos da sociedade. Trátase dunha orde social na cal se dá o universalismo ético de que falaba Talcott Parsons<sup>5</sup>. Aquelas sociedades en que se logra instaurar esta orde de gobernanza son sociedades con moita menos corrupción porque é moito máis doado detectala e a reacción contra estes comportamentos é contundente e compartida pola gran maioría.

Basta unha ollada a algúns dos libros que se publicaron ultimamente sobre as patoloxías do noso sistema político para ter un diagnóstico axeitado da nosa actual orde de gobernanza<sup>6</sup>. Desde logo estamos lonxe dos niveis de corrupción e particularismo que teñen moitas outras sociedades do planeta, pero está claro que, despois da nosa prometedora transición democrática e o noso esforzo para europeizarnos, estamos hoxe en día máis preto dun particularismo competitivo que dunha orde de universalismo ético.

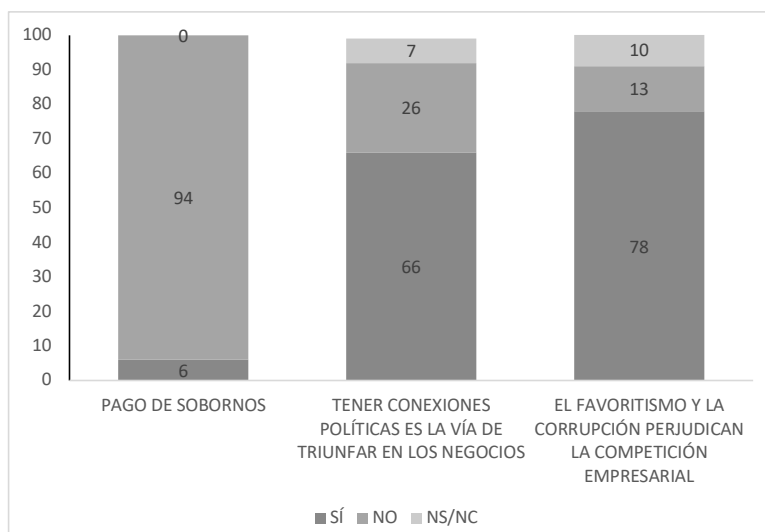
O feito de que a corrupción non sexa unha enfermidade senón un síntoma do tipo de orde social que temos ten importantes implicacións sobre o xeito en que hai que facerlle fronte. Se pensamos na corrupción como unha enfermidade, damos por feito que, extirpado o tumor duns gobernantes corruptos, o corpo social recuperará o seu estado san. Non obstante, a solución non está en substituír uns gobernantes corruptos por outros que, chegado o momento, se comportarán conforme as mesmas regras de xogo: “agora tócanos a nós”<sup>7</sup>. Os poucos países que conseguiron un control máis eficaz da corrupción lograron esta meta construíndo unha nova orde social baseada en regras de xogo moi diferentes. Puxeron en marcha complexos procesos políticos e sociais de cambio a favor dunha nova orde de gobernanza que deixa escaso espazo ás lóxicas clientelares.

O obxectivo das reformas exitosas non é polo tanto a corrupción en si, senón o desterro da lóxica particularista. Para iso, necesitamos un axente de cambio, que soamente pode provir dunha sociedade civil organizada e consciente dos pasos que cómpre dar, que aposte pola superioridade moral, política, social e económica dunha orde de gobernanza

afastada do clientelismo e o particularismo. Sen esa demanda da sociedade civil, é moi improbable que os gobernantes se decidan a pór en marcha reformas do tipo que en teoría de xogos se denominan como “estratexia de Ulises”. Igual que fixo Ulises para evitar que o cántico das sereas arrastrase a súa nave contra os acantilados, as boas reformas anticorrupción deben conducir as autoridades políticas a atarse ao mastro que lles impida o uso clientelar dos recursos públicos. É dicir, a clave das reformas anticorrupción pasa por imposibilitar que os que dirixen unha Administración pública poidan facer un uso patrimonial desta para construír ou alimentar redes clientelares de apoio social ou financeiro. Trátase de que os que se atopan nesa posición non teñan a posibilidade de caer nesa tentación tan poderosa. En definitiva, esta estratexia consiste en articular límites efectivos ao exercicio do poder dos gobernos<sup>8</sup> para asegurar que os gobernantes non poidan antepor intereses particulares ao interese xeral da sociedade.

Este tipo de enfoque sobre o problema da corrupción parece encaixar, ademais, moito mellor coas propias percepcións que os cidadáns teñen sobre o fenómeno. Como o Gráfico 1 suxire contundentemente, os cidadáns europeos, como os do resto do mundo, conectan a corrupción máis ben coa súa visión de que a maior parte das democracias en que viven sacrifican constantemente o interese xeral a prol dos intereses particulares dos que teñen os contactos axeitados cos gobernantes de cada momento. Recollendo o significado clásico da palabra corrupción<sup>9</sup>, os europeos asocian este concepto á idea de degradación dun réxime democrático cuxo funcionamento na práctica non cumpre cos principios de igualdade política sobre os que funda a súa lexitimidade. A experiencia que estes cidadáns acumulan é que, lonxe desa igualdade política que proclaman, estes réximes adoitan funcionar na práctica sobre a base do favoritismo. Como deixa claro o gráfico, máis que coa estreita idea do suborno, a maior parte dos europeos asocian a percepción da corrupción con esta traizón ao principio da igualdade política. Así, entre os europeos que consideran que a corrupción está moi estendida no seu país, só un 6 por cento recoñecen que tiveron que pagar un suborno nos últimos 12 meses para acceder a algún servizo público, mentres que un 66 por cento cre que as conexións políticas son necesarias para ter éxito nos negocios e case un 80 por cento está convencido de que o favoritismo e a corrupción prexudican a xenuína competición das empresas no mercado. É dicir, os europeos asocian máis claramente a percepción da corrupción coa detección de comportamentos particularistas que co uso do suborno.

Gráfico 1: Experiencia de corrupción e percepción de particularismo e favoritismo entre os que perciben moita corrupción (2013)



Fonte: Eurobarómetro 79.1 (2013). Tomado de Mungiu-Pippidi, 2016.

Durante os últimos case 30 anos, os estudos sobre a corrupción alcanzaron un auge que segue plenamente en voga a día de hoxe. Ao longo destes anos realizáronse moitas investigacións sobre as consecuencias prexudiciais que ten para a prosperidade dos países e propuxéronse innumerables vías de reforma para loitar contra ela. Desde as dúas perspectivas, coincide en sinalar como a calidade das institucións de gobernanza é un factor crucial para a loita contra a corrupción. Se se quere asegurar a prosperidade e o benestar dun país e, así mesmo, se se quere loitar eficazmente contra a corrupción, a única vía posible para os dous obxectivos pasa por mellorar a calidade da gobernanza dun país. Nas páxinas que seguen vanse destacar algúns aspectos desta dobre problemática. Na sección seguinte aténdese ás razóns polas que a calidade das institucións de goberno son un factor clave para a prosperidade. Finalmente, a última sección repasa algunhas das principais achegas máis recentes á calidade da gobernanza.

