

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.

Desigualdad, corrupción y Lord Acton

Inequality, Corruption and Lord Acton

Stephen D. Morris*

El poder tiende a corromper, y el poder absoluto corrompe absolutamente...

John Dalberg-Acton

Los ingleses aprendieron tarde en el siglo XVIII que “influencia” es solamente un eufemismo de “corrupción”, pero la ciencia política contemporánea escogió ignorar la lección.¹

Adam Przeworski (2010: 97)

Resumen: Muchas investigaciones destacan una correlación entre la desigualdad y la corrupción. Por lo general, estos estudios se concentran en la desigualdad económica y solo una dimensión de la corrupción. Inspirado en la frase célebre de Lord Acton que asocia el poder y la corrupción, el presente trabajo pretende explorar el impacto de diferentes niveles o desigualdades de poder sobre distintas dimensiones, perspectivas y formas de corrupción. De estilo teórico y conceptual, ofrece un modelo que liga la corrupción estructural, institucional, legal y convencional a categorías de tipo ideales de poder y distribuciones de poder. Los niveles de poder van desde el 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.

***Stephen D. Morris** es investigador de la Coordinación de Humanidades y coordinador del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y Transparencia en el Instituto de Investigaciones Sociales en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); profesor-investigador (con licencia) de ciencias políticas en Middle Tennessee State University. Plateros 110, Torre 71, Dpto. 1301, San José Insurgentes, 03900, Ciudad de México. Tel: 55 3054 3029. Correo-e: stephen.morris@mtsu.edu. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6822-8410>. Algunas de estas ideas preliminares se presentaron en la conferencia “Democracia y autoritarismo en México y el mundo de cara a las elecciones de 2018: Diálogos por la democracia”, UNAM, 14-15 de febrero de 2018.

Artículo recibido el 14 de junio de 2020 y aceptado para su publicación el 25 de marzo de 2021.

¹ Todas las traducciones son del autor.

DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypv.v30i3.959>

El trabajo destaca también la influencia o hegemonía de la perspectiva ortodoxa sobre la corrupción y habla de la necesidad de una mejor distribución de poder entre instituciones, organizaciones y personas para atender a la corrupción en todas sus formas.

Palabras clave: corrupción, corrupción institucional, corrupción legal, desigualdad, Lord Acton.

Abstract: Much research highlights a correlation linking inequality and corruption. Generally, such studies focus on economic inequality and just one dimension of corruption. Inspired in the celebrated phrase by Lord Acton linking power and corruption, the current study aims to explore the impact of different levels of power inequality on distinct dimensions, perspectives and forms of corruption. Focusing on theory and concepts, the analysis presents a model that links structural, institutional, legal and conventional forms of corruption to ideal type categories relating to the distribution and inequalities of power. Such levels of power extend from absolute power, associated with the power to construct and define the concept of corruption, to the power to distort the implementation or administration of public policy tied to administrative forms of corruption. Discussion also centers on the influence or hegemony of the orthodox perspective on corruption and the need for a better distribution of power among institutions, organizations and individuals in order to address corruption in all its forms.

Keywords: corruption, institutional corruption, legal corruption, inequality, Lord Acton.

INTRODUCCIÓN

Un gran número de investigaciones destacan una relación entre la desigualdad y la corrupción. A nivel macro, estudios empíricos confirman una relación directa e indirecta en dirección positiva (mayor desigualdad, mayor corrupción) y recíproca (causa y efecto mutuo). Otros estudios a nivel micro demuestran como los ricos y los pobres conceptualizan a la corrupción y se comportan de maneras distintas. Sin embargo, la mayoría de estos trabajos tienden a tratar la desigualdad en términos económicos (la distribución de ingreso), no políticos, y la corrupción en forma genérica. En cambio, el ensayo actual, inspirado en el dicho de Acton en el epígrafe, pretende explorar el impacto de diferentes niveles o desigualdades de poder sobre distintas formas de corrupción. Intenta ofrecer un enfoque amplio que incorpora en un solo modelo a la corrupción estructural, institucional, legal, convencional, y la corrupción política y administrativa, ligando estas a distintas categorías de poder y desigualdad.

El trabajo procede de la siguiente manera. En primer lugar ofrece una breve reseña de las diferentes investigaciones sobre los nexos entre la desigualdad y la corrupción. Lo anterior subraya cómo una serie de investigaciones interdisciplinarias contribuyen a establecer la importancia de la desigualdad para entender la corrupción. Enseguida, utilizamos el dicho presentado en el epígrafe por Acton,

que liga el poder con la corrupción como punto de partida para diferenciar los niveles de poder —lo que Johnston y Fritzen (2021: 21) refieren como “desbalances de poder”— y diferentes formas de corrupción respectivamente. A partir de categorías generales, estos niveles de desbalances de poder van desde el 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 ilegal y administrativa.

LA DESIGUALDAD Y LA CORRUPCIÓN

La literatura sobre la corrupción apunta a diferentes dimensiones de la relación desigualdad-corrupción. Estudios empíricos multinacionales, por ejemplo, que tienden a enfocarse en la distribución de ingresos y percepciones de corrupción, señalan que los países con mayor desigualdad económica tienden a sufrir mayores niveles de corrupción (Casas-Zamora y Carter, 2017; Husted, 1999; Swamy *et al.*, 2001; You y Khagram, 2005).² Explican la relación sosteniendo, por un lado, que los sectores con más recursos económicos poseen mayores oportunidades para influir en el gobierno por medio de la corrupción (Ariely y Uslaner, 2017; Bardhan y Mookherjee, 2000; Gleaser *et al.*, 2003; You y Kaghram, 2005).³ A nivel estructural, esto incluye el uso de sus recursos para capturar al Estado o sus instituciones. El estudio de Oxfam (2018), por ejemplo, destaca la captura del Estado en los países latinoamericanos como consecuencia de la desigualdad (véase también Hernández, 2015). Desde una perspectiva extrema, vale recordar cómo Karl Marx teorizó hace más de un siglo sobre la captura total del Estado por parte de una clase social, calificando así al Estado como un mero epifenómeno al servicio de la burguesía (la dictadura de la burguesía) diseñado para reproducir las relaciones capitalistas y crear una ideología súperestructural para legitimarlo (Cantamutto, 2013).

No es solo la presencia de los ricos en una situación de desigualdad lo que facilita la corrupción. También, por crear una amplia clase de pobres, la desigualdad coadyuva a la corrupción. La desigualdad no solo “permite que los ricos socaven las instituciones políticas, administrativas y legales de la sociedad” sino también “reduce los medios por los cuales los pobres pueden hacer que los poderosos rindan cuentas por sus acciones” (Casas-Zamora y Carter, 2017: 34). La pobreza,

² García Compean (2014) encontró una relación estadísticamente significativa entre inequidad de ingresos y corrupción en los estados de México.

³ Andres y Ramlogan-Dobson (2011) ofrecen una excepción mostrando que en el caso de América Latina la desigualdad está asociada con menos corrupción, pues presenta oportunidades para los pobres.

además, fomenta relaciones clientelares (Uslaner, 2008: 23-24), la compra-venta y coacción del voto, el silencio y la cooperación y, según Pelizzo y Staphenurst (2014: 15), una mayor tolerancia hacia la corrupción porque los pobres la tienen que utilizar para acceder a los recursos (Carrasco *et al.*, 2020; Zakaria, 2018). En suma, la corrupción, como señala Alina Mungiu-Pippidi (2006: 87), “refleja la distribución feroz del poder”. O como concluye Adam Przeworski (2010: 97): “la corrupción de la política por dinero es un aspecto estructural de la democracia en sociedades económicamente desiguales”.

Esta relación causal en la cual la desigualdad genera la corrupción también funciona de forma indirecta a través de su efecto sobre otros factores asociados a la corrupción. Sociedades desiguales también tienden a sufrir de bajos niveles de confianza, educación y participación ciudadana y ser menos democráticos: factores que, según diversos análisis, contribuyen a la corrupción (Boix, 2013; Houle, 2009; Morris y Klesner, 2010, Uslaner, 2008; You y Kagham, 2005). La investigación multinacional por Eric Uslaner y Bo Rothstein (2016) confirma una correlación entre el nivel de educación nacional en el año 1870 con los niveles de corrupción registrados 140 años después. La clave, según ellos, es el impacto de la educación en los niveles sociales y económicos de igualdad y los esfuerzos relacionados en turno para construir el Estado y las instituciones de la rendición de cuentas durante el siglo XIX.

La literatura destaca también que la relación causal corre en la dirección contraria y que además de que la desigualdad produce la corrupción, la corrupción fomenta la desigualdad, creando así un círculo vicioso (Dincer y Gunlap, 2012). Recursos utilizados por los ricos, algunos obtenidos por medios corruptos, para controlar las instituciones y la política, trabajan a su favor y, por ende, “redistribuyen los recursos de la sociedad a ellos mismos” (Uslaner, 2008: 42). Esto ocurre no solo en actos individuales de la corrupción, sino en términos más bien estructurales por medio de la captura del Estado. Los estudios de Oxfam (2014, 2018) subrayan no solo la existencia de la captura del Estado en los países de América Latina anotado antes —facilitada por los altos niveles de desigualdad— sino también cómo esto genera políticas fiscales que mantienen y empeoran esta desigualdad.

Además de la relación mutua vista desde el nivel macro, investigaciones desde el nivel micro indican que la desigualdad también afecta la construcción del concepto de la corrupción, su significado y la conducta de los individuos al respecto. A partir de diferentes sondeos sobre las percepciones de la corrupción, varios investigadores encuentran diferencias entre las opiniones sobre la corrup-

ción expresadas por los expertos, la gente de poder, educación y dinero, por un lado, y el público, por otro lado (Morris, 2018; Razafindrakoto y Roubaud, 2010; Redlawsk y McCann, 2005). Shaun Bowler y Todd Donovan (2016: 273), por ejemplo, al destacar esta diferencia, concluyen en su estudio empírico que “muchos Americanos (sic) [estadounidenses] parecen tener un sentido diferente de la corrupción” que las definiciones estándares. Por un lado, los expertos y gente de poder tienden a concebir la corrupción de una manera más estrecha, restrictiva y limitada. Utilizan la ley escrita como el estándar que delimita y define la corrupción. En cambio, la gente común tiende a emplear una perspectiva mucho más amplia y más ambigua de la corrupción. En lugar de emplear la ley como referencia única, la gente tiende a asociar la corrupción con la exclusión política, el desamparamiento, y la falta de representación y justicia (Razafindrakoto y Roubaud, 2010; Rusciano, 2014: 42, Uslaner, 2008; Rothstein, 2011).⁴ Eric Uslaner (2008) sugiere que de hecho la gente se molesta más por la corrupción que beneficia a las clases privilegiadas y no tanto por la corrupción pequeña de bajo nivel, a la cual conciben como necesaria para sobrevivir. Debido a estas diferencias, Frank Rusciano (2014: 42) concluye que “tanto más empoderados los ciudadanos, menos corrupta perciben su nación”.

En este nivel micro, la desigualdad no solo influye en los enfoques, significados o percepciones de la corrupción. Según estudios de psicología social, la desigualdad también afecta la conducta de los individuos debido a que gente con poder y dinero tiende a conducirse de forma más corrupta que la gente sin poder y dinero. Al revisar los resultados de una serie de experimentos, por ejemplo, Dacher Keltner (2016), autor del libro *La paradoja del poder*, concluye que los ricos y los poderosos tienden a demostrar menos empatía y menos moralidad, y, por lo tanto, una mayor tendencia a hacer trampa y desobedecer las reglas: “son los ricos y poderosos quienes no juegan según las reglas” (p. 130). Además, aclara que “el poder nos vuelve ciegos a nuestras propias faltas morales, pero nos mueve indignados cuando otros cometen las mismas faltas morales” (p. 131) (véanse también Costa-Lopes *et al.*, 2013; Keltner, 2012; Keltner y Lerner, 2010; Kipnis, 1972, 1976; Rind y Kipnis, 1999; Wang y Murnighan, 2014).

En suma, la literatura interdisciplinaria muestra, desde perspectivas y ángulos diferentes, una relación positiva y mutua entre la desigualdad y la corrupción.

⁴ Johnston (2019: 292) culpa a la desigualdad de contribuir a este sentimiento de exclusión en la vida democrática.

Hasta cierto punto los estudios confirman la primera hipótesis de Acton de que el poder tiende a corromper. Pero en la mayoría de los casos, estos estudios abordan la desigualdad en términos económicos en vez de abordarla en términos de distribución de poder, desbalances de poder o influencias (las excepciones son los experimentos sociopsicológicos). Al mismo tiempo, en lo general, estos estudios tienden a tratar la corrupción genérica sin diferenciar las distintas formas de corrupción.

DEFINIR LAS CORRUPCIONES

Por supuesto, no hay consensos sobre cómo definir a la corrupción; ni qué es, ni qué incluye o excluye. El concepto es contencioso y ampliamente criticado. David Arellano-Gault (2020: 27-29), por ejemplo, identifica más de una decena de definiciones. La definición estándar y ortodoxa, reconocida y empleada por la mayoría aún considera la corrupción como: *a)* una forma de conducta individual; *b)* practicada por servidores públicos; *c)* que viola las normas escritas (las leyes), y *d)* motivado por un beneficio personal (Nye, 1967). Sin embargo, hay otras definiciones o perspectivas que en cambio consideran la corrupción un fenómeno: *a)* de carácter sistémico, no una conducta individual; *b)* que no se refiere solo al sector público sino a sectores más amplios; *c)* que viola principios democráticos o de inclusión o una ética universalista, no solamente la ley escrita, y *d)* que tiende a servir más bien intereses políticos y económicos que intereses personales. No es propiamente un fenómeno de codicia o moral, sino de política. Estas definiciones alternas apuntan a lo que se denomina la corrupción legal (Kaufmann y Vicente, 2011), corrupción institucional (Thompson, 2018), corrupción dependiente (Lessig, 2013) y corrupción estructural (Sandoval-Ballesteros, 2013).⁵

Cabe señalar que esto no es una cuestión meramente semántica o académica. Las definiciones importan; las definiciones condicionan la manera de entender la naturaleza del problema, la esencia que tratan de capturar cuando miden la corrupción y, por ende, las estrategias para abatirlo (Anderson y Heywood, 2009: 750). Pero en vez de aceptar y emplear una sola definición y descartar las demás, como suelen hacer otras investigaciones, prefiero reconocer que la corrupción, en tanto concepto central, conlleva significados diferentes y además se presenta en formas muy variadas; el concepto de la corrupción es dinámico, contencioso, bajo construcción y sujeto a debate político. Por lo tanto, la definición y la perspectiva que uno acepta son producto de la política y el poder.

⁵ Sobre el debate conceptual, véanse Arellano-Gault (2020) y Anderson y Heywood (2009).

DESIGUALDAD, PODER Y LORD ACTON

Para profundizar un poco más en esta relación tan importante entre la desigualdad de poder y la corrupción tomo como punto de partida la frase célebre del Señor John Dalberg-Acton (1832-1902) presentando anteriormente: “El poder tiende a corromper, y el poder absoluto corrompe absolutamente [...] [y la parte no tan conocida] Los grandes hombres casi siempre son malos hombres”.

Tres puntos preliminares:

1. Primero, es importante reconocer que la expresión de Acton no se refiere al poder en sí, sino a la distribución o relaciones del poder. Definido como la coacción que una persona ejerce sobre otra para que crea o se conduzca de una manera que no habría sucedido sin su coacción, el poder es la imposición de la voluntad de uno sobre la voluntad del prójimo.⁶ El poder no existe aislado o en un vacío; es un término relacional y condicional. Es decir, no hay poder sin la presencia de su opuesto: la falta de poder. Esto quiere decir simplemente que el poder que corrompe existe en relación con la ausencia del poder de otros y que el poder (que corrompe) implica el ejercicio del poder contra alguien más débil. Se refiere a un desbalance de poder (Johnston y Fritzen, 2021: 21).
2. Es preciso apuntar que el poder —un concepto difícil de tratar y no bien desarrollado— no es un fenómeno monolítico. Existen muchas dimensiones y lugares del poder: cultural, económico, político, psicológico, individual, organizacional, institucional, etc. Aunque no vamos a distinguir pormenorizadamente aquí sobre las diferentes dimensiones (aunque será importante en una teoría más amplia de la corrupción), es importante tomar en cuenta que hay distribuciones de poder dentro de cada dimensión (aunque seguramente hay amplios niveles de superposición de poderes; por ejemplo, gente con poder económico tiende a tener poder político aunque este variaría entre las sociedades). De igual forma, es preciso reconocer las distintas ubicaciones del poder. El poder se puede localizar y ejercer en una persona, un grupo, una clase, una organización o en una institución. Mientras la desigualdad económica se concibe casi únicamente en términos de ingresos o riqueza por las personas o familias (la medida más común es la distribución de ingresos por casas familiares), el concepto de la desigualdad de poder es más amplio. Francis Fukuyama (2015) hace hincapié en la desigualdad de poder no entre personas sino entre las instituciones de control social, por un lado, y las instituciones de

⁶ Sobre poder estructural, véase Acemoglu y Robinson (2006).

rendición de cuentas, por el otro, donde las primeras sobresalen y merman el poder de las segundas. Este punto es central para entender el dilema de la corrupción y la anticorrupción.⁷

3. Es importante distinguir entre el poder y la autoridad. La autoridad representa una clase de poder que se caracteriza por el derecho y la legitimidad de ejercer el poder. En este tipo de poder es necesario el consentimiento social del ejercicio del poder. La autoridad del Estado, por ejemplo, conforme a lo que está aceptando como legítima. Su poder queda limitado basado en las normas y una especie de contrato social. Desde esta perspectiva, simplemente la corrupción representa el uso del poder estatal de forma ilegítima que transgrede estos límites o, en otras palabras, el abuso de autoridad. La cuestión, por lo tanto, es ¿cuándo, en qué condiciones y por qué los servidores públicos, quienes tienen la autoridad de hacer ciertas cosas, sobrepasan los límites del uso de su poder y utilizan la autoridad como palanca o recurso para ejercer poder ilegítimo?

Con estas advertencias como guía, sigo por ligar diferentes niveles de poder (concentración o desigualdad) con diferentes formas y perspectivas de la corrupción. Similar a los tipos ideales que utilizó Max Weber en su análisis, los niveles de poder van desde poca concentración de poder (o un estado de igualdad), por un lado, hasta el poder absoluto en el otro extremo. Por cada tipo ideal, pretendo analizar sus efectos sobre las formas distintas de la corrupción, destacando los alcances y limitaciones de su poder. Enseguida, giro el enfoque sobre los niveles de igualdad de poder necesarios para contrarrestar las diferentes formas de corrupción. Aunque el poder corrompe, como indicó Acton, se requiere otro poder como contrapeso para abatirlas.

El poder que corrompe

Poder absoluto. Al punto extremo de la distribución de poder se encuentra el poder absoluto, lo cual Acton asoció con la corrupción absoluta.⁸ Pero a diferencia de Acton, propongo que desde una perspectiva —tal vez exagerada— afín a la hegemonía descrita por Antonio Gramsci, el poder absoluto no genera la corrupción

⁷ La desigualdad entre las instituciones es el resultado de la tendencia de priorizar el control del Estado sobre la sociedad en vez de los controles que ejerce la sociedad sobre al Estado. Esto genera el uso (y abuso) de poder para mantenerse en el poder (Przeworski, 2010).

⁸ Hay solo un caso de alguien (sic) quien supuestamente tiene poder absoluto: dios. No creo que la gente vea aplicable la frase de Acton a dios, ni creo que Acton quiso decir que dios es corrupto.

porque incluye el poder para construir el concepto de la corrupción según los intereses propios del poder absoluto: crearlo, darle significado, dotarlo de importancia y definirlo. Este incluye el poder de construir e imaginar —o no— el concepto de interés público; crear y distinguir —o no— entre lo público y lo privado; y el poder para determinar cuáles intereses privados están permitidos y cuáles no desde el Estado. El poder absoluto es, hasta cierto punto, el poder para dictar la moralidad del bien y del mal. O, como reconoce Arellano-Gault (2020: 33): “Definir la corrupción es un acto de poder”. Y en este tipo ideal, es un poder abrumador para definir el concepto a su modo.

En realidad, el poder absoluto no existe, por esto es un poco difícil imaginar. Sin embargo, el análisis histórico sobre la corrupción es instructivo. Según, en la época de la monarquía absoluta no hubo una diferenciación entre lo público y lo privado —algo que presupone el concepto moderno de la corrupción (Heidenheimer y Johnston, 2002)—. Como soberanos con su autoridad otorgada por dios (derecho divino del rey), los reyes disfrutaron de un poder absoluto y por definición no podían ser corruptos. Esa era la época del poder patrimonial. No podían robar, dado que todo dentro de su reino les pertenecía; no podían sobreponer sus intereses a los del pueblo, ya que ni el concepto del pueblo existía, ni tal diferenciación de intereses: los intereses del pueblo eran, por definición, los intereses del reino, del soberano.⁹ De forma similar, podríamos suponer que existía algo cercano al poder absoluto en la Iglesia histórica basado en la ideología de su infalibilidad por representar la voluntad, por definición, de dios (según su concepto y creación).¹⁰

Poder hegemónico. Una segunda categoría de la concentración de poder —no absoluto, pero casi— yace en una concentración de poder que denomino hegemónico. Esta especie de poder representa bastante poder para dictar y definir, a través del amplio control del discurso, la lógica y la moralidad, y el concepto y paradigma de la corrupción conforme a sus intereses. Más cercano al concepto de hegemonía desarrollado por Gramsci, este concepto incluye la determinación,

⁹ Ésta era la definición utilizada por Aristóteles para clasificar los sistemas políticos como corruptos (Heidenheimer y Johnston, 2002).

¹⁰ Desde hace tiempo —tal vez nunca— que el poder absoluto existía en la práctica. No obstante, enfrentamos un problema epistemológico en esta afirmación porque la existencia del poder absoluto conllevaría la imposibilidad de reconocerlo. O sea, el poder absoluto niega a nuestra imaginación e idioma el punto de vista externo o contrario necesario para reconocer el ejercicio del poder absoluto como una expresión sesgada, falsa, parcial o corrupto.

en forma general, de los límites de lo permitido y lo no permitido del Estado y los oficiales públicos, y la naturaleza del problema de la corrupción. Pero este poder no es absoluto. Entre los límites principales a este poder están las ideas asociadas con la democracia ampliamente entendida, la ley positiva, el nacionalismo y los sistemas morales y religiosos:¹¹ otros conceptos determinados por poderes sociales. Dejando de lado la cuestión de la moralidad, la ideología democrática sí impone ciertos límites al poder y condiciona su ejercicio. Exige y ampara, por ejemplo, la manera de escoger y cambiar a los gobernadores, un Estado mínimo de derecho, ciertas libertades, y las normas que Mark Warren (2004) llama del segundo orden.¹² La democracia consagra el interés público dictando que el propósito del Estado es servir al interés público (intereses nacionales según la ideología del nacionalismo) y que todos, incluso los oficiales del Estado, tienen la obligación de acatar la ley. Aunque todavía hay bastante poder para moldear el significado del concepto de la corrupción, enmarcar el problema y condicionar las soluciones de anticorrupción, el concepto, la definición y el enfoque tienen que conformarse a estos principios democráticos. Puesto que una limitación de este poder es la libertad de expresión consagrada por la ideología democrática, siempre existirá un discurso contrahegemónico que conteste sus formulaciones y su uso del poder.¹³ Por eso, ningún político ni partido puede reivindicar favorablemente a la corrupción o durante la campaña electoral prometer más corrupción.

En la práctica, es más fácil imaginar el poder hegemónico. En el mundo de la corrupción y la anticorrupción, se encuentra una fuerte concentración de poder compuesta por las instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Transparencia Internacional (TI), el gobierno de Estados Unidos, las em-

¹¹ Como corrupción, hay muchas definiciones de democracia. Para muchos, se refiere únicamente a un proceso de elecciones y la libertad de escoger a los representantes (Schumpeter, 1942). Otros adoptan definiciones más amplias que incluyen aspectos sustanciales como la igualdad o la moralidad (Álvarez *et al.*, 1996). En el concepto marxista-leninista, la democracia incluye un gobierno que sirve a los intereses populares a pesar de la falta de elecciones. El presidente norteamericano Abraham Lincoln capturó correctamente diferentes conceptos de la democracia al describirla como “un gobierno por la gente, para la gente y de la gente”. Vale resaltar que estas tres ideas no son las mismas.

¹² Warren (2004) distingue entre las normas de primer y segundo orden. Las normas de primer orden se refieren a las reglas existentes dentro de las leyes y reglamentos, etc., mientras que las normas de segundo orden se refieren a los principios más ambiguos que rigen la toma de decisiones y la formulación de las normas del primer orden.

¹³ Véase Briet (2010) sobre el papel del discurso en la construcción social de la legitimidad y las relaciones de poder.

presas transnacionales, una gran parte de la comunidad académica y las redes de *think tanks* apoyadas por ella, los cuales han moldeado el enfoque ortodoxo sobre la corrupción (Johnston y Fritzen, 2021). Este enfoque, como anotamos antes, tiende a concebir la corrupción estrechamente como un fenómeno de conducta individual y un producto de las oportunidades y riesgos dentro de las instituciones estatales que enfrentan los servidores públicos. Esta ortodoxia, además, considera la corrupción como un problema principalmente del Estado y no de un sistema de poder más amplio ni de un sistema económico; como una relación entre agentes y sus principales explicado por las teorías económicas, y como un problema que afecta generalmente a los países en vías de desarrollo y en una escala mucho menor a los países desarrollados.¹⁴ Este enfoque ortodoxo de la corrupción determina también la naturaleza de las reformas para abatir la corrupción. Al verlo como un problema meramente técnico, se recomiendan reformas administrativas y burocráticas, la ingeniería y afinación institucional, la desarticulación de los Estados del sur, la privatización y reformas neoliberales, la despolitización de la administración pública y la fiscalización de los procesos administrativos, entre otras.

Pero es un enfoque que, en todo caso, privilegia y representa los propios intereses e ideología del poder hegemónico (Arellano-Gault, 2020). Como señala Johnston (2005: 6), “el énfasis nuevo en la corrupción ha sido limitado por los intereses y perspectivas de las organizaciones e intereses dirigiendo el debate y los cambios de las políticas públicas”.

No obstante, estos intereses no ejercen poder absoluto. El concepto sobresaliente de la corrupción sí está demarcado por principios democráticos y por el estado de derecho. Las definiciones de la corrupción como la violación de las normas de puestos públicos (Nye, 1967) o el abuso de poder delegado (Transparencia Internacional) presupone un estado de derecho y una separación entre lo público y lo privado, y consagra que el propósito del Estado es servir al interés público. Además, estos puntos de vista ortodoxos son criticados con perspectivas o discursos sobre la corrupción distintos.

Poder institucional. Una concentración de poder menor que el poder absoluto y el poder hegemónico es el poder institucional. Aunque es menor que los otros, es bastante fuerte para diseñar, alterar o controlar a las instituciones públicas. Las

¹⁴ Por eso, los expertos califican el nivel de corrupción en Estados Unidos mucho más bajo que los ciudadanos (Morris, 2018).

instituciones, como una especie de poder invertido, condicionan las decisiones, las leyes, las políticas públicas y la conducta individual por medio de sus estructuras y funcionamiento. Por lo tanto, los que tienen el poder institucional pueden diseñar u operar las instituciones para promover y proteger sus intereses particulares, lo cual representa una forma de la corrupción: la corrupción institucional. Por supuesto, este poder para moldear y controlar las instituciones está limitado, pues su diseño tiene que conformarse a los principios democráticos, quedar abierto a la crítica y ajustarse a las perspectivas ortodoxas de la corrupción.

En la práctica, en este nivel se encuentra la corrupción conocida como la corrupción institucional y corrupción legal. Esto ocurre mediante dos mecanismos: por un lado, por diseñar la institución, dictando su misión, sus reglas de operación, los participantes y sus papeles; por otro lado, por la captura de las instituciones. En los dos casos, intereses particulares logran que la institución sirva a sus intereses particulares en vez de los intereses del público. Este incluye una gran gama de influencia desde el cabildeo hasta la captura del Estado o la disputa por la soberanía (Vázquez, 2019). Douglas North (1993: 130) argumenta que los altos sectores económicos “han creado organismos y grupos de presión para representar e influir en la toma de decisiones para sesgar el marco institucional a favor de sus intereses” (citado por Zepeda-Lecuona, 2017). Son el diseño y la operación de las instituciones los que facilitan, por ejemplo, la exclusión engañosa de ciertos intereses en la toma de decisiones —la definición de la corrupción ofrecida por Warren (2006)— o simplemente privilegian a ciertos intereses de otros, asegurando así un resultado favorable y parcial. La institución del cabildeo, por ejemplo, permite la representación de intereses organizados y con mayores recursos, dándoles mayor acceso a quienes toman las decisiones, lo cual rinde resultados favorables. La institución de las finanzas particulares de campañas electorales en Estados Unidos, por ejemplo, facilita los intereses de los que hacen las donaciones o, en el caso de finanzas públicas, como en México, a los líderes de los partidos políticos. También son las instituciones públicas las que facilitan o complican la toma de decisiones: el número de actores con el poder de vetar las decisiones, los sistemas electorales que aportan o complican una mayoría legislativa o las instituciones regulatorias que privilegian ciertos intereses sobre otros (Bagashka, 2013). Aunque la mayoría de las instituciones tienen una larga historia y representan un balance de poderes de aquellas coyunturas, según la teoría de la dependencia de rumbo (*path dependency*) estas constriñen las opciones o rumbos disponibles en el futuro en parte por fomentar mecanismos de resistencia.

Por lo tanto, cambiarlas es difícil.¹⁵ Cabe destacar que la corrupción que resulta de estos arreglos institucionales no es ilegal. Por lo tanto, no encaja dentro de la perspectiva ortodoxa de la corrupción.

Poder político. Lo que llamo el poder político representa un nivel de concentración de poder o desbalance de poder mucho menor que los anteriores, pero aún suficiente para determinar importantes decisiones políticas: la agenda política, las prioridades del Estado y la gran gama de las políticas públicas —normas, leyes, programas, políticas fiscales y monetarias, etc—. Este poder incluye, por ejemplo, la creación de las normas —en los ámbitos internacional y nacional— que especifican con mayor precisión los delitos de la corrupción y los recursos para investigarla. Por supuesto, no es un poder absoluto, pues enfrenta limitaciones impuestas por la ideología democrática, las ideas ortodoxas sobre la corrupción y las condiciones impuestas por las instituciones constituidas. No obstante, es un poder suficiente para imponer la política conforme a intereses particulares.

En la práctica, aquí es donde ubicamos gran parte de la corrupción legal (Kaufmann y Vicente, 2011), la “corrupción política” (Jain, 2001) y la violación de las normas del segundo orden (Warren, 2004). Centrada en la toma de decisiones dentro de la esfera política, la corrupción legal se refiere a las prácticas permitidas por la ley y facilitadas por las instituciones que no obstante privilegian, de manera ilegítima, a intereses particulares. Las normas de segundo orden de Warren (2004) se refieren a los principios ambiguos que deben regir la toma de decisiones de los políticos a fin de servir intereses comunes como inclusión, equidad, justicia, etc. Sin embargo, las prácticas permitidas por las instituciones existentes —finanzas privadas de campañas electorales, cabildeo, la puerta giratoria, *gerrymandering*,¹⁶ ciertas formas del conflicto de interés, etc.— violan los principios de inclusión, igualdad política o universalismo ético, facilitando el control particular de la política pública (Mungiu-Pippidi, 2013): formulaciones no ortodoxas para definir la corrupción. Por supuesto, la ortodoxia ni considera esta influencia ni sus resultados como parte del problema de la corrupción propiamente.

¹⁵ La Constitución chilena durante la época de Pinochet ofrece un ejemplo del poder del régimen militar de dictar las instituciones para proteger sus intereses a pesar del regreso a la democracia. De forma similar, en Estados Unidos las instituciones creadas hace más de dos siglos en la Constitución siguen produciendo resultados que hace difícil transformarlas. Sobre este tema, véase Albertus y Menaldo (2020).

¹⁶ *Gerrymandering* se refiere a la práctica dentro de los estados de Estados Unidos de dibujar los distritos electorales de tal forma que se favorece al partido dominante en la legislatura estatal y se perjudica al otro. Los críticos dicen que son elegidos escogiendo sus electores en vez de lo contrario.

Este poder político y la corrupción legal se ilustran de varias maneras. Los estudios pioneros de Martin Gilens (2012) y Gilens y Page (2014), por ejemplo, demuestran cómo la política pública en Estados Unidos claramente favorece los intereses de la élite económica más que los del público. Esta influencia no es tanto por corrupción ilegal ni por la corrupción burocrática, sino por la corrupción legal y la corrupción política por medio de donaciones de campañas, cabildeo, control de los medios y recursos económicos. Giles concluye que este patrón corresponde más a una plutocracia que a una democracia. O como comentó un reportero sobre el rescate económico de 2009, por ejemplo: “Si estabas cerca del poder, disfrutaste de derechos pero no de responsabilidades, y si estabas lejos del poder, te chingaron (*Vice News*, 2018). Pero este poder político no solo genera políticas públicas favorables a un pequeño grupo, sino también asegura la ausencia de ciertas acciones políticas. Esto incluye, por ejemplo, la falta de atención, leyes o recursos para investigar los paraísos fiscales y *shell companies*,¹⁷ los mecanismos para esconder dinero y evadir impuestos, los crímenes de cuello blanco o la opacidad del sistema global bancario. Incluye lo que Brinks *et al.* (2020) llaman *selective enforcement* y el trato sesgado del sistema judicial en Estados Unidos entre ricos y pobres, y entre blancos y las minorías.¹⁸ Todos son ejemplos de las prioridades de gobiernos e instituciones internacionales y nacionales que, a fin de cuentas, favorecen los intereses de un pequeño sector. En México, llama la atención, por ejemplo, la falta de recursos del Sistema de Administración Tributaria (SAT) para investigar el lavado de dinero o la práctica legal de condonar los impuestos de grandes empresarios de administraciones anteriores o salvar los bancos por medio del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa). Los resultados del reporte realizado por el Grupo de Acción Financiera Internacional determinó que México sufre un nivel de impunidad en el lavado de dinero de 99.6 por ciento (GAFI, 2018). No es casualidad —como iluminan los Panama Papers— que estas vías prácticamente libres para lavar y esconder el dinero sean utilizadas principalmente por ricos, políticos corruptos y el crimen organizado.

¹⁷ Hay varios ejemplos de la escasa aplicación de la ley a favor de ciertos grupos en Estados Unidos incluyendo las leyes sobre el lavado de dinero. Un reporte del *Financial Action Task Force* (FATF), por ejemplo, señala que Estados Unidos no abate el lavado de dinero por medio de los *shell companies* (compañías fantasma). El reporte clasifica a ese país *non-compliant* (sin cumplir) en cuanto a su capacidad para determinar los beneficiarios verdaderos de las empresas: su calificación más baja. Destaca además que gente escapando de prosecución en sus países ha encontrado refugio en Estados Unidos gracias a sus normas, lo que favorece a los intereses corporativos (véanse Gurney *et al.*, 2016, y Schectman y Wolf, 2016).

¹⁸ Yu y Yu (2011) presentan evidencia empírica confirmando que las empresas que cabildean tienen una menor probabilidad de ser descubiertas por fraude y tienden a evadir la detección durante más tiempo.

El poder corrupto. La última clase de poder se refiere aquí, por falta de mejor término, como poder corrupto. Representa el nivel de poder necesario para influir y distorsionar la implementación de la política pública y desviar el uso de la autoridad de los servidores públicos para servir intereses particulares. Este corresponde a la corrupción cotidiana e ilícita; la corrupción según la perspectiva ortodoxa. Este poder de corromper, no obstante, está severamente limitado por la ideología democrática, las ideas generales sobre la corrupción, las instituciones constituidas, y las leyes y reglamentos detallados que rigen la conducta de los servidores públicos.

En la práctica, este nivel de poder abarca todo el ámbito de la corrupción convencional: la corrupción burocrática (Jain, 2001) y la violación de las normas de primer orden (Warren, 2004). Es la corrupción ilegal. Incluye las formas cotidianas como el soborno, la extorsión, el conflicto de interés, el tráfico de influencias, el abuso de poder, la malversación de fondos, el peculado, el fraude electoral, el nepotismo, todos descritos con detalle en los códigos penales. También son las violaciones de las normas, reglamentos y códigos que autoriza la transparencia, las declaraciones patrimoniales y de conflicto de interés fidedignas, que dictan las responsabilidades de los servidores públicos y que establecen los procedimientos exactos para manejar la función pública.

