

LA CORRUPCIÓN Y SUS RAÍCES

El caso de Filipinas



Antonio Elduque Terrón

Trabajo Final de Carrera

Consultor: Josep Antoni Iglesias Fonseca

Licenciatura en Humanidades – UOC

Junio 2013

Miércoles, 15 de mayo de 2013

Manila elige alcalde a un ex presidente corrupto

(Publicado en La Vanguardia, edición impresa)

El verbo escarmentar parece no existir en Filipinas. Joseph Estrada, el ex presidente depuesto por corrupción en el 2001, condenado a cadena perpetua e indultado en el 2007, fue elegido ayer alcalde de Manila en las elecciones locales y legislativas celebradas en Filipinas.

Martes, 27 de noviembre de 2012, 19 h.

Epifanio de los Santos Avenue (EDSA), Quezón City, Metro-Manila

Atrapado en un taxi en medio de un descomunal atasco de tráfico, me pregunto si es prudente aprovechar las ganas de conversar y el buen nivel de inglés del conductor para sacar el tema de la corrupción, e intentar aprender algo más sobre un problema que, desde fuera, parece uno de los más graves que sufre este país.

No hace falta, porque es él mismo quien, disculpándose por el retraso que estamos sufriendo, me explica que las enormes carencias de infraestructura de la ciudad se deben a que gran parte del dinero que debería emplearse en resolverlas se lo embolsan unos cuantos políticos corruptos, sin que nadie haga nada. Y van saliendo de manera fluida las historias de los dos últimos presidentes de la República, ambos procesados por corrupción, de las dinastías políticas y de los gobernantes sin escrúpulos que nunca acaban en la cárcel.

Metro Manila es un área que comprende 16 municipios, donde se agolpan 12 millones de habitantes, con una densidad casi cuatro veces la de Barcelona, con un tráfico permanentemente colapsado y unos niveles de contaminación atmosférica inadmisibles, causa demostrada de la alta incidencia de enfermedades respiratorias que sufre el país.

La distancia desde el aeropuerto a mi hotel es de 13,5 km, que tardamos en recorrer aproximadamente hora y media que, según mi conductor, es lo normal. Es fácil de entender, viendo los coches que avanzan lentamente a nuestro alrededor y los jeepneys – los folklóricos autobuses urbanos de Manila, reminiscencia de los jeeps americanos de la 2ª Guerra Mundial – abarrotados de gente, en su mayoría joven y aparentemente feliz, que aguanta estoicamente la incomodidad y la pérdida de tiempo para llegar a su destino.

Intento imaginar el valor económico de los millones de horas perdidas diariamente por los ciudadanos de Manila en sus desplazamientos y lo que podría ser este país si todas esas horas fueran realmente productivas. Pero no hacen falta muchos cálculos para darse cuenta del

enorme coste económico y social de la corrupción, un cáncer que parece imposible de extirpar y que causa estragos especialmente en los países pobres y emergentes.

Y pienso que quizás una de las claves de que Filipinas ocupe un lugar destacado entre los países más corruptos del mundo puede estar en la herencia colonial española y estadounidense, reflejada en el propio nombre de la calle por la que circulamos, un extraño híbrido de castellano e inglés, que identifica a uno de los lugares más emblemáticos del país, la EDSA (Epifanio de los Santos Avenue), donde una manifestación de tres millones de personas acabó en 1986 con la corrupta dictadura de Ferdinand Marcos, abriendo una etapa de esperanza en Filipinas, que lamentablemente no se ha hecho realidad.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	6
1.1. Corrupción, pobreza y algo más	7
1.2. Las fronteras difusas de la corrupción	8
1.3. Los múltiples frentes de la lucha contra la corrupción	10
2. ¿POR QUÉ HAY MÁS CORRUPCIÓN EN UNOS PAÍSES QUE EN OTROS?	12
2.1. ¿Existen países especialmente propensos a la corrupción?	13
La cultura del don	13
La fragmentación del sentido de pertenencia	13
La religión	14
2.2. La irresistible atracción del dinero	15
La pobreza	15
La desigualdad económica	15
La abundancia de recursos naturales	16
Las trabas a la libre actividad económica	16
2.3. La influencia de los déficits sociales	17
La desigualdad de género	17
Las carencias educativas	19
La inseguridad jurídica	19
Las restricciones a la libertad de información	20
2.4. Las claves políticas	21
Las carencias democráticas	21
La descentralización	23
La ineficiencia y sobredimensión de la administración pública	24
Los laberintos de la burocracia	25
El fracaso total de la política: la violencia armada	26
2.5. ¿Cómo se miden la corrupción y los factores que la condicionan?	27
2.6. ¿Se puede llegar a predecir la corrupción?	28
2.7. La importancia de explorar los orígenes	29

3. EL CASO DE FILIPINAS	30
<hr/>	
3.1. Cuatro casos paradigmáticos de corrupción	30
Fraude electoral y violencia. Maguindanao, la mayor masacre de la historia del periodismo	31
Apropiación de fondos públicos y élites locales: del banco del coco a la fábrica de cerveza	33
Malversación de fondos y tráfico de influencias: paradas de autobús, pistas de baloncesto y el barril de tocino	34
Nepotismo y extorsión: un chico problemático en la policía y un detenido en apuros	37
4. LOS MECANISMOS DE LA CORRUPCIÓN EN FILIPINAS	39
<hr/>	
4.1. Las singularidades de Filipinas, pistas para rastrear la corrupción	39
Un sistema político fuertemente descentralizado	40
Una diversidad cultural extrema	41
Un país inestable y sometido a la violencia	42
Un tigre asiático que no ruge	43
Un país profundamente católico	43
La lacra de la desigualdad	44
4.2. Las paradojas de la democracia filipina	44
Un indicador engañoso: el riesgo de sacar conclusiones de los promedios	45
Las dinastías políticas	46
El transfuguismo	48
La falta de institucionalización de los partidos políticos	49
4.3. Los grandes ejes de la corrupción	52
5. LAS RAÍCES COLONIALES	53
<hr/>	
5.1. La aceptación social de la corrupción	53
La religión católica: jerarquía y espiritualidad	53
La importancia de la familia y su extensión formal: el compadrazgo	56
5.2. El conflicto religioso	58
Unos vecinos molestos que llegaron antes	59
Los errores estadounidenses	60
5.3. Las élites locales	61
Una colonia demasiado lejana	62
La inevitable delegación de la administración colonial	63
Los <i>tsinoys</i> , terceros en discordia	65
El impulso decisivo de la democratización estadounidense	66

5.4. El deterioro de las relaciones en el campo: la desigualdad	67
Una relación paternalista tradicional y estable	67
Los daños colaterales del desarrollo económico	68
Guerra, liberación e insurgencia	69
5.5. El sistema político	70
Una instauración prematura	70
Copia imperfecta del modelo norteamericano	72
Los poderes del presidente	72
6. CONCLUSIONES	74
<hr/>	
7. ANEXOS	
<hr/>	
I. Factores condicionantes de la corrupción y sus indicadores	78
II. Clasificación de los países según los factores condicionantes de la corrupción	80
III. Clasificación de los países según los índices de calidad democrática	89
8. BIBLIOGRAFÍA	93
<hr/>	

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX aparecieron en el mundo aproximadamente unos 120 nuevos países independientes¹ procedentes especialmente de los imperios coloniales francés y británico y del desmembramiento de la antigua Unión Soviética, y ubicados, en su mayor parte, en los continentes africano y asiático.

De una gran diversidad en cuanto a extensión, población, historia, cultura, etc., la gran mayoría de ellos, poco más de medio siglo después, no ha podido escapar de la pobreza, en la que sigue inmersa, y solamente una treintena, que forma parte del grupo de los llamados emergentes², parece estar saliendo de ella, con la ayuda inestimable de la globalización.

En ese recorrido hacia el desarrollo y la prosperidad, que sólo unos pocos parecen haber iniciado, existen múltiples condicionantes, tales como el capital humano, la cultura, los recursos naturales, la climatología, los conflictos étnicos y religiosos, los sistemas políticos o las propias relaciones con la anterior metrópoli, entre muchos otros.

Pero entre todos ellos hay uno, que está presente sin excepción no sólo en las antiguas colonias sino también en todos los países del mundo y que parece estar claramente relacionado con el desarrollo económico y social, afectándole de forma decisiva: la corrupción, una lacra prácticamente tan antigua como la propia Humanidad, cuyos efectos devastadores se extienden por todos los ámbitos de la sociedad.

A corto plazo, sus efectos negativos sobre la economía son evidentes. La corrupción disminuye los ingresos públicos, al facilitar el fraude fiscal, y aumenta los gastos, falseando al alza los costes de la contratación pública; potencia la economía sumergida y dificulta la libre competencia, incrementando el coste y disminuyendo la calidad de los servicios o de las grandes infraestructuras; reduce la inversión, especialmente la extranjera, al generar un clima de inseguridad jurídica de efecto desincentivador y, en muchos casos, incluso impide una gestión eficiente de las riquezas naturales del país. En los países más pobres o afectados por desastres naturales impide la aplicación eficaz de la ayuda humanitaria exterior³.

Los efectos a medio y largo plazo son, si cabe, aún más perniciosos. La corrupción política falsea la voluntad del pueblo, haciendo que primen los intereses privados sobre los públicos, con la consiguiente falta de implicación política de los ciudadanos y

¹ CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *The World Factbook. Independence* [en línea]. Abril 2013 [ref. de 13 de abril de 2013]. Disponible en Web:

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2088.html#lg>

² INTERNATIONAL MONETARY FUND. *World Economic Outlook. October 2012* [en línea]. [ref. de 13 de abril de 2013]. Tabla 4.3: Economy Groups. Disponible en Web:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/index.htm>

³ ALONSO, José Antonio; MULAS-GRANADOS, Carlos. *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica*, p. 61-69. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España, 2011.

la desestabilización de las instituciones y el propio Estado⁴; reduce la inversión en capital humano, al detraer los fondos necesarios para la educación y priorizar el clientelismo frente a la meritocracia, y contribuye a la degradación del medio ambiente, tanto por la permisividad en la contaminación como por la sobre-explotación de los recursos naturales, con consecuencias tales como la deforestación o la escasez de agua⁵.

Y, con todo ello, hace mucho más difícil que los países escapen de la pobreza y avancen hacia la equidad.

1.1. Corrupción, pobreza y algo más

La relación entre corrupción y pobreza es evidente y está ampliamente documentada en la bibliografía⁶. Basta una simple ojeada al mapa de la corrupción en el mundo en 2012, publicado recientemente por la organización *Transparency International*⁷, para darse cuenta de que la corrupción es generalizada en todo el mundo, pero con especial incidencia en África y en los países de Asia Central procedentes de la antigua URSS, así como en los países más pobres de Extremo Oriente. Por el contrario está mucho menos extendida entre los países más desarrollados de Europa Occidental, Norteamérica y Oceanía.

Parece obvio que, por una parte, la necesidad originada por la pobreza es un inductor de prácticas alternativas a las legales, destinadas a generar ingresos, en algunos casos necesarios para la mera supervivencia. Por otra parte, está claro que las prácticas corruptas son un freno al desarrollo económico, especialmente a través de la alteración de los precios, la desviación de los recursos públicos a manos privadas y la inhibición de la inversión.

Podría llegar a pensarse, por tanto, que corrupción y pobreza forman un círculo vicioso, en el que ambos elementos se retroalimentan haciendo prácticamente imposible la salida.

No obstante, una mirada un poco más detallada a dicho mapa y a los datos que lo acompañan, pone de manifiesto una serie de paradojas, que hacen pensar en que, además de la pobreza, hay otros factores tanto o más decisivos que ésta en la incidencia de la corrupción en los diversos países del mundo.

¿Cómo es posible que Italia, uno de los países más desarrollados del mundo, sea percibida como más corrupta que Ghana, una ex colonia británica que accedió a la

⁴ MYINT, U. "Corruption: Causes, Consequences and Cures". *Asia-Pacific Development Journal*, 2000, vol. 7, núm. 2, p. 33-58.

⁵ HALPERN, Jonathan et al. *Deterring Corruption and Improving Governance in the Urban Water Supply & Sanitation Sector. A Sourcebook* [en línea]. World Bank, 2008. [ref. de 13 de abril de 2013]. Disponible en Web: <http://www.unwater.org/downloads/468290REPLACEM10WN181Sourcebook1rev.pdf>

⁶ AIDT, Toke S. *The Causes of Corruption* [en línea]. Munich: IFO Institute for Economic Research, 2011. [ref. de 13 de abril de 2013]. Disponible en Web:

<http://www.cesifo-group.de/ifoHome/publications/docbase/details.html?docId=16134033>

⁷ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perceptions Index 2012* [en línea]. [ref. de 13 de abril de 2013]. Disponible en Web: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>

independencia en 1957, con una renta per cápita 10 veces inferior? ¿Será debido a las prácticas mafiosas del país trasalpino, o por el contrario será que Ghana se ve favorecida por la tradición legal británica, o por su religión mayoritariamente protestante frente al catolicismo dominante en Italia?

¿Cómo puede explicarse que Argentina, un país extraordinariamente rico en recursos naturales, sea percibido como muy corrupto, al nivel de Filipinas o Gabón, y muy por encima de sus vecinos Chile o Uruguay, dos países con tradición cultural y nivel de vida muy similar? ¿Serán la extensión geográfica o el tamaño de la población? ¿Será la tradición populista de los políticos argentinos? ¿Tendrá algo que ver que Argentina sea el país del mundo con mayor inmigración procedente de Italia?

¿Qué explicación puede tener el hecho de que Ruanda, una antigua colonia belga extremadamente pobre, escenario reciente de uno de los mayores genocidios de la historia, con el intento de exterminación de la minoría tutsi por parte de la mayoría hutu, sea uno de los países menos corruptos de África, con un nivel mejor que, por ejemplo, la República Checa? ¿Cómo puede explicarse que su vecino Burundi, con una población parecida, también ex colonia belga y también con mayoría hutu, con niveles de alfabetización y riqueza comparables, sea uno de los tres países más corruptos de África? ¿Será el control abusivo de la riqueza de este país por parte de la élite tutsi, todavía dominante en Burundi aunque minoritaria? ¿O será, por el contrario, la acertada política anti-corrupción del gobierno ruandés, que ha implementado con éxito la lucha contra dichas prácticas a nivel de las comunidades rurales del país⁸?

Resulta evidente que cualquier hipótesis o conclusión sobre la génesis o el desarrollo de la corrupción en un país puede resultar precipitada si se basa solamente en uno o unos pocos indicadores y no tiene en cuenta el conjunto de las particularidades culturales, económicas, sociales y políticas que hacen de cada país una entidad única y distinta de todas las demás.

1.2. Las fronteras difusas de la corrupción

El primer problema a la hora de afrontar cualquier estudio sobre la corrupción es su propia definición, que no es obvia, debido a que la percepción de la misma por parte de las diversas culturas es también muy diversa. Especialmente si la definición intenta ser global y abarcar todos sus ámbitos y variantes, resulta prácticamente imposible.

Una de las definiciones de más amplio espectro es la de A.W. Cragg, para quien *“Corrupción es cualquier intento, exitoso o no, para persuadir a alguien en posición de responsabilidad de que tome una decisión o recomendación en base a criterios distintos de los méritos intrínsecos del caso, con vistas a un beneficio propio o de otra*

⁸ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Rural Rwandan Communities fight corruption* [en línea]. 2012. [ref. de 13 de abril de 2013]. Disponible en Web: <http://blog.transparency.org/2012/01/05/rural-rwandan-communities-fight-corruption/>

persona o grupo con el que tiene un vínculo personal, obligación, empleo o lealtad individual, profesional o de grupo".⁹

Esta definición resulta especialmente interesante porque adopta la perspectiva del corruptor, un participante imprescindible y generalmente olvidado en la mayoría de estudios sobre este tema, que se centran en la parte corrompida. También lo es por el hecho de que engloba cualquier sector de actividad, sea pública o privada, y porque detalla en qué consiste la actividad corrupta.

No obstante, la definición generalmente aceptada es la del Banco Mundial: *"Corrupción es el abuso del poder público para el beneficio privado"*¹⁰. Esta definición, a diferencia de la anterior, adopta la perspectiva del corrupto, dejando en segundo plano al corruptor, aunque se le haga destinatario del beneficio; excluye las actividades privadas, como pudiera ser, por ejemplo, la aceptación de un soborno por parte de un responsable de compras de una empresa privada; y se centra, por tanto, en el sector público que, de manera general, es considerado como el ámbito principal en el que se desarrollan las actividades corruptas.

En cualquier caso, inmediatamente después de la dificultad en la definición surge un segundo problema, que emerge de su perspectiva eurocéntrica y descontextualizada, totalmente basada en el modelo de burocracia racional-legal de Max Weber, de difícil encaje en otras culturas no europeas, que fue adoptado por la mayoría de países en desarrollo, en sus procesos de descolonización, en algunos casos en abierta contradicción con sus tradiciones culturales.

Resulta evidente, por ejemplo, que una recalificación urbanística llevada a cabo por un alcalde con pocos escrúpulos, repartiéndose los beneficios derivados de la misma con el propietario de un terreno, merece el calificativo de acción corrupta en cualquier parte del mundo; sin embargo, el que un funcionario público, en el ejercicio de sus funciones, dé prioridad para un empleo a un familiar o a un amigo, a quien debe un favor, acción que en cualquier país europeo sería calificado como corrupta, en otras culturas no solamente no se considera así, sino que no hacerlo puede ser causa de un profundo desprestigio social.

Por ejemplo, en los países de cultura confucianista, como Corea o China, en que el correcto funcionamiento de la sociedad está basado en el cumplimiento de las obligaciones de cada individuo de acuerdo a su posición en la jerarquía social, el intercambio de favores por status es habitual y las redes de relaciones sociales, como el *guanxi* chino, son fundamentales¹¹: los regalos y favores activan unas relaciones a largo plazo en las que el compromiso de reciprocidad está por encima de cualquier otra consideración y su incumplimiento tiene graves consecuencias sobre la

⁹ CRAGG, A.W. "Business, Globalization and the Logic and Ethics of Corruption". En: BISHOP, John D. (ed.). *Ethics and Capitalism*. Toronto: University of Toronto Press, 2000, p. 122-141

¹⁰ TANZI, Vito. "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures". *IMF Staff Papers*, 1998, vol. 45, núm. 4, p. 559-594

¹¹ ORDÓÑEZ DE PABLOS, Patricia. "La importancia de Guanxi, Renqing y Xinyong en las relaciones empresariales en China: implicaciones para las empresas españolas". *Tribuna de Economía*, Oct. 2004, núm. 818, p. 221- 234

reputación¹². Aunque la línea divisoria entre los intercambios *guanxi* y la corrupción está muy mal definida, aspectos tales como la modalidad del intercambio (no monetario), la temporalidad (separación en el tiempo de los favores), la proporcionalidad y la continuidad a largo plazo de la relación son las características que marcan la diferencia¹³. Sin embargo, el concepto del “beneficio privado” presente en la definición queda totalmente difuminado.

Por otra parte, en muchas culturas, especialmente las africanas, la separación entre lo público y lo privado como dos esferas distintas, en las que lo primero viene regulado por las normas profesionales y lo segundo por las normas sociales, no está clara en absoluto, y éstas se infiltran en la esfera pública situándose por delante de las leyes, normas o reglamentos¹⁴. La noción de la corrupción tal como es entendida desde los países desarrollados de Occidente carece por tanto de universalidad. Las conductas aceptables o corruptas son construidas socialmente y son específicas de cada cultura. Las generalizaciones resultan muy arriesgadas.

1.3. Los múltiples frentes de la lucha contra la corrupción

A pesar de ser casi tan antigua como la propia Humanidad, la corrupción sigue de palpante actualidad y la mayoría de países del mundo tienen programas e instituciones especialmente dedicados a su erradicación.

Cualquier acción encaminada a tal fin debe tener en cuenta las características del “enemigo” al que se enfrenta y las causas que le han hecho aparecer, echar raíces y propagarse.

Se ha clasificado la corrupción según múltiples criterios¹⁵: puede ser burocrática o política, reductora de costes o potenciadora de beneficios, puede ser iniciada por el corrupto o por el corruptor, coercitiva o colusiva (dirigida contra un tercero), centralizada o descentralizada, predecible o arbitraria, y puede implicar pagos en metálico o no.

Desde el punto de vista de su extensión y dimensión, puede ser esporádica o sistémica (es decir, convertida en un aspecto esencial del sistema político, social y económico) y puede ser gran corrupción (normalmente implicando a políticos) o pequeña corrupción (normalmente implicando a funcionarios)¹⁶.

¹² SISSENER, Tone. K. *Anthropological perspectives on corruption* [en línea]. 2001. [ref. de 13 de abril de 2013]. Disponible en Web: <http://bora.cmi.no/dspace/bitstream/10202/209/1/WP2001-05.PDF>

¹³ GRANOVETTER, Mark. *The Social Construction of Corruption* [en línea]. Oct. 2004. [ref. de 13 de abril de 2013]. Disponible en Web: http://www.economyandsociety.org/events/Granovetter_paper.pdf

¹⁴ OLIVIER DE SARDAN, Jean Pierre. *À la recherche des normes pratiques de la gouvernance réelle en Afrique* [en línea]. Dic. 2008 [ref. de 13 de abril de 2013]. Disponible en Web: <http://www.institutions-africa.org/filestream/20090109-discussion-paper-5-la-recherche-des-norms-pratiques-de-la-gouvernance-r-elle-en-afrique-jean-pierre-olivier-de-sardan-d-c-2008>

¹⁵ TANZI, Vito. *Loc. Cit.*

¹⁶ BYRNE, Elaine. *Definitions and Types of Corruption* [en línea]. 2007. [ref. de 13 de abril de 2013]. Disponible en Web: <http://elaine.ie/2009/07/31/definitions-and-types-of-corruption/>

Puede presentarse en forma de soborno, de extorsión, de fraude, de tráfico de influencias, de malversación de fondos, de nepotismo, de clientelismo, de apropiación de bienes públicos para uso privado, de tráfico de influencias, y puede aparecer en los procesos electorales, en la negociación de contratos del gobierno, en la obtención de subvenciones, licencias, pago de impuestos, derechos aduaneros, incumplimiento de regulaciones ecológicas o de otro tipo, en procesos legales, en forma de ahorro de tiempo en trámites burocráticos, etc.¹⁷

Frente a esa diversidad, agravada por la indefinición de sus límites, propia de la mayoría de culturas, la lucha contra la corrupción debe utilizar las armas clásicas de la lucha contra la pobreza, la educación, la igualdad, la mejora institucional, el control, la represión, y otras más imaginativas como el liderazgo ejemplar, la transparencia informativa, la credibilidad política y la complicidad e implicación de los propios ciudadanos.

Pero todo ello ha de estar basado en un conocimiento profundo de las causas, más allá de los obvios factores económicos y de las generalizaciones, y teniendo muy presente la historia, que influye decisivamente en la cultura. Es fundamental tener en cuenta que cada país es diferente, que los “paquetes standard anti-corrupción” son insuficientes y que las soluciones no pueden dejar de lado la singularidad de cada caso y adaptarse a ella.

Uno de los colectivos más castigados por la corrupción son las antiguas colonias, en su mayoría procedentes de los imperios francés y británico, que alcanzaron la independencia en la segunda mitad del siglo XX, así como los países procedentes de la desintegración de la antigua Unión Soviética. Los prolongados períodos coloniales han dejado huellas profundas en la sociedad de dichos países, en algunos casos con consecuencias evidentes en la propagación de la corrupción.

Uno de los ejemplos paradigmáticos de corrupción sistémica es Filipinas, una ex colonia española y norteamericana situada en el entorno emergente del Sudeste Asiático. Este trabajo explora, en el pasado colonial de Filipinas, las raíces históricas de algunas de las causas identificadas entre las principales generadoras de la corrupción, especialmente las oligarquías, los liderazgos corruptos, las carencias democráticas y los conflictos armados.

Este trabajo pretende ser de interés para aquellas personas interesadas por la historia reciente y la cultura de Filipinas, uno de los países más poblados del mundo e identificado como uno de los principales mercados emergentes, y por el problema de la corrupción, sus causas y orígenes históricos.

¹⁷ MYINT, U. *Loc. cit.*

2. ¿POR QUÉ HAY MÁS CORRUPCIÓN EN UNOS PAÍSES QUE EN OTROS?

En 1968, Samuel Huntington, un prestigioso profesor de política de la Universidad de Harvard, preguntándose por qué la corrupción es más frecuente en unas sociedades que en otras, encontró una clara correlación de aquella con los rápidos procesos de modernización social y económica de los países, que han originado cambios profundos en las escalas de valores, nuevos criterios acerca de lo bueno y lo malo, separación entre el interés público y el privado, multiplicación de las actividades reguladas por los gobiernos y la consecuente aparición de nuevas fuentes y oportunidades de riqueza y poder¹⁸.

Esa modernización, que se ha acelerado en las últimas décadas con la globalización, ha traído consigo probablemente una expansión acelerada de la corrupción así como de la conciencia de que se trata de un grave problema que influye negativamente en el desarrollo económico y social de los países. Y quizá por ello en los últimos años se han multiplicado los estudios que intentan analizar las causas que originan la corrupción. Más allá de las causas inmediatas, que son básicamente la discrecionalidad, la falta de control y el balance favorable entre las expectativas de beneficios y los riesgos asumidos, se han explorado múltiples factores que pueden favorecer o dificultar la generalización de la corrupción en una determinada sociedad.

Dichos estudios se enfrentan a dificultades importantes: por una parte, la relación de reciprocidad entre variables y corrupción que hace difícil aislar causa de efecto (por ejemplo pobreza y corrupción se realimentan formando un círculo vicioso); por otra, la interrelación entre la mayoría de variables que hace muy arriesgado sacar conclusiones a partir de la estadística (por ejemplo, bajo nivel educativo y desigualdad de género son causas de corrupción, pero a su vez tienen una relación recíproca); finalmente, la propia ilegalidad del objeto del estudio lo dificulta y hace posible la omisión de factores que pueden ser importantes.

No obstante, y con la necesaria prudencia a la hora de extraer conclusiones, el análisis de dichos factores es fundamental para proponer medidas eficaces que puedan como mínimo reducir la incidencia de este grave problema.

¹⁸ HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*, p. 59-71 Clinton, MA. (USA): Yale University Press, 1968.

2.1. ¿Existen países especialmente propensos a la corrupción?

Algunos de los factores que han sido identificados como potenciadores de la corrupción pueden calificarse como “de largo recorrido temporal”¹⁹, indicando que están profundamente arraigados en la cultura de la sociedad en cuestión, resultan por tanto difícilmente reversibles y su presencia, efectivamente, hace más fácil la generalización de la corrupción.

La cultura del don

La moralidad no es un concepto absoluto y permanente, sino más bien un área de conflicto, en continua transformación, en el que las ideas de legalidad o ilegalidad, construidas socialmente, chocan frontalmente con determinados valores culturales.²⁰

En muchas culturas, las prácticas de entrega de regalos, a cambio de favores o de status, tales como la *kula* de la Polinesia o el *potlatch* del nordeste de Canadá forman parte del conjunto de sentimientos primordiales²¹. La intermediación, la reciprocidad, la existencia de redes de contactos informales que permiten obtener bienes o servicios escasos, o encontrar un camino a través de la burocracia, como el *blat* de Rusia, o el *guanxi* de China, no solamente están aceptadas, sino que generan obligaciones que, en caso de no ser atendidas, son motivo de rechazo social²².

Algunos autores han intentado establecer las fronteras entre estas prácticas y la corrupción, atendiendo a conceptos de inmediatez en el intercambio, de diferencia de status, de proporcionalidad, o de expectativa de reciprocidad. Por ejemplo, prácticas como el compadrazgo de diversos países latinoamericanos no deberían implicar transacciones monetarias; la existencia de vínculos personales también ayuda a establecer fronteras, que sin embargo siguen siendo muy difusas²³.

La fragmentación del sentido de pertenencia

El planteamiento de objetivos comunes de una sociedad, entre ellos el progreso colectivo basado en la honestidad y, por tanto, el rechazo de la corrupción, puede verse dificultado por la pertenencia a grupos alternativos al Estado, que generan lealtades diversas, tales como las etnias o, en menor escala, los clanes y las familias.

Desde esta perspectiva, las sociedades altamente fragmentadas, ya sea por motivos de raza, de lengua o de religión, o aquéllas en que los vínculos familiares están por

¹⁹ ALONSO, José Antonio; MULAS-GRANADOS, Carlos. *Loc. Cit.* p. 46

²⁰ TORSELLO, Davide. *The ethnography of corruption: research themes in political anthropology* [en línea]. The Quality of Government Institute, 2011. [ref. de 13 de abril de 2013]. Disponible en Web: http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/2011_2_Torsello.pdf

²¹ MAUSS, Marcel. *Ensayo sobre el don. Forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas*. Madrid: Katz Eds., 2009.

²² SISSENER, Tone. K. *Loc. Cit.*

²³ HUBER, Ludwig. *Una interpretación antropológica de la corrupción*. [en línea]. Instituto de Estudios Peruanos, 2005. [ref. de 13 de abril de 2013]. Disponible en Web: <http://cies.org.pe/files/active/0/LHuber-Corrupcion.pdf>

encima de cualquier otra consideración, pueden resultar más propensas a la corrupción. Así lo han observado diferentes autores, que lo han asociado al incremento del favoritismo hacia los miembros del propio grupo²⁴, o a la parcelación de las estructuras de poder, que puede originar una multiplicidad de puntos de corrupción independientes²⁵, o a una ineficiencia estatal que incrementa la dependencia de los vínculos “especiales” para obtener determinados servicios públicos²⁶.

La religión

Todas las religiones comparten el valor de la honestidad como guía básica de conducta y sería de esperar que las sociedades en que la religión está más interiorizada tuvieran una menor incidencia de conductas corruptas.

En contradicción con esa suposición está el hecho de que algunos de los países más corruptos del mundo son profundamente religiosos, y viceversa. Por ejemplo, en Latinoamérica, donde la religión católica es ampliamente mayoritaria, la corrupción no para de crecer, mientras que en los países escandinavos, muy secularizados, la corrupción es mínima.

Especialmente en las sociedades en que la “pequeña corrupción” es generalizada, aunque la religión sí que tiene un impacto sobre la actitud frente a la corrupción, prácticamente no lo tiene sobre la conducta corrupta, porque ésta se percibe como tan sistémica, que no ser corrupto no tiene demasiado sentido. Sobre todo cuando otros valores, como los vínculos familiares o la responsabilidad social ante el entorno más próximo, también defendidos por las religiones, entran en conflicto con lo que, especialmente en la cultura occidental, se considera como corrupto²⁷.

Se produce lo que se ha denominado “retirada moral”, mediante la cual la gente justifica sus actitudes, a través de una difuminación de la responsabilidad (todos son responsables, pero nadie se siente como tal a título individual). Se considera a la corrupción como un problema social colectivo, más que de valores personales o de ética. Incluso la religión puede ser un elemento compensador, como es el caso de grandes corruptos que hacen donativos también grandes a organizaciones religiosas, para así quedar conformes consigo mismos²⁸.

Más que con la religión en general, la corrupción parece estar relacionada con el tipo de religión. Por ejemplo, hay un consenso general en el hecho de que los países en

²⁴ MAURO, Paolo. “Corruption and Growth”. *The Quarterly Journal of Economics*, 1995, vol. 110, núm. 3, p. 681 - 712

²⁵ CERQUETI, Roy, COPPIER, Raffaella y PIGA, Gustavo. *Corruption, growth and ethnolinguistic fractionalization: a theoretical model* [en línea]. Feb. 2009. [ref. de 15 de abril de 2013]. Disponible en Web: <http://www.unimc.it/dief/wpaper/wpaper00057/filePaper>

²⁶ PELLEGRINI, Lorenzo; GERLAGH, Reyer. *Causes of corruption: a survey of cross-country analyses and extended results*. [en línea]. Feb. 2007. [ref. de 15 de abril de 2013]. Disponible en Web: <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=100353>

²⁷ MARQUETTE, Heather. *Corruption, Religion and Moral Development* [en línea]. Religions and Development Research Programme, 2010. [ref. de 14 de abril de 2013]. Disponible en Web: http://www.religionsanddevelopment.org/files/resourcesmodule/@random454f80f60b3f4/1274702497_Working_Paper_42_complete_for_web.pdf

²⁸ MARQUETTE, Heather. “‘Finding God’ or ‘Moral Disengagement’ in the fight against corruption in developing countries? Evidence from India and Nigeria”. *Public. Admin. Dev.*, 2012, vol. 32, p. 11-26

que las diversas variantes del protestantismo son mayoritarias son menos corruptos, lo cual puede asociarse con las teorías de Weber en el sentido de que las religiones que, en el camino hacia Dios, sitúan al trabajo, el ahorro y la inversión por delante de la oración o la vida monástica, conducen a sociedades más desarrolladas y, en consecuencia, menos corruptas²⁹.

Por el contrario, las religiones más jerárquicas y organizadas, como la católica, la ortodoxa y la musulmana, que priorizan la lealtad y la aceptación de la autoridad, parecen favorecer la aceptación de la corrupción³⁰.

2.2. La irresistible atracción del dinero

Independientemente de otras consideraciones, los dos principales motores de la corrupción son la necesidad y la codicia. Por eso, los factores que generan necesidad o potencian la codicia, normalmente de índole económica, son los que, de manera más general, se relacionan claramente con la corrupción.

La pobreza

Corrupción y pobreza forman una pareja perversa, que se retroalimenta en un círculo de difícil salida. En muchos países del mundo, los niveles de pobreza son tales que, para muchas personas, la pequeña corrupción es una de las pocas opciones posibles de supervivencia.

