

Reseñas

Alina Mungiu-Pippidi, *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, 290 pp.

Por José Antonio Sánchez Cetina, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

La lucha contra la corrupción se ha convertido en un tema dinámico y popular tanto en la arena de la acción pública como en el ámbito académico. Esta relevancia no obedece únicamente a las repercusiones del fenómeno en las sociedades contemporáneas sino también a la percepción de que está presente prácticamente en todos los sistemas políticosociales en el mundo. Tal es la fuerza de este supuesto que la politóloga rumana Alina Mungiu-Pippidi, autora del libro aquí reseñado, inicia su abordaje con la pregunta ¿existen en la actualidad —y en democracias mayor o menormente maduras— contratos sociales que no permitan la corrupción?

Acaso una de las complicaciones mayores del texto sea también una de las razones por las que es evocador, su título. En un par de frases de la portada inserta dos términos a los que se ha cargado de manera excesiva con otros tantos conceptos, ideas e incluso esperanzas. Existe una discusión inacabada aún sobre lo que debe entenderse como buena gobernanza y como corrupción, de modo que no sorprenderá a nadie —ni a la autora misma— que desde el punto de partida de este libro exista cierta crítica por entender de maneras distintas tales términos. Mungiu-Pippidi explica la buena gobernanza aplicándola directamente al fenómeno de la corrupción, como la eliminación de privilegios para ciertas élites y la

opacidad en el gasto público. Reconoce la falta de consenso pero también la noción de una evidencia concreta de las consecuencias negativas de la corrupción, no así de los actos de corrupción en la práctica, que permanecen ocultos con relativa frecuencia. Por su parte, define a la corrupción como el acuerdo que implica un beneficio privado producto del abuso de un puesto o autoridad pública.

La gobernanza buena surge, entonces, como un antónimo de la corrupción. La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción establece principios de eficiencia, transparencia, mérito, equidad y objetividad como normas de gobernanza. En medio del debate sobre los alcances y límites del término “corrupción”, parece más sencillo definirlo como todo aquello que, por oposición, no es. En el entendido de que se trata de un fenómeno que ocurre con cierto sigilo, la percepción generalizada de qué tan grande es la corrupción se observa a través del cristal de qué tan baja es la credibilidad en los gobiernos, qué tan efectivos son para detectar estos actos o qué tan inequitativa es la aplicación de la ley. Dado que las víctimas de corrupción en otros casos pueden convertirse en perpetradores, la dimensión, lógica y causalidad del fenómeno resultan todavía más complejas.

De manera independiente a una serie de factores que son percibidos como catalizadores de actos de corrupción, según Mungiu-Pippidi, los individuos se corrompen cuando las reglas del juego lo permiten, pero ¿qué reglas están blindadas en contra de ellos?

Dos enfoques de tratamiento se emplean en el texto para dar respuesta a dicho planteamiento: por una lado, aquel de la erradicación y, por otro, la “construcción de integridad” o de gobernanza buena. Ambos adolecen de cierto reduccionismo en cuanto a la complejidad del problema. El primero de ellos, de acuerdo con la autora, se aleja de la realidad toda vez que no existe un estado puro o higiénico al que pueda aspirarse eliminando del todo la corrupción. El segundo, de construcción de integridad, falla también al considerar esta construcción como un proceso simple de planeación y puesta en marcha de ciertos mecanismos, ignorando que se trata de un fenómeno de poder que está inserto en dinámicas sociales complejas y considerablemente arraigadas.

Nuevamente, partiendo de la definición por negación, la autora propone que el control de la corrupción es “la capacidad de una sociedad de limitar el uso de autoridad pública para generar beneficios privados en detrimento del bienestar

social" (Mungiu-Pippidi, 2015, 18). La gobernanza, por oposición, estaría conformada por el conjunto de normas formales e informales que determinan cómo se distribuyen los recursos.

Una de las aportaciones más importantes del texto radica en su énfasis acerca de la doble naturaleza del fenómeno de la corrupción, sin negar la relevancia de ambas aristas. La primera tiene que ver con la racionalidad individual y limitada en el concepto clásico de Herbert Simon (1997) y la segunda es de carácter más contextual, social e incluso moral, en la que la corrupción es resultado de una serie de reglas y circunstancias sociales que posibilitan su existencia en una construcción colectiva producto de la interacción recíproca. Aunque no se trata de un acercamiento nuevo al fenómeno (véanse Arellano, 2016; Becker, 2005), es pertinente que abone a la discusión reconociendo ambos lados.

Además del planteamiento sobre la complejidad de conceptualizar el fenómeno de la corrupción, el texto se plantea el análisis de *i)* casos donde es relativamente constatable el control de la corrupción, *ii)* los factores que confirman la existencia del control de la corrupción, y *iii)* las políticas que apuntan hacia tales factores y efectos. Estos tres abordajes dan estructura al libro y a las secciones que la autora presenta.