Abundan los ejemplos de esta forma de corrupción convencional. Incluyen el poder de la policía para exigir un pago extraoficial (*mordida*) del conductor del auto o el poder del burócrata para extorsionar al ciudadano sin enfrentar ninguna consecuencia. De igual forma, abarca el poder de un servidor público o un ciudadano para conseguir favores, agilizar o evitar trámites, otorgar contratos a las empresas de sus amigos, conceder fondos a los estados y municipios a cambio de una comisión (*moches*), conseguir información sobre los operativos policiacos, prevenir u obstruir la procuración de justicia (la impunidad —el poder para determinar a quién investigar, consignar y sentenciar), etc—. Este poder corrupto puede ser el poder de las “autoridades” del gobierno o los poderes económicos o sociales de los jefes sindicales, empresarios, ricos o narcotraficantes, quienes utilizan su poder para sobornar, influir, chantajear, incluso amenazar con violencia para distorsionar la administración del gobierno y la procuración de justicia. Este mismo poder para distorsionar la procuración de justicia se puede utilizar para fabricar evidencias y (ab)usar del sistema de justicia y las normas de la anticorrupción para perseguir y sancionar a inocentes o adversarios políticos —la idea del *lawfare* (Dunlap, 2007). Es este nivel de poder, el poder corrupto, el que da significado a la expresión, “para mis enemigos, todo; para mis enemigos, la ley”.

A pesar de que estas formas de corrupción son ilegales, de todos modos requieren cierto nivel de poder para realizarse: lo suficiente para violar la ley con impunidad. Si ofrezco el soborno o me lo piden, los dos operamos bajo el entendimiento y con la confianza mutua de un *quid pro quo* y que no pasará nada fuera de nuestro pacto. No obstante, hay que reconocer que esta clase de corrupción —la corrupción convencional, administrativa, ilegal— refleja de hecho un nivel o concentración de poder bajo porque mientras el servidor público tiene suficiente poder para abusar de su autoridad, lo que hace sigue siendo condenado e ilegal. Por eso, tiene que esconderse, elaborar mecanismos complejos y tejer redes para simular sus actos (por ejemplo, Estafa Maestra), dándoles a sus actos la apariencia de legales y rectos. Tiene que mentir y negarlo, e incluso utilizar el discurso de la anticorrupción como *subterfuge*. Es decir, a pesar del poder para sobornar, tienen que doblegarse y reconocer la legitimidad de la ley y los principios democráticos, particularmente en su retórica y postura pública, mostrando así el dominio de estas ideas.¹⁹ Su poder, en fin, es tentativo y vulnerable, y saben que puedan descubrirlo, atraparlo y sancionarlo (a menudo más por razones políticas que judiciales) —de verdad o mentira— y estarán sujetos a sufrir las consecuencias.

Estas formas de corrupción tradicional —corrupción ilegal, burocrática, administrativa y convencional— entonces representan un poder mucho más limitado en comparación con la concentración de poder asociada con las otras formas de corrupción: la institucional y la corrupción legal. Hasta cierto punto es una debilidad comparable a la idea gramsciana de que el uso de la coerción representa en realidad una debilidad toda vez que el poder de verdad se ejerce sin la necesidad de usar la fuerza. En este caso, la corrupción ilegal sí representa bastante poder para abusar de la autoridad o para usar el dinero para conseguir lo suyo, pero no bastante para hacerlo abiertamente; bastante poder para alterar la implementación de la política por solo una ocasión específica y en las esferas bajas del gobierno, pero no bastante para convertir estos actos en algo legal en todas las ocasiones; bastante poder para abusar de las debilidades de los demás, pero no bastante para ejercer la hegemonía y así convertir sus actos en algo considerado amplia y conceptualmente como recto, derecho, justo, moral y legítimo.

En su estudio empírico basado en la encuesta del grupo del Banco Mundial sobre el ambiente empresarial, por ejemplo, Bennedsen *et al.* (2009) muestran

¹⁹ Es lo que quiere decir Warren (2006) como *duplicitous* o tramposo en su definición de la corrupción como exclusión tramposa: negar a ciertos actores su inclusión en la toma de decisiones sabiendo que su inclusión es legítima.

que mientras el cabildeo y la corrupción generalmente son estrategias comparables —los dos buscan ejercer influencia sobre la toma de decisiones— son los empresarios con mayor influencia quienes utilizan el mecanismo del cabildeo (el rumbo legal), mientras los menos fuertes tienden a recurrir a la corrupción (el rumbo ilegal). Concluyen que “las empresas fuertes utilizan su influencia para doblar las leyes y reglamentos, mientras que las empresas débiles sobornan para mitigar los costos de la intervención gubernamental” (Bennedsen *et al.*, 2009: 2).

Es también en esta especie de concentración de poder donde encontramos los niveles de desigualdad sociales que generan el clientelismo, la coerción a los más débiles a participar o acceder a la corrupción o vender su voto, etc. Y cuando se trata de más distancia entre dos personas en cuanto a su poder, resulta mayor el nivel de corrupción o explotación del poder. La investigación de Fried *et al.* (2010), por ejemplo, mostró que la policía de la Ciudad de México se dirige más a los choferes de bajos recursos para “morder” precisamente porque los de clase alta probablemente tienen el poder para utilizar represalias contra el policía. Así, a mayor desigualdad, mayores probabilidades de que los poderosos se aprovechen de su posición.

En suma, se puede apreciar que diferentes concentraciones de poder o desbalances de poder corresponden a las distintas formas de corrupción. El poder absoluto, el cual no existe en la práctica, representa el poder para construir los conceptos de poder, corrupción, y bien y mal; mientras, el poder hegemónico, que sí existe, determina el paradigma dominante y ortodoxo de la corrupción: el significado del concepto, la naturaleza del problema y el enfoque de la anticorrupción, favoreciendo en la práctica ciertos intereses particulares e ideológicos (y por eso es corrupción). El poder institucional, en turno, moldea o controla las instituciones políticas y sociales, lo cual facilita resultados favorables y sesgados, lo que produce la corrupción institucional. El poder político, en turno, logra la redacción de la agenda política, las normas y las políticas públicas, y privilegia ciertos intereses sobre otros por medio de la corrupción legal. Y, finalmente, el poder corrupto para influir y distorsionar la implementación de las políticas públicas y la procuración de justicia para favorecer ciertos intereses personales o particulares corresponde a la corrupción administrativa e ilegal. Hasta cierto punto, la ortodoxia embarca esta forma de corrupción y esta especie de problema.

Contrarrestar el poder que corrompe: La anticorrupción

La anticorrupción trata de alguna manera de contrarrestar el poder que corrompe y prevenir su abuso. Como la corrupción surge del desbalance de poder, la anti-

corrupción requiere un balance del mismo. Exige, como señala Mungiu-Pippidi (2006: 87), una mejor distribución de influencias entre personas e instituciones. Esfuerzos para balancear el poder incluyen aspectos estructurales desde adentro (pesos y contrapesos institucionales) y desde afuera (sociedad civil e internacional), una cultura y ética para asegurar la implementación fiel de las leyes, las políticas públicas y la procuración de justicia. Pero el contrapoder o balance de poder necesario para controlar la corrupción va más allá que abatir la corrupción ilegal y convencional —que representa solo un pequeño parte de la corrupción—. Implica también el contrapoder necesario para reformar las leyes para prohibir la corrupción legal, para contestar la agenda política y asegurar políticas públicas que reflejen de verdad los intereses de la ciudadanía y no de unos pocos.²⁰ Implica, también, un mayor balance de poder para transformar las instituciones públicas para que haya mayor inclusión de los afectados por las decisiones gubernamentales (prevenir la exclusión engañosa) en la toma de decisiones, asegurando que las decisiones de las instituciones reflejen en un mayor nivel el interés público y la justicia.²¹ Incluso se requiere un mayor balance de poder para disputar la hegemonía conceptual y paradigmática de la corrupción.²² Amparado en la ideología de la democracia, tal discurso contrahegemónico ofrecería una forma diferente de concebir y problematizar la corrupción, el propósito del Estado y la naturaleza de poder, y, por lo tanto, un enfoque diferente de la corrupción y la anticorrupción. Tal concepción de la corrupción —parte de un discurso contrahegemónico— incluiría las ideas de la corrupción institucional, estructural y legal; una concepción que plantee la corrupción no solo como un problema del sector público o propio de los países en vías de desarrollo, sino también del sector privado y dentro de los países desarrollados y la estructura del sistema internacional; una concepción de la corrupción que incorpore una mayor separación del poder político y del poder económico, y una concepción de la corrupción como un problema estructural del poder. Limitar la corrupción legal e institucional inspiraría confianza en las insti-

²⁰ Hasta cierto punto, nuevas leyes anticorrupción, como las campañas anticorrupción, sirven para ganar legitimidad política y apoyo, y si no son implementadas, entonces, la mera simulación no amenaza los privilegios de quienes se benefician de la corrupción.

²¹ Aquí, siempre existe el peligro de que después de luchar para imponer reformas institucionales que protejan y promuevan los intereses públicos y que prohíban ciertas formas de corrupción, con el tiempo estos poderes vuelvan a capturarlas, transformando su función de nuevo y mermando su eficacia.

²² Entre los trabajos que critican el enfoque ortodoxo sobre la corrupción del TI y las instituciones financieras internacionales, véanse por ejemplo Arellano-Gault (2020), Bedirhanoglu (2007), Brown y Cloke (2011), Bukovansky (2006), Coronado (2008), Johnston y Fritzen (2021), y Villanueva (2019).

tuciones, aseguraría que funcionaran de manera consistente con principios democráticos y fortalecería a la democracia.

Hasta cierto punto la industria de la anticorrupción (Sampson, 2010) promueve muchas de estas causas, pero lucha solo contra una dimensión de la corrupción: la corrupción administrativa e ilegal, la corrupción convencional. Por medio de las convenciones y órganos internacionales, gobiernos y organizaciones sociales, casi en armonía, esta industria recomienda a nivel institucional la creación o el fortalecimiento de los órganos cuya función es transparentar y fiscalizar la función pública: los pilares del sistema de integridad. Los mismos promueven el desarrollo y la armonización de las normas nacionales para especificar y prohibir ciertas actividades corruptas, facilitar la denuncia, la investigación y la sanción de la corrupción, simplificar los procesos administrativos para reducir la oportunidad de corrupción y mecanismos para coordinar las actividades interinstitucionales e internacionales. También especifican estrategias detalladas como declaraciones patrimoniales y de los intereses de los servidores públicos, códigos de ética y de conducta, una mayor capacitación y profesionalización de los servidores públicos y un servicio civil basado en la meritocracia. También promueven una mayor participación ciudadana dentro del sistema de la rendición de cuentas y la toma de decisiones.

Pero a pesar de que todas estas reformas son importantes en la lucha contra la corrupción y representan un gran movimiento en los años recientes para contrarrestar el poder que corrompe —aunque hasta la fecha los resultados sobre la reducción de la corrupción son decepcionantes— todas estas estrategias de anticorrupción, que representa el enfoque ortodoxo, aún quedan limitadas. Y están limitadas porque, como elaboramos antes, este enfoque y sus estrategias de anticorrupción son el producto del poder hegemónico de unos actores internacionales y nacionales que reflejan y protegen sus intereses. Es decir, las estrategias y los programas tienden a concentrarse principalmente en la corrupción ilegal y administrativa del sector público y la corrupción que padecen los países en vías de desarrollo, y desatienden a la corrupción institucional, estructural, legal y la corrupción en los países desarrollados. Sus objetivos son claros: abatir las formas convencionales de la corrupción como el soborno, el peculado, la extorsión, la desviación de recursos públicos, el conflicto de intereses, etc., principalmente las conductas que perjudican a sus intereses, todo para lograr una administración pública limpia cuya conducta esté estrictamente conforme a las normas que también ellos promueven. Y sus recomendaciones están dirigidas —y a veces impuestas— a los países donde se encuentran estos patrones de corrupción: los países en vías de desarrollo y los países débiles en el sistema internacional.

Vale destacar que las formas de corrupción que desatienden la industria internacional de la anticorrupción —la corrupción institucional, estructural, legal— son tal vez más difíciles de combatir que la corrupción convencional-administrativa-ilegal por varias razones. Son difíciles de atender por la influencia del paradigma ortodoxo y el poder estructural de las instituciones (FMI, BM, TI y los gobiernos de los países desarrollados); porque las instituciones constituidas (el poder invertido) limitan las opciones para reformar el sistema (*path dependency*) y son más difíciles de cambiar; porque son formas de conducta no nada más permitidas por ley, sino que son actividades que están vistas como fundamentales del sistema democrático. Aunque el financiamiento a los partidos y candidatos puede generar un sistema sesgado, las elecciones y campañas son partes fundamentales de una democracia y las donaciones consideradas como la libertad de expresión; aunque el cabildeo otorga ventajas, dando acceso privilegiado a unos, distorsionando las decisiones a su favor, la libertad de expresión y el derecho de presentar demandas ante el gobierno son derechos democráticos; y aunque el sistema judicial favorece a los que tienen mayores recursos para contratar un ejército de abogados y litigar frente al gobierno, generando retrasos largos y salidas favorables, el estado de derecho y la independencia judicial son aspectos democráticos (Thompson, 2018).²³

La mejor distribución o igualdad de poder necesario para enfrentar la corrupción en todas sus formas y dimensiones se trata de instituciones estatales (pesos y contrapesos), instituciones y organizaciones sociales y una ciudadanía participativa que suscribe a una cultura y ética política basada en la justicia y la democracia. Se trata de la distribución del poder estatal entre las instituciones de control social y manejo de recursos, por un lado, y las instituciones que luchan para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas, por otro. Se trata de la distribución del poder —voz, voto y veto— dentro de las instituciones que toman las decisiones y los mecanismos que aseguren la representación de los intereses públicos. Incluye el poder y el pluralismo de las organizaciones sociales como la prensa y organizaciones de la sociedad civil (OSC) que utilizan ese poder para vigilar el gobierno, cuestionar la información oficial, ofrecer información independiente y ofrecer una herramienta para expresar demandas populares. Y requiere una ciudadanía que desarrolla una virtud cívica, participando activamente en la solución de los problemas colectivos, como la corrupción; un balance

²³ Esta contradicción está ilustrada en los fallos de la Corte Suprema de Estados Unidos donde el sistema de finanzas electorales, los límites y la definición de la corrupción chocan con la libertad de expresión (Teachout, 2014).

entre el poder de la ciudadanía para controlar su gobierno y el poder del gobierno para controlarla a ella.

Es importante destacar, primero, que mientras tales metas de reforma incluyen las reformas anticorrupción dentro de la perspectiva ortodoxa y sus instituciones, estas metas y cambios van mucho más allá para atender a las otras formas de corrupción y las instituciones y estructuras sociales que reproducen la corrupción. Además, es preciso destacar que la distribución de poder (desigualdad e igualdad) analizado aquí no es el mismo fenómeno que la distribución económica, aunque no cabe duda de que hay una amplia relación entre las dos como indican tantas investigaciones. En términos teóricos, es posible tener una mala distribución de ingresos o riqueza en la sociedad, pero una distribución más equitativa entre las instituciones estatales de control social y control interno (de rendición de cuentas).

Los esfuerzos para cambiar la perspectiva y la definición de la corrupción o de equilibrar el poder y luchar contra la corrupción en todas sus formas son —como la corrupción en sí— ampliamente dinámicos. Nada es estático, ni hay equilibrio; todo está sujeto a la contención, se encuentra en un proceso de construcción y refleja las tensiones inherentes del sistema político y económico. Actualmente, hay mucho más oposición al enfoque ortodoxo sobre la corrupción que hace diez años (Johnston y Fritzen, 2021). En algunos casos, las críticas a la política ortodoxa han empujado a TI o al BM a ajustar su pensamiento, revisar sus definiciones de la corrupción, ampliar el alcance del problema y reformar sus recomendaciones. Hay más atención hoy, particularmente en Estados Unidos, en cómo las instituciones privilegian ciertos intereses y perjudican otros, y cómo el sistema injustamente favorece a unos pocos. Hay grupos sociales que luchan para exponer la corrupción institucional y legal dentro del sistema, que denuncian en las cortes al *gerrymandering* y otros ejemplos de corrupción institucional, todo para extender el concepto de corrupción y el alcance de las normas. Que estas preocupaciones surgen en un periodo donde se anota un aumento destacado en los niveles de desigualdad y una crisis de las democracias actuales tal vez no es mera coincidencia. La realidad y la percepción de la desigualdad económica fomentan no solo mayores percepciones de corrupción, sino también producen más ricos, quienes se sienten privilegiados y capaces de desobedecer la ley, y más pobres que se sienten con menos facultades y oportunidades para proteger y promover sus intereses.²⁴

²⁴ Estas tendencias se pueden observar detrás de las campañas electorales del social-demócrata Bernie Sanders y el populista Donald Trump en Estados Unidos en 2016 y 2020, y en las elecciones de Andrés Manuel López Obrador en México o Jair Bolsonaro en Brasil, en 2018, donde políticos antisistémicos y no tradicionales de la izquierda y la derecha movilizaron el sentimiento de descontento popular sobre la corrupción.

CONCLUSIÓN

La literatura interdisciplinaria confirma una relación entre la desigualdad y la corrupción. A partir de la frase célebre de Acton sobre el impacto progresivo del poder sobre la corrupción, este trabajo ha intentado incorporar en un solo modelo las diferentes concentraciones de poder con las diferentes formas de corrupción. Identifica que el poder hegemónico, ejercido por los intereses internacionales y nacionales, ha podido definir la corrupción y fijar el paradigma del problema y su solución de acuerdo con su conformidad y para promover sus intereses ideológicos, económicos y políticos. Ubica el nivel o concentración de poder detrás de la corrupción institucional: el poder de construir, controlar o manejar a las instituciones de tal manera que promueve y protege intereses y privilegios particulares y bloquea reformas contrarias a sus intereses. Identifica el poder detrás de la corrupción legal: el poder para influir y dictar la política pública de tal manera que sirvan a intereses particulares. Por último, destaca un nivel de poder menor detrás de la corrupción que todos reconocemos: la conducta ilícita que permite distorsionar la implementación de la política pública. Esta forma de corrupción, ilegal, constituye la parte central del enfoque ortodoxo y sus programas anticorrupción.

A fin de cuentas, si el poder (mejor dicho, la desigualdad o desbalance del poder) corrompe, como indica Lord Acton, entonces la debilidad —la otra cara de la moneda— crea sus víctimas. Y es en estas víctimas, a raíz de esta misma debilidad y desigualdad, donde se nutre una perspectiva más amplia de la corrupción, un descontento con el sistema actual y una perspectiva que está fomentando la crisis actual de la democracia (Foa y Mounk, 2016; Lührmann y Lindberg, 2019). De igual forma, si el poder corrompe, como indica Lord Acton, entonces requiere un contrapoder (o un balance de poder o una distribución más equitativa del poder) para contrarrestarla. Y si el poder absoluto genera la corrupción absoluta, como indica la frase sobre la corrupción conocida por casi todo el mundo, entonces eliminar la corrupción requerirá lo opuesto. ☞

REFERENCIAS

- Acemoglu, Daron y James A. Robinson (2006), “De Facto Political Power and Institutional Persistence”, *AEA Papers and Proceedings*, 96(2), pp. 325-330.
- Albertus, Michael y Victor Menaldo (2020), “The Stickiness of ‘Bad’ Institutions: Constitutional Continuity and Change under Democracy”, en Daniel M. Brinks, Steven Levitsky y María Victoria Murillo (eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 61-97.
- Álvarez, Mike, José Antonio Cheibub, Fernando Limongi y Adam Przeworski (1996),

- “Classifying Political Regimes”, *Studies in Comparative International Development*, 31(2), pp. 3-36.
- Anderson, Staffan y Paul M. Heywood (2009), “The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International’s Approach to Measuring Corruption”, *Political Studies*, 57(4), pp. 746-767.
- Andres, Antonio R. y Carlyn Ramlogan-Dobson (2011), “Is Corruption Really Bad for Inequality? Evidence from Latin America”, *Journal of Development Studies*, 47(7), pp. 959-976.
- Arellano-Gault, David (2020), *Corruption in Latin America*, Nueva York, Routledge.
- Ariely, Gal y Eric M. Uslaner (2017), “Corruption, Fairness and Inequality”, *International Political Science Review*, 38(3), pp. 349-362.
- Bagashka, Tanya (2013), “Unpacking Corruption: The Effect of Veto Players on State Capture and Bureaucratic Corruption”, *Political Research Quarterly*, 67(1), pp. 165-180.
- Bardhan, Pranab y Dilip Mookherjee (2000), “Capture and Governance at Local and National Levels”, *The American Economic Review*, 90(2), pp. 135-139.
- Bennedsen, Morten, Sven E. Feldmann y David Lassen (2009), “Strong Firms Lobby, Weak Firms Bribe: A Survey Based Analysis of the Demand for Influence and Corruption”, EPRU Working Paper Series, 2009-08.
- Bedirhanoglu, Pinar (2007), “The Neoliberal Discourse on Corruption as a Means of Consent Building: Reflections from Post-crisis Turkey”, *Third World Quarterly*, 28(7), pp. 1239-1254.
- Boix, Carles (2003), *Democracy and Redistribution*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Bowler, Shaun y Todd Donovan (2016), “Campaign Money, Congress, and Perceptions of Corruption”, *American Politics Research*, 44(2), pp. 272-295.
- Briet, Eric (2010), “On the (Re)Construction of Corruption in the Media: A Critical Discursive Approach”, *Journal of Business Ethics*, 92, pp. 619-635.
- Brinks, Daniel M., Steven Levitsky y María Victoria Murillo (eds.) (2020), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Brown, Ed y Jonathan Cloke (2011), “Critical Perspective on Corruption: An Overview”, *Critical Perspectives on International Business*, 7(2), pp. 116-124.
- Bukovansky, Mlada (2006), “The Hollowness of Anti-corruption Discourse”, *Review of International Political Economy*, 13(2), pp. 181-209.
- Cantamutto, Francis J. (2013), “Sobre la noción de Estado en Marx: Un recorrido biográfico teórico”, *Eikasía Revista de Filosofía*, pp. 97-116.
- Carrasco, Diego, Robin Banerjee, Ernesto Treviño y Cristóbal Villalobos (2020), “Civic Knowledge and Open Classroom Discussion: Explaining Tolerance of Corruption among 8th-grade Students in Latin America”, *Educational Psychology*, 40(2), pp. 186-206.

- Casas-Zamora, Kevin y Miguel Carter (2017), "Beyond the Scandals: The Changing Context of Corruption in Latin America", *Rule of Law Report*, Washington D.C., Inter-American Dialogue.
- Coronado, Gabriela (2008), "Discourses of Anti-corruption in Mexico: Culture of Corruption or Corruption of Culture?" *Portal Journal of Mutlidisciplinary International Studies*, 5(1), DOI: 10.5130/portal.v5i1.479.
- Costa-Lopes, R., J.F. Dovidio, C.R. Pereira y J.T. Jost (2013), "Social Psychological Perspectives on the Legitimation of Social Inequality: Past, Present, Future", *European Journal of Social Psychology*, 43(4), pp. 229-237.
- Dincer, Oguzhan C. y Burak Gunlap (2012), "Corruption and Income Inequality in the United States", *Contemporary Economic Policy*, 30(2), pp. 282-292.
- Dunlap Jr., Charles J. (2007), "Lawfare Amid Warfare", *The Washington Times*, 3 de agosto.
- Foa, Roberto Stefan y Yascha Mounk (2016), "The Democratic Disconnect", *Journal of Democracy*, 27(3), pp. 5-17.
- Fried, Brian J., Paul Lagunes y Atheendar Venkataramani (2010), "Corruption and Inequality at the Crossroad: A Multimethod Study", *Latin American Research Review*, 45(1), pp. 76-97.
- Fukuyama, Francis (2015), "Why Is Democracy Performing So Poorly?" *Journal of Democracy*, 26(1), pp.11-20.
- FATF (Financial Action Task Force) y GAFILAT (Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica) (2018), *Medidas antilavado y contra la financiación del terrorismo-México*, informe de evaluación mutua, enero, París, FATF, disponible en: www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-mexico-2018.html [fecha de consulta: 14 de junio de 2020].
- García Compean, R. (2014), "An Assessment of Income Inequality and Administrative Corruption in Less Developed Countries: The Case of Mexico", tesis de maestría, El Paso, University of Texas.
- Gilens, Martin (2012), *Affluence and Influence: Economic Inequality and Political Power in America*, Princeton, Princeton University Press.
- Gilens, Martin y Benjamin I. Page (2014), "Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens", *Perspectives in Politics*, 12(3), pp. 564-581.
- Gleaser, E., J. Scheinkman y A. Shleifer (2003), "The Injustice and Inequality", *Journal of Monetary Economics*, 50(1), pp. 199-222.
- Gurney, Kyra, Anjali Tsui, David Iaconangelo y Selina Cheng (2016), "Suspected of Corruption at Home, Powerful Foreigners Find Refuge in the U.S." *Pro-Publica*, 9 de diciembre.

- Heidenheimer, Arnold J. y Michael Johnston (eds.) (2002), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, 3a ed., New Jersey: Transaction.
- Hernández, Gerardo Esquivel (2015), "Extreme Inequality in Mexico: Concentration of Economic and Political Power", Ciudad de México, Oxfam.
- Houle, Christian (2009), "Inequality and Democracy: Why Inequality Harms Consolidation but Does Not Affect Democratization", *World Politics*, 61(4), pp. 589-622.
- Husted, Bryan W. (1999), "Wealth, Culture, and Corruption", *Journal of International Business Studies*, 30(2), pp. 339-360.
- Jain, Arvind K. (2001), "Corruption: A Review", *Journal of Economic Surveys*, 15(1), pp. 71-120.
- Johnston, Michael (2005), *Syndromes of Corruption*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Johnston, Michael (2019), "Limits and Ironies of Transparency: Controlling Corruption in American Elections", *Election Law Journal*, 18(3), pp. 282-296.
- Johnston, Michael y Scott A. Fritzen (2021), *The Conundrum of Corruption*, Londres y Nueva York, Routledge Corruption and Anti-Corruption Studies.
- Kaufmann, Daniel E. y Pedro C. Vicente (2011), "Legal Corruption", *Economics and Politics*, 23(2), pp. 195-219.
- Keltner, Dacher (2012), "Class and Compassion: Socioeconomic Factors Predict Responses to Suffering", *Emotion*, 12, pp. 449-459.
- Keltner, Dacher (2016), *The Power Paradox: How to Gain and Lose Influence*, Nueva York, Penguin.
- Keltner, Dacher y J. Lerner (2010), "Emotion", en Susan T. Fiske, Daniel T. Gilbert y Garner Lindzey (eds.), *The Handbook of Social Psychology*, 5a ed., Nueva York, McGraw-Hill.
- Kipnis, David (1972), "Does Power Corrupt?" *Journal of Personality and Social Psychology*, 24(1), pp. 33-41.
- Kipnis, David (1976), *The Powerholders*, Chicago, University of Chicago Press.
- Lessig, Lawrence (2013), "Institutional Corruption", Edmond J. Safra Working Papers, 1, Harvard University, Edmond J. Safra Center for Ethics, 15 de marzo.
- Lührmann, Anna y Staffan I. Lindberg (2019), "A Third Wave of Autocratization is Here: What is New About It?" *Democratization*, 26(7), pp. 1095-1113.
- Morris, Stephen D. (2018), "Variations on a Theme: Corruption in Mexico and the U. S." *Canadian Social Science Journal*, 14(12), pp. 13-25.
- Morris, Stephen D. y Joseph L. Klesner (2010), "Corruption and Trust: Theoretical Considerations and Evidence from Mexico", *Comparative Politics Studies*, 43(10), pp. 1258-1285.
- Mungiu-Pippidi, Alina (2006), "Corruption: Diagnosis and Treatment", *Journal of Democracy*, 17(3), pp. 86-99.

- Mungiu-Pippidi, Alina (2013), "Becoming Denmark: Historical Paths to Control of Corruption", *Social Research*, 80(4), pp. 1259-1286.
- North, Douglass C. 1993. "Institutions and Credible Commitment", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 147(1), pp. 11-21.
- Nye, Joseph S. (1967), "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *American Political Science Review*, 61(2), pp. 417-427.
- Oxfam (2014), "Working for the Few: Political Capture and Economic Inequality", Oxfam Briefing Paper 178, 20 de enero.
- Oxfam (2018), *Democracias capturadas: El gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las elites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)*, Oxfam Internacional.
- Pelizzo, Riccardo y Frederick Stapenhurst (2014), *Corruption and Legislatures*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Przeworski, Adam (2010), *Democracy and the Limits of Self-Government*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Razafindrakoto, Mireille y Francois Roubaud (2010), "Are International Databases on Corruption Reliable? A Comparison of Expert Opinion Surveys and Household Surveys in Sub-Saharan Africa", *World Development*, 38(8), pp. 1057-1069.
- Redlawsk, David P. y James A. McCann (2005), "Popular Interpretations of 'Corruption' and their Partisan Consequences", *Political Behavior*, 2(3), pp. 261-283.
- Rind, Bruce y David Kipnis (1999), "Changes in Self-perceptions as a Result of Successfully Persuading Others", *Journal of Social Issues*, 55(1), pp. 141-156.
- Rothstein, Bo (2011), *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, Chicago, University of Chicago Press.
- Rusciano, Frank Louis (2014), "The Meaning of Corruption in World Opinion", en Mendilow, Jonathan y Ilan Peleg (comps.), *Corruption in the Contemporary World: Theory, Practice, and Hotspots*, Lanham, Lexington, pp. 27-45.
- Sampson, Steven (2010), "The Anti-corruption Industry: From Movement to Institution", *Global Crime*, 11(2), pp. 261-278.
- Sandoval-Ballesteros, Irma E. (2013), "From 'Institutional' to 'Structural' Corruption: Rethinking Accountability in a World of Public-Private Partnerships", Edmond J. Safra Working Paper 33, Harvard University.
- Schectman, Joel y Brett Wolf (2016), "US Failing to Curb Money Laundering by Shell Companies: Task Force Report", *Reuters* (online), 1 de diciembre, disponible en: www.mobile.reuters.com/article/businessNews/idUSKBN13Q4R1 [fecha de consulta: 14 de junio de 2020].
- Schumpeter, Joseph A. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper.

- Swamy, Anand, Stephen Knack, Young Lee y Omar Azfar (2001), "Gender and Corruption", *Journal of Development Economics*, 64, pp. 25-55.
- Teachout, Zephyr (2014), *Corruption in America: From Benjamin Franklin's Snuff Box to Citizens United*, Cambridge, Harvard University Press.
- Thompson, Dennis F. (2018), "Theories of Institutional Corruption", *Annual Review of Political Science*, 21, pp. 495-513.
- Transparencia Internacional (s.f.), "What is Corruption? We Define Corruption as the Abuse of Entrusted Power for Private Gain", disponible en: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption> [fecha de consulta: 14 de junio de 2020].
- Uslaner, Eric M. (2008), *Corruption, Inequality, and the Rule of Law*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Uslaner, Eric M. y Bo Rothstein (2016), "The Historical Roots of Corruption: State Building, Economic Inequality, and Mass Education", *Comparative Politics*, 48(2), pp. 227-248.
- Vázquez Valencia, Luis Daniel (2019), *Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos*, Ciudad de México, Flasco-Mexico/Fundación Böll-México y el Caribe/ UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Vice News (2018), "The Bailouts for the Rich Are Why America Is so Screwed Right Now", 13 de septiembre, disponible en: www.topbuzz.com/a/6600783399068107269 [fecha de consulta: 14 de junio de 2020].
- Villanueva, Joaquín (2019), "Corruption Narratives and Colonial Technologies in Puerto Rico", *NACLA Report on the Americas*, 51(2), pp. 188-193.
- Warren, Mark (2004), "What Does Corruption Mean in a Democracy?", *American Journal of Political Science*, 48(2), pp. 328-343.
- Warren, Mark (2006), "Political Corruption as Duplicitous Exclusion", *PS: Political Science and Politics*, 39(4), pp. 803-807.
- Wang, Long y J. Keith Murnighan (2014), "Money, Emotions, and Ethics across Individual and Countries", *Journal of Business Ethics*, 125, pp. 163-176.
- You, Jong-sun y Sanjeev Khagram (2005), "A Comparative Study of Inequality and Corruption", *American Sociological Review*, 70(1), pp. 136-157.
- Yu, Frank y Xiaoyun Yu (2011), "Corporate Lobbying and Fraud Detection", *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 46(6), pp. 1865-1891.
- Zakaria, Patty (2018), "Religiosity and Corruption", en I. Kubbe y A. Engelbert (eds.), *Corruption and norms: Why Informal Rules Matter*, Londres, Springer International Publishing, pp. 69-90.
- Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl (2017), "El sistema jurídico frente a la desigualdad: Impunidad cero", *Este País*, julio, pp. 21-30.

Stephen D. Morris tiene un doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad de Arizona. Ha sido profesor en la Universidad de las Américas-Puebla, University of South Alabama, Thunderbird University y becario Fulbright en la Universidad de Guadalajara. Actualmente es investigador de la Coordinación de Humanidades y Coordinador del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y Transparencia en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y profesor-investigador (con licencia) de ciencias políticas en Middle Tennessee State University. Es autor de varios libros y trabajos sobre la corrupción en México, América Latina y Estados Unidos, la política mexicana y la identidad nacional y perspectivas sobre Estados Unidos en México.

Corrupción: La comprensión del concepto multifacético desde diferentes enfoques

La política anticorrupción mexicana a revisión 2012-2021

*Corruption: The Understanding of the Multifaceted
Concept from Different Approaches.
Mexico's Anti-corruption Policy to Review 2012-2021*

Luis Jair Trejo Alonso*

Resumen: Este texto revisa la noción de “corrupción” que ha ido conformándose en el mundo a lo largo de las últimas cinco décadas en el marco de una industria anticorrupción (Sampson, 2010), la cual la ha posicionado como un concepto en cierta medida aceptable, medible y hasta parsimonioso. Este artículo pretende hacer un alto a la idea generalizada de entender a la corrupción como ese “cáncer” que las naciones que lo padecen deben emprender la tarea de “combatir” hasta “extirparlo” de sus dinámicas sociales u organizacionales. Este artículo hace una revisión amplia sobre el concepto y logra presentarlo como un concepto “paraguas” con muchas facetas, cuya noción depende del enfoque (“lentes” analíticos) con el que se explora el fenómeno. Aquí se exponen tres enfoques que dan a lugar a explicaciones diferenciadas, instrumentos y acciones de política pública también distintos para entender este fenómeno de amplio espectro. El enfoque económico, el politológico/organizacional; y, finalmente, el sociológico/antropológico, sus herramientas y sus métodos clásicos de análisis proporcionan múltiples elementos para reflexionar sobre el significado de la corrupción, los comportamientos, los matices y las aristas que la rodean, los cuales en conjunto amplían el significado y las herramientas para entenderla. Finalmente, para evidenciar la potencia de estos enfoques se revisa la política anticorrupción mexicana en el periodo 2012-2021.

Palabras clave: corrupción, industria anticorrupción, antropología de la corrupción, corrupción sistémica, combate a la corrupción.

Abstract: This text reviews the notion of “corruption” that has been forming in the world over the last five decades, within the framework of an anti-corruption industry (Sampson, 2010), which has positioned it as a acceptable, measurable and even parsimonious concept. This text

*Luis Jair Trejo Alonso es coordinador de Planeación y Evaluación Institucional, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México (Flacso México), Carretera al Ajusco 377, Colonia Héroes de Padierna, Tlalpan, 14200, Ciudad de México. Tel: (52-55) 30 000 200, ext. 262. Correo-e: jair.trejo@flacso.edu.mx. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7265-771X>.

Artículo recibido el 19 de septiembre de 2020 y aceptado para su publicación el 21 de mayo de 2021.

aims to stop the general idea of understanding corruption as that “cancer” which the nations that suffer from it must undertake the task of “fighting” it until it is “extirpated” from their social or organizational dynamics. This article makes a broad review of the concept and presents it as a “umbrella” concept with many facets, whose notion depends on the approach (“analytical glasses”) with which it explores the phenomenon. Here are three approaches that give rise to different explanations, instruments and actions of public policy also different to understand this phenomenon of broad spectrum as corruption. The economic approach, the political/organizational approach; and, finally, the sociological/anthropological, its tools and its classical methods of analysis provide multiple elements to reflect on the meaning of corruption, the behaviors, the nuances and the edges that surround it, which together expand the meaning and tools to understand it. Finally, to demonstrate the power of these approaches, Mexico’s anti-corruption policy in the period 2012-2021 is reviewed.

Keywords: corruption, anti-corruption industry, anthropology of corruption, systemic corruption, fight against corruption.

INTRODUCCIÓN

La corrupción como discurso internacional se ha construido y presentado como una enfermedad, como un cáncer, como un fenómeno identificable, medible o unitario. Una maleficencia que es necesario erradicar completamente, de raíz. En realidad, la corrupción en sus diferentes manifestaciones ha sido estudiada ampliamente en distintos tiempos, advirtiendo particularmente su larga existencia y su compleja composición de aristas sociales e históricas (como mostró en su momento el famoso libro de Noonan, 1984, con el soborno). Sin embargo, una conceptualización particular se hizo hegemónica en diversos círculos. En 1996, el presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, ofreció un discurso en el que señaló que la corrupción era un “cáncer” que debía ser eliminado. Las naciones fueron entonces impulsadas a emprender una lucha contra este “mal” que, entendido como un fenómeno sistémico que va más allá de los individuos, afecta la calidad de las instituciones formales y los comportamientos que dan lugar a instituciones informales. Así, la corrupción también requirió ser estudiada como un problema que perturba los determinantes económicos y sociales del desarrollo, a tal grado que se concibe como un fenómeno pernicioso que “destruye el capital social de una sociedad” (Rothstein, 2007: 4).

