

Institucionalización informal de la corrupción. Evidencia desde el caso valenciano (2000-2015)

Este diseño de investigación doctoral es un estudio de caso que se pregunta cómo y por qué se configura como institución informal la corrupción pública dentro de la Comunidad de Valencia.

A pesar de la ola de reconocimiento que el neoinstitucionalismo trajo sobre las instituciones informales, la verdad es que los trabajos empíricos sobre el tema no han tenido el desarrollo que han tenido los trabajos sobre las instituciones formales. Entre los más reconocidos sobre el tema está el de Auyero (2001) sobre clientelismo en Argentina; el estudio de Brinks sobre la respuesta de la función judicial a las ejecuciones extrajudiciales en Brasil y Argentina (2003); el de MacLean (2010) acerca de las instituciones informales de reciprocidad en Ghana y Costa de Marfil; la aproximación reciente de Llanos et al (2015), que trata de estudiar la interferencia judicial informal con la comparación de un *n* pequeño, gracias a encuestas y entrevistas a expertos y actores claves; y el trabajo de Xu y Yao (2015) sobre la forma en que las instituciones informales propias de los clanes chinos determinan o no distintas formas de gasto público, entre otros.¹

Este diseño se propone continuar sumando a la reflexión teórica sobre las instituciones informales, usando como fenómeno analizado los procesos de corrupción. La perspectiva es original no solo en términos del tema relacionado con las instituciones informales, sino también por el análisis en torno a cómo de entre distintos casos solo un grupo se configura institución informal, lo que aporta a la teoría respecto del tema.

En el texto se encuentran: 1) el estado teórico de la cuestión sobre los conceptos utilizados y un aporte original a las tipologías sobre instituciones informales; 2) el problema de investigación, las preguntas planteadas para desarrollar y las hipótesis por probar; 3) la justificación del problema como uno relevante para la investigación en ciencia política; y 4) el por qué de la selección del caso valenciano y algunas consideraciones metodológicas.

INSTITUCIONES INFORMALES Y CORRUPCIÓN PÚBLICA

En este aparte presentaremos los principales aportes teóricos de los dos temas sobre los que gira la investigación. En primer lugar sobre las instituciones informales y en segundo lugar sobre la corrupción pública. Al final de cada uno definiremos los conceptos y los tipos con los que trabajaremos cada uno de estos temas.

Sobre instituciones informales

Desde los inicios de la disciplina la ciencia política ha intentado explicar el comportamiento de los actores en el ámbito político. Para ello han sido de ayuda grandes perspectivas teóricas como el marxismo, el conductismo y la elección racional, con períodos de auge y desuso para cada una de ellas. Fue hacia la década de 1980 que la disciplina viró de nuevo hacia la explicación institucional, la idea de que los actores toman decisiones de acuerdo a las instituciones de las que hacen parte. Si bien a finales del siglo XIX e inicios del XX se usó una perspectiva institucional mucho más ligada a lo formal (códigos, constituciones, leyes en general), esta nueva adopción trajo consigo una explicación mucho más rica de la forma en que las instituciones influyen en la acción del actor político en el llamado nuevo institucionalismo (March y Olsen, 1984).

¹ Existe otro grupo de trabajos, los más numerosos y que menos aportan a la cuestión, que señalan el problema teórico y su importancia para un lugar, para luego realizar reflexiones ensayísticas gruesas como la relación entre estas instituciones y la democracia, sin ni siquiera contar con fuentes directas sobre el

Como con la teoría de la elección racional, el nuevo institucionalismo llegó a la ciencia política proveniente de la economía y sus desarrollos metodológicos. Fue desde allí que Williamson (1979) comenzó a llamar la atención sobre la existencia de barreras en la coordinación entre actores racionales y oportunistas.² Si a los procesos de transferencia mecánica les corresponde una fricción, a las interacciones sociales les corresponde algo similar, un costo de transacción representado por ejemplo en retrasos o falta de confianza entre las partes. Los individuos no solo no tienen toda la información para tomar sus decisiones, sino que desconfían de los otros actores, y como consecuencia de esto se elevan los costos de la interacción (Williamson: 1981, 553).

La respuesta del nuevo institucionalismo a esto es que los actores racionales solucionan esto beneficiándose de atajos, de arreglos reforzados con coerción que pueden ayudar a coordinar a todos los miembros de un juego en medio de una estructura competitiva (North, 1991; Denzau y North, 2000). Para North las instituciones son estas constricciones, concebidas y reforzadas por los seres humanos para estructurar la vida económica, social y política. Al establecer reglas, límites a la acción cuya transgresión es sancionada, se reduce la incertidumbre y cambia por completo la estructura de incentivos, reduciendo los costos de transacción del actor. De lo que se derivaría que sin entender las instituciones, estas reglas y su correspondiente reforzamiento con la sanción, no se puede entender el comportamiento social, mucho menos el político.

El nuevo impulso y su distinción con el viejo institucionalismo sería reconocer que estas reglas de juego no tienen que estar circunscritas a las leyes y los códigos, asociados con lo formal, sino que incluyen también reglas informales, tan definitivas para la acción política como los primeros. Diversos autores harían énfasis en la necesidad de abordar con una visión más amplia el tema de las reglas de juego del sistema político, y numerosos estudios han en efecto encontrado que en ocasiones la política se explica mejor desde las instituciones informales (O'Donnell, 1996; Helmke y Levitsky, 2004, Helmke y Levitsky, 2006; Voigt, 2009³; Lauth, 2015)

El problema del concepto de informalidad

¿Pero qué son entonces las instituciones informales? La discusión no está en ninguna manera terminada, y al contrario existen serios desafíos en la conceptualización. El primero de ellos es la amplia cantidad de fenómenos a los que se pretende denotar, y las variadas disciplinas e intenciones desde las cuáles se lo pretende. El término *informal* comenzó a utilizarse en los inicios de la década de los setenta para referirse a un sector laboral que no basaba su comportamiento en las normativas existentes y que escapaba a la cobertura del Estado (ILO, 1972; Hart, 1973). Mientras que la microeconomía ha utilizado el término

