

Introducción

Segundo volumen temático sobre corrupción administrativa ¿Qué sabemos veinte años después?

David Arellano Gault, Arturo del Castillo y Gabriel Stephan Rojas*

Desde la década de 1990, la corrupción se convirtió en uno de los problemas sustantivos para académicos, gobiernos, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales. De este modo, se fue conformando toda una industria anticorrupción, auspiciada por organizaciones internacionales como el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), pero también replicada por empresas consultoras, organizaciones civiles e instituciones académicas, que emiten y promueven parámetros para entender y combatir a la corrupción. Esto estimuló una vasta agenda de investigación orientada hacia diferentes aspectos sobre la corrupción como su conceptualización, formas de medirla, la explicación de su origen y sus consecuencias, la formulación de estudios de casos y los análisis para establecer soluciones, y de esta manera, generar manuales, puntos de referencia y políticas anticorrupción.

En este sentido, en 2001, la Revista *Gestión y Política Pública* (GYPP) presentó su primer volumen temático dedicado a la corrupción administrativa (vol. X, núm. 2).

*David Arellano Gault es profesor-investigador de la División de Administración Pública del Centro de investigación y Docencia Económicas (CIDE), Carretera México-Toluca 3655, Santa Fe, Álvaro Obregón, 01210, Ciudad de México. Tel: (52) (55) 5727 9824. Correo-e: david.arellano@cide.edu, ORCID: 000-0002-1156-3568. Arturo del Castillo es Associate Managing Director, Líder de la Práctica de Investigaciones Forenses y Asesoría en Cumplimiento en Kroll, Paseo de la Reforma 505, Torre Mayor, piso 43, Cuauhtémoc, 06500, Ciudad de México. Tel: 55 5279 7250. Correo-e: arturo.delcastillo@kroll.com. Gabriel Stephan Rojas es profesor-asociado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, Carretera México-Toluca 3655, Santa Fe, Álvaro Obregón, 01210, Ciudad de México. Tel: 55 5727-9800. Correo-e: gabriel.rojas@cide.edu. Para la edición de este volumen temático se contó con el patrocinio de Kroll.

DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v30i3.958>

Esto representó un primer esfuerzo por relacionar el tema de la corrupción administrativa con el análisis de las políticas públicas, así como las medidas anticorrupción. Así, ese número buscó introducir el fenómeno de la corrupción administrativa al análisis empírico académico, convocando a las distintas disciplinas y tradiciones metodológicas.

En ese primer número, el énfasis en la ética como mecanismo de control y prevención de la corrupción fue fundamental, por ejemplo, los trabajos de Anechiarico y Jacobs, Caiden, Bertok y del Castillo. Así como el análisis de diferentes prácticas para combatir la corrupción a partir de las propuestas de organismos internacionales como el Banco Mundial y la OCDE, como escribieron Bertok, y González de Asis. Sin embargo, en los últimos veinte años, los estudios de corrupción administrativa han evolucionado, diversificándose y fomentando el desarrollo de nuevas teorías, enfoques, marcos analíticos, indicadores y hasta conceptos.

Los estudios de la corrupción han pasado de ser una agenda naciente a una con nutridas bases, con un *corpus* de literatura amplio y variado, lo que permite debates teóricos sustanciosos. Asimismo, el contexto de las políticas públicas anticorrupción también se ha transformado, pasando de visiones eminentemente economicistas a planteamientos más plurales y complejos, en los que se ha incorporado análisis desde la teoría de la organización, la ciberseguridad, hasta estudios de género y de antropología social. De tal forma que se ha avanzado en la comprensión de la corrupción, no sólo como un problema de incentivos individuales, sino también entendiendo la corrupción como un fenómeno complejo que pasa por aspectos institucionales (Andersson y Anechiarico, 2019), organizacionales (Arellano-Gault y Castillo, 2020) e incluso antropológicos (Haller y Shore, 2005) y de psicología criminal (Hare y Babiak, 2006).