Esta definición que se convirtió en hegemónica, sin embargo, no ha sido una base tan sólida para avanzar en la comprensión del fenómeno. Si bien la definición ha sido políticamente poderosa y ha creado toda una industria anticorrupción, es difícil decir que en la práctica haya logrado una conceptualización aceptable, medible y parsimoniosa (Sampson, 2010). Al contrario, desde hace algunos años se ha venido fortaleciendo una posición distinta, con estudios empíricos más

densos y dinámicos que están encontrando que la corrupción es más bien un concepto amplio, un concepto que tiene muchas facetas —dígase un concepto “paraguas”— y no un fenómeno discreto que pueda ser acotado con una metáfora simple de una enfermedad por extirpar o de maleficencia a la que hay que “hacerle la guerra” —como las frases “combate a la corrupción”, “lucha contra la corrupción” parecen indicar—. Más bien, parece que es un concepto que engloba muchos tipos de actos, sociales, administrativos y legalmente distintos. Insistir en que existe un fenómeno general y discreto que se llama corrupción es probablemente uno de los grandes obstáculos para estudiar empíricamente cómo controlar a los diversos actos que pueden considerarse, por diferentes razones y en distintos momentos, como indebidos o indeseables. Soborno, fraude (y sus múltiples modalidades), uso inadecuado de recursos, conflicto de intereses, entre otros, son en sí mismos tan distintos y sus bases son tan dispares que muy diferentes disciplinas los enfocan con marcos analíticos diversos y ricos (Arellano y Trejo, 2017).

Esto significa que tanto la construcción del concepto corrupción como la epistemología que se usa para su explicación pueden variar según los “lentes” o enfoques analíticos con los que se presente al concepto. Este artículo busca explicar cómo es que se ha construido un imaginario general de la corrupción, por decirlo así: aceptado —mimetizado en un discurso para combatirla— pero que, con un análisis detenido, minucioso, logra desmembrarse en nociones particulares que se presentan en la práctica social de múltiples formas y con explicaciones diferentes para los actos adyacentes al concepto.

Así, cuando se lanza la pregunta general de si es posible reducir la corrupción, en realidad, la interrogante que está de fondo es si hay una o varias nociones de corrupción que ayuden a explicar “x” o “y” situación —aumento o disminución— en un contexto “z” específico. Esto lleva a preguntarse: ¿Los instrumentos con los que se atiende el fenómeno (o más correctamente, los diferentes fenómenos) son adecuados? ¿Los instrumentos y organizaciones están alienados a los enfoques que explican la noción particular que se busca erradicar o aminorar? ¿Las organizaciones para combatirlo logran apropiarse del fenómeno y sus implicaciones en el marco con el que se diseñaron los instrumentos para combatirla? Como podrá vislumbrarse desde ahora, la respuesta no es sencilla, ni única en alguna medida. Por eso, este texto propone una explicación sintética de los enfoques con los que comúnmente se pretende entender el fenómeno de la corrupción comprendiendo los tipos de acciones que son adyacentes a este concepto “paraguas” y sus relaciones con las disciplinas económicas, politológicas y sociológicas del tema.

El objetivo de esta revisión es aportar a la comprensión del fenómeno desde los diferentes enfoques que analizan la corrupción, la relación y la transacción de los actos considerados como corruptos en diferentes contextos. La idea es discutir cuáles aportes describen el comportamiento de los individuos en diferentes construcciones epistemológicas, entre ellas, la economía, las ciencias políticas, la teoría de las organizaciones, la sociología y la antropología. Esta revisión amplía un debate más profundo emprendido en un texto previo (Arellano, 2017) que discute la importancia de los esfuerzos dirigidos a desnormalizar la conducta corrupta como paso estratégico para controlarla.

Este artículo hace una revisión sobre el concepto y cómo ha evolucionado en los enfoques económico, politológico/organizacional y, finalmente, el sociológico/antropológico, así como sus herramientas y métodos clásicos de análisis, para reflexionar sobre cómo esto afecta la construcción de políticas e instrumentos anticorrupción. Para tal propósito, este artículo se divide en cuatro apartados: 1) una introducción sobre el tema, 2) la búsqueda de la génesis de un concepto que induce al error en su comprensión, la cual incluye una revisión de la internacionalización del fenómeno, la industria anticorrupción y la noción de un concepto más amplio al que se califica como “paraguas”, 3) la revisión de los marcos conceptuales con los que este concepto se asocia, y 4) una revisión de política anticorrupción en los periodos 2012-2018 y 2018-2021 que permite alinear enfoques con el caso mexicano.

CORRUPCIÓN: LA GÉNESIS DE UN CONCEPTO QUE INDUCE AL ERROR

En el mundo actual constantemente se escuchan datos o información —en realidad múltiples datos e información— relacionados con la corrupción. Cada año hay métricas internacionales que intentan mostrar cómo se percibe la corrupción en diferentes países alrededor del mundo. Por su parte, en la escala más doméstica, cotidianamente se documentan escándalos o casos que involucran a gobiernos, empresas, individuos concretos o redes de ellos, con actos de corrupción. Pero ¿Cómo se ha expandido la idea general sobre la corrupción? ¿Cuáles son los efectos que ha tenido la construcción de un régimen internacional y de su curso en materia anticorrupción? ¿Por qué las sociedades pueden llegar a comprender a la corrupción como un fenómeno indeseable?

Por un lado, Sampson (2010) señala que las actividades anticorrupción actualmente hacen “campañas” o proyectos de escala internacional que —en el sentido de Kennedy (1999), ofrecen una ventaja retórica debido a la naturaleza oscura u opaca del fenómeno y por sí mismas conducen a producir un discurso

de “abolición” sobre prácticas particulares en lugares particulares— contienen una serie de políticas públicas, regulaciones, iniciativas, convenciones, cursos de capacitación o monitoreo de actividades dirigidos a mejorar la administración pública y la integridad de los funcionarios; es decir, una industria anticorrupción.

Por otro lado, Krasner (1983) señala que los regímenes internacionales formulan principios, normas, reglas o procesos de toma de decisiones en donde las expectativas de algunos actores relevantes convergen en un área o tema. Hay que aclarar en este punto que la noción de régimen e industria anticorrupción es un elemento conceptual de carácter teórico diferente, sin embargo, en este recuento será notable que régimen e industria anticorrupción son complementos entre sí en la discusión de la corrupción como un fenómeno internacional.

La evolución del discurso —o retórica— del régimen internacional anticorrupción, ocurrida en las últimas décadas, ha propiciado que el “combate” a los actos corruptos suceda en un entorno internacional que se enfoca en mayor medida en la vigilancia de las acciones que suceden desde el sector público: burocracia, servicios públicos, compras gubernamentales, hasta el manejo de políticas locales anticorrupción; además, ha provocado que también se centren los análisis en países en desarrollo, donde regularmente se justifican intervenciones y reformas por la presencia de burocracias poco eficaces.

Desde esta perspectiva hay tres premisas que han propiciado este tipo de enfoque centrado en las burocracias, sobre todo en países en desarrollo: 1) un discurso internacional *ad hoc* para el caso, 2) una potente campaña de estrategias dirigidas desde las organizaciones internacionales para el combate a la corrupción, y 3) un concepto de corrupción “paraguas” que no ha sido explorado a profundidad en sus tipos y en sus enfoques analíticos. A continuación se describen en orden.

La internacionalización del fenómeno

La promulgación en Estados Unidos de América de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de 1977 (FCPA, por sus siglas en inglés) es uno de los primeros actos normativos que criminalizó los comportamientos relacionados con el soborno ocurrido entre empresas internacionales y servidores públicos. Esta ley surgió como consecuencia de las investigaciones encabezadas por la Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos (SEC, por sus siglas en inglés) en las que se relacionó el escándalo *Watergate* —durante la presidencia de Richard Nixon— con asuntos de lavado de dinero en países extranjeros y con la fusión de fondos para sobornar a funcionarios públicos aduaneros. La FCPA tenía dos objetivos principales: 1) tomar disposiciones contables para que cualquier compañía que

haya negociado públicamente valores en Estados Unidos mantuviera los registros de las transacciones de la compañía y 2) volver ilegal el sobornar o intentar sobornar a un funcionario de gobiernos extranjeros.

Durante la primera mitad de la década de 1970, el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) realizó varios esfuerzos para posicionar el tema anticorrupción en la agenda internacional, pero fue en el año 1975 cuando la Asamblea General de ese organismo adoptó una resolución enfocada a combatir la corrupción y el soborno en transacciones internacionales de comercio. A pesar de esto, solo después de dos décadas siguió una fase de intensificación del discurso anticorrupción, acompañada de acciones impulsadas por organismos internacionales.

Cronológicamente, estos dos eventos fueron seguidos de un periodo en el que las organizaciones internacionales desarrollaron un “silencio complaciente” (Bukanosky, 2006). Cuando se emitió la FCPA, las empresas en Estados Unidos y en el mundo estuvieron inconformes con esta ley porque parecía afectar la competencia internacional de las empresas (Sampson, 2010). Esta ley se percibía como una traba a las transacciones de comercio internacional que realizaban las compañías internacionales en ese tiempo. Sin embargo, es prácticamente nulo el registro de acciones que hayan conducido al combate de actos como el soborno. Es decir, durante décadas los organismos internacionales como la ONU, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) mantuvieron una agenda poco activa sobre el tema.

Un discurso anticorrupción más intenso

El segundo momento importante sucedió en la primera parte de la década de 1990. En 1993 se fundó una organización no gubernamental (ONG) con presencia global llamada Transparencia Internacional (TI) —Peter Eigen, un ex funcionario del Banco Mundial, y varios de sus colegas especialistas en el desarrollo internacional, los negocios y la diplomacia impulsaron esta agencia (Sampson, 2010)—, cuyo objetivo central era mantener un “movimiento global, con una visión: un mundo libre de corrupción” (TI, 2015). Además, en 1996, ocurrió otro suceso detonante de varias acciones institucionales de organismos internacionales y que es considerado el punto de partida de esta fase de intensificación del discurso anticorrupción. El presidente del BM, James Wolfensohn ofreció un discurso en el que señaló que la corrupción era un “cáncer” que debía ser eliminado; de este modo, “la agenda del desarrollo económico se vinculó con la efectividad del gobierno, lo que dio lugar a nuevas condiciones de los préstamos [del BM]” (Sampson, 2010: 274).

A partir de ese momento, la intensificación siguió la siguiente ruta. La forma en la que se asentaron las bases internacionales para entender la corrupción identificó el foco de la metástasis del “cáncer” en el comportamiento de los servidores públicos. Esto se apoyó en una comprensión más filosófica de la palabra corrupción, la cual señala que la corrupción “tiene sus raíces en el sentido de una cosa que se cambia de su condición naturalmente sana, en algo insano, impuro, degradado, infectado, manchado, adulterado, depravado, pervertido, etcétera” (Philp, 1997: 445). Para otros autores, como Wedel (2012), en el discurso, la corrupción se comprendió al igual que *corruptus* (la palabra latina de la que deriva el término) que está moralmente cargado, que evoca fallas de conducta recta o integridad.

En el mismo año de 1996, la Asamblea General de la ONU adoptó una nueva resolución que llamaba a la cooperación para combatir el soborno, la cual se convirtió en una Convención anual para el seguimiento puntal del tema por parte de los miembros de la ONU (Bukanovsky, 2006). En 1997, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) realizó la primera Convención sobre el combate al soborno de servidores públicos en el extranjero en transacciones internacionales de negocios. Rápidamente, las acciones de la ONU, del BM y del FMI se encaminaron hacia finales de la década de 1990 a promover las condiciones institucionales que los gobiernos debían cumplir para estar a la vanguardia en la lucha contra la corrupción.

Por un lado, con la evolución de la industria anticorrupción, la conclusión era que las buenas condiciones de gobernanza —apertura, rendición de cuentas y transparencia en las relaciones entre los gobiernos y el sector privado (Sampson, 2010)— en los países eran una precondition para el desarrollo. En concordancia, Bukanovsky (2006) señala que, en las resoluciones adoptadas por la ONU, entre 1998 y 2002, los discursos anticorrupción evolucionaron de tal forma que llevaron el discurso hacia países con problemas de desarrollo, especialmente a sus gobiernos o sus servidores públicos.

La evolución del discurso dio un giro importante en la segunda parte de los años noventa. En primera instancia, las resoluciones de la ONU reconocían que los objetivos de desarrollo debían contar con una noción ética, tanto del gobierno como de los privados en sus relaciones comerciales internacionales (hasta aquí en la retórica parece haber igualdad de circunstancias entre actores públicos y privados). En segunda instancia, proponían que las leyes internacionales existentes, y las nuevas leyes, que criminalizaban el soborno de servidores públicos debían aplicarse a cabalidad. En tercera instancia, las resoluciones reconocían, firmemente, que las prácticas corruptas minaban la integridad y la credibilidad de las

burocracias, poniendo así énfasis en el sector público. Por último, estas resoluciones exhortaban y pedían al sector privado convertirse en un aliado con la intención de cuidar los principios universales y las normas que planteaba la ONU.

Por su parte, después de 1995, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el BM reforzaron sus discursos en la misma vía que la ONU. El FMI señalaba que la corrupción sucedía en detrimento de la inversión y el desarrollo económico; además, para ese organismo era necesario que los gobiernos adoptaran políticas de gobernanza —acciones para mejorar sus leyes y asegurar su cumplimiento, mejorar la eficiencia y rendición de cuentas del sector público, así como abatir la corrupción— con el objetivo de generar estabilidad en las economías. Del mismo modo, a partir de 1997, el BM presentó una serie de informes que lo posicionaban como un organismo con la capacidad financiera para ayudar a los gobiernos que requiriesen de su soporte monetario en la lucha contra la corrupción (Bukanosky, 2006). Es decir, el BM presentó a la corrupción como el problema que debía resolver la gobernanza y también definió las estrategias o paquetes de estrategias (Sampson, 2010). Para lograrlo, el paquete buscaba: *a*) incrementar la rendición de cuentas del sector público, *b*) procurar acciones de participación de la sociedad civil (con la creación de filiales de TI en los países), *c*) hacer competitivo el sector privado, *d*) promover restricciones institucionales al poder, y *e*) mejorar la gestión del sector público (Bukanosky, 2006).

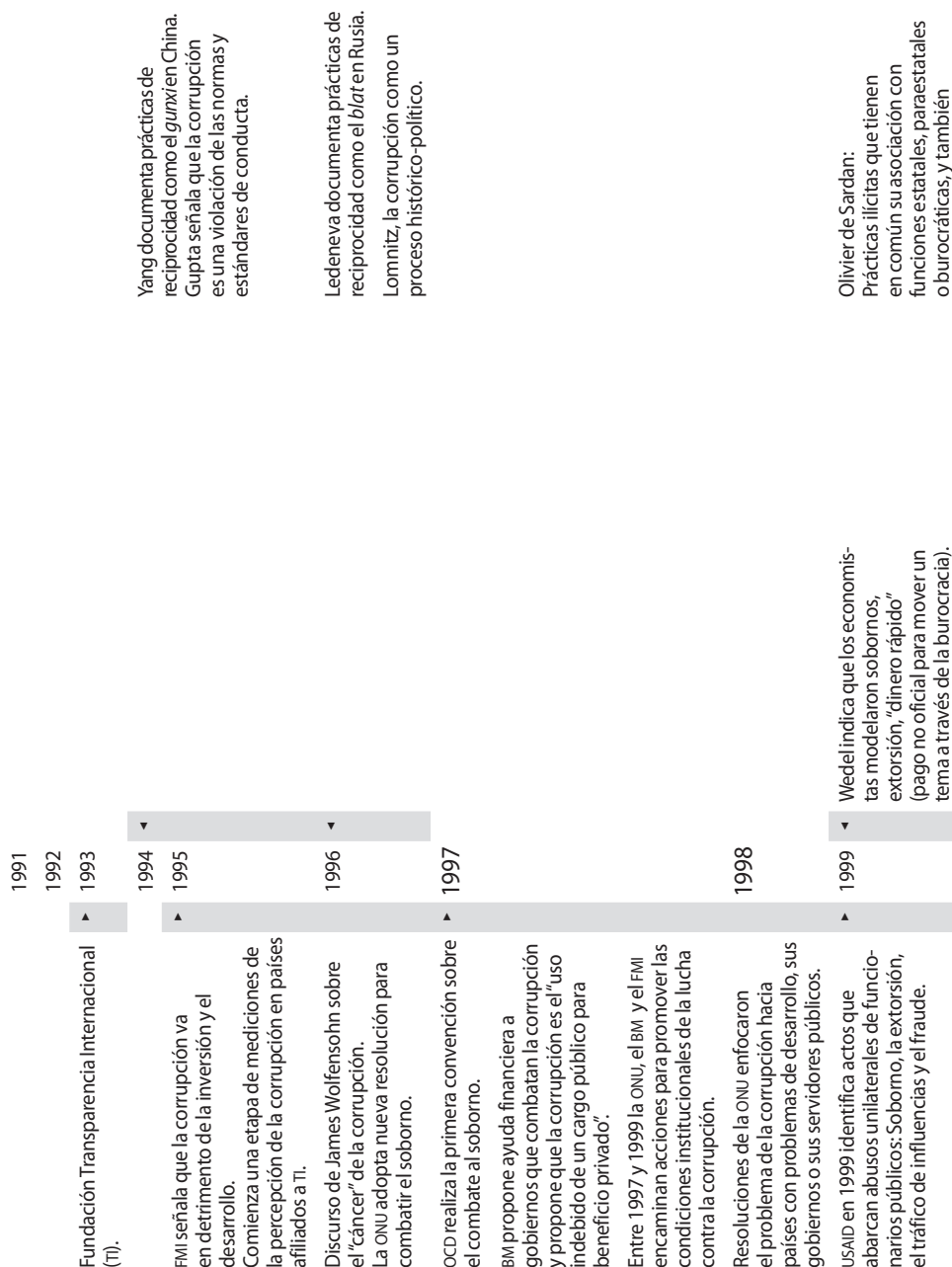
Así, el discurso anticorrupción, comenzó a ser una vertiente que permitía vislumbrar (quizá entre sombras) que la corrupción subyace en un cúmulo de nociones y prácticas que han tendido a sesgarse hacia el sector público cada vez con mayor interés e intensidad. En la siguiente sección se presenta una serie de definiciones sobre la corrupción que han sido planteadas en diferentes momentos, por parte de organismos internacionales en la promoción del discurso internacional anticorrupción. Para facilitar la exposición se presenta el cuadro 1, en él se hace una síntesis de la evolución del concepto, de las definiciones del fenómeno que han propuesto distintos organismos internacionales, así como la investigación en ciencias sociales. Cabe aclarar que el cuadro no pretende ser exhaustivo en la recopilación de autores y definiciones que han aparecido en el tiempo sobre el fenómeno, sino ilustrar los posibles escenarios que ofrecen los enfoques analíticos que se desarrollan más adelante, también es importante hacer notar que estas definiciones no aportan elementos de índole más jurídico del concepto como las que se han abordado en ese enfoque y tradición como los que analizan Zapatero (2007), Carbonell (2010), Diego (2009), entre otros autores con este otro enfoque.

CUADRO 1. Evolución del discurso anticorrupción y definiciones desde diferentes enfoques

<i>Evolución del discurso</i>	<i>Año</i>	<i>Enfoque económico</i>	<i>Enfoque político / organizacional</i>	<i>Enfoque sociológico / antropológico</i>
Primeros esfuerzos de la ONU por posicionar el tema anticorrupción en la agenda internacional. 1975: Primera resolución de la ONU contra corrupción y soborno.	1967		Nye: Comportamiento que se desvía de los deberes formales de un rol público debido a las ganancias pecuniarias o de compensaciones privadas (personales, familiares, cercanos, camarilla privada); viola las reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de influencia privada.	
	1968		Huntington: Comportamiento de los funcionarios públicos que se desvía de las normas aceptadas para servir a fines privados.	
	1969			Scott: La corrupción como un proceso histórico-político resultado de las colonizaciones.
	1970			
	1971			
	1972			
	1973			
	1974			
	1975			
	1976			

CUADRO 1. Evolución del discurso anticorrupción y definiciones desde diferentes enfoques (continuación)

<i>Evolución del discurso</i>	<i>Año</i>	<i>Enfoque económico</i>	<i>Enfoque politológico / organizacional</i>	<i>Enfoque sociológico / antropológico</i>
Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (EU).	1977	Rose-Ackerman: La corrupción es equiparada con el soborno, sobre todo de oficiales públicos en las transacciones de comercio internacional. Las investigaciones se centran en los costos y beneficios económicos que suponia la corrupción, asumida como un costo de transacción.		
	1978			
	1979			
	1980			
	1981			
	1982			
	1983			
	1984	Klitgaard (1984) indica que la corrupción es un acto que surge de la posibilidad de que haya uso inapropiado del servicio público para que haya beneficios materiales personales o privados.		
	1985			
	1986			
	1987			
	1988	Klitgaard: La corrupción es una "enfermedad" o "enfermedad [con] muchas ... cepas y mutaciones.		
	1989			
	1990		Heidenheimer, Johnston y Levine: Transacción de actores en sectores público y privado, a través de la cual bienes públicos se convierten ilegítimamente en ganancias privadas.	



CUADRO 1. Evolución del discurso anticorrupción y definiciones desde diferentes enfoques (continuación)

<i>Evolución del discurso</i>	<i>Año</i>	<i>Enfoque económico</i>	<i>Enfoque político / organizacional</i>	<i>Enfoque sociológico / antropológico</i>
BM clasifica a la corrupción como corrupción a gran escala, de actos menores y política.	2000			contradicten la ética oficial de "propiedad pública" o "servicio público", y asimismo ofrecen la posibilidad de enriquecimiento ilegal, y el uso y abuso a este fin de los puestos de autoridad.
TI (2000) define corrupción como "el uso indebido del poder otorgado para beneficio privado".	2001			
Convenciones anuales en la ONU para el seguimiento del combate a la corrupción.	2002			Blundo y Olivier de Sardan hacen análisis semiológicos de la corrupción en África.
ONU-PNUD (2003) definen corrupción como "el mal uso de los poderes públicos, cargo o autoridad para beneficio privado". Identifican como corrupción al soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, la extracción de dinero para agilizar trámites o la malversación de fondos.	2003			Mauss amplía la teoría del intercambio social.
	2004		Anand, Ashforth y Joshi señalan que la corrupción es el uso indebido de una posición de una autoridad organizacional (desviación de normas sociales aceptadas). También como la búsqueda de intereses individuales mediante el desvío de recursos o la subversión de políticas o rutinas organizacionales.	Heidenheimer: Corrupción blanca, negra, gris.
	2005			
	2006	Rose-Ackerman señala que la corrupción son patologías en la relación agente/principal que están en el corazón de la transacción corrupta.		

2007	Wedel indica que los economistas ampliaron la forma de modelar colusión y fraude, y sectores, generalmente compras gubernamentales o prestación de servicios; recaudación de impuestos, agencias de aduanas y vigilancia.	Aroca retoma las explicaciones de la corrupción blanca, negra, gris.
2008	▼	
2009		
2010		Sampson: Captura estatal, influencia indebida de jueces y políticos.
2011	▶	
2012	Transparencia Internacional ha buscado colocar en la agenda de más países el tema anticorrupción, se siguen llevando las mediciones de la percepción de la corrupción en países miembros de TI.	Wedel señala que la corrupción es una serie de fallas de conducta e integridad.
2013		
2014	▼	Jancsics: Transacciones de intercambios informales de recursos formalmente asignados, pero no exclusivamente públicos.
2015		
2016	▼	Wedel expone casos como el <i>Brokerage</i> , los <i>Flexians</i> y las <i>Flexnets</i> como mecanismos de la corrupción en un contexto más global.
		Torsello y Vanard sintetizan en tres tradiciones la investigación organizacional del fenómeno basados en definiciones como: 1) Mala conducta en las organizaciones. 2) Uso indebido del poder público. 3) Uso indebido de una posición de autoridad.
2017		Decisión de un individuo en una transacción con otro individuo o individuos, aprovechándose de una posición determinada en esa relación o transacción.
2018	▼	Arellano documenta prácticas de reciprocidad y semiótica de la "palanca" en México.

Fuente: Elaboración propia.

Corrupción: Un concepto “paraguas”

El fenómeno de la corrupción ha tratado de ser conceptualizado para intentar comprenderlo, explicarlo y buscar alternativas de solución al fenómeno. En este sentido, diversas organizaciones nacionales e internacionales, no gubernamentales, investigadores y el propio aparato gubernamental han optado por una definición de este fenómeno que les permite, de cierto modo, simplificarlo y presentarlo como un asunto “universal” de fácil entendimiento, tal como sintetiza el cuadro 1. El BM (1997) sentó las bases para que la corrupción fuera entendida como el “uso indebido de un cargo público para beneficio privado” (BM, 1997: 8). No obstante, las raíces de esta definición, ampliamente aceptada, se remontan a la década de 1960 con investigaciones de Nye (1967) y Huntington (1968/2006) —para autores como Heidenheimer *et al.*, (1989) ambos autores acentúan el fenómeno como actos “centrados en la oficina pública”, aunque también podrían entenderse como centrados en el comportamiento que dictan las normas.

Además, por la naturaleza transaccional de los negocios internacionales que emanó de la FCPA, Rose-Akerman (1978: 7) señalaba que “esencialmente la corrupción [era] equiparada con el soborno”, sobre todo de oficiales públicos en las transacciones de comercio internacional. Todas estas distinciones provocaron que los análisis del fenómeno, en un inicio, se centraran en los costos y beneficios económicos que suponía la corrupción, asumida como un costo de transacción.

De este modo, igual de rápido que lo hizo el discurso, el concepto fue clave en los diagnósticos de gobernanza que siguieron a las acciones y estrategias internacionales, ya que la corrupción figuraba como una “captura estatal”, entendida como “el control ilícito de la política pública por parte de actores privados en la forma, por ejemplo, de influencia indebida o compra de jueces o políticos” (Sampson, 2010: 275). En 1999, la Oficina de América Latina y el Caribe, de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) retomó la definición del BM. Pero el concepto permitió identificar actos que abarcaban abusos unilaterales por parte de funcionarios públicos del gobierno, como la malversación de fondos y el nepotismo, así como el abuso que vincula tanto al sector público como al sector privado; por ejemplo, el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias y el fraude. Un año más tarde, TI propuso que la corrupción era el uso indebido del poder otorgado para beneficio privado, la cual entraña conductas por parte de funcionarios en el sector público o sus allegados con las que se enriquecen indebidamente e ilegalmente mediante el mal uso del poder confiado en ellos.

En esa misma línea, TI optó por señalar que la corrupción podía ampliar sus explicaciones y clasificar los actos corruptos por su escala, la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se producen los actos, de este modo señaló que la corrupción podía ser a gran escala, corrupción de actos menores y corrupción política. La primera de ellas, la corrupción a gran escala, clasifica “actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común” (TI, 2009). La segunda, los actos de corrupción menores (*petty corruption*), encuadra los actos de corrupción que consisten en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos (TI, 2009). Finalmente, la corrupción política, identifica la manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio (TI, 2009).

Posteriormente, el BID continuó con la discusión y señaló que la corrupción abarca actos realizados por funcionarios que usan su posición con fines propios, o bien lo hacen a pedido de otros, a fin de obtener beneficios para sí mismos o para terceros. Al igual que otros organismos, el BID buscó identificar prácticas o actividades para operativizar la corrupción, en prácticas como: pedir, ofrecer o recibir sobornos; consideraciones o comisiones clandestinas; la extorsión, el uso impropio de información o bienes; o, el tráfico de influencias. Por su parte, la ONU —junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)— estableció en 2003 que la corrupción es el mal uso de los poderes públicos, cargo o autoridad para beneficio privado mediante el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, la extracción de dinero para agilizar trámites o la malversación de fondos. Así, la naturaleza transaccional con la que se comenzó a comprender a la corrupción (prácticamente como, posteriormente, en tipos de actos corruptos) centró gran parte de su atención en el sector público.

ENFOQUES ANALÍTICOS PARA COMPRENDER EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN

Este apartado tiene la finalidad de mostrar cómo los diferentes enfoques analíticos con los que se ha estudiado la corrupción desde las ciencias sociales tienen particularidades y siguen rutas distintas para la comprensión del fenómeno. Estos enfoques, denominados “lentes” analíticos, observan a la corrupción desde trin-

cheras diferentes. El enfoque económico centra su atención en las conductas racionales de los involucrados en el acto corrupto, el politológico/organizacional tiene un espectro amplio de explicaciones que van desde el comportamiento individual en la organización hasta un enfoque más sistémico del fenómeno; finalmente, el enfoque sociológico/antropológico intenta explicar a la corrupción como resultado de procesos de formación cultural, lingüística y de relaciones de reciprocidad e intercambio que muestran al fenómeno como comportamientos sociales e intenta aislar de juicios de valor a la corrupción. Las siguientes líneas retoman información del cuadro 1 para explicar cada enfoque analítico.

Enfoque económico

Rose-Ackerman (1978: 7), para muchos economistas, es una de las principales investigadoras que abrió las puertas para el análisis económico de la corrupción. Ella señala que “esencialmente la corrupción es equiparada con el soborno” . Añade, posteriormente que, en el marco del modelo de agente-principal, la parte del concepto más susceptible en los análisis económicos son los pagos monetarios a los agentes. Estos pagos están destinados a “inducir a los agentes a ignorar los intereses de sus principales y a favorecer a los sobornadores en su lugar” (Rose-Ackerman, 2006: xiv). Según Wedel (2012) los focos típicos de investigación sobre la corrupción a los que se han dedicado los economistas señalan que son actividades generalmente ilegales, sobre todo cohecho, sobornos, extorsión, dinero rápido (pago no oficial para mover un tema a través de la burocracia), colusión y fraude; en los sectores, generalmente de compras gubernamentales o de prestación de servicios, de recaudación de impuestos, de agencias de aduanas y de vigilancia. En el mismo sentido, otros economistas señalan que la corrupción es una “enfermedad” o “enfermedad [con] muchas [...] cepas y mutaciones” (Klitgaard, 1988: 7, 21). “Las patologías en la relación agente/principal están en el corazón de la transacción corrupta” (Rose-Ackerman, 2006: xvii).

El enfoque económico, generalmente, identifica al acto corrupto como un acto que surge de la posibilidad de que haya un uso inapropiado del servicio público para obtener beneficios materiales personales o privados (Noonan, 1984; Klitgaard; 1988) en el que se encuentran identificados dos actores que se coluden, o se extorsionan. Además, sucede una relación en la que uno de ellos “ofrece incentivos o recompensas ilegales, dinero o regalos, para manipular la decisión o el juicio de un funcionario público en favor de su propio interés. El funcionario, a cambio, actúa en concordancia con la petición del sobornador” (Del Castillo, 2001: 276-277).

El enfoque económico, regularmente, tiene como sustento teórico a la elección racional o la teoría del agente principal. Este tipo de análisis encuentra que los individuos calculan sus posibilidades (o probabilidades) de ser sorprendidos y ser sancionados —social o legalmente— para decidir si llevan a cabo un acto corrupto como el soborno o el cohecho. Además, de este tipo de análisis teóricos destaca que los agentes (privados y gobierno) y el ambiente económico toleran un nivel óptimo de corrupción para que las actividades económicas y gubernamentales funcionen de manera adecuada.

Generalmente, este enfoque analítico modela el comportamiento de dos individuos y los factores asociados a los actos de corrupción tienen que ver con los valores y normas de comportamiento de cada uno de ellos. Uno de los individuos, quien por lo general es un funcionario público, es el que calcula el riesgo que implica el acto corrupto, la importancia relativa de los beneficios que recibirá, el grado de discrecionalidad que puede poseer, así como la eficiencia de la rendición de cuentas que se le pida. Mientras que el otro individuo, quien ofrece el acto corrupto, calcula los factores que pueden incidir con sus valores y normas de comportamiento, la importancia relativa que le dé a los beneficios que obtendrá, la situación financiera que enfrenta y el cálculo de riesgos que le implica corromper al funcionario (Del Castillo, 2001).

Asimismo, este enfoque centra su foco de análisis en el acto corrupto como si este fuese una transacción entre los agentes económicos y encuentra que, teóricamente, la corrupción sucede, pero depende de factores que están asociados al acto o decisión que se desea cometer: por un lado, la naturaleza del acto o decisión que desea corromper, la demanda que tiene el acto corrupto, el número de clientes o personas que se beneficiarán del acto corrupto; por otro lado, el acto corrupto se asocia con el número de puestos con capacidad de decisión que intervienen para que suceda el acto corrupto, por lo tanto, también el número de colaboradores que es necesario comprar para realizarlo, además del alcance del beneficio y el riesgo para el funcionario o quien está dispuesto a corromper (Del Castillo, 2001).

En este sentido, en la literatura relacionada con este enfoque, se señala que la corrupción puede facilitar, en algunos casos, el crecimiento económico al ayudar a las empresas a eludir la carga del sector público o puede retardarla aumentando esta carga y reduciendo la eficiencia del gasto público que contribuye a la productividad (Dzhumashev, 2014). Sin embargo, dependerá de la región y del grado de desarrollo de los países, el tamaño de las empresas y su actividad económica la forma en que el acto corrupto pueda tener incidencia. Al respecto, Seker

y Yang (2014) encontraron que hay una relación negativa significativa entre empresas expuestas a actos de soborno y los niveles de ventas de las empresas (desempeño en la economía).

Enfoque politológico/organizacional

Este enfoque analiza la corrupción desde aristas que tienen que ver con conductas que se asocian con la violación de normas o deberes de las personas y representantes sociales, pero también con lo que sucede con las organizaciones públicas y privadas. Aunque el enfoque es más amplio, considera aspectos de la corrupción política, del clientelismo o del sistema de botín, que son prácticas para cooptar individuos o beneficiarse de los cargos políticos y públicos para el beneficio personal, familiar o de grupo. Desde el enfoque de las ciencias políticas, Nye (1967: 419) definió la corrupción como “el comportamiento que se desvía de los deberes formales de un rol público debido a las ganancias pecuniarias o de compensaciones privadas (personales, familiares cercanos, camarilla privada); viola las reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de influencia privada”. En ese mismo sentido, Huntington (1968/2006: 59) definió la corrupción de manera similar como “el comportamiento de los funcionarios públicos que se desvía de las normas aceptadas para servir a fines privados,” mientras que Heidenheimer (1989: 6) señala que la corrupción es “una transacción entre actores de los sectores público y privado, a través de la cual bienes públicos se convierten ilegítimamente en ganancias privadas”.

En este enfoque, más relacionado con las organizaciones, la corrupción puede entenderse como una violación a los procesos legales para obtener ganancias privadas. Por ejemplo, el soborno es una creación burocrática en un contexto de organizaciones complejas del tipo racional-legal weberiano, es un tipo de “patología burocrática” derivada no sólo del intercambio de los individuos, sino del contexto organizacional donde sucede (Merton, 1968; Durkheim, 1987), ya que, en sí mismo, un acto corrupto genera una especie de beneficio privado a costa de violaciones a los procesos, procedimientos, códigos o normas que rigen a la organización, ya sea de manera interna o externa.