La generalización de la corrupción en los países pobres altera profundamente la economía, frena la inversión extranjera y ralentiza el crecimiento haciendo muy difícil la salida de la pobreza.

Y la pobreza, a su vez, hace muy escasos los recursos para un correcto funcionamiento de las instituciones públicas, básico para frenar el desarrollo de la corrupción.

La desigualdad económica

La distribución de la riqueza en la mayoría de países del mundo es extremadamente desigual. Por ejemplo, en Perú, según los datos del Banco Mundial de 2010³¹, el 10% más rico de la población obtenía el 36,1% de los ingresos, mientras que el 40% más pobre obtenía el 12,2%. Teniendo en cuenta los ingresos medios per cápita del país (10.700 dólares), ese 10% más rico tendría una renta per cápita de unos 38.600 dólares (similar a Alemania) mientras que ésta sería de 3.250 dólares para ese 40% más pobre (similar a Ghana).

²⁹ WEBER, Max. *La ética protestante y el "espíritu" del capitalismo*. 2ª Ed. Madrid: Alianza Editorial, 2012.

³⁰ PALDAM, Martin. *Corruption and Religion. Adding to the Economic Model?* [en línea]. 1999. [ref. de 14 de abril de 2013]. Disponible en Web: ftp://ftp.econ.au.dk/afn/wp/99/wp99_21.pdf

³¹ WORLD BANK. *Poverty*. [en línea]. 2010 [ref. de 18 de abril de 2013]. Disponible en Web: <http://data.worldbank.org/topic/poverty>

Diversos autores han vinculado de diversas formas desigualdad y corrupción. Por una parte, la inexistencia de una clase media razonablemente fuerte para pedir responsabilidades a las élites; por otra, la motivación y recursos de éstas para utilizar el soborno como medio para mantener su posición privilegiada; o finalmente, la gran masa de pobres incapaces de organizarse políticamente para defenderse de la extorsión y dispuesta, por el contrario, a vender su voto a cambio de dinero. Todas ellas son condiciones que favorecen la corrupción.³²

Un factor adicional, ligado a la desigualdad, es la retribución de los funcionarios públicos, normalmente peor pagados que sus análogos en el sector privado, situados en las bandas bajas de ingresos y muy propensos, por tanto, a la llamada “pequeña corrupción”³³.

La abundancia de recursos naturales

A primera vista, los recursos naturales deberían ser una bendición para el país que los disfruta. Sin embargo, en muchos casos sucede exactamente lo contrario: los países más ricos en recursos naturales son los que crecen más lentamente, y viceversa, especialmente cuando su obtención es intensiva en recursos de capital, como la minería o el petróleo³⁴.

Se han propuesto diversas explicaciones de esa aparente contradicción, como el descontrol en el gasto público o la ineficiencia generada, en los restantes sectores de la economía, por dicha abundancia, pero una de las más plausibles es la generalización de la corrupción en torno a dicha abundancia de recursos. Las actividades de obtención de dichos recursos suelen ser reguladas o sujetas a concesiones, y eso genera comportamientos corruptos para evitar las regulaciones o alterar los criterios de concesión³⁵.

Los grandes beneficios económicos que se generan con la extracción y comercialización de dichos recursos naturales despiertan la avidez de personas o corporaciones que quieren participar de los mismos.

Las trabas a la libre actividad económica

A pesar de que prácticamente todos los países del mundo reconocen la importancia de la libre empresa para el desarrollo económico, las relaciones entre los gobiernos y el sector privado no siempre son fluidas y mucho menos transparentes.

³² KHAGRAM, Sanjeev; YOU, Jong-Song. *Inequality and Corruption* [en línea]. 2003 [ref. de 18 de abril de 2013]. Disponible en Web: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=489823

³³ GORODNICHENKO, Yuriy y SABIRIANOVA, Klara. *Public Sector Pay and Corruption: Measuring Bribery from Micro Data*. [en línea]. 2006 [ref. de 18 de abril de 2013]. Disponible en Web: <http://aysps.gsu.edu/publications/2006/downloads/Gorodnichenko&Peter-Corruption.pdf>

³⁴ SACHS, Jeffrey; WARNER, Andrew. *Natural Resource Abundance and Economic Growth*. [en línea]. 1997 [ref. de 19 de abril de 2013]. Disponible en Web: http://www.cid.harvard.edu/ciddata/warner_files/natresf5.pdf

³⁵ LEITE, Carlos; WEIDMANN, Jens. *Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth*. [en línea]. 1997 [ref. de 19 de abril de 2013]. Disponible en Web: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9985.pdf>

Por una parte, en muchos países la avaricia de las élites por mantener sus privilegios frente a la libre competencia, o de los políticos por mantener sus influencias o sus ingresos irregulares, tiene como resultado políticas proteccionistas, a menudo mediadas por corrupción a nivel político. Por otra, las regulaciones que dificultan la creación de empresas o su acceso al mercado ofrecen enormes oportunidades para el soborno y el tráfico de influencias.

Existen diferencias muy significativas entre países en la forma en que regulan la creación de nuevos negocios. Por ejemplo, en Canadá se necesitan 2 días, 2 formularios y 280 dólares para crear una empresa, mientras que en Bolivia el mismo proceso requiere al menos 82 días laborables, para la obtención de todos los permisos, 20 formularios y 2.696 dólares.³⁶

La obtención de licencias, permisos de residencia o trabajo para extranjeros, suministros por monopolios estatales, etc. son en muchos países un auténtico laberinto sujeto a retrasos injustificables que solamente pueden ser superados mediante el pago de sobornos³⁷.

Numerosos autores han relacionado con la corrupción las dificultades a la libre competencia³⁸, que se expresan directamente en forma de barreras a la entrada de nuevos competidores, e indirectamente en forma de una interacción menor con los mercados globales³⁹.

2.3. La influencia de los déficits sociales

Los condicionantes de tipo económico comentados son fundamentales, pero existen otros, relacionados con el funcionamiento de la sociedad, que tienen también una influencia que puede ser decisiva.

La desigualdad de género

Es un hecho ampliamente demostrado que, en las sociedades en que las mujeres tienen una mayor participación política (mayor número de escaños en el parlamento y de puestos de responsabilidad en el gobierno) y una posición más equitativa en el mercado laboral, la corrupción está mucho menos extendida⁴⁰.

No puede dejarse de lado el hecho de que esas sociedades más igualitarias son también las más desarrolladas social y económicamente, con instituciones más

³⁶ DJANKOV, Simeon. *The Regulation of Entry*. [en línea]. Septiembre 2000 [ref. de 21 de abril de 2013]. Disponible en Web: <http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/551.pdf>

³⁷ EMERY, James et al. *Administrative Barriers to Foreign Investment*. [en línea]. 2000 [ref. de 21 de abril de 2013]. Disponible en Web: https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/multi_page.pdf

³⁸ ADES, Alberto; DI TELLA, Rafael. "Rents, Competition, and Corruption". *The American Economic Review*, 1999, vol. 89 (4), p. 982-993

³⁹ SUNG, Hung-En; CHU, Doris. "Does Participation in the Global Economy Reduce Political Corruption? An Empirical Inquiry". *International Journal of Comparative Criminology*, 2003, vol. 3(2), p. 94-118

⁴⁰ SWAMY, Anand, et al. *Gender and Corruption*. [en línea]. Agosto 2010 [ref. de 20 de abril de 2013]. Disponible en Web: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=260062

consolidadas, con mejor nivel educativo, y por tanto con muchos factores a favor de que la corrupción no triunfe.

Sin embargo, diversos autores han puesto de manifiesto que, independientemente del nivel de corrupción en un determinado país, las mujeres están menos implicadas en hechos corruptos y son mucho menos propensas que los hombres a pasarlos por alto.

Hasta tal punto es así que en algunos países, fuertemente castigados por la corrupción, se han tomado medidas, aparentemente con éxito, tales como la sustitución, en 1998, de toda la guardia de tráfico de Lima (2.500 agentes) por personal femenino, o de todo el servicio de aduanas de México, en 2003.⁴¹

Aunque no parece evidente que las mujeres sean intrínsecamente más honestas que los hombres⁴², sí que hay elementos culturales y de contexto que hacen más probable un comportamiento corrupto en los hombres.

Un aspecto que parece claro es la mayor aversión al riesgo de las mujeres, quizás originado en su responsabilidad en la educación de los hijos, el cuidado de los mayores y la gestión en general de la familia y que, especialmente en regímenes democráticos, en los que los riesgos de que un comportamiento corrupto sea descubierto y castigado son mayores, les hace menos propensas a la corrupción⁴³.

Otro hecho demostrado es la dificultad de acceso de las mujeres a las estructuras de patronazgo, tanto las políticas como las burocráticas, en las que muy frecuentemente se desarrolla la corrupción. Ese acceso se ve ulteriormente complicado, en muchas sociedades, por el difícil mantenimiento de la buena reputación sexual.

En el caso de la política, en los países en que los partidos políticos están escasamente institucionalizados, sin normas claras para la elección de candidatos y donde los contactos personales de los líderes son básicos para ascender en la estructura, las estructuras patrón – cliente son claramente masculinas.

A pesar de que, en algunos países, hay mujeres que se sitúan en lo más alto de la responsabilidad política, en muchas ocasiones el ascenso pasa a través de los hombres; existen ejemplos actuales de hijas, esposas o viudas de políticos depuestos o asesinados, que pasan a ocupar incluso la presidencia de países como Filipinas (Corazón Aquino), Argentina (Cristina Kirchner) o Pakistán (Benazir Bhutto).

Finalmente, se han descrito también necesidades específicamente masculinas que potencian la corrupción en los hombres. Por ejemplo, una de las causas reconocidas como más generadoras de extorsión y sobornos en la policía de Filipinas es el hecho de que, en una interpretación “latina” de la masculinidad propia de un cuerpo armado,

⁴¹ GOETZ, Anne Marie. *Political Cleaners: How Women are the New Anti-Corruption Force. Does the Evidence Wash?* [en línea]. 2010 [ref. de 20 de abril de 2013]. Disponible en Web: <http://genderandsecurity.researchhub.ssrc.org/political-cleaners-women-as-the-new-anti-corruption-force/attachment>

⁴² FRANK, Björn; LAMBSDORFF, Johann; BOEHM, Frédéric. “Gender and Corruption: Lessons from Laboratory Corruption Experiments”. *European Journal of Development Research*, 2011, vol. 23, p. 59-71

⁴³ ESAREY, Justin; CHIRILLO, Gina. *Fairer Sex? or Purity Myth? Corruption, Gender and Institutional Context*. [en línea]. Agosto 2012 [ref. de 20 de abril de 2013]. Disponible en Web: <http://jee3.web.rice.edu/corruption.pdf>

quizás heredada de la influencia española, se entiende que un policía “como debe ser” ha de tener algún tipo de relación extra-matrimonial estable, cuyo coste de mantenimiento ha de ser cubierto mediante ingresos “extraordinarios”.⁴⁴

Las carencias educativas

El capital humano de un país, expresado como el nivel cultural y educativo de sus ciudadanos, es otro de los factores identificados como limitantes de la corrupción.

Incluso en países donde el nivel de corrupción es bajo, como los Estados Unidos, se ha identificado con claridad que los estados con menor incidencia de corrupción son aquéllos en que el nivel educativo es mayor.⁴⁵

Independientemente de la relación entre educación y desarrollo social y económico, parece claro que en los países con niveles más altos de educación los procedimientos de selección tienden a ser más meritocráticos, dando oportunidades de progreso laboral a los ciudadanos, sin necesidad de recurrir a comportamientos corruptos, a la vez que incrementando la calidad de la administración pública.⁴⁶

Los ciudadanos con un nivel educativo alto tienen, en general, una mayor capacidad para detectar actitudes corruptas, que pueden erosionar el funcionamiento de las instituciones, así como una posición mucho más crítica frente a aquéllas y un mayor compromiso con los valores democráticos⁴⁷.

La inseguridad jurídica

Lo que ha venido en llamarse el “Imperio de la Ley” puede definirse como un sistema, implantado en una sociedad, que cumple cuatro principios básicos⁴⁸:

- I. El gobierno y sus agentes son responsables ante la Ley.
- II. Las leyes son claras, públicas, estables y justas, y protegen los derechos fundamentales de las personas, incluyendo la seguridad y el derecho a la propiedad.
- III. El proceso por el que se establecen, administran y hacen cumplir las leyes es accesible, justo y eficiente.
- IV. La justicia se administra mediante representantes independientes, competentes, éticos y neutrales, en número y con recursos suficientes, reflejando la composición de la sociedad a la que sirven.

⁴⁴ VARONA, Glen. *Police Ethics and Governance*. Saarbrücken, Alemania: Lambert Academic Publishing, 2012.

⁴⁵ GLAESER, Edward; SAKS, Raven. “Corruption in America”. *Journal of Public Economics*, 2006, vol. 90, p. 1053-1072

⁴⁶ RAUCH, James; EVANS, Peter. *Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries*. [en línea]. Marzo 1999 [ref. de 20 de abril de 2013]. Disponible en Web: <http://econpapers.repec.org/paper/cdlucsdec/qt0sb0w38d.htm>

⁴⁷ HAKHVERDIAN, Armen; MAYNE, Quinton. “Institutional Trust, Education and Corruption: A Micro-Macro Interactive Approach”. *The Journal of Politics*, 2012, vol. 74 (3), p. 739-750

⁴⁸ THE WORLD JUSTICE PROJECT. *Rule of Law Index 2012-2013*. [en línea]. Marzo 1999 [ref. de 20 de abril de 2013]. Disponible en Web: <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>

Los miembros de la sociedad, por tanto, confían en las reglas y las cumplen, y tienen también confianza en la policía, en la justicia, así como en el control del crimen y la violencia.

Está ampliamente descrita la relación inversa entre el “Imperio de la Ley” y la corrupción. Cuanto mayor es la inseguridad jurídica, mayor es la tendencia de las personas a solucionar los problemas fuera de la ley, utilizando los medios necesarios.

Si la denuncia de un comportamiento corrupto de un policía, por ejemplo, que reclama un soborno para anular una sanción, va a perderse por el entramado legal generando, además, inseguridad física en el denunciante, lo más seguro es que éste opte por la solución más sencilla y directa, que es aceptar el pago del soborno.

El propio sistema legal también es importante. Se ha descrito que los países con tradición legal inglesa, que para algunos autores es más protectora de los derechos de propiedad, son menos corruptos.⁴⁹

Las restricciones a la libertad de información

La información no es totalmente libre en ningún país del mundo. Existen, por un lado, restricciones de tipo legal, tales como las leyes anti-libelo, los controles sobre contenidos obscenos o determinadas apologías, o la protección de la privacidad; por otro, los medios de información están sujetos a influencias de tipo político o económico, por parte de intereses públicos o privados, que en ocasiones afectan a la información libre más que las propias leyes.

Existen diferencias muy importantes de un país a otro en los niveles de libertad de prensa, que parecen tener una influencia significativa en los correspondientes niveles de corrupción.

Parece evidente que los medios de comunicación pueden llegar a ser una herramienta muy potente para promover la transparencia del gobierno y permitir a los ciudadanos valorar la honestidad de sus gobernantes y su correcta gestión de los recursos públicos. La calidad, honestidad y eficiencia del gobierno deben ser, por tanto, previsiblemente superiores en los países con mayor libertad informativa, lo que debe redundar en un descenso de los niveles de corrupción⁵⁰.

En el caso de la corrupción extorsiva, es decir, el soborno exigido para priorizar una actividad de por sí legal (por ejemplo, la mayor velocidad en un permiso para una empresa), una prensa libre puede servir de plataforma de denuncia para las víctimas de dicha extorsión, que la haga más difícil en el futuro.

Pero donde la prensa libre es más eficiente es en la lucha contra la corrupción *colusiva*, es decir aquella en la que corruptor y corrupto están de acuerdo para realizar una actividad ilegal o contraria al interés público (por ejemplo, la recalificación de un

⁴⁹ USLANER, Eric. *Corruption, Inequality, and the Rule of Law*. New York: Cambridge University Press, 2008.

⁵⁰ FÄRDIGH, Mathias. *Press Freedom and Corruption: One of the Mass Media functions in promoting Quality of Government*. [en línea]. Octubre 2007 [ref. de 22 de abril de 2013]. Disponible en Web: http://mafardigh.files.wordpress.com/2010/10/press_freedom_and_corruption.pdf

terreno, o una adjudicación contractual por parte de un político para favorecer a una empresa constructora). La motivación de los medios de comunicación, si realmente es libre, para investigar y denunciar tales hechos, es evidente, incluso desde el punto de vista del incremento de su audiencia o número de lectores.

Diversos autores han observado una complementariedad entre democracia y libertad de prensa, en la lucha contra la corrupción. En la clásica “ecuación” de la corrupción,

$$\text{Corrupción} = \text{Beneficio corrupto} - \text{Riesgo de denuncia} - \text{Sanción}$$

la prensa libre actuaría aumentando el riesgo de ser denunciado y la democracia actuaría a continuación aumentando la sanción a los políticos corruptos por medio del voto contrario de los electores⁵¹, con el efecto agregado del descenso de la corrupción. Esto hace que la libertad de prensa sea muy eficaz en los países con democracias muy consolidadas y no tanto en aquéllos con democracias de implantación reciente, en que la dirección del voto es algo menos sensible a la percepción por parte de los electores de la honestidad de sus líderes⁵².

2.4. Las claves políticas

El marco institucional, en el que se desarrollan todas las actividades de los ciudadanos, está condicionado por la política. El propio sistema, democrático o no, la separación de poderes, el tamaño y la organización de la administración pública, su gestión de los recursos, su capacidad para mantener la ley y el orden, etc. vienen marcados por la política y sus actores.

Cualquier análisis de la forma e intensidad de la corrupción en un país debe realizarse tomando como base los múltiples aspectos de tipo político que la condicionan.

Las carencias democráticas

Parece fuera de dudas que la democracia es uno de los principales antídotos contra la corrupción. No en vano entre los países con mayor incidencia de corrupción se encuentran la mayoría de estados totalitarios, como Corea del Norte, Birmania o Sudán.

La posibilidad de que los ciudadanos puedan, a través de sus votos, sancionar la deshonestidad de sus gobernantes, y de que éstos vean permanentemente fiscalizada su actuación por la oposición, son sin duda frenos importantes a la corrupción, tanto desde el punto de vista del riesgo de que salgan a la luz las acciones corruptas como de que éstas sean castigadas, al menos con la no-reelección de sus responsables políticos.

⁵¹ KALENBORN, Christine; LESSMANN, Christian. *The Impact of Democracy and Press Freedom on Corruption: Conditionality Matters*. . [en línea]. Agosto 2012 [ref. de 22 de abril de 2013]. Disponible en Web: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2144137

⁵² FÄRDIGH, Mathias; ANDERSSON, Emma; OSCARSSON, Henrik. *Reexamining the Relationship between Press Freedom and Corruption*. [en línea]. Noviembre 2011 [ref. de 22 de abril de 2013]. Disponible en Web: http://www.sahlgrenska.gu.se/digitalAssets/1357/1357841_2011_13_fardigh_andersson_oscarsson.pdf

Sin embargo, la democracia no es la panacea. Algunos defectos de su funcionamiento pueden llegar a hacer, incluso, que el sistema sea el peor, desde el punto de vista de la corrupción. Y un buen ejemplo de ello es que, también entre los países con más corrupción, se encuentran algunos con democracias de reciente implantación, como las ex repúblicas soviéticas de Uzbekistán o Turkmenistán, o incluso la propia Rusia.

El problema puede resumirse como una institucionalización insuficiente del sistema de partidos, que hace muy difícil que la democracia funcione correctamente.

Un sistema de partidos es una institución formada por un conjunto de interacciones de competencia entre partidos, sometidas a unas ciertas normas⁵³. Para que realmente el sistema y los partidos que interactúan a través de él se puedan considerar institucionalizados, es preciso que se cumplan varias condiciones:

En el exterior de los partidos, las reglas de competencia han de ser estables y los partidos han de ser percibidos como un componente legítimo y necesario del proceso democrático.

En su interior, un partido político correctamente institucionalizado debe ser autónomo, independiente de las influencias externas; coherente, con una organización cohesionada y disciplinada, pero tolerante con un cierto grado de disidencia interna; arraigado en un sector de la sociedad, con vínculos fuertes y estables con sus votantes; con un programa claro y diferenciado dirigido a los problemas principales de la sociedad; fuerte desde el punto de vista organizativo y financiero, con estructuras y procedimientos internos claramente definidos, especialmente los utilizados para escoger a sus líderes; y adaptable a las circunstancias cambiantes, en particular a los cambios de liderazgo. Los partidos han de estar por encima de sus líderes, por muy carismáticos que éstos sean⁵⁴.

Los bajos niveles de institucionalización se ponen claramente de manifiesto por la volatilidad electoral, las elevadas tasas de creación y desaparición de partidos, la falta de lealtad de los votantes y la volubilidad de los políticos, expresada en forma de transfuguismo⁵⁵.

Un aspecto especialmente conflictivo y relacionado directamente con la corrupción se refiere a las fuentes de financiación de los partidos, que pueden ser de tres tipos: internas, externas y estatales.

Las fuentes internas de financiación son principalmente las cuotas y aportaciones de sus afiliados o de entidades asociadas. En principio es el tipo de financiación más deseable, siempre y cuando no esté fuertemente desequilibrado por las aportaciones masivas de algunos de sus líderes en cuyo caso se convierten en un medio

⁵³ MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy. "La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina". *Revista de Ciencia Política*, 1995, vol. XVII (1-2), 1995, p.63-101

⁵⁴ EZROW, Natasha. *The Importance of Parties and Party System Institutionalization in New Democracies*. [en línea]. Junio 2011. [ref. de 25 de abril de 2013]. Disponible en Web: http://www.idcr.org.uk/wp-content/uploads/2010/09/06_11.pdf

⁵⁵ HICKEN, Allen. *Party and Party System Institutionalization in the Philippines*. [en línea]. 2009. [ref. de 24 de abril de 2013]. Disponible en Web: <http://philippineculture.ph/filer/Hicken.Philippines.pdf>

instrumental de ambiciones personales (como por ejemplo la preponderancia de Silvio Berlusconi en el partido *Forza Italia*, prácticamente un partido de su propiedad).

La financiación estatal es *a priori* la manera de liberar a los partidos de su dependencia de ingresos procedentes de las otras fuentes. Aunque tampoco está libre de problemas, porque su nivel viene decidido por los propios partidos en el parlamento, lo cual puede llegar a crear adicción y a hacer a los partidos más dependientes del Estado que de sus afiliados. Los votos, asociados directamente con las subvenciones, deben conseguirse a toda costa, acercándose a la opinión de la mayoría de la población aún a costa de alejarse de la de sus miembros. La democracia puede pasar a ser una democracia de audiencias, en lugar de una democracia de partidos.

De todas formas, la financiación externa es, con diferencia, la más conflictiva. Cuando se recibe dinero de organizaciones privadas o individuos, es evidente que éstos esperan un retorno a sus donaciones. Los donantes, que en la mayoría de los casos se mantienen en el anonimato, pueden tratarse de grandes empresas o sectores, que esperan un trato de favor, o directamente de representantes del crimen organizado⁵⁶.

La descentralización

En la década de los 80 se inició una tendencia mundial hacia la descentralización, como una posible solución a los problemas de crecimiento de los países en desarrollo, en especial a sus ineficientes burocracias centralizadas, y también para atender a las presiones crecientes de la sociedad civil y los políticos locales en el sentido de participar en mayor medida del poder de decisión y los recursos.

La forma e intensidad de la descentralización presenta una enorme heterogeneidad entre los diversos países del mundo, incluso con características políticas o económicas afines. Puede ser de tipo fiscal, administrativo o político⁵⁷ y puede extenderse a través de un número diverso de niveles (regional, provincial, comarcal, local, etc.) y con diferentes intensidades de transferencia de autoridad y recursos.

Numerosos autores han estudiado la asociación de descentralización y corrupción, con resultados aparentemente contradictorios, fuertemente dependientes del contexto socio-económico y del área geográfica.

Por una parte, en tanto que la descentralización representa un acercamiento del gobierno a las personas, aproximando a éstas la responsabilidad política y aumentando su visibilidad de la administración pública, debería tener un efecto negativo sobre la corrupción⁵⁸. Por otra, si los factores de producción tienen movilidad

⁵⁶ WILLIAMS, Robert. *Aspects of Party Finance and Political Corruption*. [en línea]. 2000. [ref. de 24 de abril de 2013]. Disponible en Web: <http://www.palgrave.com/pdfs/0333739868.pdf>

⁵⁷ SCHNEIDER, Aaron. "Decentralization: Conceptualization and Measurement". *Studies in Comparative International Development*, 2003, vol. 38 (3), p. 32-56

⁵⁸ IVANYNA, Maksym; SHAH, Anwar. *Decentralization (localization) and Corruption: New Cross-Country Evidence*. [en línea]. Mayo 2010. [ref. de 29 de abril de 2013]. Disponible en Web: <http://www.ieb.ub.edu/aplicacio/fitxers/WS11Ivanyna.pdf>

entre jurisdicciones, pudiéndose trasladar hacia las que tengan mejor gobernanza, se establece una competencia entre aquéllas, que reduce la corrupción⁵⁹.

No obstante, en general, las autoridades locales tienen un mayor nivel de discrecionalidad que las nacionales y además es mayor la probabilidad de que estén sujetas a las presiones de los grupos de interés locales. El efecto positivo o negativo de la descentralización, en relación con la corrupción, está muy relacionado con la “captura” de los burócratas locales por los grupos de intereses especiales⁶⁰.

La ineficiencia y sobredimensión de la administración pública

Unos servicios públicos de calidad generan en los ciudadanos un sentimiento de lealtad hacia la sociedad que es uno de los mejores antídotos contra la corrupción. Un buen ejemplo son los países escandinavos, en los que la calidad de las infraestructuras públicas, de la sanidad, la educación, la atención a los más necesitados, etc. es máxima, a la vez que los niveles de corrupción son mínimos.

Por el contrario, la ineficiencia del gobierno en la gestión del gasto público, o en la formulación de políticas que hagan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, o en la credibilidad del gobierno en su cumplimiento, crea en éstos un sentimiento de desafección que induce a la permisividad con la corrupción⁶¹.

Algunos autores han asociado la ineficiencia con la corrupción a través de una sobredimensión de la administración pública. Aparentemente, una mayor intervención del Estado en la sociedad, en principio con el objetivo de solucionar las deficiencias del mercado, puede dar mayores oportunidades a la aparición de conductas corruptas. Sin embargo, esa hipótesis está en contradicción con el hecho de que en los países escandinavos la presión fiscal y el gasto público superan el 50 % de la generación de riqueza, porcentaje muy superior al de los países del Tercer Mundo, en que la corrupción es mucho mayor.

El efecto de la mayor dimensión de la administración pública parece ser negativo en los países con un nivel democrático bajo; por el contrario, cuando éste es alto, una intervención mayor del Estado, solucionando las deficiencias comentadas, aumenta el sentido de pertenencia en los ciudadanos y disminuye la corrupción⁶².

⁵⁹ BARDHAN, Pranab; MOOKHERJEE, Dilip. *Decentralization, Corruption And Government Accountability: An Overview*. [en línea]. Junio 2005. [ref. de 29 de abril de 2013]. Disponible en Web:

<http://emlab.berkeley.edu/users/webfac/bardhan/papers/BardhanDecentCorruption.pdf>

⁶⁰ FJELDSTAD, Odd-Helge. *Decentralisation and corruption. A review of the literature*. [en línea]. 2004. [ref. de 29 de abril de 2013]. Disponible en Web:

<http://bora.cmi.no/dspace/bitstream/10202/130/1/Working%20paper%20WP%202004-10.pdf>

⁶¹ KAPOOR, Mudit; RAVI, Shamika. *Determinants of Corruption: Government Effectiveness vs. Cultural Norms*. [en línea]. Julio 2009. [ref. de 28 de abril de 2013]. Disponible en Web:

http://www.isid.ac.in/~pu/conference/dec_10_conf/Papers/ShamikaRavi.pdf

⁶² KOTERA, Go; OKADA, Keisuke; SAMRETH, Sovannroeun. *A study on the relationship between corruption and government size: the role of democracy*. [en línea]. Septiembre 2010. [ref. de 28 de abril de 2013]. Disponible en Web: http://mpr.ub.uni-muenchen.de/25015/1/MPRA_paper_25015.pdf

Los laberintos de la burocracia

Se entiende por regulación el conjunto de normas que organizan y limitan los actos y las conductas de los individuos y las organizaciones, estableciendo de forma precisa los procedimientos, las formalidades y las sanciones, en determinadas materias, con el objetivo general del bien común⁶³.

Las sociedades más liberales limitan las regulaciones a las materias más importantes, como el control de la población (identidad, nacimientos, defunciones, estado civil), la seguridad (procesos o materiales peligrosos, estándares de construcción, zonas de acceso restringido), la salud pública (normativas sobre productos como alimentos o fármacos), la protección del medio ambiente (contaminación, residuos, consumo de recursos naturales) o contratos de determinadas naturalezas (trabajo, finanzas, comercio, etc.).

Sin embargo, otras sociedades extienden las regulaciones a muchas otras materias incorporando, en muchos casos, una complejidad extraordinaria en temas de escasa relevancia para el bien común.

Los costes asociados con dicha complejidad, que deben soportar ciudadanos y empresas, junto con la discrecionalidad de los funcionarios en la interpretación de las normas, así como la falta de control derivada de la propia complejidad, abren la puerta a otras alternativas que permitan salvar dichas dificultades, mediadas por la corrupción.

Entre las regulaciones típicamente generadoras de prácticas corruptas están las que regulan el paso de mercancías a través de las aduanas, el cumplimiento de las obligaciones fiscales, los permisos de construcción, las licencias operativas de obligado cumplimiento para las empresas, o el acceso a los servicios públicos como el agua o la electricidad a través de contratos.

Las administraciones públicas con alta calidad reguladora tienen como objetivo permanente la sencillez, teniendo en cuenta el impacto de las normativas, las posibles alternativas, y la transparencia y claridad de las normas y procedimientos. Por ejemplo, en países como Suecia, el uso de un lenguaje sencillo viene establecido por ley; otros como Australia o Vietnam tienen programas ambiciosos de simplificación o eliminación de procedimientos innecesarios⁶⁴.

El esfuerzo por la sencillez administrativa no es igual en todos sitios. Por ejemplo, en un barrio céntrico de Manila, destinado a residencia y oficinas, el espacio destinado a éstas dentro de las casas no puede superar el 30 % del espacio total, lo que resulta prácticamente imposible de cumplir y que, sin embargo, debe justificarse año a año y ser comprobado por el correspondiente funcionario, más predispuesto a hacer la vista gorda a la hora de medir las superficies, si la compensación es adecuada.

⁶³ VILLARREAL, Roberto. *Regulatory Quality Improvements for Preventing Corruption in Public Administration: a Capacity Building Perspective*. [en línea]. 2012. [ref. de 27 de abril de 2013]. Disponible en Web: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan049594.pdf>

⁶⁴ OCDE. *Regulatory policy: improving governance*. [en línea]. Julio 2012. [ref. de 27 de abril de 2013]. Disponible en Web: <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/49256979.pdf>

En Italia, los requisitos y la documentación exigidos para la participación en los concursos públicos de suministro de los centros sanitarios son tan complejos, que en la mayoría de los casos la imposibilidad de su cumplimiento permite al decisor eliminar a candidatos no deseados.

Las oportunidades para la corrupción en los países con baja calidad reguladora son infinitas.

El fracaso total de la política: la violencia armada

La violencia armada, en su forma extrema de guerra civil, o parcial de insurgencia o terrorismo, es probablemente la peor calamidad que una sociedad puede sufrir, no solamente por el drama de la propia violencia en sí misma, sino por los daños de todo tipo que induce, entre ellos la corrupción, cuyos efectos suelen prolongarse incluso años después de que se detenga la violencia.

No es casualidad que dos de los tres países que, junto con Corea del Norte, encabezan el ranking mundial de la corrupción, Sudán y Afganistán, hayan sido escenario de conflictos armados recientes, o que Libia, que sufrió en 2011 una cruenta guerra civil, haya retrocedido, entre 2008 y 2011, 42 puestos en dicho ranking⁶⁵.

Por una parte aparece la corrupción ligada directamente a la actividad bélica, como por ejemplo el contrabando de armas, hecho posible a través del soborno a policías y funcionarios de aduanas.

Por otra, el aumento de las actividades de control realizadas por personal armado (policía y ejército), en muchos países poco disciplinado y considerado como especialmente corrupto, generaliza la extorsión y el soborno en relación, por ejemplo, con las restricciones en el movimiento de personas y mercancías⁶⁶.

En muchos casos, la afluencia masiva de suministros humanitarios, en zonas en que la infraestructura administrativa es muy deficitaria, suele generar una corrupción generalizada en la distribución de la ayuda. Dos tercios de la ayuda humanitaria a Afganistán quedan fuera del control del gobierno, debido a su propia incapacidad y a la corrupción⁶⁷.

Un aspecto de extraordinaria importancia, en los países con actividades guerrilleras en zonas rurales, es la aparición de fuerzas paramilitares, en algunos casos auténticos ejércitos privados que defienden los intereses de los terratenientes, como por ejemplo las “autodefensas” de Colombia o los “señores de la guerra” de Afganistán, cuya

⁶⁵ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Loc. Cit.*

⁶⁶ ADVING, Jens Christopher. *Corruption and Armed Conflicts: Some Stirring Around in the Governance Soup*. . [en línea]. 2007. [ref. de 28 de abril de 2013]. Disponible en Web: <http://english.nupi.no/Publications/Working-Papers/2007/Corruption-and-Armed-Con-icts-Some-Stirring-Around-in-the-Governance-Soup>

⁶⁷ WALDMAN, Matt. *Aid Effectiveness in Afghanistan*. . [en línea]. Marzo 2008. [ref. de 28 de abril de 2013]. Disponible en Web: <http://www.oxfam.org.nz/sites/default/files/reports/ACBAR%20Aid%20Effectiveness%20Paper.pdf>

existencia es posible gracias a la tolerancia, en muchos casos interesada, de las autoridades locales, y cuya financiación suele proceder de actividades corruptas⁶⁸.