En este sentido, observamos que en las últimas dos décadas el debate sobre la corrupción administrativa también ha cambiado sus temas de interés y discusión. Hace veinte años los principales debates académicos se centraban en la definición de la corrupción y en los enfoques para medir y estudiar el fenómeno de la corrupción. Se sabía muy poco sobre cómo diseñar una política pública anticorrupción y, por supuesto, se desconocía mucho de lo que ahora conocemos de las causas que originan la corrupción administrativa. Mucho se ha avanzado en todos estos temas, pero en el camino también se han incorporado nuevos y fascinantes debates. La irrupción de la ciencia de datos y las nuevas tecnologías transformaron las formas en cómo podemos acercarnos al fenómeno de la corrupción, replanteando preguntas y ensayando nuevas respuestas.

En síntesis, en los últimos veinte años, el estudio de la corrupción administrativa ha avanzado sustantivamente. La inclusión de diferentes enfoques y metodologías ha enriquecido la comprensión de la corrupción como un fenómeno social, organizacional e individual, culturalmente diverso, lleno de matices y significados. Prácticamente todos los campos de conocimiento han aportado *su granito de arena* en la comprensión del fenómeno: la administración pública, la ciencia política, los estudios organizacionales, pero también la auditoría forense, la psicología y las ciencia de datos, solo por mencionar algunas disciplinas. Este agregado de conocimiento ha permitido desarrollar distintas perspectivas para estudiar y comprender de mejor manera las causas y consecuencias de la corrupción administrativa, así como formas más efectivas para prevenirla y controlarla.

Así, a veinte años de ese primer volumen temático de GYPP, resultaba importante revisar qué ha ocurrido: echar un vistazo en el amplio campo de los estudios de corrupción administrativa y hacer un balance. En este sentido, las preguntas que dieron motivo a este nuevo volumen temático sobre corrupción administrativa fueron:

- ¿Qué sabemos ahora sobre la corrupción administrativa?
- ¿Qué políticas anticorrupción han funcionado y cuáles no?
- ¿Qué tipo de estudios se han hecho y a qué conclusiones han permitido llegar?

Con estas preguntas se hizo un llamado a la comunidad académica nacional e internacional. La convocatoria fue un éxito. Se recibieron ensayos, artículos y comentarios de la más diversa gama, abordando aspectos importantes de la corrupción administrativa. Del conjunto de trabajos recibidos, después de un proceso doble ciego de arbitraje, el Comité Editorial de este volumen temático hizo una selección de aquellos que mejor reflejaban los distintos debates, enfoques y preocupaciones que hoy en día se tienen respecto a la corrupción administrativa. El resultado ha sido un número muy especial. La lectura de los escritos que aquí se reúnen permiten obtener una clara idea de lo mucho que se ha avanzado en el entendimiento empírico y teórico del fenómeno de la corrupción administrativa, dejando además preguntas y preocupaciones abiertas que delinean, desde ahora, los temas que seguramente abordarán las nuevas generaciones de académicos y responsables de prevenir y controlar el fenómeno de la corrupción.

Este volumen temático sobre corrupción administrativa está organizado por tipo de artículos. En cada sección el lector encontrará trabajos que retoman algún aspecto de interés, dejando algunas conclusiones o inquietudes para debates ulteriores. A manera de reseña, sirva la siguiente descripción de las obras aquí reunidas.