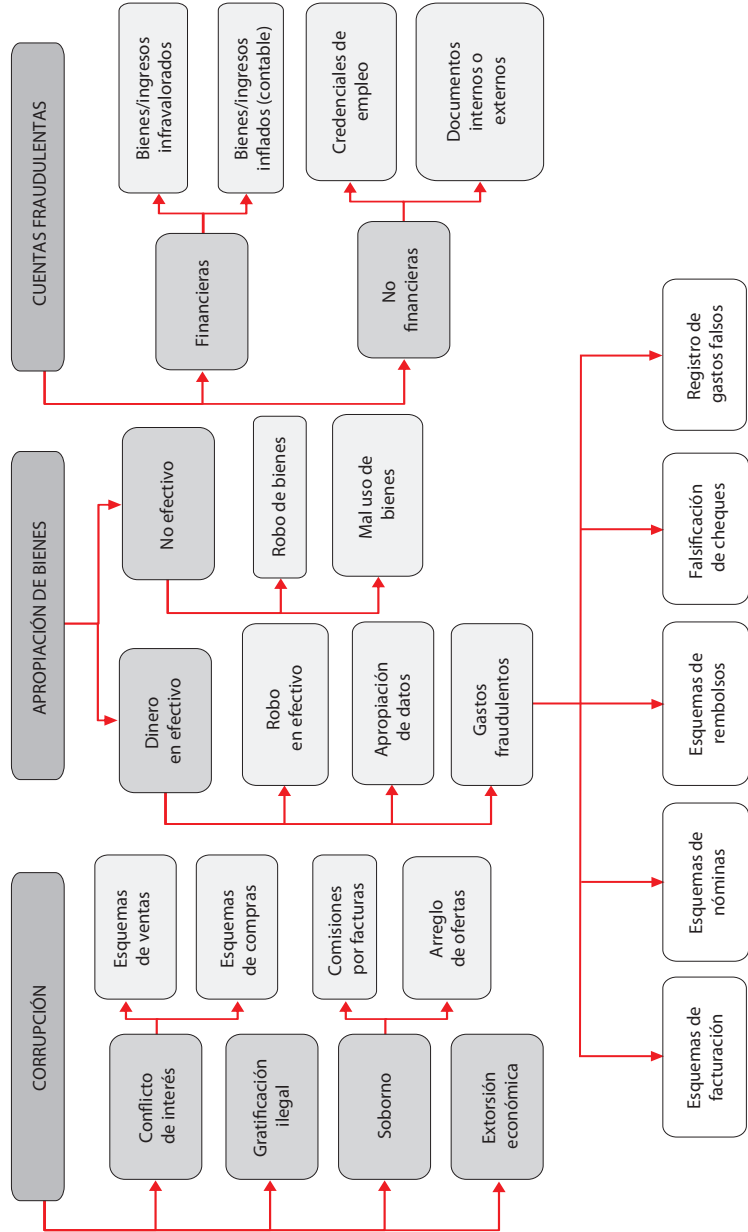
La corrupción entendida desde el ámbito organizacional puede analizarse por el grado de extensión que tiene dentro de la organización. Es decir, la corrupción puede ocurrir en un grado tal, que solo afecte a pocos miembros de la organización (servidores públicos o gerentes), un departamento o, finalmente, afecte a la mayor parte o al total de la organización. La corrupción puede trascender desde casos eventuales hasta convertirse en una patología sistémica en la organización.

En el mismo sentido, los actos de corrupción dentro de la organización pueden ocurrir de manera diferenciada en función del límite o rigidez que dictan las funciones y las normas de la organización. Por ejemplo, la rigidez de ciertos trámites burocráticos puede provocar el ambiente propicio para los sobornos en trámites cara a cara entre burócratas y quienes tramitan un servicio. Adicionalmente, la forma que tenga la estructura de la organización —dependiendo de su grado de centralización o jerarquía—, la forma en que se toman las decisiones (Simon, 1976) y cómo sea el grado de profesionalidad o especialización técnica con el que opera la organización las probabilidades de soborno pueden variar. Así, “la corrupción desde este ángulo analítico es la decisión de un individuo en una transacción con otro individuo o individuos, aprovechándose (indebidamente, se insiste) de una posición determinada en esa relación o transacción” (Arellano, 2017). Según Torsello y Venard (2016), los investigadores de la organización utilizan muchas definiciones de corrupción que se pueden dividir en tres tipos:

En la primera tradición, la corrupción es sinónimo de cualquier mala conducta en las organizaciones [...] En la segunda tradición, los académicos usan una acotada definición común entre los investigadores de la organización: el uso indebido del poder público para el beneficio privado [similar a la aceptada por Transparencia Internacional y el Banco Mundial] [...]. El tercer tipo de perspectiva es más amplio en su alcance: “el uso indebido de una posición o autoridad organizacional para ganancia personal o ganancia organizacional (o subunidad), donde el mal uso a su vez se refiere a la desviación de las normas sociales aceptadas” (Anand *et al.*, 2004: 40) o la “búsqueda de intereses individuales mediante el desvío de recursos o la subversión de políticas o rutinas organizacionales” (Lange, 2008: 710; Martin *et al.*, 2009).

En esta vía de discusión, en mayor medida las organizaciones privadas han enfocado sus esfuerzos en identificar conductas dentro de las organizaciones que minan el desarrollo de las empresas y que se asocian con conductas de individuos en relaciones intra e interorganizacionales. Específicamente, las organizaciones privadas intentan proteger los intereses empresariales evitando que sucedan fraudes ocupacionales. “Los fraudes ocupacionales son aquellos en los que un empleado, directivo, funcionario o propietario de una empresa comete algún acto en perjuicio de esa organización” (ACFE, 2018: 1). La Asociación de Examinadores de Fraude Certificados (ACFE, por sus siglas en inglés) ha desarrollado un mapa que busca la identificación más clara de los perjuicios que suceden en las organizaciones privadas. La clasificación del fraude ocupacional que usa la ACFE es llamada el árbol o esquema del fraude; esta se presenta en el esquema 1.

ESQUEMA 1. Esquema o árbol del fraude



Fuente: Elaboración propia con base en ACFE. Para consultar el árbol completo, véase: <https://bit.ly/2ObOFLa> [fecha de consulta: 7 de mayo de 2021].

Generalmente, una organización tiene asociada una imagen de combate a la corrupción, la cual se refleja socialmente cuando hace evidente los actos corruptos de sus miembros. Si la organización alcanza una imagen social negativa, la probabilidad de ocurrencia se incrementa. En el mismo sentido, si las normas formales de la organización se violan de forma recurrente, puede crear en un ambiente psicológico (Simon, 1976) en el que los individuos dentro de la organización encuentren en la corrupción una práctica sistémica que puede convivir, trascender, justificarse o normalizarse en la organización (Arellano, 2017).

En otros textos, Arellano y Hernández (2016) han resaltado que la corrupción puede entenderse en las escalas (planteamientos teóricos) individual, organizacional y sistémica; desarrollaron esta clasificación asociando diferentes tipos de actos de corrupción tipificados como delitos y los clasificaron según la escala en la que estos actos suceden. Como resultado de esa clasificación encontraron que los actos corruptos se vinculan con características propias de cada planteamiento teórico, tipos de comportamiento (extorsivo o colusivo; es decir, que depende del número de personas que intervienen en el acto corrupto), conductas de los actores, medidas para confrontar los actos y el delito asociado.

Así, en el ámbito del comportamiento individual (más asociado al enfoque económico) se encuentran delitos como el soborno y el abuso de funciones con comportamientos de tipo extorsivo y con métodos para combatirlo como el monitoreo, la vigilancia y los castigos que superan los beneficios obtenidos. En la escala organizacional/relacional (de este enfoque, pero que también tiene elementos del sociológico) suceden actos colusivos como: el peculado, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, la obstrucción de la justicia, la conspiración/colusión para cometer corrupción, el uso ilegal de información confidencial y el nepotismo; para controlarla se necesitan acciones de investigación formales, capacitación respecto al marco formal y funciones de los miembros, modificar la sobre-regulación o falta de regulación, mejorar el trabajo de las unidades de control interno y, excepcionalmente, un actor externo puede intervenir para reducir el problema.

Por último, en la escala sistémica (más asociada al enfoque sociológico/antropológico, que veremos en el próximo apartado, pero que no se puede desprender del politológico/organizacional) se cometen actos colusivos que se convierten en delitos como el peculado, el tráfico de influencias, la obstrucción de la justicia, la conspiración/colusión para cometer corrupción, el uso ilegal de información confidencial o privilegiada y el nepotismo. A diferencia de la escala anterior, aquí intervienen redes, relaciones de reciprocidad e intercambio fuertemente arraigadas, procedimientos informales para actuar ilícitamente y una interacción entre

los actores relativamente estable en el tiempo. Para combatir estos actos se requiere formación y capacitación respecto al fenómeno de la corrupción, unidades de investigación interorganizacional, un marco judicial robusto, estrategias para la implantación serias y programas específicos.

Enfoque sociológico/antropológico

A pesar de que el discurso de la industria anticorrupción parece estar sesgado hacia la noción de que la corrupción es el “cáncer” y el enemigo a vencer, los investigadores sociales han propuesto que no siempre debe concebirse a la corrupción como pernicioso. Los análisis antropológicos buscan explorar perspectivas sobre las relaciones sociales entre personas que son raramente exploradas por otro tipo de análisis social, como el análisis económico o de características cuantitativas más que entender el fenómeno social.

El enfoque antropológico ha provisto información interesante acerca de la corrupción en distintas escalas, ideas y prácticas alrededor del mundo. La tendencia sobre su estudio ha evolucionado y profundizado en los debates vinculados con la relación entre el Estado y la sociedad, el Estado y el mercado, lo formal e informal, lo legal e ilegal, y las prácticas negras (grises) o blancas¹ (Torsello, 2011). En general, el análisis de la corrupción en este sentido ha enfatizado el estudio de la corrupción como resultado de un proceso político e histórico (Scott, 1969; Lomnitz, 1996) particular en diversas sociedades en desarrollo. De los temas clásicos en este sentido, son los procesos a través de los cuales la separación social y política entre lo público y lo privado se construye. La investigación antropológica también ha promovido discusiones sobre enfoques culturales perennes en el desarrollo de la sociedad y que se relacionan con el fenómeno de la corrupción (Haller y Shore, 2005), sobre conflictos morales que ubican la discusión sobre la distinción de valores o conductas que ejemplifican lo complicado que es delimitar lo apropiado, de aquello que no lo es (Haller y Shore, 2005). Además, la

¹ Aroca (2009: 9) plantea que puede haber tres tipos de corrupción: la blanca, la negra y la gris. La corrupción blanca se refiere a prácticas que no son reconocidas como corruptas ni por la opinión pública ni por las minorías. Aquí hay dos nociones: uno, que la corrupción puede estar tan integrada en una sociedad que ni siquiera se percibe el problema; dos, que toda o la mayor parte de la sociedad acepte conductas que, enérgicamente, no apoyarían para castigar. (Moeen, 2010: 12-13). La corrupción negra, por el contrario, asume que todos en una sociedad, incluidas las minorías, están de acuerdo en estigmatizar ciertas prácticas. Un tercer tipo de corrupción es un punto discordante, llamado corrupción gris: aquí, lo que unos definen como corrupción otros no lo consideran como tal, hay fronteras morales y éticas difusas que complican la identificación y la aceptación de que se están cometiendo actos indebidos o incluso actos de corrupción. “Es en este desajuste en donde hay riesgo de que aparezca el escándalo, en el choque entre las percepciones de unos y las prácticas de otros” Aroca (2009: 9).

antropología ha provisto de información relacionada con el aporte del “poder de las palabras” en el fenómeno de la corrupción (Haller y Shore, 2005; Torsello, 2011). Estos textos generalmente hacen análisis relacionado con las formas en que, a través de la comunicación o el lenguaje, las sociedades construyen relaciones entre individuos que reflejan conductas sociales vinculadas con el fenómeno.

El análisis etnográfico en este enfoque busca describir las costumbres y tradiciones de grupos de individuos en una sociedad en su propia dinámica comunicativa y de interacción. Desde el punto de vista lingüístico, se trata entonces de una lógica *emic* (punto de vista del nativo) en vez de *etic* (punto de vista del extranjero) (Olive, 2014). Para el análisis de la antropología de la corrupción, la etnografía puede ayudar a cerrar una brecha que hay entre los análisis de gran escala o los análisis cuantitativos y las críticas sobre la efectividad que hay sobre ellos (Torsello, 2011), como el uso de encuestas a gran escala o la investigación que recaba datos en sección cruzada de diferentes países —las que sin distinción de las nociones propias de cada región asocian ideas, valores o prácticas distintas de lo que significa un acto corrupto— a favor de las comparaciones internacionales.

La cercanía de este enfoque y su método con el objeto de estudio —individuos o comunidades— hace que el investigador se apropie de nociones, ideas, percepciones, prácticas y conductas que de otro modo no podrían ser documentadas. Por ejemplo, en el texto clásico de Jason Ditton (1977) sobre cómo los vendedores de pan en las calles de Londres adoptan una conducta de pequeños e “insignificantes robos” consensuados entre la empresa y el vendedor —como parte de su incorporación al trabajo de la empresa— y aún más, con el consentimiento de ese tipo de “robo moderado” por parte de los consumidores de pan. Más allá de esto, el estudio de Ditton es capaz de documentar la preocupación de los dueños de las panaderías para encontrar la forma en que este robo pequeño y aceptado no se convierta, sin embargo, en un relajamiento de la ética de los vendedores como para producir corrupción ahora en contra de la empresa. Esta distinción además es clave y poco entendida por la gran mayoría de los estudios sobre corrupción: hay una gran diferencia entre corrupción a favor de la persona y la corrupción a favor de la organización.

La antropología llama “lidiar con el etnocentrismo” a tratar de evitar el sesgo que tienen los investigadores sobre su propia concepción de lo que consideran apropiado o no al observar un acto de corrupción, afectados por su desarrollo individual. Esto significa que los investigadores buscan aislarse de los aspectos morales y de los juicios de valor que suceden cuando se observan otras culturas (Torsello, 2014; Torsello y Venard, 2016). Lo anterior evita, en palabras llanas,

que el investigador juzgue las ideas, nociones, comportamientos o conductas —en un sentido negativo, ambiguo o positivo— y que, por su propia noción del mundo, le son ajenas o extrañas. Como antes se dijo, la antropología de la corrupción ha denominado enfoque *emic* a esta propuesta metodológica que busca evitar que la corrupción se observe, interprete o analice en cualquier sentido moralista. Así, la sociología y la antropología justifican sus aportes basados en la idea básica de que la corrupción no es igualmente comprendida o asumida en diferentes latitudes geográficas, culturas, entornos, lapsos históricos o relaciones entre individuos en el mundo, inclusive, en distintas regiones o contextos al interior de un país o diversas sociedades, “el mismo concepto [corrupción] refiere a diferentes realidades al nivel de varias organizaciones y naciones y varias personas” (Torsello y Venard, 2016: 37).

Los estudios etnográficos que se han realizado basados en el análisis del lenguaje son relativamente abundantes y crecientes. En el entorno internacional se han documentado prácticas, en sentidos de intercambio de regalos o favoritismo y relaciones de reciprocidad como el *guanxi* en China (Yang, 1994; Luo *et al.*, 2011) o el *blat* en Rusia (Ledeneva, 1996; 1998; 2011) o las nociones sobre corrupción captadas por el análisis semiológico de eufemismos en África (Blundo y Olivier de Sardan, 2001a; 2001b) o la *palanca* en el caso de México (Arellano, 2018a, 2018b).

A pesar de estas bondades, los problemas metodológicos del análisis antropológico de la corrupción se asocian con la imposibilidad de trabajar con una definición concreta y clara de corrupción (Torsello, 2014; 2011), que es uno de los asuntos que evidenciamos en este texto. La antropología de la corrupción ha preferido evitar posicionar una definición para aminorar el riesgo que representa el etnocentrismo latente en la investigación etnográfica, lo cual en teoría posibilita las discusiones sobre la corrupción. Sin embargo, Gupta (1995: 388) señala que la corrupción “es una violación de las normas y estándares de conducta”, Olivier de Sardan menciona que la corrupción se refiere a

una serie de prácticas ilícitas, técnicamente de la corrupción, todas las cuales, sin embargo, tienen en común con la corrupción su asociación con funciones estatales, paraestatales o burocráticas, y también contradicen la ética oficial de “propiedad pública” o “servicio público”, y asimismo ofrecen la posibilidad de enriquecimiento ilegal, y el uso y abuso a este fin de los puestos de autoridad (Olivier de Sardan, 1999: 26).

Por su parte, Jancsics (2014: 3) propone que la corrupción sucede con intercambios informales en una transacción de intermediación, sobre todo con elementos

importantes como los recursos organizacionales, las propias formas del intercambio (visible-oculto) y la estructura de relación (horizontal-vertical). En ese sentido, la corrupción son transacciones de “intercambios informales de recursos formalmente asignados. Es decir, recursos que pertenecen propiamente a una organización formal, pero no exclusivamente pública”.

Los estudios sociológicos de la corrupción discuten con un telón de fondo los valores que la sociedad ha construido como aceptables o apropiados y donde juegan las perspectivas que intentan diferenciar las conductas que están dispuestas a tolerar de aquellas que no son aceptables. Sin embargo, podría decirse que los estudios de la antropología de la corrupción han pasado de analizar las dicotomías “tradicionales” como telón de fondo, a plantearse análisis que contemplan más allá de los claroscuros dicotómicos de esas nociones, incluso intentan trasladar los análisis de la corrupción a zonas límite en la interpretación de lo que cada sociedad concibe como corrupción —zonas grises— (Tapia y Zalpa, 2011; Zalpa *et al.*, 2014). De este modo, la literatura sobre antropología de la corrupción en las últimas décadas ha estado aportando una visión propia del fenómeno de la corrupción: ideas, conceptos, prácticas y formas de comprender los actos que las sociedades, en contextos y con valores particulares, le otorgan a la noción de inapropiados o indebidos.

En síntesis, la corrupción es un concepto “paraguas” que tiene sumas complejidades para ser definido, comprendido y operacionalizado. En la genealogía en que el concepto ha sido desarrollado se encuentran las siguientes formas de discurso y enfoques: *a)* el discurso es retórico-discursivo, aquel que la industria anticorrupción ha propagado por el mundo como una noción cancerígena que debe erradicarse, una idea general sobre la corrupción, pero que se ha mostrado que puede “vestirse” con muchos enfoques analíticos; *b)* el enfoque económico que, simplificando demasiado, permite que la corrupción se entienda como un cálculo individual “racional” de costos y beneficios en espacios que permiten transacciones indebidas e ilegales; *c)* un enfoque que, desde la ciencia política y el análisis organizacional, entiende a la corrupción como decisiones en una transacción entre individuos, en donde aprovechan (indebidamente, se insiste) una posición determinada en esa relación o transacción, se incumplen con roles o se violan normas y procesos, y *d)* el enfoque sociológico/antropológico que señala que la corrupción va más allá de las cuestiones morales y las cargas valorativas sobre el acto corrupto en sí mismo para explicar cómo suceden las relaciones sociales.

Más allá de los enfoques revisados en este apartado, el argumento de partida señala que hay ideas, definiciones, enfoques de análisis y explicaciones sobre la

corrupción que no están consensuados, y que al mismo tiempo permitan encontrar formas para asegurar que la corrupción pueda reducirse en un contexto de corrupción sistémica como el mexicano. Por ello, vale la pena comprender qué mecanismo se ha elegido en México para intentar combatir la corrupción: el Sistema Nacional Anticorrupción y su nueva perspectiva en un contexto de gobierno que en su discurso enaltece el combate a la corrupción, pero que en la práctica no deja claro su actuar.

¿Cómo se explica la política anticorrupción en México entre 2012 y 2021 con estos enfoques?

La construcción de la política anticorrupción en México ha virado a la par de los discursos de sus gobernantes en turno, de sus instituciones y, por lo tanto, de los instrumentos de política que se utilizan para conformarla, así como de sus alcances por diseño. Es posible distinguir dos periodos claros donde la política anticorrupción de México ha tomado cause: 2012-2018 y 2018-2021. A continuación, se revisa la política anticorrupción en México desde los enfoques analíticos que hemos planteado previamente, ya que cada uno contribuye a la comprensión de la lógica con que han acontecido los sucesos que enmarcan tanto el discurso sobre la política, como las acciones de políticas que se han puesto en marcha. Las siguientes líneas son una síntesis de los eventos más importantes que provocaron efectos en la política anticorrupción de cada periodo, considerando el discurso (explícito o implícito), la noción de corrupción según el enfoque de análisis y los instrumentos de política pública por los que se optó en cada periodo. El cuadro 2 sintetiza los componentes de esta revisión en sus distintos periodos y enfoques analíticos.

Desde el año 2012, cuando en la agenda pública tomaba fuerza la puesta en marcha de una oficina o fiscalía anticorrupción especializada en el tema, y con más fuerza después de los escándalos de corrupción a los que se enfrentó el titular del gobierno federal, así como múltiples evidencias de corrupción de gobiernos estatales y municipales, la sociedad civil impulsó la creación de varias modificaciones legislativas en materia anticorrupción que se acompañaron de diferentes posicionamientos en el discurso público sobre la rendición de cuentas y la transparencia en las acciones de gobierno. En aquellos años se había dejado de lado la visión de una profesionalización del servicio público como el mecanismo de control de la corrupción política, el clientelismo y el patronazgo, y comenzaron a tomar mayor fuerza las nociones en favor de la rendición de cuentas y la transparencia gubernamental.

CUADRO 2. Política anticorrupción en México 2012-2021, análisis por tipos de enfoque

Enfoque	Periodo					
	2012-2018	2018-2021				
	Económico	Politológico/ organizacional	Sociológico/ antropológico	Económico	Politológico/ organizacional	Sociológico/ antropológico
Elementos básicos del discurso de gobierno	Los servidores públicos deben apostar por la vigilancia entre individuos (instituciones) para evitar actos de corrupción.	Carencia de controles administrativos internos, de fiscalización y de sanciones, falta de transparencia y rendición de cuentas. El servicio público está cooptado por intereses políticos. Fragmentación de las instituciones dedicadas a combatir la corrupción, Problemas para detectar y corregir las prácticas sistémicas de corrupción.	Corrupción cultural. Corrupción arraigada y tradicional.	El modelo económico (neoliberalismo) generó pobreza y desigualdad; estos factores son los causantes de la situación de corrupción del país.	Políticos anteriores eran corruptos. Impunidad y falta de castigo para infractores. Castigos y penas para mandatarios anteriores. Corrupción extendida de gobiernos anteriores convertida en práctica administrativa.	Ética pública desde arriba. Austeridad republicana.
Noción de corrupción aproximada	Patologías (enfermedad) asociadas a la relación "agente-principal". Relación económica de costo-beneficio.	Comportamiento desviado de la posición, de los deberes formales o de las normas para obtener ganancias o ventajas (regularmente ilegítimas o indebidamente para fines privados. Patología burocrática en la que hay violaciones a los procesos, procedimientos, códigos o normas que rigen a la organización.	Transacciones o prácticas de intercambios informales (sin noción clara de la frontera ética, legal o socialmente aceptada) de recursos o ganancias o ventajas (regularmente ilegítimas o indebidamente para fines privados. Patología burocrática en la que hay violaciones a los procesos, procedimientos, códigos o normas que rigen a la organización.	Definición del problema no explícito como un asunto de orden económico, pero el uso de los instrumentos permite entender qué es el combate a las patologías (enfermedades) asociadas a la relación "agente-principal".	Comportamiento desviado de la posición, de los deberes formales o de las normas para obtener ganancias o ventajas (regularmente ilegítimas o indebidamente para fines privados. Patología burocrática en la que hay violaciones a los procesos, procedimientos, códigos o normas que rigen a la organización.	Transacciones o prácticas de intercambios informales (sin noción clara de la frontera ética, legal o socialmente aceptada) de recursos o ganancias o ventajas (regularmente ilegítimas o indebidamente para fines privados. Patología burocrática en la que hay violaciones a los procesos, procedimientos, códigos o normas que rigen a la organización.

CUADRO 2. Política anticorrupción en México 2012-2021, análisis por tipos de enfoque (continuación)

Enfoque	Periodo					
	2012-2018	2018-2021				
	Económico	Politológico/ organizacional	Sociológico/ antropológico	Económico	Politológico/ organizacional	Sociológico/ antropológico
Instrumentos	Sistema de vigilancia con organizaciones traslapadas y funciones específicas.	Sistema Nacional Anticorrupción integrado por múltiples organizaciones en diferentes escalas de gobierno.	públicos, de los cuales alguna de las partes reconoce la obtención de beneficios en diferentes escalas: personal o social.	principal". Relación económica de costo-beneficio.	códigos o normas que rigen a la organización.	públicos, de los cuales alguna de las partes reconoce la obtención de beneficios en diferentes escalas: personal o social.
	Legislación para declaraciones juradas en el servicio público. Reformas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas; a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; a la Ley de Coordinación Fiscal; a la Ley General de Contabilidad Gubernamental; también reformas y adiciones al Código Penal Federal, en materia de combate a la corrupción.	Reformas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas; a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; a la Ley de Coordinación Fiscal; a la Ley General de Contabilidad Gubernamental; también reformas y adiciones al Código Penal Federal, en materia de combate a la corrupción.	No contempla un instrumento dirigido a este enfoque particular. El supuesto es que con la vigilancia traslapada los individuos y sus transacciones no tienen incentivos a romper los acuerdos y las normas.	Reducción presupuestaria. Ley de austeridad republicana. Eliminación de fideicomisos. Aplicación de declaraciones juradas. Padrón de integridad empresarial.	Aumento de penas. Ley de extinción de dominio. Plan Nacional de Combate a la Corrupción y a la impunidad. Publicación de la Política Nacional Anticorrupción. Portal y protocolo para la protección y estímulos de los ciudadanos alertadores	No contempla un instrumento dirigido a este enfoque particular. Aquí se promueve el discurso sobre la honestidad del mandatario, la eliminación del fuero y la revocación de mandato; todos estos instrumentos se apegan a la noción de ética de lo público.

Fuente: Elaboración propia.

El discurso anticorrupción en el periodo de 2012 a 2018 tuvo una noción sobre la corrupción cercana a la de Transparencia Internacional (“uso de recursos públicos para fines privados/personales/o de redes”), la cual ganó en el terreno de la política y logró posicionarse como una solución de políticas públicas: el instrumento propuesto, entre otras reformas administrativas, para aminorar los actos de corrupción se denominó Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). De este modo, el SNA, como mecanismo político, se integró como un experimento atrevido e innovador, sin embargo, su credibilidad dependía en gran medida de su capacidad para mostrar avances rápidos, focalizados y profesionales.

La explicación más común que ofreció el discurso anticorrupción abundaba sobre problemas administrativos ocasionados por la carencia de controles en las organizaciones públicas, la falta de transparencia (a pesar de que ya existía un marco normativo que regulaba la transparencia de las acciones de gobierno) y también de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos en diferentes escalas del gobierno. A su vez, se mencionaba (sobre todo en la sociedad civil) que el servicio público estaba cooptado por intereses políticos y que en cierta medida la corrupción tenía diferentes escalas, pero prevalecía la corrupción sistémica y estructural (Merino, 2018). También se detectó una fragmentación de las instituciones dedicadas a combatir la corrupción, así como poca capacidad institucional para identificar y corregir las prácticas sistemáticas de corrupción. En el fondo, pero sin resaltarse así en el discurso, se hablaba de que la sociedad y especialmente los servidores públicos debían apostar por la vigilancia entre individuos (instituciones) para evitar caer en actos de corrupción en la función pública. Por su parte, el discurso del gobierno se centraba en una discusión sobre la profundidad cultural del fenómeno anticorrupción (Alvarado, 2020) y en el arraigo del problema social e histórico del fenómeno.

Siguiendo la lógica con la que se construía esa política anticorrupción, la noción sobre el fenómeno, en mayor medida, se identificaba de forma casi directa con las definiciones de un enfoque politológico/organizacional; es decir, con comportamientos desviados de la posición pública, de los deberes formales o de las normas, para obtener ganancias o ventajas (regularmente ilegítimas o indebidas) para fines privados. Pero también, en menor medida, se entendía con patologías burocráticas en las que prevalecían las violaciones a los procesos, procedimientos, códigos o normas que rigen a las organizaciones.

El instrumento diseñado fue un gran entramado institucional centrado en el Sistema Nacional Anticorrupción, que se acompañó de otros instrumentos legales como las reformas a la Constitución en su artículo 6º, a la Ley de Transparencia,

la propia Ley General del SNA, a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, a la Ley de Coordinación Fiscal, a la Ley General de Contabilidad Gubernamental; también reformas y adiciones al Código Penal Federal, en materia de combate a la corrupción. Finalmente, reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en materia de control interno, y a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (PGR). Todas estas reformas tuvieron principalmente implicaciones organizacionales, sobre todo en las capacidades necesarias para implementar este mecanismo de coordinación.

El SNA pretendía funcionar con la intervención de diferentes organizaciones gubernamentales (con ciertas capacidades ya generadas) y un comité de participación integrado por miembros de la sociedad civil. La interacción entre ellos debía suceder con la operación de un comité coordinador (responsable de establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes del SNA) presidido por el Comité de Participación Ciudadana (CPC); además, interactúan en el sistema seis organizaciones públicas: la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), un fiscal anticorrupción de la Procuraduría General de la República (PGR) y el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA). Las dimensiones y el funcionamiento del SNA fueron diseñados como un entramado institucional complejo que dependía de la actuación de tres órdenes de gobierno para su operación completa: federal, estatal y municipal.

Como metáfora de un sistema, el diseño del SNA requería la coordinación virtuosa de sus elementos para producir resultados, lo cual fue un factor de riesgo muy alto dadas las condiciones administrativas (y políticas) del país. El hecho de haber promulgado leyes anticorrupción no garantizaba que la coordinación interinstitucional sucediera, ni espontáneamente ni por decreto (Hood, 2010). En esencia, los analistas que emplean el enfoque económico llaman a este tipo de mecanismos sistemas de vigilancia con organizaciones traslapadas y funciones específicas (Ostrom, 1973). Generalmente estos análisis ya habían dado muestras de éxito cuando los dilemas de acción colectiva podían controlar el tamaño del grupo que interactúa y el beneficio común era tan amplio que convenía la autorregulación del sistema. En este caso, también era notable el riesgo de incumplir los acuerdos de vigilancia, a pesar de las penas y castigos asociados con las reformas gubernamentales citadas. Aunado a esto, el SNA nació sin claridad sobre cómo construir

sus capacidades técnicas, organizacionales y de gestión, las cuales le eran críticas para su éxito: capacidades de control interno, auditoría forense e investigación, y análisis criminal. Además de la inexperiencia para desarrollar capacidades de investigación, persecución, tratamiento legal y enjuiciamiento que pudieran reducir velozmente los altos grados de impunidad que sufrían los casos de corrupción.

Ante estos retos, el SNA debía buscar atender tareas concretas que le permitieran diferenciar los instrumentos de un sistema integral ¿qué se necesitaba entonces? Lo primero, era generar las capacidades organizacionales para que el SNA funcionara: las capacidades de un verdadero control interno que no persiguiera a la corrupción como fin, sino que profesional y sistemáticamente creara las condiciones de reducción de riesgos en las organizaciones gubernamentales y sus decisiones y procesos (Arellano *et al.*, 2015). Además, necesitaba capacitar a las personas y darles las condiciones organizacionales para realizar investigación sólida antifraude, anticorrupción. Asimismo, necesitaba integrar las capacidades de auditoría forense, investigación y análisis criminal como elementos sustantivos del sistema. Todo esto para armar los casos, no aislados, de las cadenas criminales y de colusión que instalan las dinámicas de fraude, soborno o desvío de recursos. También, era necesario mejorar la parte judicial, para que pudiera procesar con velocidad y profesionalismo todos los casos denunciados, con el fin de reducir la impunidad que en este tipo de casos ha reinado en el país.

Estas capacidades se requerían en diferentes partes del sistema y en diferentes organizaciones con sus especificidades propias, incluso pensando en las tres escalas de gobierno. Lo anterior ha sido uno de los principales retos que a la fecha se mantiene. La lógica del SNA era que cada elemento hacía su parte para que la interacción generara el resultado esperado: reducir la corrupción efectivamente y de manera pronta. Pero cada parte requería hacer muy bien su papel para que la interacción funcionara. Aun con el pasar de los años y el cambio de gobierno, no queda claro cómo cada parte puede generar las condiciones organizacionales mínimas indispensables para lograrlo, a pesar de que se supone experiencia en diferentes organizaciones para cada uno de los retos que se plantearon en su diseño. Tal vez sea más sensato partir de que la experiencia que se tiene hoy mismo sobre control interno, la investigación antifraude, el análisis e investigación criminal, el procesamiento de casos y el procesamiento ante la justicia es sumamente reducida e insuficiente. Es decir, prácticamente hay que partir de cero para crear estas capacidades organizacionales.

Hacia finales de 2020, la operación e importancia del SNA para combatir la corrupción seguía sin poder integrar al sistema de forma óptima y completa. Por

un lado, seguía pendiente ratificar nombramientos para cubrir a los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y cubrir el nombramiento del Fiscal anticorrupción, el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador ha hablado de la posibilidad de reducir las salas regionales especializadas en la materia adscritas al TFJA para que operen en conjunto con los otros miembros del sistema. Además, los recursos presupuestales para instrumentar la operación del SNA y de sus principales instituciones operarias han sido menores año con año —16 por ciento, equivalente a 1 508 millones de pesos— (Núñez, 2021; Casar, 2021).

Vale la pena resaltar que esta política anticorrupción y sus instrumentos adolecían de características relacionadas con el enfoque sociológico/antropológico. En síntesis, estos instrumentos omitieron la comprensión que este enfoque ofrece para resolver el fenómeno que se ocasiona por las transacciones o las prácticas de intercambios informales (sin noción clara de la frontera ética, legal o socialmente aceptada) de recursos o poderes formalmente asignados a una persona u organización, no exclusivamente públicos, de los cuales alguna de las partes reconoce la obtención de beneficios en diferentes escalas: personal o social. El supuesto detrás del instrumento era que con la vigilancia traslapada los individuos no tendrían incentivos para romper los acuerdos y las normas, pero no necesariamente sucedió así, como se documentó en la primera parte de este análisis. El motivo puede ser que las transacciones de individuos y las relaciones de intercambio son difíciles de revelar, una característica de estas relaciones de intercambio es la banalización del fenómeno, por lo tanto, la normalización de los actos y prácticas que producen la corrupción. El problema es que, a gran escala, esto tiene como consecuencia la corrupción sistémica (Arellano, 2018a, 2018b).

En el periodo 2018-2021 el discurso anticorrupción ha sido una de las principales herramientas que ha utilizado el titular del ejecutivo federal para señalar a la corrupción como uno de los principales problemas del país, incluso como causa de otros problemas de orden económico o social. El gobierno del presidente López Obrador señala con frecuencia que el modelo económico (neoliberalismo) generó las situaciones actuales de pobreza y desigualdad, y que esos factores son los causantes de la situación de corrupción del país (Casar, 2021). Además, desde un enfoque politológico/organizacional se muestra una tendencia a señalar que los políticos de los gobiernos anteriores eran corruptos y, por lo tanto, ocasionaron la situación actual de corrupción; también suele decirse que la impunidad y la falta de castigo para los infractores son una característica de esos gobiernos. Tan solo en el primer año de gobierno la palabra corrupción (y sus derivados) fue

empleada en las comunicaciones diarias y discursos del presidente de México 2 321 veces (con 34 por ciento más que su segunda palabra más empleada: pueblo); hasta el segundo año de gobierno, corrupción fue la segunda palabra más empleada (acumulaba 4 443 menciones, solo debajo de la palabra pueblo).² En el mismo discurso, al menos al inicio del periodo, era común escuchar las propuestas para castigar a los mandatarios anteriores y quitarles sus privilegios económicos (sus pensiones vitalicias). En la misma retórica la corrupción era una extensión de los gobiernos anteriores y se convirtió en una práctica administrativa (DOF, 2019).

La implementación de la política anticorrupción del periodo 2018-2021 se ha caracterizado por impulsar un cúmulo de reformas y acciones de gobierno que, sin dejar de lado el SNA, tampoco le ofrecen posibilidad de generar elementos para demostrar que podría funcionar. A la fecha se han instrumentado los siguientes cambios y reformas con referencia a los tres enfoques que plantea esta revisión.

En torno a los elementos de eficacia y eficiencia que analiza el enfoque económico se han hecho cambios en los presupuestos anuales que asignan reducciones presupuestarias a proyectos que no están en la agenda de este gobierno (con cierta lógica de lograr objetivos y cumplir compromisos planteados en etapas de campaña política) y priorizan aquellos que son simbólicos para el gobierno actual. Se promulgó una ley de austeridad republicana que topa los sueldos de altos funcionarios y promueve en las organizaciones el ejercicio de sus presupuestos originalmente aprobados con apego a los calendarios y partidas aprobadas, se otorgan facultades al ejecutivo para dirigir los “ahorros” a programas prioritarios o a las designaciones que se decidan desde la presidencia de la república. Asimismo, durante octubre de 2020 fue aprobada una iniciativa de reforma que eliminó 109 fideicomisos por un monto de 68 mil 400 millones de pesos con el argumento de que eran instrumentos opacos que generaban un riesgo latente de corrupción y daño a las finanzas públicas (Barrón, 2020). A su vez, uno de los últimos mandatos en las leyes que dieron origen al SNA señalaba la obligación de realizar declaraciones juradas, patrimoniales y de intereses para más de 5 millones de servidores públicos aplicables durante 2020. Por su parte, se creó el padrón de integridad empresarial en agosto de 2019 con la intención de que los privados fueran partícipes de la política anticorrupción: este padrón es un registro que permite a las empresas obtener un certificado de buenas prácticas de integridad corporativa ante el gobierno federal.

² <http://www.spintcp.com/>, infografía 16, 2019: infografía 42, 2020.

En términos del enfoque politológico/organizacional el gobierno del presidente López Obrador ha procurado cuatro herramientas: 1) la Ley Nacional de Extinción de Dominio, que por medio del Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado pretende obtener recursos de los bienes asegurados por actos criminales y de corrupción; 2) el diseño del Plan Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, que en sí mismo expresa la visión de la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Oficina de la Presidencia sobre las causas y acciones para el control de la corrupción y la impunidad administrativa; 3) en 2019 se publicó la Política Nacional Anticorrupción, la cual es un diagnóstico sobre las causas y los efectos de la corrupción, y expresa la noción del SNA y de su comité coordinador en torno a las acciones para combatir el fenómeno en las diferentes instituciones del gobierno federal encargadas de enfrentar la corrupción; finalmente, 4) también en 2019, quizá como otro de los proyectos que se arrastran del modelo y de las leyes del SNA, la Secretaría de la Función Pública puso en marcha un sistema de denuncia anónima que busca facilitar la denuncia de actos de corrupción: el sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción; la idea es que este mecanismo logre promover más y mejor información para la detección e investigación de actos en las organizaciones públicas.

