

Reseñas

■.....
Staffan Andersson y Frank Anechiarico, *Corruption and Corruption Control: Democracy in the Balance*, Nueva York, Routledge, 2019, 170 pp.

Por Gabriel S. Rojas Salazar, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Singapur suele ser considerado como uno de los países con los niveles más bajos de corrupción en los índices de percepción de corrupción de Transparencia Internacional. Sin embargo, Andersson y Anechiarico argumentan que esta medición observa un solo tipo de corrupción, la de intercambio (en la que se incluyen prácticas como el soborno). Si se incorpora al análisis a la corrupción de la gobernanza, cambiaría radicalmente nuestra percepción del país del Pacífico, debido a que existen serias restricciones de derechos, tales como la libertad de expresión, asociación y manifestación para los ciudadanos singapurenses, así como ataques sistemáticos a la oposición del partido en el poder (p. 3). Pero ¿qué es la corrupción de la gobernanza? Los autores la definen como “aquellas prácticas realizadas por gobernantes y funcionarios que no solo son abusivas, sino que intencionalmente excluyen a los grupos y minorías de la toma de decisiones que pueden afectarles” (p. 2).

Andersson y Anechiarico señalan que el caso presentado arriba es común, puesto que el análisis de la corrupción se ha centrado exclusivamente en la de intercambio. Esto ocurre porque se ha construido una definición limitada basada en elementos formales, legales, concernientes a las agencias y servidores públicos. Además, esta definición ha sido impulsada por organismos como el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que emiten parámetros para medir y combatir este tipo de corrupción. De tal for-

DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v30i3.976>

ma, el concepto de corrupción ha sido simplificado, conjuntando una serie de prácticas en una sola definición que no alcanza a atrapar la complejidad de este fenómeno social y cultural (Arellano-Gault, 2020).

En contraste, los autores aclaran que la corrupción se manifiesta en diversas formas más allá del soborno, como el conflicto de interés, favoritismo o abuso de poder (entre otras), y no sólo está presente en las organizaciones públicas, sino también en empresas privadas (p. 7). De este modo, los autores plantean la necesidad de ampliar la definición de corrupción, de manera que proponen resaltar a la integridad pública y la democracia como elementos centrales, principalmente porque sin democracia, la corrupción es determinada por lo que indica un régimen, así que la pluralidad y la oposición son esenciales para limitarla (p. 7). En ese sentido, el análisis de la corrupción de la gobernanza permite investigar por qué las administraciones públicas pueden volverse corruptas y de qué manera puede reestablecerse servicios públicos íntegros. Este enfoque de la corrupción supone un punto de entrada para abordar los problemas institucionales y sistémicos que rodean la corrupción, así como para explorar cuestiones más amplias sobre la participación, la justicia y la rendición de cuentas, además de los costos tanto sociales como políticos de la corrupción (p. 14).

El libro está conformado por siete capítulos. El primero sirve como una introducción en donde se esboza el problema de la corrupción, abre la discusión sobre los efectos de esta y se presenta una definición de corrupción junto con una explicación de por qué debe modificarse. En el segundo capítulo, los autores discuten qué es la corrupción y argumentan por qué una definición más amplia puede contribuir a comprender ciertos problemas sociales. En este apartado, se explica con detalle qué es la corrupción de intercambio, asociada a la efectividad del gobierno; así como la corrupción de la gobernanza, relacionada con aspectos de calidad de los controles sociales, exclusión política y sesgos, donde las rutinas burocráticas y cultura organizacional desempeñan un rol importante. Como fue descrita anteriormente, la corrupción de la gobernanza implica excluir o limitar la participación de ciertos grupos en la toma de decisiones que les concierne, en tanto los afecta.