En los dos primeros artículos, se presentan dos discusiones teórico-conceptuales sobre la corrupción desde diferentes puntos. En el primero, Morris cuestiona la relación entre la desigualdad económica con una única dimensión de la corrupción. A partir de la célebre frase “el poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente” de Lord Acton, el autor explora el impacto de las diferentes desigualdades en las relaciones de poder sobre las distintas dimensiones, perspectivas y formas de corrupción. En esa línea, ofrece un modelo teórico y conceptual que liga la corrupción estructural, institucional, legal y convencional a categorías ideales de poder y la distribución de este. Para ello, presenta un gradiente en donde en un extremo ubica al poder absoluto, asociado con el poder abrumador de construir el concepto de la corrupción, hasta el poder de distorsionar la implementación o administración de la política pública ligado a la corrupción administrativa o convencional. Este trabajo destaca también la influencia de la perspectiva ortodoxa sobre la corrupción; es decir, entender la corrupción como una forma de conducta individual, practicada por servidores públicos, que viola las normas y motivada por un beneficio personal. Finalmente, resalta la necesidad de una mejor distribución de poder entre instituciones, organizaciones y personas para atender a la corrupción en todas sus formas.

Continuando con la exploración teórico-conceptual, Trejo realiza un valioso esfuerzo para aclarar el concepto de corrupción, donde plantea la búsqueda de la génesis del concepto de corrupción, apuntando a los errores de la conceptualización de la corrupción como un cáncer. En ese sentido, se traza una revisión de la internacionalización del fenómeno, la industria anticorrupción y la identificación de las limitaciones en la interpretación de un concepto que denomina como “paraguas”. Más adelante, el autor ofrece una revisión sobre el concepto de corrupción en los distintos enfoques: el económico, el politológico/organizacional; y el sociológico-antropológico. Asimismo, estudia las herramientas y los métodos clásicos de análisis, y de qué manera afectan a la construcción de políticas e instrumentos anticorrupción. Esta última idea está vinculada con una exploración sobre las dificultades de alinear estos enfoques en el Sistema Nacional Anticorrupción en México, así como los retos que deben enfrentarse, dado que existen prácticas políticas económicas y conductas sociales corruptas profundamente arraigadas que sostienen al régimen político mexicano, que no se contemplan en la operación del SNA para así desnormalizar la corrupción.

En este volumen también se incluyen estudios organizacionales, con especial énfasis en aquellos relacionados con la integridad pública y la gestión de la ética. En este campo, se demuestran los avances respecto al primer número, cuando

la discusión estaba anclada al paradigma de la nueva gestión pública (NGP), mientras que en el caso expuesto por Pliscoff y Lagos se ilustra un modelo alternativo. Los autores mencionan que los gobiernos han puesto en marcha distintas estrategias para controlar la corrupción y reforzar los marcos éticos en las burocracias. A menudo, el enfoque más utilizado es uno externo, en el que se ponderan la imposición de normas, reglamentos y manuales externos que controlen el comportamiento de los servidores públicos. Este enfoque tuvo un auge ante el cuestionamiento de que los servidores públicos pueden regular sus propios comportamientos, como indican los enfoques internos, donde los propios funcionarios determinan y aprenden cuáles deben ser los valores principales que deben seguir y defender. No obstante, el gobierno chileno, después de una severa crisis de corrupción, decidió implementar un enfoque diferente, un sistema de integridad centrado en los valores de la función pública. El artículo estudia cómo ha sido la implementación de este sistema, lo que permite identificar diferentes modos en la ejecución de estos sistemas de integridad. Por último, los autores ofrecen reflexiones relevantes que ofrecen como lecciones útiles tanto en Chile como en otros países de América Latina, a la hora de implementar estrategias de este tipo en las organizaciones públicas.

Más adelante, se realiza un análisis de la gestión a nivel estatal en México. Este artículo es especialmente relevante, porque en el análisis sobre transparencia y combate a la corrupción, las investigaciones suelen ser a nivel nacional, distorsionando los esfuerzos y avances de los gobiernos locales en materia anticorrupción. Por esta razón, la investigación de Curto ofrece un análisis de los gobiernos locales, en particular, en factores de transparencia activa. En este rubro, la dimensión tecnológica a pesar de que es esencial resulta descuidada, debido al desconocimiento y la falta de capacitación. En consecuencia, se abusa del empleo de ficheros y documentos no editables PDF que dificultan su reutilización. De esta forma, el autor estudia si los datos en los gobiernos estatales de México son doblemente abiertos, tanto por estar relacionados con la transparencia activa, como por el empleo de licencias abiertas, formatos interoperables y metadatos asociados, que posibilitan elevar al cuadrado la rendición de cuentas. En ese sentido, se analiza el portal federal, así como los repositorios regionales de cada entidad federativa. Los resultados muestran que, aunque se puede consultar información presupuestaria, de contratación y de los servidores públicos, los avances aún son limitados.