2.5. ¿Cómo se miden la corrupción y los factores que la condicionan?

De entre las diversas formas de delincuencia que una sociedad tiene que soportar, probablemente la corrupción es la más difícil de valorar, por su carácter clandestino, sistémico, polifacético y en muchos casos colusivo, es decir, que las dos partes implicadas se benefician del perjuicio, a veces alejado en el tiempo, de un tercero, que es la sociedad en general.

Resulta obvio que mediciones tales como el número de casos de corrupción en proceso judicial, no son válidas para evaluar la incidencia y dimensiones del problema, sino solamente, en cierto modo, la eficacia de los medios de denuncia y represión. Sin embargo, el propio carácter generalizado del problema da validez a los métodos basados en las encuestas de opinión, dirigidas a las partes más directamente perjudicadas por el problema, como son las empresas, inversores o ciudadanos en general.

El indicador de corrupción más generalmente aceptado es el Índice de Percepción de la Corrupción⁶⁹, publicado anualmente por la organización *Transparency International*, que es un índice compuesto obtenido a partir de resultados procedentes de diversas instituciones reconocidas, tales como el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo, *Freedom House*, o la *Bertelsmann Stiftung*, entre otros. Dicho indicador ofrece datos disponibles desde 1995 (aunque los cambios metodológicos invalidan las series históricas) y que en 2012 cubren un total de 176 países. Aunque existen algunos otros indicadores, como por ejemplo el *Control of Corruption Indicator* del Banco Mundial⁷⁰, la gran mayoría de publicaciones sobre la corrupción utilizan el índice antes mencionado.

Existen indicadores para casi todas las variables que pueden condicionar la incidencia de la corrupción, publicados año a año para la mayoría de países del mundo. En el Anexo I aparecen los factores mencionados en los apartados anteriores, los correspondientes indicadores utilizados en este estudio y sus fuentes. En los Anexos II y III aparecen clasificados los 165 países más poblados del mundo según la posición (en percentil) que ocupan en cada uno de dichos indicadores generales y en los específicos de la calidad democrática, respectivamente.

⁶⁸ TIERNEY, John F. *Warlord, Inc. Extortion and Corruption Along the U.S. Supply Chain in Afghanistan*. [en línea]. Junio 2010. [ref. de 28 de abril de 2013]. Disponible en Web: http://www.cbsnews.com/htdocs/pdf/HNT_Report.pdf

⁶⁹ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *What is the Corruption Perception Index?* [en línea]. 2013. [ref. de 1 de mayo de 2013]. Disponible en Web: http://cpi.transparency.org/cpi2012/in_detail/#myAnchor1

⁷⁰ WORLD BANK. *Worldwide Governance Indicators. Control of Corruption*. [en línea]. 2013. [ref. de 1 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/cc.pdf>

2.6. ¿Se puede llegar a predecir la corrupción?

Existen en la bibliografía numerosos ejemplos de estudios que analizan los diversos factores que condicionan la corrupción, utilizando como muestra un número grande de países, y que buscan establecer correlaciones entre sus indicadores y los de la corrupción, con el objetivo de averiguar cuáles de esos factores son especialmente importantes y en qué condiciones.

El objetivo final de esos estudios es llegar a predecir qué medidas preventivas o correctivas pueden, actuando sobre dichos factores, ser eficaces en la lucha contra la corrupción.

Sin embargo, todos esos estudios, que continúan en la actualidad, se encuentran con dificultades prácticamente insalvables a la hora de extraer conclusiones generales que puedan ser realmente de utilidad, sin olvidar que, por muy buena que sea la correlación entre dos variables, ello no implica que entre ellas exista una relación de causa – efecto.

Por una parte, muchas de las variables que aparecen en la bibliografía y que en su mayor parte se han comentado en los apartados anteriores, a pesar de ser diferentes están interrelacionadas. Por ejemplo, la eficiencia de la administración pública, entendida como su capacidad para lograr un control y un rendimiento adecuados de los recursos que obtiene de los ciudadanos, es un concepto distinto de la calidad reguladora, entendida como la sencillez y claridad de los procesos burocráticos. Las deficiencias en ambas pueden generar corrupción por vías diferentes: en el primer caso por la falta de control y la desafección de los ciudadanos, en el segundo por la discrecionalidad que genera en los funcionarios la burocracia de baja calidad. No obstante, es obvio que ambas variables se relacionan y que los países con alta calidad reguladora son también los más eficientes a la hora de administrar los recursos públicos.

Por otra parte, bastantes variables se realimentan con la corrupción, generando círculos viciosos. Por ejemplo, el nepotismo aleja a los mejores de los cargos de responsabilidad en la administración pública, reduciendo su eficiencia y generando más corrupción.

Aunque muchas de estas dificultades pueden superarse mediante tratamientos estadísticos de una cierta complejidad, existen otras inherentes a la propia diversidad que hacen muy difícil extraer conclusiones. Resulta obvio que el fraccionamiento etnolingüístico de Suiza, o la falta de transparencia informativa en Singapur no generan niveles importantes de corrupción en dichos países, como sí parecen hacerlo en muchos otros.

A pesar de todo ello, algunos estudios llegan a conclusiones tan concretas como que Venezuela, un país de una riqueza petrolífera inmensa, mejoraría su posición en el ranking de corrupción en 138 posiciones y hubiera registrado un crecimiento económico promedio anual de 1,8 % más, si hubiera abierto su economía y fortalecido

sus instituciones de la misma manera que Chile, un país también extraordinariamente rico en recursos naturales pero con un nivel de corrupción muy inferior⁷¹.

Pero la gran mayoría de trabajos indican que los resultados han de ser interpretados con mucha precaución y que no debe dejarse de lado la posibilidad de que existan factores, específicos de un país determinado, que hayan pasado desapercibidos en dichos estudios plurinacionales, y resulten de una importancia decisiva.

2.7. La importancia de explorar los orígenes

Sin desdeñar la utilidad de los estudios mencionados, que dan mucha orientación acerca de cuáles son los factores principales que hay que analizar, resulta evidente que el estudio de la corrupción en un país concreto requiere un análisis en una profundidad mucho mayor, que no desprecie ninguna de las variables, por insignificante que parezca, y que tenga especialmente en cuenta sus interacciones, en el contexto y en el momento concreto en que se producen.

El análisis histórico de todas esas variables, de los motivos por los cuales han evolucionado de la forma en que lo han hecho, y del momento en que esa evolución se ha producido, es fundamental para entender sus consecuencias. Puede no ser lo mismo, por ejemplo, a efectos de la corrupción generada, que un determinado país acceda a la democracia en un período expansivo de la economía mundial, con fuerte demanda de materias primas, como sucedió con Rusia (que ocupa el lugar 127 en el ranking de corrupción de 2012, de un total de 167 países), o que suceda lo contrario; o que en el momento clave de acceder un país a la independencia aparezca, o no, un líder que genere confianza y honestidad en sus ciudadanos, como sucedió en Botswana, una ex colonia británica que, a pesar de su extrema pobreza en dicho momento, en 1966, ha pasado a ser el país con mejor *rating* crediticio de África y a ocupar un lugar privilegiado (número 28) en el ranking de corrupción mencionado, muy por delante de otros mucho más desarrollados, como Italia o Corea del Sur.

Y dentro de ese análisis, no puede dejarse de lado el hecho de que una gran mayoría de los países con mayores índices de corrupción son antiguas colonias que accedieron a la independencia en el siglo XX y cuyas circunstancias actuales solamente se pueden comprender desde el estudio del período colonial y del proceso de descolonización, que en la mayoría de los casos han modelado de manera decisiva la realidad actual de dichos países.

⁷¹ LEITE, Carlos; WEIDMANN, Jens. *Loc. Cit.*

3. EL CASO DE FILIPINAS

En los años 60, Filipinas era la segunda economía del Pacífico Asiático, precedida únicamente por Japón. Tras su independencia de Estados Unidos, en 1946, era considerada como el escaparate de la democracia y posiblemente el país con mejores perspectivas de desarrollo en todo el área.

Uno de los mejores aliados militares de los Estados Unidos en la zona, con las mayores bases aérea y naval norteamericanas en Asia, fundamentales durante la guerra de Vietnam; con un trato comercial privilegiado, con exenciones arancelarias específicas para productos como el azúcar; y con una población joven y en fuerte expansión, todo hacía prever que Filipinas iba a alcanzar con rapidez cotas de desarrollo comparables a las de su vecino nipón.

Medio siglo más tarde, no solamente ese desarrollo no se ha producido en absoluto, habiéndose visto superado por la mayoría de países de la zona, como Corea, Tailandia, Malasia, etc. sino que Filipinas se ha visto relegado a la cola de prácticamente todos los indicadores de calidad de vida y desarrollo humano.

Solamente hay dos clasificaciones en las que Filipinas está a la cabeza de los países del área: la de desastres naturales, que sistemáticamente castigan al país en forma de terremotos, tifones o erupciones volcánicas, y la de la corrupción, que lo hace en forma de violencia extrema, de políticos desaprensivos y de un drenaje continuo y sistemático de los recursos públicos, que mantienen al país inmerso en el subdesarrollo⁷².

¿Qué ha podido pasar para que la democracia más antigua de Asia, que presenta unos excelentes indicadores de educación y de libertades, punteros entre los países emergentes, se encuentre inmerso en la corrupción, con el lamentable record de tener sus dos últimos presidentes de la República condenados y encarcelados por fraude electoral y malversación de fondos públicos?

Evidentemente, la respuesta no es fácil dada la extraordinaria complejidad del problema. Sin embargo Filipinas es un país que presenta una serie de peculiaridades, la mayoría de ellas heredadas de sus períodos coloniales, que hacen de este país un caso prácticamente único y que ayudan a desentrañar una parte importante del enigma.

3.1. Cuatro casos paradigmáticos de corrupción

La historia reciente de Filipinas ofrece múltiples ejemplos de la corrupción, en todas sus variantes: desde la pequeña corrupción, en el día a día de la administración pública, soportada con resignación y asumida por la población, hasta la apropiación escandalosa de los fondos públicos por las élites dominantes, pasando por el fraude

⁷² CARLOS, Clarita; LALATA, Dennis. *Democratic Deficits in the Philippines: What Is to be Done?* [en línea]. 2010. [ref. de 3 de mayo de 2013]. Disponible en Web: http://www.kas.de/wf/doc/kas_21327-1522-1-30.pdf?110126063417

electoral y el tráfico de influencias entre los políticos y sus compinches. Cuatro ejemplos recientes pueden ayudar a ilustrar algunas de estas variantes.

Fraude electoral y violencia. Maguindanao, la mayor masacre de la historia del periodismo

El 23 de noviembre de 2009, Esmael Mangudadatu presentaba su candidatura a las elecciones, a celebrar en 2010, para el cargo de gobernador de Maguindanao, una provincia de la región autónoma de Mindanao, la isla principal al sur de Filipinas. Es una zona abundante en jungla, con plantaciones de arroz, coco y maíz.

Esa candidatura representaba una amenaza sin precedentes para el clan de los Ampatuan, una familia musulmana que, desde los años 80, había ido consolidando progresivamente su poder sobre la seguridad y la vida política y comercial de Maguindanao.

Andal Ampatuan Sr. el patriarca del clan, había sido elegido gobernador en 2001 y reelegido sin oposición en 2004 y 2007, y muchos de sus familiares ocupaban cargos de responsabilidad en municipios y otras entidades públicas de la provincia. En particular, uno de sus hijos, Zaldy, había sido nombrado gobernador de la Región Autónoma de Mindanao Musulmán, y otro, Andal Jr. era el alcalde del municipio vecino de Shariff Aguak, lugar de presentación de las candidaturas, y el candidato del clan para sustituir a su padre como gobernador de la provincia, una vez completado por éste el máximo de tres mandatos previsto por la ley⁷³.

La candidatura de Mangudadatu era tan significativa que un convoy de periodistas, acompañados por algunos seguidores del candidato, se dirigía a Shariff Aguak, para cubrir en directo la noticia de la presentación. El convoy no llegó a su destino, porque ya cerca del mismo fue interceptado por un grupo de unos 100 hombres armados, supuestamente dirigidos por Andal Jr., que los asesinó y enterró junto con sus vehículos, en unas fosas excavadas dos días antes de la emboscada. Un total de 57 víctimas, de los cuales 32



Memorial de la masacre de Maguindanao

⁷³ HUMAN RIGHTS WATCH. "They own the People". *The Ampatuans, State-Backed Militias, and Killings in the Southern Philippines*. [en línea]. Noviembre 2010. [ref. de 5 de mayo de 2013]. Disponible en Web: http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/philippines1110W_1.pdf

periodistas, en lo que se ha convertido en la mayor masacre de la historia del periodismo⁷⁴.

Los Ampatuan eran, desde hacía tiempo, amigos personales de Gloria Macapagal-Arroyo, Presidenta de la República, que había sido elegida en 2001 en sustitución del anterior presidente, Joseph Estrada, acusado de corrupción, y reelegida en 2004 para un segundo mandato. Gloria Macapagal visitaba con frecuencia la zona, para encontrarse con su amigo el *datu*⁷⁵ Andal Sr., a quien trataba como *ama* (padre en el lenguaje local).

La isla de Mindanao, en general, y la provincia de Maguindanao, en particular, había sido el escenario, durante décadas, de la lucha armada entre el Frente Moro de Liberación, un grupo insurgente musulmán defensor de la independencia de la región, y el ejército filipino. Con el beneplácito del gobierno, las familias terratenientes de la zona fueron desarrollando fuerzas paramilitares de autodefensa, que colaboraban con el ejército contra la insurgencia.

El clan Ampatuan era el principal aliado del gobierno filipino en la zona. En las décadas anteriores, la colaboración era tan estrecha que incluso era habitual el intercambio de armas entre el ejército y la milicia privada del clan. En especial durante la administración de Gloria Macapagal, las fuerzas privadas del clan Ampatuan experimentaron una fuerte expansión, alcanzando unos 5.000 efectivos, dotados de

armamento semi-pesado, como morteros, bazookas y ametralladoras⁷⁶.



Protestas contra Gloria Macapagal

Por su parte, Gloria Macapagal, había ganado las elecciones presidenciales de 2004, con un porcentaje en torno al 40 % de los votos y un escaso margen sobre su principal opositor, Fernando Poe, que obtuvo el 36,5 %. Sin embargo, en la Región Autónoma de Mindanao consiguió un sorprendente 61,9 % de los votos, que llegaron al 69,9 % en la provincia de Maguindanao⁷⁷. En varios

⁷⁴ COMMITTEE TO PROTECT JOURNALISTS. *Maguindanao death toll worst for press in recent history*. [en línea]. Noviembre 2009. [ref. de 5 de mayo de 2013]. Disponible en Web:

<http://cpi.org/2009/11/maguindanao-death-toll-worst-for-press-in-recent-h.php>

⁷⁵ *Datu* es el calificativo dado en Filipinas, desde la antigüedad, a los jefes de las comunidades.

⁷⁶ GRABOWSKI, Maïke. *Dossier on the Occasion of the 2nd Anniversary of the Maguindanao Massacre*. . [en línea]. 2011. [ref. de 5 de mayo de 2013]. Disponible en Web:

http://www.asienhaus.de/menschenrechte-philippinen/tl_files/aktionsbuendnis/dokumente/eigene%20Publikationen/DossierMaguindanaoMassaker%20ENGLISH.pdf

⁷⁷ VERZOLA, Roberto. "The True Results of the 2004 Philippine Presidential Election Base don NAMFREL Tally". *Philippine Journal of Third World Studies*, 2004, vol. 19(2), p. 92-118

municipios de la zona, entre otros en Ampatuan, obtuvo el 100 % de los votos.

Andal Jr. fue acusado de asesinato, encarcelado, y está pendiente de un largo proceso judicial actualmente en curso; Gloria Macapagal está imputada por fraude electoral y malversación de fondos⁷⁸.

Corrupción en forma de fraude electoral, violencia e insurgencia armada confluyen en este ejemplo, quizás el más significativo de la historia reciente de Filipinas.

Apropiación de fondos públicos y élites locales: del banco del coco a la fábrica de cerveza

El 29 de Junio de 2012, Eduardo Cojuangco, tío del actual presidente de la República, Benigno Aquino III, vendía por 37.000 millones de pesos (aproximadamente 700 millones de euros) su paquete del 17,4 % de las acciones de la *San Miguel Corporation*⁷⁹, originalmente una pequeña fábrica de cerveza, fundada en 1890, todavía bajo el dominio colonial español, transformada en la actualidad en uno de los mayores holdings empresariales de Asia. Se consumaba así el que ha sido calificado como el mayor fraude de la historia de Filipinas.



Agricultores del coco

Un año antes, el 12 Abril de 2011, el Tribunal Supremo de Filipinas reconocía, en una decisión inapelable, la propiedad de esas acciones de Eduardo Cojuangco, dando por finalizadas tres décadas de batallas judiciales⁸⁰.

La historia comenzó, al inicio de la segunda mitad del siglo XX, con los privilegios arancelarios sobre determinados productos agrícolas, que el gobierno de Estados Unidos concedió a las Filipinas, dentro de su

política de relaciones de amistad y cooperación, al concederle la independencia. En particular, el acceso protegido al mercado americano del coco y sus derivados, especialmente el aceite de copra, convirtió a Filipinas en el primer exportador mundial de dichos productos.

⁷⁸ WHALEY, Floyd. *Philippines Ex-President Is Arrested in Hospital on New Charges*. The New York Times. Asia Pacific. [en línea]. Octubre 2012. [ref. de 5 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://www.nytimes.com/2012/10/05/world/asia/philippines-ex-president-arrested-in-hospital-on-new-charges.html?ref=gloriamacapagalarroyo&r=0>

⁷⁹ SABILLO, Angeli. "Cojuangco hands over San Miguel to Ang, sells 14.7 % share for P37B". *The Philippine Online Chronicles*, [en línea]. Junio 2012. [ref. de 3 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://thepoc.net/breaking-news/business/16348-cojuangco-hands-over-san-miguel-to-ang-sells-147-share-for-p37b.html>

⁸⁰ DEL MUNDO, Fernando. "Supreme Court slams door on coconut farmers". *Philippine Daily Inquirer*. [en línea]. Marzo 2012. [ref. de 4 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://newsinfo.inquirer.net/168685/supreme-court-slams-door-on-coconut-farmers>

Sin embargo, la riqueza generada por esa expansión comercial no era compartida por los 2,5 millones de campesinos filipinos que dependían de dicho cultivo para sobrevivir. Forzados a la competitividad por las élites terratenientes, permanecían inmersos en la pobreza y ahogados por los créditos abusivos.

En 1971, bajo la presidencia de Ferdinand Marcos, con la aparente buena intención de solucionar los problemas de los campesinos, el gobierno filipino estableció un impuesto sobre el aceite de copra, con cuya recaudación se constituyó una compañía, la *Coconut Investment Company*, teóricamente controlada por la Federación de Productores de Cocos de Filipinas, y cuyo objetivo era el establecimiento de subsidios a los consumidores locales, el desarrollo de semillas, el control de la industria del molido y la financiación de los agricultores a tipos de interés reducidos⁸¹.

Para llevar a cabo esos objetivos, La *Philippine Coconut Authority* decidió adquirir un banco, el *First United Bank*, convirtiéndolo en el *United Coconut Planters Bank*, todavía existente en la actualidad. Dicho banco era propiedad de José Cojuangco, un rico terrateniente, amigo personal del presidente Marcos; la operación de compraventa, realizada a un valor muy por encima del de mercado, la intermedió el sobrino de aquél, Eduardo *Danding* Cojuangco, que fue recompensado por su gestión con acciones del nuevo banco.

En 1983, cuando el régimen dictatorial de Marcos estaba ya al borde del colapso, Eduardo Cojuangco decidió utilizar sus acciones y créditos privilegiados del banco, que presidía, para adquirir, a título personal, las acciones de la *San Miguel Corporation*, por una parte descapitalizando el banco de los agricultores del coco y por otra convirtiéndose en el accionista mayoritario y presidente de la compañía, cargo que ha mantenido hasta el año 2012.

Desde la caída de Ferdinand Marcos, en 1986, y el acceso a la presidencia de Cory Aquino, prima de Eduardo Cojuangco, pero enfrentada con éste, los intentos de los agricultores de recuperar su dinero por vía judicial han sido tan continuos como infructuosos, terminando con la reciente decisión del Tribunal Supremo.

Un caso aparentemente claro de tráfico de influencias y malversación de fondos públicos, con la complicidad del presidente de la República y la élite terrateniente, que no ha sido entendido así por la justicia filipina.

Malversación de fondos y tráfico de influencias: paradas de autobús, pistas de baloncesto y el barril de tocino.

Uno de las primeras cosas que llaman la atención a cualquier visitante en Filipinas son los *jeepneys*, los pequeños autobuses desbordantes de color y metales brillantes, que originalmente fueron una adaptación de los viejos jeeps americanos de la 2ª Guerra Mundial y que circulan abarrotados por las calles y carreteras del país. Pero en algunas provincias, casi tan llamativa como los propios autobuses resulta ser la

⁸¹ HESSELBEIN, Gabi. *Patterns of Resource Mobilisation and the Underlying Elite Bargain: Drivers of State Stability or State Fragility*. [en línea]. Julio 2011. [ref. de 4 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=136067>

ubicuidad de las marquesinas construidas en sus paradas, en forma de pequeñas fortalezas, que exhiben en grandes carteles las imágenes de los políticos que han hecho posible su construcción. Lo mismo sucede con las omnipresentes pistas de baloncesto, salas polivalentes en las aldeas y otras obras públicas de dudosa utilidad que, si hubiera que hacer caso de los nombres con que han sido bautizadas, parecen



Publicidad del Clan Cagas. Davao del Sur

salidas del bolsillo de unos políticos altruistas⁸². Demasiado cemento, en apariencia, para un país con una necesidad extrema, por ejemplo, de sistemas de potabilización, irrigación, drenaje para la prevención de inundaciones, etc.

Todas esas obras no han sido financiadas por la

generosidad de los políticos sino por el

denominado Fondo Prioritario de Asistencia al Desarrollo (PDAF), conocido coloquialmente como *pork barrel* (barril de tocino).

El *pork barrel* es un producto genuinamente norteamericano cuyo origen se remonta a varios siglos atrás, a los tiempos de George Washington, que en 1790 promovió activamente un gasto excepcional extra-presupuestario destinado a la construcción de un faro en Maine⁸³. Se trata de fondos públicos, de uso discrecional por parte del presidente, que en teoría deben destinarse a atender necesidades urgentes, normalmente de pequeña entidad económica, que no vienen cubiertos por los correspondientes presupuestos aprobados por el Parlamento.

Su particular denominación se relaciona con la práctica, anterior a la Guerra Civil Americana, de distribuir entre los esclavos de las plantaciones cerdo en salazón contenido en grandes barriles, lo que provocaba entre aquéllos tumultos para conseguir la máxima cantidad posible. De la misma manera, los políticos americanos parecían salir en estampida para lograr asignaciones de dichos fondos presidenciales para sus correspondientes distritos electorales⁸⁴. El *pork barrel* sigue estando fuertemente cuestionado en Estados Unidos, asociado con proyectos multimillonarios,

⁸² ELLIOT, Gary. *Philippine Institutions of Graft*. [en línea]. Diciembre 2007. [ref. de 8 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://suite101.com/article/institutionalized-corruption-a44565>

⁸³ McELROY, Wendy. *Pork-Barrel Spending: The History of Lipsticking Pigs*. [en línea]. Enero 2013. [ref. de 8 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://fff.org/explore-freedom/article/pork-barrel-spending-the-history-of-lipsticking-pigs/>

⁸⁴ NOGRALES, Prospero; LAGMAN, Edcel. *Understanding the "Pork Barrel"*. [en línea]. [ref. de 8 de mayo de 2013]. Disponible en Web: http://www.congress.gov.ph/pdaf/news/pork_barrel.pdf

como el del *Bridge to Nowhere* de Alaska, de dudosa utilidad y con un fuerte trasfondo de corrupción política⁸⁵.

En Filipinas el uso de estos fondos data de los años 30, todavía durante la ocupación colonial americana. Estaban destinados originalmente a pequeñas obras de infraestructura local, tales como electrificación, potabilización, drenaje, irrigación, gestión de bosques, caminos, pasarelas, vivienda, etc.

Tras la revolución EDSA⁸⁶, que acabó con la dictadura de Ferdinand Marcos, y con objeto de evitar agravios comparativos entre las diferentes zonas del país, el 8º Congreso (1987-1992) decidió repartir por igual las asignaciones entre todos los senadores y congresistas, que deberían proponer el uso de esos fondos en proyectos, lógicamente correspondientes a los distritos por los que habían sido escogidos y dentro de las áreas temáticas comentadas. No obstante, la liberación final de los fondos seguía estando en manos del presidente de la República.

El *pork barrel*, a pesar de la fuerte polémica que genera a su alrededor, continúa en la actualidad. El presupuesto de la república de Filipinas para 2013 contempla un *pork barrel* de 24.890 millones de pesos (unos 467 millones de euros) asignados a razón de 70 y 200 millones de pesos para cada diputado y senador, respectivamente⁸⁷.

Lo que en teoría debería ser un recurso destinado a cubrir las necesidades urgentes de una población mayoritariamente sumida en la pobreza, se ha convertido en una doble fuente de corrupción: malversación de fondos y tráfico de influencias políticas.

Por una parte, a pesar de los teóricos controles por los que debe pasar la aplicación de estos fondos, lo habitual es que a la hora de proponer las inversiones, los políticos prioricen a las empresas controladas por sus familiares o aliados. Lo normal es, además, que los presupuestos se hinchen significativamente, o que el “pastel” se reparta entre las partes implicadas en su gestión, control y realización, incluyendo en ocasiones al propio diputado o senador⁸⁸, lo cual repercute gravemente en la calidad de las infraestructuras financiadas por este sistema.

Por otra, el *pork barrel* parece ser la herramienta perfecta de patronazgo, por la cual el presidente de la república puede controlar el voto de los parlamentarios y senadores, que necesitan el desembolso de los fondos para cumplir las promesas hechas a sus electores y lograr así la reelección, y que ven condicionado dicho desembolso a su

⁸⁵ PROPUBLICA. *Bridge to Nowhere' Timeline*. [en línea]. Septiembre de 2008 [ref. de 8 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://www.propublica.org/article/bridge-to-nowhere-timeline>

⁸⁶ ABINALES, Patricio; AMOROSO, Donna. *State and Society in the Philippines*, p.230-265 Oxford: Rowan & Littlefield, 2005.

⁸⁷ REPUBLIC OF THE PHILIPPINES. DEPARTMENT OF BUDGET AND MANAGEMENT. *Priority Development Assistance Fund*. [en línea]. [ref. de 8 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://www.dbm.gov.ph/wp-content/uploads/NEP2013/pdaf.pdf>

⁸⁸ MERUEÑAS, Mark. *Pork Barrel – A Continuing Poison in the System*. [en línea]. Junio de 2011 [ref. de 8 de mayo de 2013]. Disponible en Web: http://www.transparencyreporting.net/index.php?option=com_content&view=article&id=221:pork-barrel-a-continuing-poison-in-the-system&catid=44:stories&Itemid=94

voto favorable a las propuestas de aquél⁸⁹. En los dos últimos años, diversos diputados y senadores han denunciado presiones para que votaran favorablemente a la impugnación de dos cargos aforados, la Defensora del Pueblo y el Presidente del Tribunal Supremo, aparentemente enemigos políticos del actual Presidente de la República y cuya destitución requería el voto mayoritario en las dos Cámaras. Al parecer, en algunos casos, la liberación de los fondos *pork barrel* sólo fue hecha después de los correspondientes votos favorables a la impugnación⁹⁰.

Cierto o no, el *pork barrel* es una sombra que planea permanentemente sobre la honestidad del sistema y probablemente la mayor fuente de corrupción en el país.

Nepotismo y extorsión: un chico problemático en la policía y un detenido en apuros

Uno de los determinantes de la calidad de una sociedad democrática es el nivel de responsabilidad de la policía frente a los ciudadanos.

Aunque el principio de actuación de la policía debe basarse en la promoción de la justicia y la protección de los derechos humanos, es habitual que la cultura policial tienda a ser de naturaleza paramilitar, e incluso que su percepción de los ciudadanos sea la de potenciales infractores de la ley, en lugar de seres humanos que han de ser protegidos por ésta.

La Policía Nacional de Filipinas es calificada como una de las instituciones menos fiables del país, en parte porque durante largos períodos de su historia, incluyendo los coloniales y el intervalo dictatorial de Ferdinand Marcos, ha sido un instrumento de represión y abuso de poder al servicio de los intereses económicos de las élites, especialmente en las zonas militarizadas. Sin embargo, ya en plena democracia del siglo XXI, la policía sigue en muchos casos ganándose a pulso esa mala fama, no solamente en las áreas en que impera la violencia.

En un reciente trabajo sobre la ética de la policía filipina⁹¹, la hermana de un agente de baja graduación, en un municipio rural, explica su historia.

Vistas sus malas calificaciones escolares, su padre, policía retirado, le forzó a ingresar en el Cuerpo, logrando esquivar los mínimos estándares culturales requeridos para dicho ingreso:

“Papá se retiró con el rango de coronel. Todavía conocía a suficientes mandos que podían mover los hilos a favor de su hijo. Muchos de esos oficiales habían sido sus subordinados. Lograron enchufarle en el servicio”.

Su vocación de servicio y de defensa de la Ley era nula.

⁸⁹ KAWANAKA, Takeshi. *Who eats the Most?: Quantitative Analysis of Pork Barrel Distributions in the Philippines*. [en línea]. Octubre de 2007. [ref. de 8 de mayo de 2013]. Disponible en Web: http://ir.ide.go.jp/dspace/bitstream/2344/633/3/ARRIDE_Discussion_No.126_kawanaka.pdf

⁹⁰ MENDOZA, Shielo. *Aquino, allies “modus operandi” led to impeachment-lawmaker*. [en línea]. Marzo de 2012. [ref. de 8 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://ph.news.yahoo.com/aquino--allies--modus-operandi--led-to-impeachment--lawmaker.html>

⁹¹ VARONA, Glenn. *Loc. Cit.*

“Él no quería ser un policía... mi hermano no tiene sentido de la responsabilidad”

Según el reglamento interno de la policía, es obligatorio el esfuerzo para lograr ascensos, hasta el punto de que el personal que, pasados varios años, no ha sido ascendido, debe ser separado del Cuerpo.

“Lleva más de 10 años y sigue siendo policía “raso”. No ha hecho absolutamente nada para intentar el ascenso... ¿por qué habría de hacerlo si su hermano mayor es un general?”

Ni su padre ni su hermano mayor le han proporcionado el ascenso, pero sin duda han intervenido para evitar la expulsión.

“Siempre lleva encima su pistola (a veces un fusil de asalto M-16) con el que intimida a la gente, incluso cuando no está de servicio... los conductores de autobús intentan evitarle cuando le ven esperando, porque saben que no va a pagar”.

Sin duda esa actitud explica también el hecho de que ninguna de las mujeres con que este policía ha tenido varios hijos, en relaciones extra-conyugales, y de los que se ha desentendido, haya formulado ninguna denuncia contra él, que hubiera comprometido su carrera como policía.



Una segunda historia es la de un detenido, acusado de robar diez mil pesos (unos 200 euros) y varios teléfonos móviles, desesperado por la falta de recursos al perder su trabajo como guardia de seguridad.

“...me golpearon y me amenazaron con una pistola, que dispararon al lado de la cabeza...”

“...nos decían que si les dábamos 50.000 pesos, nos dejarían libres.”

“...recuperaron todo lo que habíamos robado, pero nunca lo devolvieron...”

“...algunos de mis compañeros reclusos han sido arrestados, les han puesto droga en sus bolsillos y luego les han pedido dinero a cambio de su libertad.”

Estos dos ejemplos ilustran algunas de las características que hacen de la corrupción un elemento social con el que se convive diariamente. El nepotismo que prioriza a la familia por encima de cualquier otra consideración, la extorsión por parte de unos funcionarios de muy bajo nivel cultural y económico, la resignación con que se acepta la superioridad jerárquica, especialmente si ese “superior” va armado, y la violación sistemática de los derechos humanos, especialmente en las zonas conflictivas.