El tercer capítulo consiste en responder si es posible medir la corrupción, por lo que se examinan las técnicas y los datos utilizados en la medición de la corrupción. Los autores arguyen que la forma de medir la corrupción está ligada a la forma en que se define a la corrupción y las formas en las que se considera que esta puede controlarse, lo que puede afectar a la precisión de los instrumentos de medición. En consecuencia, se presentan alternativas de medición, en las que destacan los *síndromes* de la corrupción de Johnston (2005), que residen en detallar cómo se buscan, utilizan e

intercambian la riqueza y el poder, y en qué medida el Estado, las estructuras sociales y políticas toleran o frenan las actividades corruptas (p. 50). Los síndromes son: *barones oficiales* (China), *oligarquías y clanes* (México), *carteles de élites* (Rusia, Japón), *redes de privilegio entre gobernantes y empresarios* (Corea del Sur), *mercados de influencia* (Estados Unidos). Esta categorización permite localizar y explicar con mayor facilidad la corrupción de gobernanza en los países, sobre todo si esta corrupción es invisible, con lo cual puede ser subestimada o malinterpretada por otros indicadores (p. 51).

El cuarto capítulo estriba en estudiar las formas en las que las organizaciones públicas tratan de asegurar la integridad pública y prevenir la corrupción. En esta sección, los autores analizan dos modelos de *ethics management*: uno externo, el de reglas y cumplimiento de normas; y uno interno, basado en valores. A partir de la revisión de las ventajas y desventajas, se concluye que lo ideal es encontrar un balance entre ambos enfoques, en donde se respeten las normas pero también la inteligencia y el juicio de los servidores públicos (p. 67).

En el quinto capítulo se presentan cuatro casos de escándalos de corrupción: el de la corrupción en la impartición de Justicia Juvenil en Pennsylvania; el de la Oficina de Auditoría de Suecia; el de los sesgos de la policía de Nueva York, y el de las autoridades encubriendo abuso sexual de la iglesia de Irlanda. Cada caso se discute y cataloga en términos de los dos tipos de corrupción presentados (corrupción de intercambio y corrupción de gobernanza), además de factores que contribuyeron a la corrupción en tres niveles de análisis: individual (motivaciones e incentivos, relaciones y redes, etc.), organizacional (rutinas y cultura administrativa, etc.) y sistémica (relaciones político-burocráticas, sistemas políticos, etc.). Los casos buscan demostrar la relación entre integridad, administración honesta de los asuntos públicos y la democracia, en el sentido del control que la ciudadanía puede ejercer sobre los asuntos públicos (p. 86). Como uno de los principales hallazgos, se identifica en los cuatro casos cómo las rutinas burocráticas y la cultura administrativa establecen la manera en que se desarrolla la corrupción, así como la forma en que persiste en el tiempo (p. 110).

El sexto capítulo gira en torno a la pregunta de si la corrupción es inevitable y si puede ser controlada. Para responder esta interrogante, los autores realizan un análisis histórico de la ciudad de Nueva York. En esa línea, los autores ponen en el centro del estudio la cultura política, historia y las tradiciones de las reformas como factores fundamentales (pp. 145-146). Como resultado, los autores identifican que, a lo largo de la historia de la ciudad, han existido diversas formas de corrupción que son neutralizadas, transformadas por distintos grupos y actores con intereses particulares, en distintos contextos, e incluso persisten como demuestran

en su recolección de casos de corrupción de intercambio encontrados en el Departamento de Edificios de Nueva York (pp. 130-135).

En el último capítulo se retoman las ideas centrales del texto. Se ofrece un resumen de las ideas y conceptos utilizados para presentar el argumento central de la obra. Asimismo, se retoman los casos de los capítulos 5 y 6 para exponer los hallazgos teóricos y prácticos de cada uno de ellos. Finalmente, se discute la aplicabilidad del modelo alternativa de gestión ética pública presentado en el cuarto capítulo, donde se concluye que un elemento sustantivo es la inclusión, principalmente de los servidores públicos en la construcción de estas alternativas.