² La idea de racionalidad de Williamson es la de una racionalidad limitada, justo como la planteó alguna vez Herbert Simon (1959). No consiste en la perfección mental del *hombre económico*, sino en la de un *hombre organizacional* que aún limitado por los alcances del proceso mental y la información incompleta, pretende seguir actuando con arreglo a fines, racionalmente (1981, 553). Lupia et al (2000) afirman que esta idea sin duda ha sido más útil para la ciencia política que la de la racionalidad pura y económica, pero que sigue siendo susceptible de ser vista como una *caja negra*, insondable y que contiene todo y a la vez nada, por lo que no ha logrado explicar bien el proceso de toma de decisiones. A propósito de cómo entender esta racionalidad limitada, Denzau y North (2000) proponen una visión de ella como el resultado de una serie de procesos internos y externos. En lo interno los actores desarrollarían una serie de modelos mentales con que se pretende interpretar el mundo y creer en cómo debe ser, y que cuando se comparten con otros crean ideologías; y en lo externo también tendrían que tomar sus decisiones en relación con las instituciones, reglas de juego formales o informales que pueden provenir o no de los modelos mentales compartidos en torno a cómo estructurar la vida social (2000: 23-24).

³ En su texto sobre cómo medir las instituciones, Voigt (2009) no acepta la distinción entre formales e informales, pero cree que una adecuada medición institucional pasa por lo que llama instituciones *de facto* y no *de jure*, invitando en última instancia a acercarse a los arreglos institucionales que suceden en la práctica, los que en su opinión dejan de ser formales en muchas ocasiones.

para identificar un bloque de actividades económicas y su estudio (el sector económico informal), la economía institucional ha pretendido definir la característica de un tipo de institución (la institución como arreglo informal). Esta diferencia no es menor, pues no solo tiene como objetos cuerpos distintos, en el caso de la primera un bloque de actividades y en el de la segunda un tipo de arreglo institucional, sino que los objetivos con los que se ha propuesto su estudio varían. En la primera acepción abundan estudios sobre la identificación e intervención de este bloque con políticas públicas; mientras que en la segunda acepción el problema se ha hecho más de orden teórico, de cómo entender estas instituciones (Sindzingre, 2006). Este texto aborda la informalidad de la segunda forma, como un tipo de arreglo institucional.

El segundo problema es el criterio de definición y si realiza bien la distinción entre lo informal y lo formal. La diferenciación original, de la que derivan las aproximaciones actuales en ciencia política, fue hecha por North (1991), para quien las instituciones formales son escritas (leyes, normas, constituciones) y las informales no escritas (códigos de conducta y tradiciones). Un ejemplo de las primeras sería el Código de la Democracia que en 2014 regló el comportamiento electoral en Ecuador; mientras que un ejemplo de las segundas serían las reglas de movilización impuestas por grupos paramilitares en zonas sin presencia del Estado en Colombia.⁴

La distinción de North es un punto de partida que no resuelve varias incógnitas. Por ejemplo no incluye en la misma el cómo el carácter de la sanción es distinto entre las instituciones formales y las informales, algo que sí sería desarrollado por Lauth (2004). Para el autor, mientras que para las instituciones formales sería el Estado y sus agencias los que garanticen la sanción, para las instituciones informales sería una efectividad basada en mecanismos de exclusión social, e inclusive la reducción de oportunidades para acceder a recursos si no se es tenida en cuenta la regla. En sus palabras:

Whilst formal institutions are guaranteed by state agencies and their disapproval is sanctioned by that state, most of the informal institutions are based solely on the fact of their existence and of their effectiveness. The power of sanction involved with them is linked largely to social mechanisms of exclusion or is based quite simply on the condition that its non-utilization minimizes the chances of gaining access to goods and services. (2004, 5-6)

Otros aportes de Lauth al concepto serían la distinción entre instituciones informales y cultura, y la idea de que las instituciones informales se transforman de forma mucho más lenta al no tener un centro que las coordine, como en las formales.⁵ En cuanto a lo primero, la distinción entre cultura e instituciones informales tiene que ver con el mecanismo de sanción propio de las instituciones informales. Las prácticas o hábitos culturales pueden no tener sanciones que les refuercen, pero en caso que sí, han desarrollado en su seno una institución informal, expresada en el castigo.⁶

⁴ Sindzingre critica esto debido a que no hay justificación cognitiva para hacer la distinción en relación con la escritura o no de la regla. En sus palabras: “To argue that because a rule is written its nature changes accordingly requires a theory of the cognitive effects of writing on human thought and behaviour” (2006, 11). MacLean (2010), por su parte, advierte sobre lo débil que resultaría el criterio en algunas sociedades. En sus palabras: “In many developing societies with lower levels of literacy (often a minority of the population) and strong oral traditions, it is not very useful to define all unwritten rules as informal. The key is not whether these rules are actually written, but the degree to which knowledge of the rules is open, visible, and transparent. Public codification is essential for formal institutions, but that codification process may be oral and not written.” (2010: 24).

⁵ En sus palabras: “While the nature of formal institutions can be shaped and changed by actors with rule-making authority (...), this is unusual in the case of informal institutions, as these depend on deeply rooted social practices.” (2015: 73)

⁶ Lauth escribe de esto “Firstly, culture indicates a much broader concept, which includes rules, values, traditions and customs. Together they mark patterns of collective identity, which provide a specific

Greif (2006), por su parte, opina que la distinción entre instituciones y cultura no es relevante, y que las instituciones, sean formales o informales, deberían tener una definición más amplia, la de elementos exógenos que intervienen en la acción y motivación del actor, sean estos los que sean. Para él las instituciones, formales o informales, son: "...a system of rule, beliefs, norms and organizations that generate a regularity of (social) behavior" (2006: 30). Lo que su propuesta gana en inclusión lo pierde en denotación, y una posible crítica es que podría resultar demasiado amplia como para fortalecer el concepto.