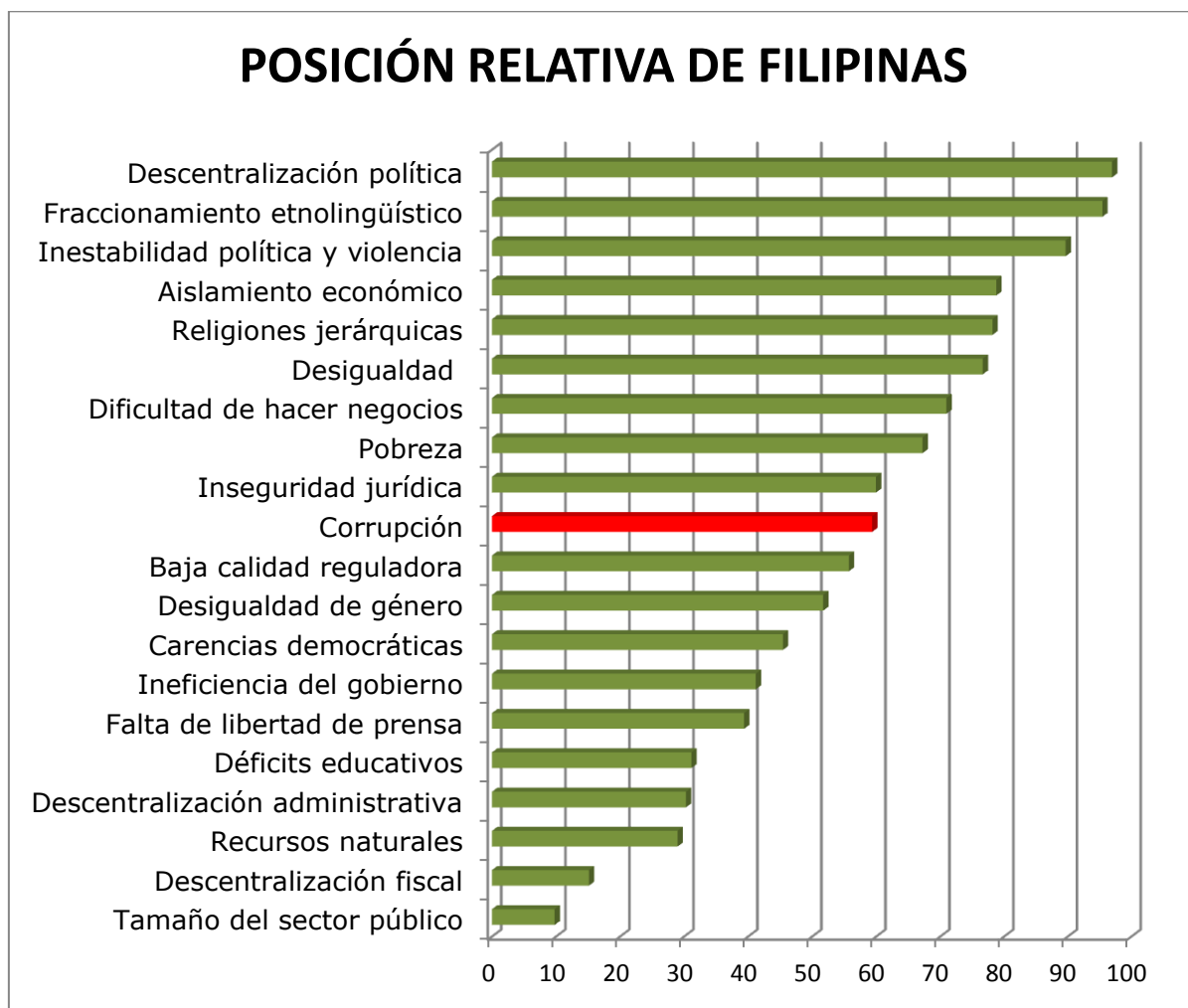
4. LOS MECANISMOS DE LA CORRUPCIÓN EN FILIPINAS

4.1. Las singularidades de Filipinas, pistas para rastrear la corrupción.

Una manera de abordar el estudio de las causas que hacen de Filipinas un país muy afectado por la corrupción es el análisis de la incidencia relativa de cada una de ellas, en comparación con el resto de países del mundo.

Con objeto de detectar cuáles de las causas mencionadas tienen en Filipinas una incidencia relativa mayor, se han utilizado los indicadores comentados en el apartado 2.5., cuyas fuentes aparecen en los Anexos I y II. Una vez ordenados todos los países según el correspondiente indicador, en orden creciente según la mayor probabilidad de corrupción, se ha obtenido, en percentil, la posición de Filipinas.

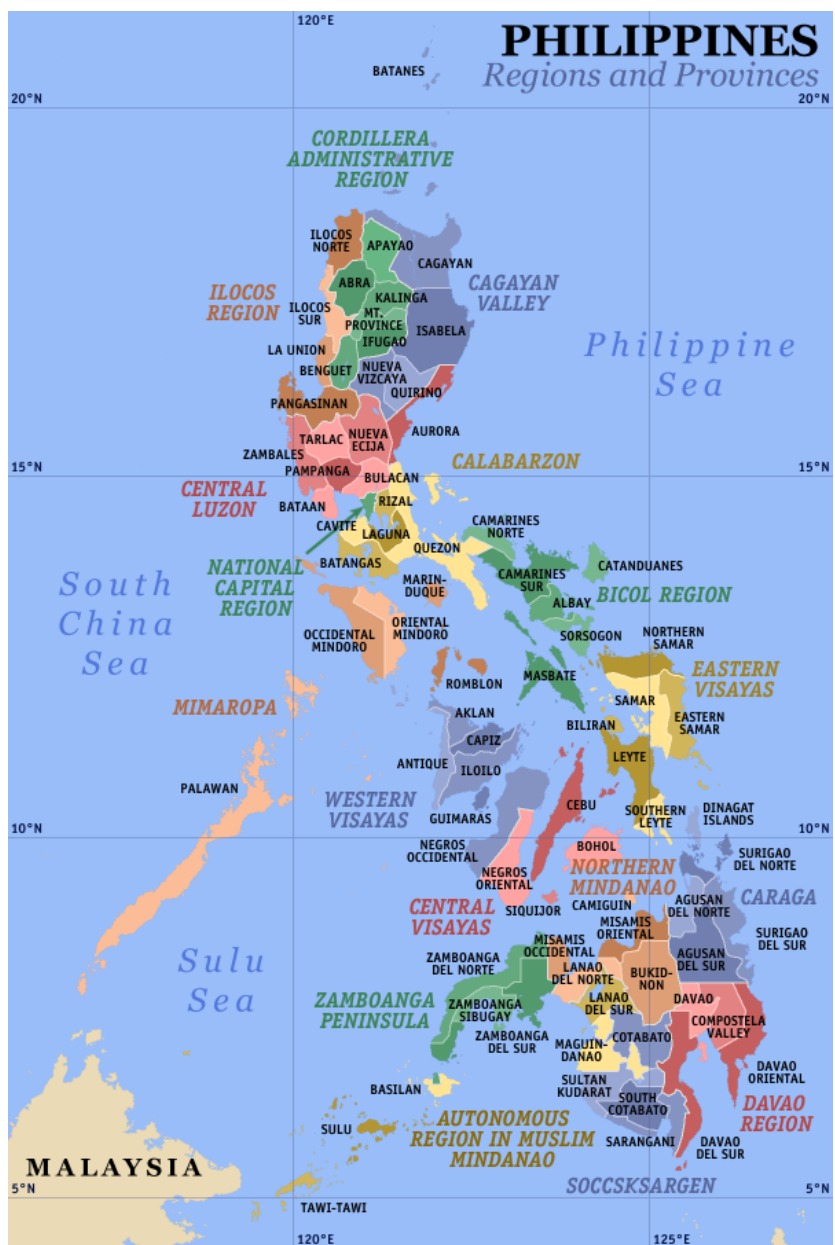
Los resultados obtenidos aparecen en la Tabla.



De entre los 20 factores estudiados, hay 3 en los que Filipinas se encuentra dentro del 10 % de países con mayor incidencia y otros 3 en los que está en el 25 % superior.

Un sistema político fuertemente descentralizado

Filipinas ocupa el tercer lugar de un conjunto de 68 países de todo el mundo en los que se ha analizado la descentralización política. Sorprendentemente dicha descentralización no está acompañada en la misma medida por la descentralización fiscal y administrativa, en las que ocupa los puestos 58 y 48, respectivamente (es decir, está todavía muy centralizada)⁹².



La descentralización política se refiere a la intensidad con que las instituciones políticas reflejan la multiplicidad de intereses de los ciudadanos en sus decisiones. En los sistemas políticos descentralizados los actores y los temas políticos son muy

⁹² SCHNEIDER, Aaron. *Loc. Cit.*

significativos a nivel local y al menos parcialmente independientes de los correspondientes a nivel nacional⁹³.

Filipinas está formada por un total de 7.107 islas, 800 de las cuales están habitadas, y por tanto resulta especialmente necesaria la descentralización, impulsada por el Código de Gobierno Local de 1991, bajo la presidencia de Corazón Aquino. El país está dividido en 16 regiones administrativas y una región autónoma (Mindanao) y en tercer nivel en 80 provincias, 137 ciudades, 1497 municipalidades y 42.026 *barangays*⁹⁴.

Cada unidad local de gobierno está dirigida por un dirigente ejecutivo local y gobernada por un cuerpo legislativo electo, con autonomía sobre las decisiones que tiene transferidas, supervisada por las jurisdicciones superiores. Los cargos en los gobiernos locales se eligen por un máximo de tres mandatos, de tres años cada uno.

Las atribuciones locales son, especialmente, la recaudación de impuestos, la regulación de las actividades comerciales, la gestión de residuos, de la agricultura y los bosques, el control medioambiental, los servicios de bienestar social, el mantenimiento de la infraestructura, el suministro de agua y la ordenación territorial⁹⁵.

A pesar de la apuesta decidida del país por la descentralización, que a nivel político es muy intensa, ésta no siempre está ligada a una mayor participación de la comunidad en las decisiones políticas ni a una mayor eficiencia de las instituciones⁹⁶. Incluso puede llegar a ser contraproducente desde el punto de vista de la buena gobernanza, especialmente cuando la descentralización precede a los cambios institucionales necesarios a nivel local y en realidad su resultado es entonces una intensificación del autoritarismo a dicho nivel, dejando la política en manos de las élites locales.

Una diversidad cultural extrema

El índice de fraccionamiento etnolingüístico mide la probabilidad de que dos ciudadanos al azar de un mismo país no compartan la misma etnia, lengua o religión. De un total de 240 países estudiados⁹⁷, Filipinas ocupa el octavo lugar con un valor de 83,8 %, superado solamente por seis países africanos (Zaire, Uganda, Kenia, Sudáfrica, Camerún y Mali) y uno asiático (India).

⁹³ LITVACK, Jennie; AHMAD, Junaid; BIRD, Richard. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. [en línea]. 1998. [ref. de 5 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Rethinking-Decentralization-in-Developing-Countries.pdf>

⁹⁴ BLANCO, Roberto. *El Estado en Filipinas. Marco político y relaciones internacionales (1986-2010)*, p.196-217 Barcelona: Edicions Bellatera, 2012.

⁹⁵ ASIAN DEVELOPMENT BANK. *Decentralization in the Philippines*. . [en línea]. Marzo 2005. [ref. de 5 de mayo de 2013]. Disponible en Web: [http://www.pdf.ph/downloads/decentralization/Study%20on%20Decentralization%20\(Strengthening%20LGU%20Financing\).pdf](http://www.pdf.ph/downloads/decentralization/Study%20on%20Decentralization%20(Strengthening%20LGU%20Financing).pdf)

⁹⁶ FOX, Jonathan; ARANDA, Josefina. *Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca Municipal Funds Program*. [en línea]. Enero 1996. [ref. de 5 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://www.escholarship.org/uc/item/5jk3b9gt#page-2>

⁹⁷ YEOH, Kok Kheng. *Towards an Index of Ethnic Fractionalization*. [en línea]. 2001. [ref. de 1 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://cmsad.um.edu.my/images/fep/doc/2001%20Pdf/FEA-WP-2001-003.pdf>

Filipinas tiene 181 lenguajes vivos, de los cuales 43 son institucionales, 70 están en desarrollo, 45 son pujantes, 13 en recesión y 10 en extinción⁹⁸. La Constitución de Filipinas de 1987 establece el filipino (un idioma derivado del tagalo), como idioma oficial del país, junto con el inglés, aunque también promueve la preservación de los restantes⁹⁹.



Diversidad étnica en Filipinas

Por lo que respecta a los grupos étnicos indígenas, éstos se agrupan en 30 categorías, a su vez pertenecientes a 5 grandes grupos: Grupos Negritos, Tribus de Palawan, *Mangyan*, *Chavacano* y Grupos Etnolingüísticos de la Cordillera¹⁰⁰.

Algunos autores han asociado, por diversos mecanismos, el fraccionamiento etnolingüístico con la corrupción, en especial como promotor de las relaciones de patronazgo y clientelismo. Dado el valor extremo que adquiere, en el caso de Filipinas, es un factor que debe ser tenido muy en cuenta.

Un país inestable y sometido a la violencia

Filipinas ocupa el lugar 18 de un total de 165 países, en el ranking de inestabilidad política y violencia, que está liderado por Pakistán, Sudán y Afganistán.

A pesar de los esfuerzos pacificadores del gobierno filipino, existen todavía dos frentes insurgentes abiertos: uno de carácter comunista¹⁰¹, en el centro de la isla de Luzón,

⁹⁸ ETHNOLOGUE. LANGUAGES OF THE WORLD. *Philippines*. [en línea]. [ref. de 5 de mayo de 2013].

Disponible en Web: <http://www.ethnologue.com/country/PH>

⁹⁹ OFFICIAL GAZETTE. OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE PHILIPPINES. *The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines*, [en línea]. 1987 [ref. de 5 de mayo de 2013]. Disponible en Web:

<http://www.gov.ph/the-philippine-constitutions/the-1987-constitution-of-the-republic-of-the-philippines/>

¹⁰⁰ ETHNIC GROUPS OF THE PHILIPPINES. *Ethnic Groups in the Philippines*. [en línea]. [ref. de 5 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://www.ethnicgroupphilippines.com/people/ethnic-groups-in-the-philippines/>

¹⁰¹ INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *The Communist Insurgency in the Philippines: Tactics and Talks*. [en línea]. Febrero 2011. [ref. de 5 de mayo de 2013]. Disponible en Web:

<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/philippines/202%20The%20Communist%20Insurgency%20in%20the%20Philippines%20Tactics%20and%20Talks.ashx>

identificado con la defensa del campesinado, y otro de carácter islamista¹⁰², situado en la isla de Mindanao. Dichos esfuerzos pacificadores se encuentran con el obstáculo de la tradicional alianza con los Estados Unidos, que en el caso concreto de la insurgencia islamista la identifican con los movimientos terroristas internacionales, como *Al Qaeda*, y abogan por su extinción por la vía militar.



Guerrilleros del Frente Moro de Liberación Islámica

Por otra parte, Filipinas tiene una larga lista de fallidos golpes de estado militares, el último en Noviembre de 2007, contra la presidenta Gloria Macapagal¹⁰³.

Tanto la insurgencia como la politización del ejército mantienen al país en un Estado de militarización permanente, con proliferación de ejércitos privados en las zonas más conflictivas y el respeto a los derechos humanos continuamente amenazado.

Un tigre asiático que no ruge

Filipinas ocupa la posición 130, de un total de 165 países, en el grado de apertura exterior de su economía, medido como porcentaje del valor de sus importaciones y exportaciones en relación con el producto interior bruto. Dicho indicador (28 %), se encuentra por debajo del de Indonesia (32 %) y muy alejado de los valores de Taiwan (66 %), Corea del Sur (68 %), Tailandia (69 %) y Malasia (90 %).

Este indicador no es en sí mismo un síntoma de mayor o menor corrupción, pero sí expresa algún tipo de proteccionismo que dificulta las importaciones, o una baja inversión exterior que redundaría en un bajo nivel de exportaciones.

Un país profundamente católico

Con unos 85 millones de católicos, Filipinas es el tercer país del mundo en la pertenencia a dicha religión, solamente superado por Brasil y México. Complementados con unos 15 millones de musulmanes, la gran mayoría de la población pertenece por tanto a una de las dos principales religiones de estructura jerárquica.

¹⁰² LUGA, Alan. *Muslim Insurgency in Mindanao, Philippines*. [en línea]. 2002. [ref. de 5 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA406868>

¹⁰³ ORR, James. "Plotters in custody over failed Philippines coup". *The Guardian* [en línea]. 30 de noviembre de 2007. [ref. de 5 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://www.guardian.co.uk/world/2007/nov/30/philippines>

La lacra de la desigualdad

Con un índice de Gini de 45,8, Filipinas ocupa el lugar 36 en el ranking de desigualdad, de una muestra de 130 países. El 10 % de la población más rica acumula el 33,6 % de los ingresos, mientras que el 10 % más pobre solamente el 2,6 %.

La desigualdad es un factor a tener muy en cuenta como posible generador de corrupción, en tanto que, por una parte, hay una élite dominante dispuesta a hacer lo que sea necesario para mantener su status, y por otra hay una franja muy pobre de la población, también dispuesta a lo que sea, por ejemplo a vender su voto, para poder sobrevivir.



Pobreza en Filipinas



Distrito financiero de Makati, Manila

4.2. Las paradojas de la democracia filipina

Con las únicas excepciones de la invasión japonesa en la 2ª Guerra Mundial y el paréntesis autoritario de Ferdinand Marcos, entre 1972 y 1986, Filipinas ha sido un país democrático desde principios del siglo XX, cuando se llevaron a cabo las primeras elecciones municipales (1901), las primeras elecciones de gobernadores provinciales (1902) y las elecciones a la Asamblea Nacional (1907).

No es casual, por tanto, que dos populares indicadores de democracia, el *Voice and Accountability Indicator* del Banco Mundial¹⁰⁴ y el *Democracy Index* de la *Economist Intelligence Unit*¹⁰⁵ sitúen a Filipinas en una posición relativamente buena en el ranking de la representación democrática (69º de un total de 165 países).

Sin embargo, hay algunos aspectos de la política filipina que llaman poderosamente la atención y que hacen dudar de la calidad real de su democracia.

¹⁰⁴ WORLD BANK. *Worldwide Governance Indicators*. Loc. Cit.

¹⁰⁵ THE ECONOMIST. ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. *Democracy Index 2012*. [en línea]. [ref. de 9 de mayo de 2013]. Disponible en Web:

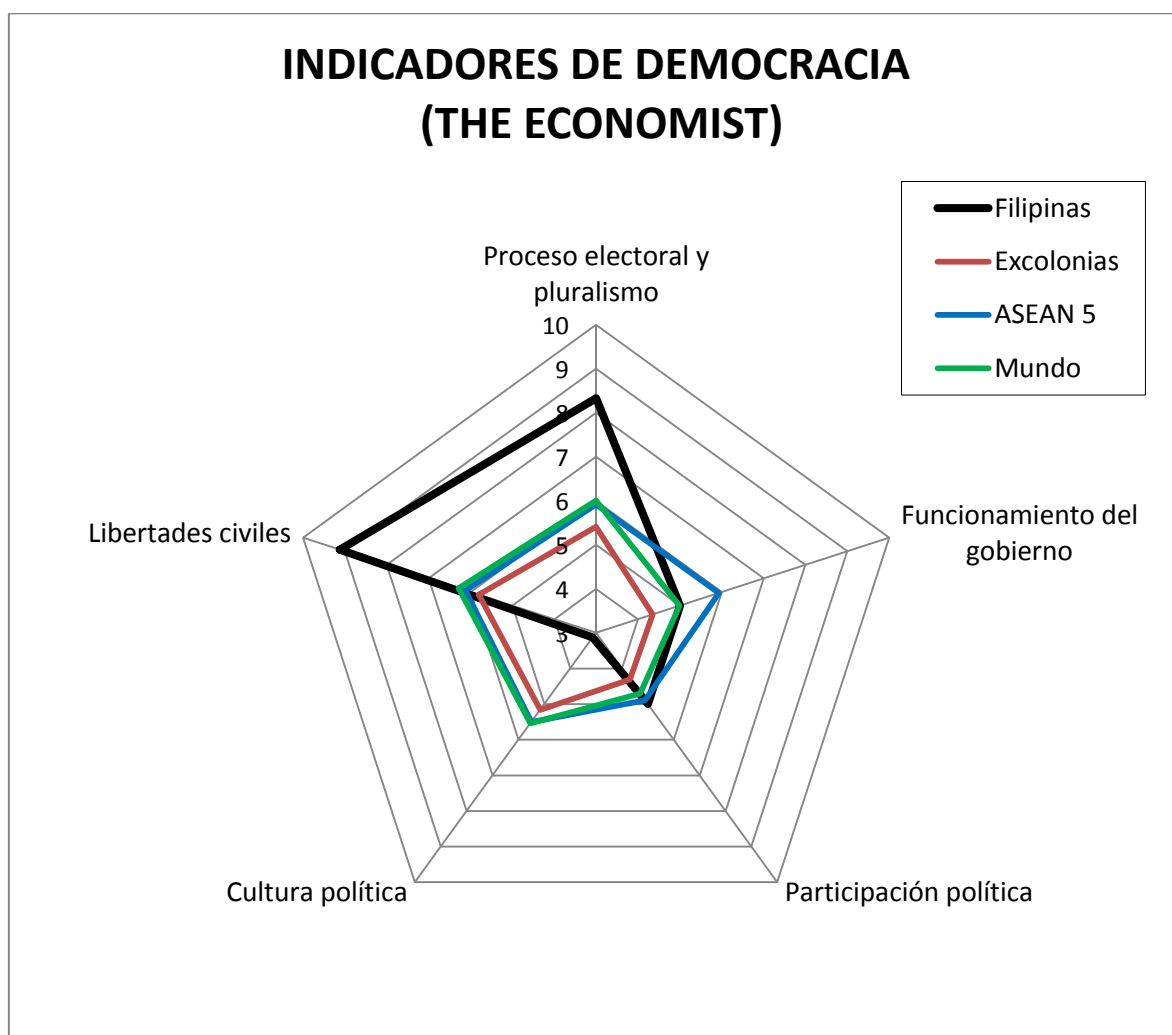
https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex12

Un indicador engañoso: el riesgo de sacar conclusiones de los promedios

Los dos índices comentados se calculan a partir de un cierto número de indicadores relativos a aspectos diferentes de la democracia. En el caso del indicador publicado por *The Economist*, éste es el promedio de 5 índices, en los que Filipinas, en una escala de 0 a 10, obtiene los siguientes resultados:

Proceso electoral y pluralismo	8.33
Funcionamiento del gobierno	5.36
Participación política	5.56
Cultura política	3.13
Libertades civiles	9.12
Índice de democracia (promedio)	6.30

En el siguiente gráfico radial se comparan los resultados de Filipinas con los del conjunto de países del mundo, de las ex colonias y de los países próximos del grupo ASEAN-5.



Llama poderosamente la atención la discordancia de los resultados obtenidos para los cinco aspectos estudiados, que arroja serias dudas sobre la validez del promedio presentado como índice de democracia.

Filipinas es un país puntero en cuanto a libertades civiles (lugar 29 de 165) y por el contrario se encuentra en uno de los últimos lugares en cuanto a cultura política, con sólo cinco países con peor calificación: Afganistán, República Centroafricana, Irán, Guinea-Bissau y Corea del Norte (Ver Anexo III). Sorprendente para un país con una historia democrática centenaria, solamente interrumpida por un breve período dictatorial, superado gracias a una masiva y pacífica demostración popular.

Este resultado, que como los demás se obtiene a partir de las opiniones de expertos y de los ciudadanos en general, pone de manifiesto una opinión mayoritaria en los siguientes sentidos:

- No hay un consenso social suficiente apoya una democracia estable.
- Existe un amplio deseo de un liderazgo fuerte, al margen del parlamento e incluso de las elecciones, o bien de un gobierno militar o de tecnócratas.
- Una parte importante de la población no cree que la democracia sea buena para mantener el orden público ni para mejorar el funcionamiento de la economía.
- No se considera que haya una separación adecuada entre la Iglesia y el Estado.

Es evidente que, para que en un país con un altísimo grado de libertades civiles (que obtiene un resultado igual al del Reino Unido o Alemania) haya una opinión tan mayoritaria en contra de la democracia, ésta debe presentar algún tipo de disfuncionalidad muy acusado, que además debe ser crónico, porque la misma discordancia aparece ya repetida en años anteriores.

El sistema político filipino presenta tres características en grado sumo, que lo hacen prácticamente único en el mundo: las dinastías políticas, el transfuguismo y la falta de institucionalización de sus partidos políticos.

Las dinastías políticas

Una simple ojeada al sitio web de la Cámara de Representantes de la República de Filipinas¹⁰⁶ trae al lector poco versado en política filipina una primera sorpresa: la presencia de Imelda Marcos, viuda del dictador Ferdinand Marcos, que se hizo famosa en todo el mundo por su extraordinaria colección de miles de zapatos, que aparece como diputada, representante del distrito de Ilocos, la provincia más septentrional de la isla de Luzón.

¹⁰⁶ HOUSE OF REPRESENTATIVES. PHILIPPINES. *House Members (15th Congress)*. [en línea]. [ref. de 6 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://www.congress.gov.ph/members/>

Imelda obtuvo su escaño por dicho distrito electoral en las elecciones de 2010, sustituyendo a su hijo Ferdinand¹⁰⁷, que lo ocupaba desde las anteriores elecciones de 2007, en las que a su vez había sustituido a su hermana Imee, que había agotado el máximo legal de tres mandatos consecutivos, logrados en las elecciones de 1998, 2001 y 2004.

Cuando Ferdinand accedió a dicho escaño, en 2007, había agotado a su vez los tres mandatos como gobernador de la misma provincia, en los mismos períodos que su hermana. En la actualidad, ha pasado a ser senador por dicho distrito, mientras que



La colección de zapatos de Imelda Marcos

Imee, actualmente bajo investigación por sus inversiones en las Islas Vírgenes¹⁰⁸ es, desde 2010, la nueva gobernadora.

En resumen, después de las rotaciones indicadas, en la actualidad madre e hijos ocupan los tres cargos electos principales de la provincia: diputado, senador y gobernador.

Otro apellido conocido en la Cámara de Representantes es el de Juan Miguel Macapagal Arroyo, hijo de la anterior presidenta de la república, Gloria Macapagal, y nieto del también presidente Diosdado Macapagal.

Juan Miguel es un conocido actor de cine y series de televisión y ocupa su escaño en representación del partido AGP (*Ang Galing Pinoy*), que dice representar a los guardias de seguridad, conductores de triciclos, granjeros y pequeños empresarios.

La lista de partidos, que complementa en el Congreso a los representantes de los distritos, está orientada especialmente, según la Constitución de Filipinas (Art. VI)¹⁰⁹, a representar a las clases marginadas urbanas y a las comunidades culturales indígenas. Juan Miguel Macapagal no parece, a primera vista, la persona más adecuada para representar dichos intereses.

Una reciente disposición del Comité Electoral le ha descalificado para las próximas elecciones, por no considerarle adecuado para la defensa de dichos colectivos¹¹⁰.

La Constitución de Filipinas, en su Artículo II, Sección 26, dice: “*El Estado garantizará la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos y prohibirá las*

¹⁰⁷ SENATE OF THE PHILIPPINES. 15TH CONGRESS. *Senator Ferdinand “Bongbong” R. Marcos, Jr.* [en línea]. [ref. de 6 de mayo de 2013]. Disponible en Web: http://www.senate.gov.ph/senators/sen_bio/bmarcos_bio.asp

¹⁰⁸ PAZZIBUGAN, Dona. “PCGG clueless over Imee Marcos’s trust accounts”. *Philippine Daily Inquirer* [en línea]. 6-Abril-2013 [ref. de 6 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://globalnation.inquirer.net/71293/pcgg-clueless-over-imee-marcoss-trust-accounts>

¹⁰⁹ OFFICIAL GAZETTE. OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE PHILIPPINES. *Loc. Cit.*

¹¹⁰ REYES, Fat. “Comelec disqualifies Mikey Arroyo’s Ang Galing Pinoy”. *Inquirer News*, [en línea]. 30- Octubre-2012 [ref. de 6 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://newsinfo.inquirer.net/298524/comelec-disqualifies-mikey-arroyos-ang-galing-pinoy>

dinastías políticas según se defina por ley". A pesar de esa prohibición explícita, la ley que debe definir las dinastías aún está por hacer, probablemente retrasada por el hecho de que quienes tienen que hacerla son, en su gran mayoría, miembros de esas dinastías. En el primer Congreso de la era post-Marcos, el 83 % de los diputados pertenecían a clanes políticos bien conocidos¹¹¹.

El actual presidente de la República, Benigno *Ninoy* Aquino III, hijo de la expresidenta Cory Aquino, tiene 9 familiares (tíos y primos) ocupando cargos electos en el Congreso y el Senado y otros 16 que lo habían hecho en legislaturas anteriores¹¹².

El transfuguismo

La historia de los "cambios de chaqueta" de los políticos electos filipinos casi se remonta a los orígenes del país como una república independiente. Benigno Aquino, padre del actual presidente, cuyo asesinato, en 1983, provocó la caída del dictador Marcos, inició su carrera política militando en el Partido Nacionalista, entre 1955 y 1959, con el que, a los 22 años, logró ser el alcalde más joven de la historia de Filipinas¹¹³; seis años más tarde pasaba a ser gobernador, también el más joven de la historia, de la provincia de Tarlac, pero ahora con el Partido Liberal, en el que militó desde 1959 hasta su muerte¹¹⁴.

En 1965, el entonces presidente del senado, Ferdinand Marcos, perteneciente al Partido Liberal, decidió pasarse al principal partido opositor, el Partido Nacionalista, para optar a la presidencia de la República, porque su compañero de partido, el presidente en funciones Diosdado Macapagal, insistió en aspirar a un segundo mandato¹¹⁵.

Otros ejemplos menos sonados, pero más devastadores, ilustran la increíble volubilidad de los políticos electos filipinos. En el momento de la constitución del 9º Congreso, en 1992, el Partido Liberal tenía 84 de los 204 diputados y 16 de los 24 senadores. Poco tiempo más tarde, había perdido 47 diputados y 3 senadores, que se habían mudado al partido del recién elegido presidente, Fidel Ramos, el Lakas-NUCD.

¹¹¹ RIVERA, Temario. "The Crisis of Philippine Democracy". En *Asian New Democracies: The Philippines, South Korea and Taiwan Compared*. (Ed. HSIAO, Hsin-Huang). Taipei: Taipei Foundation for Democracy, 2008.

¹¹² PHILIPPINE CENTER FOR INVESTIGATIVE JOURNALISM. *Relatives in Government* [en línea]. [ref. de 6 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://i-site.ph/Databases/Congress/13thHouse/relatives/aquinob-relatives.html>

¹¹³ ENCYCLOPEDIA OF WORLD BIOGRAPHY. *Benigno Aquino Biography*. [en línea]. [ref. de 7 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://www.notablebiographies.com/An-Ba/Aquino-Benigno.html>

¹¹⁴ DANA O, Efren. "Political turncoats – true public servants or opportunists?" *The Manila Times* [en línea]. 7 de Noviembre de 2012 [ref. de 7 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://www.manilatimes.net/index.php/opinion/columnist1/34841-political-turncoats-true-public-servants-or-opportunists>

¹¹⁵ MACABENTA, Greg. "Turncoatism and opportunism". *Asian Journal* [en línea]. 22 de Junio de 2012 [ref. de 7 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://www.asianjournal.com/op-ed/greg-macabenta/16418-turncoatism-and-opportunism.html>

Tres años más tarde, este partido y sus coaligados controlaban el 93 % de los cargos electos del país¹¹⁶.

Resulta obvio que algo no funciona del todo bien en la democracia filipina. Una de sus teóricas funciones, que es la de la asunción de responsabilidades por parte de los cargos electos, frente a sus electores, queda totalmente desvirtuada cuando aquéllos cambian de partido.

Los motivos del cambio de chaqueta son muy claros. Para garantizar el cumplimiento de las promesas a sus electores, los políticos electos dependen de la discrecionalidad del presidente de la República para liberar los fondos destinados a mejoras de infraestructura en sus correspondientes distritos, el llamado *pork barrel*. Nada mejor para garantizar la realización de esas mejoras, contentar a sus electores y de paso asegurar la reelección, que pertenecer al mismo partido que el presidente, que por dicho mecanismo de transfuguismo se asegura una mayoría en las Cámaras mucho mayor que la que le otorgan las urnas. Con el mismo salto, los diputados tráfugas se aseguran la pertenencia, e incluso la presidencia de los comités de dichas Cámaras, desde los que se decide buena parte de la política del país¹¹⁷.

A pesar de que, en la actualidad, el Congreso y el Senado están debatiendo un proyecto de ley que penalizará el transfuguismo, entendido como “*el cambio de la afiliación a un partido político por un cargo electo durante su mandato, excepto seis meses antes a su finalización*”¹¹⁸, inhabilitando a los tráfugas, la tramitación se presenta compleja, entre otras cosas porque propone que la financiación de las campañas salga del bolsillo de los contribuyentes. Mientras tanto, cualquier político puede cambiar de partido sin que de ello se derive ninguna consecuencia.

Y en el fondo de todo ello, está no solamente la ambición de los políticos, sino la total falta de diferenciación programática entre las diferentes plataformas y partidos, que permite el salto de uno a otro (denominado coloquialmente *turncoatism* o *butterflyism*) sin ninguna dificultad ni consecuencias.

La falta de institucionalización de los partidos políticos

Los partidos políticos son uno de los pilares principales de los sistemas democráticos actuales: no sólo sirven para canalizar la expresión de la voluntad de los ciudadanos y permitir la participación de éstos en la acción política, sino que son un elemento fundamental para el control permanente de la acción del gobierno y el mecanismo de sanción de su gestión, por parte de los ciudadanos, a través del proceso electoral.

¹¹⁶ ROCAMORA, Joel. *Philippine Political Parties, Electoral System and Political Reform*. [en línea]. 1998 [ref. de 7 de mayo de 2013]. Disponible en Web:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan006915.pdf>

¹¹⁷ CARLOS, Clarita; LALATA, Dennis. *Loc. Cit.*

¹¹⁸ ESGUERRA, Christian. “Bill against “political turncoatism” seeks taxpayer funding for politicians” *Philippine Daily Inquirer* [en línea]. 27 de Octubre de 2012 [ref. de 7 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://newsinfo.inquirer.net/296672/bill-against-political-turncoatism-seeks-taxpayer-funding-for-politicos>

Como tal, un sistema de partidos con un funcionamiento correcto es un baluarte contra la corrupción. Pero para que eso sea así, es fundamental la adecuada institucionalización del sistema y de sus componentes.