Por último, en torno a los instrumentos asociados con el enfoque de análisis sociológico/antropológico, en el periodo de 2018-2021 el discurso sobre la honestidad del mandatario, la eliminación del fuero para el presidente y la revocación de mandato del titular del ejecutivo, han sido instrumentos que se apegan a la delimitación de una noción de ética de lo público muy particular de este gobierno; sin embargo, durante este periodo de revisión tampoco se han considerado elementos relacionados con la lógica de intercambio que logren una mayor comprensión para limitar o encuadrar procesos como la palanca, el amiguismo o las redes de corrupción del país (Arellano, 2018a, 2018b).

¿Esta intensificación del discurso anticorrupción realmente implicó un cambio en la política anticorrupción que se distinguió en el periodo 2012-2018? El discurso anticorrupción actual sin duda comparte ideas generalizadas, y, en muchos sentidos, sistemas de creencias sociales sobre el deber ser de las acciones contra la corrupción, tiene una carga moral y ética que no parecía destacar antes, los posicionamientos e ideas sobre la corrupción han sido difundidos con intensidad por el gobierno en turno con la intención de crear sentido (probablemente legitimidad) en las personas, pero sobre todo en las organizaciones públicas que operan la política anticorrupción. Sin embargo, las nociones generales sobre el

fenómeno siguen siendo las mismas: problemas de agencia (enfoque económico); patologías burocráticas (enfoque organizacional); y, aunque se posicionó un discurso ético-moral del fenómeno en el discurso, la noción sociológica/antropológica sigue sin ser un referente en las nociones que pueden explicar y generar instrumentos para entender y disminuir los actos corruptos. Por ejemplo, la “austeridad republicana” impulsada en el discurso de este periodo —basada (en parte) en recortes a salarios de altos funcionarios bajo el argumento de eficiencia para combatir la corrupción y eliminar los privilegios de altos funcionarios— “supone que el gasto ahorrado será reorientado para gasto de políticas sociales. No obstante, [...] no se consideran elementos fundamentales como los efectos de los recortes en el funcionamiento de las operaciones de las organizaciones públicas, o bien, cómo afectan esos recortes a la provisión de servicios públicos” (Rojas, 2021: 4).

Por la extensión de este texto es difícil relatar el total de contradicciones y acciones o sistemas incompletos y prácticas organizacionales aventuradas o destinadas a desaparecer que se han señalado de la política anticorrupción del periodo 2018-2021 (véase, por ejemplo, MCCI, 2021; Barrón, 2020). Sin embargo, la dominica discurso-reforma-efecto neto que señalan Rojas (2021) y Arellano (2010) se repite en cada uno de los “cambios” propuestos. El discurso del gobierno posiciona ideas, se impulsan reformas con cierto sentido de eficiencia que apoyan el combate a la corrupción, pero sus efectos e implicaciones sobre las organizaciones públicas, en muchos casos, es avasallador de los valores públicos, las prácticas, los presupuestos, y las prácticas y capacidades organizacionales anteriormente generadas.

CONCLUSIONES

La corrupción es un concepto que tiene muchos significados, se entiende de diferentes maneras y se atiende de igual forma, de múltiples modos. Generalmente, la noción de la corrupción ha sido mostrada al mundo como un mal que debe erradicarse en las naciones, para ello se ha conformado un discurso que busca combatir un fenómeno que no es único y que se comprende de diferente forma en cualquier latitud del planeta. Aun así, la corrupción ha sido expuesta como una idea general; sin embargo, este texto mostró que la corrupción no es solo una idea general de un fenómeno; la corrupción se puede entender desde distintos enfoques de las ciencias sociales, se puede explicar en diferentes escalas y niveles de alcance con diferentes herramientas y métodos en las ciencias sociales. Aquí se expuso que la corrupción es asimilada por lo menos desde tres enfoques analíticos: el económico, el politológico/organizacional y el sociológico/antropológico.

gico, y se mostró que cuando se habla de corrupción y los instrumentos para combatirla hay que ser cautelosos.

En México, durante 2012-2018, se impulsó un mecanismo en forma de red, innovador y arriesgado, que pretendió combatir algunas formas de corrupción: el Sistema Nacional Anticorrupción. En la práctica, el SNA buscó reducir la corrupción, pero su diseño estuvo más enfocado en controlar la corrupción que sucede en el entorno administrativo-burocrático, en la administración pública —lo cual puede ser resultado de la inducción al error que el mismo concepto corrupción genera— porque no se considera que las organizaciones que la conforman carecen de capacidades organizacionales necesarias para enfrentar el fenómeno. Más aún, no contemplan la heterogeneidad que cada acto o práctica corrupta mantiene en sus supuestos y realidades, no es lo mismo combatir un soborno, que un conflicto de interés, que la extorsión o el desvío de recursos, todos son realidades diferentes que el SNA debe aprender a gestionar de manera organizacional. El SNA, actualmente, está enfrentando un aislamiento político por la potencia que tienen otros instrumentos discursivos y reformas impulsadas desde 2018 por el gobierno actual. Así, ahora no son prioritarias la creación de capacidades organizacionales ni la operación del SNA, que en su momento fueron tan preocupantes para garantizar los resultados esperados del sistema.

A partir de 2018 los esfuerzos por posicionar un discurso “más ético o moral” del tratamiento al fenómeno de la corrupción han logrado potencializarse de manera importante en torno a sus consecuencias; no obstante, la implementación de las reformas impulsadas —a la Brunsson (2009)— a lo largo de los últimos tres años adolecen todavía de evidencias sobre los logros que puede alcanzar cada instrumento de políticas que se han diseñado o empleado en este periodo. Las políticas anticorrupción de gobiernos anteriores (el SNA y sus reformas legales) son instrumentos que se usan con poca frecuencia actualmente y que, a pesar de que se han llegado a usar en este periodo, se plantean dudas sobre su eficacia para aminorar el fenómeno de la corrupción. La noción que se configura de ética pública no alcanza a permear las relaciones de intercambio que suceden desde la comprensión antropológica de la corrupción.

Los sobornos, los fraudes, la colusión, el conflicto de interés, la extorsión, el abuso de autoridad no son solo eventos discretos que puedan ser tratados individualmente como casos específicos. Es posible esperar todo lo contrario: cada soborno, fraude, colusión o desvío de fondos forma parte de una cadena de otros actos, muchos de ellos organizados efectivamente, con eficiencia (tanta, que se mantiene, se reproduce en el tiempo, se adapta, se perfecciona y se normaliza).

Como hemos visto en este artículo, todas estas prácticas sociales, actos indebidos, delitos o cualquiera que sea la denominación en el enfoque de análisis elegido, plantean un reto mayor: identificar el tipo de corrupción de la que hablamos cuando instrumentamos cualquier mecanismo que busque controlarla. Es decir, a pesar del entramado organizacional que hemos descrito, resulta igual de importante saber que el SNA o las reformas recientes pueden tener éxito, aun sin saber en qué medida, para confrontar la corrupción, pero debe tenerse claro que la heterogeneidad en la noción del concepto corrupción, las definiciones, los enfoques analíticos que sustentan las decisiones de política pública al respecto y las capacidades tienen que considerar que la corrupción induce al error.

En estas circunstancias, detectar dichos actos, investigarlos profesionalmente, documentarlos de forma adecuada, y luego perseguirlos y acusarlos efectivamente, implica un reto organizacional mayúsculo. Se requieren personas altamente capacitadas en diversas técnicas sofisticadas. Se requiere tiempo, recursos financieros y humanos, inteligencia y experiencia. Todo esto es escaso en estos momentos en México. Por lo tanto, parece que la operación del SNA (si es que logra sobrevivir) y la implementación de las reformas impulsadas desde 2018 no solo deben buscar combatir actos administrativos, como hemos desarrollado en este artículo, la definición del fenómeno y el enfoque de explicación son fundamentales para contener algunos de los comportamientos corruptos, pero de ninguna forma golpean todas las aristas que construyen a la corrupción.

En ese sentido, a las políticas sobre corrupción no debe bastarle con evidenciar que la corrupción en México es sistémica, eso ya se puede percibir con las mediciones internacionales, los casos periodísticos y legales que muestran que México tiene severos problemas de corrupción (Morris, 2018: 132). Por lo que, ya sea el SNA o la noción sobre un gobierno impoluto de corrupción, desde sus construcciones, sus diseños e instrumentos, parecen estar limitados para reducir la corrupción porque en esencia se dirigen a combatir la corrupción en el ámbito de las prácticas de los servidores públicos (como lo señala la retórica de la industria anticorrupción), incluso considera que los privados no deben promover actos de corrupción (sancionándolos). Pero, queda claro que la corrupción administrativa es apenas una de las aristas que sostienen un problema mayor.

Para finalizar, este texto mostró que hay prácticas políticas que sostienen al régimen político mexicano (como el clientelismo y el sistema de botín, que no detallamos aquí), prácticas económicas y conductas sociales arraigadas que no se están considerando en la operación del SNA. La cuestión sigue siendo cómo cambiar todo esto, desnormalizar la corrupción requerirá de mucho tiempo, pacien-

cia, aprendizaje y experimentación legal, organizacional y política que por sí mismo el SNA o la política anticorrupción más actual podrían ofrecer, pero que ahora se vislumbra en un plazo no tan corto. ☒

REFERENCIAS

- ACFE (Asociación de Examinadores de Fraude Certificados) (2018), *Árbol del Fraude*, disponible en <https://bit.ly/2ObOFLa> [fecha de consulta: 7 de mayo de 2021].
- Alvarado, A. (2020), *La transformación del discurso sobre la corrupción*, disponible en: <https://bit.ly/3xVMT8c> [fecha de consulta: 1 de mayo de 2021].
- Anand, V., B.E. Ashforth y M. Joshi (2004), “Business as Usual: The Acceptance and Perpetuation of Corruption in Organizations”, *Academy of Management Executive*, 18(2), pp. 39-53.
- Arellano, D. (2010) “Reformas administrativas y cambio organizacional: Hacia el ‘efecto neto’”, *Revista Mexicana de Sociología*, 72(2), DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/iis.01882503p.2010.002.17805>.
- Arellano, D. (2012), *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, Ciudad de México, CIDE.
- Arellano, D. (2017), “Corrupción como proceso organizacional: Comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción”, *Contaduría y Administración*, 62(3), pp. 810-826.
- Arellano, D. (2018a), “‘En México, la vida es una consecución de palancas’. Escapando del monstruo burocrático kafkiano: Palancas y corrupción”, mimeo.
- Arellano, D. (2018b), *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, 2a. ed., Ciudad de México, CIDE.
- Arellano, D.J. Hernández y W. Lepore (2015), “Corrupción sistémica: Límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina”, *Reforma y Democracia*, 61, pp. 75-106.
- Arellano, D. y J. Hernández (2016), *Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: Sus retos*, Ciudad de México, Auditoría Superior de la Federación.
- Arellano, D. y L.J. Trejo (2017), “De la corrupción de individuos a la corrupción sistémica: Las aportaciones de la antropología y sus lecciones organizacionales”, en J.C. Olvera y L. Contreras (coords.), *Administración pública y sociedad: Una necesaria relación de proximidad*, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aroca, R. (2009), *Corrupción, elites, democracia y valores*, disponible en: <https://bit.ly/2PMDRnj> [fecha de consulta: 7 de mayo de 2021].
- Barrón, A. (2020), *¿Qué se pierde con la extinción de los fideicomisos públicos?* disponible en: <https://bit.ly/2QXbfhq> [fecha de consulta: 1 de mayo de 2021].

- Blundo, G. y J. Olivier de Sardan (2001a), “La corruption quotidienne en Afrique de l’Ouest”, *Politique Africaine*, 83, pp. 8-37.
- Blundo, G. y J. Olivier de Sardan (2001b), “Sémiologie populaire de la corruption”, *Politique Africaine*, 83, pp. 98-114.
- Bukanosky, M. (2006), “The Hollowness of Anti-Corruption Discourse”, *Review of International Political Economy*, 13(2), pp. 181-209.
- Brunsson, N. (2009), *Reform as Routine: Organizational Change and Stability in the Modern World*, Oxford, Oxford University Press.
- Carbonell, M. (2010), “Corrupción judicial e impunidad: El caso de México”, en R. Méndez-Silva (2010), *Lo que todos sabemos de corrupción y algo más*, Ciudad de México, UNAM-III, pp. 1-9.
- Casar, M.A. (2021), *Mucho discurso para tan poca realidad*, disponible en: <https://bit.ly/3nYs73j> [fecha de consulta: 1 de mayo 2021].
- Del Castillo, A. (2001), “El soborno: Marco conceptual para su análisis”, *Gestión y Política Pública*, X(2), pp. 275-307.
- Diario Oficial de la Federación (2019), Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, 12 de julio, Ciudad de México, disponible en: <https://bit.ly/30923Xv> [fecha de consulta: 1 de mayo de 2020].
- Diego, O. (2009), *Ética para corruptos: Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*, Bilbao, Desclée de Brower.
- Ditton, J. (1977), “Learning to ‘Fiddle’ Costumers: An Essay on the Organized Production of Part Time Theft”, *Sociology of Work and Occupations*, 4(4), pp. 427-450.
- Durkheim, É. (1987), *La división del trabajo social*, Madrid, Akal.
- Dzhumashev, R. (2014), “Corruption and Growth: The Role of Governance, Public Spending and Economic Development”, *Economic Modelling*, 37, pp. 202-215.
- Gupta, A. (1995), “Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State”, *American Ethnologist*, 22(2), pp. 375-402.
- Haller, D. y C. Shore (2005), *Anthropological Perspectives*, Londres, Pluto Press.
- Heidenheimer, A.J. (1989), “Terms, Concepts and Definitions: An Introduction”, en A.J. Heidenheimer, M. Johnston y V.T. Le Vine (eds.), *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, Transaction Books.
- Heidenheimer, A.J., M. Johnston y V.T. Le Vine (eds.) (1989), *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, Transaction Books.
- Hood, C. (2010), *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-preservation in Government*, Princeton, Princeton University Press.
- Huntington, S.P. (1968/2006), *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- Instituto Mexicano de la Competitividad (2016), *La ruta de la implementación del Sistema*

- Nacional Anticorrupción*, disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/09/2016-SNA-Documento_Completo.pdf [fecha de consulta: 7 de mayo de 2021].
- Jancsics, D. (2014), “A Friend Gave Me a Phone Number”–Brokerage in Low-level Corruption”, *International Journal of Law, Crime and Justice*, XX, pp. 1-20.
- Kennedy, D. (1999), “The International Anti-Corruption Campaign”, *Connecticut Journal of International Law*, 14, pp. 455-465.
- Klitgaard R. (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press.
- Krasner, S.D. (1983), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press.
- Ledeneva, A. (1996), “Blat Exchange: Between Gift and Commodity”, *Cambridge Anthropology*, 19(3), pp. 43-66.
- Ledeneva, A. (2011), “Open Secrets and Knowing Smiles”, *East European Politics and Societies*, 25(4), pp. 720-736.
- Ledeneva, A. (1988), *Russia's Economy of Favors: Blat, Networking and Informal Exchange*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lomnitz, C. (1996), “Ritual, rumor y corrupción en la formación del espacio nacional en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, 58(2), pp. 21-51.
- Lange, D. (2008), “A Multidimensional Conceptualization of Organizational Corruption Control”, *Academy of Management Review*, 33(3), pp. 710-729.
- Luo, Y., Y. Huang y S. Wang (2011), “Guanxi and Organizational Performance: A Meta-Analysis”, *Management and Organization Review*, 8(1), pp. 139-172.
- Martin, K., J. Johnson y J. Cullen (2009), “Organizational Change, Normative Control Deinstitutionalization, and Corruption”, *Business Ethics Quarterly*, 19(1), pp. 105-130.
- Mauss, M. (2002), *The Gift: The Form and Reason for Exchange in Archaic Societies*, Londres, Routledge.
- Merino, M. (2018), *Opacidad y corrupción: Las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Merton, R. (1968), *Social Theory and Social Structure*, Nueva York, The Three Press.
- Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) (2021), *El combate a la corrupción durante los primeros dos años de AMLO*, disponible en: <https://bit.ly/3txO3TQ> [fecha de consulta: 1 de mayo de 2021].
- Moen, A. (2010), “Why Does Corruption Persist in Democracies?” *Social Media News and Discussion Forum*, disponible en: <https://bit.ly/2NPFdA7> [fecha de consulta: 7 de mayo de 2021].
- Morris, S. (2018), “Corruption in Mexico: Continuity Amid Change”, en Warf, B. (ed.), *Handbook on the Geographies of Corruption*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 132-150.

- Noonan, J. (1984), *Bribes*, Nueva York, Macmillan.
- Nye, J. (1967), "Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis", *American Political Science Review*, 61(2), pp. 417-427.
- Núñez, L. (2021), "Entre el honor y el dinero, lo segundo es lo primero", Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, disponible en: <https://bit.ly/3xZq4kb> [fecha de consulta: 1 de mayo de 2021].
- Olive, J. (2014), "Reflecting on the Tensions Between Emic and Etic Perspectives in Life History Research: Lessons Learned", *Qualitative Social Research*, 15(2), 13.
- Olivier de Sardan, J. (1999), "A Moral Economy of Corruption in Africa?" *The Journal of Modern African Studies*, 37(1), pp. 25-52.
- Ostrom, V. (1973), *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press.
- Philp M. (1997), "Defining Political Corruption", *Political Studies*, 45, pp. 436-462.
- Reyes, J. (2015), *La cultura de la corrupción en el sector público: Ambiente y condiciones en el gobierno municipal de Aguascalientes*, Aguascalientes, Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Rojas, G. (2021), "El discurso del cambio para no cambiar", Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, disponible en: <https://bit.ly/3bdnJbs> [fecha de consulta: 1 de mayo de 2021].
- Rose-Ackerman, S. (1978), *Corruption: A Study in Political Economy*, Nueva York, Academic Press.
- Rose-Ackerman, S. (2006), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Cheltenham y Northampton, Edward Elgar.
- Rothstein, B. (2007), *Anti-Corruption—A Big Bang Theory*, Göteborg, QoG Working Paper Series.
- Sampson, S. (2010), "The Anti-corruption Industry: From Movement to Institution", *Global Crime*, 11(2), pp. 261-278, doi: 10.1080/17440571003669258.
- Scott, J.C. (1969), "The Analysis of Corruption in Developing Nations", *Comparative Studies in Society and History*, 11(3), pp. 315-341.
- SESNA (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción) (2018), *Diagnóstico sobre el grado de armonización de las constituciones locales respecto de la reforma constitucional federal en materia de combate a la corrupción*, disponible en: https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2019/08/184.dgv_.diagnostico_constituciones_locales_sna.pdf [fecha de consulta: 10 de agosto de 2021].
- SFP (Secretaría de la Función Pública) (2016), Sistema Nacional Anticorrupción, Ciudad de México, SFP, disponible en: <https://bit.ly/2uZqDdJ> [fecha de consulta: 7 de mayo de 2021].
- SFP (Secretaría de la Función Pública) (2018), *Encabezan SFP y ASF Primera Reunión 2018*

- del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización*, Ciudad de México, SFP, disponible en: <https://bit.ly/2NXK2aV> [fecha de consulta: 7 de mayo de 2021].
- Seker, M. y S. Yang (2014), "Bribery Solicitations and Firm Performance in the Latin America and Caribbean Region", *Journal of Comparative Economics*, 42(1), pp. 246-264.
- Simon, H. (1976), *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, tercera edición, Nueva York, The Free Press.
- Simon, H., V. Thompson y D. Smithburg (1950), *Public Administration*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- Simon, H., V. Thompson y D. Smithburg (2010), *Public Administration*, Nueva York, Transaction Publishers.
- Tapia, E. y Zalpa, G. (2011), "La corrupción a la luz de los dichos y refranes", *Relaciones: Estudios de Historia y Sociedad*, 32(126), pp. 21-65.
- Taller de Comunicación Política Spin (2019), Infografía 16 sobre conferencias matutinas del presidente Andrés Manuel López Obrador.
- Taller de Comunicación Política Spin (2020), Infografía 42 sobre conferencias matutinas del presidente Andrés Manuel López Obrador.
- Torsello, D. (2011), "The Ethnography of Corruption: Research Themes in Political Anthropology", University of Gothenburg, QoG Working Paper Series 2011: 2.
- Torsello, D. (2014), *Corruption as Social Exchange: The View from Anthropology*, Bérghamo, Universidad de Bérghamo.
- Torsello, D. y V. Venard (2016), "The Anthropology of Corruption", *Journal of Management Inquiry*, 25(1), pp. 34-54.
- Transparencia Internacional (2009), *The Anti-Corruption Plain Language Guide*, disponible en: <https://bit.ly/2zpokC8> [fecha de consulta: 7 de mayo de 2021].
- Transparencia Internacional (2015), *Reporte de impacto*, disponible en: <https://www.transparency.org/en/our-impact#> [fecha de consulta: 10 de agosto de 2021].
- United States Department of Justice Criminal Division (1977), *Foreign Corrupt Practices Act*. U.S. Department of Justice U.S. Securities and Exchange Commission, disponible en: <https://bit.ly/3jMDZDE> [fecha de consulta: siete de mayo de 2021].
- Wedel, J.R. (2012), "Rethinking Corruption in an Age of Ambiguity", *The Annual Review of Law and Social Science*, 8, pp. 453-498.
- Wedel, J.R. (2014), *Unaccountable: How Elite Power Brokers Corrupt Our Finances, Freedom, and Security*, Nueva York, Pegasus Books.
- World Bank (1997), *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*, Washington, D.C., World Bank PREM.
- Yang, M. (1994), *Gifts, Favors and Banquets: The Art of Social Relationships*, Ithaca, Cornell University Press.

- Zalpa, G., E. Tapia y J. Reyes (2014), “‘El que a buen árbol se arrima...’ Intercambio de favores y corrupción”, *Cultura y Representaciones Sociales*, 9(17), pp. 149-176.
- Zapatero, V. (2007), *La corrupción*, Ciudad de México, Ediciones Coyoacán.

Luis Jair Trejo Alonso actualmente es coordinador de Planeación y Evaluación Institucional en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México (Flacso México). Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), licenciado en Economía y especialista en Econometría Aplicada por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha sido profesor investigador asociado en el CIDE. Sus temas de investigación son el análisis de políticas públicas, análisis de la corrupción y política educativa, sobre los que se desprenden publicaciones con universidades nacionales y la participación en la Global Informality Project de la University Collage of London donde, en colaboración con David Arellano Gault, propuso la definición de la práctica conocida en México como “Palanca”. Finalmente, ha participado en diversos cursos de Economía, Negociación, Políticas Públicas y Liderazgo tanto en instituciones nacionales como en el campus de Austin de la Universidad de Texas.

Implementación de sistemas de integridad como estrategia de control de la corrupción en el Gobierno Central de Chile

Implementing Systems of Integrity to Curb Corruption in the Chilean Central Government

Cristian Pliscoff Varas y Nicolás Lagos Machuca*

Resumen: Los gobiernos han desplegado diferentes estrategias para controlar la corrupción y reforzar los marcos éticos de las y los funcionarios públicos. Tradicionalmente se ha seguido un enfoque normativo o de la obediencia, que resalta la relevancia de las normas para evitar conductas reñidas con la ética. El gobierno chileno, luego de una importante crisis de corrupción, decidió implementar un enfoque diferente, donde se busca enfrentar esta temática a partir de un enfoque de integridad centrado en los valores de la función pública. El objetivo de este artículo es estudiar cómo se ha puesto en marcha esta estrategia, a través de un análisis cuantitativo y cualitativo, que nos lleva a presentar diferentes modos de implementación de sistemas de integridad. El artículo finaliza con reflexiones que pudiesen ser de utilidad tanto en Chile como en América Latina, para una mejor implementación de estas estrategias de prevención de la corrupción.

Palabras clave: administración pública, corrupción, integridad, ética, Chile.

Abstract: Governments have deployed different strategies for controlling corruption and to reinforce the ethical frameworks of public employees. Traditionally, a normative or “obedience” approach has been adopted, which highlights the importance of regulations to avoid unethical behaviors. The Chilean government, after an important corruption crisis, decided to implement a different approach, where the objective is to address this problem by an integrity approach centered on the values of public service. The purpose of this paper is to study how this strategy has unfolded, through a quantitative and qualitative analysis, which allows us to present different models of implementation of integrity systems. The article fi-

* **Cristian Pliscoff Varas** es profesor-investigador de la Universidad de Chile, Santa Lucía 240, Santiago, Chile. Tel: +56229 771 505. Correo-e: cpliscof@iap.uchile.cl. ORCID: 0000-0002-6918-4587. **Nicolás Lagos Machuca** es investigador independiente. Tel: +569 9086 3252. Correo-e: nmlagos@gmail.com. ORCID: 0000-0001-9140-1958.

Artículo recibido el 1 de octubre de 2020 y aceptado para su publicación el 26 de marzo de 2021.

nalizes with ideas and thoughts that could be useful, both for Chile and Latin America, for a better implementation of strategies for curbing corruption.

Keywords: public administration, corruption, integrity, ethics, Chile.

INTRODUCCIÓN

En abril de 2015, el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Intereses, el Tráfico de Influencias y la Corrupción entregó a la entonces presidenta de Chile, Michelle Bachelet, un informe con más de 200 propuestas que tenían por objetivo fortalecer la probidad y la transparencia en el sector público y privado. Esta Comisión fue instalada para salir de una importante crisis institucional, donde se hacía evidente la existencia de malas prácticas en el sector público chileno (Lagos, 2019; Pliscoff, 2017; Silva, 2016). Dentro de las propuestas, se incluyó la necesidad de implementar sistemas de integridad para el sector público, cuestión que fue incorporada en la “Agenda de Probidad y Transparencia” que el gobierno de la presidenta intentó implementar durante su mandato (2014-2018). Como parte de ese esfuerzo, y luego de un trabajo de dos años, se anunció que 256 instituciones del sector público contaban con códigos de ética elaborados a través de una metodología participativa y bajo lineamientos centralizados emanados de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), los cuales eran la piedra fundamental de los sistemas de integridad que debían implementarse con posterioridad.

Esta acción viene, de alguna manera, a quebrar con la tendencia de los gobiernos chilenos, y de gran parte de América Latina que, ante una crisis de corrupción, reaccionan solamente con cambios legales. Por el contrario, este esfuerzo se puede concebir como una acción concreta que va más allá de lo meramente legal, y se orienta a reforzar los marcos éticos de las y los funcionarios públicos. Al pedirle a los servicios públicos y ministerios de la administración central del Estado que desarrollaran los códigos de ética, se iniciaba un proceso tendiente a crear sistemas de integridad como herramientas efectivas para el control de la corrupción y refuerzo de los marcos éticos. A dos años de implementación de este proceso, nos parece pertinente analizar cómo este se ha llevado a cabo, ya que resulta particularmente relevante verificar si la estrategia adoptada, del tipo “top-down”, ha permitido instalar estos sistemas de integridad en las organizaciones públicas chilenas. Este estudio viene a aportar a la literatura sobre implementación de sistemas de integridad en organizaciones públicas, entregando aprendizajes para otros países de la región interesados en pasar de una lucha contra la corrupción basada en la obediencia a una basada en la integridad.

PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE CORRUPCIÓN E INTEGRIDAD

Aunque durante muchos años la corrupción fue sinónimo exclusivamente de soborno, en la actualidad existe un consenso sobre la necesidad de contar con una conceptualización más amplia que permita incorporar y medir las distintas formas en que este fenómeno se presenta (Andersson, 2017). Si bien la comprensión de la corrupción, entendida como el “abuso del poder encomendado para beneficio privado”, de Transparencia Internacional (2020) es una definición ampliamente aceptada, es al mismo tiempo objeto de múltiples críticas al presentar una visión principalmente economicista de la corrupción que no considera elementos éticos, políticos y sociales (Andersson y Heywood, 2009; Heywood *et al.*, 2017). En esta línea, Sandoval Ballesteros (2016) recalca la importancia de ver a la corrupción como un constructo general complejo con alcances sociales, institucionales y políticos. Por eso, este estudio se enfocará en una visión más amplia de este fenómeno en que, siguiendo a Andersson y Anechiarico (2019), se considera corrupción no solo como aquellos actos en beneficio propio, sino que también aquellas acciones que afectan los valores de la buena administración.

Esta línea teórica permite comprender que la ausencia de inobservancias éticas no es en sí misma una situación ideal para los gobiernos, sino que para combatir la corrupción efectivamente es necesario promover que funcionarias y funcionarios públicos se comprometan proactivamente a actuar con integridad. Es por esto que entendemos que la integridad en el sector público se ha transformado en un objetivo por alcanzar.

Este vocablo se puede utilizar de muchas maneras y sentidos. Huberts (2018) distingue ocho perspectivas para comprender este concepto, las que apuntan a definir la integridad como “la cualidad de actuar en concordancia y armonía con valores, normas y reglas de aceptación general” (p. 3). En este artículo, entendemos por integridad a “una virtud que garantiza que las acciones se basan en un marco de principios internamente consistente” (Villoria, 2014). De este modo, es posible comprender que el concepto de integridad se incorpora al ejercicio de lo público como una manera de superar los enfoques meramente deontológicos o normativos que los conceptos ética y probidad implican (Lagos y Pliscoff, 2020).

Para alcanzar niveles crecientes de integridad entre las y los funcionarios públicos, se ha optado por diferentes intervenciones e instrumentos, en lo que la literatura llama la “gestión de la ética” (*ethics management*) (Menzel, 2001). Dentro de los medios más utilizados para instalar la integridad en las organizaciones públicas, encontramos los códigos de ética, el liderazgo ético, las capacitaciones en

ética, entre otros recursos. Los códigos de ética son instrumentos de gestión que permiten alinear el comportamiento de los miembros de una organización a los valores propios de la institución, donde se combinan elementos conductuales específicos, pero también reflexiones de valores y principios, orientados a la acción (Gilman, 2005). Así, promueven que las instituciones eleven el estándar ético de sus miembros y prevengan el surgimiento de casos de corrupción. Este enfoque es consistente con la visión de la corrupción como un fenómeno organizacional como bien señala Arellano-Gault (2017), ya que los instrumentos que se despliegan para enfrentar el fenómeno de la corrupción, y por ende reforzar la integridad, son esencialmente colectivos, entendiendo que la existencia de una falta a esta no es un tema solamente individual sino también de la organización.

Entendemos por sistemas de integridad al conjunto de instrumentos internos de control ético, tales como códigos de ética, capacitaciones en ética y probidad, liderazgo ético, entre otros, junto a controles externos tales como los efectuados por organismos independientes y la ciudadanía (Huberts y van Montfort, 2020b). Destacada evidencia teórica (Bautista, 2015; Huberts y Hoekstra, 2016; Jiménez, 2017) y múltiples organizaciones internacionales (INTOSAI, 2016; OCDE, 2020; PNUD, 2017) han enfatizado que la eficacia de este modo de control y reforzamiento ético está determinado por la implementación de una serie de elementos institucionales —bajo la figura de un sistema de integridad— que permita dar coherencia y sostenibilidad a los lineamientos anticorrupción a nivel nacional, local u organizacional.

Los sistemas de integridad buscan superar los temas de corrupción e incorporan prácticas que, pudiendo no ser estrictamente “corruptas”, contravienen valores esenciales de la vida en sociedad. Si entendemos por corrupción el uso de un cargo en beneficio propio y en desmedro del bien común (Rose-Ackerman y Palifka, 2016), debemos reconocer que algunas prácticas como el maltrato laboral, la discriminación, o el uso o mal uso de información, no caben dentro de esas categorías. Al asumir la perspectiva de la integridad, ese tipo de prácticas también son vistas como conductas impropias y respecto de las cuales hay que actuar, ya sea tratando de evitarlas o sancionándolas. Huberts y van Montfort (2020a: 453) entregan un listado de prácticas que contravienen la integridad, tales como recibir sobornos, los favoritismos (tales como nepotismos o patronazgo), fraude y robo de recursos, conflictos de intereses, tanto producto de la recepción de regalos como actividades paralelas, el uso impropio de la autoridad, el uso y mal uso de información, dilapidar recursos públicos, trato indecente de las o los colegas, y el comportamiento inadecuado en la vida privada. Como vemos, este listado

combina prácticas de corrupción evidentes con otras que no necesariamente lo son, pero que evidencian un mal comportamiento ético de las o los funcionarios. A esta enumeración podríamos sumar el extenso listado de prácticas de “maladministración” (Caiden, 1991), donde se pueden evidenciar acciones, dentro de las organizaciones públicas, que expresan falta de integridad por parte de los involucrados.

La instalación de sistemas de integridad viene a enfrentar el tema de la lucha contra la corrupción desde una perspectiva diferente a la meramente legal. En la literatura, al primer enfoque se le denomina de la “integridad (*integrity*)” o *high road* (Rohr, 1989). Algunos autores hablan de este enfoque también como de “valores”, toda vez que busca estimular la reflexión valórica para estimular conductas íntegras (Paine, 1994). Por el contrario, la estrategia tendiente a relevar el componente legal o normativo se llama de la “obediencia (*compliance*)” o *low road*. Nos parece que en el caso particular chileno, la instalación de los sistemas de integridad, partiendo con los códigos de ética, responde más a la lógica de la integridad, puesto que, como señala Maesschalck (2004), esta estrategia se centra en los controles internos de las y los funcionarios apoyando el proceso de reflexión moral ante situaciones de dilemas éticos. El tipo de código de ética elaborado e implementado en Chile de manera participativa incorpora un enfoque práctico orientado a la reflexión valórica, y se relaciona con otros elementos de gestión de la ética como el involucramiento de los miembros de la organización, capacitaciones sobre dilemas éticos, talleres de socialización sobre la relevancia de la integridad, etc. El sistema de integridad organizacional como un todo combina elementos de integridad con los de obediencia, siendo consistentes con las tendencias globales sobre la materia (Maesschalck y Bertók, 2009).

Respecto de la arquitectura de los sistemas de integridad, se puede señalar que son tres los modos más conocidos de diseño de estas formas de intervención: los sistemas nacionales de integridad (national integrity systems), los sistemas locales de integridad (local integrity systems) y los sistemas a nivel de organizaciones públicas. En el primer caso, fue Pope (1996) quien en un trabajo para Transparencia Internacional presentó y desarrolló el concepto. Este tipo de sistemas de integridad se plantean como mecanismos comprehensivos de intervenciones y controles a nivel país para lograr el control de la corrupción y el reforzamiento ético de las y los funcionarios. Ejemplos de estos sistemas de integridad son los del Reino Unido (Home Office, 2018) y Finlandia (Anti-Corruption.fi, 2021) en Europa, y en América Latina el Sistema Anticorrupción de México (SNA, 2021) y el de Brasil (ENCCLA, 2021). El segundo tipo de diseño de sistemas de integridad

es el de los sistemas a nivel local o sistemas locales de integridad. En este caso, se diseñan los mismos componentes de todo sistema de integridad, pero el ámbito de acción es el local (Huberts *et al.*, 2008; Macaulay *et al.*, 2014). Finalmente, existen los sistemas de integridad de las organizaciones públicas, que buscan instalar, a través de una estrategia sistémica, componentes que aseguren un marco de integridad para las instituciones públicas (Maesschalck y Bertók, 2009). En cada país podrán convivir estos tipos de sistemas, con mayor o menor nivel de coordinación o formalidad.

Otro elemento relevante del diseño de los sistemas de integridad guarda relación con el objeto de control. A este respecto, los sistemas de integridad ofrecen dos tipos de sujetos de control dominantes. Por un lado, existen sistemas de integridad que buscan controlar a la clase política, en particular a las autoridades electas políticamente, mientras existen otros sistemas que se preocupan del control de las y los funcionarios públicos o del sistema local en general. En el análisis de Quesada *et al.* (2013) se muestra en particular cómo se aplicó el sistema local de integridad en las ciudades españolas, donde, a pesar de estar en funcionamiento, se permitió que ocurrieran importantes casos de corrupción. Como fue bien documentado en un estudio comparado de siete ciudades (Huberts *et al.*, 2008), existen elementos culturales y particulares que llevan al diseño de distintos tipos de sistemas locales de integridad, lo que se expresa en modelos más centrados en agencias autónomas o en sendos códigos de conducta, mostrando resultados disímiles.

Sistemas de integridad organizacionales

En general, las formas en que se implementan los sistemas de integridad difieren mucho entre los países, particularmente por las orientaciones e intenciones que hacen necesario este tipo de intervención. Si bien la literatura no es muy abundante en relación con la forma de implementar este tipo de sistemas, ya sea *top-down* o *bottom-up*, con apoyo de agencias internacionales o no, o alguna otra forma, existen importantes trabajos respecto a los elementos que debe tener esa implementación para que los sistemas de integridad cumplan su efecto.