## 2 CALIDADE DA GOBERNANZA E PROSPERIDADE

Hai máis de cincuenta anos algúns autores que estudaban o desenvolvemento político e económico en ciencia política sostiveron que a corrupción podía ser beneficiosa para o crecemento económico alí onde o mal funcionamento das institucións gobernamentais distorsiona os mercados. En tales circunstancias, a corrupción serviría como graxa para as engrenaxes destas institucións que funcionan mal, aumentando así a eficiencia, o investimento e, co tempo, o crecemento.

Esta hipótese sobre a “graxa das engrenaxes” foi formulada por primeira vez durante a década de 1960 por algúns académicos como Leff<sup>10</sup>, Huntington<sup>11</sup> e Leys<sup>12</sup>. De acordo coa tantas veces repetida expresión de Samuel Huntington, “en termos de desenvolvemento económico, a única cousa peor que unha sociedade cunha burocracia ríxida, hipercentralizada e deshonestas é unha sociedade cunha burocracia ríxida, hipercentralizada e honesta”. Non obstante, esta opinión non conta xa con defensores no mundo académico. De feito, desde mediados da década de 1990 en diante, un gran número de sólidos estudos empíricos foi acumulando unha evidencia incontestable sobre a altísima correlación entre os niveis de desenvolvemento económico e humano, por un lado, e os baixos niveis de corrupción ou de alta calidade das institucións de goberno, por outro<sup>13</sup>.

Este debate acerca dos efectos da corrupción e a baixa calidade das institucións de goberno sobre o desenvolvemento tamén tivo un grande impacto sobre as teorías económicas que tratan de explicar por que atopamos niveis tan dispares de prosperidade nas diferentes sociedades do planeta. Os primeiros modelos para explicar as diferenzas nos niveis de desenvolvemento dos anos 1950 facían fincapé na acumulación de factores produtivos como o elemento clave. Os países que reasignaban os factores de produción (capital, traballo, terra) desde sectores tradicionais como a agricultura a actividades de maior produtividade como a industria lograban maiores crecementos nos seus niveis de renda. Máis tarde chamouse a atención sobre a importancia dos cambios tecnolóxicos e como afectaban á produtividade total dos factores. Por último, os modelos máis sofisticados dos anos 1990 daban entrada xa á innovación, pero seguían ofrecendo explicacións acordes coa teoría económica neoclásica. Deste xeito, un país era máis próspero cando os seus actores económicos mostraban unha maior preferencia por asignar máis recursos á innovación, pero non explicaban convincentemente estes autores porque podía haber distintas preferencias cara á innovación en diferentes países.

A lista de factores que aparecía nestes modelos explicativos (innovación, economías de escala, educación, acumulación de capital, etc.) non eran realmente causas que explicasen o crecemento, senón que constituían eles mesmos o crecemento<sup>14</sup>. Faltaba, polo tanto, unha explicación máis básica que dese conta de por que os niveis de capital físico e humano ou de innovación que ían en paralelo co crecemento eran diferentes nuns ou outros países. North e Thomas xa propuxeron entón que a variable explicativa fundamental eran as institucións que se construíran nos distintos países. A estrutura institucional de cada país sería a que incentivaba ou desincentivaba determinadas decisións dos actores económicos que explicaban o crecemento.

Douglass North<sup>15</sup> desenvolveu este argumento e definiu as institucións como as regras formais e informais de xogo que estruturan a interacción social. É dicir, trátase dos incentivos e constrinximentos creados polo home que dan forma á súa interacción. As institucións, polo tanto, “estruturan os incentivos dos intercambios humanos, xa sexa de natureza política, social ou económica”<sup>16</sup>. Deste xeito, as decisións que unha sociedade toma sobre as institucións formais e informais que estruturan os comportamentos dos seus membros serían a variable clave que explica as diferenzas nos niveis de

prosperidade entre os distintos países. A opción por institucións económicas dun tipo ou outro (maior ou menor papel para os mercados na asignación dos recursos, ou dereitos de propiedade ben protexidos, por exemplo) marcaría a maior ou menor presenza dos factores de crecemento: innovación, acumulación de capital, desenvolvemento do capital humano, etc.

Estas ideas de North foron comprobadas por unha longa lista de análises empíricas moi fundadas<sup>17</sup>. O *best-seller* de Acemoglu e Robinson<sup>18</sup> resume moitos destes achados con numerosos exemplos da historia humana de todo o planeta, pero probablemente sexa o texto de Acemoglu, Johnson e Robinson<sup>19</sup> o que máis afondou nos mecanismos causais polos cales as institucións sexan o factor clave que explica as diferenzas nos niveis de desenvolvemento.

De acordo con estes autores, as institucións económicas son o factor clave do cal depende a prosperidade: “Algunhas formas de organizar a sociedade animan a xente a innovar, a correr riscos, a aforrar para o futuro, a atopar formas mellores de facer as cousas, a aprender e a educarse, a resolver os problemas da acción colectiva e a producir bens públicos; outras non”<sup>20</sup>. Polo tanto, hai conxuntos de institucións económicas que promoven a prosperidade e outros que non.

Para eles, as “boas” institucións económicas, as que xeran desenvolvemento, caracterízanse por dous trazos básicos. Por unha banda, trátase de institucións que garanten e protexen os dereitos de propiedade dun amplo sector da sociedade fronte ás expropiacións arbitrarias que poderían sufrir a mans dos que teñan o poder necesario para iso. É dicir, cantos máis individuos teñan garantidos os seus dereitos de propiedade, máis individuos haberá nesa sociedade con incentivos para investir (en capital físico, pero tamén na súa propia formación, ou sexa, en capital humano), para innovar e desenvolver novas tecnoloxías máis eficientes e produtivas e, así, para tomar parte na actividade económica.

Por outra banda, unha segunda característica destas “boas” institucións é que deben acadar algún grao de igualdade de oportunidades, sobre todo de igualdade ante a lei, para conseguir que os que teñan boas oportunidades de investimento se poidan beneficiar delas sen temor a que os rendementos do seu esforzo e o seu talento vaian parar a outras persoas ou grupos que teñan o poder de facerse con tales beneficios. Cando as institucións económicas reúnen as dúas características, conséguese un bo funcionamento dos mercados e, con iso, unha asignación eficiente dos recursos económicos nunha sociedade. Só cando os individuos teñen garantidos os dereitos de propiedade e hai suficiente igualdade de oportunidades existen incentivos para crear e mellorar os mercados.