Aunque no hay un consenso total en cuanto a la definición de la institucionalización de los partidos políticos, ésta se puede entender como “el proceso por el cual el partido se convierte en una entidad establecida tanto en términos de pautas integradas de conducta como de actitudes o cultura”¹¹⁹. La institucionalización de un sistema de partidos tiene dos dimensiones: una externa o sistémica y otra interna u organizativa.

En su dimensión externa, un sistema institucionalizado se caracteriza por unas reglas de competencia entre los diferentes partidos estables, conocidas y aceptadas, y por una percepción, por los diferentes actores políticos, de que los partidos son un componente legítimo y necesario del proceso.

En su dimensión interna, un partido político adecuadamente institucionalizado ha de estar claramente vinculado con unos determinados intereses sociales diferenciados y unos grupos de votantes identificables; ha de disponer de una organización afianzada, cohesionada y disciplinada; y, finalmente, ha de estar por encima y ser independiente de los líderes carismáticos o de intereses económicos privados¹²⁰.

Las consecuencias más visibles de la falta de institucionalización son la ausencia de lealtad de los electores, la alta volatilidad de los resultados electorales, unas tasas elevadas de creación y desaparición de partidos y la volubilidad de los políticos, con frecuentes cambios de partido.

Los partidos políticos filipinos son un claro ejemplo de falta de institucionalización. Algunos autores los han definido como “clubs de amigos”, seguidores de miembros de la élite, que durante la mayor parte del tiempo están inactivos y solamente en los períodos electorales se convierten en una maquinaria al servicio del candidato¹²¹.

En general, no tienen diferencias ideológicas y no presentan programas diferenciados. Solamente en los inicios de la democracia filipina, todavía bajo el poder colonial americano, los partidos se diferenciaban por su postura favorable o contraria a la independencia. En la actualidad, las diversas propuestas no van más allá de un conjunto de obviedades, muy similares entre sí.

No disponen de fuentes de financiación claras, ni siquiera las cuotas de sus afiliados, y dependen totalmente de la aportación de fondos por parte de los correspondientes candidatos, o intereses afines a éstos. Como es lógico, tampoco disponen de contabilidad ni sistemas de control de las aportaciones.

Carecen de sistemas de captación o desarrollo de líderes y de procedimientos democráticos internos de promoción y selección. En consecuencia, no tienen capacidad de mantener a sus líderes o a sus militantes. La lealtad se genera en

¹¹⁹ RANDALL, Vicky. *Party Institutionalization and its Implication for Democracy*. [en línea]. 2006 [ref. de 11 de mayo de 2013]. Disponible en Web: http://www.cdi.anu.edu.au/featured_articles/featured_articles_downloads/2006_08_CDI.News_AUG_SEP_FA_2_Randall.pdf

¹²⁰ HICKEN, Allen. *Loc. Cit.*

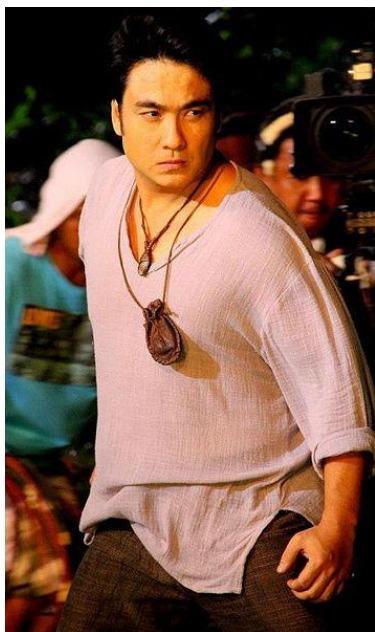
¹²¹ ROCAMORA, Joel. *Loc. Cit*

relación con los líderes y su capacidad de satisfacer los deseos, normalmente económicos, de sus votantes y simpatizantes¹²².

En las elecciones no se requiere que los candidatos sean nominados o tengan el respaldo de un partido: pueden ser independientes e incluso presentarse por varios partidos. Se da el caso, también, de que en algún distrito se presentan varios candidatos por el mismo partido, compitiendo entre ellos por el mismo cargo.

Todo esto hace que los votantes no presten demasiada atención a los partidos y sí lo hagan a los candidatos. Un ejemplo de ello es que resulta frecuente que el presidente y el vicepresidente de la República, que son elegidos simultánea pero separadamente, pertenezcan a partidos diferentes: el actual presidente, Benigno Aquino III, pertenece al Partido Liberal, mientras que el vicepresidente, Jejomar Binay, fue elegido en representación del Partido PDP-Laban.

Resulta muy sorprendente que, en un país en que el presidente goza de amplios poderes de gestión y condiciona fuertemente la acción política, el vicepresidente, cuya principal misión es sustituirle en el caso de que, por cualquier motivo, deje su cargo, pertenezca al partido opositor. Si realmente los correspondientes partidos tuvieran programas enfrentados, como sería natural, el acceso al poder del vicepresidente provocaría una reorientación radical de la política del país, cosa que en realidad no sucede, al ser los programas similares.



Senador Ramón *Bong* Revilla

Uno de los síntomas más llamativos de la falta de institucionalización de los partidos filipinos es la presencia, cada vez más patente, de personajes mediáticos (actores de cine o televisión, presentadores, deportistas, etc.) como diputados o senadores, que son utilizados por las élites como imagen de su partido para conseguir los votos. No es casualidad que la cuarta parte de los senadores sean figuras conocidas de los medios audiovisuales, como Manuel *Lito* M. Lapid, o Ramón *Bong* Revilla Jr. ambos con casi 100 películas en su haber, o que una de las figuras ascendentes en el panorama político filipino sea Emmanuel *Manny* Pacquiao, un famoso exboxeador con su propio show de televisión.¹²³

¹²² CARLOS, Clarita; LALATA, Dennis. *Loc. Cit.*

¹²³ PERTIERRA, Raúl. *The New Media, Society & Politics in the Philippines*. [en línea]. 2012 [ref. de 12 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/asia-media/09241.pdf>

4.3. Los grandes ejes de la corrupción

A la vista de los ejemplos mencionados, de los factores que aparecen con especial intensidad en Filipinas y de las peculiaridades de su vida política, puede deducirse que la corrupción en dicho país gira en torno a cuatro grandes ejes:

- La permisividad excesiva con la corrupción por parte de una sociedad que, por motivos de fraccionamiento étnico, tradición familiar o religión, en unos casos considera normales comportamientos como el nepotismo o el patronazgo, y en otros los acepta por respeto a la jerarquía establecida.
- La desigualdad social y económica aguda, con un pequeño colectivo, extremadamente rico, que tiene su origen en las élites locales terratenientes y que se ha extendido a la política nacional a través de estructuras dinásticas, y una gran masa, mayoritariamente campesina, que en las últimas décadas se ha extendido a las zonas urbanas, en particular al área metropolitana de Manila.
- La violencia que está instalada en amplias zonas del país, en un caso de origen religioso y en otro de origen político, que las mantiene en un estado de excepción permanente y donde el imperio de la ley brilla por su ausencia.
- Las carencias democráticas de un sistema político presidencialista, con unos partidos políticos no institucionalizados, controlados por las élites y cuya principal misión es ayudar a éstas a controlar la política y la economía del país.

A pesar de que han transcurrido casi 70 años desde la independencia de Filipinas, los cuatro ejes mencionados tienen claramente sus orígenes en los dos períodos coloniales, el español y el norteamericano, que se prolongaron durante los casi cuatro siglos anteriores, y conectan de manera diáfana con cinco hechos históricos de la época colonial: la evangelización del país, el enfrentamiento secular entre las comunidades católica y musulmana, el desarrollo de las élites terratenientes y su transformación en dinastías políticas, la modernización de la agricultura que marginó a los campesinos y la instauración de una democracia a imagen y semejanza de la estadounidense, prematura y precipitada.

5. LAS RAÍCES COLONIALES

5.1. La aceptación social de la corrupción

La religión católica: jerarquía y espiritualidad

El 3 de mayo de 1493, pocos meses después del Descubrimiento de América, el Papa Alejandro VI establecía con su bula *Inter Caetera* lo que iban a ser las pautas de la colonización¹²⁴.

Concedía a los Reyes Católicos la propiedad de los nuevos descubrimientos

...os donamos concedemos y asignamos perpetuamente, a vosotros y a vuestros herederos y sucesores en los reinos de Castilla y León, todas y cada una de las islas y tierras predichas y desconocidas que hasta el momento han sido halladas por vuestros enviados, y las que se encontrasen en el futuro...

Con la condición de su evangelización

...os requerimos atentamente a que prosigáis de este modo esta expedición y que con el ánimo embargado de celo por la fe ortodoxa queráis y debáis persuadir al pueblo que habita en dichas islas a abrazar la profesión cristiana sin que os espanten en ningún tiempo ni los trabajos ni los peligros...

Y les indicaba cómo hacerlo a través de la acción misionera

Y además os mandamos en virtud de santa obediencia que haciendo todas las debidas diligencias del caso, destinéis a dichas tierras e islas varones probos y temerosos de Dios, peritos y expertos para instruir en la fe católica e imbuir en las buenas costumbres a sus pobladores y habitantes, lo cual nos auguramos y no dudamos que haréis, a causa de vuestra máxima devoción y de vuestra regia magnanimidad.

La Corona Española, asumiendo al pie de la letra su compromiso, hizo de la evangelización un objetivo completamente vinculado e indistinguible de la colonización. Ya desde el primer asentamiento de Legazpi en la isla de Cebú, en 1565, que se considera como el inicio de la colonización española de Filipinas, la cristianización del archipiélago fue una prioridad, demostrada con la continua llegada de misioneros de diferentes órdenes religiosas: primero fueron los agustinos, seguidos de franciscanos, jesuitas, dominicos, recoletos y finalmente los benedictinos.

La escasez de recursos – en 1576 eran solamente 13 misioneros, que aunque en 1594 habían pasado a ser 269, eran totalmente insuficientes para una población de unas 750.000 personas que vivía en asentamientos muy dispersos – obligó a los misioneros a un esfuerzo evangelizador colosal, tanto en su adaptación a las lenguas

¹²⁴ REMESEIRO, Alejandro. *Bula Inter-Caetera de Alejandro VI (1493) y las consecuencias político-administrativas del descubrimiento de América por parte de Colón en 1492*. [en línea]. 2004 [ref. de 12 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://www.archivodelafrontera.com/wp-content/uploads/2011/08/GAL012.pdf>

locales como a la “traducción” del cristianismo a las culturas indígenas, con el objetivo de desterrar la adoración de los espíritus locales.

En contrapartida, ese esfuerzo vino complementado con la ayuda de la autoridad colonial española, para la que, en realidad, los frailes eran los principales agentes de la colonización. Por una parte, con un objetivo de autosuficiencia, la Corona cedió a las órdenes religiosas grandes extensiones de tierras de cultivo, conocidas como “tierras de los frailes”, lo que les convirtió, progresivamente, en los mayores terratenientes del país; por otra, les fue transfiriendo la autoridad en muchos de los aspectos de la vida cotidiana, como la educación o el nombramiento de las autoridades locales, entre otros; finalmente la acción evangelizadora se facilitó mediante un proceso de concentración de la población, a través de las llamadas *reducciones*, consistentes en la agrupación en ciudades (*cabeceras*) de varias aldeas (*barangays*), para aproximar a la población a los frailes, de tal forma que todo el mundo pudiera oír las campanas y se hiciera más sencillo su contaje con vistas a la recaudación de los tributos¹²⁵.



Frailes Agustinos en Filipinas

La influencia de las órdenes religiosas fue creciendo paulatinamente hasta situarse por encima de la propia administración civil colonial, convirtiéndose en lo que se ha venido en llamar una *frailocracia*¹²⁶. El poderío económico les venía dado tanto por la propiedad de las tierras, cuya explotación debía ser pagada por los nativos, como por las propias limosnas, ofrendas para misas, indulgencias, etc. El

poderío moral venía dado por la amenaza de la condenación eterna, plenamente asumida por los nativos, y la capacidad para perdonar los pecados o para excomulgar o acusar de herejía a quien no hiciera caso de sus designios.

José Rizal, el héroe y mártir de la independencia filipina, en su obra *Noli me tangere* describe con ironía hasta qué punto la autoridad de los frailes estaba por encima de todo:

¹²⁵ ABINALES, Patricio; AMOROSO, Donna. *Loc. Cit.*. p. 53-60

¹²⁶ BRILLO, Daysheelyn. *Frailocracy in the Philippines as depicted in Rizal's Noli Me Tangere*. [en línea]. 2011 [ref. de 13 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://es.scribd.com/doc/72366895/Frailocracy-in-the-Philippines>

“La autoridad más alta en Filipinas era, en opinión de los curas, muy inferior al cocinero de un convento. Cicerón había dicho que la espada debía ceder ante la toga, y los curas en Filipinas pensaban que una sotana equivalía a una toga”¹²⁷.

Y también hasta qué punto llegaba la obligada sumisión de los indios a los frailes, a pesar del voto de pobreza de éstos:

“Cuando un indio encontrare en la calle a un cura, doblará la cabeza y ofrecerá el cuello para que el “among” se apoye sobre él; si el cura y el indio van a caballo ambos, entonces el indio se parará, se quitará el salakot o sombrero reverentemente; en fin, si el indio va a caballo y el cura a pie, el indio bajará del caballo y no volverá a montar hasta que el cura le diga ¡sulung!, o esté ya muy lejos. Esto lo dicen los santos concilios y el que no obedezca estará excomulgado”¹²⁸.

La jerarquía subyacente al nuevo orden político y religioso venía reflejada incluso en la estructura urbanística de las nuevas *cabeceras* resultantes de las *reducciones*. Aunque se ubicaran sobre antiguos asentamientos, la organización indígena tradicional (casas ordenadas linealmente a lo largo del río, con proximidad familiar) fue sustituida por la línea racional propia del pensamiento occidental, con una estructura de cuadrícula en la que el rango de personas e instituciones era claramente visible, con el centro en una plaza mayor cuadrada, en la que se ubicaban la iglesia, el convento, los edificios civiles y las casas de los indios y españoles prominentes.

Poco a poco se fue sustituyendo la antigua estructura social precolonial, basada en el liderazgo carismático de los *datús*, personas que normalmente destacaban por sus cualidades guerreras, cuya autoridad venía sometida a una reválida continua y que difícilmente era hereditaria, por una jerarquía de origen religioso, que no se cuestionaba, y que se fue difundiendo paulatinamente por la sociedad civil.

Desde un punto de vista estrictamente religioso, la evangelización de Filipinas fue un éxito total, con la única excepción de las islas del sur del archipiélago, en las que la religión musulmana se había establecido mucho antes de la llegada de los españoles.

Este fue el resultado de un proceso de integración de la nueva religión católica con las creencias animistas de los nativos, para los que todo lo bueno y lo malo venía controlado por los espíritus de los antepasados, los *anitos*.

Magallanes, en una expedición anterior, en 1521, había conseguido la curación, aparentemente milagrosa, de un nativo, lo que motivó la conversión y el bautismo de los reyes de Cebú, a quienes regaló una estatua del Niño Jesús para que sustituyera a sus ídolos anteriores. Esta imagen fue interpretada como un *anito* relacionado con el sol, el mar y la agricultura y su posterior recuperación por Legazpi fue decisiva para la cristianización de las islas Visayas.

¹²⁷ RIZAL, José. *Noli me tangere*, p. 21. Biblioteca Ayacucho, Miranda, Venezuela (1976)

¹²⁸ *Ibid.* Pg. 179



El Santo Niño de Cebú

Este proceso de sincretismo ha originado un cristianismo “filipinizado”, probablemente único en el mundo, con un alto contenido ceremonial y emocional, del que es buen ejemplo la devoción al Santo Niño de Cebú, patrón de Filipinas¹²⁹.

Este cristianismo tan enormemente cargado de simbolismos se ha mantenido, a lo largo de los siglos, fiel a sus tradiciones como quizás en ningún otro país del mundo. La obtención de la salvación eterna a través de la práctica religiosa, la oración, el perdón de los pecados, la indulgencia que puede incluso adquirirse mediante la limosna, son tradiciones católicas perfectamente conservadas en la sociedad filipina.

Más de un siglo después del final de colonización española la herencia de la evangelización del país se mantiene intacta, en forma de una sociedad profundamente católica, que en general tiene interiorizado el respeto a las jerarquías, para la que el cielo se alcanza más con la espiritualidad que con el trabajo cotidiano, y en la que el perdón y la penitencia pueden llegar a borrar el peor de los pecados.

La importancia de la familia y su extensión formal: el compadrazgo

La familia es la institución básica de la sociedad filipina, reconocida como tal en la Constitución de 1987, que en su artículo 15 dice:

*“El Estado reconoce a la familia filipina como el fundamento de la nación. Por tanto, reforzará su solidaridad y promoverá activamente su total desarrollo”*¹³⁰

La familia se entiende en Filipinas no solamente como el origen de la identidad personal, sino sobre todo como el principal soporte material y emocional y la única protección realmente fiable frente a las incertidumbres de la vida. Es la única institución que, más allá de cualquier otra consideración, genera lealtad y confianza, a la vez que el compromiso de solidaridad entre todos sus miembros¹³¹.

La estructura familiar tradicional filipina es de tipo cognaticio, es decir, ambos lados (paterno y materno) de la familia tienen la misma importancia, a diferencia, por

¹²⁹ CASTRO, Antonia. *Una aproximación Histórica Antropológica al Fenómeno Religioso Filipino: El santo Niño de Cebú (versus. Santo Niño de Praga). Sincretismo e identidad cultural en Filipinas*. Zainak, 2006, vol. 28, p. 223-241

¹³⁰ OFFICIAL GAZETTE. OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE PHILIPPINES. *Loc. Cit.*

¹³¹ WANG, Xiaofen *The Philippines: the pacific bridge across cultures*. [en línea] 2012 [ref. de 14 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://www.ncl.ac.uk/ecls/assets/documents/pdf/countryfiles/CCC-Philippines.pdf>

ejemplo, de la familia china patrilineal, que a través de la línea principal de descendencia preserva la propiedad a lo largo de las generaciones¹³².

La lealtad familiar no se basa en la reverencia hacia los ancestros varones, sino que se establece en un modo intrageneracional, extendiéndose horizontalmente en ambas direcciones (paterna y materna) a través de redes familiares que pueden llegar a adquirir dimensiones muy considerables. El número potencial de familiares vivos, llegando hasta los primos en segundo o tercer grado, puede ser de varios centenares, teniendo en cuenta la tradición, en muchas zonas, de familias con gran número de hijos, lo que hace frecuente una relación estrecha entre familia y territorio.

Fuera de la familia, los valores de lealtad y confianza se diluyen totalmente. Es muy difícil, en particular en el ámbito de los negocios, establecer relaciones de confianza si no existen relaciones familiares, reales o formales. De ahí surge la conveniencia de la extensión de la familia, más allá de los límites de las relaciones de consanguinidad¹³³.

La presencia colonial española no sólo sirvió para reforzar, a través de la religión católica, la importancia de la familia como núcleo básico de la sociedad, sino que también introdujo un elemento nuevo, el compadrazgo, que vino a resolver esa necesidad de expansión de la familia fuera de sus fronteras naturales.

El padrinazgo es una institución incorporada a la cultura española a finales de la Edad Media, que junto con la cofradía y el gremio facilitaba la unión de los individuos y su cooperación, especialmente en tiempos de crisis¹³⁴. Basada en el parentesco espiritual establecido originalmente en el bautismo, fue explícitamente reconocido y regulado en el Concilio de Trento, que establecía en dos el número máximo de padrinos (padrino y madrina), recomendaba la igualdad de clase social y hacía patente la obligación de éstos de velar por la educación religiosa de los ahijados¹³⁵.

En su origen, el énfasis de la relación se establecía en la díada padrino – ahijado y así se quiso introducir en Hispanoamérica, ante la necesidad de guiar la educación religiosa de los miles de indígenas que iban siendo bautizados. La generalización de esta práctica actuó, en cierto modo, como un mecanismo de cohesión de la comunidad indígena en un momento de grave crisis motivada por la colonización, y bien acogido por su similitud con otras formas nativas de relación¹³⁶.

El padrinazgo llegó a Filipinas procedente de México y no de España, como muchos de los frailes que participaron en su evangelización. Pero ya lo hizo transformado en

¹³² McCOY, Alfred. *An Anarchy of Families. State and Family in the Philippines*, p. 8-10. Madison (WI): The University of Wisconsin Press, 2009.

¹³³ KIKUCHI, Yasushi. "A vision towards the East Asia Union: Possible or not? – Social Anthropological Aspect –" en *Towards and East Asia Community: Beyond Cross-Cultural Diversity* (Ed. Yasushi Kikuchi). Tokyo: The Japan Foundation, 2008.

¹³⁴ MENDOZA, Martha. *El compadrazgo desde la perspectiva antropológica*. [en línea] 2010 [ref. de 14 de mayo de 2013]. Disponible en Web:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-70172010000200011

¹³⁵ ALFANI, Guido. "Godparenthood and the Council of Trent: Crisis and Transformation of a Social Institution (Italy, XV-XVIIth Centuries)". *Obradoiro de Historia Moderna*, vol. 18, 2009, p. 45-69

¹³⁶ MONTES DEL CASTILLO, Ángel. *Simbolismo y poder: Un Estudio Antropológico Sobre Compadrazgo y Priostrazgo en una Comunidad Andina*. Barcelona: Editorial Anthropos, 1989.

compadrazgo, es decir, un vínculo horizontal entre familias, a través de la relación entre compadres, en lugar del vínculo vertical original.

Para entonces, la limitación original de dos padrinos se había solventado nombrando padrinos no solamente para el bautismo, sino también para otras ceremonias como la confirmación, la primera comunión, la boda, o incluso ceremonias civiles, como la graduación universitaria, por ejemplo.

Igualmente, la recomendación del Concilio de Trento relativa a la igualdad de clases sociales entre ambas familias estaba olvidada y lo normal era buscar padrinos de clases superiores que facilitaran la progresión.

Y su intención original de vigilancia religiosa había dejado paso a una estrategia clara de establecimiento de relaciones estrechas con otras familias, normalmente con un trasfondo comercial o político. Hasta tal punto esta costumbre arraigó en Filipinas, que en 1599, el gobierno colonial español prohibió que los miembros de la comunidad china que vivía extra-muros apadrinaran a hijos de tagalos, considerando que la extraordinaria fuerza de las relaciones formales de parentesco que se estaban creando podía hacer peligrar la hegemonía española¹³⁷.

La estructura bilateral extendida de la familia filipina, prolongada a través del compadrazgo, sigue absolutamente vigente en la sociedad actual, manteniendo sus valores tradicionales de solidaridad y ayuda mutua, que son, por una parte, responsables de un nepotismo y un clientelismo muy extendidos y aceptados socialmente, y por otra son el origen de las dinastías familiares que controlan totalmente la economía y la política del país.

5.2. El conflicto religioso

A principios de 1935, cuando el gobierno estadounidense se preparaba para conceder la independencia a Filipinas, los jefes musulmanes de Mindanao, al frente de una comunidad de unos 4 millones de personas, solicitaron al presidente Roosevelt seguir siendo una colonia y no ser incluidos en la nueva república. Se temían lo peor: ser unos ciudadanos de segunda clase, marginados dentro de unas Filipinas católicas¹³⁸.

Y así fue: su petición fue desatendida y, en la actualidad, tres de las cinco provincias que forman la Región Autónoma de Mindanao Musulmán (ARMM) ocupan los tres últimos lugares en el ranking del Índice de Desarrollo Humano (HDI) de las 77 provincias de Filipinas. En una de ellas, Tawi-Tawi, la esperanza de vida es 23 años inferior a la de la provincia de La Unión, en la isla de Luzón; en otra, Sulu, la última del

¹³⁷ BERNAL, Rafael. *México en Filipinas*. [en línea]. 1965 [ref. de 14 de mayo de 2013]. Disponible en Web:

http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/H3VVXTA1FMCYMSBNAYA4KE6D8IC3LK.pdf

¹³⁸ RASUL, Amina. "Radicalization of Muslims in Mindanao: The Philippines in Southeast Asian Context". En *Islam and Politics. Renewal and Resistance in the Muslim World* (Pandya, Amit y Laipson, Ellen, Eds.), p. 17-31. Washington: Henry L. Stimson Center, 2009.

ranking, el valor de HDI es inferior al promedio de Níger, el último de los 187 países cubiertos por este estudio.¹³⁹

Unos vecinos molestos que llegaron antes

Varios siglos antes que los españoles llegaran a Filipinas, ya lo habían hecho los primeros musulmanes, que eran los comerciantes árabes que cubrían la ruta entre el Mar Rojo, el Océano Índico y el Sur de China, desde el siglo IX. Se establecieron inicialmente en Sulu, una pequeña isla a medio camino entre Borneo y Mindanao. Con ellos llegaron misioneros musulmanes para reforzar el Islam entre sus seguidores y difundirlo entre la población indígena. Eran gente pacífica, mucho más moderada que sus correligionarios de Oriente Medio, quizás porque desde el principio tuvieron que convivir con las tradiciones budistas, hindúes y animistas de la zona.

El Islam se integró razonablemente bien en las comunidades isleñas, fuertemente divididas por el lenguaje y los lazos étnicos, porque aportó una organización política y administrativa regida por sultanes, respetuosa con los *datu*s locales. Sin embargo, las lealtades familiares y de clan siempre estuvieron por encima de la unidad religiosa, lo que históricamente ha provocado división y conflictos inter-tribales, a pesar del vínculo ideológico de la religión común¹⁴⁰.



Manifestación de musulmanas filipinas

Al llegar los españoles, en el siglo XVI, lograron colonizar sin mayores dificultades la isla de Luzón y las Visayas, pero se encontraron con una resistencia inesperada por parte de los cuatro sultanatos que controlaban Mindanao y las islas del sur, que no pudieron superar.

¹³⁹ PHILIPPINE NATIONAL STATISTICAL COORDINATION BOARD (NSCB). *The 2009 Provincial Human Development Index*. . [en línea]. Diciembre 2012 [ref. de 18 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://www.nscb.gov.ph/hdi/2009/Dr.%20Bautista's%20Presentation%20on%20the%202009%20HDI.pdf>

¹⁴⁰ LUGA, Alan. *Loc. Cit.*, p 13. [

A partir del primer encontronazo militar, en 1571, en la isla de Cebú, se inició el conflicto conocido como “Guerras de los Moros” y que duraría, con fuertes altibajos, hasta el final de la colonia española, en 1898.

Fruto de la escasez de recursos militares españoles en las islas, las autoridades coloniales se vieron obligadas a utilizar en el conflicto a los propios filipinos cristianizados, no sólo forzándoles a construir las galeras y a financiar las operaciones militares, sino a participar personalmente en éstas, saqueando e incendiando los poblados moros y ahorcando a los prisioneros de los árboles, con la excusa de controlar la piratería¹⁴¹.

Por su parte, los musulmanes realizaban frecuentes incursiones en las islas Visayas y Luzón, destruyendo las aldeas costeras y vendiendo a los rehenes como esclavos¹⁴². Los españoles, por tanto, trasladaron a Filipinas su animosidad contra el Islam, provocando un odio fratricida entre las comunidades cristiana y musulmana, que perdura en la actualidad.

Cuando, a finales del siglo XIX, los cristianos filipinos se rebelaron contra los españoles, no contaron, como es lógico, con el apoyo de sus futuros compatriotas musulmanes, que ya llevaban luchando contra ellos más de tres siglos.

Los errores estadounidenses

Cuando España traspasó la administración colonial a los Estados Unidos, lo hizo también de las zonas musulmanas, sobre las que en realidad no tenía jurisdicción. Las autoridades estadounidenses rápidamente firmaron un acuerdo por el que los líderes musulmanes reconocían la soberanía americana sobre Mindanao y Sulu y se mantenían neutrales en la insurrección filipina, a cambio del compromiso estadounidense de no injerencia en la religión y costumbres de los moros¹⁴³.

No obstante, tras la pacificación del país y atendiendo a la insistencia de los cristianos acerca de la integridad del país, los estadounidenses olvidaron su compromiso y comenzaron un proceso de homogeneización administrativa y cultural de las zonas musulmanas. Declararon ilegal la esclavitud, dictaron leyes de protección contra la tiranía de los líderes tradicionales y comenzaron a establecer por todo el país infraestructuras de todo tipo, como escuelas y hospitales.

Con el ánimo de regular la propiedad, promulgaron leyes como la *Land Registration Act* de 1902 o la *Public Land Act* de 1903, y establecieron reglamentaciones aduaneras, impuestos sobre la propiedad o tasas sobre las carreteras. Pero todo eso lo hicieron sin tener en cuenta la realidad ni las tradiciones de la población musulmana, que se sintió agredida por la imposición de unas leyes extrañas, que no respetaban sus tradiciones e incluso ponían en peligro su economía, como la mencionada abolición de la esclavitud. Los musulmanes empezaron a sentirse

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 18

¹⁴² MORALES, Ricardo. *Perpetual Wars: The Philippine Insurgencies*. Doctoral Thesis, p. 10. Monterey, California: Naval Postgraduate School, 2003

¹⁴³ El término “moro” tiene un origen despectivo, que dejó de serlo cuando los insurgentes musulmanes se calificaron a sí mismos como Frente Moro de Liberación Nacional.

gobernados más por sus antiguos enemigos, los cristianos, que por los estadounidenses.

Por ejemplo, las dos leyes citadas sobre el registro de las tierras no tuvieron en cuenta el analfabetismo generalizado de la población musulmana, que no supo reclamar sus tierras ancestrales, que se transmitían desde siglos de padres a hijos, pasando a ser declaradas propiedad del Estado y distribuidas entre los nuevos colonos¹⁴⁴.

Porque además, con la intención de “civilizar” las zonas musulmanas y explotar sus inmensos recursos naturales, las autoridades americanas animaron a los cristianos a emigrar a Mindanao, con la idea de que instauraran allí su espíritu industrial y sus conocimientos agrícolas, pensando que serían un ejemplo para los moros, mucho más atrasados. Pero lo hicieron con la increíble torpeza de ofrecerles como estímulo las tierras, propiedad histórica no registrada de los musulmanes, que habían pasado a ser propiedad del Estado, lo que provocó ulteriores tensiones entre ambas comunidades.

La concesión de la autonomía, en 1934, como paso previo a la independencia, no hizo más que estropear todavía más las cosas. Las prioridades del nuevo gobierno de integración política, económica y social, mantuvieron *in crescendo* la animosidad de los musulmanes, marginados y humillados por hechos tales como el continuo favoritismo hacia los cristianos en el acceso a los cargos públicos, el servicio militar obligatorio en el ejército cristiano o la prohibición de la poligamia¹⁴⁵.

Con la concesión de la independencia, en 1946, quedaba servido un conflicto que, en 1968 se transformó en insurgencia, tras la masacre de 28 reclutas moros que aparentemente se negaron a participar en una operación militar del gobierno de Ferdinand Marcos destinada a invadir Sabah, de Malasia, interpretando dicha operación como una agresión contra otros miembros del Islam¹⁴⁶.

Conflicto que continúa en la actualidad, a pesar de los esfuerzos pacificadores del gobierno y de la concesión de la autonomía a la Región Musulmana de Mindanao. Una región extremadamente pobre, en la que el respeto a los derechos humanos es una utopía, donde el fraude electoral es la norma y en la que todavía campan a sus anchas los ejércitos privados como el del clan de los Ampatuan en Maguindanao (ver el apartado 3.1).

5.3. Las élites locales

Probablemente en ningún país del mundo como en Filipinas pueden asociarse, tan estrechamente y sin lugar a dudas, apellidos y topónimos: los Osmeña de Cebú, los López-Romuáldez de Leyte o los Arroyo de Pampanga...y así sucesivamente se podría seguir nombrando apellidos, en su mayoría de origen español, pertenecientes

¹⁴⁴ HUANG, Lisa; MUSEMBI, Victor; PETRONIC, Ljiljana. *The State-Moro Conflict in the Philippines*. [en línea]. Junio 2012 [ref. de 18 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://www4.carleton.ca/cifp/app/serve.php/1392.pdf>

¹⁴⁵ LUGA, Alan. *Loc. Cit.*, p. 30

¹⁴⁶ RASUL, Amina. *Loc. Cit.*

a las trescientas cincuenta familias en cuyas manos se dice que están la política y la economía del archipiélago, y sus correspondientes provincias y ciudades desde las que ejercen su influencia y controlan un país de más de cien millones de habitantes.

Una colonia demasiado lejana

Filipinas no tendría que haber sido colonia española, sino portuguesa. Cuando en 1494, por el Tratado de Tordesillas, los Reyes Católicos y Juan II de Portugal se repartieron el mundo dividiéndolo mediante una línea imaginaria a 370 leguas al oeste de las islas de Cabo Verde, no imaginaban la competencia por el comercio de las especias que, pocos años más tarde, se iba a desatar al “otro lado” de la tierra, tras las expediciones portuguesas a las Islas Molucas.

Fijada por el Tratado de Zaragoza, en 1529, una nueva línea divisoria a 297 leguas al este de dichas islas, quedaban bajo el dominio portugués no sólo las Molucas, sino también las Filipinas, cuya existencia era prácticamente desconocida en aquel momento. Pero un hecho fortuito, la muerte del virrey de España en México, vendría a cambiar el destino de las islas.

En la búsqueda de nuevos derroteros hacia Asia, Felipe II había ordenado a Luis de Velasco, virrey de Nueva España, que enviara dos naves hacia las Filipinas, respetando “*el asiento que tenemos tomado con el serenísimo rey de Portugal*”, pero aquél, sabedor de que esas islas correspondían a Portugal, señaló como objetivo Nueva Guinea, teóricamente en la zona española y adonde no se había llegado todavía desde América.