La definición más aceptada en la actualidad es la de Helmke y Levitsky (2006), que enfrenta varios de los puntos débiles de las definiciones previas. En primer lugar, se cuidan de ser muy rígidos en la idea de escrito/no escrito. En segunda instancia, resuelven el problema de Lauth de no contemplar que el Estado puede contener instituciones informales reforzadas desde él mismo o sus agencias. Y, en tercer lugar, anteponen a su definición la negativa a asociar las instituciones informales con distintas cosas con las que la visión amplia de Greif no tenía problema en asociar.⁷ Ambos autores definen las instituciones informales como reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, y reforzadas por fuera de canales oficiales, aun en el caso de que estos sean parte del Estado. Esto en oposición a las formales, que suelen ser creadas, escritas y reforzadas por canales oficiales.

Otras aproximaciones conceptuales ponen en discusión que exista una díada entre instituciones formales e informales, o incluso que sirva de algo en términos conceptuales y metodológicos, al tiempo que resaltan lo denso del elemento cognitivo presente en el fenómeno (Bromley, 1978; Guha-Khasnobis et al, 2006; Hodgson, 2006; Sindzingre, 2006 y MacLean, 2010). En el caso de Guha-Khasnobis et al, utilizan dos dimensiones para distinguir entre formales e informales, el grado de cobertura oficial y gubernamental de las reglas y la especialización de la estructura que las soporta. Sin embargo terminan afirmando que esta diferenciación solo resulta útil en términos de políticas públicas. Todo esto mientras que en la realidad la formalidad y la informalidad se presentan como un continuo en el que las reglas de juego pueden presentar distintas configuraciones de ambas dimensiones, algo también sostenido por Alicia Sindzingre (2006). Para ella la reflexión debe centrarse en tres niveles del fenómeno institucional: en la forma en la que los arreglos se validan y legitiman en los actores en el nivel cognitivo, en el de las prácticas y actividades reconocidas como informales, y en el de las instituciones como tal. En el primer nivel, discutir cómo es que las reglas, formales o informales, adquieren validez para el actor y se instalan como atajos decisionales; en el segundo, la simbiosis existente entre el ámbito oficial y las prácticas que no y llamamos informales; y en el tercero, cómo las reglas informales refuerzan o anulan los objetivos de las formales, creando una historia institucional indivisible.

En conclusión, si bien la definición de Helmke y Levitsky constituye un avance en términos de definición del concepto y puede ser utilizada, existen menciones a la dificultad de utilizar el criterio de lo escrito, y en torno a la no existencia de una díada clara entre lo informal y lo formal. Para estos críticos lo que habría en su lugar es un continuo entre extremos ideales; un área gris, no blanca o negra, y un llamado a no necesariamente utilizar la distinción como norte de los estudios, en beneficio de otro tipo de preguntas. Esta

interpretation (or construction) of the world and motivate to a certain degree the adoption of typical life styles (or frame the horizon of possible actions); but culture as a whole do not determine the individual actions in the same (concrete) way as informal institutions do. Secondly, (and narrow linked with the last mention) while informal institutions are linked to sanctions, cultural patterns (when they do not find their expressions in institutions) do not dispose of power sanctions." (2004, 8)

⁷ Los autores mencionan la importancia de distinguir a las instituciones informales de a) cualquier tipo de prácticas resultante de instituciones formales débiles, b) prácticas regulares no reforzadas por una sanción, c) la organización que pueda estar involucrada en su creación y sanción y d) la cultura.

investigación considera que es útil la distinción, pero que sí es necesario refinar el concepto y sus implicaciones teóricas con más aportes empíricos.

Tipos de instituciones informales

Asumido el concepto de Helmke y Levitsky es posible avanzar en el reconocimiento de al menos cuatro tipos de instituciones informales. Esta tipología, un desarrollo de la que fuera presentada por Lauth (2004)⁸, utiliza dos dimensiones para clasificar los arreglos informales. En primer lugar, la efectividad o no de la institución formal con la que ella se relaciona, y en segundo si el objetivo de la institución informal va en la misma dirección o no de la institución formal. En relación con ambos nos encontramos con la siguiente tipología:

Tabla N°1
Tipos de instituciones informales según Helmke y Levitsky (2006)

<i>Relación entre la institución formal e informal / Efectividad de la institución formal</i>	Institución formal efectiva	Institución formal no efectiva
Convergente	<i>Complementaria</i>	<i>Sustitutiva</i>
Divergente	<i>Condescendiente</i>	<i>Competitiva</i>

Fuente: (Helmke y Levitsky, 2004)⁹

Una dimensión no concebida en la clasificación y creación de tipologías sobre instituciones informales es la relación entre la regla de juego y los modelos mentales de los actores que la tienen como institución (Denzau y North, 2000; Greif, 2006). Es posible que las reglas de juego coincidan con los modelos mentales de los actores, en cuyo caso la institución es la expresión externa de una restricción interna derivada de la ideología o la cultura; o es probable que sea contraria, presentándose como límite ajeno a los valores y formas de ver el mundo. En el primer caso estamos hablando de la externalización de los modelos mentales existentes, por ejemplo en las disposiciones legales en torno a guardar el shabbat en Israel (si asumimos que la mayoría de la población lo guarda debido a su cultura y fe); mientras que en el segundo estamos hablando de límites y restricciones que no coinciden con las preferencias internas de los actores, tal y como es el caso de un licitante que no quiere pagar el costo extra que implica una regla de juego corrupta, pero que si quiere tener oportunidad de ganar la licitación debe asumir la regla informal como parte del juego.

Este diseño considera que más allá de la dificultad de establecer cuáles son los modelos mentales de los actores independientes a la regla, y más allá de la obvia dinámica de cambio existente en el tiempo entre preferencias internas y reglas externas de una población, es importante considerar ambas circunstancias descritas como distintas. La fortaleza y mantenimiento en el tiempo de una regla de juego informal se relaciona con si responde o no a los modelos mentales de los actores que la comparten, por lo que no puede ser ignorado. Esta visión relacionaría el tema de las instituciones informales con los

⁸ Lauth (2004) propone tres tipos de instituciones informales. Una complementaria, en la que la formal y la informal se refuerzan; una sustitutiva, en la que ambas cumplen la misma función aunque no se refuercen; y una conflictiva, en la que las reglas y sentidos entre la informal y la formal se oponen claramente.