Acemoglu e os seus coautores non desdeñan a importancia que poden ter outros factores que escapan ao control dunha sociedade, como os relacionados coa súa situación xeográfica (o clima, as enfermidades autóctonas...) ou as súas tradicións culturais (que non se poden cambiar da noite á mañá), pero as súas análises encontran que un factor endóxeno froito dunha decisión colectiva como o tipo de institucións que se constrúen

é moito máis decisivo que os anteriores. Demostraríao o feito de que tantos países que comparten unha mesma situación xeográfica e unhas mesmas tradicións culturais presenten niveis moi diferentes de prosperidade. Sería o caso, por exemplo, das dúas Coreas, pero tamén das diferenzas entre Costa Rica e a maior parte dos seus veciños centroamericanos, como Honduras, O Salvador ou Nicaragua e tantos outros casos.

Polo tanto, a prosperidade depende en gran medida dunha elección colectiva nunha sociedade. En función do tipo de institucións económicas polas que se opte, poderemos ter un maior ou un menor nivel de desenvolvemento. Entón, por que hai tantas sociedades no planeta cuns resultados económicos tan pésimos? Por que non puxeron en marcha as institucións económicas que aseguran o crecemento? A clave para entender isto está nos efectos que producen as institucións económicas. Por un lado, está claro que delas dependen o crecemento, o emprego, o benestar, etc. Pero, por outro, delas tamén depende a distribución futura dos recursos: a riqueza, o capital físico, o capital humano... Son as institucións económicas as que determinan como repartimos estes recursos nunha sociedade. En efecto, as institucións económicas non só determinan o tamaño da torta, senón tamén como se reparte esta entre os diferentes grupos e individuos dunha sociedade<sup>21</sup>.

Este efecto distributivo que teñen as institucións económicas dá lugar a conflitos sociais arredor delas. Non todos os individuos e grupos preferirán as mesmas institucións, xa que distintos arranxos institucionais levan a diferentes distribucións dos recursos. Polo tanto, a elección dun tipo ou outro dependerá do poder relativo que teña cada un dos grupos enfrontados e isto trasládanos á esfera da política. Como din estes autores, o poder político ten un efecto desmesurado sobre as institucións económicas. A elección das institucións económicas depende da distribución do poder político nunha sociedade. Deste modo, se o poder está concentrado en poucas mans, será difícil soste as institucións económicas que proporcionen protección dos dereitos de propiedade e suficiente igualdade de oportunidades para o resto da poboación. O máis probable en tal caso é que se instauren institucións económicas que lles permitan aos que teñen o poder maximizar a súa capacidade de extracción de rendas. Con iso desincentivaríanse os comportamentos produtivos e, polo tanto, o crecemento económico.

Pola contra, como dicía Joseph Schumpeter<sup>22</sup>, as institucións económicas que fomentan o crecemento xeran inevitablemente unha “destrución creativa”. Ao incentivar a innovación constante, prodúcese un fluxo de cambio case permanente que dá lugar a constantes transformacións da estrutura económica, de tal forma que as novas tecnoloxías, as novas actividades, etc., desprazan as vellas co conseguinte efecto sobre a distribución dos recursos. Por iso, os actores cuxa fonte de riqueza está asociada á vella economía resistiranse con forza aos cambios se teñen suficiente poder para iso e dese xeito apostarán por unhas institucións económicas que lles permitan seguir acumulando máis recursos que os demais, aínda que necesariamente sexa á custa de deter o motor do crecemento.



A consecuencia é que o tipo de institucións políticas polas que se optara nunha sociedade son esenciais para saber a que tipo de institucións económicas se dá lugar. As institucións políticas determinan os límites que se lle poñen ao uso do poder e distribúen o poder político entre os distintos grupos e individuos que compoñen tal sociedade. Polo tanto, hai tres características das institucións políticas que teñen un efecto decisivo para a prosperidade dun país.

En primeiro lugar, alí onde fixan límites efectivos ao exercicio do poder político será máis probable que se xere unha situación en que os dereitos de propiedade dun gran sector da poboación se vexan protexidos con suficiente garantía. Estes límites ao uso do poder poden provir de dúas fontes que con frecuencia aparecen conxuntamente: poden deberse a que haxa unha distribución bastante equitativa do poder nunha sociedade ou a que exista algunha forma de separación de poderes. O feito é que, cando as elites políticas non teñen capacidade real de usar o seu poder para expropiar as rendas e os activos doutros actores, mesmo os grupos alleos á elite poden ter dereitos de propiedade bastante seguros.

Ademais, en segundo lugar, onde o poder político é compartido por un grupo moi amplo, en que se atoparían aqueles que teñen as mellores oportunidades de investimento (os máis innovadores, por exemplo), tamén é máis probable que os dereitos de propiedade dun gran sector da sociedade acaben sendo suficientemente protexidos.

Por último, naquelas sociedades en que hai institucións políticas que limitan as rendas que os que exercen o poder poden extraer dos demais, tamén será máis probable que xurdan e persistan as boas institucións económicas. No caso contrario, se o beneficio que se pode obter da extracción de rendas é moi substancial e os límites para poder facelo son débiles, isto levará a que os que teñen o poder poñan en marcha institucións económicas que maximicen a súa capacidade de extracción en lugar daquelas que promoven o desenvolvemento. Na literatura sobre a corrupción coñécese como a “maldición dos recursos naturais” esa situación en que un país descobre valiosos recursos naturais (petróleo, coltán, diamantes, etc.) que en lugar de mellorar o benestar de toda a sociedade acaba conducindo a un proceso de cambio institucional no cal as elites do país reforzan a súa capacidade extractora desincentivando os comportamentos produtivos da poboación. Un dos poucos casos en contrario é o do descubrimento do petróleo no Mar do Norte por parte de Noruega, cuxo achado chegou nun momento en que as institucións políticas pluralistas e inclusivas eran tan sólidas que impediron as condutas extractivas oportunistas.

Por todas estas razóns expostas por Daron Acemoglu e os seus colegas, a calidade do goberno considérase hoxe en día como o determinante máis decisivo da prosperidade. Mesmo algúns economistas clásicos xa tiñan esta intuición. Adam Smith afirmouno moi claramente en *A riqueza das nacións*<sup>23</sup>: «O comercio e a manufactura rara vez florecen moito tempo en calquera Estado que non goza dunha Administración regular da xustiza en que o pobo non se sinta seguro na posesión dos seus bens, en que a confianza nos contratos non estea avalada pola lei e en que a autoridade do Estado non se empregue

regularmente para facer cumprir o pagamento das débedas a todos aqueles que son capaces de pagar. En poucas palabras, o comercio e as manufacturas non poden florecer nun Estado en que non exista certo grao de confianza na xustiza do goberno».