La muerte del virrey cambió los planes y la Audiencia, que le sustituyó temporalmente, ordenó a Miguel López de Legazpi cambiar la ruta por otra más segura, dirigirse a Filipinas y “*poblar donde creyera conveniente hacerlo*”. Y así lo hizo, tras su llegada a las islas Visayas en febrero de 1565, estableciendo su cuartel general en Cebú.

A pesar de las protestas portuguesas, que llegaron a amenazar Cebú con una escuadra, la Corona española hizo caso omiso, iniciándose una disputa de varios siglos que finalizaría en 1777, con la renuncia de Portugal a sus derechos, después de la aceptación por parte de España de la también evidente extralimitación de Portugal en Brasil¹⁴⁷.

Cuando, pocos años después de la llegada de Legazpi, España fijó la capital de su colonia en Manila, no tenía ningún interés en explotar las riquezas naturales del archipiélago, ni en desarrollar su enorme potencial agrícola. El principal objetivo era, además de posicionarse en el comercio de las especias, tener una base a las puertas de China, tanto para iniciar su proselitización como para establecer la ruta comercial Acapulco – Manila, que vendría a llamarse “comercio del galeón”. Manila iba a ser el

¹⁴⁷ DÍAZ-TRECHUELO, Lourdes. *El Tratado de Tordesillas y su proyección en el Pacífico*. [en línea] 1994 [ref. de 15 de mayo de 2013]. Disponible en Web: http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/revista-espanola-del-pacifico--14/html/02546916-82b2-11df-acc7-002185ce6064_23.htm

punto de intercambio de la plata mexicana por las mercancías exóticas procedentes de la costa asiática. El destino final era España, a través de la flota de Indias¹⁴⁸.

Porque para llegar a España, había que pasar por México. La alternativa, una azarosa navegación de más de 20.000 km, siguiendo la ruta de Magallanes. Por eso, hasta 1821, año de la independencia de México, el Gobernador General de Filipinas estaba bajo la autoridad del Virrey de México; también por eso la mayoría de colonos españoles, incluidos los frailes, procedían del país americano. Y sobre todo, por dicho motivo, la presencia española en Filipinas siempre fue muy escasa, nunca superior a 5.000 personas, y centrada en los núcleos comerciales de Manila y Cebú, dejando todo el ámbito rural en manos de los frailes: como ejemplo, entre 1624 y 1634 sólo sesenta españoles estaban presentes en todo el país, fuera de las dos ciudades mencionadas¹⁴⁹.

La inevitable delegación de la administración colonial

Cuando los españoles llegaron a Filipinas, se encontraron una población totalmente dispersa, que vivía en pequeñas aldeas (*barangays*) formadas por un número de entre 30 y 100 hogares, situadas a lo largo de la orilla de los ríos, y que se dedicaba básicamente a la pesca y la agricultura. Los *barangays* estaban dirigidos por los *datu*, líderes carismáticos que destacaban por sus cualidades en la lucha o en el comercio, a los que en algunos casos se atribuían poderes sobrenaturales y cuyo prestigio era continuamente renovado a través de su actuación.



Lapu-Lapu, Datu de Mactan, Visayas

La obligación principal del *datu* era, en tiempos de paz, procurar el bienestar de su comunidad y, en tiempos de guerra, liderarla en la lucha. El *datu* podía ser reemplazado si su posición se debilitaba o si era incapaz de cumplir sus obligaciones. A su muerte, normalmente era sustituido por su hijo o hija, aunque también podía darse que fuera escogida otra persona que mostrara un coraje o una capacidad de liderazgo superiores¹⁵⁰.

Aunque la riqueza no tenía demasiado valor y por tanto no era especialmente codiciada, los *datu*s tenían un nivel de vida superior al del resto, gracias a las aportaciones que, de buen grado, les entregaban los miembros del *barangay*, que se expresaba en la forma en que vivían o vestían. A partir de ellos se

¹⁴⁸ PUTZEL, James. *A captive land: the politics of agrarian reform in the Philippines*. [en línea] 1992 [ref. de 15 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://archive.org/details/captivelandpolit00putz>

¹⁴⁹ ABINALES, Patricio; AMOROSO, Donna. *Loc. Cit.*, p. 67

¹⁵⁰ FUNTECHA, Henry. *The pre-colonial government of the Filipinos*. [en línea]. Julio 2006 [ref. de 17 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://www.thenewstoday.info/2006/07/28/the.pre.colonial.government.of.the.filipinos.html>

formaba una estratificación social que llegaba hasta los esclavos, normalmente procedentes de guerras o impagos de deudas, pero que no era en absoluto estática, sino muy fluida, con una gran movilidad hacia arriba y hacia abajo entre las clases. Incluso los hijos de los esclavos podían llegar por sus méritos a niveles sociales elevados.

Las tierras eran comunitarias y no existía el concepto de la propiedad privada de la tierra, sólo la del resultado del trabajo.

Los *datus* fueron claves para gestionar la administración colonial española. Ante la abrumadora desproporción entre la dispersa población nativa y el número de españoles, éstos se vieron obligados a delegar en los *datus* la recaudación de impuestos y la organización de los servicios forzosos, necesarios para la viabilidad de la colonia. En contrapartida, les fueron concediendo privilegios tales como la exención de dichos trabajos e impuestos y la participación en los negocios generados por el comercio del galeón¹⁵¹.

Ahora denominados *cabezas de barangay*, aquéllos que colaboraban especialmente en los procesos de reducción, trasladando a sus comunidades a las proximidades de las iglesias, eran premiados con el cargo de *gobernadorcillo*, con jurisdicción sobre los *pueblos de indios*, resultado de la integración de varios *barangays*.

Aunque en sus orígenes remotos ya lo eran, pero condicionados a las cualidades de liderazgo de las personas que los ostentaban, dichos cargos se consolidaron como hereditarios, sin ninguna consideración a los méritos, con lo que se fue perdiendo, de forma inexorable, la nobleza y el carisma de los primitivos *datus*. Por el contrario, persuadidos de las bondades de la riqueza, comenzó a introducirse la corrupción en su gestión y algunos de ellos se aprovecharon de su posición privilegiada en la recaudación de los tributos y en el control de los trabajos, para el enriquecimiento personal¹⁵².

Se fue creando así una clase social privilegiada, denominada "*principalía*", que utilizaba el "don" delante del nombre, como los hidalgos españoles, cuyos hijos tenían acceso a la educación y al aprendizaje del español, inaccesibles a la población en general; una clase elitista cada vez más próxima al gobierno colonial y más distanciada de la gran masa de campesinos que constituía la mayoría de la población.

La privatización de la tierra, introducida por los españoles y cuya propiedad estaba inicialmente reservada a éstos y a las órdenes religiosas, fue el proceso por el cual esa clase social privilegiada y gran aliada de la autoridad colonial se convirtió en la élite terrateniente que ha mantenido su dominio del espacio rural hasta nuestros días.

Así, por ejemplo, cuando los primeros gobernadores españoles cedieron pequeñas haciendas a los colonos españoles para que éstos las desarrollaran, ante la necesidad de éstos de expandirlas comprando los terrenos aledaños, algunos miembros de la

¹⁵¹ SAN JUAN, David. *Elite Rule in the Philippines: Roots, Dilemmas and Alternatives*. [en línea]. 2013 [ref. de 17 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://es.scribd.com/doc/96507102/Elite-Rule-in-the-Philippines>

¹⁵² MAGNO, Francisco. *State, Patronage and Local Elites*. [en línea]. 1989 [ref. de 17 de mayo de 2013]. Disponible en Web: http://www.academia.edu/1226051/State_Patronage_and_Local_Elites

principalía se aprovecharon de la confusión inicial para reclamar como propias las tierras comunales de los *barangays* y venderlas a esos colonos mientras las autoridades coloniales hacían la vista gorda¹⁵³.

Pero sobre todo, el desarrollo de la principalía fue siguiendo un recorrido paralelo a los procesos posteriores de desarrollo agrícola y privatización. Primero como “*inquilinos*”, que arrendaban la tierra a los colonos para subarrendarla en régimen de aparcería a los pequeños campesinos, y finalmente como propietarios, beneficiándose de su solvencia económica y de su posición privilegiada en los procesos de privatización de las tierras de los frailes: por ejemplo las expropiadas a los jesuitas tras su expulsión y subastadas en 1790, o la venta, ya por parte de las autoridades estadounidenses, de 165.000 Ha. compradas al Vaticano en 1903 y revendidas a precio de coste, muy barato para la principalía pero inalcanzable para los 60.000 aparceros que las trabajaban, desoyendo una ley de la propia administración colonial que les daba preferencia¹⁵⁴.

Las familias españolas, aunque escasas en número, también participaron de ese proceso desde su posición prominente. Un ejemplo fueron los Ayala, una familia vasca cuyos antepasados participaron en las primeras expediciones coloniales, que aliados con los Roxas, procedentes de Acapulco, aprovecharon el desmantelamiento, en 1834, de la Real Compañía de Filipinas para crear la Ayala Corporation, que pocos años más tarde adquirió la hacienda de Makati, un poblado en las afueras de Manila procedente de la reducción de varios *barangays* y antigua propiedad de los jesuitas¹⁵⁵. Hoy Makati es el exclusivo distrito financiero de Manila y la Ayala Corporation es uno de los principales holdings económicos del país¹⁵⁶.

Los *tsinoys*, terceros en discordia

La presencia china en Filipinas se remonta mucho más allá de la colonización española. De hecho, los españoles escogieron Manila como capital por la existencia de una pequeña colonia de 150 chinos, que les hizo concebir la esperanza de que sirviera de base a una eventual cristianización de China¹⁵⁷.

A lo largo de la historia colonial, la relación de españoles y chinos fue, por una parte, de represión de una comunidad que superaba claramente en número a la española, y por otra de una tolerancia derivada de la necesidad del tejido comercial del país que, ante la inhibición de los españoles, fue desarrollada por los inmigrantes chinos.

Atraídos por la plata traída desde México por los galeones, los chinos fueron llegando a miles importando las mercancías deseadas por los colonos: productos básicos como arroz, harina, naranjas, carne de cerdo o de vaca, o de lujo como sedas, brocados o todo tipo de productos de artesanía.

¹⁵³ ABINALES, Patricio; AMOROSO, Donna. *Loc Cit.*, p. 57

¹⁵⁴ PUTZEL, James. *Loc. Cit.*, p. 53

¹⁵⁵ *Íbid.*, p. 47

¹⁵⁶ AYALA CORPORATION. *About Ayala. History*. [en línea]. [ref. de 17 de mayo de 2013]. Disponible en Web: http://www.ayala.com.ph/about_ayala_history.php

¹⁵⁷ ABINALES, Patricio; AMOROSO, Donna. *Loc Cit.*, p. 64

Su número creciente y su importancia cada vez mayor en la economía del país provocó diversas medidas restrictivas por parte de las autoridades coloniales, tales como el establecimiento de cupos de población, la obligación de residencia en poblados extra-muros de Manila, los impuestos especiales, o directamente expulsiones, a veces como consecuencia de las revueltas provocadas por las medidas represivas.

La estrategia de los chinos frente a esas medidas represivas fue, en algunos casos, la



Ferdinand Marcos

conversión al cristianismo, que facilitaba enormemente las cosas, pero sobre todo la integración en la propia sociedad nativa a través del matrimonio de los inmigrantes, mayoritariamente hombres, con mujeres indígenas y que, con el paso de las generaciones, fue generando una comunidad mestiza diferenciada, denominada *tsinoy* y que en la actualidad constituye uno de los grupos étnicos más numerosos del país.

Esa comunidad, calificada como “rica, activa e inteligente”¹⁵⁸, supo también aprovechar las enormes oportunidades del desarrollo agrícola convirtiéndose, junto con los descendientes de los antiguos *datus* y los ricos colonos españoles, en un tercer grupo de élite, que daría origen a personas tan importantes en la historia del país como el héroe de la independencia, José Rizal, el dictador

Ferdinand Marcos, o la ex presidenta Corazón Aquino.

El impulso decisivo de la democratización estadounidense

A pesar de sus buenas intenciones iniciales y de su consciencia de los problemas sociales derivados de la concentración de la tierra, la administración estadounidense vio que la mejor forma de conseguir la consolidación de su posición estratégica y de garantizar una relación comercial beneficiosa era aliarse con la élite terrateniente, manteniendo las relaciones de propiedad pre-existentes.

Por eso, entre otras cosas, tal como se ha indicado antes, no se decidió a repartir, en 1903, de una forma asumible por los campesinos, las tierras procedentes de los frailes y que constituían la mayor parte del terreno agrícola productivo del país.

Pero el impulso definitivo a las élites que se habían formado durante el período español se lo iba a dar la administración estadounidense, en esos mismos años iniciales del siglo XX, con el inicio del proceso de democratización del país. El sistema político que emergió de las primeras elecciones municipales, provinciales y nacionales, restringidas a la población masculina, capaz de leer, escribir, hablar inglés o español o acreditar una propiedad de al menos 500 pesos, iba simplemente a añadir el poder político al poder económico de las élites pre-existentes, consolidándolas y abriéndoles la posibilidad de seguir acelerando su proceso expansivo.

¹⁵⁸ ABINALES, Patricio; AMOROSO, Donna. *Loc Cit.*, p. 98

Esos tres grupos elitistas, generados y consolidados durante los casi cuatrocientos años de dominio colonial, constituyen la oligarquía que, en la actualidad, controla y manipula la política y la economía del país.

5.4. El deterioro de las relaciones en el campo: la desigualdad

Una relación paternalista tradicional y estable

Hasta bien entrado el siglo XIX, los colonos españoles no tomaron conciencia del enorme potencial agrícola de las Filipinas. Coincidiendo con la decadencia y final del comercio del galeón, en 1815, y la apertura comercial del país, se hizo evidente la posibilidad de transformar la agricultura filipina en un floreciente negocio de exportación. La Real Compañía de Filipinas, fundada en 1785 ya tenía como objetivo potenciar el desarrollo comercial y financiar los proyectos de desarrollo agrícola.

Sin embargo su trabajo se vio dificultado, entre otras cosas, por la oposición de los frailes, que temían los cambios sociales, y por los intereses relacionados con el comercio del galeón. El control de la educación del país por parte de los frailes fue uno de los frenos principales al desarrollo agrícola. Aunque a mediados del siglo XIX la agricultura ya representaba el 90 % de la exportación y la economía monetaria había sustituido a la de trueque, las relaciones en el campo seguían las pautas tradicionales¹⁵⁹.

Al inicio de la administración estadounidense, la mayoría de explotaciones agrícolas funcionaban en régimen de aparcería, es decir, los campesinos trabajaban las propiedades de un terrateniente, con el que repartían los gastos y las cosechas. Era habitual, por ejemplo, entregar al propietario un 55 % de la cosecha.

Las relaciones entre terratenientes y campesinos tenían un marcado carácter paternalista y estaban basadas en acuerdos tradicionales, no escritos. Por ejemplo, los aparceros podían plantar frutales y verduras en sus parcelas, cortar la madera de los bosques no cultivados de la hacienda o pescar en los canales de irrigación o en los ríos que la atravesaban.

El terrateniente solía ser el padrino en las bodas y bautizos de los campesinos. Cuando éstos tenían dificultades, especialmente cuando la parte que se quedaban de la cosecha no era suficiente para alimentar a sus familias hasta la siguiente, o cuando tenían alguna necesidad esporádica como una enfermedad, por ejemplo, los préstamos eran habituales, normalmente en forma de arroz (*raciones*). Por supuesto, el patrón no cobraba intereses y, si preveía la imposibilidad de devolución, la condonación de la deuda era habitual.

En contrapartida, los aparceros eran absolutamente leales a su patrono. Sin pedir nada a cambio, desbrozaban sus tierras, las defendían de los bandoleros, o votaban por sus candidatos favoritos en las elecciones.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 77

El patrono basaba su poder en la lealtad de su gente y los campesinos, a pesar de trabajar duro y vivir inmersos en la pobreza, consideraban el sistema justo y no se sentían explotados¹⁶⁰. Pero esas relaciones iban a sufrir cambios profundos durante la administración estadounidense.

Los daños colaterales del desarrollo económico

Los programas sanitarios introducidos en el país por la administración estadounidense condujeron a una mejora evidente de la calidad de vida, provocando en pocos años una explosión demográfica. Entre 1903 y 1939 la población filipina pasó de 7 a 16 millones de habitantes¹⁶¹, con el consiguiente incremento en la demanda de alimentos y en la oferta de trabajo, que no pudo ser absorbida en su totalidad por parte del sistema de producción agrícola.

Por otra parte, la consideración de la colonia como un socio comercial privilegiado por parte de las autoridades estadounidenses, con la eliminación de aranceles y el establecimiento de cuotas de importación, especialmente para el azúcar, provocó una presión adicional sobre el sistema productivo, que veía mucho más lucrativo dirigir sus esfuerzos hacia la exportación, pero que tenía que incrementar notablemente su eficiencia para poder aprovechar la oportunidad irrepetible que le ofrecía la apertura del mercado norteamericano¹⁶².

La situación en el campo cambió radicalmente. La propiedad de la tierra pasó de ser



Protesta campesina en Tarlac, Luzón Central

un atributo aristocrático a convertirse en un negocio extremadamente lucrativo. Las consecuencias inmediatas fueron la especulación sobre las tierras, que provocó cambios de manos en la propiedad de las haciendas y un esfuerzo denodado por un aumento de la productividad.

La rentabilidad pasó a ser el único objetivo. Se acabaron las *raciones* a los campesinos en dificultades; los capataces, antes intermediarios entre patrón y campesino, ahora sólo tenían por misión controlar la eficiencia; los préstamos, con intereses de hasta el 150 %; los contratos de trabajo, por escrito; los campesinos ineficientes, despedidos, con un mercado de trabajo desbordante de oferta como consecuencia de la explosión demográfica.

Los nuevos terratenientes, en algunos casos procedentes del recambio generacional y en otros de la compra especulativa, ya no se sentían con ninguna obligación hacia sus viejos aparceros y más bien basaban su poder en el gobierno y su policía que en la

¹⁶⁰ KERKVLIT, Benedict. *The Huk Rebellion. A Study of Peasant Revolt in the Philippines*. p. 1-25 Oxford: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 1977.

¹⁶¹ STEPHENS, William. *The Roots of Social Protest in the Philippines and Their Effects on U.S.-R.P. relations*. Doctoral Thesis, p. 19. Monterey, California: Naval Postgraduate School, 1990

¹⁶² PUTZEL, James. *Loc. Cit.*, p. 54

lealtad de sus campesinos. Se acabaron los padrinzos o la presencia en las fiestas populares, y la distancia entre terrateniente y campesino se fue haciendo cada vez más grande, en paralelo con la desigualdad económica.

Los campesinos, espectadores del lujo desproporcionado que rodeaba la vida de sus patronos y cada vez más inmersos en la pobreza, vieron la necesidad de defenderse y paulatinamente, a través de sus organizaciones locales y regionales, empezaron a conseguir concesiones por parte del gobierno, por ejemplo en la fijación del porcentaje mínimo de las cosechas que debían retener, o en los tipos máximos de interés que se les podía cobrar por los préstamos.

Guerra, liberación e insurgencia

La invasión japonesa, a principios de 1942, dio inicio a un período de ocupación tiránica, que provocó la oposición casi unánime de la población filipina, que tuvo su mayor expresión en los movimientos de resistencia guerrillera en las zonas rurales, que precisamente aprovecharon las incipientes organizaciones que habían luchado por la defensa de los derechos de los campesinos. En particular, el movimiento *Hukbalahap* (Ejército Popular Anti-Japonés), localizado en las zonas centrales de la isla de Luzón, fue de especial ayuda en la liberación del país por parte de las tropas estadounidenses comandadas por el general McArthur.

Acabada la guerra, en 1945, en lugar de mostrar su agradecimiento por la colaboración recibida, las autoridades estadounidenses exigieron el desarme inmediato de las guerrillas y detuvieron a sus principales líderes, ante las sospechas de comunismo que les generaban y por la presión de las élites locales, que habían vuelto precipitadamente a sus tierras y veían en la continuidad pacífica de dichas organizaciones, reforzadas por el prestigio ganado en la resistencia, un peligro inminente para sus intereses.

A pesar de la frustración generada en los campesinos por esa actitud, éstos lograron organizarse como fuerza política (PKM, Unión Nacional de Campesinos), participando en las primeras elecciones del nuevo país independiente, en 1946, y logrando seis representantes en el nuevo parlamento. Las élites, conscientes de que su dominio peligraba si se dejaba en manos del juego político, incrementaron la represión en el campo, que culminó con el asesinato de Juan Feleo, portavoz nacional del PKM, lo que provocó el estallido de la rebelión *Huk*, que hasta 1956 mantendría bajo estado de guerra a amplias zonas del país.

La rebelión *Huk* tuvo su continuidad, años más tarde, con el nacimiento, en 1968, del Nuevo Ejército del Pueblo (NPA), organización guerrillera ligada al partido comunista, de tendencia maoísta, que alcanzó su máximo a finales de los 80 y que continúa en la actualidad, con unos 5.000 afiliados, ya con un bajo nivel gracias a los esfuerzos pacificadores de los sucesivos gobiernos, implicada en actividades de extorsión para su financiación, que todavía mantienen algunas zonas del país sometidas a la violencia terrorista, policial y paramilitar¹⁶³.

¹⁶³ ABUZA, Zachary. *The Philippines. Internal and external security challenges*. [en línea]. 2012 [ref. de 18 de mayo de 2013]. Disponible en Web:



Guerrillera del NPA

A pesar de la pacificación de los últimos años, el problema sigue latente, con el trasfondo de las injusticias en el reparto de la tierra y la desigualdad extrema entre las élites locales y los campesinos, generadas durante el período colonial.

5.5. El sistema político

Una instauración prematura

A principios de abril de 1900, cuando todavía estaban luchando las tropas estadounidenses para sofocar los últimos reductos de la revuelta independentista, el presidente William McKinley nombraba Gobernador de Filipinas a William Taft, anterior Procurador General y futuro Presidente de los Estados Unidos¹⁶⁴, y le daba instrucciones para la instauración de la democracia en el país:

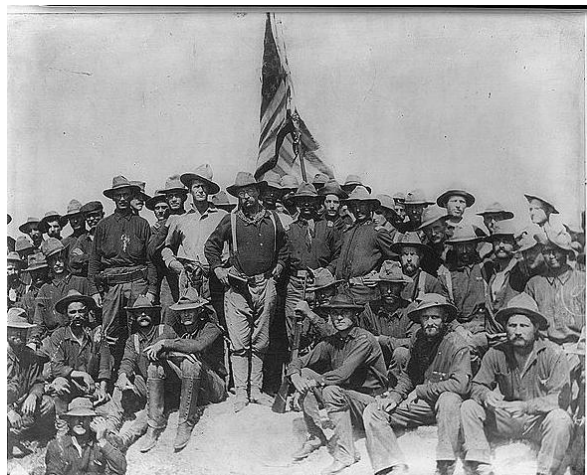
*“Mientras la insurrección continúe el poder militar debe necesariamente ser supremo. Pero no hay razón por la que no se vayan dando los pasos necesarios para crear gobiernos esencialmente populares en su forma tan rápidamente como el territorio sea tomado y controlado por nuestras tropas...”*¹⁶⁵

http://www.humansecuritygateway.com/documents/ASPI_ThePhilippines_InternalandExternalSecurityChallenges.pdf

¹⁶⁴ Cargo específico del Ministerio de Justicia en Estados Unidos, comparable al Fiscal General del Estado

¹⁶⁵ ABINALES, Patricio; AMOROSO, Donna. *Loc. Cit.*, p. 136

Esa urgencia por democratizar el país no era casual. A punto de sofocar la rebelión, el gobierno estadounidense quería anticiparse a la aparición de nuevos movimientos descontrolados de movilización masiva, que podían hacer peligrar sus intereses.



Tropas Estadounidenses en Filipinas

Y desde ese punto de vista, el proceso fue un éxito, porque a diferencia de muchos otros países, donde los problemas sociales se han resuelto de manera traumática a través de revoluciones (como por ejemplo la reciente primavera árabe) o guerras (como por ejemplo la dramática descolonización de Argelia), el proceso en Filipinas fue pacífico.

Sin embargo, no puede decirse que el resultado final fuera también un éxito, porque a diferencia de las antiguas democracias, que fueron el resultado de un proceso largo de modernización e institucionalización, la situación en Filipinas es más bien similar a la de las democracias tardías (por ejemplo las de diversos países europeos excomunistas).

El problema principal reside en el inicio prematuro del proceso democrático, antes de que el país estuviera dotado, no ya sólo de una tradición de expresión y respeto de la voluntad popular, sino sobre todo de unas mínimas estructuras burocráticas centrales que pudieran soportar el poder delegado por los ciudadanos a sus políticos.

A falta de esas estructuras, el poder político quedó en manos de las élites, que eran las únicas en condiciones de participar en la competencia electoral, favorecidas además por un sistema electoral muy restrictivo, que en las primeras elecciones a la Asamblea Nacional solamente permitió el voto de 105.000 personas, el 1,2 % de la población, prescindiendo de las mujeres y de la gran mayoría de los filipinos, pobres y analfabetos.

Los correspondientes partidos políticos, creados también de manera precipitada para dar formato al proceso, se convirtieron simplemente en mecanismos al servicio de los intereses de esas élites, siempre en un nivel superior al de aquéllos, que en ningún momento, transcurridos más de 100 años, han llegado a cumplir su misión de representar, con ideologías diferenciadas, los intereses de los ciudadanos.

Copia imperfecta del modelo norteamericano

En los inicios del siglo XX, en Estados Unidos dominaba la idea de que la auténtica representación democrática debía residir en el nivel de los estados de la Unión y no en las instituciones federales.

Las instrucciones de McKinley a Taft seguían así:

“En la distribución de poderes entre los gobiernos organizados por la Comisión, la presunción debe estar siempre a favor de la subdivisión más pequeña, de tal manera que todos los poderes que puedan ser ejercidos a nivel municipal deben serle otorgados a dicho gobierno, y todos los poderes de un carácter más general que puedan ser ejercidos a nivel departamental deben ser otorgados a dicho gobierno de forma que el gobierno central, siguiendo el ejemplo de la distribución de poderes entre los Estados y el Gobierno Nacional de los Estados Unidos, no tenga administración directa salvo en los asuntos de puro interés general, y debe tener solamente la supervisión y control sobre los gobiernos locales que sea imprescindible para asegurar la administración honesta y eficiente por las autoridades locales...”

Se instauraba así un sistema representativo de abajo a arriba, a imagen y semejanza del de los Estados Unidos, respetuoso con la enorme diversidad del país y en el que, por ejemplo, los miembros de la Cámara de Representantes se escogían a razón de un único diputado por cada distrito electoral.

Pero al hacerlo así, las autoridades estadounidenses no tuvieron en cuenta la gran diferencia entre Filipinas y los Estados Unidos por lo que respecta al poder de las élites locales. Y o bien fueron muy ingenuas al subestimar la capacidad de dichas élites para hacerse con el control del poder político, o por el contrario fueron muy astutas al ponérselo en bandeja, garantizando así sus enormes intereses económicos y estratégicos en ese país.

Para aquéllas se trataba, simplemente, de conseguir el poder político local a través de las redes de vínculos familiares, de amistad o de patronazgo, suficientes en primera instancia para lograr una clientela, asimilable a un banco de votos, que podía intercambiarse por dinero o por influencia a la hora de expandirse al nivel nacional¹⁶⁶.

Los poderes del presidente

También siguiendo el modelo estadounidense, quedó establecido un sistema en el que las amplias prerrogativas presidenciales venían limitadas por el poder legislativo (como puede observarse, actualmente, en la incapacidad del Presidente de los Estados Unidos para que prosperen sus propuestas de déficit público frente a un Congreso con mayoría contraria).

Sin embargo ambos poderes, ejecutivo y legislativo, se necesitan mutuamente en Filipinas e interactúan de manera fluida para salvaguardar sus intereses. A pesar de que el mapa político del Parlamento y el Senado es multicolor y no necesariamente

¹⁶⁶ HUTCHCROFT, Paul; ROCAMORA, Joel. “Strong Demands and Weak Institutions: The Origins and Evolution of the Democratic Deficit in the Philippines”. *Journal of East Asian Studies*, 2003, vol. 3, p. 259-292

favorable al presidente, un porcentaje muy significativo de las propuestas legislativas presidenciales, así como los presupuestos, son aprobados por las Cámaras, sin grandes modificaciones¹⁶⁷.

Porque uno de los principales poderes presidenciales, también siguiendo el modelo estadounidense, reside en su discrecionalidad para la liberación de los asignaciones establecidas en el Fondo Prioritario para la Asistencia al Desarrollo (*Pork Barrel*, ver el apartado 3.1).

Un sistema político heredado de la administración norteamericana que, a pesar de los esfuerzos realizados en la Constitución de 1987, en el sentido de dar más fuerza a los partidos o de limitar las dinastías políticas, continúa con todas sus carencias perfectamente vigentes, que hacen que la política y la economía de Filipinas sigan en manos de una oligarquía, también originada en el período colonial, y que es la principal responsable del subdesarrollo y la corrupción en el país.

¹⁶⁷ KAWANAKA, Takeshi. *Interaction of Powers in the Philippine Presidential System*. [en línea]. Abril 2010 [ref. de 19 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Dp/pdf/233.pdf>

6. CONCLUSIONES

Se han descrito diversos factores que pueden influir en la mayor o menor incidencia de la corrupción en una sociedad. Dichos factores pueden ser de tipo cultural, como la religión o el fraccionamiento étnico, económico, como la pobreza o la desigualdad, social, como el nivel educativo o la desigualdad de género, y político, como el tamaño del sector público o el grado de descentralización administrativa, entre otros.

Utilizando indicadores que permiten la valoración cuantitativa de dichos factores y de la incidencia de la corrupción, obtenidos para una gran variedad de países, diversos estudios han intentado establecer correlaciones que permitan predecir cuáles de dichos factores pueden tener mayor importancia y en qué condiciones. No obstante, las interrelaciones existentes entre dichos factores y su retroalimentación, en algunos casos, con la propia corrupción, hacen que, a pesar de la utilización de metodologías estadísticas complejas, los estudios realizados sean poco concluyentes y sus autores recomienden la prudencia en su interpretación.

El estudio de las causas de la corrupción en un país concreto es fundamental a la hora de definir una estrategia eficaz para luchar contra ella. Para poder llegar a conclusiones válidas, es preciso analizar las causas mencionadas teniendo en cuenta que las condiciones específicas de un país pueden haber originado factores con una incidencia inesperada o incluso no considerados en los estudios realizados.

La interpretación de la incidencia de dichos factores requiere remontarse a sus orígenes históricos y su evolución. Solo así pueden explicarse las enormes diferencias que se observan entre países próximos entre sí, o con mucha similitud en la mayoría de factores mencionados.

Muchos de los países en que la corrupción parece incidir con mayor virulencia son antiguas colonias, la mayoría procedentes de los imperios español, británico o francés, que en muchos casos han accedido a la independencia en la segunda mitad del siglo XX. Al estudiar las causas que han originado esa mayor incidencia, es necesario tener en cuenta las huellas dejadas en la sociedad tanto por el período colonial como por el proceso de descolonización.

Filipinas es un país especialmente adecuado para analizar dichas huellas. Por una parte, la corrupción se muestra en grado intenso y en todas sus variantes: fraude electoral, apropiación o malversación de fondos públicos, soborno, o nepotismo, entre otras; por otra, es un caso único de pertenencia a dos metrópolis, España y Estados Unidos, con profundas diferencias culturales, económicas, sociales y políticas.

Filipinas se encuentra entre los primeros países del mundo en varios de los factores que se han descrito como generadores de corrupción: el grado de descentralización política, el fraccionamiento etnolingüístico, la inestabilidad política y la violencia, el aislamiento económico, la pertenencia mayoritaria a una religión de estructura jerarquizada y la desigualdad económica y social.

A pesar de ser una de las democracias más antiguas en el conjunto de los países emergentes, de mostrar un nivel de libertades civiles comparable al de muchos países

Europeos y un indicador general de democracia por encima de la media, presenta una irregularidad muy significativa en uno de los componentes de este indicador, la cultura democrática, que indica una desafección profunda de sus ciudadanos hacia sus líderes y sus instituciones democráticas.

Hay varios hechos muy significativos en la vida política filipina que hacen sospechar la existencia de deficiencias profundas: por un lado, la extraordinaria incidencia de las dinastías políticas, que hace que la mayoría de cargos electos a nivel nacional, provincial o local pertenezca a familias bien conocidas en el país, con muchos de sus miembros ocupando cargos públicos en la legislatura actual y en las anteriores; por otro, el transfuguismo masivo de diputados y senadores, que cambian de partido poco después de obtener sus cargos; finalmente, la debilidad y falta de institucionalización de los partidos, con tasas elevadas de creación y desaparición y una situación general de letargo durante las legislaturas.

La especial incidencia en Filipinas de los factores mencionados, así como las peculiaridades de su sistema político permiten concluir, a la vista de algunos ejemplos de las variantes de la corrupción que se presentan en dicho país, que ésta gira en torno a cuatro ejes principales: una sociedad permisiva con la corrupción, que acepta el clientelismo y el nepotismo como normales; una desigualdad social y económica agudas, con una mayoría de la población que sobrevive a duras penas y una élite que intenta mantener su estatus privilegiado; una alta incidencia de la violencia en amplias zonas del país, que impide la seguridad jurídica y el respeto a los derechos humanos; y un sistema político poco institucionalizado y controlado por las élites económicas locales, en su mayoría de origen terrateniente.