En el caso de los sistemas de integridad organizacionales, existen cuatro elementos que deben tomarse en cuenta para que la implementación del sistema tenga éxito. Como se presenta en Maesschalck y Bertók (2009: 27), un sistema de integridad en las organizaciones debe cumplir las siguientes funciones: determinar y definir lo que se entiende por integridad, guiar hacia la integridad, monitorear la integridad y, finalmente, aplicar sanciones en caso de que el sistema no

CUADRO 1. Funciones de los sistemas de integridad organizacional y sus respectivos instrumentos o componentes

<i>Funciones</i>	<i>Determinar y definir lo que se entiende por integridad</i>	<i>Guiar hacia la integridad</i>	<i>Monitorear la integridad</i>	<i>Aplicar sanciones en caso de que el sistema no se cumpla</i>
Instrumentos o componentes del sistema de integridad organizacional*	Análisis de riesgos, código de conducta, política de conflictos de interés, política de regalos, arreglos postempleo, medidas estructurales (rotación de funciones), análisis de dilemas éticos, consultas al personal y a interesados, código de ética, definir estándares no escritos sobre la materia	Capacitaciones sobre reglas ligadas a la integridad, juramento o firma de una declaración de integridad, consejo y asesoría, capacitaciones sobre el factor de valores de la integridad, incluir la integridad en el discurso regular, conducta ejemplar de los directivos, coaching y consejo sobre integridad	Políticas de denunciantes, políticas de denuncias o quejas, inspecciones, testeos de integridad, sistemas de alarmas tempranas, registro sistemático de quejas, investigaciones, etc., encuestas donde se midan las violaciones a la integridad y clima organizacional, encuestas sobre dilemas de integridad, pruebas informales para verificar dilemas éticos	Sanciones formales, procedimientos para manejar violaciones a la integridad, sanciones informales

Fuente: Adaptado de Maesschalck y Bertók (2009: 28). *En el cuadro original, los autores diferencian los instrumentos o componentes de obediencia y de valores, pero para fines de claridad se presentan ambos en una sola categoría.

se cumpla. Estas cuatro dimensiones requieren un grupo de instrumentos, normas y acciones, orientados a que las instituciones actúen con integridad. El cuadro 1 muestra los instrumentos y componentes para poder implementar un sistema de integridad en una organización de manera eficiente, cumpliendo cada una de las funciones que estos deben abordar.

La correcta implementación de un sistema de integridad organizacional se materializará en la medida en que las cuatro funciones señaladas, y presentadas en el cuadro 1, se cumplan. Lo sistemático de estos esfuerzos organizacionales reside en que se requieren muchos elementos para que el desafío de reforzar la integridad de las y los funcionarios públicos sea alcanzable. En la siguiente sección del artículo presentaremos cómo se implementaron los sistemas de integridad en la administración pública chilena, para luego analizar el grado de implementación de los mismos.

CONTEXTO

Si bien el concepto “sistema de integridad” es un término nuevo dentro de la institucionalidad, durante las últimas décadas las organizaciones del sector público chileno han contado con una serie de elementos orientados al fortalecimiento del comportamiento probó por parte del personal de la Administración. Es así como instrumentos jurídicos como el Estatuto Administrativo, la Ley de Acceso a la Información y obligaciones ligadas a las tendencias del *compliance* a cargo de la Unidad de Análisis Financiero, las capacitaciones sobre probidad o los mecanismos de rendición de cuentas por parte de autoridades y funcionarios se presentaban en la práctica como instrumentos para prevenir la corrupción. Sin embargo, estos elementos se desplegaban, muchas veces, de manera desarticulada y sin una mirada integral para fortalecer el clima ético al interior de las organizaciones.

De manera paralela, una rápida revisión a las medidas anticorrupción implementadas durante las últimas décadas en el sector público permite identificar cómo estas tuvieron un énfasis centrado en la obediencia por sobre la integridad (Lagos y Pliscoff, 2020). Es así como el año 2016 marca un hito en la forma en que el país enfrenta la corrupción. Por primera vez se modifica la estrategia dominante de acción en materia de corrupción, centrada en un enfoque legalista y normativo por uno de integridad que busca un cambio conductual por parte de los miembros de las organizaciones.

El cambio de estrategia en materia de probidad tuvo como antesala el descubrimiento de una serie de escándalos de corrupción vinculados a situaciones de financiamiento irregular a la política. Estos casos dieron a conocer cómo partidos políticos de diversos sectores recibían de manera indirecta recursos de empresas privadas para solventar gastos electorales. Así, se cuestionó la relación entre negocios y política, y se evidenció la necesidad de buscar nuevos caminos para fortalecer la integridad pública (Arís *et al.*, 2020; Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, 2015; Contraloría General de la República de Chile, 2020). Si bien Chile no es señalado como un país con corrupción sistémica como otros países de la región (Petersen Cortés, 2020), estos casos tuvieron una gran relevancia social que llevó a modificar prácticas en este ámbito.

En este contexto, la Presidencia de la República da origen a la Comisión Asesora Presidencial contra los Conflictos de Intereses y el Tráfico de Influencias, plataforma desde donde se impulsa la creación de códigos de ética que orienten el comportamiento íntegro del personal en cada una de las entidades públicas y ministerios de la Administración central del Estado. Esa iniciativa fue liderada por la DNSC con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

(PNUD) que brindó el apoyo metodológico a un proceso basado en cuatro fases y con un marcado énfasis participativo (Carrizo y Silva, 2017). Este esfuerzo permitió que 256 instituciones contaran con sus primeros códigos de ética elaborados de manera participativa y coordinada con autoridades, personal y las asociaciones de funcionarios y funcionarias.

El desafío de implementar y dar sostenibilidad a los códigos de ética se abordó a partir de 2017 a través de la instalación en cada una de las entidades públicas de un sistema de integridad conformado por cinco elementos claves:

1. Jefe/a superior de la entidad encargado/a de liderar con el ejemplo la implementación del código de ética.
2. Asesores/as técnicos/as encargados/as de entregar orientación experta al jefe/a superior de la institución para la toma de decisiones.
3. Coordinador/a de integridad responsable de crear o implementar acciones y herramientas para fortalecer una cultura ética al interior de la organización.
4. Comité de Integridad con un carácter propositivo y consultivo conformado por representantes de distintas áreas de la organización.
5. Plataforma tecnológica interna y externa donde se realice la socialización de las actividades del sistema y se reciban consultas y denuncias.

Para apoyar la implementación de estos elementos, la DNSC desarrolló capacitaciones para las entidades públicas y emitió cuatro oficios con orientaciones técnicas y operativas para apoyar y dar seguimiento a la correcta implementación de estas recomendaciones (véase el Anexo 1).

METODOLOGÍA

La presente investigación es de carácter exploratorio-descriptivo y consideró herramientas metodológicas cuantitativas de nivel descriptivo para reconocer la situación actual de las entidades públicas de la muestra seleccionada. Asimismo, se utilizaron herramientas cualitativas para profundizar en la comprensión de la información levantada e identificar factores de éxito y áreas de mejora del proceso.

En una primera etapa se levantó información sobre el grado en que las entidades públicas cumplen el Oficio Ordinario núm. 1316 de 2017 en que se informan acciones vinculadas a la implementación del Sistema de Integridad en cada Institución Pública y los posteriores Oficios Ordinarios núm. 335 de 2018 y núm. 613 de 2018 en que se solicitaban antecedentes vinculados a la implementación de estos sistemas. La información fue requerida a través de solicitudes de acceso a la

información, lo que asegura que la respuesta recibida contenga los datos oficiales de la institución y sea entregada por el equipo o persona funcionaria designada para tal función. En específico, la solicitud consistió en un cuestionario de trece preguntas estandarizadas para todas las instituciones (véase el Anexo 2).

Si bien la DNSC informó sobre la creación de 256 códigos de ética (DNSC, 2017), esta investigación considerará como universo de estudio las 196 instituciones cuyos códigos de ética se encontraban publicados en el sitio de la DNSC el 10 de diciembre de 2019. Esto debido a que no se tuvo acceso al listado detallado de las 256 instituciones a las cuales los comunicados institucionales hicieron mención.

A partir de los datos obtenidos y para dar paso a la segunda etapa de metodologías cualitativas, se sistematizaron *clusters* de instituciones con el objetivo de caracterizar los distintos grados de implementación de los sistemas de integridad. Como resultado de este ejercicio, se identificaron cuatro grupos de instituciones que reflejan cuatro niveles de implementación de los mecanismos anticorrupción.

Para profundizar en la información generada en la primera etapa y con los objetivos de identificar buenas prácticas y conocer en detalle el grado de implementación de aquellas entidades más avanzadas, se seleccionaron 11 instituciones pertenecientes a los niveles más avanzados de implementación a través de un muestreo por conveniencia y se les invitó a participar en una entrevista a cargo del equipo de investigación. Se obtuvo respuesta de ocho instituciones a las cuales se les aplicó un cuestionario semiestructurado que tenía como ejes el diagnóstico de la realidad institucional, la identificación de factores de éxito y el reconocimiento de dificultades en la implementación de los elementos del sistema de integridad. El detalle de estas actividades se puede revisar en el Anexo 4.

La información recopilada en el marco de esta investigación ha sido evaluada con base en dos parámetros. El primero fue el cotejo con aquellos lineamientos establecidos por la DNSC a través de sus oficios a entidades públicas, a fin de determinar si “en la forma” se cumplieron los lineamientos para lo que se utilizaron estadísticos descriptivos clásicos. El segundo serán aquellas buenas prácticas promovidas por teóricos de la gestión de la ética y de las organizaciones de la comunidad internacional y que serán analizadas principalmente a partir de la revisión documental mencionada anteriormente.

RESULTADOS GENERALES

La primera etapa de la investigación contempló el envío de una solicitud de acceso a la información a 196 instituciones que conformaron el universo de estudio. Se recibió respuesta de 193 instituciones, las que conformarán la muestra de esta

investigación. Los resultados señalados a continuación se presentarán en dos apartados: infraestructura del sistema y funcionamiento operativo.

Instalación de la infraestructura del sistema del sistema de integridad

La estructura formal sugerida por la DNSC contempla una infraestructura conformada por los siguientes elementos:

- Comité de Integridad conformado por funcionarios/as representantes de la institución que ejerce como un órgano de carácter propositivo y consultivo.
- Asesores/as técnicos/as encargados/as de entregar orientación técnica al jefe/a superior de la institución para la toma de decisiones.
- Coordinador/a de integridad responsable de crear e implementar acciones y herramientas para fortalecer una cultura ética al interior de la organización.
- Plataforma tecnológica interna con el registro de las consultas y denuncias realizadas.
- Plataforma tecnológica externa donde se publique el código de ética, una sección de preguntas frecuentes y noticias de actividades realizadas en el marco del sistema.
- Canal de consultas y denuncias que reciba aquellas inquietudes, dilemas e inobservancias éticas alertadas por los miembros de la organización.

En el cuadro 2 se señalan los criterios de evaluación utilizados para cada elemento y los resultados obtenidos.

CUADRO 2. Resultados de la implementación de elementos del sistema de integridad

<i>Criterio de evaluación</i>	<i>Si (%)</i>	<i>No (%)</i>	<i>N/R (%)</i>
Comité de integridad aprobado a través de resolución	92	6	2
Asesores/as técnicos/as designados por resolución	86	10	4
Designación de coordinador de integridad por resolución	91	7	3
Plataforma tecnológica externa con código de ética	85	11	4
Plataforma tecnológica interna con sección del sistema	76	17	7
Canal de consultas y denuncias	77	16	7
Canal de consultas y denuncias anónimo	54	39	7
Canal de consultas y denuncias abierto a solicitudes externas	47	47	6

Fuente: Elaboración propia.

En general se evidencia un alto grado de implementación de la infraestructura de un sistema de integridad institucional. Así, destaca que 92 por ciento de las instituciones analizadas cuenta con un comité de integridad, 91 por ciento de las instituciones ha designado a una persona en el rol de coordinador/a de integridad y 86 por ciento de las instituciones tienen designados a profesionales como asesores/as técnicos/as. Un grado menor de implementación poseen los elementos asociados a las plataformas tecnológicas y los canales de consultas y denuncias anteriormente mencionados. En específico, la plataforma externa se encuentra desarrollada en 85 por ciento de las instituciones, mientras que la plataforma interna se encuentra implementada en 76 por ciento de las organizaciones estudiadas. Finalmente, los canales de consultas y denuncias se encuentran disponibles en 77 por ciento de las entidades analizadas.

Tres aspectos complementarios al mero cumplimiento de estos elementos, llaman la atención. En primer lugar, 75 por ciento de las instituciones crearon su comité de integridad en el año 2018 luego del primer oficio de la DNSC en que se solicitaba emanar un informe de la implementación de estos elementos. En segundo lugar, la gran mayoría de las instituciones cuenta con un canal en que es necesario identificarse para ingresar una solicitud y solo 39 por ciento recibe solicitudes anónimas. En tercer lugar, las instituciones se distribuyen en igual proporción entre aquellas que aceptan solicitudes de personas externas a la organización de aquellas que no lo permiten.

A partir de esto, en el siguiente apartado se presentan los resultados del estudio del grado de funcionamiento operativo de estos elementos.

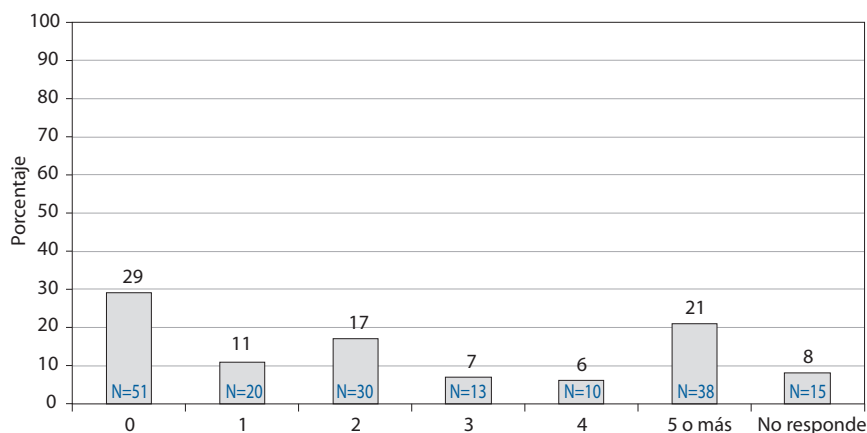
Funcionamiento operativo de los sistemas de integridad

El presente estudio —junto con conocer el grado de implementación formal o documental de cada sistema analizado en el punto anterior—, tiene por objetivo entender el grado de funcionamiento práctico que cada sistema tiene dentro de las organizaciones. Para esto, se seleccionaron dos elementos a los cuales es posible asociar un indicador que refleja la cantidad de actividad o movimiento que el sistema puede tener al interior de la entidad. A continuación, se señalan los dos elementos seleccionados con sus respectivos indicadores (véanse las gráficas 1, 2 y 3).

Estos indicadores permiten complementar la información levantada en el primer punto acerca del cumplimiento formal o documental del sistema y tener evidencia para analizar cómo están funcionando en la operación diaria estos instrumentos de gestión ética.

a) Comité de integridad

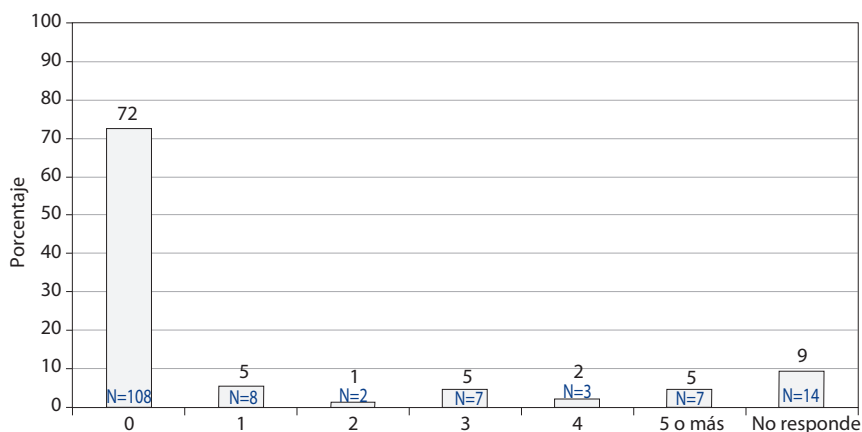
GRÁFICA 1. Número de reuniones que el comité ha tenido desde su creación hasta el 10 de diciembre de 2019



Fuente: Elaboración propia.

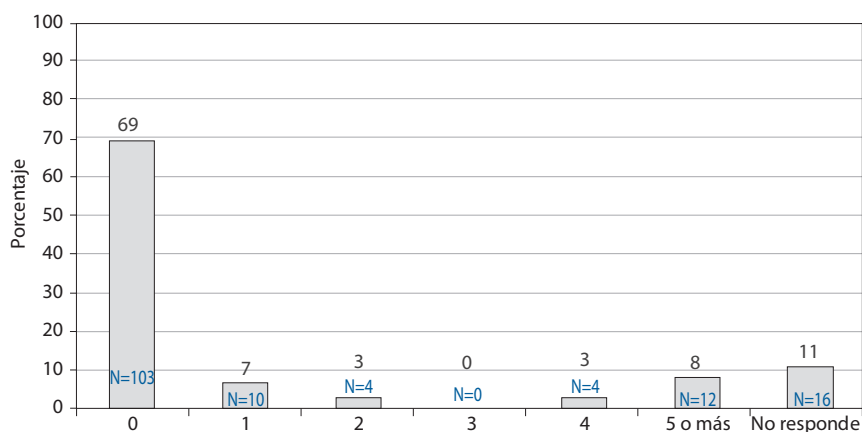
b) Canal de consultas y denuncias

GRÁFICA 2. Número de consultas que han recibido aquellas instituciones con canal de consultas y denuncias



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICA 3. Número de denuncias que han recibido aquellas instituciones con canal de consultas y denuncias



Fuente: Elaboración propia.

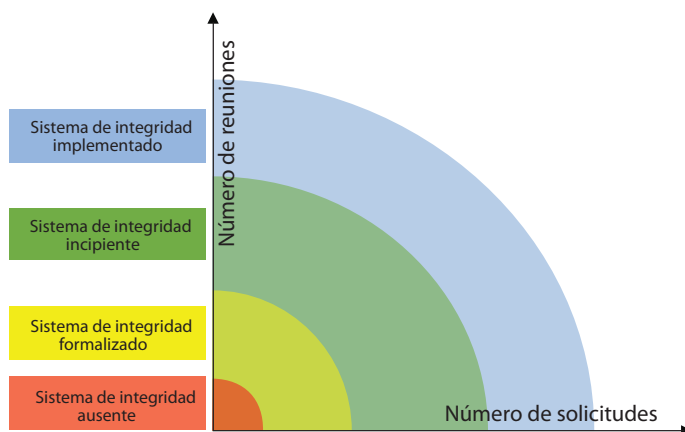
Los resultados evidencian que los comités de integridad de la muestra han sesionado en promedio tres veces en el periodo analizado, con una desviación estándar de 3.58 y una moda de 0 veces. Por otro lado, los canales de consultas han recibido en promedio 3.3 consultas con una desviación estándar de 19 y una moda de 0. Finalmente, los canales de denuncia han recibido un promedio de 1.6 denuncias con una desviación estándar de 5.4 y una moda de 0. Estos estadísticos evidencian la diversidad existente en el funcionamiento operativo de los sistemas a nivel nacional, por lo que en la siguiente sección se analizarán en detalle los datos obtenidos proponiendo una clasificación de las entidades analizadas.

A partir de estos resultados, en los siguientes apartados se examinará en detalle la situación diagnosticada, lo que permitirá, finalmente concluir cómo esta situación particular puede ser un aporte en la discusión sobre la prevención de la corrupción y el fortalecimiento de la integridad organizacional.

ANÁLISIS DEL NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN

A partir de los indicadores señalados en el punto anterior y considerando como base las variables asociadas al número de reuniones y la suma de consultas y denuncias recibidas por cada institución, se realizó un análisis de *cluster* para identificar distintos niveles de implementación de los sistemas.

GRÁFICA 4. Niveles de implementación de los sistemas de integridad



Fuente: Elaboración propia.

Luego de considerar 31 instituciones como casos perdidos, ya que no se poseía información de las dos variables, el análisis permitió identificar cuatro niveles de implementación. Cabe señalar que no fue posible establecer una relación asociada algún tipo de sector o tamaño institucional y el nivel de implementación; por el contrario, las instituciones se distribuyen, en general, de manera equitativa del sector que vienen y el grado de implementación de los elementos del sistema.

La gráfica 4 ilustra los cuatro niveles de implementación identificados luego del análisis de *cluster*. El detalle de la conformación de los cuatro *cluster* puede ser revisado en el Anexo.

Nivel A: Sistema de Integridad Ausente (25 instituciones)

Las instituciones que se encuentran en este nivel corresponden a 15 por ciento de la muestra analizada y se caracterizan por no poseer al menos uno de los elementos base de la infraestructura del sistema definido por la DNSC. Es decir, son instituciones que, si bien cuentan con un código de ética elaborado participativamente, no cuentan con un comité de integridad o un canal de recepción de consultas y denuncias. Tal como se explicó en las primeras secciones de este trabajo, estas herramientas son indispensables para darle sustento, coherencia y sostenibilidad al código de ética, por lo que no podría establecerse que estas instituciones cuentan con un sistema de integridad institucional.

Resulta evidente, entonces, que para transitar a un estadio donde se pueda afirmar la existencia de un sistema es indispensable contar con un comité y un canal de consultas y denuncias que formalicen una plataforma organizacional sobre la que se implemente el código de ética. Esta premisa fue reafirmada en las entrevistas realizadas a las y los coordinadores de integridad, donde se destacó que la existencia del Comité “ha mantenido vivo el sistema”, ya que la autoridad reconoce a esta instancia como un actor relevante dentro de la institución. Así, le ha asignado tareas específicas vinculadas al fortalecimiento de la ética organizacional.

Nivel B: Sistema de integridad formalizado (93 instituciones)

En este nivel se encuentra 57 por ciento de las instituciones analizadas, las que se caracterizan con dar cumplimiento a los criterios establecidos por la DNSC sobre la infraestructura del sistema; es decir, cuentan con un comité de integridad formalizado a través de una resolución y un canal de consultas y denuncias al que se puede acceder por la plataforma tecnológica interna. Sin embargo, estas instituciones presentan un bajo nivel de actividad de ambos elementos. Es decir, si bien se encuentran formalizados, el funcionamiento operativo de los mismos es escaso, con un número muy bajo de sesiones del comité de integridad y un canal de consultas y denuncias que ha recibido desde su creación escasas solicitudes. Esto impide establecer que el sistema esté funcionando de manera permanente, coherente y con un impacto en el clima ético organizacional.

Este asunto fue señalado por los coordinadores de integridad entrevistados, en términos de reconocer que la articulación de un canal de denuncias electrónico anónimo ha aumentado la recepción de solicitudes. Esta situación a su vez ha motivado a los comités de integridad a desarrollar nuevas acciones que fortalezcan el funcionamiento del sistema.

A partir de esto, las instituciones que se encuentran en este nivel de implementación debiesen disponer las gestiones necesarias para reactivar el funcionamiento de su comité de integridad como una instancia continua en el quehacer institucional. Al mismo tiempo debiesen aumentar las acciones de capacitación y socialización de sus canales de consultas y denuncias como una manera de promover que los miembros de la organización los tengan presentes en el trabajo diario y recurran a ellos cuando se enfrenten a un dilema ético.

Nivel C: Sistema de integridad incipiente (39 instituciones)

Este nivel de implementación está conformado por 23 por ciento de las instituciones analizadas que pueden demostrar el desarrollo documental de los elemen-

tos base para un sistema de integridad y evidenciar el funcionamiento mínimo de estos elementos al interior de la organización. En este sentido, las tasas asociadas al funcionamiento regular y permanente del comité de integridad en el periodo analizado no permiten asegurar que esta instancia se desenvuelva de manera regular y constante en el quehacer institucional. Mientras que el número de consultas y denuncias recibidas evidencia que es una herramienta con escaso uso por parte de los miembros de la organización.

De este modo, las entidades que se encuentran en este nivel tienen el desafío de transitar hacia un nivel de mayor implementación que permita asegurar que el sistema de integridad institucional funcione de manera sostenible y con impacto en la organización. Esto es posible mediante dos vías. En primer lugar, asegurar la consolidación del comité de integridad como una instancia relevante al interior del sistema, fortaleciendo su trabajo para aumentar el impacto de su rol en el robustecimiento del funcionamiento operativo del sistema. Por otro lado, estas organizaciones enfrentan el desafío de identificar y comprender aquellos factores que imposibilitan un uso intensivo de los canales de consultas y denuncias por parte de los miembros de la organización. Esto es indispensable para avanzar de un sistema de integridad genérico a un sistema *ad-hoc* a las necesidades y características de la organización.

Este último punto ha sido resaltado por las y los coordinadores de integridad entrevistados, quienes destacan la importancia de que los funcionarios y funcionarias confíen en el funcionamiento del sistema, especialmente en que el canal de consultas y denuncias asegure la reserva de identidad de quien ingresa una solicitud. En este mismo sentido, se reconoce que uno de los problemas para la consolidación del sistema se vinculaba al grado de desconfianza que los funcionarios tenían de que su denuncia se tradujese en sanciones concretas a los denunciados.

Nivel D: Sistema de integridad implementado (7 instituciones)

En el último nivel de implementación se encuentra 4 por ciento de las entidades analizadas. En esta situación se encuentran instituciones que cuentan con los elementos de un sistema de integridad formalizados y pueden evidenciar el funcionamiento operativo de los mismos a través de un registro de actividades permanentes tanto en el comité como los canales de consulta y denuncia. En este sentido, las organizaciones que se encuentran en este estadio se caracterizan por contar con un comité que se reunió de manera periódica y permanente durante el periodo de estudio junto con un canal de consultas y denuncias que recibió un número de solicitudes que evidencian un funcionamiento operativo regular del mismo.

Tal como se señaló en el inicio de esta sección, no ha sido posible observar una distribución especial que vincule a algún sector en particular con algún nivel específico de implementación. Por el contrario, en este nivel es posible encontrar instituciones provenientes de los ministerios de Hacienda (tres instituciones), Salud (dos instituciones), Economía (una institución) y Deportes (una institución). De igual forma, las instituciones poseen tamaños muy disímiles entre 200 (Chile Compra) y más de 5 mil funcionarios (Servicio de Impuestos Internos), por lo que no es posible establecer una vinculación entre el tamaño de la institución y el nivel de implementación en que se ubican.

Luego de identificados estos cuatro niveles de implementación, es importante analizar algunos factores de contexto o componentes organizacionales que las personas entrevistadas señalaron como relevantes y que permiten comprender las razones por las que las instituciones han logrado un grado más alto de implementación del sistema frente a otras entidades que han tenido mayores dificultades en la misma misión.

Un primer elemento es la presencia de factores de anclaje del sistema a la organización. A partir de las entrevistas realizadas se pudo identificar la existencia de dos elementos principales que permiten afianzar de mejor manera los elementos del sistema de integridad al quehacer institucional. El primero de ellos hace referencia al perfil y las características especiales de quien desempeña el rol de coordinador/a de integridad. Habilidades como el liderazgo, el compromiso activo y la comunicación efectiva con los distintos miembros de la institución parecen ser factores con un alto impacto que facilitan la implementación exitosa del sistema en la organización. El segundo factor de anclaje es la vinculación del sistema con una temática estratégica para la institución como lo puede ser la existencia anterior de mecanismos de *compliance* o comités vinculados a temáticas de género o no discriminación ya consolidados al interior de la organización. En este sentido, las experiencias exitosas identificadas parecían tener una fuerte vinculación con otros mecanismos institucionales previos que al gestionarlos de manera integral adquirirían mayor fuerza e impacto en la organización.

Lo anterior se ejemplifica al identificar que las personas entrevistadas no realizaban una distinción clara o evidente entre el sistema de integridad promovido por la DNSC e iniciativas vinculadas, pero con fines distintos como el sistema antifraude promovido por la Unidad de Análisis Financiero o los comités de no discriminación.

Otro elemento distintivo identificado en las entrevistas de aquellas organizaciones con prácticas exitosas de implementación guarda relación con el rol de la

jefatura superior de servicio y la instrumentación que realiza del comité de integridad. En términos concretos, se pudo reconocer que aquellos comités de integridad con una alta actividad trataban en sus reuniones temáticas vinculadas a la ética, pero priorizadas y asignadas como tareas especiales al comité. Por ejemplo, uno de los entrevistados mencionó explícitamente cómo la creación de un protocolo de no discriminación o una actualización de las políticas de transparencia institucional asignadas al comité de integridad fueron tareas que dieron sostenibilidad en el tiempo a esta instancia y les permitieron asumir nuevas tareas para mantener activa su existencia. Si bien estas situaciones contradicen las recomendaciones entregadas por la DNSC tendientes a no mezclar las temáticas de integridad con otras materias de gestión institucional, la evidencia recogida en las entrevistas indica que utilizar el comité de integridad como plataforma coordinada de estas distintas iniciativas puede tener buenos resultados para la óptima implementación del sistema.

En último lugar, a través de las entrevistas se identificó el rol que la DNSC ha tenido en la implementación exitosa de los sistemas de integridad. A partir de las entrevistas se pudo reconocer una percepción altamente positiva sobre el papel desempeñado por esta institución en el proceso de elaboración del código de ética, percepción que se ha ido diluyendo con el paso del tiempo. Esto se traduce en que las instituciones entrevistadas reconocen que la asesoría técnica entregada por la DNSC ocurre ante solicitudes específicas de cada coordinador/a, sin que se reciban lineamientos permanentes y generales sobre pasos a seguir para el perfeccionamiento del sistema. En este sentido, y a partir de lo señalado por todas las personas entrevistadas, parece trascendental reconocer que la implementación exitosa se explica más bien por factores internos a la organización más que por elementos o actores externos a la entidad.

CONCLUSIONES

Luego del análisis efectuado, con la recopilación de los antecedentes sobre el funcionamiento de estos tres años de los sistemas de integridad en la administración central del Estado chileno, resulta pertinente hacer algunas reflexiones sobre el modo en que Chile decidió para tener estos sistemas. El primer elemento que resulta de la revisión de los datos, y del análisis de las prácticas, es que, si bien se optó por un sistema de integridad organizacional, vale decir que en los sistemas de integridad para cada una de las agencias o servicios públicos y sus ministerios, ajustados a las particularidades de cada servicio, se definieron lineamientos desde las autoridades centrales, en particular del Ministerio de Hacienda, para que cada

servicio y ministerio trabajara en estos sistemas. Es más, el hecho de que el Ministerio de Hacienda, a través de su servicio dependiente, la DNSC, asesorado por el PNUD, solicitara a todos los servicios confeccionar los códigos de ética, demuestra la orientación que el gobierno quiso dar. Esto porque si bien se obliga a todos a tener códigos de ética, se implementa una metodología participativa, donde tanto directivos como funcionarios y funcionarias trabajan en pos de crear un instrumento pertinente y ajustado a las necesidades de la organización. El haber obligado a hacer los códigos de otra manera hubiese ido en contra de la idea misma de permitir que la reflexión sobre integridad se produzca en cada espacio particular. Desde un punto de vista de las funciones de los sistemas de integridad organizacionales propuestas por Maesschalck y Bértok (2009), este proceso permite que cada servicio y ministerio pueda definir y reflexionar sobre lo que ellos entienden por integridad.

El segundo elemento destacable del modelo chileno de implementación de sistemas de integridad es que ha estimulado la creación de canales de consultas y denuncias, que vayan más allá de los tradicionales canales formales propios de las entidades públicas. De acuerdo con las recomendaciones generales de las entidades internacionales como la OCDE (2020) o el Consejo de la Unión Europea (UE, 2019), es fundamental que existan canales particulares para que se reciban consultas y denuncias en materia de integridad, tanto para funcionarios como para la ciudadanía. Como pudimos ver en las cifras, si bien un número significativo de los servicios tiene canales, no en todos existe un uso de estos. Sin embargo, la sola existencia de estos canales, como pudo verificarse con los servicios de mayor desarrollo de sus sistemas, da dinamismo a los sistemas de integridad, puesto que generan datos e información para que los comités de integridad trabajen, ya sea analizando y canalizando las denuncias como conociendo materias que eventualmente pudiesen ser tomadas en cuenta para el mejor funcionamiento del sistema.

Un tercer elemento que surge como conclusión del trabajo desarrollado en este documento es el rol de la DNSC como ente encargado del monitoreo del sistema. La implementación de los sistemas de integridad es una combinación de elementos comunes, con aspectos particulares. Así como no debería existir un código de ética para todos los servicios públicos, por las particularidades que cada servicio debe enfrentar, tampoco deben existir normas diferentes acerca de discriminación, acoso u otro tipo de actos que afectan la dignidad de cualquier funcionario, independientemente del servicio o ministerio donde se cumplen las labores. Una entidad central, como la DNSC, puede apoyar a establecer los linea-

mientos generales y específicos que permitan patrones comunes entre los sistemas, pero que también den cabida a las especificadas. Del mismo modo, la existencia de un servicio encargado del monitoreo del proceso, más allá del papel que en los hechos ha desempeñado, ayuda a verificar que las cuatro funciones ya comentadas de los sistemas de integridad organizacionales se cumplan.

Al mismo tiempo, junto con esos elementos positivos que se pueden destacar, se reconocen varias oportunidades de mejora que la presente investigación permitió evidenciar, tales como que la priorización política, organizacional y técnica demostrada al inicio del proceso de implementación de estos mecanismos anticorrupción se ha ido diluyendo con el paso del tiempo. En la actualidad es necesario robustecer el liderazgo estratégico y el compromiso ante la integridad en dos niveles. En primer lugar, resulta indispensable promover la responsabilidad organizacional para perfeccionar y consolidar la implementación de cada sistema de integridad institucional. Sin este compromiso de nivel estratégico resultará imposible continuar con el exitoso proceso iniciado en la elaboración de los códigos de ética. En segundo lugar, la información recopilada sobre la experiencia organizacional de los últimos años evidencia la necesidad de perfeccionar el liderazgo técnico de la DNSC como organismo rector de materias de integridad en las instituciones del gobierno central. La ausencia de este rol de asesoría técnica ha desincentivado y limitado la consolidación de los mecanismos anticorrupción en las entidades estudiadas.

En la misma línea, las distinciones teóricas propuestas por Maesschalck y Bertók (2009) en las primeras páginas de este documento permiten establecer un marco de análisis en el que se identifican fortalezas y aspectos pendientes del proceso para la consolidación de los sistemas de integridad. Es así como el proceso de elaboración de códigos de ética permitió avanzar en la determinación y definición de qué se entiende por integridad de manera específica y aplicada a la realidad y cultura organizacional de cada institución. Esto fue complementado con la instalación a gran escala de los elementos básicos de un sistema de integridad que den sostenibilidad a estas definiciones institucionales. Como resultado en la actualidad cifras cercanas a 90 por ciento de las instituciones analizadas cuenta con comité de integridad, un coordinador/a, una plataforma de socialización y canales de consultas y denuncias.

Sin embargo, aún está pendiente avanzar en las siguientes fases de implementación de estos mecanismos anticorrupción. En primer lugar, orientar y guiar a los miembros de la organización hacia la integridad. En esto resulta indispensable fortalecer las capacitaciones como herramientas, no solo de fortalecimiento del

clima ético institucional, sino, al mismo tiempo, como un instrumento para darle movimiento al funcionamiento operativo del sistema. Las actividades de formación en materia de anticorrupción pueden ser de amplio alcance, abarcando desde conocimientos jurídicos para enfrentar las malas prácticas administrativas hasta entrenamiento ético que busquen modificar las inobservancias éticas de los miembros de una organización. Todas estas formas de capacitación son reconocidas por múltiples organismos internacionales (OEA, 1996; OCDE, 2020; ONU, 2004) como instancias indispensables para fortalecer la gestión ética organizacional. Sin embargo, en la institucionalidad chilena no existe evidencia de que estén siendo utilizadas de manera óptima como catalizadores y soporte de la consolidación de los sistemas de integridad.

En este mismo sentido, la investigación permitió identificar la necesidad de avanzar en el establecimiento de mecanismos para monitorear la integridad. Además de avanzar en el fortalecimiento de reglas y mecanismos de orientación hacia la integridad, resulta conveniente perfeccionar el funcionamiento de los mecanismos de reportabilidad de las inobservancias éticas. La evidencia obtenida refleja que no existe una estandarización respecto a las características de los canales de consultas y denuncias. En la mayoría de los casos las instituciones no permiten el ingreso de solicitudes anónimas, lo que podría desincentivar el uso de estos mecanismos por parte de quienes conocen actos de faltas a la integridad. De igual forma, existen instituciones que permiten el ingreso de solicitudes de personas externas a la organización, mientras que en otras el canal está restringido a funcionarios y funcionarias de la entidad. La diversidad en estos mecanismos debe ser analizada en profundidad para evaluar su impacto organizacional e identificar buenas prácticas que permitan estandarizar los canales de consultas y denuncias y dar paso a mecanismos de monitoreo a nivel organizacional pero también por sectores agregados e incluso una consolidación nacional. Todo esto permitiría generar una retroalimentación virtuosa en pos del fortalecimiento y la consolidación de los sistemas de .