Polo tanto, os dereitos de propiedade e a igualdade de oportunidades son cruciais para a prosperidade, pero só poden ser garantidos polas institucións políticas que respectan o imperio da lei. A corrupción nos réximes democráticos é unha ameaza moi grave para o Estado de dereito, polo que é crucial combatela. A loita contra a corrupción e a mellora da calidade das institucións de goberno son un elemento clave para elevar o nivel de prosperidade dunha sociedade. Os sistemas gobernamentais con baixo nivel de corrupción garanten un crecemento económico sustentable e unha distribución xusta da riqueza. Polo tanto, a calidade das institucións gobernamentais é un factor determinante da prosperidade. Pero o único xeito de construír institucións gobernamentais de alta calidade e combater a corrupción é a través de reformas políticas profundas que melloran tanto o funcionamento imparcial das institucións gobernamentais como a igualdade de oportunidades na sociedade. Estes dous elementos son cruciais para lograr o alto grao de confianza social e a corrupción de baixo nivel que unha sociedade necesita para asegurar o logro dunha prosperidade sustentable.

Xunto con Francisco Alcalá, aplicamos estas ideas ao caso español coa intención de calcular cal é o custo económico da debilidade relativa de calidade institucional que podemos detectar en España ao comparala co seu nivel de desenvolvemento económico e co nivel de calidade institucional dos países da nosa contorna<sup>24,25</sup>. Aínda que España está dentro do 20 por cento de países cunha maior calidade institucional do mundo, non obstante, obsérvase que ese nivel de calidade institucional está por debaixo do nivel de desenvolvemento económico do país, de tal forma que este déficit de calidade institucional se converte nun lastre que resta capacidade para alcanzar toda a potencialidade de crecemento, nivel de emprego e nivel de salarios dos cales sería posible gozar na nosa sociedade. De acordo cos nosos cálculos, se a nosa calidade institucional mellorase ata acadar o mesmo nivel que ocupa a produtividade da nosa economía entre os países do mundo, isto traduciríase nun incremento da nosa riqueza (medida polo noso PIB) dun 1% anual durante un período duns quince anos. Nesa investigación realizamos tamén unha modesta proposta de liñas de actuación que poderían mellorar a calidade institucional do noso país. Pero, que deberíamos entender por calidade de goberno? A este asunto dedícase a última sección do traballo.

### **3 A CALIDADE DA GOBERNANZA: UN CONCEPTO TAN DECISIVO COMO COMPLEXO**

Aínda que todos teñamos unha noción sobre o que é e sexamos quen de advertir diferenzas entre países, definir con precisión a calidade institucional é unha empresa complicada. Os intentos académicos que se levaron a cabo son do máis variado e van desde modelos moi complexos que teñen en conta unha multitude de dimensións e de variables (como o

de Leonardo Morlino<sup>26</sup> para captar a calidade democrática), ata o outro extremo en que a calidade institucional se fai depender dun só factor (como a definición de Bo Rothstein<sup>27</sup> sobre a calidade de goberno). Calquera aproximación que se leve a cabo é susceptible de crítica, dado que cada unha delas ten vantaxes e inconvenientes. Así, as moi amplas adoitan ser excesivamente complexas e, ás veces, dilúen os aspectos máis esenciais do concepto. Pola súa banda, aquelas que son tan reducionistas como a de Rothstein, que define a calidade de goberno en función da capacidade para que o goberno trate con total imparcialidade todos os cidadáns, son moi útiles pola súa claridade, pero poden esconder a enorme desvantaxe de que se nos coe como un goberno de calidade aquel que aplica con total imparcialidade unhas regras cuxo contido é inmoral<sup>28</sup>.

Algúns outros autores puxeron o foco máis ben sobre os principios que debe reunir a acción dos poderes públicos para que poidamos falar de bo goberno. Así, Marcus Agnafors<sup>29</sup> estima que a calidade institucional se compón de seis elementos principais: unha base moral mínima (o respecto aos dereitos humanos); un proceso lóxico, transparente e xustificable para a toma de decisións colectivas; o respecto da regra mínima da beneficencia (o goberno debe escoller sempre a alternativa que sexa máis beneficiosa para os afectados polas súas decisións que sexa material e eticamente posible en cada momento); as decisións públicas deben ser eficientes e sustentables, evitando o dano ás seguintes xeracións; o respecto escrupuloso ao imperio da lei e á imparcialidade no trato dos particulares (sempre que se respecte unha base moral mínima); e, por último, débese contar coa capacidade e coa estabilidade que permitan unha implantación efectiva das decisións tomadas de acordo coas regras anteriores.

Nesta mesma liña de sinalar os principios a que debe obedecer un sistema de goberno para que se poida considerar un “bo goberno”, Manuel Villoria e Agustín Izquierdo tamén seleccionan seis compoñentes. Trátase dos principios de integridade, imparcialidade, efectividade, transparencia, rendición de contas e, por último, de responsividade (ou receptividade) e participación<sup>30</sup>.

Probablemente, o xeito máis estendido de entender a calidade institucional é a que se deduce dos indicadores mundiais de gobernanza (WGI, pola súa sigla en inglés) que propuxeron no seu día Daniel Kaufmann, Aart Kraay e Pablo Zoido-Lobaton<sup>31</sup> para o Instituto do Banco Mundial. Aínda que se criticou que as 3 dimensións e os 6 indicadores que usan estes autores mesturan causas e consecuencias do bo goberno<sup>32</sup>, o seu uso está moi xeneralizado porque, desde que propuxeron o seu modelo, ofrecen unha cuantificación anual de cada un deses 6 indicadores para máis de 150 países en todo o mundo.

De acordo co seu esquema, a calidade da gobernanza constaría de 6 variables agrupadas en 3 dimensións, a primeira das cales é a do proceso polo que se escolle, supervisa e reelixe ou substitúe os gobernos. Esta dimensión conta con dous indicadores: as percepcións que haxa sobre a limpeza das eleccións ou o protexidos que estean os dereitos políticos e civís (*voz e rendición de contas*) e as que existan sobre a probabilidade de que sexa desestabilizado o goberno por métodos inconstitucionais ou violentos (*estabilidade política*). A segunda dimensión ten que ver coa capacidade do sistema de

gobierno para formular e pór en marcha políticas públicas axeitadas. Componse de dúas novas variables: as percepcións que haxa sobre a calidade dos servizos públicos e a preparación dos funcionarios, ademais do seu grao de independencia fronte aos intereses particulares e a credibilidade dos compromisos públicos (*eficacia governamental*); e de como valoran os observadores a habilidade do goberno para formular e implantar políticas e regulacións ben fundamentadas que permitan e promovan o desenvolvemento do sector privado (*calidade regulatoria*). Por último, a terceira dimensión ten en conta o respecto dos gobernos polas institucións que rexen as súas relacións cos cidadáns nas súas interaccións sociais e económicas. Trátase das percepcións que existan sobre a predictibilidade e eficacia do sistema xudicial, así como sobre o cumprimento dos contratos (*Estado de dereito*), e sobre a extensión dos abusos do poder en beneficio privado (*control da corrupción*).