El análisis de esos cuatro ejes muestra que están formados por diversas piezas, que en algunos casos los hacen muy resistentes al cambio. La mayoría de esas piezas tienen un origen colonial y se han generado o consolidado durante el período de dominación española o estadounidense.

El primer eje, la aceptación social de la corrupción, se relaciona sobre todo con la implantación de la religión católica, mayoritaria en el país, y con la estructura tradicional de la familia filipina.

España evangelizó a las Islas Filipinas convirtiéndola en uno de los países considerados como más católicos del mundo. El hecho de que esa evangelización fuera llevada a cabo por unos frailes que, en muchas zonas del país, fueron la única autoridad colonial, dio origen a una interrelación entre religión y jerarquía, cuya resultado fue una aceptación "religiosa" de ésta que ha quedado firmemente instalada en la sociedad.

Por otra parte, el sincretismo entre la religión católica y las creencias animistas precoloniales resulta en una profunda espiritualidad, muy alejada, por ejemplo, del pragmatismo de las creencias protestantes, mucho más identificadas con el progreso económico y la ausencia de corrupción. El perdón de los pecados y la búsqueda de la salvación a través de la oración mantienen a la religión en un nivel distinto al de la vida cotidiana y hacen a la sociedad más permisiva con comportamientos inadecuados.

La religión católica realza también la importancia de los vínculos familiares, ya existente en la sociedad precolonial, y los potencia a través de tradiciones como el padrinazgo, convertido en la sociedad filipina más bien en compadrazgo, a través del cual se extienden horizontalmente las relaciones familiares, potenciando actitudes como el nepotismo o el clientelismo.

El segundo eje, la desigualdad, tiene sus raíces en el desarrollo de una élite terrateniente privilegiada en detrimento de la gran masa campesina.

España tuvo que basar la administración local en las élites preexistentes, los *datos*, concediéndoles prebendas que los convirtieron en una élite privilegiada, la *principalía*, que gracias a su posición ventajosa pudo convertirse en terrateniente en los procesos de privatización de las tierras expropiadas a las órdenes religiosas.

Esas élites terratenientes aprovecharon también el proceso de instauración de la democracia en el país, durante la administración estadounidense, para hacerse con el poder político y transformarse en poderosas dinastías que monopolizan el control de los recursos del país.

El crecimiento demográfico en la primera mitad del siglo XX y la orientación de la agricultura a la exportación, potenciada por las exenciones arancelarias de los Estados Unidos, alteraron las relaciones tradicionales en el campo entre patronos y campesinos, dando lugar a un aumento ulterior de la desigualdad que desembocó en la aparición de movimientos extremistas y de insurgencia, que todavía continúan.

El tercer eje, la violencia, es una consecuencia tanto de las injustas relaciones en el medio rural, ya comentadas, como del odio generado entre las comunidades cristiana y musulmana y el trato desigual hacia ésta última, muy minoritaria.

Al iniciar su presencia en Filipinas, España encontró que en las islas del sur del país estaba ampliamente difundida la religión musulmana. Los intentos frustrados de colonización se prolongaron durante varios siglos en forma de enfrentamientos violentos, para los que la administración española, carente de medios militares propios, utilizó a los propios cristianos filipinos, provocando *de facto* una guerra civil de larga duración que originó una profunda animadversión entre las dos comunidades.

Durante el período de la administración estadounidense, dichos odios se agudizaron como resultado de sus esfuerzos por homogeneizar el país, sin tener en cuenta los valores tradicionales de la comunidad musulmana ni sus derechos ancestrales sobre las tierras. Tras la independencia, la prepotencia católica ha conducido a un empobrecimiento agudo de las zonas musulmanas, con la aparición de una insurgencia islámica secesionista, que provoca la presencia militar permanente, la proliferación de ejércitos privados y la falta de respeto a los derechos humanos.

Finalmente, el cuarto eje, las carencias democráticas, se origina claramente por la voluntad estadounidense de implantar un sistema análogo al suyo propio, en un momento totalmente prematuro, sin tener en cuenta el contexto de la sociedad filipina de inicios del siglo XX, completamente diferente del de los Estados Unidos.

En primer lugar, la mayor parte de la sociedad quedó al margen del proceso de implantación de la democracia, con unas elecciones reservadas a la minoría capaz de

leer, escribir, hablar inglés o español y de acreditar un patrimonio mínimo. Esto permitió a las élites, en su mayoría terratenientes, acaparar el poder político.

En segundo lugar, la estructura política establecida de abajo hacia arriba, fuertemente descentralizada, con un sistema electoral de representante único por circunscripción, a imagen y semejanza del estadounidense, dividió la política del país en pequeñas parcelas, dominadas por las élites locales transformadas progresivamente en dinastías políticas, que todavía ahora acaparan la mayor parte de los cargos electos del país, y generó un sistema de partidos políticos, al servicio de dichas élites, totalmente faltos de institucionalización e incapaces de cumplir con sus funciones democráticas.

Finalmente, las atribuciones especiales concedidas al Presidente de la República para el control de los fondos destinados a las necesidades de desarrollo más perentorias, también una copia exacta del sistema estadounidense, originan una interacción corrupta entre los poderes ejecutivo y legislativo, con el resultado de una malversación generalizada de los fondos públicos.

Cristianismo y democracia son los dos grandes legados que dejaron en Filipinas las administraciones coloniales española y americana, respectivamente. Por sí mismas, dos herencias a primera vista positivas y bien intencionadas. Pero enmarcadas en el contexto de la sociedad filipina, en particular de la preponderancia de unas élites locales también heredadas del período colonial, han resultado una mezcla nociva, claramente generadora de corrupción, que es una de las principales causas de la pobreza y el subdesarrollo de un país que estaba llamado a ser una de las primeras potencias de Asia.

Anexo I.- Factores Condicionantes de la corrupción y sus indicadores

VARIABLE	INDICADOR	ORIGEN
Fragmentación del sentido de pertenencia	Ethnic Fractionalization Index	YEOH, Kok Kheng ¹⁶⁸
Religión	% Fieles de religiones jerárquicas ¹⁶⁹	Varios ^{170 171 172 173}
Pobreza	GDP per capita (PPP)	CIA World Factbook ¹⁷⁴
Desigualdad económica	GINI Index	Data Market ¹⁷⁵
Abundancia de recursos naturales	Exportación productos minerales y vegetales / GDP	Index Mundi ¹⁷⁶
Trabas a la libre actividad económica	Comercio exterior / GDP Facilidad en hacer negocios	CIA World Factbook Banco Mundial - IFC ¹⁷⁷
Desigualdad de género	Gender Inequality Index	United Nations Development Program ¹⁷⁸
Carencias educativas	% Población con educación secundaria	Barro-Lee Education Attainment Dataset ¹⁷⁹

¹⁶⁸ YEOH, Kok Kheng. *Loc. Cit*

¹⁶⁹ A efectos de este estudio, se consideran religiones jerárquicas las religiones católica, ortodoxa, musulmana y judía. Se excluyen otras como el protestantismo, budismo, etc. hinduismo, etc.

¹⁷⁰ CATHOLIC HIERARCHY. *Statistics by Country*. [en línea]. [ref. de 1 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://www.catholic-hierarchy.org/country/sc3.html>

¹⁷¹ ISLAMIC WEB. *Population of Muslims Around the World*. [en línea]. [ref. de 1 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://www.islamicweb.com/begin/population.htm>

¹⁷² JEWISH VIRTUAL LIBRARY. *Judaism: Jewish Population of the World*. [en línea]. [ref. de 1 de mayo de 2013]. Disponible en Web:

<http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Judaism/jewpop.html>

¹⁷³ RUSSIAN ORTHODOX CHURCH OF THREE SAINTS. *Orthodoxy around the World*. [en línea]. [ref. de 1 de mayo de 2013]. Disponible en Web:

http://www.3saints.com/orth_population.html

¹⁷⁴ CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *Loc. Cit*.

¹⁷⁵ DATA MARKET. *GINI Index*. [en línea]. [ref. de 1 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://datamarket.com/data/list/?q=gini>

¹⁷⁶ INDEX MUNDI. *World Exports by Country and Product*. . [en línea]. 2012 [ref. de 1 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://www.indexmundi.com/trade/exports/>

¹⁷⁷ INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION – THE WORLD BANK. *Doing Business. Midiendo regulaciones para hacer negocios*. [en línea]. 2012. [ref. de 1 de mayo de 2013]. Disponible en Web: http://espanol.doingbusiness.org/~/_media/FDPKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/Foreign/DB12-Spanish.pdf

¹⁷⁸ UNDA. *International Human Development Indicators. Gender Inequality Index*. [en línea]. [ref. de 1 de mayo de 2013]. Disponible en Web:

<http://hdrstats.undp.org/en/indicators/68606.html>

VARIABLE	INDICADOR	ORIGEN
Inseguridad jurídica	Rule of Law Indicator	World Bank Governance Indicators ¹⁸⁰
Restricciones a la libertad de información	Press Freedom Score	Freedom House ¹⁸¹
Carencias democráticas	Democracy Index Voice & Accountability Indicator	Economist Intelligence Unit ¹⁸² World Bank Governance Indicators
Descentralización	Fiscal Decentralization Score Administrative Decentralization Score Political Decentralization Score	SCHNEIDER, Aaron ¹⁸³
Ineficiencia y sobredimensión de la administración pública	Government Effectiveness Indicator Carga fiscal / GDP	World Bank Governance Indicators CIA World Factbook
Laberintos de la burocracia	Regulatory Quality Indicator	World Bank Governance Indicators
Violencia armada	Political Stability & Non Violence Indicator	World Bank Governance Indicators

¹⁷⁹ BARRO-LEE. *Education Attainment for Population Aged 25 and Over*. [en línea]. [ref. de 1 de mayo de 2013]. Disponible en Web:

<http://www.barrolee.com/data/yrsch2.htm>

¹⁸⁰ WORLD BANK. *Worldwide Governance Indicators*. *Loc. Cit.*

¹⁸¹ FREEDOM HOUSE. *Freedom of the Press*. 2012 [en línea]. [ref. de 1 de mayo de 2013]. Disponible en Web: <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press>

¹⁸² ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. *Democracy Index 2011*. [en línea]. [ref. de 1 de mayo de 2013]. Disponible en Web:

http://www.sida.se/Global/About%20Sida/S%C3%A5%20arbetar%20vi/EIU_Democracy_Index_Dec2011.pdf

¹⁸³ SCHNEIDER, Aaron. *Loc. Cit.*

ANEXO II.- Clasificación de los países según los factores condicionantes de la corrupción

La tabla muestra la posición (percentil) de cada país según el factor considerado, en orden creciente de acuerdo con su mayor asociación con la probabilidad de corrupción.

	Percepción de la corrupción	Fraccionamiento etnolingüístico	Religiones jerárquicas	Pobreza	Desigualdad	Recursos naturales	Aislamiento económico	Dificultad en hacer negocios	Desigualdad de género	Déficits educativos	Inseguridad jurídica	Falta de libertad de prensa	Carencias democráticas	Descentralización fiscal	Descentralización administrativa	Descentralización política	Ineficiencia del gobierno	Tamaño del sector público	Baja calidad reguladora	Inestabilidad política y violencia
Afganistán	99	81	96	95	12	20	58	86	99	96	100	82	91	-	-	-	95	1	95	99
Albania	62	44	92	52	33	50	78	44	29	51	57	50	53	32	2	33	49	50	38	54
Alemania	8	15	27	10	6	27	15	12	5	8	10	7	8	86	64	85	10	86	9	18
Angola	89	88	44	58	95	-	24	93	-	100	88	75	79	-	-	-	87	84	87	56
Arabia Saudí	35	26	90	22	23	98	25	8	98	54	35	92	96	-	-	-	57	95	45	55
Argelia	58	37	86	55	34	97	52	78	50	15	70	67	78	-	-	-	69	78	88	89
Argentina	56	27	69	28	76	71	89	59	48	3	62	48	31	89	88	89	48	44	75	36
Armenia	59	14	85	61	16	47	77	33	41	1	50	73	67	-	-	-	45	39	39	48
Australia	4	10	22	7	14	94	41	10	12	50	5	13	4	92	26	53	6	65	5	18
Austria	13	2	42	7	3	38	10	20	10	4	4	12	8	80	53	59	8	92	10	6
Azerbaijón	78	32	79	45	29	98	48	38	37	-	75	87	84	71	55	5	74	6	62	67
Bahrain	27	57	95	19	37	78	8	24	31	9	30	92	86	-	-	-	25	58	22	68
Bangladesh	81	31	58	81	27	-	90	63	74	53	67	52	50	-	-	-	78	3	78	92

	Percepción de la corrupción	Fraccionamiento etnolingüístico	Religiones jerárquicas	Pobreza	Desigualdad	Recursos naturales	Aislamiento económico	Dificultad en hacer negocios	Desigualdad de género	Déficits educativos	Inseguridad jurídica	Falta de libertad de prensa	Carencias democráticas	Descentralización fiscal	Descentralización administrativa	Descentralización política	Ineficiencia del gobierno	Tamaño del sector público	Baja calidad reguladora	Inestabilidad política y violencia
Bélgica	9	58	45	11	8	85	3	18	8	42	12	2	14	30	24	62	8	92	13	16
Benin	52	67	28	84	40	30	85	95	91	85	68	31	46	-	-	-	60	21	59	34
Bielorrusia	68	36	38	35	7	11	35	39	-	-	83	98	83	74	62	3	84	83	90	55
Birmania	98	51	12	87	55	-	95	-	53	74	96	95	97	-	-	-	98	1	99	84
Bolivia	59	81	58	64	94	93	63	82	64	33	79	42	51	58	29	55	56	87	76	64
Bosnia Herzegovina	39	73	71	51	39	63	42	65	-	-	47	43	58	-	-	-	73	90	45	78
Botswana	16	41	12	32	98	16	53	32	68	64	24	36	20	18	11	45	28	65	28	10
Brasil	37	56	52	41	92	68	90	66	57	21	36	41	28	85	48	83	42	80	41	45
Bulgaria	40	29	44	37	74	59	37	34	27	19	40	34	32	24	67	98	41	70	27	31
Burkina Faso	45	80	38	88	53	14	84	80	88	-	49	39	74	-	-	-	61	37	51	65
Burundi	94	27	59	99	66	48	97	91	65	85	84	81	68	-	-	-	84	26	82	95
Bután	18	-	8	59	-	58	53	75	61	-	33	61	62	-	-	-	26	-	89	17
Cabo Verde	21	-	73	68	-	1	33	61	0	99	29	23	16	-	-	-	36	-	43	20
Camboya	90	24	5	78	70	5	54	73	64	13	81	72	61	-	-	-	72	12	65	60
Camerún	82	97	53	76	72	72	81	87	92	41	82	76	78	-	-	-	79	25	78	68
Canadá	5	77	31	9	23	86	29	8	13	52	7	10	5	98	71	74	4	76	6	9
Chad	95	91	75	82	54	-	50	100	-	-	96	83	99	-	-	-	93	52	85	87
Chile	12	49	41	29	89	88	45	24	45	45	13	27	21	11	97	36	16	38	8	25
China	43	14	14	50	63	7	72	48	24	8	53	94	84	100	36	24	35	39	53	70

	Percepción de la corrupción	Fraccionamiento etnolingüístico	Religiones jerárquicas	Pobreza	Desigualdad	Recursos naturales	Aislamiento económico	Dificultad en hacer negocios	Desigualdad de género	Déficits educativos	Inseguridad jurídica	Falta de libertad de prensa	Carencias democráticas	Descentralización fiscal	Descentralización administrativa	Descentralización política	Ineficiencia del gobierno	Tamaño del sector público	Baja calidad reguladora	Inestabilidad política y violencia
Chipre	16	35	25	20	11	15	55	25	15	20	16	16	24	-	-	-	11	82	15	26
Colombia	52	60	61	44	95	81	88	26	59	5	45	56	33	-	-	-	34	53	36	85
Comoros	75	-	61	90	-	-	79	84	-	-	81	44	75	-	-	-	99	-	93	62
Corea del Norte	100	1	1	82	-	-	86	-	-	-	93	100	100	-	-	-	100	3	100	61
Corea del Sur	24	1	11	16	18	6	26	5	19	31	19	27	13	-	-	-	14	46	20	35
Costa de Marfil	73	94	45	85	64	82	43	90	93	84	91	79	85	-	-	-	90	19	79	90
Costa Rica	25	23	56	40	85	77	49	62	42	27	28	12	12	-	-	-	32	7	30	23
Croacia	33	36	50	28	29	34	51	43	23	32	32	36	32	35	80	15	27	91	27	27
Cuba	30	60	34	46	-	-	92	-	43	29	59	96	76	-	-	-	52	100	96	32
Dinamarca	1	6	3	12	10	74	8	3	2	14	2	3	2	91	42	82	1	74	1	8
Djibuti	53	-	79	75	-	-	87	92	-	-	68	82	88	-	-	-	82	0	67	33
Ecuador	65	62	67	50	79	92	65	68	55	41	84	61	54	-	-	-	64	55	84	73
Egipto	66	29	90	56	32	45	95	57	85	75	51	59	69	-	-	-	66	23	58	86
El Salvador	45	21	46	54	79	24	69	59	55	69	67	37	37	-	-	-	45	25	30	41
Emiratos Arabes Unidos	15	66	80	4	17	-	2	21	28	44	28	80	89	-	-	-	21	64	35	13
Eritrea	85	77	95	98	-	-	72	98	-	-	92	98	92	-	-	-	95	54	99	75
Eslovaquia	33	25	43	24	4	41	5	29	22	34	25	14	23	14	85	100	21	71	18	12
Eslovenia	19	17	55	18	9	42	7	23	6	2	16	19	18	21	79	29	19	86	26	19
España	17	43	64	16	21	42	48	27	10	50	15	18	15	67	18	88	18	75	16	40

	Percepción de la corrupción	Fraccionamiento etnolingüístico	Religiones jerárquicas	Pobreza	Desigualdad	Recursos naturales	Aislamiento económico	Dificultad en hacer negocios	Desigualdad de género	Déficits educativos	Inseguridad jurídica	Falta de libertad de prensa	Carencias democráticas	Descentralización fiscal	Descentralización administrativa	Descentralización política	Ineficiencia del gobierno	Tamaño del sector público	Baja calidad reguladora	Inestabilidad política y violencia
Estados Unidos	11	38	22	4	73	18	85	3	29	56	10	8	12	97	52	76	12	10	10	27
Estonia	18	52	15	24	19	58	4	15	20	17	15	9	21	39	82	27	15	77	12	24
Etiopía	63	79	96	93	13	49	96	58	-	-	66	89	73	-	-	-	56	15	81	94
Filipinas	60	95	78	67	77	29	79	71	52	58	60	39	45	15	30	97	41	10	56	90
Finlandia	1	13	2	13	5	17	19	7	4	29	1	1	5	83	59	17	1	94	5	1
Francia	13	23	55	14	25	35	39	18	6	35	12	18	18	27	61	71	13	93	16	22
Gabón	57	86	33	31	63	-	36	83	70	55	56	78	76	-	-	-	78	71	69	30
Gambia	61	86	72	81	85	13	99	79	86	97	58	88	79	-	-	-	67	18	56	42
Georgia	27	55	78	60	59	37	57	10	54	97	41	52	61	65	68	8	28	56	25	74
Ghana	34	82	29	72	51	6	62	36	81	82	37	24	47	-	-	-	43	44	41	39
Grecia	53	7	82	21	26	26	76	52	16	6	26	26	19	-	-	-	29	85	28	46
Guatemala	64	65	47	62	93	76	68	50	76	80	82	65	50	41	3	2	71	5	50	73
Guinea	87	82	83	93	52	-	61	97	0	0	97	69	87	-	-	-	88	20	83	91
Guinea Ecuatorial	93	-	99	27	-	-	16	83	0	0	87	96	98	-	-	-	97	-	92	47
Guinea-Bissau	85	90	51	92	35	-	75	96	0	0	93	60	94	-	-	-	83	22	88	71
Guyana	75	-	17	53	-	84	59	60	69	18	55	30	47	-	-	-	47	-	72	59
Haití	95	9	1	88	96	-	74	94	85	78	94	49	68	-	-	-	98	27	86	79
Holanda	6	8	25	5	15	78	4	20	1	30	4	4	6	59	14	35	5	88	3	7
Honduras	76	18	52	66	93	-	47	67	66	27	77	68	52	-	-	-	65	16	49	58

	Percepción de la corrupción	Fraccionamiento etnolingüístico	Religiones jerárquicas	Pobreza	Desigualdad	Recursos naturales	Aislamiento económico	Dificultad en hacer negocios	Desigualdad de género	Déficits educativos	Inseguridad jurídica	Falta de libertad de prensa	Carencias democráticas	Descentralización fiscal	Descentralización administrativa	Descentralización política	Ineficiencia del gobierno	Tamaño del sector público	Baja calidad reguladora	Inestabilidad política y violencia
Hong Kong	8	3	4	3	91	12	1	1	-	25	11	28	48	-	-	-	7	41	2	13
Hungría	24	16	37	26	1	54	7	31	31	10	22	33	30	38	20	58	23	97	17	19
India	54	98	19	68	42	10	94	69	89	90	39	35	24	94	33	30	42	4	59	85
Indonesia	67	84	84	65	41	86	70	68	71	16	64	46	36	26	15	20	52	13	58	75
Irán	76	68	87	38	71	83	92	76	71	60	76	97	95	-	-	-	59	52	97	92
Iraq	96	49	93	67	17	-	10	88	80	69	98	78	67	-	-	-	88	98	87	96
Irlanda	14	11	47	8	11	18	9	6	13	47	6	6	7	52	8	80	12	73	7	11
Islandia	7	-	6	10	-	22	21	6	7	26	8	5	1	47	91	73	9	-	18	4
Israel	21	31	16	15	51	21	38	22	17	48	19	25	22	33	27	47	15	54	12	87
Italia	39	19	82	17	21	25	38	45	8	20	30	29	19	44	17	91	30	89	23	24
Jamaica	46	38	7	48	75	28	73	46	58	46	52	10	27	-	-	-	35	49	37	49
Japón	10	8	28	15	43	2	67	13	15	43	14	15	13	-	-	-	13	69	21	12
Jordania	31	46	88	58	53	64	30	50	66	38	31	70	71	-	-	-	39	28	39	59
Kazakistán	77	73	50	38	5	-	36	29	36	45	63	88	82	70	92	52	53	29	57	51
Kenia	79	99	35	83	67	75	78	57	87	22	80	53	62	12	73	9	62	22	52	88
Kirguizistán	88	69	56	76	27	38	47	40	43	36	89	77	64	68	45	12	68	57	54	82
Kuwait	36	72	77	6	13	-	19	38	33	81	27	58	73	-	-	-	44	99	42	30
Laos	91	70	4	72	41	-	84	89	67	79	78	93	93	-	-	-	81	37	79	44
Lesotho	35	25	39	80	99	-	16	75	76	63	45	44	39	-	-	-	54	96	70	35

	Percepción de la corrupción	Fraccionamiento etnolingüístico	Religiones jerárquicas	Pobreza	Desigualdad	Recursos naturales	Aislamiento económico	Dificultad en hacer negocios	Desigualdad de género	Déficits educativos	Inseguridad jurídica	Falta de libertad de prensa	Carencias democráticas	Descentralización fiscal	Descentralización administrativa	Descentralización política	Ineficiencia del gobierno	Tamaño del sector público	Baja calidad reguladora	Inestabilidad política y violencia
Letonia	28	61	24	30	35	57	23	13	25	43	21	22	29	56	83	23	24	73	19	32
Líbano	72	93	48	33	73	9	56	54	52	-	65	51	57	-	-	-	55	46	44	93
Liberia	41	83	27	98	47	-	28	80	97	94	78	65	59	-	-	-	91	75	84	64
Libia	92	12	88	57	37	-	27	-	26	64	85	66	75	-	-	-	96	93	95	81
Lituania	25	34	57	27	44	62	13	17	20	7	22	16	25	64	77	50	24	69	21	21
Luxemburgo	7	-	62	1	-	34	6	31	18	22	5	4	7	29	38	21	7	0	2	2
Macedonia	38	58	76	43	69	-	44	14	21	-	44	54	44	-	-	-	46	61	38	61
Madagascar	67	88	30	95	81	30	82	72	-	-	72	71	70	-	-	-	79	12	67	77
Malasia	28	76	36	32	77	90	15	11	30	34	27	70	44	53	21	11	19	34	24	38
Malawi	48	75	36	96	50	54	91	76	83	86	42	62	52	-	-	-	58	63	73	47
Mali	61	96	70	92	56	4	71	77	95	95	59	19	38	-	-	-	76	29	62	72
Malta	22	-	98	22	-	2	11	-	27	57	13	15	9	-	-	-	17	0	13	10
Marruecos	48	64	87	62	60	55	62	49	56	77	43	75	72	-	-	-	50	50	48	62
Mauricio	23	92	32	34	49	3	60	15	47	65	20	25	15	8	23	61	22	32	22	16
Mauritania	69	68	100	79	49	56	17	85	94	72	75	53	65	-	-	-	81	67	76	84
Mexico	62	54	62	35	89	66	55	32	48	62	55	67	30	61	65	95	33	41	36	70
Moldavia	55	55	74	70	47	70	34	43	34	38	48	55	40	77	86	18	65	78	47	50
Mongolia	55	19	2	64	39	-	21	-	38	31	48	35	42	82	35	39	67	80	55	25
Montenegro	41	-	81	42	-	22	52	34	-	-	36	32	45	-	-	-	37	0	46	28

	Percepción de la corrupción	Fraccionamiento etnolingüístico	Religiones jerárquicas	Pobreza	Desigualdad	Recursos naturales	Aislamiento económico	Dificultad en hacer negocios	Desigualdad de género	Déficits educativos	Inseguridad jurídica	Falta de libertad de prensa	Carencias democráticas	Descentralización fiscal	Descentralización administrativa	Descentralización política	Ineficiencia del gobierno	Tamaño del sector público	Baja calidad reguladora	Inestabilidad política y violencia
Mozambique	70	79	35	90	75	60	75	73	84	93	61	40	60	-	-	-	63	59	63	33
Namibia	32	69	20	53	100	-	33	42	57	52	32	28	41	-	-	-	39	60	42	15
Nepal	79	62	8	89	80	10	93	55	69	90	79	57	65	-	-	-	75	33	75	93
Nicaragua	73	47	54	71	67	67	40	61	59	87	65	47	55	6	98	68	80	24	61	58
Niger	64	71	68	97	31	62	66	94	99	94	58	45	66	-	-	-	70	31	65	76
Nigeria	80	95	66	74	68	96	56	69	-	-	88	48	72	-	-	-	85	2	73	96
Noruega	5	6	7	2	2	99	13	4	3	36	3	2	1	62	50	70	5	97	11	2
Nueva Zelanda	2	21	13	18	38	65	35	2	22	61	2	7	3	-	-	-	3	76	1	1
Omán	32	39	91	19	22	100	18	30	41	-	25	79	80	-	-	-	30	82	35	22
Pakistán	81	66	84	73	15	23	98	55	83	66	76	72	63	-	-	-	75	5	70	100
Panamá	47	45	65	36	88	8	22	35	72	37	38	42	28	3	100	94	38	48	33	48
Papúa Nueva Guinea	86	90	24	75	87	-	32	53	90	40	71	24	41	-	-	-	72	67	66	78
Paraguay	87	10	70	56	90	87	32	54	63	12	73	64	38	5	89	32	77	33	60	72
Perú	47	64	63	45	83	79	81	25	49	62	62	41	34	50	9	38	48	30	29	69
Polonia	22	5	81	25	31	33	44	36	17	78	23	21	27	48	39	42	25	17	19	8
Portugal	19	3	68	23	48	36	42	19	11	11	18	8	16	23	47	26	20	88	25	21
Qatar	15	84	97	1	61	-	22	22	78	83	21	74	82	-	-	-	22	84	31	5
Reino Unido	10	33	13	13	30	46	46	4	24	80	9	13	11	45	12	86	10	81	8	29
Rep. Centroafricana	82	85	48	96	97	-	96	99	96	83	92	68	96	-	-	-	92	16	90	97

	Percepción de la corrupción	Fraccionamiento etnolingüístico	Religiones jerárquicas	Pobreza	Desigualdad	Recursos naturales	Aislamiento económico	Dificultad en hacer negocios	Desigualdad de género	Déficits educativos	Inseguridad jurídica	Falta de libertad de prensa	Carencias democráticas	Descentralización fiscal	Descentralización administrativa	Descentralización política	Ineficiencia del gobierno	Tamaño del sector público	Baja calidad reguladora	Inestabilidad política y violencia
Rep. Checa	29	12	26	21	3	50	12	37	14	1	18	11	10	55	41	44	18	45	14	7
Rep. del Congo	83	74	40	65	81	-	14	99	90	92	85	58	87	-	-	-	90	90	91	53
Rep. Dem. del Congo	92	100	39	100	71	-	20	97	97	89	98	91	93	-	-	-	99	62	94	98
Rep. Dominicana	68	42	60	48	83	14	80	56	73	91	69	38	42	2	70	65	64	8	53	42
Ruanda	26	30	33	87	78	40	98	27	51	71	46	90	81	-	-	-	38	43	50	45
Rumanía	36	20	89	39	19	31	45	41	38	49	35	38	36	20	74	64	50	63	24	41
Rusia	78	32	75	30	65	90	67	62	36	68	70	86	70	88	95	92	55	31	61	76
Senegal	56	89	98	79	62	43	73	82	77	59	53	56	56	42	44	14	58	42	55	56
Serbia	44	56	94	44	9	53	59	48	-	15	47	32	39	-	-	-	47	79	44	57
Sierra Leona	70	87	41	91	97	-	39	74	94	87	74	47	64	-	-	-	89	42	74	52
Singapur	3	45	19	2	82	26	1	1	9	70	8	73	49	-	-	-	2	11	4	5
Siria	84	40	92	63	36	82	83	70	79	88	64	95	95	-	-	-	59	18	81	95
Sri Lanka	42	42	18	59	58	44	82	46	50	13	38	81	35	-	-	-	44	8	47	66
Sudáfrica	38	97	10	42	99	74	65	-	60	76	33	30	17	73	6	77	32	47	32	43
Sudán	99	78	76	73	-	-	99	71	87	73	90	85	92	-	-	-	93	7	92	99
Suecia	2	16	9	8	1	46	12	9	1	6	1	1	2	76	94	48	2	95	4	4
Suiza	4	53	32	5	28	51	2	17	3	10	7	5	4	95	58	79	4	72	7	3
Surinam	49	-	21	41	-	19	27	85	62	98	39	17	33	-	-	-	51	0	68	37
Swazilandia	50	18	18	61	86	-	30	64	75	73	52	84	81	-	-	-	70	48	72	63

	Percepción de la corrupción	Fraccionamiento etnolingüístico	Religiones jerárquicas	Pobreza	Desigualdad	Recursos naturales	Aislamiento económico	Dificultad en hacer negocios	Desigualdad de género	Déficits educativos	Inseguridad jurídica	Falta de libertad de prensa	Carencias democráticas	Descentralización fiscal	Descentralización administrativa	Descentralización política	Ineficiencia del gobierno	Tamaño del sector público	Baja calidad reguladora	Inestabilidad política y violencia
Tailandia	50	53	16	47	91	52	25	11	44	59	44	63	35	9	76	67	36	24	40	81
Taiwan	20	4	5	12	24	-	28	16	-	48	17	20	22	-	-	-	16	14	15	15
Tajikistán	90	59	59	78	25	-	70	78	39	24	87	85	90	79	56	41	82	56	80	80
Tanzania	58	94	72	85	45	61	87	66	80	24	61	45	55	-	-	-	62	27	64	44
Timor-Leste	65	71	73	49	20	-	100	90	-	99	86	33	25	-	-	-	86	99	85	65
Togo	72	75	53	94	33	66	64	87	82	55	72	76	77	-	-	-	92	36	82	53
Trinidad y Tobago	44	63	15	25	57	95	18	39	35	57	42	21	26	17	5	56	33	66	34	39
Túnez	42	5	85	47	55	69	58	28	32	66	41	50	56	-	-	-	40	35	52	52
Turkmenistán	97	44	65	52	59	-	41	-	-	-	95	99	99	-	-	-	96	14	98	36
Turquía	30	34	99	36	57	32	68	41	45	3	34	55	53	-	-	-	31	40	32	79
Ucrania	84	40	23	55	7	70	50	81	40	39	73	62	48	-	-	-	76	61	68	50
Uganda	74	99	49	86	69	39	93	64	73	76	50	59	58	-	-	-	61	9	48	83
Uruguay	12	22	42	33	65	-	61	47	46	17	24	22	10	-	-	-	27	59	33	14
Uzbekistán	98	47	67	70	43	-	88	89	-	-	95	99	98	-	-	-	73	68	96	67
Venezuela	96	48	64	39	61	94	64	96	62	67	99	84	59	-	-	-	85	58	93	88
Vietnam	71	28	10	69	45	80	31	51	34	23	56	93	85	-	-	-	53	51	71	38
Yemen	88	50	93	77	46	91	76	52	100	92	90	90	90	-	-	-	87	35	77	98
Zambia	51	92	30	84	87	73	24	45	92	28	54	64	43	-	-	-	68	20	64	28
Zimbabwe	93	51	21	99	84	89	5	92	78	71	99	87	88	36	32	6	94	-	98	82

ANEXO III.- Clasificación de los países según los índices de calidad democrática

La tabla muestra la posición (percentil) de cada país según el factor considerado, en orden creciente de acuerdo con su menor calidad democrática.