⁹ Esta tipología ha recibido críticas de parte de MacLean (2010), por lo que la autora considera que es la presentación de la relación de las instituciones informales con las formales como si fuera un juego de suma cero. Contrario a esto expone que se requiere una aproximación que conciba que ambos tipos de instituciones pueden estar dispuestas en configuraciones simbióticas y de mutua alimentación (2010: 23).

abordajes en torno al capital social (Putnam, 2001), o la relación entre cultura política y democracia (Almond y Verba, 2015), y reivindicaría lo expuesto por Greif en torno a la necesidad de abordar el concepto de institución de forma más amplia que como simples reglas de juego. La diferencia es que se haría con una definición de institución informal menos difusa como punto de partida.

Propongo entonces la siguiente clasificación de las instituciones informales de acuerdo a su relación con los modelos mentales de los actores que la comparten:

Tabla N°2
Clasificación de instituciones informales según García (2016)

<i>Relación entre la institución informal y los modelos mentales de los actores</i>	Igual dirección	Distinta dirección
Clase de institución informal	Convergente	Divergente

Fuente: Elaboración propia.

En el primer caso se puede utilizar el nombre de institución informal convergente, mientras que en el segundo el de institución informal divergente. La institución informal convergente no requeriría de un reforzamiento o sanción tan marcados por su coincidencia con los valores y creencias de los actores, mientras que la segunda sí dependería de los equilibrios que configuran las sanciones o premios, debido precisamente a su contradicción. La primera clase sería mucho más estable en el tiempo y tendría cambios lentos, al tiempo que la segunda clase podría cambiar de forma abrupta al existir un nuevo equilibrio en la imposición de las reglas (sea desde arriba, o desde abajo).

Es imposible mencionar esta última propuesta de clasificación sin aceptar las dificultades propias de establecer los modelos mentales de los actores, de mirar en la llamada caja negra que es la cabeza del actor. Sus preferencias, tal y como Voigt advierte, no son observables, solo sus actos y si coinciden o no con una regla. No obstante, este trabajo sostiene que los retos y dificultades metodológicos no deben constituir una renuncia al tema.¹⁰

Sobre corrupción pública

Día a día una gran cantidad de recursos públicos son desviados hacia el beneficio personal de los agentes que deciden sobre ellos. La importancia dada a este fenómeno que conocemos como corrupción es cada vez mayor en términos de estudios y políticas públicas sobre el tema. Sin embargo, un buen número de dudas teóricas y metodológicas siguen estando presentes en la mención del problema.

Para comenzar, si bien pareciera entenderse de forma fácil qué constituye corrupción pública y que no, su definición no resulta tan sencilla. Un buen punto de partida puede ser la definición de Nye (1967), que la considera una desviación de los deberes del agente público en busca de ganancias personales, sean materiales o de estatus. Sin embargo esta definición no resuelve una serie de cuestiones como qué es lo que se considera desviación, o qué pasa cuando se cumple la función pública pero igual el agente público ha sido beneficiado.

¹⁰ Voigt, dice sobre la caja negra y lo que podemos o no ver en el estudio de las instituciones: “We assume all actors have unobservable preferences; however, their behavior *is* observable. In addition, an external observer can evaluate whether their behavior is in conformity with a valid rule or not.” (2009: 15-16).

Por su parte Ackerman (1978) la entiende como una relación dada en el sector público, en que intervienen al menos un superior, un agente que debe ejecutar la intención del superior, y un tercero que pretende intervenir en la acción tomada. En sus palabras:

While superiors would like agents always to fulfill the superior's objectives, monitoring is costly, and agents will generally have some freedom to put their own interests ahead of their principals'. Here is where money enters. Some third person, who can benefit by the agent's action, seeks to influence the agent's decision by offering him a monetary payment which is not passed on to the principal. The existence of such a payment does not necessarily imply that the principal's goals have been subverted—indeed the payment may even increase the principal's satisfaction with the agent's performance (1978:16).

La autora resulta importante porque cuando el agente es beneficiado por los recursos del tercero, se cumpla o no con el objetivo planteado en la función pública, se estaría hablando de corrupción. No es el cumplimiento o no del deber del agente lo que determinaría si ha existido un hecho de corrupción¹¹.

Más recientemente Bardhan (1997) la definió como el mal uso de la oficina pública para el bien privado, donde los beneficios privados pueden consistir en recursos para el oficial público o para la organización o grupo de la que haga parte. Esto aporta a entender mejor el fenómeno porque permite comprender que no está limitado a enriquecimiento personal, sino que abarca la persecución de recursos para permanecer en las posiciones públicas.

Finalmente, Svensson (2005) señalará que es el criterio legal el que permite definir la desviación de las funciones, arrojando luces sobre cómo es una práctica que se relaciona de una u otra forma con la estructura institucional formal. Por definición sería ilegal solo si las leyes del lugar donde tiene lugar lo reconocieran como ilegal, haciendo que la corrupción sea: "...an outcome.... Lo interesante de la idea es que permite entender que un mismo acto no sea corrupción en otro contexto, algo ya mencionado por el acercamiento antropológico que del concepto hace Torsello (2015).

Para efectos de este diseño de investigación adoptaremos una combinación de las definiciones planteadas por Bardhan y Svensson: La corrupción pública tiene lugar cuando un agente público usa de forma indebida los bienes públicos para su beneficio personal, siendo el criterio legal el que determina el carácter de no debida de la acción. Sin embargo, este acto no tiene lugar por un sujeto ubicado en el vacío, sino que sucede como resultado de relaciones entre actores, lo que hace meritorio analizar las características de las redes en torno al fenómeno ((Wasserman y Faust, 1994).