A cinco años de finalizado el trabajo del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, este trabajo permitió evaluar la implementación de una de las medidas administrativas que este consejo propuso y que significó un cambio en la manera en la cual la institucionalidad fortalece la integridad pública. El modelo de prevención de la corrupción organizacional a través de sistemas de integridad organizacional ha permitido impulsar progresivamente mecanismos concretos para la gestión ética. El riesgo que detectamos, a propósito de que se hace evidente que el impulso

inicial no se ha mantenido en el tiempo, es que se pase a una fase en que algunas autoridades, y especialmente muchos funcionarios y funcionarias, sientan que los requerimientos que se les exigen para demostrar el funcionamiento de los sistemas organizacionales de integridad son solo formalidades y no ayudan realmente a reforzar la integridad en las instituciones públicas. Como bien señala Maesschalck (2019: 160), este es uno de los caminos que se toman cuando se instalan sistemas de integridad, en lo que denomina “no tomarse la ética y la gestión en ética seriamente” (p. 160). Cuando se entra en este camino, las acciones de los sistemas de integridad corren el riesgo de rutinizarse y transformarse en un mero “checklist” para mostrar a otros que se está haciendo algo. Es fundamental retomar el liderazgo y alentar a las instituciones que están más avanzadas a seguir en el buen camino e impulsar a las otras en esa dirección. Estas reflexiones, a partir del caso chileno, pueden ser una experiencia valiosa tanto para Chile como para el resto de los países de la región que inician o han iniciado procesos para fortalecer la integridad pública. ☒

REFERENCIAS

- Andersson, Staffan y Paul M. Heywood (2009), “The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International’s Approach to Measuring Corruption”, *Political Studies*, 57(4), pp. 746-767.
- Andersson, Staffan (2017), “Beyond Unidimensional Measurement of Corruption”, *Public Integrity*, 19(1), pp. 58-76, DOI: 10.1080/10999922.2016.1200408.
- Andersson, Staffan y Frank Anechiarico (2019), *Corruption and Corruption Control: Democracy in the Balance*, 2a. ed., Nueva York, Taylor & Francis.
- Arellano-Gault, David (2017), “Corrupción como proceso organizacional: Comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción”, *Contaduría y Administración*, 62(3), pp. 810-826.
- Anti-Corruption.fi (2021), *Combating Corruption in Finland*, Helsinki, Ministerio de Justicia, disponible en: <https://korrupTIONtorjunta.fi/en/combating-corruption-in-finland> [fecha de consulta: 23 de abril de 2021].
- Arís, Manuel, Eduardo Engel y María Jaraquemada (2020), *Reformas anticorrupción en Chile 2015-2017: Cómo se hizo para mejorar la democracia*, Bogotá y Santiago de Chile, Fundación Konrad Adenauer/Espacio Público, pp. 1-106.
- Bautista, Óscar Diego (ed.) (2015), *Ética pública frente a corrupción*, Toluca de Lerdo, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Caiden, Gerald (1991), “What Really Is Public Maladministration?” *Public Administration Review*, 51(6), pp. 486-493.

- Carrizo, Daniella y Francisco Silva (2017), *Chile en la implementación transversal de códigos de ética pública: Una metodología participativa*, Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda.
- Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015), *Informe final*, Santiago de Chile.
- Contraloría General de la República de Chile (2020), *Radiografía de la corrupción: Ideas para fortalecer la probidad en Chile*, Santiago de Chile, Contraloría General de la República de Chile.
- DNSC (Dirección Nacional del Servicio Civil) (2017), “Más de 250 servicios públicos entregan sus Códigos de Ética a la Presidenta Michelle Bachelet”, 20 de junio, Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda- DNSC, disponible en: <https://www.serviciocivil.cl/noticias/servicio-civil/mas-de-250-servicios-publicos-entregan-sus-codigos-de-etica-a-la-presidenta-michelle-bachelet/> [fecha de consulta: 19 de septiembre de 2020].
- ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro) (2021), Brasília, MJSP, disponible en: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla> [fecha de consulta: 23 de abril de 2021].
- Gilman, Stuart C. (2005), *Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Heywood, Paul, Heather Marquette, Caryn Peiffer y Nieves Zuñiga (2017), *Integrity and Integrity Management in Public Life*, University of Nottingham/University of Birmingham.
- Huberts, Leo (2018), “Integrity: What It Is and Why It Is Important”, *Public Integrity*, 20(4), DOI: 10.1080/10999922.2018.1477404.
- Huberts, Leo y Alain Hoekstra (eds.) (2016), *Integrity Management in The Public Sector- The Dutch Approach*, La Haya, Dutch National Integrity Office.
- Huberts, Leo y André van Montfort (2020a), “Building Ethical Organisations: The Importance of Organisational Integrity Systems”, en Adam Graycar, *Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Huberts, Leo y André van Montfort (2020b), “Integrity of Governance: Towards a System Approach”, en C. Jurkiewicz, *Global Corruption and Ethics Management*, Londres, Rowan and Littlefield, pp. 184-193.
- Huberts, Leo, Frank Anechiarico y Frédérique Six (2008), *Local Integrity Systems: World Cities Fighting Corruption and Safeguarding Integrity*, La Haya, BJu Legal Publishers.
- Home Office (2018), *Collection Anti-corruption*, Londres, Gobierno del Reino Unido, disponible en: <https://www.gov.uk/government/collections/anti-corruption> [fecha de consulta: 23 de abril de 2021].
- INTOSAI (2016), *ISSAI 130*, Viena.

- Jiménez Asensio, Rafael (2017), *Cómo prevenir la corrupción: Integridad y transparencia*, Madrid, La Catarata.
- Lagos, Nicolás (2019), “Pseudomorfismo, cómo nos convencimos que Chile es un país corrupto: Herramientas para promover la integridad y la ética pública en Latinoamérica”, en Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (ed.), *Integridad y ética en la función pública*, Caracas, CLAD, pp. 41-100.
- Lagos, Nicolás y Cristian Pliscoff (2020), “Implementando los sistemas de integridad en el sector público chileno: Reflexiones a partir del manual de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico sobre integridad pública”, *Revista Chilena de la Administración del Estado*, 3, pp. 35-48.
- Macaulay, Michael, Chris Newman y Gary Hickey (2014), “Towards a Model of Local Integrity Systems: The Experiences of Local Government in Great Britain”, *International Journal of Public Administration*, 37(2), pp. 83-92.
- Maesschalck, Jeroen (2004), “Approaches to Ethics Management in the Public Sector: A Proposed Extension of the Compliance-Integrity Continuum”, *Public Integrity*, 7(1), pp. 20-41.
- Maesschalck, Jeroen (2019), “Facing the Dark Side”, en Carole Jurkiewicz (ed.), *Global Corruption and Ethics Management: Translating Theory into Action*, Londres, Rowman & Littlefield Publishers.
- Maesschalck, Jeroen y János Bertók (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, París, OCDE.
- Menzel, Donald C. (2001), “Ethics Management in Public Organizations: What, Why, and How?” en Terry Cooper (dir.), *Handbook of Administrative Ethics*, Nueva York, Marcel Dekker, pp. 355-366.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2020), *OECD Public Integrity Handbook*, París, OCDE.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (1996), *Convención Interamericana contra la corrupción*, Caracas.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2004), *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Nueva York.
- Paine, Lynn (1994), “Managing for Organizational Integrity”, *Harvard Business Review*, 72(2), pp. 106-117, doi: 10.1177/105256299301700404.
- Petersen Cortés, Germán (2020), “Un modelo de choques e interrupciones de reforma anticorrupción: Evidencia del caso mexicano”, *Gestión y Política Pública*, XXIX(2), pp. 295-319.
- Pliscoff, Cristian (2017), “Implementing the New Public Management: Problems and Challenges to Public Ethics: The Chilean Case”, *Convergencia*, 24(73), pp. 1-22.

- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2017), *Sistemas de integridad y códigos de ética*, Santiago de Chile.
- Pope, Jeremy (1996), *National Integrity Systems: The TI Source Book*, Transparency International (TI).
- Quesada, Mónica García, Fernando Jiménez-Sánchez y Manuel Villoria (2013), “Building Local Integrity Systems in Southern Europe: The Case of Urban Local Corruption in Spain”, *International Review of Administrative Sciences* 79(4), pp. 618-637.
- Rohr, John A. (1989), *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Virtue*, 2a. ed., Nueva York, Marcel Dekker.
- Rose-Ackerman, Susan y Bonnie J. Palifka (2016), *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira (2016), “Corrupción y desafíos organizacionales en un mundo de asociaciones público-privadas”, *Gestión y Política Pública*, XXV(2), pp. 365-413.
- Silva, Patricio (2016), “‘A Poor but Honest Country’: Corruption and Probity in Chile”, *Journal of Developing Societies*, 32(2), pp. 178-203.
- SNA (Sistema Nacional Anticorrupción) (2021), *¿Qué hacemos?*, Ciudad de México, SNA, disponible en: <https://sna.org.mx/que-hacemos/> [fecha de consulta: 23 de abril de 2021].
- Transparency International (2020), “What Is Corruption?” disponible en: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define> [fecha de consulta: 8 de julio de 2020].
- Unión Europea (2019), *Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council on the Protection of Persons Who Report Breaches of Union Law*, 23 de octubre.
- Villoria, Manuel (2014), “Integridad”, *Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad*, 1, pp. 107-113.

Fuentes normativas

- Ministerio de Hacienda (2017), Oficio ordinario núm. 1316, de 2017, que informa acciones vinculadas a la implementación del sistema de integridad en cada institución pública.
- Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile (2018a), Oficio ordinario núm. 335, de 2018, que solicita antecedentes vinculados a la implementación del sistema de integridad en cada institución pública.
- Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile (2018b), Oficio ordinario núm. 613 de 2018, que informa prórroga para la entrega de informe sobre proceso de implementación de los sistemas de integridad.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2018), Oficio ordinario núm. 2305, de 2018, que recomienda acciones vinculadas a la implementación y difusión de los sistemas de integridad pública en los órganos de la Administración del Estado.

ANEXOS

ANEXO 1. Oficios de construcción e implementación de sistemas de integridad

<i>Documento</i>	<i>Ideas fuerza</i>
OFICIO ORD. 1316 del Ministerio de Hacienda, del 27 de junio de 2017	Señala orientaciones relativas a la implementación de los sistemas de integridad Pública durante el segundo semestre de 2017
Informa acciones vinculadas a implementación del sistema de integridad en cada institución pública	Define los objetivos de un sistema de integridad institucional: 1. Contar con un código de ética institucional 2. Garantizar estrategias que incluyan, en el ámbito de la ética pública, el liderazgo del jefe/a superior de servicio 3. Contar con una estructura de funcionamiento 4. Velar por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el código de ética institucional 5. Desarrollar canales de información 6. Contar con canales de consulta y denuncias de inobservancias éticas Sugiere la siguiente estructura formal para el diseño e implementación del sistema de integridad: 1. Jefe/a superior de servicio (líder y referente ético) 2. Asesores/as técnicos/as (apoyo experto para la toma de decisiones del jefe/a de servicio) 3. Coordinador/a de integridad (implementa acciones y herramientas para la cultura ética) 4. Comité de integridad (representa a los funcionarios y propone estrategias éticas) 5. Plataforma de gestión de integridad (apoyo tecnológico en la comunicación del sistema)
OFICIO ORD. 0335 de la Dirección Nacional del Servicio Civil del 30 de enero de 2018	Solicita generar un informe que contenga:
Solicita antecedentes vinculados a la implementación del sistema de integridad en cada institución pública	I. Implementación infraestructura del sistema: 1. Resolución que crea el comité de integridad 2. Resolución que designa a los asesores técnicos 3. Resolución que nombra al coordinador de integridad 4. Dirección web institucional con el código de ética en un lugar relevante 5. Dirección web de la intranet especificando el apartado sistema de integridad y código de ética II. Construcción de la plataforma tecnológica: 1. La estructura del sistema de integridad 2. Canal de denuncia y sugerencia 3. Los procesos de capacitación y difusión III. Capacitación y difusión: 1. Cronograma de capacitaciones realizadas 2. Contenido de la capacitación 3. Cronograma del proceso de difusión realizada 4. Contenido de la difusión

ANEXO 1. Oficios de construcción e implementación de sistemas de integridad (continuación)

<i>Documento</i>	<i>Ideas fuerza</i>
OFICIO ORD. 613 de la Dirección Nacional del Servicio Civil del 27 de marzo de 2018. Informa prórroga.	Informa extensión de plazo hasta el 30 de julio de 2018 para el envío del informe sobre implementación de sistemas de integridad en instituciones públicas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda (2017), Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile (2018a, 2018b) y Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2018).

ANEXO 2. Solicitud de información generada para el levantamiento de información

1	Resolución que crea el comité de integridad
2	Fecha de creación del comité
3	Número de reuniones en que ha sesionado desde la creación hasta el 10 de diciembre de 2019
4	Resolución que designa a los asesores técnicos
5	Resolución que nombra al coordinador de integridad
6	Imagen de la web institucional con el código de ética en un lugar relevante
7	Imagen de la web de la intranet especificando el apartado sistema de integridad y código de ética
8	Medio de verificación de la existencia de un canal de denuncias o consultas
9	¿El canal de consultas y denuncias permite el ingreso de solicitudes anónimas?
10	¿El canal de consultas y denuncias permite el ingreso de solicitudes de personas externas a la institución?
11	Fecha de inicio del canal de consultas y denuncias
12	Número de consultas recibidas desde el inicio hasta el 10 de diciembre de 2019 y porcentaje realizado bajo anonimato
13	Número de denuncias recibidas desde el inicio hasta el 10 de diciembre de 2019 y porcentaje realizado bajo anonimato

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 3. Clústeres institucionales identificados

<i>Clúster</i>	<i>Núm.</i>	<i>Institución</i>	<i>Clúster</i>	<i>Núm.</i>	<i>Institución</i>
A	1	Agencia de Promoción a la Inversión Extranjera	B	5	Caja de Previsión de la Defensa Nacional
A	2	Servicio de Salud de Antofagasta	B	6	Comisión Nacional de Energía
A	3	CRS Cordillera Oriente	B	7	Consejo Nacional de Educación
A	4	Consejo de Defensa del Estado	B	8	Dirección General de Concesiones
A	5	Consejo de Rectores	B	9	Corporación de Fomento
A	6	Dipreca	B	10	CRS Maipú
A	7	Gore Tarapacá	B	11	Dirección de Contabilidad y Finanzas MOP
A	8	Hospital Padre Hurtado	B	12	Corporación de Desarrollo Indígena
A	9	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias	B	13	Defensoría Penal Pública
A	10	Servicio de Registro Civil e Identificación	B	14	Presidencia de la República
A	11	Servicio de Salud de Arauco	B	15	Dirección de Arquitectura MOP
A	12	Servicio Nacional del Consumidor	B	16	Dirección de Crédito Prendario
A	13	Servicio de Salud de Araucanía Sur	B	17	Dirección de Aeropuertos MOP
A	14	Servicio de Salud de Chiloé	B	18	Dirección de Planificación MOP
A	15	Servicio de Salud de Coquimbo	B	19	Dirección General de Aguas MOP
A	16	Servicio de Salud Metropolitano Central	B	20	Dirección de Fronteras y Límites
A	17	Servicio de Salud de O'Higgins	B	21	Dirección Nacional del Servicio Civil
A	18	Serviu Maule	B	22	Fiscalía MOP
A	19	Serviu Los Lagos	B	23	Fiscalía Nacional Económica
A	20	Servicio de Salud de Viña del Mar-Quillota	B	24	Fondo Nacional de Salud
A	21	Subsecretaría de Educación	B	25	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
A	22	Subsecretaría de Energía	B	26	Gendarmería Chile
A	23	Subsecretaría Segegob	B	27	Intendencia Maule
A	24	Subsecretaría de Salud Pública	B	28	Intendencia Arica y Parinacota
A	25	Superintendencia de Salud	B	29	Intendencia Tarapacá
B	1	Agenda de Calidad de la Educación	B	30	Intendencia Antofagasta
B	2	Gore Atacama	B	31	Intendencia Araucanía
B	3	Subsecretaría Bienes Nacionales	B	32	Intendencia Metropolitana
B	4	Subsecretaría de la Mujer	B	33	Intendencia O'Higgins
			B	34	Intendencia de Aysen

ANEXO 3. Clústeres institucionales identificados (continuación)

<i>Clúster</i>	<i>Núm.</i>	<i>Institución</i>	<i>Clúster</i>	<i>Núm.</i>	<i>Institución</i>
B	35	Intendencia Magallanes	B	62	Servicio de Vivienda y Urbanismo Antofagasta
B	36	Intendencia Los Ríos	B	63	Servicio de Vivienda y Urbanismo Araucanía
B	37	Gobierno Regional de Antofagasta	B	64	Servicio de Vivienda y Urbanismo Aysen
B	38	Gobierno Regional de Araucanía	B	65	Servicio de Vivienda y Urbanismo Coquimbo
B	39	Gobierno Regional de Aysen	B	66	Servicio de Vivienda y Urbanismo Los Ríos
B	40	Gobierno Regional del Biobio	B	67	Servicio de Vivienda y Urbanismo Biobio
B	41	Gobierno Regional de Los Ríos	B	68	Servicio de Vivienda y Urbanismo Metropolitano
B	42	Gobierno Regional Metropolitano	B	69	Servicio de Vivienda y Urbanismo Tarapacá
B	43	Gobierno Regional de O'Higgins	B	70	Subsecretaría de Agricultura
B	44	Instituto Antártico Chileno	B	71	Subsecretaría de Defensa
B	45	Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario	B	72	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
B	46	Instituto Nacional de Hidráulica	B	73	Subsecretaría de Pesca y Acuicultura
B	47	Instituto Nacional de la Juventud	B	74	Subsecretaría de Previsión Social
B	48	Institucional Nacional de Propiedad Intelectual	B	75	Subsecretaría de Transportes
B	49	Junta Nacional de Aeronáutica Civil	B	76	Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo
B	50	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas	B	77	Subsecretaría del Deporte
B	51	Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género	B	78	Subsecretaría del Trabajo
B	52	Servicio Agrícola y Ganadero	B	79	Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño
B	53	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	B	80	Subsecretaría de Evaluación Social
B	54	Servicio de Salud de Arica	B	81	Subsecretaría de Fuerzas Armadas
B	55	Servicio Médico Legal	B	82	Subsecretaría de Medio Ambiente
B	56	Servicio Nacional del Adulto Mayor	B	83	Subsecretaría de Minería
B	57	Servicio Nacional de Discapacidad	B	84	Subsecretaría de Obras Públicas
B	58	Servicio Nacional de Turismo	B	85	Subsecretaría de Prevención del Delito
B	59	Servicio Nacional de Menores	B	86	Subsecretaría de Relaciones Exteriores
B	60	Servicio de Salud Metropolitano Occidente			
B	61	Servicio de Salud Metropolitano Oriente			

ANEXO 3. Clústeres institucionales identificados (continuación)

<i>Clúster</i>	<i>Núm.</i>	<i>Institución</i>	<i>Clúster</i>	<i>Núm.</i>	<i>Institución</i>
B	87	Subsecretaría de Turismo	C	22	Servicio Nacional de Aduanas
B	88	Comisión para el Mercado Financiero	C	23	Servicio de Salud de Iquique
B	89	Superintendencia de Educación	C	24	Servicio de Salud Metropolitano Norte
B	90	Superintendencia de Medio Ambiente	C	25	Servicio de Vivienda y Urbanismo Magallanes
B	91	Superintendencia de Servicios Sanitarios	C	26	Servicio de Vivienda y Urbanismo O'Higgins
B	92	Servicio de Salud de Talcahuano	C	27	Servicio de Vivienda y Urbanismo Valparaíso
B	93	Unidad de Análisis Financiero	C	28	Subsecretaría de Servicios Sociales
C	1	Servicio de Salud de Bio Bio	C	29	Superintendencia de Casinos de Juego
C	2	Central Nacional de Abastecimiento	C	30	Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento
C	3	Cochilco	C	31	Superintendencia de Pensiones
C	4	Comisión Chilena de Energía Nuclear	C	32	Servicio de Salud Metropolitano Sur
C	5	Comisión Nacional de Riego	C	33	Subsecretaría de Justicia
C	6	Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnología	C	34	Superintendencia de Seguridad Social
C	7	Servicio Nacional del Patrimonio Cultural	C	35	Subsecretaría de Obras Públicas
C	8	Dirección General de Obras Públicas	C	36	Servicio de Salud del Bio Bio
C	9	Dirección de Obras Portuarias	C	37	Consejo Nacional de la Cultura y las Artes
C	10	Gobierno Regional de Coquimbo	C	38	Subsecretaría de Hacienda
C	11	Gobierno Regional de Los Lagos	C	39	Subsecretaría de Educación Parvularia
C	12	Gobierno Regional de Valparaíso			
C	13	Instituto de Previsión Social			
C	14	Instituto de Seguridad Laboral	D	1	Dirección de Compras Públicas-Chilecompra
C	15	Junta Nacional de Jardines Infantiles	D	2	Instituto Nacional de Deportes
C	16	Subsecretaría General de la Presidencia	D	3	Instituto Nacional de Estadísticas
C	17	Oficina Nacional de Emergencia	D	4	Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente
C	18	Parque Metropolitano	D	5	Servicio de Salud de Reloncaví
C	19	Servicio de Cooperación Técnica	D	6	Servicio de Impuestos Internos
C	20	Sistema de Evaluación Ambiental	D	7	Tesorería General de la República
C	21	Servicio de Salud Araucanía Norte			

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 4. Instituciones y encargados seleccionados para etapa de entrevistas

<i>Institución</i>	<i>Participante</i>
Dirección de Compras y Contratación Pública	Viviana Mora, coordinadora de Integridad y jefa del Observatorio Chile Compra
Instituto Nacional de Deportes (IND)	Jorge Vergara, coordinador de Integridad y jefe de Planificación y Control de Gestión
Servicio de Salud Metropolitano Oriente (SSMSO)	Cinthia León, coordinadora de Integridad y encargada del sistema de prevención
Tesorería General de la República (TGR)	Adrián Fuentes, coordinador de Integridad y jefe de unidad de Cumplimiento Regulatorio
Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji)	Macarena Muñoz, coordinadora de Integridad
Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb)	Daniela Cajas, coordinadora de Integridad y de jefa Procedimientos Disciplinarios
Ministerio de Obras Públicas	Carolina Pedemonte, encargada de Integridad Ministerial
Servicio Nacional de Aduanas	Sin respuesta
Servicio de Salud de Reloncaví	Sin respuesta
Servicio de Impuestos Internos (SII)	Sin respuesta
Instituto Nacional de Estadísticas (INE)	Sin Respuesta

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 5. Pauta de entrevista

Preguntas

1. Contexto

- 1.1 ¿Cuál es su cargo actual y cuál es su vinculación con las temáticas de integridad y ética en la organización?
- 1.2 ¿Cuál fue su participación en el proceso de elaboración del código de ética desarrollado el año 2016?

2. Funcionamiento del sistema de integridad

- 2.1 ¿Nos podría describir cuál es la estructura formal del sistema?
- 2.2 ¿Cómo opera el sistema en la práctica? ¿Cuáles son los roles que participan mayormente en la ejecución del sistema?
- 2.3 ¿Cómo es el funcionamiento formal y habitual del Comité de Integridad?
- 2.4 ¿Cómo funciona el canal de consultas y denuncias?
- 2.5 ¿Qué dificultades prácticas se tienen?
- 2.6 En una escala de 1 a 10, donde 1 es comienzo de la implementación y 10 totalmente implementado, ¿dónde ubicaría la implicación del sistema en su organización?

3. Factores de éxito

- 3.1 ¿Qué factores, elementos o situaciones han favorecido la implementación del sistema en su organización?

4. Rol de distintos actores

- 4.1 ¿Qué percepción tienen los funcionarios y las asociaciones de funcionarios del sistema?
- 4.2 ¿Qué importancia le asigna al rol del directivo de la institución en la implementación del sistema?
- 4.2 ¿Qué rol jugó la DNSC en la implementación inicial del sistema?
- 4.3 ¿Qué rol juega actualmente la DNSC en la implementación del sistema?
- 4.4 ¿Conoce la realidad de otras organizaciones en la implementación de estas iniciativas?
- 4.5 ¿Qué recomendaciones daría a otras instituciones que no han logrado implementar óptimamente estas iniciativas?

Fuente: Elaboración propia.

Cristian Pliscoff Varas, administrador público y magíster en Ciencia Política por la Universidad de Chile; maestro en Administración y Política Pública por la London School of Economics, y doctor en Administración Pública por University of Southern California. Profesor asociado de la Universidad de Chile. Ex presidente de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (2016-2018), consultor nacional e internacional en materia de modernización de la gestión pública y gestión de personas en el sector público. Sus líneas de investigación y publicaciones se refieren a los temas de ética y probidad en el sector público, modernización de la gestión pública y educación en administración pública. Actualmente es el coordinador del magíster en Gobierno y Gerencia Pública de la Universidad de Chile.

Nicolás Lagos Machuca, administrador público, magíster en Gobierno y Gerencia Pública y profesor de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile. En 2017 ganó el concurso sobre “Integridad y ética en la función pública” del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Desde 2015 ha trabajado en la implementación en Chile de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Es miembro del Gabinete del Contralor General, coordinador de los proyectos asociados a la lucha contra la corrupción y la promoción de la integridad.

¿Se está elevando al cuadrado la lucha contra la corrupción en los estados mexicanos?

Comunicación de datos públicos reutilizables

*Is the Fight Against Corruption in the Mexican States Being Squared?
Communication of Reusable Public Data*

Ricardo Curto-Rodríguez y Primitiva Pascual-Fernández*

Resumen: Uno de los objetivos del gobierno abierto es la lucha contra la corrupción mediante la divulgación de información pública que facilita la supervisión de los gobernantes. Sin embargo, en este proceso de transparencia activa, son demasiadas las ocasiones en que se descuida la dimensión tecnológica y se abusa del empleo de ficheros y documentos no editables PDF que dificultan su reutilización. Por ello, este estudio pretende, en clave estatal mexicana, valorar los datos que sean doblemente abiertos, tanto por estar relacionados con la transparencia activa, como por el empleo de licencias abiertas, formatos interoperables y metadatos asociados, que permitirán elevar al cuadrado la rendición de cuentas. Con esta finalidad, se analiza el portal federal y, tras observar que más de la mitad de los estados mexicanos tienen una reducida presencia, decidimos visitar también los repositorios regionales propios, constatando que tan solo Ciudad de México, Jalisco, Estado de México, Puebla, Quintana Roo y Tamaulipas disponen de esta iniciativa. Los resultados muestran, tras la revisión de más de 2 000 *datasets*, que, si bien existe alguna información presupuestaria, de contratación, y de los servidores públicos, el movimiento es incipiente, y que los líderes estatales son Hidalgo, Jalisco y Puebla.

Palabras clave: corrupción, datos, estados, gobiernos regionales, información pública, México, rendición de cuentas, transparencia.

*Ricardo Curto-Rodríguez es profesor en el Departamento de Administración de Empresas de la Universidad de Oviedo, Facultad de Comercio, Turismo y Ciencias Sociales “Jovellanos”, despacho número 208, Laboral Ciudad de la Cultura-C/Luis Moya Blanco, 261-33 203 Gijón (Asturias), España. Tel: 985 182 162. Correo-e: curtoricardo@uniovi.es. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6628-5278>. Primitiva Pascual-Fernández es profesora en el Departamento de Administración de Empresas de la Universidad de Oviedo. Facultad de Economía y Empresa, despacho número 10, Laboral Ciudad de la Cultura-C/Luis Moya Blanco, 261-33 203 Gijón (Asturias), España. Tel: 985 104 851. Correo-e: ppf@uniovi.es. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9642-0944>.

Artículo recibido el 25 de mayo de 2020 y aceptado para su publicación el 12 de marzo de 2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v30i3.962>

Abstract: One of the open government objectives is the fight against corruption through the divulgation of public information that facilitates the supervision of governors. However, in this process of active transparency, there are too many occasions when the technological dimension is neglected, and the use of non-editable PDF files and documents is abused, making its possible reuse, difficult. For this reason, this study aims, in a Mexican state key, to valuable data that are doubly open, both because they are related to active transparency and because of the use of open licenses, interoperable formats and associated metadata, which will allow squared accountability. To this end, we analyzed the federal portal and, after observing that more than half of the Mexican states have a scarce presence, we also checked their regional repositories, noting that only Mexico City, Jalisco, State of Mexico, Puebla, Quintana Roo, and Tamaulipas have this initiative. The results show, after reviewing more than 2 000 datasets, that although there is some budgetary, procurement, and public servant information, the movement is incipient, and that the state leaders are Hidalgo, Jalisco, and Puebla.

Keywords: corruption, data, states, regional governments, public information, Mexico, accountability, transparency.

INTRODUCCIÓN

La confianza que los gobiernos de un país inspiran a la ciudadanía se ha visto dañada en los últimos años (Gómez-Pallete y de Torres, 2020), en gran medida debido a la corrupción. Este mal político absoluto bien podría explicar el progresivo distanciamiento entre los partidos políticos y los ciudadanos (Fernández-Esquer y Sierra-Rodríguez, 2019), así como la puesta en duda de las instituciones tradicionales (Sierra-Rodríguez, 2019) en un escenario donde los recursos públicos son escasos como consecuencia de la severa crisis económica iniciada en 2007 (Fernández-Llera, 2014) y agravada por la pandemia del coronavirus (covid-19).

Si bien debemos considerar la corrupción como un concepto ambiguo, vamos a adoptar la definición propuesta por Amore y Bennedsen (2013) y Hlatshwayo *et al.* (2018) en cuanto a que su rasgo distintivo es el mal uso de un cargo público para el beneficio privado. Por ello la divulgación de información sobre el quehacer de los responsables de las administraciones públicas, debe ser primordial, tanto en cantidad como en calidad.

Villoria-Mendieta (2019) indica cuatro maneras de medir la corrupción (datos objetivos, percepción, victimización y *big data*), tres tipos de causas (culturales, estructurales e institucionales) y una serie de propuestas para luchar contra ella (promoción de valores, principios y normas para proteger el interés público sobre el individual, etc.), para concluir que lo fundamental es la creación de una verdadera cultura de integridad. En este sentido Cerrillo-Martínez (2019) señala que la elaboración y la aplicación de dichos planes de integridad no deben ser un proceso

exclusivamente interno, sino que debería contar con la colaboración de una ciudadanía que contribuya con el análisis de datos o la alerta de irregularidades.

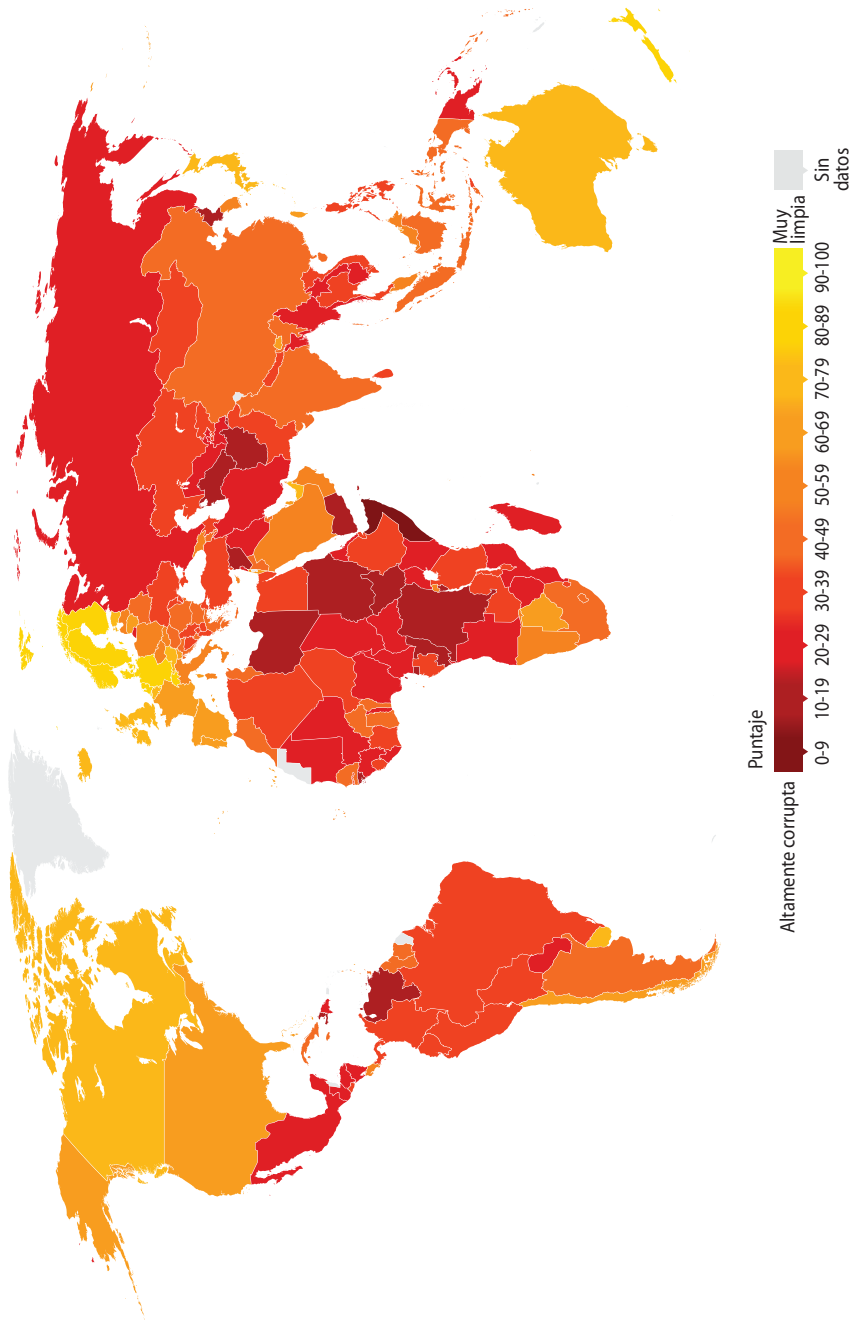
Todo lo mencionado hace que el control de la corrupción y la rendición de cuentas se haya convertido en uno de los temas clave de la democratización, tanto por la necesidad de controlar el poder político, como de garantizar un gobierno efectivo (Báez-Caballero, 2019). Por ello, coincidimos con García-García y Alonso-Magdaleno (2020) y con Martínez-Rodríguez *et al.* (2018) en que el gobierno abierto y, su decidida apuesta por los datos públicos abiertos como fuente de transparencia, debe ser el paradigma fundamental implementado en la mayoría de las administraciones públicas gracias a su innegable potencial de reducción de la corrupción.

Y esta necesidad es imperiosa. América Latina y el Caribe atraviesan un momento de visible “malestar en la democracia” que parece situarles dentro de una tendencia global de retroceso (Sanahuja, 2018), con once países que han visto deteriorada su transparencia según el estudio Democracy Index, 2018: Me too? (*The Economist*, 2018). México en concreto, es calificado por esta investigación como una democracia imperfecta al no alcanzar (en ninguna de las últimas ediciones) los 8 puntos del indicador que permitirían considerarlo como una democracia plena.

Los resultados de otros estudios parecen ir en la misma dirección, como la Global Opening Government Survey (2013) que en 2013 identificaba que 83 por ciento de los encuestados de la franja de edad de 18 a 25 años demandaba un gobierno más abierto para México o el Latinobarómetro (2018) que señala, para 2018, que 88 por ciento de la población mexicana piensa que se está gobernando en beneficio de unos cuantos grupos poderosos. No debe extrañarnos, por lo tanto, la valoración alcanzada por México en el índice de percepción de corrupción (Corruption Perceptions Index) elaborado por Transparencia Internacional, donde alcanza 28 y 29 puntos (en 2018 y 2019, respectivamente) de los 100 posibles, necesitando mejorar en 50 por ciento su puntuación para alcanzar la media mundial establecida en 43 puntos (mapa 1).

Esta investigación pretende reflexionar sobre las bondades del concepto de gobierno abierto en la esfera pública. En las siguientes páginas se describe esta nueva forma de gobernar, definiendo la transparencia activa y clarificando qué se entiende por unos auténticos datos gubernamentales abiertos. A continuación, se muestran los resultados de investigaciones precedentes, así como la metodología y el proceso de recogida de información empleado en este estudio, para finalizar el manuscrito con las principales conclusiones alcanzadas y las referencias bibliográficas.

MAPA 1. Índice de percepción de la corrupción, 2019



Fuente: Transparencia Internacional (2020).