Está claro que, sexa como sexa que definamos a calidade institucional, aspectos tales como o feito de contar cunha sólida estrutura de institucións de goberno independentes que se controlen mutuamente, ou un sistema de xustiza ben dotado, rápido e eficaz, unhas institucións públicas transparentes que garantan o acceso á información pública necesaria para coñecer o que fan os gobernos co fin de poder avaliar o impacto real da súa xestión, etc., son claves á hora de determinar que os gobernos levan a cabo políticas que garanten a equidade, a eficacia, a eficiencia e que minimizan os riscos da corrupción, a dilapidación dos recursos públicos e o resto de impactos negativos que tantas veces ten a acción dos poderes públicos.

Pero, probablemente, o autor que fixo unha contribución máis decisiva nestes anos para entender as implicacións que ten un sistema de gobernanza democrática de alta calidade institucional fose Pierre Rosanvallon<sup>33</sup> no seu libro sobre o bo goberno<sup>34</sup>. Rosanvallon analiza maxistralmente a historia política contemporánea de occidente para diagnosticar as causas que conduciron aos alarmantes niveis de desafección política e ao auxe de diversos movementos populistas nos nosos países. En consonancia co que se sostivo na primeira sección sobre o concepto de corrupción que manexa a maior parte dos cidadáns hoxe en día, Rosanvallon entende que as altísimas cotas de desapego político, o apoio crecente a forzas populistas e a revolta antielites que se vive na maior parte dos países occidentais reflicten o sentimento de abandono que sente un número crecente de cidadáns nestes países. Para cada vez máis persoas, as elites políticas e administrativas e as institucións de goberno están cada vez máis afastadas das súas preocupacións e non responden ás súas demandas e necesidades.

Por estas razóns, Rosanvallon propón a necesidade de construír unha nova orde de gobernanza democrática á que denomina “democracia de apropiación” co que devolverlles aos cidadáns a sensación de que son eles realmente os que marcan o rumbo das institucións públicas coas súas propias decisións. A análise da evolución institucional da democracia liberal que leva a cabo nos primeiros capítulos do libro, onde recolle o xa achegado noutras contribucións previas, sérvelle para situar cal debe ser o eixe reformador sobre o que debe xirar a democracia de apropiación. Fronte a moitas outras

propostas que basculan sobre o reforzamento do sistema representativo do réxime democrático, Rosanvallon pon o acento, acertadamente, nas reformas do poder executivo. En efecto, dada a crecente importancia do papel dos executivos nas democracias liberais polo menos desde o final da Segunda Guerra Mundial en diante, en que ata a propia creación normativa depende cada vez máis dos gobernos, as reformas decisivas son aquelas que teñen como obxectivo esta rama do poder.

De acordo con este punto de partida, a democracia de apropiación fundaméntase en cinco principios que o autor desenvolve amplamente no seu libro: lexibilidade, responsabilidade, receptividade, veracidade e integridade. A calidade da gobernanza democrática depende entón de avanzar nas reformas necesarias para que o poder executivo respecte estes cinco principios no seu funcionamento práctico. As democracias que progresen nesta liña conseguirán reforzar unha institución tan clave para o bo funcionamento da democracia como intanxible e elusiva, a confianza dos cidadáns que tan cuestionada está nos nosos días. Deste xeito, ao avanzar no camiño da calidade da gobernanza, os espazos para a corrupción veranse reducidos de xeito notable. De aí que esta estratexia sexa moito máis decisiva para a loita contra a corrupción que as que estamos máis habituados a escoitar e que reúne listas de innovacións técnicas máis ou menos sofisticadas e que, unha vez postas en marcha, acaban sendo desvirtuadas na práctica política cotiá.

Polo tanto, a estratexia para loitar con éxito contra a corrupción pasa por (re)conquistar a confianza dos cidadáns no funcionamento dos gobernos. De feito, Bo Rothstein e Eric Uslaner<sup>35</sup> decatáronse de que existía unha serie de factores que distinguen moi claramente as sociedades que teñen baixos niveis de corrupción das que presentan valores altos. Nas primeiras eses baixos niveis de corrupción correlaciónanse con este conxunto de factores: unha percepción positiva sobre a imparcialidade e a eficacia con que funcionan os gobernos; uns niveis altos de igualdade (sobre todo entendida como igualdade de oportunidades); e uns altos niveis de confianza social xeneralizada. En cambio, as sociedades con altos niveis de corrupción correlaciónanse cos factores opostos: percepción dun funcionamento parcial e non moi eficaz dos poderes públicos; gran desigualdade; e gran desconfianza social xeneralizada, acompañada esta por intensos lazos de confianza particularizada no seo de grupos compoñentes desa sociedade.

Deses tres factores, o máis decisivo é o da percepción sobre o funcionamento eficaz e imparcial dos gobernos. Os outros dous, a igualdade de oportunidades e a confianza, crecerán na medida en que os gobernos funcionen de maneira que os cidadáns se sintan realmente ao mando deles. Isto non significa que sexan os propios cidadáns os que leven o día a día do funcionamento de tales gobernos, é dicir, isto non significa que Rosanvallon aposte pola superioridade da democracia directa, senón simplemente que “o que os votantes verdadeiramente queren é que os cargos públicos do goberno traballen con competencia e dilixencia, na crenza de que o seu deber número un é servir o interese xeral e non labrar as súas propias carreiras”<sup>36</sup>. Os cidadáns non queren tomar as decisións do goberno de xeito directo por si mesmos, senón que “queren ser escoitados, tomados en serio, mantidos informados, tratados con respecto, e implicados na toma

de decisións”<sup>37</sup>. “Cando estas condicións se respectan, estarán moito máis dispostos” a aceptar as decisións de políticas públicas que os poidan prexudicar a eles persoalmente”, pero “dubidarán instintivamente das decisións dos gobernantes que parezan pobremente pensadas e que se poñan en marcha sen unha consulta previa significativa”<sup>38</sup>.

En liñas xerais, para que tales requisitos da democracia de apropiación se cumpran, isto só pode lograrse “regulando a conduta dos que gobernan (aos cidadáns) e supervisando os actos de goberno que foron executados no seu nome”<sup>39</sup>. Para iso, cómpre avanzar na garantía dos cinco principios enunciados máis arriba: lexibilidade, responsabilidade, receptividade, veracidade e integridade. Remato este texto resumindo o significado destes cinco conceptos centrais para Rosanvallon.