La primera sección comienza por resaltar la dificultad de medir el control de la corrupción y su eficacia. Entre los hallazgos presentados en el apartado se encuentra el enfoque preventivo de la política respecto al tema en Dinamarca, que destaca por priorizar la prevención más que el castigo o persecución de actos de corrupción, además del supuesto de partida en los ejemplos italianos mencionados—casi contraria a la noción de bondad de Hegel— de que el buen comportamiento y la honestidad no deberían darse por sentados al momento de considerar relaciones recíprocas en las organizaciones, y explica algunos ejemplos donde las decisiones de asignar a oficiales públicos tenían un componente que no confiaba en la honestidad de dichos individuos sino que trataba de comprometerlos de manera directa mediante mecanismos de gobernanza buena, como fianzas y multas que redujeran el atractivo de corromperse.

Uno de los factores comunes de los ejemplos presentados en esta sección es el intento por evitar la desviación o la corrupción mediante la represión. La autora presenta casos donde dicho propósito se cumple a través de la represión. En los

ejemplos más lejanos, la monarquía garantizaba la ausencia de represión —con resultados poco eficaces— mediante la concentración del poder y la violencia. En el republicanismo, la esperanza recaía en el buen actuar de una élite que tomaba decisiones en representación de la mayoría o del pueblo entero, en tanto que en las democracias representativas donde se confía a las burocracias la administración del interés público, aunque se sabe de principio que la independencia judicial y la impersonalidad de dichas burocracias se ven comprometidas por la dinámica partidista política propia de las democracias.

En el repaso de casos que Mungiu-Pippidi presenta para detallar los avances en el control de la corrupción, en ocasiones parece incurrir leve y momentáneamente en la falla que ella misma acusa en quienes sobresimplifican el fenómeno y su combate: la construcción de listas de requisitos o acciones que son necesarias para garantizar la integridad del gobierno, o su invulnerabilidad a la corrupción. Aunque detallados, los casos constituyen un inventario que, tras una lectura concienzuda, parecen interpretarse como pasos para lograr determinado estado ideal. Si bien la autora comenta que no se trata de manuales de implementación de políticas, su entusiasmo al comentar el diseño y éxito de los mismos parecería apuntar a la simplificación de la respuesta.

En la segunda sección del texto, la autora aborda tres enfoques generales sobre la corrupción que definen, a su vez, tratamientos distintos del fenómeno. El primero de ellos se refiere a la comprensión de la corrupción como resultado de una serie de condiciones estructurales ante las cuales no puede sino establecerse un rumbo de acción incrementalista potenciado por crisis externas. El segundo plantea las herramientas normativas e institucionales que han probado éxito en algunos casos —como el de Hong Kong y Suecia— pero que, lógicamente, no pueden esgrimirse como recetas infalibles. El tercero, finalmente, considera el control de la corrupción como un equilibrio sutil dentro de una serie de acciones y reformas económicas que redundan en una dinámica de avances temporales.

Al explicar los tres enfoques antes mencionados, la autora detalla ejemplos de relativo éxito en cada uno de ellos, pero subraya, en la conclusión del apartado, una de las ideas principales del texto en su conjunto: la complejidad. Mungiu-Pippidi argumenta que ninguno de los enfoques puede verse como un camino sólido hacia el control efectivo de la corrupción debido al particularismo con el

que debe estudiarse el fenómeno. En el entendido de que se trata de un problema multifactorial donde la racionalidad limitada de los individuos es un elemento indisociable de las circunstancias sistémicas y colectivas que posibilitan la corrupción, no existe una sola receta para combatirla, sino acaso una serie de herramientas que funcionan con relativo mayor o menor éxito dependiendo del contexto. Aunque esta advertencia no es nueva en el ámbito del estudio de implementación de políticas, se vuelve pertinente en la arena de los estudiosos del combate a la corrupción porque, además de enfatizar la complejidad del fenómeno, pone de relieve que la solución para su tratamiento debe considerar una caja de herramientas versátil cuyas acciones estén tanto del lado del gobierno como de la sociedad para lograr equilibrios temporales pero con eficacia observable.

La tercera sección del libro no pretende contravenir la complejidad desvelada en el apartado anterior pero busca identificar, en el entendido de que no existen soluciones homogéneas y permanentes, la lógica detrás de ciertos éxitos recientes en el control de la corrupción. Nuevamente, la autora parece emplear la negación como punto firme de partida, enlistando una serie de advertencias que previenen al lector de caer en la trampa de considerar modelos como el de fortalecer personajes o instituciones que procuren la rendición de cuentas —como los contralores o incluso los cuerpos legislativos— como soluciones directas e infalibles para controlar actos de corrupción.

Tras las advertencias que sirven de introducción a la tercera sección del texto, la autora comenta algunos factores que pueden destacarse tras el éxito de varios países en la gobernanza de la corrupción. Uno de ellos es el establecimiento y consolidación de un servicio civil de carrera, autónomo y ajeno a vaivenes políticos, la autonomía del poder judicial como procurador de justicia en los Estados-Nación, la valorización y educación de funcionarios públicos, enfocadas en sistemas de mérito dentro de las organizaciones.