	Proceso Electoral y Pluralismo	Eficiencia del Gobierno	Participación Política	Cultura Política	Libertades Civiles
Afganistán	75	95	87	98	81
Albania	52	55	46	57	44
Alemania	12	9	13	10	18
Angola	84	73	58	76	85
Arabia Saudí	93	78	98	97	92
Argelia	78	82	84	47	70
Argentina	34	41	33	27	38
Armenia	65	72	68	95	58
Australia	5	7	6	4	2
Austria	7	13	7	8	18
Azerbaijón	76	87	78	90	67
Bahrain	82	80	76	82	90
Bangladesh	49	45	44	75	50
Bélgica	12	8	26	16	13
Benin	50	33	53	42	52
Bielorrusia	82	76	69	80	88
Birmania	96	88	100	50	97
Bolivia	53	52	24	87	46
Bosnia Herzegovina	55	70	74	62	41
Botswana	24	25	29	20	15
Brasil	21	18	41	73	23
Bulgaria	28	41	23	69	30
Burkina Faso	67	69	90	92	72
Burundi	72	71	68	46	78
Bután	58	47	73	81	82
Cabo Verde	26	15	9	24	19
Camboya	59	38	81	64	70
Camerún	85	65	82	64	78
Canadá	9	5	5	4	2
Chad	97	100	99	93	86
Chile	18	8	61	30	16
China	94	54	65	44	96
Chipre	27	30	22	35	21
Colombia	33	19	62	88	27
Comoros	68	81	70	89	79
Corea del Norte	93	81	96	100	100
Corea del Sur	29	15	10	12	11

	Proceso Electoral y Pluralismo	Eficiencia del Gobierno	Participación Política	Cultura Política	Libertades Civiles
Costa de Marfil	98	89	60	44	81
Costa Rica	16	10	17	19	8
Croacia	28	40	33	54	33
Cuba	81	59	65	79	88
Dinamarca	4	2	2	2	5
Djibuti	87	88	91	49	87
Ecuador	45	56	47	87	47
Egipto	79	73	49	40	77
El Salvador	30	36	63	59	35
Emiratos Arabes Unidos	89	70	96	67	84
Eritrea	95	78	98	33	95
Eslovaquia	10	16	27	53	22
Eslovenia	13	16	13	24	25
España	20	17	19	14	12
Estados Unidos	27	19	10	9	27
Estonia	16	24	42	16	24
Etiopía	99	68	48	39	69
Filipinas	41	51	45	93	24
Finlandia	1	1	7	5	6
Francia	15	23	19	15	28
Gabón	75	82	70	61	74
Gambia	76	64	89	65	84
Georgia	57	84	59	77	55
Ghana	39	50	45	56	52
Grecia	22	39	15	19	14
Guatemala	44	33	72	81	45
Guinea	71	98	79	91	89
Guinea Ecuatorial	92	97	95	85	95
Guinea-Bissau	79	99	87	99	87
Guyana	43	46	35	71	49
Haití	63	87	85	92	53
Holanda	7	7	4	7	10
Honduras	36	42	64	78	53
Hong Kong	70	47	55	22	15
Hungría	13	35	54	22	31
India	23	18	41	56	17
Indonesia	55	21	28	36	48
Irán	98	79	84	98	93
Iraq	66	98	12	86	72
Irlanda	10	13	8	8	4
Islandia	3	2	1	1	5
Israel	38	20	4	12	58
Italia	17	29	15	13	28

	Proceso Electoral y Pluralismo	Eficiencia del Gobierno	Participación Política	Cultura Política	Libertades Civiles
Jamaica	31	32	42	28	25
Japón	25	11	18	13	12
Jordania	73	64	58	88	79
Kazakistán	84	85	77	83	64
Kenia	69	62	57	43	62
Kirguizistán	59	86	59	78	63
Kuwait	73	63	73	82	82
Laos	92	74	97	68	96
Lesotho	48	43	24	35	51
Letonia	19	45	35	38	21
Líbano	56	83	11	51	59
Liberia	45	93	39	55	55
Libia	95	79	76	31	60
Lituania	15	39	32	27	20
Luxemburgo	2	4	12	5	7
Macedonia	47	57	25	70	39
Madagascar	77	84	51	41	66
Malasia	58	27	30	25	56
Malawi	51	44	34	37	61
Mali	42	32	53	41	48
Malta	24	10	27	6	7
Marruecos	70	58	88	85	71
Mauricio	25	12	40	18	8
Mauritania	72	62	48	94	65
Mexico	37	25	21	52	41
Moldavia	36	50	37	72	40
Mongolia	39	42	64	60	36
Montenegro	33	48	36	72	50
Mozambique	64	58	38	38	76
Namibia	60	53	16	34	33
Nepal	81	65	67	45	59
Nicaragua	56	60	66	45	43
Niger	47	92	86	84	65
Nigeria	62	72	75	96	80
Noruega	2	1	1	1	1
Nueva Zelanda	1	4	3	7	3
Omán	90	68	67	79	76
Pakistán	64	44	88	84	64
Panama	22	30	31	53	26
Papúa Nueva Guinea	50	34	72	30	32
Paraguay	41	36	43	74	36
Perú	32	48	36	55	34
Polonia	8	28	21	68	22

	Proceso Electoral y Pluralismo	Eficiencia del Gobierno	Participación Política	Cultura Política	Libertades Civiles
Portugal	14	28	22	15	13
Qatar	88	67	90	48	73
Reino Unido	18	14	18	11	19
Rep. Centroatricana	83	93	99	99	90
Rep. Checa	8	22	14	10	10
Rep. del Congo	85	76	75	90	85
Rep. Dem. del Congo	74	92	92	96	92
Rep. Dominicana	35	49	81	32	32
Ruanda	87	59	95	67	75
Rumanía	21	35	55	76	37
Rusia	68	75	50	95	68
Senegal	53	61	56	42	54
Serbia	32	55	25	70	44
Sierra Leona	52	85	85	48	62
Singapur	65	21	80	18	42
Siria	99	90	92	50	99
Sri Lanka	54	38	44	21	38
Sudáfrica	35	12	8	23	29
Sudán	100	90	78	62	91
Suecia	6	3	2	2	1
Suiza	5	5	5	3	9
Surinam	30	31	52	58	35
Swazilandia	86	77	83	47	73
Tailandia	46	37	32	26	47
Taiwan	11	22	28	36	16
Tajikistán	80	95	93	33	94
Tanzania	48	61	38	39	61
Timor-Leste	38	27	30	21	30
Togo	67	94	79	63	75
Trinidad y Tobago	19	24	20	52	39
Túnez	62	53	16	25	68
Turkmenistán	90	96	94	66	99
Turquía	44	26	62	59	67
Ucrania	40	56	47	75	45
Uganda	61	75	50	28	56
Uruguay	4	6	52	17	4
Uzbekistán	88	96	93	65	98
Venezuela	61	67	39	73	57
Vietnam	91	66	82	32	93
Yemen	78	99	61	58	98
Zambia	42	52	56	29	42
Zimbabwe	96	91	71	61	83

8. BIBLIOGRAFÍA

ABINALES, Patricio; AMOROSO, Donna. *State and Society in the Philippines*, Oxford: Rowan & Littlefield, 2005.

ABUZA, Zachary. *The Philippines. Internal and external security challenges*. 2012
http://www.humansecuritygateway.com/documents/ASPI_ThePhilippines_InternalandExternalSecurityChallenges.pdf

ADES, Alberto; DI TELLA, Rafael. "Rents, Competition, and Corruption". *The American Economic Review*, 1999, vol. 89 (4), p. 982-993

ADVING, Jens Christopher. *Corruption and Armed Conflicts: Some Stirring Around in the Governance Soup*. 2007
<http://english.nupi.no/Publications/Working-Papers/2007/Corruption-and-Armed-Conflicts-Some-Stirring-Around-in-the-Governance-Soup>

AIDT, Toke S. *The Causes of Corruption* Munich: IFO Institute for Economic Research. 2011
<http://www.cesifo-group.de/ifoHome/publications/docbase/details.html?docId=16134033>

ALFANI, Guido. "Godparenthood and the Council of Trent: Crisis and Transformation of a Social Institution (Italy, XV-XVIIth Centuries)". *Obradoiro de Historia Moderna*, vol. 18, 2009, p. 45-69

ALONSO, José Antonio; MULAS-GRANADOS, Carlos. *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica*, p. 61-69. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España, 2011.

ASIAN DEVELOPMENT BANK. *Decentralization in the Philippines*. 2005
[http://www.pdf.ph/downloads/decentralization/Study%20on%20Decentralization%20\(Strengthening%20LGU%20Financing\).pdf](http://www.pdf.ph/downloads/decentralization/Study%20on%20Decentralization%20(Strengthening%20LGU%20Financing).pdf)

AYALA CORPORATION. *About Ayala. History*. 2013
http://www.ayala.com.ph/about_ayala_history.php

BARDHAN, Pranab; MOOKHERJEE, Dilip. *Decentralization, Corruption And Government Accountability: An Overview*. 2005.
<http://emlab.berkeley.edu/users/webfac/bardhan/papers/BardhanDecent,Corruption.pdf>

BARRO-LEE. *Education Attainment for Population Aged 25 and Over*.
<http://www.barrolee.com/data/yrsch2.htm>

BERNAL, Rafael. *México en Filipinas*. 1965
http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/H3VVXTA1FMCYMSBNAYA4KE6D8IC3LK.pdf

BLANCO, Roberto. *El Estado en Filipinas. Marco político y relaciones internacionales (1986-2010)*, p.196-217 Barcelona: Edicions Bellatera, 2012.

BRILLO, Daysheelyn. *Frailocracy in the Philippines as depicted in Rizal's Noli Me Tangere* 2011 <http://es.scribd.com/doc/72366895/Frailocracy-in-the-Philippines>

BYRNE, Elaine. *Definitions and Types of Corruption*. 2007
<http://elaine.ie/2009/07/31/definitions-and-types-of-corruption/>

CARLOS, Clarita; LALATA, Dennis. *Democratic Deficits in the Philippines: What Is to be Done?* 2010. http://www.kas.de/wf/doc/kas_21327-1522-1-30.pdf?110126063417

CASTRO, Antonia. *Una aproximación Histórica Antropológica al Fenómeno Religioso Filipino: El santo Niño de Cebú (versus. Santo Niño de Praga). Sincretismo e identidad cultural en Filipinas*. Zainak, 2006, vol. 28, p. 223-241

CATHOLIC HIERARCHY. *Statistics by Country*
<http://www.catholic-hierarchy.org/country/sc3.html>

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *The World Factbook.* 2013
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

CERQUETI, Roy, COPPIER, Raffaella y PIGA, Gustavo. *Corruption, growth and ethnolinguistic fractionalization: a theoretical model.* 2009
<http://www.unimc.it/dief/wpaper/wpaper00057/filePaper>

COMMITTEE TO PROTECT JOURNALISTS. *Maguindanao death toll worst for press in recent history.* 2009. <http://cpj.org/2009/11/maguindanao-death-toll-worst-for-press-in-recent-h.php>

CRAGG, A.W. "Business, Globalization and the Logic and Ethics of Corruption". En: BISHOP, John D. (ed.). *Ethics and Capitalism.* Toronto: University of Toronto Press, 2000, p. 122-141

DANAÓ, Efren. "Political turncoats – true public servants or opportunists?" *The Manila Times* 2012: <http://www.manilatimes.net/index.php/opinion/columnist1/34841-political-turncoats-true-public-servants-or-opportunists>

DATA MARKET. *GINI Index.* <http://datamarket.com/data/list/?q=gini>

DEL MUNDO, Fernando. "Supreme Court slams door on coconut farmers". *Philippine Daily Inquirer.* 2012 <http://newsinfo.inquirer.net/168685/supreme-court-slams-door-on-coconut-farmers>

DÍAZ-TRECHUELO, Lourdes. *El Tratado de Tordesillas y su proyección en el Pacífico.* 1994
http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/revista-espanola-del-pacifico--14/html/02546916-82b2-11df-acc7-002185ce6064_23.htm

DJANKOV, Simeon. *The Regulation of Entry.* 2000
<http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/551.pdf>

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. *Democracy Index 2011.*
http://www.sida.se/Global/About%20Sida/S%C3%A5%20arbetar%20vi/EIU_Democracy_Index_Dec2011.pdf

ELLIOT, Gary. *Philippine Institutions of Graft.* 2007
<http://suite101.com/article/institutionalized-corruption-a44565>

EMERY, James et al. *Administrative Barriers to Foreign Investment.* 2000
https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/multi_page.pdf

ENCYCLOPEDIA OF WORLD BIOGRAPHY. *Benigno Aquino Biography.*
<http://www.notablebiographies.com/An-Ba/Aquino-Benigno.html>

ESAREY, Justin; CHIRILLO, Gina. "Fairer Sex? or Purity Myth? Corruption, Gender and Institutional Context." 2012 <http://jee3.web.rice.edu/corruption.pdf>

ESGUERRA, Christian. "Bill against "political turncoatism" seeks taxpayer funding for politicians" *Philippine Daily Inquirer.* 2012 <http://newsinfo.inquirer.net/296672/bill-against-political-turncoatism-seeks-taxpayer-funding-for-politicos>

ETHNIC GROUPS OF THE PHILIPPINES. *Ethnic Groups in the Philippines.* .
<http://www.ethnicgroupsphilippines.com/people/ethnic-groups-in-the-philippines/>

ETHNOLOGUE. *Languages of the World. Philippines.* <http://www.ethnologue.com/country/PH>

EZROW, Natasha. *The Importance of Parties and Party System Institutionalization in New Democracies.* 2011 http://www.idcr.org.uk/wp-content/uploads/2010/09/06_11.pdf

- FÄRDIGH, Mathias.** *Press Freedom and Corruption: One of the Mass Media functions in promoting Quality of Government.* 2007
http://mafardigh.files.wordpress.com/2010/10/press_freedom_and_corruption.pdf
- FÄRDIGH, Mathias; ANDERSSON, Emma; OSCARSSON, Henrik.** *Reexamining the Relationship between Press Freedom and Corruption.* 2011
http://www.sahlgrenska.gu.se/digitalAssets/1357/1357841_2011_13_fardigh_andersson_oscarsson.pdf
- FJELDSTAD, Odd-Helge.** *Decentralisation and corruption. A review of the literature.* 2004
<http://bora.cmi.no/dspace/bitstream/10202/130/1/Working%20paper%20WP%202004-10.pdf>
- FUNTECHA, Henry.** *The pre-colonial government of the Filipinos.* 2006
<http://www.thenewstoday.info/2006/07/28/the.pre.colonial.government.of.the.filipinos.html>
- FOX, Jonathan; ARANDA, Josefina.** *Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca Municipal Funds Program.* 1996
<http://www.escholarship.org/uc/item/5jk3b9gt#page-2>
- FRANK, Björn; LAMBSDORFF, Johann; BOEHM, Frédéric.** "Gender and Corruption: Lessons from Laboratory Corruption Experiments". *European Journal of Development Research*, 2011, vol. 23, p. 59-71
- FREEDOM HOUSE.** *Freedom of the Press.* 2012 <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press>
- GLAESER, Edward; SAKS, Raven.** "Corruption in America". *Journal of Public Economics*, 2006, vol. 90, p. 1053-1072
- GOETZ, Anne Marie.** *Political Cleaners: How Women are the New Anti-Corruption Force. Does the Evidence Wash?* 2010 <http://genderandsecurity.researchhub.ssrc.org/political-cleaners-women-as-the-new-anti-corruption-force/attachment>
- GORODNICHENKO, Yuriy y SABIRIANOVA, Klara.** *Public Sector Pay and Corruption: Measuring Bribery from Micro Data.* 2006
<http://aysps.gsu.edu/publications/2006/downloads/Gorodnichenko&Peter-Corruption.pdf>
- GRABOWSKI, Maike.** *Dossier on the Occasion of the 2nd Anniversary of the Maguindanao Massacre.* 2011: http://www.asienhaus.de/menschenrechte-philippinen/tl_files/aktionsbuendnis/dokumente/eigene%20Publikationen/DossierMaguindanaoM assaker%20ENGLISH.pdf
- GRANOVETTER, Mark.** *The Social Construction of Corruption.* 2004
http://www.economyandsociety.org/events/Granovetter_paper.pdf
- HAKHVERDIAN, Armen; MAYNE, Quinton.** "Institutional Trust, Education and Corruption: A Micro-Macro Interactive Approach". *The Journal of Politics*, 2012, vol. 74 (3), p. 739-750
- HALPERN, Jonathan et al.** *Deterring Corruption and Improving Governance in the Urban Water Supply & Sanitation Sector. A Sourcebook,* 2008
<http://www.unwater.org/downloads/468290REPLACEM10WN181Sourcebook1rev.pdf>
- HESSELBEIN, Gabi.** *Patterns of Resource Mobilisation and the Underlying Elite Bargain: Drivers of State Stability or State Fragility.* 2011
<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=136067>
- HICKEN, Allen.** *Party and Party System Institutionalization in the Philippines.* 2009
<http://philippineculture.ph/filer/Hicken.Philippines.pdf>
- HOUSE OF REPRESENTATIVES. PHILIPPINES.** *House Members (15th Congress).*
<http://www.congress.gov.ph/members/>

- HUANG, Lisa; MUSEMBI, Victor; PETRONIC, Ljiljana.** *The State-Moro Conflict in the Philippines*. 2012 <http://www4.carleton.ca/cifp/app/serve.php/1392.pdf>
- HUBER, Ludwig.** *Una interpretación antropológica de la corrupción*. Instituto de Estudios Peruanos, 2005. <http://cies.org.pe/files/active/0/LHuber-Corrupcion.pdf>
- HUMAN RIGHTS WATCH.** "They own the People". *The Ampatuans, State-Backed Militias, and Killings in the Southern Philippines*. 2010. http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/philippines1110W_1.pdf
- HUNTINGTON, Samuel P.** *Political Order in Changing Societies*, p. 59-71 Clinton, MA. (USA): Yale University Press, 1968.
- HUTCHCROFT, Paul; ROCAMORA, Joel.** "Strong Demands and Weak Institutions: The Origins and Evolution of the Democratic Deficit in the Philippines". *Journal of East Asian Studies*, 2003, vol. 3, p. 259-292
- INDEX MUNDI.** *World Exports by Country and Product*. 2012 <http://www.indexmundi.com/trade/exports/>
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP.** *The Communist Insurgency in the Philippines: Tactics and Talks*. 2011 <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/philippines/202%20The%20Communist%20Insurgency%20in%20the%20Philippines%20actics%20and%20Talks.ashx>
- INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION – THE WORLD BANK.** *Doing Business. Midiendo regulaciones para hacer negocios*. 2012. <http://espanol.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/Foreign/DB12-Spanish.pdf>
- INTERNATIONAL MONETARY FUND.** *World Economic Outlook*. 2012 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/index.htm>
- ISLAMIC WEB.** *Population of Muslims Around the World* <http://www.islamicweb.com/begin/population.htm>
- IVANYNA, Maksym; SHAH, Anwar.** *Decentralization (localization) and Corruption: New Cross-Country Evidence*. 2010 <http://www.ieb.ub.edu/aplicacio/fixers/WS11lvanyna.pdf>
- JEWISH VIRTUAL LIBRARY.** *Judaism: Jewish Population of the World*. <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Judaism/jewpop.html>
- KALENBORN, Christine; LESSMANN, Christian.** *The Impact of Democracy and Press Freedom on Corruption: Conditionality Matters*. 2012 http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2144137
- KAPOOR, Mudit; RAVI, Shamika.** *Determinants of Corruption: Government Effectiveness vs. Cultural Norms*. 2009 http://www.isid.ac.in/~pu/conference/dec_10_conf/Papers/ShamikaRavi.pdf
- KAWANAKA, Takeshi.** *Who eats the Most?: Quantitative Analysis of Pork Barrel Distributions in the Philippines*. 2007 http://ir.ide.go.jp/dspace/bitstream/2344/633/3/ARRIDE_Discussion_No.126_kawanaka.pdf
- KAWANAKA, Takeshi.** *Interaction of Powers in the Philippine Presidential System*. [2010] <http://www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Dp/pdf/233.pdf>
- KERKVLiet, Benedict.** *The Huk Rebellion. A Study of Peasant Revolt in the Philippines*, p. 1-25 Oxford: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 1977.
- KHAGRAM, Sanjeev; YOU, Jong-Song.** *Inequality and Corruption*. 2003 http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=489823

- KIKUCHI, Yasushi.** "A vision towards the East Asia Union: Possible or not? – Social Anthropological Aspect –" en *Towards and East Asia Community: Beyond Cross-Cultural Diversity* (Ed. Yasushi Kikuchi). Tokyo: The Japan Foundation, 2008.
- KOTERA, Go; OKADA, Keisuke; SAMRETH, Sovannroeun.** *A study on the relationship between corruption and government size: the role of democracy.* 2010
http://mpa.ub.uni-muenchen.de/25015/1/MPRA_paper_25015.pdf
- LEITE, Carlos; WEIDMANN, Jens.** *Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth.* 1997
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9985.pdf>
- LITVACK, Jennie; AHMAD, Junaid; BIRD, Richard.** *Rethinking Decentralization in Developing Countries.* 1998. <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Rethinking-Decentralization-in-Developing-Countries.pdf>
- LUGA, Alan.** *Muslim Insurgency in Mindanao, Philippines.* 2002
<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA406868>
- MACABENTA, Greg.** "Turncoatism and opportunism". *Asian Journal.* 2012
<http://www.asianjournal.com/op-ed/greg-macabenta/16418-turncoatism-and-opportunism.html>
- MAGNO, Francisco.** *State, Patronage and Local Elites.* 1989
http://www.academia.edu/1226051/State_Patronage_and_Local_Elites
- MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy.** "La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina". *Revista de Ciencia Política*, 1995, vol. XVII (1-2), 1995, p.63-101
- MARQUETTE, Heather.** *Corruption, Religion and Moral Development.* 2010
http://www.religionsanddevelopment.org/files/resourcesmodule/@random454f80f60b3f4/1274702497_Working_Paper_42_complete_for_web.pdf
- MARQUETTE, Heather.** " "Finding God" or "Moral Disengagement" in the fight against corruption in developing countries? Evidence from India and Nigeria". *Public. Admin. Dev.*, 2012, vol. 32, p. 11-26
- MAURO, Paolo.** "Corruption and Growth". *The Quarterly Journal of Economics*, 1995, vol. 110 núm. 3, p. 681 - 712
- MAUSS, Marcel.** *Ensayo sobre el don. Forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas.* Madrid: Katz Eds., 2009.
- McCOY, Alfred.** *An Anarchy of Families. State and Family in the Philippines*, p. 8-10. Madison (WI): The University of Wisconsin Press, 2009.
- McELROY, Wendy.** *Pork-Barrel Spending: The History of Lipsticking Pigs.* 2013
<http://fff.org/explore-freedom/article/pork-barrel-spending-the-history-of-lipsticking-pigs/>
- MENDOZA, Martha.** *El compadrazgo desde la perspectiva antropológica.* 2010
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-70172010000200011
- MENDOZA, Shielo.** *Aquino, allies "modus operandi" led to impeachment-lawmaker.* 2012
<http://ph.news.yahoo.com/aquino--allies--modus-operandi--led-to-impeachment--lawmaker.html>
- MERUEÑAS, Mark.** *Pork Barrel – A Continuing Poison in the System.* 2011
http://www.transparencyreporting.net/index.php?option=com_content&view=article&id=221:pork-barrel-a-continuing-poison-in-the-system&catid=44:stories&Itemid=94
- MONTES DEL CASTILLO, Ángel.** *Simbolismo y poder: Un Estudio Antropológico Sobre Compadrazgo y Priostrazgo en una Comunidad Andina.* Barcelona: Editorial Anthropos, 1989.
- MORALES, Ricardo.** *Perpetual Wars: The Philippine Insurgencies.* Doctoral Thesis, p. 10. Monterey, California: Naval Postgraduate School, 2003

MYINT, U. "Corruption: Causes, Consequences and Cures". *Asia-Pacific Development Journal*, 2000, vol. 7, núm. 2, p. 33-58.

NOGRALES, Prospero; LAGMAN, Edcel. *Understanding the "Pork Barrel"*. 2008
http://www.congress.gov.ph/pdaf/news/pork_barrel.pdf

OCDE. *Regulatory policy: improving governance*. 2012
<http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/49256979.pdf>

OFFICIAL GAZETTE. OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE PHILIPPINES. *The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines*. 1987
<http://www.gov.ph/the-philippine-constitutions/the-1987-constitution-of-the-republic-of-the-philippines/>

OLIVIER DE SARDAN, Jean Pierre. *À la recherche des normes pratiques de la gouvernance réelle en Afrique*. 2008
<http://www.institutions-africa.org/filestream/20090109-discussion-paper-5-la-recherche-des-normes-pratiques-de-la-gouvernance-r-elle-en-afrique-jean-pierre-olivier-de-sardan-d-c-2008>

ORDÓÑEZ DE PABLOS, Patricia. "La importancia de Guanxi, Renqing y Xinyong en las relaciones empresariales en China: implicaciones para las empresas españolas". *Tribuna de Economía*, Oct. 2004, núm. 818, p. 221- 234

ORR, James. "Plotters in custody over failed Philippines coup". *The Guardian* 2007
<http://www.guardian.co.uk/world/2007/nov/30/philippines>

PALDAM, Martin. *Corruption and Religion. Adding to the Economic Model?*. 1999
ftp://ftp.econ.au.dk/afn/wp/99/wp99_21.pdf

PAZZIBUGAN, Dona. "PCGG clueless over Imee Marcos's trust accounts". *Philippine Daily Inquirer*. 2013
<http://globalnation.inquirer.net/71293/pcgg-clueless-over-imee-marcoss-trust-accounts>

PELLEGRINI, Lorenzo; GERLAGH, Reyer. *Causes of corruption: a survey of cross-country analyses and extended results*. 2007 <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=100353>

PERTIERRA, Raúl. *The New Media, Society & Politics in the Philippines*. 2012
<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/asia-media/09241.pdf>

PHILIPPINE CENTER FOR INVESTIGATIVE JOURNALISM. *Relatives in Government*
<http://i-site.ph/Databases/Congress/13thHouse/relatives/aquinob-relatives.html>

PHILIPPINE NATIONAL STATISTICAL COORDINATION BOARD (NSCB). *The 2009 Provincial Human Development Index*. 2012
<http://www.nscb.gov.ph/hdi/2009/Dr.%20Bautista's%20Presentation%20on%20the%202009%20HDI.pdf>

PROPUBLICA. *Bridge to Nowhere' Timeline*. 2008
<http://www.propublica.org/article/bridge-to-nowhere-timeline>

PUTZEL, James. *A captive land: the politics of agrarian reform in the Philippines*. 1992
<http://archive.org/details/captivelandpolit00putz>

RANDALL, Vicky. *Party Institutionalization and its Implication for Democracy*. 2006
http://www.cdi.anu.edu.au/featured_articles/featured-articles_downloads/2006_08_CDI.News_AUG_SEP_FA_2_Randall.pdf

RASUL, Amina. "Radicalization of Muslims in Mindanao: The Philippines in Southeast Asian Context". En *Islam and Politics. Renewal and Resistance in the Muslim World* (Pandya, Amit y Laipson, Ellen, Eds.), p. 17-31. Washington: Henry L. Stimson Center, 2009.

- RAUCH, James; EVANS, Peter.** *Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries*. 1999 <http://econpapers.repec.org/paper/cdlucsdec/qt0sb0w38d.htm>
- REMESEIRO, Alejandro.** *Bula Inter-Caetera de Alejandro VI (1493) y las consecuencias político-administrativas del descubrimiento de América por parte de Colón en 1492*. 2004 <http://www.archivodelafrontera.com/wp-content/uploads/2011/08/GAL012.pdf>
- REPUBLIC OF THE PHILIPPINES. DEPARTMENT OF BUDGET AND MANAGEMENT.** *Priority Development Assistance Fund*. 2013 <http://www.dbm.gov.ph/wp-content/uploads/NEP2013/pdaf.pdf>
- REYES, Fat.** "Comelec disqualifies Mikey Arroyo's Ang Galing Pinoy". *Inquirer News*. 2012 <http://newsinfo.inquirer.net/298524/comelec-disqualifies-mikey-arroyos-ang-galing-pinoy>
- RIVERA, Temario.** "The Crisis of Philippine Democracy". En *Asian New Democracies: The Philippines, South Korea and Taiwan Compared*.(Ed. HSIAO, Hsin-Huang). Taipei: Taipei Foundation for Democracy, 2008 .
- RIZAL, José.** *Noli me tangere*, p. 21. Biblioteca Ayacucho, Miranda, Venezuela (1976)
- ROCAMORA, Joel.** *Philippine Political Parties, Electoral System and Political Reform*. 1998 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan006915.pdf>
- RUSSIAN ORTHODOX CHURCH OF THREE SAINTS.** *Orthodoxy around the World*. http://www.3saints.com/orth_population.html
- SABILLO, Angeli.** "Cojuangco hands over San Miguel to Ang, sells 14.7 % share for P37B". *The Philippine Online Chronicles*. 2012 <http://thepoc.net/breaking-news/business/16348-cojuangco-hands-over-san-miguel-to-ang-sells-147-share-for-p37b.html>
- SACHS, Jeffrey; WARNER, Andrew.** *Natural Resource Abundance and Economic Growth*. 1997 http://www.cid.harvard.edu/ciddata/warner_files/natresf5.pdf
- SAN JUAN, David.** *Elite Rule in the Philippines: Roots, Dilemmas and Alternatives*. 2013 <http://es.scribd.com/doc/96507102/Elite-Rule-in-the-Philippines>
- SENATE OF THE PHILIPPINES. 15TH CONGRESS.** *Senator Ferdinand "Bongbong" R. Marcos, Jr.* http://www.senate.gov.ph/senators/sen_bio/bmarcos_bio.asp
- SCHNEIDER, Aaron.** "Decentralization: Conceptualization and Measurement". *Studies in Comparative International Development*, 2003, vol. 38 (3), p. 32-56
- SISSENER, Tone. K.** *Anthropological perspectives on corruption*. 2001. <http://bora.cmi.no/dspace/bitstream/10202/209/1/WP2001-05.PDF>
- STEPHENS, William.** *The Roots of Social Protest in the Philippines and Their Effects on U.S.-R.P. relations*. Doctoral Thesis, p. 19. Monterey, California: Naval Postgraduate School, 1990
- SUNG, Hung-En; CHU, Doris.** "Does Participation in the Global Economy Reduce Political Corruption? An Empirical Inquiry". *International Journal of Comparative Criminology*, 2003, vol. 3(2), p. 94-118
- SWAMY, Anand, et al.** *Gender and Corruption*. 2010 http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=260062
- TANZI, Vito.** "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures". *IMF Staff Papers*, 1998, vol. 45, núm. 4, p. 559-594
- THE ECONOMIST. ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT.** *Democracy Index 2012*. https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex12
- THE WORLD JUSTICE PROJECT.** *Rule of Law Index 2012-2013*. 1999 <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>

- TIERNEY, John F.** *Warlord, Inc. Extortion and Corruption Along the U.S. Supply Chain in Afghanistan*. 2010 http://www.cbsnews.com/htdocs/pdf/HNT_Report.pdf
- TORSELLO, Davide.** *The ethnography of corruption: research themes in political anthropology* The Quality of Government Institute, 2011. http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/2011_2_Torsello.pdf
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL.** *Corruption Perceptions Index 2012* <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL.** *Rural Rwandan Communities fight corruption*. 2013 <http://blog.transparency.org/2012/01/05/rural-rwandan-communities-fight-corruption/>
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL.** *What is the Corruption Perception Index?* 2013 http://cpi.transparency.org/cpi2012/in_detail/#myAnchor1
- UNDA.** *International Human Development Indicators. Gender Inequality Index*. <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/68606.html>
- USLANER, Eric.** *Corruption, Inequality, and the Rule of Law*. New York: Cambridge University Press, 2008.
- VARONA, Glen.** *Police Ethics and Governance*. Saarbrücken, Alemania: Lambert Academic Publishing, 2012.
- VERZOLA, Roberto.** "The True Results of the 2004 Philippine Presidential Election Based on NAMFREL Tally". *Philippine Journal of Third World Studies*, 2004, vol. 19(2), p. 92-118
- VILLARREAL, Roberto.** *Regulatory Quality Improvements for Preventing Corruption in Public Administration: a Capacity Building Perspective*. 2012 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan049594.pdf>
- YEOH, Kok Kheng.** *Towards an Index of Ethnic Fractionalization*. 2001 <http://cmsad.um.edu.my/images/fep/doc/2001%20Pdf/FEA-WP-2001-003.pdf>
- WALDMAN, Matt.** *Aid Effectiveness in Afghanistan*. 2008 <http://www.oxfam.org.nz/sites/default/files/reports/ACBAR%20Aid%20Effectiveness%20Paper.pdf>
- WANG, Xiaofen** *The Philippines: the pacific bridge across cultures*. 2012 <http://www.ncl.ac.uk/ecls/assets/documents/pdf/countryfiles/CCC-Philippines.pdf>
- WEBER, Max.** *La ética protestante y el "espíritu" del capitalismo*. 2ª Ed. Madrid: Alianza Editorial, 2012.
- WHALEY, Floyd.** *Philippines Ex-President Is Arrested in Hospital on New Charges*. The New York Times. Asia Pacific. 2012. <http://www.nytimes.com/2012/10/05/world/asia/philippines-ex-president-arrested-in-hospital-on-new-charges.html?ref=gloriamacapagalarroyo&r=0>
- WILLIAMS, Robert.** *Aspects of Party Finance and Political Corruption*. 2000 <http://www.palgrave.com/pdfs/0333739868.pdf>
- WORLD BANK.** *Poverty*. 2010 <http://data.worldbank.org/topic/poverty>
- WORLD BANK.** *Worldwide Governance Indicators. Control of Corruption*. 2013 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/cc.pdf>