Un elemento fundamental de la corrupción administrativa han sido los estudios de casos y las experiencias empíricas. A partir de esto se presentan dos casos que

exponen la participación e influencia de los medios de comunicación en la rendición de cuentas en México. Además, se expone el caso del servicio civil de Puerto Rico, que a pesar de ser un servicio meritocrático, no está aislado de los intereses de los partidos y del poder de los gobernantes. Ambos exhiben dos casos interesantes sobre todo porque el primero transcurre en una democracia poco consolidada, mientras que el segundo consiste en un estudio de un servicio civil en un contexto donde las instituciones informales mantienen prácticas neopatrimonialistas. Guerrero y Castillo arguyen que una de las características más importantes en los procesos de liberalización política es la diversificación y la plena libertad de expresión de los medios de comunicación. No obstante, en los regímenes donde no se ha transitado hacia formas de democracia consolidadas, la diversidad y la libertad de expresión mediáticas no fungen como mecanismos efectivos de vigilancia contra los abusos de poder, debido no sólo a que el compromiso de los gobiernos con la rendición de cuentas es más discursivo que real, sino también porque la divergencia informativa en la cobertura de temas relacionados con la corrupción les resta importancia ante la opinión pública. En esta investigación, se comparan las coberturas de dos escándalos de supuesta corrupción, la “Casa Blanca” del presidente Peña Nieto y “las casas” del director de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Manuel Bartlett. Como resultado se infiere que la impunidad de ambos casos tiene que ver con la falta de compromiso de la Secretaría de la Función Pública, pero aún más relevante para este ensayo, está relacionada con la incapacidad mediática de ampliar, enriquecer la información, promoviendo que estos casos se conviertan en escándalos mediáticos, sin generar implicación de la ciudadanía ni la rendición de cuentas por parte del gobierno.

Por su parte Pérez Chiques, exhibe el caso del sistema de servicio civil de carrera consolidado en el gobierno de Puerto Rico, el cual ha experimentado un proceso en el cual ha sido revertido a un sistema de administración de personal donde predominan los intereses político-partidistas. La autora menciona que esto se ha logrado a través de una manipulación sistemática de las estructuras formales del servicio civil. En el escrito, se utiliza una estrategia cualitativa de métodos mixtos con el fin de identificar las estructuras y prácticas informales que sostienen al patronazgo y facilitan la discriminación política. Asimismo, esta estrategia sirve para entender la experiencia y perspectiva de los funcionarios públicos de carrera dentro de un sistema incongruente, que se presume como meritocrático, pero que al mismo tiempo los somete a una administración de personal regida informalmente por criterios político-partidistas. El caso de Puerto Rico es especialmente

notable, debido a que contribuye a entender cómo un sistema de mérito puede estar sometido por el poder de los partidos políticos mediante la institucionalización de prácticas neopatrimonialistas. De esta manera, se legitiman valores vinculados al patronazgo, por lo que el servicio civil queda reducido a un instrumento de coerción con fines políticos. Como conclusión, el caso del sistema de Puerto Rico reafirma que las normas y sanciones no son suficientes para mantener un sistema de mérito o para disminuir las prácticas de favoritismo y de discriminación que conforman al patronazgo, sustancialmente en contextos donde se han institucionalizado prácticas informales, normalizando la corrupción. Esto último ofrece varios puntos para la discusión teórica y cuestiona algunos elementos centrales de la literatura de política anticorrupción, como el énfasis en las normas y reglamentos externos como formas efectivas de reducir la corrupción, así como desmitificar a los sistemas de servicio profesional como soluciones infalibles ante el patrimonialismo, demostrando que deben ser acompañadas por otros mecanismos y sistemas de control.