Cómo se mide la corrupción

A la hora de estudiar empíricamente la corrupción pública aparecen varios retos metodológicos. Por su carácter oculto e ilegal no existe una forma precisa de establecer la cantidad de corrupción existente, y esto ha impulsado distintas estrategias en torno a la medición del fenómeno (Olken y Pande, 2012). La primera y más conocida de ellas son los indicadores de percepción de la corrupción, entre los que se encuentra el Corruption Perception Index (CPI) de Transparencia Internacional, el Control of Corruption del Banco Mundial, y el International Country Risk Guide, de Political Risk Services. Estos indicadores realizan encuestas y entrevistas a expertos o empresarios tratando de medir la percepción que existe en torno a la cantidad de corrupción de un país. Sus resultados, consistentes entre sí, como menciona Svensson (2005), parecen validar la tesis que la

¹¹ Por otro lado, y como argumento en contra de la visión de Ackerman, se restringe un poco el universo del concepto y se equipara tan solo con los sobornos, algo que ella misma reconoce.

corrupción es más alta entre los países no desarrollados, y que a mejores ingresos per cápita menos presente está el mal uso de los recursos públicos¹².

Sin embargo, múltiples críticas han sido hechas a los resultados presentados por estos indicadores (Olken y Pande, 2012). Para comenzar, la evidencia recogida en torno a las percepciones podría solo responder a las diferencias en el nivel de cinismo frente al fenómeno, la identificación con el gobierno de turno o la percepción de injusticia en torno a las relaciones políticas, sociales o económicas del lugar (Treisman, 2007: 215). En segundo lugar, puede simplemente consistir en un cuerpo de visiones establecidas alrededor de la idea común de desarrollo y no presencia de corrupción/no desarrollo y presencia de corrupción, que se validan y se refuerzan gracias a la repetición. En palabras de Treisman (2007): "...it could (...) be that the widely used subjective indexes are capturing not observations of the frequency of corruption but inferences made by experts and survey respondents on the basis of conventional understandings of corruption's causes." (2007:213).

Otra de las estrategias apunta a no medir el elemento subjetivo sino los casos objetivos. Gracias a encuestas como las del EBRD-World Bank Business y el International Crime Victim Surveys (ICVS), hechas a empresarios y personas que puedan tener contactos con actos de corrupción en el último año, se tiene una medición un poco más fiable. Sin embargo persisten problemas, como que no todas las personas van a querer reconocer que han estado envueltos en intentos de soborno o una dinámica corrupta, que los reportes falsos no pueden ser controlados, y que su alcance es menor en número de países al de los indicadores de percepción (Svensson, 2005; Treisman, 2007; Olken y Pande, 2012).

Un tercer grupo de estrategias es el intento de medir la corrupción en una región particular, gracias a inmersión en el campo o el uso de cálculos económicos del gasto público.¹³ Si bien estos trabajos logran cuantificar con mayor acierto la magnitud de la corrupción en un lugar, no dejan de existir asunciones y supuestos fuertes a la hora de desarrollar la medición, todo esto debido, de nuevo, al carácter oculto del fenómeno. Asimismo, su posibilidad de ser replicados en términos comparados es baja (Olken y Pande, 2012).

EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El problema de investigación doctoral es cómo y por qué se configura como institución informal la corrupción pública. Para ello será utilizado como caso de estudio un grupo de ejercicios de corrupción pública investigados y judicializados por el Estado español en la Comunidad de Valencia, entre 2000 y 2015. Luego el centro de la reflexión estará puesto en de qué forma y gracias a qué factores ciertas prácticas consideradas como corruptas comienzan a ser consideradas por un grupo de actores como reglas de juego informales; es decir, como prácticas reconocidas y rutinizadas en el grupo, y que de no ser realizadas serán sancionadas por medio de un canal no oficial.¹⁴

¹² Sobre la validez de esta hipótesis se puede ver a Svensson (2005) y a Treisman (2007), que señalan los sesgos y problemas de endogeneidad de la afirmación.

¹³ Aquí se encuentran, como ejemplo, los trabajos de Reinnika y Svensson (2005), Olken y Barron (2009), y Sequeira y Djankov (2012).

¹⁴ Esta pregunta supone una serie de cuestiones. Estas son: 1) Que ciertas prácticas sociales toman la forma de reglas de juego, así no sean oficiales o escritas, y que son sancionadas por medio de canales no oficiales. A estas prácticas les considero instituciones informales. 2) Que no todas las prácticas sociales alcanzan el nivel de rutinización y sanción requeridas para que sean consideradas una institución informal, por lo que habrá ocasiones en que estas acciones, por regulares que sean, no serán instituciones informales. 3) Que la corrupción es una práctica social que puede o no constituirse en una regla de juego reconocida entre un grupo de actores, sancionada por medio de canales no oficiales. Cuando se constituye en una es considerada una institución informal. 4) Que en los variados casos de corrupción de la comunidad valenciana existen casos que son instituciones informales y casos que no.

Las siguientes son las preguntas planteadas alrededor del problema de investigación:

- ¿En qué casos se configuró una institución informal en un caso de corrupción pública y en qué casos no?
- ¿Cuál fue la regla, cómo se reforzó con la sanción y cómo ganó la aceptación de los actores?
- ¿Cómo interactuó la corrupción como institución informal con las instituciones formales encargadas de la áreas y temas donde tuvo lugar? ¿Cómo se ubicaría en la tipología de Helmke y Levitsky (2004) de instituciones informales?
- ¿Qué relación existe entre la conformidad de los actores en el caso de la institución informal corrupta y las preferencias y modelos mentales de ellos? ¿Es la institución informal convergente o divergente?
- ¿Por qué se constituyó la institución informal y por qué no en los otros casos?

El principal objetivo del diseño es aportar evidencia empírica sobre cómo y por qué se configura una institución informal en temas de corrupción. Como objetivos concretos está también:

- Llamar la atención a la necesidad de realizar más trabajos empíricos sobre el tema de las instituciones informales y su relevancia para el sistema político.
- Describir y explicar los procesos de corrupción sucedidos en el caso estudiado y entender de qué forma algunos factores fortalecen e institucionalizan estos procesos.

En consonancia con la revisión de la literatura se plantean las siguientes hipótesis:

H1. *Un caso de corrupción adquiere carácter de institución informal cuando la densidad y centralización de la red de actores involucrados facilita para la práctica una estructura de incentivos estable* (Helmke y Levitsky, 2004; Greif, 2006).