O primeiro principio en que se basea a democracia de apropiación é o da lexibilidade. Trátase dun concepto moi ligado tanto ao moi actual da transparencia como ao moi tradicional na historia do parlamentarismo como a publicidade. Pero Rosanvallon elixe moi intencionadamente un termo diferente para resaltar a relevancia de que o importante aquí non é que os actos e decisións do goberno sexan de coñecemento público, senón a necesidade de que toda esta información pública poida ser intelixible para o cidadán. Ante a sobrecarga de información pública con que nos bombardean crecentemente os gobernos, a clave para que os cidadáns desenvolvan ese sentido de reapropiarse do poder democrático estriba en que sexan capaces de entender sen demasiada dificultade o que os gobernos fan ou deixan de facer realmente. Neste sentido, Rosanvallon dálle moita importancia ao papel que poden representar determinadas organizacións da sociedade civil, que pode ser clave á hora de desentrañar todo ese enorme caudal de información, pero advirte tamén que a relevancia do papel que desempeñen dependerá da súa credibilidade. Por tal motivo, estas organizacións deberían evitar calquera nesgo no cumprimento de tal función.

En segundo lugar, Rosanvallon sinala o principio da responsabilidade, que, para el, é sempre un atributo inescindible do poder. Esta outra cara do poder mira tanto cara ao pasado como cara ao futuro do seu exercicio. Neste sentido, os que exercen poder político deben responsabilizarse tanto polos actos que xa cometeron como polos compromisos de acción que asumen de cara ao futuro. No que ten que ver coa responsabilidade polos actos pasados, un bo entendemento deste principio obriga a tres cousas. Obriga a dar a coñecer o que un xa fixo, é dicir, a dar contas dos actos cometidos, que é o sentido máis antigo do concepto político da responsabilidade como dación de contas ou *accountability*. Pero obriga tamén a xustificar por que se actuou dese xeito no contexto en que se fixera, un sentido que entronca cunha das características máis substantivas do réxime democrático en que os gobernantes deben explicar a súa actuación ante os cidadáns para que estes poidan valorala e recompensalos ou sancionalos axeitadamente. Por último, a terceira faceta da responsabilidade sobre os feitos xa sucedidos ten que ver coa necesidade de coñecer o impacto real das decisións e os programas de intervención que os gobernos puxeron en marcha; é dicir, ten que ver coa necesidade de avaliar o verdadeiro impacto que tiveron as políticas públicas emprendidas polos gobernos.

Pero a responsabilidade política non mira só cara ao pasado. Gobernar implica tamén asumir o compromiso de utilizar o poder para cambiar a sociedade e vencer as resistencias e as adversidades que se poidan presentar. Este compromiso, no seo dunha sociedade democrática, implica asumir por parte do gobernante o obxectivo de facer un mundo máis libre, máis xusto e máis pacífico, sen esquecer que as nosas sociedades son plurais e que esta tarefa de goberno implica facer visibles “os conflitos, as desigualdades, os desacordos e os prexuízos que pululan na sociedade”<sup>40</sup>.

O terceiro principio da democracia de apropiación pasa por garantir a receptividade do goberno ás demandas, os desexos e as necesidades dos cidadáns. Nun mundo en que estes se senten cada vez menos e menos escoitados polos gobernantes, asegurar este principio é vital para que os cidadáns experimenten que o poder que depositan nos gobernantes está realmente ao seu servizo. Nas sociedades occidentais produciuse, segundo Rosanvallon, unha evolución institucional e sociolóxica pola que as organizacións sociais e políticas a través das cales se producía a participación política dos cidadáns, como os partidos políticos e os sindicatos, deixaron na práctica de cumprir en boa medida con esa función. As canles de expresión das demandas dos cidadáns “empobrecéronse como nunca antes”<sup>41</sup>. Rosanvallon non ten unha clara solución para isto e reconece a necesidade de aplicar moita inventiva en desenvolver novas formas de participación dos cidadáns que convertan nunha realidade este principio. O que si ten claro é que, sexan como sexan esas novas formas de participación nos asuntos públicos, hai dúas grandes condicións que deben cumprirse. Por un lado, estes mecanismos de participación deben ser “espazos neutrais protexidos das influencias partidistas”<sup>42</sup> e, ademais, deben partir do feito de que a palabra “pobo” ha de entenderse sempre “nos termos da diversidade de condicións sociais e de experiencias de vida”<sup>43</sup> que nos caracterizan. Polo tanto, de xeito diametralmente oposto a como se utiliza e caricaturiza esta palabra na linguaxe dos movementos populistas como un suxeito homoxéneo en si mesmo e oposto á “casta” á cal se combate. O que está claro é que detrás deste principio está a idea de que a democracia non é só un réxime político, senón unha forma de sociedade que idealmente implica unha interacción constante entre gobernantes e gobernados.

Dado o tedio que cada vez máis persoas senten pola escasa calidade e o baixo nivel do debate público, o cuarto principio da democracia de apropiación proposto por Rosanvallon non debería sorprendere demasiado. Refírome ao principio da veracidade, un principio estreitamente ligado ao poder da linguaxe e o discurso. “Gobernar é tamén falar” e “falar verazmente contribúe a darlle á xente máis control sobre as súas vidas e capacitaos para participar na vida política dun xeito positivo e produtivo”<sup>44</sup>. Este principio enfróntase a tres grandes obstáculos: as mentiras, a conversión do debate público nunha sucesión de monólogos e a aparición nos últimos tempos da “linguaxe das intencións”.

Asegurar o principio de veracidade supón combater estas tres fronteiras do discurso da política. A falsidade e a mentira contaminan a linguaxe política e corrompen o pensamento. O recurso aos monólogos, os discursos que non poden ser desafiados por argumentos en contrario, drena a vitalidade da vida política e condena os cidadáns á pasividade. Por



último, a linguaxe das intencións está cada día máis presente na política democrática co auxe dos populismos. Consiste en recorrer a unha pose moralizante e de aparente indignación moral que anima a plantar aberta resistencia á orde establecida e que o fai desde unha posición maniquea de bos e malos, sen deixar marxe a atopar espazos comúns en que negociar acordos e cesións mutuas, polo que adoita abocar a situacións de estancamento e de deterioración dos conflitos sociais. Os cidadáns, os medios de comunicación e os grupos cívicos teñen un papel moi relevante á hora de acantoar estes discursos patolóxicos e de promover o uso dunha linguaxe veraz na vida política.