Un apartado adicional, que puede clasificarse dentro de la tercera sección del libro, complementa los ejemplos de factores detrás del éxito en el control de la corrupción de algunos países. Tras revisar dichos elementos, el lector puede preguntarse dónde queda la sociedad como el segundo ámbito desde el cual debe buscarse dicho control. En ese sentido, la autora explica que cualesquiera factores que pretendan establecer ciertas dinámicas en las organizaciones públicas no ten-

drán el efecto esperado si la sociedad dentro de la cual dichas instituciones operan no cuenta con *a)* un conjunto de valores donde imperen la justicia y la honestidad, *b)* un capital social comprometido de manera formal e informal con la consecución de objetivos comunitarios, *c)* una sociedad civil organizada y conectada en redes, como organizaciones no gubernamentales o sindicatos y *iv)* una cultura cívica de participación y compromiso político de los individuos.

Al explicar los factores sociales que aumentan la probabilidad de éxito de las medidas gubernamentales por controlar la corrupción, la autora subraya el papel de la sociedad como “perro guardián” de los intereses colectivos como el requisito indispensable para controlar la corrupción desde la arena no gubernamental. En esta sección, Mungiu-Pippidi retoma la complejidad del rol dual de la sociedad en el fenómeno de la corrupción, aquel de víctima y victimario de manera casi simultánea. Explica que la sociedad no será un factor que contribuya al control de la corrupción si no juega un papel autónomo, crítico e independiente en la demanda constante de rendición de cuentas y monitoreo de acciones de su gobierno.

Del mismo modo, y acorde con los cuatro elementos sociales antes mencionados, si los individuos que conforman una sociedad son críticos de los actos de corrupción de funcionarios, pero se benefician o son partícipes de otros tantos en los que pueden obtener ganancias individuales, la figura de perro guardián se ve nulificada. Con ello, la autora no hace más que volver a la idea central del texto: dada la complejidad del problema derivada del particularismo con el que el fenómeno ocurre en cada caso, los individuos pueden encontrar una facilidad mayor para convertirse en parte del problema que para comprometerse como parte de una solución compleja pero integral.

En conclusión, el texto podría defraudar a lectores poco avezados en el tema que busquen recetas y estudios de caso concretos con modelos prácticos con los que ciertos países y agencias lidian con la corrupción. Podría criticarse, también, que el concepto de “gobernanza buena” que la autora explica como una suerte de estadio menos propenso a la corrupción, trae a colación la falta de consenso general sobre el propio término gobernanza y las múltiples connotaciones que ha recibido en la actualidad por ser un concepto popular. Acaso esta confusión podría generarse en mayor medida en Latinoamérica, donde de manera más fuerte el concepto se ha cargado de connotaciones mucho más amplias que en otras regio-

nes del mundo: gobernanza como la acción de lidiar con determinado asunto o pilotear mecanismos y herramientas sobre cierto tema.

Más allá de las críticas comentadas, la autora concluye arrojando luz sobre ciertos elementos que, si bien no constituyen recetas o modelos, sí pueden considerarse como una base sobre la cual analizar el mayor o menor éxito en el control de la corrupción. El primero de ellos tiene que ver con el diagnóstico real y franco de la gobernanza en una sociedad, esto es, analizar de manera concienzuda cómo se distribuye el bienestar en un país. El segundo es mapear la posición de los actores que pueden estar a favor o en contra de mantener esta distribución del bienestar con miras a establecer su peso dentro del sistema y sus intereses. El tercero es la oportunidad y el capital con que cuenten quienes busquen un cambio en la gobernanza con miras a controlar la corrupción, toda vez que se trata de un fenómeno particular y multifactorial. Finalmente, el cuarto elemento tiene que ver con la manera en que cualquier intento por cambiar la dinámica de gobernanza en un sistema traerá consigo consecuencias directamente sobre el control de la corrupción pero también redundará en nuevos equilibrios que serán más o menos susceptibles a nuevos o reiterados actos de corrupción.

Si bien algunos de los elementos mencionados como hallazgos del trabajo realizado por Mungiu-Pippidi no son propiamente novedad en el estudio de la corrupción, el texto es valioso y pertinente toda vez que enfatiza el papel de la sociedad y su compromiso para la construcción de una gobernanza mejor, si no buena, de una distribución menos proclive al apropiamiento privado del bienestar colectivo. ■

Referencias bibliográficas

- Arellano, D. (2017), “Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción”, *Revista Contaduría y Administración*, disponible en <http://www.cya.unam.mx/index.php/cya/article/view/975> [fecha de consulta: 22 de junio de 2017].
- Becker, H. (2005), *Outsiders, hacia una sociología de la desviación*, México, Editorial Siglo XXI.
- Simon, H. (1997), *Administrative Behavior*, Houston, Free Press.