H2. *Las dinámicas de corrupción pueden compartirse entre miembros de distintas organizaciones o facciones partidistas pero tienen mejores condiciones para institucionalizarse informalmente si involucran solo miembros de una sola organización o facción.*

H3. *La duración en el tiempo no es condición suficiente de la institucionalización informal de una práctica de corrupción.* (Lauth, 2015).

H4. *Cuando el caso de corrupción es institucionalizado informalmente y se mantiene en el tiempo presiona su tránsito de una institución informal divergente a una convergente.* (Torsello, 2015).

¿POR QUÉ SE JUSTIFICA EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN?

Este diseño tiene cuatro razones principales para justificar su problema de investigación. Para comenzar, que las instituciones informales importan a la hora de explicar el comportamiento político es un acuerdo generalizado (North, 1991; O'Donnell, 1996; Helmke y Levitsky, 2004; Voight, 2009; Lauth, 2015). No solo son reglas de juego existentes al lado de las formales y que interactúan con éstas, sino que el fenómeno no puede ser ignorado en muchas regiones donde son las que explican muchos de los cálculos

y comportamiento de los actores¹⁵. A pesar de tal importancia, y en parte por su misma naturaleza, estos arreglos institucionales pueden ser fenómenos ocultos, no explicitados e incluso ilegales. La verdad de la situación es que aunque haya aumentado el conocimiento teórico sobre el fenómeno, en la práctica existen muchos más estudios empíricos y comparados sobre instituciones formales que informales, simplemente debido a la disponibilidad de datos (Lauth, 2015)¹⁶. Luego este problema de investigación pretende ser un intento de ocupar un área que la disciplina necesita atender para encontrar mejores descripciones y explicaciones de lo político.

En segundo lugar, se justifica porque busca comprobar si la teoría desarrollada en el tema tiene aplicación en los casos de corrupción. Esto es, si la teoría, conceptos y tipologías sobre el carácter y funcionamiento de las instituciones informales resultan acertadas a la hora de enfrentar el fenómeno como el de la corrupción pública. Existen preguntas válidas en torno a este tipo de arreglos informales que no han sido suficientemente abordadas empíricamente, y develar y enfrentar estas dudas con un fenómeno como la corrupción se hace valioso.

Como tercera razón está también el aporte que significa para los estudios sobre corrupción. Luego de alcanzar importantes avances en términos de estudios comparados se ha llegado a un muro en torno a lo que desde la ciencia política se puede decir sobre la corrupción. Los datos disponibles en los principales indicadores comparados¹⁷ se refieren solo a percepciones sobre el tema, y han sido ampliamente trabajados en investigaciones comparadas que lamentablemente han dejado más dudas que respuestas. Que si la percepción sobre la corrupción afecta el desarrollo, o si el desarrollo afecta la percepción sobre la corrupción, y otras preguntas de ese tono, han sido ya discutidas en los trabajos de *n* grande que han usado estas bases de datos, sin que haya mucho acuerdo al día de hoy (Svensson, 2005; Treitsman, 2007)¹⁸. Todo esto lleva a justificar el intento de sumar a los estudios sobre el tema, abordando cómo en un mismo caso con una misma estructura institucional, la de la Comunidad Valenciana, se pueden presentar diversas configuraciones de corrupción, qué factores explican la diferencia, y cómo opera la informalidad del fenómeno.

Finalmente, se justifica entender cómo opera la informalidad que subyace a la corrupción pública, pues puede ayudar a determinar estrategias en su contra. Una vez reconocido que no existe una receta única contra la apropiación de recursos públicos en beneficio privado, resulta importante entender las consideraciones específicas de un caso como el valenciano, esperando que con ello hayan más elementos de juicio en las políticas públicas que se encargan de la cuestión.

¹⁵ Como mencionan Denzau y North al hablar de la incapacidad de explicar ciertos comportamientos: “There are situations of societal decisions, or resource allocation, that substantive rationality models predict poorly...” (2000: 25).

¹⁶ En este punto vale la pena citar a Llanos et al: “Informal practices and institutions are difficult to grasp empirically. They exist simply in the beliefs and attitudes of individuals; they are not formally codified and they cannot be traced in official documents. Their study is time consuming and demands intensive fieldwork, elements that conspire against systematic scrutiny of them in a social science world that tends to reward the testing of context-free theories and the use of prepackaged data” (2015: 21)

¹⁷ El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), de Transparencia Internacional; el International Country Risk Guide (ICRG), de Political Risk Services; y el rating de Control of Corruption del Banco Mundial.

¹⁸ En esa dirección, y por el carácter oculto del fenómeno, han quedado una serie de cuestiones teóricas pendientes, que exigen muchos más estudios de caso. Para Ackerman, por ejemplo: “We need more systematic knowledge of just how corruption and self-dealing affect the operation of government programs and private markets.” (1999:4). Para Svensson, por otro lado, se necesita ver las diferencias en las formas de corrupción en una misma estructura institucional. En sus palabras: “...research on corruption should focus not only on the macro question of how institutional frameworks affect corruption but also on the micro question of how corruption varies across a given institutional framework” (Svensson, 2005:32).

CUESTIONES METODOLÓGICAS

El diseño de investigación es un estudio de caso que toma como unidad de análisis la comunidad valenciana entre 2000 y 2015. En su interior habrán cinco casos de corrupción analizados. En este aparte se señalarán las variables del análisis, por qué se justifica la elección de la comunidad valenciana como unidad de estudio, cuáles son los casos de corrupción estudiados, y la estrategia metodológica a utilizar.