Por último, o quinto principio sobre o que se articula unha democracia que xere confianza nos cidadáns é o da integridade. Como é obvio, este é o principio máis directamente ligado co control da corrupción, no sentido máis estreito e máis habitual nos nosos días que se lle adoita dar a este concepto. “A corrupción, os conflitos de interese, o tráfico de influencias, ter intereses financeiros ou doutro tipo en empresas que dependen da regulación do goberno, todas estas cousas, que pertencen tanto á linguaxe do dereito como ao da moralidade pública, sinalan cara a un mesmo fenómeno: a subordinación do ben común a fins de natureza persoal”<sup>45</sup>. O problema con este tipo de comportamentos é que supoñen un abuso da confianza pública e socavan a credibilidade das institucións democráticas. Por iso, Rosanvallon cre xustificada a posta en marcha dun deseño institucional baseado nunha concepción instrumental da transparencia que actúe tanto preventiva como punitivamente para asegurar a integridade dos que ocupan ou aspiran a ocupar cargos públicos.

Esta infraestrutura ética debe facerse depender duns axentes coa suficiente independencia como para asegurar que as institucións públicas ás que controlan poidan considerarse dignas de confianza e lexítimas. O obxectivo é garantir que as que ocupan cargos públicos sexan persoas íntegras, é dicir, “alguén que teña unha absoluta devoción para servir o interese público, que estea completamente comprometida co cumprimento das responsabilidades do seu cargo e que non pretenda aproveitarse deste”<sup>46</sup>.

En definitiva, a obra de Rosanvallon constitúe un excelente banco de proba con respecto ao cal establecer a distancia que queda por percorrer en cada un destes extremos para distintas sociedades democráticas que queiran tomar en serio a loita contra a corrupción e, con iso, a mellora da calidade institucional que asegure tal obxectivo.

## 4 CONCLUSIÓN

Neste artigo argumentábase a necesidade de vincular o combate contra a corrupción cun obxectivo moito máis amplo, como é o da mellora da calidade da gobernanza, pero sen o que as estratexias anticorrupción están chamadas a fracasar. Os países que mellor controlan a corrupción son tamén aqueles cunha maior calidade de goberno. Un poder executivo sometido a límites efectivos no seu exercicio mediante “estratexias de Ulises” ben deseñadas para garantir a salvagarda do interese público en todas as súas actuacións non só permite un mellor control da corrupción, senón que, ao mesmo



tempo, tamén asegura uns mellores niveis de prosperidade, un maior grao de igualdade de oportunidades, e, así mesmo, unhas doses máis altas de confianza institucional e social. Aquelas sociedades que sexan capaces de vencer a resistencia que ofrecen os intereses creados para pór en marcha estas reformas de mellora da gobernanza verán notablemente recompensados os seus esforzos.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D., Johnson, S. e Robinson, J. 2002. «Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution», en *The Quarterly Journal of Economics*, 117(4): 1231-1294. <https://doi.org/10.3386/w8460>
- Acemoglu, D., Johnson, S. e Robinson, J. 2005a. «The Rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change, and Economic Growth», en *The American Economic Review*, 95(3): 546-579. <https://doi.org/10.1257/0002828054201305>
- Acemoglu, D., Johnson, S. e Robinson, J. 2005b. «Institutions as a fundamental cause of long-run growth», en P. Aghion y S.N. Durlauf, *Handbook of Economic Growth*, volume 1A, capítulo 6. Ámsterdam: North Holland. [https://doi.org/10.1016/S1574-0684\(05\)01006-3](https://doi.org/10.1016/S1574-0684(05)01006-3)
- Acemoglu, D. e Robinson, J. 2012. *Why Nations Fail*. Nueva York: Crown Publishers. <https://doi.org/10.1111/dpr.12048>
- Agnafors, M. 2013. «Quality of Government: Toward a more complex Definition», en *American Political Science Review*, 107(3): 433-445. <https://doi.org/10.1017/S0003055413000191>
- Alcalá, F. e F. Jiménez. 2018. *Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España*. Bilbao: Fundación BBVA col. Informes.
- Anderson, Ch. e Tverdova, Y. 2003. «Corruption, Political Allegiances, and Attitudes Toward Government in Contemporary Democracies», en *American Journal of Political Science*, 47(1): 97-109. <https://doi.org/10.1111/1540-5907.00007>
- Aristóteles. 2019. *Política*. Madrid: Tecnos (Edición de Salvador Rus).
- Clague, C., Keefer, P., Knack, S. e Olson, M. 1999. «Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights, and Economic Performance», en *Journal of Economic Growth*, 4(2): 185-212. <https://doi.org/10.1023/A:1009854405184>
- Easterly, W. 2001. «The middle-class consensus and economic development», en *Journal of Economic Growth*, 6: 317-335. <https://doi.org/10.1023/A:1012786330095>
- Easterly, W. e Levine, R. 2003. «Tropics, germs and crops: how endowments influence economic development», en *Journal of Monetary Economics*, 50(1): 3-39. [https://doi.org/10.1016/S0304-3932\(02\)00200-3](https://doi.org/10.1016/S0304-3932(02)00200-3)
- Fukuyama, F. 2016a. *Los orígenes del orden político*. Barcelona: Planeta.
- Fukuyama, F. 2016b. *Orden y decadencia de la política*. Barcelona: Planeta.
- Fundación Alternativas. Varios años. *Informes sobre la Democracia en España*. Madrid: Fundación Alternativas.

- Hall, R. e Jones, Ch. 1999. «Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?», en *NBER Working Paper*, 6564. <https://doi.org/10.3386/w6564>
- Huntington, S.P. 1968. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.
- Jiménez Asensio, R. 2016. *Los frenos del poder. Separación de poderes y control de las instituciones*. Madrid: Marcial Pons.
- Jiménez Asensio, R. 2017. *Cómo prevenir la corrupción. Integridad y transparencia*. Madrid: La Catarata.
- Kaufmann, D., Kraay, A. e P. Zoido-Lobaton. 1999. «Governance matters», en *Policy Research Working papers Series of the World Bank*, 2196 (Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/665731468739470954/pdf/multi-page.pdf>).
- Knack, S. e Keefer, P. 1995. «Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures», en *Economic and Politics*, 7(3): 207-227. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.1995.tb00111.x>
- Lapiente, V. (ed.). 2016. *La corrupción en España. Un paseo por el lado oscuro de la democracia y el gobierno*. Madrid: Alianza.
- Leff, N.H. 1964. «Economic development through bureaucratic corruption», en *American Behavioral Scientist*, 8: 8-14. <https://doi.org/10.1177/000276426400800303>
- Leys, C. 1965. «What is the problem about corruption?», en *Journal of Modern African Studies*, 3: 215-230. <https://doi.org/10.1017/S0022278X00023636>
- Llera, F. (ed.). 2016. *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas*. Madrid: CEPCO.
- Morlino, L. 2014. *La calidad de la democracia en América Latina*. Estocolmo: Idea International.
- Mungiu-Pippidi, A. 2015. *The quest for good governance*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316286937>
- Mungiu-Pippidi, A. 2016. «The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union», en *Anticorrp Project*. Disponible en: <http://anticorrp.eu/publications/the-good-the-bad-and-the-ugly-controlling-corruption-in-the-european-union-3/>
- North, D. e Thomas, R. 1973. *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parsons, T. e Shils, E. 1951. *The Social System*. Nueva York: Free Press.
- Ramió, C. 2016. *La renovación de la función pública: estrategias para frenar la corrupción política en España*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Rodrik, D., Subramanian, A. e Trebbi, F. 2004. «Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development», en *Journal of Economic Growth*, 9(2): 131-165. <https://doi.org/10.3386/w9305>