En la última sección de este volumen temático, se presentan tres casos más. En el primero Tagle Montt, Guerrero y Vial Cerda relatan el caso de corrupción Pacogate, que involucró a la policía chilena. En esta investigación se estudian los principales noticieros de la televisión chilena y los comentarios expresados en Facebook y Twitter. A través de una propuesta teórica sobre el *framing*, se estudia cómo los medios enmarcan la corrupción. En esta investigación, se encuentra como el mismo fenómeno mediático está enmarcado de manera distinta, dependiendo del medio. En este sentido, los noticieros promovieron una definición y explicación del caso, mientras que las opiniones en las redes sociales fueron polarizadas, e incluían elementos morales y críticos particulares.

Song Yuhui propone que las causas y consecuencias del caso de la empresa constructora brasileña, Odebrecht están ligadas con la inestabilidad política de América Latina durante los últimos quince años. Mediante la revisión de literatura se intenta definir los factores teóricos y prácticos detrás de la corrupción política en los países de América Latina, especialmente en Brasil. Por último, se proporcionan sugerencias para una futura agenda anticorrupción, relacionada con la estabilidad política y social en la región, que puede profundizarse más adelante.

Por último, Bevilacqua y Neira Villena investigan el cuerpo de literatura de la corrupción administrativa, a partir de esta revisión, argumentan que aún no se cubren algunas variables sustantivas: la violencia extrema, como el terrorismo y el narcotráfico, no son analizados en la agenda de la investigación de la corrupción administrativa. Los autores analizan 253 artículos publicados (*double review*),

mediante un análisis de contenido y de correspondencia. Para los autores, los conceptos de crimen y punición constituyen un enlace histórico con la teoría de la corrupción administrativa, aunque en la literatura son insólitamente excluidos en el nivel del comportamiento humano y de ciencia de datos. La supresión de estas variables representa un área de oportunidad que merece ser explorada y ahondada para entender cómo repercute en la corrupción la presencia de violencia extrema. En el contexto mexicano, por ejemplo, donde el narcotráfico ha incrementado su poder y participa en la gobernanza, sería pertinente examinar la relación de estas variables con la corrupción administrativa.

Hasta aquí la reseña de los trabajos reunidos en este volumen temático sobre corrupción administrativa de la revista GYPP. Queda ahora en manos del lector valorar los aportes y conclusiones que se presentan en cada uno de los ensayos. Revisar este volumen temático en comparación con el que se publicó hace veinte años dejará, sin duda, varias lecciones importantes. Es claro que el avance que se ha tenido en el entendimiento del fenómeno de la corrupción administrativa sigue siendo limitado. No obstante, confiamos que con trabajos como los aquí reunidos se contribuye a la discusión de un problema complicado y que atañe a todos. La difícil tarea de someter un problema tan complejo como es el de la corrupción administrativa requiere un esfuerzo constante y permanente de análisis, investigación y debate. Solo así mejoraremos nuestro entendimiento; solo así cumpliremos con nuestra responsabilidad de legar un mejor mundo, con administraciones menos acribilladas por el fenómeno de la corrupción administrativa. ☞

REFERENCIAS

- Andersson, S. y F. Anechiarico (2019), *Corruption and Corruption Control*, Nueva York, Routledge.
- Arellano-Gault, D. (2020), *Corruption in Latin America*, Nueva York, Routledge.
- Arellano-Gault, D. y Castillo, M. (eds.) (2020), *La resbaladilla de la corrupción: Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales de la corrupción colusiva en el sector público*, Ciudad de México, CIDE.
- Haller, D. y C. Shore (eds.) (2005), *Corruption: Anthropological Perspectives*, Londres, Pluto Press.
- Hare, R. y P. Babiak (2006), *Snakes in Suits: When Psychopaths go to Work*, Nueva York, Harper Business.