Variables del análisis

La variable dependiente, a describir y explicar, será la institucionalización informal de una práctica de corrupción pública. Las siguientes son el grupo de variables independientes de las que se buscará su relación con la institucionalización informal del caso de corrupción:

Tabla N°3
Variables independientes del diseño de investigación

Variable independiente	Indicador	Fuente
Número de actores involucrados en la red	Número de personas mencionadas como parte de la práctica de corrupción pública	Elaboración propia
Densidad de la red de actores involucrados	Grado de densidad en UCINET	Elaboración propia
Centralización de la red de actores involucrados	Grado de centralización en UCINET	Elaboración propia
Pertenencia de los actores involucrados a una misma organización/facción	Militancia conjunta	Elaboración propia
Monto de recursos apropiado en la práctica de corrupción	Dinero estimado como apropiado en la práctica	Datos judiciales
Tiempo de duración de la práctica de corrupción	Duración de la práctica de corrupción	Datos judiciales
Intensidad de la oposición política en el lugar de la práctica de corrupción	Por determinar	Elaboración propia
Nivel administrativo de la oficina pública	Número de niveles envueltos en la práctica	Datos judiciales

Fuente: Elaboración propia

Pero ¿cómo reconocer el valor de la variable dependiente, una institución informal, si seguramente no está a la vista de la opinión pública? ¿Qué elementos podemos reconocer en ella que le distinguen de otro tipo de regularidades o prácticas, y cómo operacionalizarlos? Retomando la definición de Helmke y Levitsky, debe haber una regla socialmente compartida por los actores, y que se refuerce con una sanción no oficial¹⁹. Este carácter de institucionalidad informal estará configurado cuando se presenten los siguientes elementos:

¹⁹ Para Brinks (2003), ésta debe ser correctamente distinguida de patrones de conducta. En sus palabras: “In thinking about informal institutions, the distinction between behavioral regularities and rules is crucial. Otherwise indistinguishable behavioral patterns might be either the product of a rule that is likely to generate

- 1) Una regla, un patrón de conducta.
- 2) Actores que entiendan la regla, que sepan discernir si determinadas conductas la cumplen o no, y las posibles consecuencias que vendrían de incumplir la regla.
- 3) Un actor con capacidad de advertir si se ha cumplido la regla y que sancione de forma no oficial a los que no la cumplan.²⁰

Debido a esta especificidad es que el estudio de una institución informal requiere un acercamiento basado en pocos casos y una inversión de tiempo cuantiosa (Helmke y Levitsky, 2006). En general, reconocer las expectativas de los actores en torno a una regla y el tipo de mecanismo que refuerza a la misma suele implicar una profundidad en el conocimiento de cada caso que pareciera ser incompatible con los estudios de n grande. Si bien se pierde generalidad, estos estudios son beneficiosos en su capacidad de hacer más finas las descripciones de los fenómenos informales y alimentar la construcción de teoría. En trabajos de campo y con acercamientos más profundos será posible advertir mejor cómo las reglas de juego informales tienen su sustento en configuraciones cognitivas, sociales e ideológicas más complejas, permitiendo sobrepasar falsos dilemas o asunciones teóricas, y explicando mejor en este nivel cómo se estructuran y modelan los comportamientos políticos de los actores (MacLean, 2010).

Justificación de la selección de la unidad de análisis

Pero este es apenas el inicio del problema en cuanto a cómo estudiar el tema. ¿Cómo hallar estas instituciones informales para ser estudiadas? Helmke y Levitsky hablan de tres posibles estrategias. La primera es generar hipótesis sobre la existencia de comportamientos que solo se explicarían con cierta institución informal, y solo entonces buscar su correspondiente empírico (como en Carey y Siavelis, 2006). La segunda es enfocarse en las expectativas que los actores tienen sobre un comportamiento en particular, hallando así si las mismas descansan en un mecanismo de sanción. La tercera es precisamente enfocarse en el mecanismo que refuerza la institución informal, que puede ser sutil, oculto e ilegal (el problema con esta última estrategia es que cuando la institución es efectiva puede haber pocos casos de sanción informal). En opinión de este diseño también es posible identificar una institución informal cuando es de carácter ilegal y es reconocida o juzgada por las instituciones formales. Esta situación permite a posteriori reconstruir lo sucedido.

Al igual que en un estudio de n más grande, la razón de su elección debe apuntar a que contenga elementos relevantes para el problema de investigación. Tal y como Gerring advierte: “Large-N cross-case analysis and case study analysis both aim to identify cases that reproduce the relevant causal features of a larger universe (representative-ness) and provide variation along the dimensions of theoretical interest (causal leverage).” (2007: 88).

Respondiendo a ello, este diseño ha tomado la comunidad valenciana como unidad de análisis por dos razones en particular. En primer lugar, porque pertenece a España, y si la teoría va en la dirección de que un mayor desarrollo significa menos niveles de corrupción, la reciente ola de escándalos de corrupción acaecida en este país parece contradecir la relación planteada. Entender la corrupción en España, un caso desviado de la literatura, es entender mejor por qué tiene lugar el fenómeno a pesar del desarrollo económico y democrático (Svensson, 2005; Treitsman, 2007).

its own dynamic in terms of social disapproval and susceptibility to sanction or simply the regular result of antecedent institutions, structures, or incentives” (2003: 5).

²⁰ En palabras de Voight: “We assume all actors have unobservable preferences; however, their behavior *is* observable. In addition, an external observer can evaluate whether their behavior is in conformity with a valid rule or not.” (2009: 15-16).

Ya dentro del país, la comunidad valenciana ha sido una de las comunidades con mayor número de casos denunciados, imputados y judicializados, lo que brinda al diseño la certeza de poder encontrar un número de observaciones suficiente para identificar la institución informal y responder al problema de investigación. Esto no es un asunto menor, debido a la ya mencionada dificultad para reconocer expresiones de arreglos informales y corrupción pública.

En segundo lugar, porque en el propósito de poder responder a cómo y por qué se configura como institución informal la corrupción pública se deben tratar casos en que efectivamente la corrupción haya devenido en una regla de juego sancionada por canales no oficiales. El Caso Gürtel es un caso que parece cumplir con las condiciones de ello, y permite asegurar en mayor grado el encontrar esta configuración informal entre los valores de la variable dependiente.

Casos de estudio

Los casos de estudio seleccionados son los que se presentan en la siguiente tabla:

Tabla N°4
Casos de estudio

Nombre del caso	Lugar	Estado judicial
Caso Blasco	Generalitat Valenciana	Sentenciado
Caso Brugal	Diputación de Alicante	No sentenciado
Caso Fabra	Diputación de Castellón	Sentenciado
Caso Gürtell	Generalitat Valenciana	No sentenciado
Caso Taula	Diputación de Valencia	No sentenciado

Fuente: Elaboración propia.