- Rosanvallon, P. 2018. *Good government. Democracy beyond elections*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. <https://doi.org/10.1080/10848770.2019.1654334>
- Rose, R. e Shin, D. 2001. «Democratization Backwards: The Problem of Third-Wave Democracies», en *British Journal of Political Science*, 31(2): 331-354. <https://doi.org/10.1017/S0007123401000138>
- Rothstein, B. 2011. *The Quality of Government*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Rothstein, B. e Teorell, J. 2008. «What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions», en *Governance*, 21(2): 165-190. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x>
- Sansón Carrasco. 2014. *¿Hay derecho? La quiebra del Estado de derecho y de las instituciones en España*. Madrid: Península.
- Schumpeter, J.A. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203857090>
- Sebastián, C. 2016. *España estancada. ¿Por qué somos poco eficientes?* Madrid: Galaxia Gutenberg.
- Sebastián, C. 2019. *Para que España avance*. Madrid: Galaxia Gutenberg.
- Smith, A. 1776. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Londres: William Strahan-Thomas Cadell. <https://doi.org/10.1002/9780470755679.ch1>
- Villoria, M. (dir.). 2012. *El marco de integridad institucional en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Villoria, M. 2016. «La corrupción en España», en *Revista de Libros*, julio 2016. Disponible en: <http://www.revistadelibros.com/articulos/la-corrupcion-en-espana>
- Villoria, M. e Izquierdo, A. 2016. *Ética pública y buen gobierno*. Madrid: Tecnos.
- Villoria, M., Gimeno Feliu, J.M. e Tejedor Balsa, J. (eds.). 2016. *La corrupción en España: ámbitos, causas y remedios jurídicos*. Barcelona: Atelier. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2017.3834>
- Weber, M. 1922/2002. *Economía y Sociedad*. Madrid: FCE.
- Wrong, M. 2009. *It's our turn to eat. The story of a Kenyan whistleblower*. Nueva York: HarperCollins.

---

## NOTAS

- 1 Mungiu-Pippidi, 2015.
- 2 Mungiu-Pippidi, 2015.
- 3 Convén recordar neste punto a análise de Francis Fukuyama sobre a predisposición xenética que temos os humanos a favorecer os parentes consanguíneos (selección de parentesco) e a establecer relacións de intercambio cos nosos semellantes (altruismo recíproco). É dicir, a nosa natureza impúsanos ao clientelismo, o nepotismo e a corrupción, pero somos capaces tamén de controlar estes impulsos mediante o bo deseño institucional para lograr ordes de convivencia que aseguran uns resultados sociais moito mellores que cando damos renda solta a tales instintos (Fukuyama, 2016a e Fukuyama, 2016b).
- 4 Max Weber, 1922.
- 5 Parsons e Shils, 1951.
- 6 Cabe destacar, entre estes estudos, os capítulos sobre a corrupción das sucesivas edicións dos Informes sobre a Democracia que publica anualmente a Fundación Alternativas desde 2007 e os traballos de moitos investigadores, entre os que cabe citar os libros publicados ao longo de 2016 de Carles Ramíó; Carlos Sebastián; Víctor Lapuente; Villoria, Gimeno e Tejedor; e Francisco Llera (dedicado este último ao problema da desafección política, pero que tamén toca o asunto da corrupción). Véxase Villoria, 2016, para unha revisión crítica de boa parte destes estudos. Véxanse tamén Villoria, 2012; Jiménez Asensio, 2016 e 2017; Alcalá e Jiménez, 2018; e Sebastián, 2019.
- 7 Wrong, 2009.
- 8 Jiménez Asensio, 2016.
- 9 Aristóteles, 2018.
- 10 Leff, 1964.
- 11 Huntington, 1968.

- 12 Leys, 1965.
- 13 Alcalá e Jiménez, 2018.
- 14 North e Thomas, 1973: 2.
- 15 North, 1990.
- 16 North, 1990: 3.
- 17 Acemoglu, Johnson e Robinson, 2002; Acemoglu, Johnson e Robinson, 2005a; Clague *et al.*, 1999; Easterly, 2001; Easterly e Levine, 2003; Hall e Jones, 1999; Knack e Keefer, 1995; Rodrik, Subramanian e Trebbi, 2004; Rothstein e Teorell, 2008; Anderson e Tverdova, 2003; Rose e Shin, 2001.
- 18 Acemoglu e Robinson, 2012.
- 19 Acemoglu, Johnson e Robinson, 2005b.
- 20 Acemoglu *et al.*, 2005b: 397.
- 21 Acemoglu *et al.*, 2005b: 390.
- 22 Schumpeter, 1942.
- 23 Smith, 1776.
- 24 Alcalá e Jiménez, 2018.
- 25 Para levar a cabo os cálculos, utilizamos os datos sobre calidade institucional que subministran os Worldwide Governance Indicators (WGI) do Banco Mundial, dos que se fala máis adiante no texto.
- 26 Morlino, 2014.
- 27 Rothstein, 2011.
- 28 Agnafors, 2013.
- 29 Agnafors, 2013.
- 30 Villoria e Izquierdo, 2016.
- 31 Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobatón, 1999.
- 32 Agnafors, 2013.
- 33 Rosanvallón, 2018.
- 34 Publicouno orixinalmente en francés (2015) e foi traducido ao español (2015) e ao inglés (2018). As citas seguen a versión inglesa.
- 35 Rothstein e Uslaner, 2005.
- 36 Rosanvallón, 2018: 145.
- 37 Rosanvallón, 2018: 145.
- 38 Rosanvallón, 2018: 145.
- 39 Rosanvallón, 2018: 144.
- 40 Rosanvallón, 2018: 189.
- 41 Rosanvallón, 2018: 201.
- 42 Rosanvallón, 2018: 204.
- 43 Rosanvallón, 2018: 203.
- 44 Rosanvallón, 2018: 224-225.
- 45 Rosanvallón, 2018: 244.
- 46 Rosanvallón, 2018: 244.