Los autores basan su argumento central en tres premisas clave. La primera es que para entender la raíz y los efectos de la corrupción, esta debe ser comprendida. La segunda es que la defensa de la integridad pública está basada en identificar los daños que puede ocasionar la corrupción en la gobernanza democrática. La tercera es que ese daño se materializa en la negación o limitación de la participación popular en la toma de decisiones, es decir, que un régimen controla quiénes participan y deciden. En este sentido, la corrupción de la gobernanza involucra un aspecto ignorado por la literatura como se expone en el estudio de las mediciones y en las formas en que se presume pueden prevenir y controlar la corrupción, estudiadas en los capítulos 2 y 3. En los casos del capítulo 5, queda constatado cómo las prácticas de un sistema que normaliza la corrupción y la desviación de las normas generan que la ciudadanía afectada no pueda intervenir ni oponerse a estos actos de corrupción, por lo que es fundamental nombrar y hacer explícita la corrupción de la gobernanza. De lo contrario, tal como ocurrió en el caso de Pennsylvania, los jueces no sólo cometieron actos de corrupción como el conflicto de intereses, disminución del valor público, sino que también afectaron directamente la vida de miles de menores de edad que fueron incapacitados para denunciar a ese sistema corrupto.

A lo largo del texto, se identifica con claridad un hilo argumental que es hábilmente expuesto. El concepto de corrupción de la gobernanza es un gran aporte a la discusión teórica sobre los diferentes tipos de corrupción, pero también ofrece algunos puntos para esclarecer y examinar algunos elementos debatidos en la literatura, por ejemplo, la importancia de la voluntad política en el control de la corrupción (Brinkerhoff, 2000); la extensa variedad de prácticas de la corrupción que se interpretan de formas distintas dependiendo de la cultura y las formas de tipificarlas (Haller y Shore, 2005). También, la corrupción de la gobernanza disputa una de los principales condiciones para garantizar la efectividad de las políticas anticorrupción en la literatura: la posibilidad de que actores políticos por sí solos,

sin la presión ni intervención de sus opositores, desarrollen mecanismos eficaces para la prevención de la corrupción a costa de su *statu quo* (Fritzen, 2005).

Asimismo, este concepto promueve una reflexión necesaria sobre las formas de medir y observar la corrupción, al tiempo que delinea las limitaciones de los indicadores e índices generalmente utilizados. El uso de los síndromes de Johnston (2005), presentados como alternativas para la medición, permiten mirar desde una perspectiva completamente distinta las diferentes prácticas de la corrupción, y expanden el espectro para un estudio más completo de la corrupción. Los casos expuestos son sólidos, la inclusión de los tres niveles analíticos ofrece pistas para futuras investigaciones sobre qué elementos tienen un mayor impacto en la presencia y persistencia de la corrupción en las organizaciones públicas. Por último, el análisis histórico de la ciudad de Nueva York comprueba un hecho que no es sencillo de aceptar pero que es mejor reconocer: la corrupción es inevitable. Esta afirmación concisa sirve para argüir por qué una aproximación que mira a la corrupción como un cáncer que puede ser erradicado está profundamente equivocada.

En conclusión, el libro de Andersson y Anechiarico es una lectura indispensable para cualquier académico, profesionista y servidor público que esté interesado en los estudios sobre corrupción. Aparte de las fortalezas previamente mencionadas, esta obra es sumamente pertinente en el contexto actual, donde cada vez surgen más regímenes populistas y autócratas que impulsan la polarización, la exclusión de minorías y la centralización del poder bajo distintas falacias y justificaciones. Los autores cierran enfatizando la importancia de la inclusión, un elemento esencial para las democracias que debe ser defendido y legitimado permanentemente, tanto para prevenir la corrupción como para asegurar las libertades y los derechos de toda la ciudadanía. 📖

REFERENCIAS

- Arellano-Gault, D. (2020), *Corruption in Latin America*, Nueva York, Routledge.
- Brinkerhoff, D. (2000), “Assessing Political Will for Anti-Corruption Efforts: An Analytic Framework”, *Public Administration and Development*, 20, pp. 239-252.
- Fritzen, S. (2005), “Beyond ‘Political Will’ How Institutional Context Shapes the Implementation of Anticorruption Policies”, *Policy and Society*, 24(3), pp. 79-96.
- Johnston, M. (2005), *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Haller, D. y C. Shore (2005), *Anthropological Perspectives*, Londres, Pluto Press.