Todos ellos cumplen con la condición de ser casos ya sentenciados o imputados, y presentes en la comunidad valenciana durante el tiempo del estudio.

Estrategia metodológica

En este diseño se adopta una combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas para alcanzar un mejor abordaje del fenómeno estudiado. El propósito es lograr una buena descripción de los casos y compararles en busca de explicaciones a la diferencia en términos de institucionalización informal. Las herramientas de recolección y análisis de información serán un conjunto resultado de revisión hemerográfica, documentos judiciales, entrevistas a expertos y actores políticos con conocimiento del tema, y UCINET, un software de análisis de redes. Para la comparación de los casos se utilizará el Qualitative Comparative Analysis (QCA).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackerman, S. R. (1978). *Corruption: a study in political economy*. New York: Academic Press.
- Auyero, Javier. (2001). *Poor people's politics: Peronist survival networks and the legacy of Evita*. Duke University Press.
- Bardhan, P. (1997). Corruption and development: a review of issues. *Journal of economic literature*, 35(3), 1320-1346.
- Bratton, M. (2007). Formal versus informal institutions in Africa. *Journal of Democracy*, 18(3), 96-110.
- Brinks, D. M. (2003). Informal institutions and the rule of law: The judicial response to state killings in Buenos Aires and São Paulo in the 1990s. *Comparative Politics*, 1-19.
- Carey, J. M., & Siavelis, P. (2006). Election Insurance and Coalition Survival. En *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*. JHU Press.
- Denzau, A. & North, Douglass. (2000). Shared Mental Models. En *Elements of reason: Cognition, choice, and the bounds of rationality*. Cambridge University Press.
- Gerring, J. (2006). *Case study research: principles and practices*. Cambridge University Press.
- Göbel, C. (2001). Towards a consolidated democracy? Informal and formal institutions in Taiwan's political process. In *Informal and Formal Institutions in Taiwan's Political Process (August 8, 2001)*. Paper prepared for the Conference Group on Taiwan Studies at the APSA Annual Meeting.
- Guha-Khasnobis, B., Kanbur, S. R., & Ostrom, E. (2006). *Beyond formality and informality*. New York, USA: Cornell University.
- Farrell, H., & Héritier, A. (2003). Formal and informal institutions under codecision: continuous constitution-building in Europe. *Governance*, 16(4), 577-600.
- Hart, K. (1973). Informal income opportunities and urban employment in Ghana. *The journal of modern African studies*, 11(01), 61-89.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. *Perspectives on politics*, 2(04), 725-740.
- _____ (2006). *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*. JHU Press.
- ILO (International Labor Office) (1972). *Incomes, Employment and Equality in Kenya*. Geneva: International Labor Office.
- Jan, M. A., & Raza, S. S. (2015). New Institutionalism: Identifying Informal Institutions in the Political Process of Pakistan. *Journal of Political Studies*, 22 (1), 181.
- Lauth, H. J. (2004). Informal institutions and political transformation: theoretical and methodological reflections. *ECPR Joint Sessions, Uppsala*.

_____ (2015). Informal and Formal Institutions. Routledge Handbook of Comparative Political Institutions. Routledge. 56-69

Llanos, et al. (2015). Informal interference in the judiciary in new democracies: a comparison of six African and Latin American cases. *Democratization*, 1-21.

Lupia, et al (2000). *Elements of reason: Cognition, choice, and the bounds of rationality*. Cambridge University Press.

MacLean, L. M. (2010). *Informal Institutions and Citizenship in Rural Africa: risk and reciprocity in Ghana and Cote d'Ivoire*. Cambridge University Press.

March, James, and Johan Olsen (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review* 78 (3): 734-49.

North, Douglass C. (1991), Institutions, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n°1, Winter, pp. 97- 112.

Nye, J. S. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis/' *American Political Science Review* 61 (June 1967): 417-427.

O'Donnell, Guillermo (1996). Another institutionalization: Latin America and elsewhere. Kellogg Institute Working Paper 222. Notre Dame, IN: Kellogg Institute for International Studies.

Olken, B. and Barron, P. (2009). "The Simple Economics of Extortion: Evidence from Trucking in Aceh." *Journal of Political Economy*, 117(3): 417-452.

Olken, B. A., & Pande, R. (2012). Corruption in Developing Countries. *Annu. Rev. Econ.*, 4(1), 479-509.

Reinikka, R., & Svensson, J. (2005). Fighting corruption to improve schooling: Evidence from a newspaper campaign in Uganda. *Journal of the European Economic Association*, 3(2-3), 259-267.

Sequeira, S. & Djankov, S. (2010). "An Empirical Study of Corruption in Ports." MPRA Paper 21791, University Library of Munich, Germany.

Sindzingre, Alice (2004). The relevance of the concepts of formality and informality: A theoretical appraisal. EGDI and UNU-WIDER Conference *Unlocking Human Potential: Linking the Informal and Formal Sectors*. 17-18 September 2004, Helsinki, Finland.

_____ (2006). The relevance of the concepts of formality and informality: a theoretical appraisal. *Linking the formal and informal economy: Concepts and policies*, 58-74.

Stokes, Susan (2006). Do Informal Rules Make Democracy Work?. *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*, JHU Press.

Svensson, J. (2005). Eight questions about corruption. *The Journal of Economic Perspectives*, 19(3), 19-42.

Torsello, D. (2015). Corruption as Social Exchange: the View from Anthropology. In *Debates of Corruption and Integrity* (pp. 159-183). Palgrave Macmillan UK.

Treisman, D. (2007). What Have We Learned About The Causes Of Corruption From Ten Years Of Cross-National Empirical Research? *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 10, 211-44.

Voigt, Stefan (2009) : How (not) to measure institutions, Joint discussion paper series in economics, No. 2009,37

Williamson, O. E. (1979). Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. *The journal of law & economics*, 22(2), 233-261.

_____ (1981). The economics of organization: The transaction cost approach. *American journal of sociology*, 548-577.

Xu, Y., & Yao, Y. (2015). Informal institutions, collective action, and public investment in rural china. *American Political Science Review*, 109(02), 371-391.