GOBIERNO ABIERTO

Podríamos considerar al gobierno abierto u *open government* como la siguiente generación del gobierno electrónico (Valenzuela-Mendoza, 2013) de un alcance mucho mayor que su predecesor (Martínez-Rodríguez *et al.*, 2018). No obstante, el concepto no debe calificarse como nuevo, ya que aparece mencionado por primera vez en Parks (1957) y aplicado al espacio político británico a finales de la década de 1970 (Ramírez-Alujas, 2011). Su objetivo es “abrir las ventanas” del sector público y reducir la opacidad gubernamental (Chapman y Hunt, 1987) de forma que la luz del sol actúe como desinfectante (Cordis y Warren, 2014) y pueda generar un aumento de la confianza en el gobierno (Reddick, 2011).

Esta doctrina política, que sostiene que las actividades de la administración pública deben ser y estar abiertas en todos los niveles (Pacios *et al.*, 2019), eclosiona con el memorándum del presidente norteamericano Barack Obama sobre transparencia y gobierno abierto (Obama 2009a), quien delimita el concepto en tres pilares: la transparencia, la participación y la colaboración ciudadana.

Por ello, no debe extrañarnos que las (completas) definiciones del gobierno abierto tanto de Calderón y Lorenzo (2010): “aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente”, como de Ferrer-Sapena *et al.* (2011): “una forma de comunicación abierta, permanente y bidireccional entre la administración y los ciudadanos, basada en la transparencia por parte de la administración, la colaboración con la sociedad civil y en la participación”, recojan inequívocamente los tres pilares mencionados por el presidente norteamericano.

En la actualidad, este paradigma, otrora emergente, se ha consolidado como respuesta a los problemas o brechas existentes en la gestión del sector público (Fernández-Llera, 2020), reemplazando a los viejos sistemas en que el gobierno central da órdenes a los gobiernos estatales y locales descendiendo por la cadena de mando por otro que involucra a la ciudadanía, organizaciones no gubernamentales y entidades privadas (Cejudo *et al.*, 2018; Fuentes-García y Serrano-Doblás, 2019), generando expectativas a las demandas y necesidades ciudadanas (Díaz-Aldret, 2017).

El *open government* ha venido acompañado de otros proyectos de modernizar la administración pública que ha contado con el apoyo de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI)

y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), si bien, como es lógico, la respuesta final a esta “presión” está en manos de cada uno de los países (Yetano y Castillejos, 2019).

En esta línea, debemos destacar la labor de la Open Government Partnership, que promueve la participación de todo interesado (perteneciente o no al gobierno) en la consecución del cumplimiento de los estándares y de los planes de acción a abordar de cara a la instauración de un gobierno verdaderamente abierto (Banfi, 2013; Kaufmann, 2015). Esta iniciativa creada en 2011 por Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos, tiene en marzo de 2020 un total de 78 países integrantes y 20 miembros de carácter local Open Government Partnership (2020).

México,¹ en el contexto de esta alianza, se ha propuesto incrementar la rendición de cuentas, mejorar los servicios públicos, implementar una política de ética pública y lucha contra la corrupción, así como a manejar los recursos públicos con mayor eficiencia y eficacia (Guerra-Ford, 2013), propiciando para ello tanto reformas legislativas como políticas gubernamentales² (Aguilera-Durán, 2019). México ha llegado a completar tres planes de acción: el primero que consistió en un esfuerzo inicial de 36 compromisos (2011-2013), el segundo (2013-2015) que se saldó con 26 tareas cumplidas y el tercero (2016-2018) donde se identificaron 11 compromisos públicos urgentes a abordar (Sánchez-González, 2019).

El vigente, el cuarto plan de acción (2019-2021) (Alianza para el Gobierno Abierto-México, 2019), comprende un gobierno abierto y responsable en programas sociales, la incidencia ciudadana para el desarrollo rural sostenible, la información transparente y de calidad para garantizar el derecho a la educación, los derechos sexuales reproductivos para los jóvenes, la transparencia para el fomento de la inclusión laboral, el desarrollo de una plataforma única y abierta de información de seguridad pública, los controles democráticos a la intervención de comunidades privadas, el fortalecimiento de los servicios públicos de cuidados, la transparencia para el monitoreo y la vigilancia de los fideicomisos, la transparencia en la gestión de bosques, agua y pesca, la divulgación de los beneficiarios finales

¹ Si se desea consultar una breve historia del gobierno abierto en México, una referencia obligada es el trabajo de Salas-Suárez (2016).

² No podemos dedicar excesivo espacio a estas iniciativas por lo que remitimos al mencionado autor que cita entre otros la creación del Secretariado Técnico Tripartita y el Sistema Nacional de Transparencia, a los que añadimos la puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción, en conjunto con sus leyes correlacionadas y el marco normativo aplicable al ejercicio del gasto público.

de las empresas del sector de hidrocarburos y minería, la transparencia del flujo y control de armas y, finalmente, la estrategia subnacional de gobierno abierto.

Dado el ámbito de nuestro estudio, debemos ampliar brevemente este último compromiso que pretende articular las agendas federales y locales mediante tres acciones clave: la consolidación de estudios de apertura institucional a nivel local, la facilitación del intercambio de prácticas entre los ámbitos federal y local, y la elaboración de una metodología que articule la agenda nacional y local según las particularidades de cada región (todo ello con miras al desarrollo de un quinto plan de acción). Los responsables designados para la consecución de los objetivos mencionados son, por el lado del gobierno, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai) y, por otro lado, dos organizaciones de la sociedad civil (osc): Gestión Social y Cooperación (Gesoc A.C.) y Nosotrxx por la Democracia A.C.

Igualmente reseñable es el hecho de que la Organización de los Estados Americanos (OEA) firmara un acuerdo con el gobierno del País Vasco (comunidad autónoma española) para utilizar el código de *irekia* (Gobierno del País Vasco-Irekia, 2011), iniciativa web que brinda canales de comunicación directos entre la ciudadanía y la administración. Son varios los estudios regionales de ámbito español (Curto-Rodríguez, 2015; 2017; 2019; 2020) que señalan, longitudinalmente, al País Vasco como líder destacado en transparencia activa reutilizable gracias a Open Data Euskadi (su portal de datos abiertos), por lo que esperamos que la firma de este tratado haya generado un impacto positivo en México (en particular) y en Latinoamérica (en general).

TRANSPARENCIA ACTIVA Y DATOS GUBERNAMENTALES ABIERTOS

El movimiento internacional por la transparencia tiene su origen en el siglo XVIII con la visión liberal de un Estado sin secretos, en el que nada deba escapar de la mirada de los ciudadanos (Buendía-Espinosa y Salas-Durazo, 2020). En una democracia avanzada, hay un flujo libre y acceso a la información pública sobre el gobierno (Krah y Mertens, 2020), pero no debemos confundir transparencia con acceso a la información, si bien están relacionados no son lo mismo.

Valenzuela-Mendoza (2013) señala que, si existe un derecho consolidado de acceso a la información pública, sin duda existirá transparencia. Pero la asociación en sentido inverso no funciona en todos los casos, dado que la transparencia no necesariamente implica garantizar el acceso a la información pública, toda vez que pueda haber importantes excepciones normativas, se suministren datos inexactos o incompletos, o se divulgue información irrelevante para el control de la

gestión de los gobernantes (García-García y Curto-Rodríguez, 2018). Podría llegarse incluso a incurrir en *open washing*³ (Open Knowledge Foundation, 2014) de forma que la apariencia de transparencia contribuya a disfrazar la existencia de opacidad (García-García y Curto-Rodríguez, 2019).

A pesar del riesgo señalado, esto es, que el ejecutivo pudiera inclinarse a proporcionar información sólo en los casos en que sea favorable para su buena imagen y a esconder (o no resaltar) la información que le perjudique (Martínez-Rodríguez *et al.*, 2018), es evidente que la transparencia, piedra angular en todos los debates políticos (Delgado-Morales *et al.*, 2015) se está convirtiendo en una realidad (Sierra-Rodríguez, 2018a). Su punto de partida reside en la divulgación de información en manos de los gobiernos (Campos Acuña y Vaquero García, 2019) favoreciendo, además, la rendición de cuentas, la lucha con la corrupción, la imparcialidad o el imperio de la ley (Bauhr y Grimes, 2012).

De las dos vertientes de la transparencia, este estudio se centrará en la publicidad activa, entendida por Beltrán-Orenes y Martínez-Pastor (2019) como aquella que las entidades públicas deben suministrar en sus sitios web *ad hoc* (respetando las salvedades recogidas en la normativa) y dejando a un lado la publicidad pasiva o a requerimiento del interesado.

También queremos valorar la dimensión tecnológica, que es lo que va a permitir realizar un salto cualitativo de contenidos en la transparencia (Criado-Grande, 2013; Cruz-Meléndez y Pinacho-Ríos, 2020) y profundos cambios en las formas políticas a nivel global (Vercelli, 2013), contribuyendo a la mejora de la divulgación de información (Bertot *et al.*, 2010; Bonsón *et al.*, 2012; Cerrillo-Martínez, 2012; Davies y Fumega 2014; Criado-Grande, 2016; Ruvalcaba-Gómez *et al.*, 2019, Criado-Grande y Gil-García, 2019).

Y es que, en estos tiempos de innovación continua, no debemos conformarnos con que se divulgue información de cualquier forma, sobre todo cuando las administraciones públicas son una de las principales creadoras de datos (Cerrillo-Martínez, 2018; Velasco-Sánchez, 2019). Los datos deben cumplir, por lo tanto, una serie de pautas para poder ser considerados accesibles, usables y reutilizables (Fumega y Scrolloni, 2013; Martínez-Moya, 2015).

Todas estas exigencias están presentes en la corriente de los *open (government) data* o datos (gubernamentales) abiertos (DGA), promovidos desde diferentes ins-

³ Existe *open washing* cuando los gobiernos afirman llevar a cabo políticas de transparencia y de apertura de datos abiertos, pero realmente publican informaciones irrelevantes y con escasa capacidad de reutilización para el control de su gestión.

tituciones como la World Wide Web Consortium, organismo que se encarga de velar por el desarrollo de estándares abiertos, libres e interoperables que aseguren el crecimiento de la web a largo plazo (W3C, 2009); la “fundación luz del sol” y sus ocho principios de los datos abiertos (Sunlight Foundation, 2007)⁴ o la Open Knowledge Foundation y su síntesis u *open definition* (OKF, 2009).

También en esta iniciativa de los DGA, Estados Unidos fue pionero a nivel mundial. Esta vez mediante la inauguración (cuatro meses después del memorándum sobre transparencia y gobierno abierto de Obama) de data.gov, el repositorio nacional norteamericano que comenzó su andadura con 76 conjuntos de datos y que, tras un importante estímulo (Obama, 2009b), fue creciendo hasta alcanzar los 200 000 *datasets* con los que cuenta hoy en día. Este portal fue la semilla que originó una apertura de repositorios a nivel mundial hasta las más de 2 600 iniciativas que identifica Open Data Inception (Open Data Soft, 2020) en la actualidad.

En estos portales web podemos encontrarnos con datos de todo tipo⁵ ya que sus motivaciones son variadas: favorecer la transparencia (acceso de los ciudadanos a los datos del gobierno), desarrollar servicios por parte de terceros (enfoque *smart city*) o la creación de aplicaciones que estimulen la economía (Foulonneau *et al.*, 2014). Además, los DGA presentan cierta ambigüedad, por lo que es necesario ser muy exigente a la hora de analizar su significado. A continuación, se procede a su estudio detallado con base en la representación gráfica que ofrece el diagrama 1.

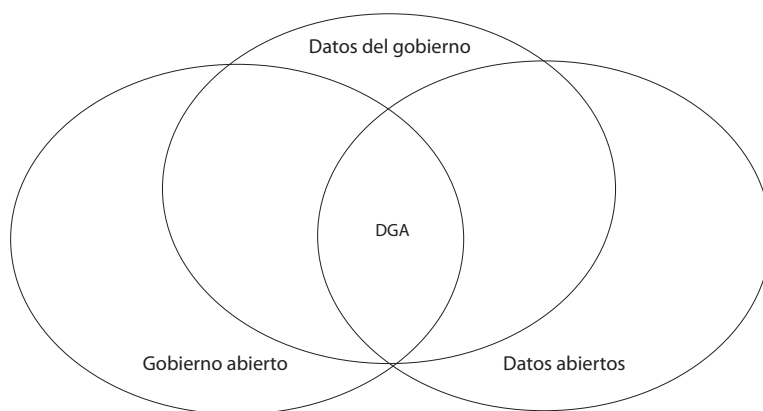
Los dos primeros elementos pueden describirse de forma sencilla. En primer lugar, definimos datos del gobierno como toda información creada, elaborada o en manos de las administraciones públicas⁶ de cualquier nivel o temática, entendiendo que toda ella deberá estar disponible “por defecto” (salvo impedimento legal expreso: protección de datos personales, seguridad nacional, etc.). En segundo lugar, entendemos como datos del gobierno abierto aquellos relacionados con la transparencia activa y la rendición de cuentas, tales como presupuestos y

⁴ Completos, primarios, oportunos, accesibles, no discriminatorios, no propietarios, de licencia libre y procesables por máquina.

⁵ El portal estatal de Jalisco, el más poblado de todos los de México, clasifica su información en 13 áreas temáticas: ciencia y tecnología, desarrollo e integración social, desarrollo económico y comercio, educación, empleo, gobierno, información estadística y geográfica, infraestructura, medio ambiente, movilidad, salud, seguridad y protección civil, y finalmente turismo.

⁶ No entrarían en esta categoría instituciones o empresas privadas a pesar de que se están incorporando de forma decidida al movimiento de los datos abiertos, como por ejemplo Google, que recientemente ha publicado 25 millones de datasets gratuitos (Datacentric, 2020).

DIAGRAMA 1. Concepto de los datos gubernamentales abiertos



Fuente: Elaboración propia a partir de ONU (2013).

demás estados contables, declaraciones de actividades, bienes y rentas de los gobernantes o becas, ayudas y contrataciones públicas.

Pero cuando hablamos de datos abiertos la cosa se complica, puesto que la expresión anglosajona *open data* se refiere a que estos cumplan una serie de premisas⁷ que faciliten su acceso y uso, como por ejemplo que sean “automatizados” y comprensibles por los programas informáticos. Por ello, los PDF (aún visibles para las personas) son denostados y reciben la calificación de “el cementerio donde reposan los datos” (Iglesias, 2013), ya que no son reutilizables por las máquinas como los formatos XML o RDF, característicos del nivel *linked data* (Berners-Lee, 2009) y, por lo tanto, de la web semántica.

Por lo anterior, procede preguntarse ahora, al igual que Hofmann (2015), ¿qué tan abierto es abierto?, en alusión a la relación entre datos abiertos gubernamentales y gobierno abierto, y es que en esa cuestión reside el matiz que origina el problema, ¡el adjetivo abierto! Es imprescindible diferenciar, entre técnicamente abiertos⁸ (en función de los formatos en que la información viene recogida) o

⁷ Por ejemplo, los ocho principios de los datos abiertos comentados anteriormente.

⁸ Para un análisis más profundo puede consultarse Herb (2011), que estudia la apertura, el acceso abierto y la disponibilidad abierta de información basada en los ejemplos de acceso abierto en información científica, datos gubernamentales abiertos y software de código abierto.

legalmente abiertos (lo que se pueda hacer o no con los datos) y abiertos en cuanto a su utilidad para fomentar el *open government*, es decir, favorecer la transparencia, la participación y la colaboración ciudadana o la rendición de cuentas.

Yu y Robinson (2011) daban cuenta de la ambigüedad de los DGA, exigiendo un aspecto políticamente “duro” en cuanto a la revelación de información sensible relacionada con el control social de lo público. Así pues, la información presupuestaria sí sería DGA, pero no la calidad del aire, los horarios de los autobuses, los resultados de inspecciones sanitarias de restaurantes, etcétera.

De esta forma, solo tiene sentido hablar de DGA cuando se produzca la triple conjunción observable en el diagrama 1, esto es, que estén en mano de las administraciones públicas, que sean abiertos respecto a su reutilización y, por supuesto, que estén relacionados con el gobierno abierto. Estos DGA se han convertido en un signo inequívoco de una administración transparente y responsable (Höchtel, 2012), y a pesar de que puedan servir a varios objetivos (y la transparencia en uno solo de ellos), cuando las características “abiertos” y “del gobierno abierto” se combinan, al igual que pasa con la ginebra y la tónica ganan mucho (Ortiz de Zarate, 2013).

Una vez clarificado el objetivo de este estudio, que no es otro que el de valorar la información asociada a la transparencia activa en formatos abiertos y reutilizables que los estados mexicanos están divulgando en los portales de *open data* (su destino habitual), se procede a resumir varias investigaciones realizadas en México relacionados con dicha temática, como paso previo a mostrar la metodología empleada en esta investigación y el trabajo de campo realizado.

INVESTIGACIONES ANTERIORES Y ACLARACIONES METODOLÓGICAS

Mostramos, a continuación, algunos estudios relativos al gobierno abierto realizados en México, tanto de investigadores individuales (centrados en la transparencia y en el gobierno abierto), como de entidades supranacionales (enfoque en los *open data*).

Sandoval-Almazán y Gil-García (2012) indican, en clave local, que los portales de internet están realizando un progreso muy lento de evolución hacia una mayor interacción, participación y colaboración, calificándolo como retórico en algunos casos. Fumega y Scrolloni (2013) muestran que las iniciativas relacionadas con la apertura de datos en América Latina se encontraban, en esa fecha, en sus primeras etapas de implementación y que sería necesario un importante esfuerzo para consolidarlas. Por su parte, Estrada-Zamora y Vargas-Hernández (2018) concluyen que, a pesar de que México posee mecanismos y plataformas

para el acceso a datos abiertos, se desconoce su utilización y se desconfía de la información divulgada, siendo necesaria una mayor formación tecnológica para aprovechar los datos.

Es imprescindible referirnos de nuevo a la aportación de Rodrigo Sandoval-Almazán quién lleva más de diez años midiendo portales de transparencia en México. Por ejemplo, en Sandoval-Almazán (2018), con base en el *ranking* de portales estatales de transparencia 2015 y 2016 se observa, que la mayoría de las entidades no cumplen con la normativa básica estando alejadas de la práctica internacional y que en 2015-2018 se han deteriorado (en todos los aspectos) y en consecuencia en su puntuación total (Sandoval-Almazán, 2019).

Otros cuestionamientos sobre las posibilidades reales de desarrollar un gobierno abierto en México se deben a que los gobiernos son reacios a dar a conocer cómo gastan los recursos públicos (Aguilera-Durán, 2019), las leyes de acceso a la información son diversas, fragmentadas, inconsistentes y difíciles de implementar (Figuerras-Zanabria, 2019), lo que tiene su impacto en que los gobiernos subnacionales y locales en México alcancen resultados limitados (Sánchez-González, 2019).

Los resultados de las investigaciones sobre *open data* parecen mejores. Nos referimos al reporte Gobierno Digital en México 2018 (OCDE, 2018), donde se califica al país como líder global y regional en gobierno digital y datos abiertos en consonancia con la quinta posición de México en la edición de 2017 del índice de datos abiertos, útiles y reutilizables (*OURdata*) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Por otro lado, en cuanto al último índice anual de los datos abiertos realizado por la Open Knowledge Foundation (OKF, 2016), que presenta el estado de los *open data* con base en una encuesta realizada en colaboración con expertos de datos abiertos y comunidades de todo el mundo, México comparte la undécima posición con Dinamarca y Estados Unidos. Finalmente, en el Open Data Barometer de 2017 (www, 2017), una medición global de cómo se están publicando y usando los datos abiertos, México alcanza la sexta posición (de 30 países) con 69 puntos, presentando una tendencia claramente alcista respecto a anteriores ediciones del citado estudio.

De todas formas, ninguno de los trabajos mencionados tiene, en exclusiva, su campo de estudio focalizado en los datos *transparentes* albergados como *datasets* en los portales de *open data*. Por ello, con carácter previo a iniciar nuestra investigación, es imprescindible distinguir entre un fichero o documento (entendido como una mera colección de datos), y el término *dataset* o conjunto de datos, que incluye una agrupación de datos relacionados a modo de catálogo facilitando que sean más fácilmente indexados y localizados, y que suelen ir acompañados

FIGURA 1. Imagen parcial del dataset “Contrataciones Abiertas” perteneciente al portal de Jalisco



Fuente: Portal de datos del Gobierno del Estado de Jalisco (2019).

de una serie de metadatos con campos como la descripción detallada de la información contenida, su responsable, la frecuencia de actualización, el formato o formatos disponibles, licencia de uso, forma de enlazar, etcétera (figura 1).

Esperamos que la figura 1 pueda mostrar de forma clara las dos diferencias vitales entre los portales de datos abiertos y los de transparencia. La primera es que en los portales de datos abiertos se ofrecen *datasets* (y no simples ficheros que suelen ofrecer los portales de transparencia), con abundante información adicional. La segunda está en las opciones de reutilización, tanto en la mayor calidad⁹ de los formatos según el esquema cinco estrellas (Berners-Lee, 2009), como en las posibilidades de enlazar, combinar, compartir, etcétera.

Realizada esta aclaración, procedemos a ocuparnos del proceso de recogida de información, siendo conscientes, como indica Sierra Rodríguez (2018b) que en

⁹ Por poner un ejemplo, el presupuesto de egresos de la ciudad disponible en el portal de transparencia está en formato PDF, formato del que suelen abusar dichos portales puesto que en ellos prima más la visualización que el fomento de la reutilización.

las mediciones de transparencia no existe un estándar al respecto, y a lo sumo un núcleo central formado por los datos de naturaleza económica, social y política (Kaufmann y Kraay, 2002). Por ello, concentraremos nuestros esfuerzos en localizar los datos generalmente presentes en cualquier definición de transparencia activa como la información contable y presupuestaria, la relativa a la rendición de cuentas de personal y dirigentes, y el destino del gasto público, mostrando los resultados obtenidos por estados.

RECOGIDA DE INFORMACIÓN Y RESULTADOS

Comenzamos con la visita al portal de datos abiertos nacional (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2019), cuya revisión final se produjo en marzo de 2020, momento en el que la página principal indica contener 40 727 datos¹⁰ pertenecientes a 280 instituciones.

Para localizar los datos ofertados por los estados, nos apoyamos en el buscador que permite filtrar por varias opciones: categorías, nivel de gobierno, organizaciones, grupos, etiquetas, formatos y datos ciudadanos¹¹

En cuanto a categorías¹² las opciones disponibles son salud, educación, otros, energía y medio ambiente, economía, gobiernos locales, infraestructura, desarrollo, finanzas y contrataciones, seguridad y justicia, geoespacial, y cultura y turismo. Predominan, dentro de la división por niveles de gobierno, la federal (4 649 *datasets*), cuadruplicando a la estatal denominada “*State*” (1 228), seguidas por *Autonomous* (140) —autónomo (40), estatal (1) y municipal (1).

Respecto a las organizaciones suministradoras se encuentran un total de 50, destacando la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) (893 conjuntos de datos relativos a la biología, botánica, medio ambiente, espacial, etc.), a la que le sigue el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México S.A. (GACM) con 545 *datasets*, y el estado de Puebla con 543 conjuntos de datos. En este pun-

¹⁰ Se trata efectivamente de datos (ficheros individuales), no de conjunto de datos o *datasets* (en ocasiones con colecciones temáticas). Esta afirmación queda contrastada al realizar diferentes búsquedas por categorías que muestran los siguientes conjuntos de datos respectivamente: organizaciones, 5 577; nivel de gobierno, 6 059; o temática, 5 332. Para contrastar esta afirmación, se revisan varios conjuntos de datos a nivel individual, comprobando que varios de ellos están compuestos por múltiples documentos con lo que podemos dar como válidas las cantidades de *datasets*/documentos señalados por el portal.

¹¹ Redirige a la plataforma cívica de datos abiertos de México que organiza datos de 82 organizaciones de la sociedad civil y gobiernos publicadores de datos abiertos (www.datamx.io).

¹² Hemos ordenado estas categorías de mayor a menor contenido de *datasets*, desde los 695 de salud a los 163 de cultura y turismo.

to creíamos haber encontrado la opción para localizar los conjuntos de datos suministrados por los gobiernos regionales y que uno a uno los estados irían apareciendo, pero a Puebla (y después del INEGI con 468 conjuntos de datos con información geográfica-vectorial, mapas, censos, directorios, encuestas y estadísticas) solo le acompañan Jalisco, Colima, Hidalgo y Estado de México (448, 107, 52 y 35 conjuntos de datos, respectivamente).

Las restantes opciones de filtrado son, por un lado, grupos y etiquetas, que prácticamente carecen de interés para localizar más información de los estados y, por otro lado, formato, con 50 especificaciones diferentes, siendo ofertado en un mayor número de ocasiones CSV (4 056), seguido por diversas versiones XLS (2 063), ZIP (1 374), JSON (802) y PDF (764).

En este momento, la disyuntiva a plantear es evidente ¿solo existen las iniciativas regionales comentadas o es que los estados tienen portales propios y no están sindicando la información en el nacional? Para ayudar a responder, se realizó una segunda revisión en el portal nacional utilizando directamente en el buscador genérico (descartando así un posible problema en las asignaciones categóricas) que contribuyó a encontrar algo menos de 100 *datasets* adicionales y a poder concluir que más de la mitad de los estados mexicanos tienen escasa o nula participación en datos.gob.mx. Por ello, buscamos portales estatales propios confirmando que tan solo Ciudad de México, Jalisco, Estado de México, Puebla, Quintana Roo y Tamaulipas disponen de él.

Tras completar el proceso de localización y combinación de la información de ambos portales (federal y estatal), la primera etapa de nuestro estudio permite identificar varios estados que no albergan ni un solo *dataset* relacionado con la transparencia activa (cuadro 1), por lo que su estudio se da por finalizado.

CUADRO 1. Estados mexicanos sin información transparente en formato open data

<i>Estados</i>	<i>Núm. Datasets</i>	<i>“Transparentes”</i>	<i>Localización</i>
Aguascalientes	1	0	Etiqueta
Baja California	3	0	Organización
Baja California Sur	7	0	Organización
Campeche	2	0	Etiqueta
Chiapas	0	0	—

CUADRO 1. Estados mexicanos sin información transparente en formato open data (continuación)

<i>Estados</i>	<i>Núm. Datasets</i>	<i>“Transparentes”</i>	<i>Localización</i>
Durango	0	0	—
Guerrero	0	0	—
Michoacán de Ocampo	0	0	—
Morelos	4	0	Organización
Nayarit	0	0	—
Nuevo León	0	0	—
Querétaro	3	0	Organización
Sinaloa	0	0	—
Sonora	0	0	—
Tabasco	0	0	—
Tlaxcala	0	0	—
Veracruz de Ignacio de la Llave	31	0	—
Yucatán	5	0	Etiqueta

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2019), y de los portales de datos abiertos estatales mexicanos.

Excluidos esos 18 estados, procede seguir el análisis con los 14 restantes, que contienen información de interés, bien sea en el portal nacional o en el propio, en orden alfabético. Si bien hemos intentado sintetizar lo máximo posible la descripción de los resultados, la heterogeneidad de las diferentes iniciativas lo dificulta.

Chihuahua

No tiene portal propio pero los cinco *datasets* alojados en el federal podrían considerarse como asociados con la transparencia activa. Se trata del Directorio de los Titulares de las Unidades de Transparencia del Estado de Chihuahua y el Directorio de Servidores Públicos del Gobierno del Estado (con información de contacto), el Plan de Apertura Institucional del Estado de Chihuahua y dos conjuntos de datos “RUSPEF” (Registro Único de Servidores Públicos para Entidades Federativas que participan en contrataciones públicas): uno denominado RUSPEF Chihuahua y otro RUSPEF CUU.

Ciudad de México

Carece de datos *transparentes* en el portal federal, pero dispone de uno propio moderno y funcional (<https://datos.cdmx.gob.mx/pages/home/>) que alberga 113 *datasets*. Destacamos: Plan de Apertura 2020, Presupuesto de Egresos de la Ciudad, Remuneraciones al Personal de la Ciudad de México, Recurso Comprometido en el Fideicomiso para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México, así como el correspondiente Gasto para 2019, Gasto Federalizado en Obra Tercer Trimestre y Proyectos Financiados con Recursos Federales Transferidos.

Coahuila de Zaragoza

Tres de los seis *datasets* localizados en datos.gob.mx requieren mención: Nómina de Programas del Poder Ejecutivo, Sitodem (con información inherente a las obras y acciones ejecutadas por dependencias del Gobierno del Estado) y el Plan de Apertura Institucional.

Colima

Aunque no dispone de portal propio, localizamos 107 conjuntos de datos etiquetados como “Estado de Colima” en <https://datos.cdmx.gob.mx/pages/home/>. Destacamos información presupuestaria (datos en varios niveles y periodicidad) y de gasto público como: Obras Terminadas, Padrón de Proveedores, Alumnos Becados del Sistema Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep) y el Plan de Apertura Institucional.

Guanajuato

Cinco de los siete *datasets* existentes en el portal nacional están relacionados con la rendición de cuentas: Presupuesto Basado en Resultados del Gobierno (años 2018 y 2019), Becas de Capacitación del Servicio Nacional de Empleo, Contratos de Obra Pública del Estado de Guanajuato y el Plan de Apertura Institucional (csv).

Hidalgo

Carece de portal propio, por lo que revisamos los 52 conjuntos de datos, etiquetados como “organización” en el federal. Tras examinar varios *datasets* de determinadas instituciones aisladas, localizamos con carácter estatal el Estado de Situación Financiera tercer trimestre 2017, Informe de los Recursos Federales Recibidos (primer trimestre y segundo trimestre de 2018), el Padrón de Proveedores de la Administración Pública, el Tabulador de Sueldos (base y confianza), y el Plan de Apertura Institucional del Estado de Hidalgo.

Jalisco

Con 449 *datasets* en el portal federal, y 505 *datasets* en el suyo propio (<https://datos.jalisco.gob.mx/>), hemos revisado este último y sus 19 conjuntos de datos asociados a la transparencia activa.

En diferentes categorías hallamos información interesante como beneficiarios de programas de apoyo otorgados por el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco (Coecytjal) (ciencia y tecnología), Padrón de Beneficiarios de los Programas Sociales de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social (desarrollo e integración social), Padrón de Beneficiarios Jalisco Competitivo (desarrollo económico y comercio), becas Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep) (educación) y Catálogo de Obras Públicas realizadas y Padrón de Contratistas (infraestructura). No obstante, la más poblada es la categoría gobierno con información de las adquisiciones de equipamiento, contrataciones abiertas, tabuladores de sueldos de la plantilla de personal del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco 2017, nómina empleados del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, Estados de Cuenta-Fideicomiso Plan Múltiple de Beneficios para los Trabajadores del Gobierno del Estado de Jalisco 2017 (XLS) y declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos del estado de Jalisco.

Estado de México

El portal propio disponible en <http://datos.edomex.gob.mx> cuenta con 60 conjuntos de datos, de los cuales tres están asociados a la transparencia activa: catálogo de puestos del Poder Ejecutivo, deuda pública del gobierno del Estado de México y finanzas públicas (ingresos, gastos y deuda pública). En el portal federal podríamos destacar: fortalecer los ingresos de la entidad y fomentar la eficiencia en el gasto público.

Oaxaca

No tiene portal propio. De los 24 *datasets* etiquetados como estado de Oaxaca en el portal federal, encontramos cuatro conjuntos de datos relativos a la rendición de cuentas: padrón de proveedores, presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal 2018 Instituto Catastral del Estado de Oaxaca (ICEO), presupuestos para el primer y segundo trimestre del 2018 ICEO y el Plan de Apertura Institucional del Estado.

Puebla

A diferencia de Jalisco, que parecía estar sindicando la información de su portal propio en el estatal, para Puebla nos encontramos que la inmensa mayoría de los

datasets etiquetados en el portal federal no se circunscriben al gobierno del estado sino a nivel municipal.

Por ello analizamos su portal propio (<http://datos.puebla.gob.mx/>) compuesto por 340 conjuntos de datos que contienen variada información desagregada en diferentes apartados: datos sobre becas (educación), beneficiarios diversos (población). Con la etiqueta finanzas se localiza, a nivel estatal, Leyes de Egresos y de Ingresos, Integración del Presupuesto de Egresos, Distribución Mensual Presupuestaria y Clasificación del Gasto (rendición de cuentas de los recursos financieros públicos). Finalmente, localizamos el Programa Presupuestario, el Acuerdo del Secretario de la Contraloría del gobierno del Estado que expide el Código de Ética, las Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública, los Lineamientos Generales para Propiciar la Integridad de Servidores Públicos, el Directorio de Unidades de Transparencia del Estado de Puebla y las Presidencias Municipales del Estado de Puebla (gobierno abierto).

Quintana Roo

Con solo dos conjuntos de datos etiquetados en el portal federal (ninguno “transparente”) localizamos, dentro de los trece alojados en su repositorio estatal (<http://datos.qroo.gob.mx/>), dos susceptibles de comentario: Estadísticas de Solicitudes de Información e Indicadores de Interés Público o Trascendencia Social.

San Luis Potosí

Tiene una versión beta de su portal propio que funciona deficientemente por lo que buscamos en el portal federal encontrando 109 *datasets*. De ellos, con nivel de agregación estatal tenemos: Plan de Apertura Institucional, Registro Estatal Único de Contratistas Habilitados para la Asignación de Obras y CGE-Registro Estatal Único de Contratistas-Contratistas Vigentes. Existen varios conjuntos de datos de instituciones concretas, como la Agenda del Titular de la Secretaría Técnica del Gabinete Ejercicio 2019 Reuniones Realizadas, Relación de Egresos, Sueldos y Salarios de Trabajadores del Centro de Producción de Santa Rita, Secretaría de Desarrollo Urbano Vivienda y Obras Públicas (Seduvop); Obras Públicas Contratadas y Seduvop; Obras Públicas Ejecutadas de la Secretaría de Desarrollo Urbano, Vivienda y Obras Públicas, Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Recursos Hidráulicos (SEDARH); Padrón de Beneficiarios del Programa de Concurrencia con Entidades Federativas o Desarrollo Integral de las Familias (DIF); Gestión 2019 (beneficiarios de apoyos al desamparo).

Tamaulipas

En el portal federal tan solo el Plan de Apertura Institucional de Tamaulipas está asociado a la transparencia activa. No obstante, este estado dispone de un portal propio (<https://www.tamaulipas.gob.mx/datosabiertos/>) con 56 *datasets*, dentro de los cuales están los planes de obra 2018 y 2019, Apoyos Otorgados a los Productores (2017, 2018, 2019), Microcréditos otorgados por Actividad, Género o Municipio, así como varios convenios, subsidios y convocatorias de colaboración. Por último, mencionar el *dataset* denominado Estructura Orgánica Completa que limita su contenido únicamente a la Secretaría de Salud.

Zacatecas

De interés son varios de los nueve *datasets* existentes en *data.gob.mx* etiquetados como Zacatecas: Deuda Pública, Plan de Apertura Institucional, Obras Públicas, Proveedores y Contratistas y Registro Único de Servidores Públicos del Estado que Intervienen en las Contrataciones Públicas.

Con el estado de Zacatecas damos por finalizada la revisión de la información *transparente* de los estados mexicanos ofreciendo, a modo de resumen, el cuadro 2, que muestra los resultados alcanzados. En el siguiente apartado se presentan las principales conclusiones obtenidas.

CUADRO 2. Estados mexicanos con alguna información transparente en sus portales de datos abiertos

<i>Estado</i>	<i>Portal federal</i>		<i>Portal estatal</i>	
	<i>Datasets</i>	<i>Transparencia</i>	<i>Datasets</i>	<i>Transparencia</i>
Chihuahua	5	5		
Ciudad de México	0	0	113	9
Coahuila de Zaragoza	6	3		
Colima	107	9		
Estado de México	35	2	60	3
Guanajuato	7	5		
Hidalgo	52	23		
Jalisco	449	19	505	19
Oaxaca	24	4		

CUADRO 2. Estados mexicanos con alguna información transparente en sus portales de datos abiertos (continuación)

<i>Estado</i>	<i>Portal federal</i>		<i>Portal estatal</i>	
	<i>Datasets</i>	<i>Transparencia</i>	<i>Datasets</i>	<i>Transparencia</i>
Puebla	543	0	340	18
Quintana Roo	2	0	13	2
San Luis Potosí	109	11		
Tamaulipas	5	1	56	15
Zacatecas	9	6		

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2019) y de los portales de datos abiertos estatales mexicanos.

CONCLUSIONES

México ha sido catalogado por varios estudios como un país renuente a la transparencia y a la rendición de cuentas. A pesar de ser uno de los ocho países fundadores de la *Open Government Partnership* y estando inmerso actualmente en su cuarto plan de acción, los resultados de este trabajo muestran que aún queda mucho para reducir la percepción de corrupción y construir un verdadero gobierno abierto. En este sentido, el acceso a la información pública puede contribuir al monitoreo de los gobernantes, siempre y cuando se aprovechen las posibilidades de las nuevas tecnologías de la información, internet, los portales de transparencia o de datos abiertos en cuanto a divulgación digital.

En la revisión de la literatura nos hemos referido a varios estudios precedentes que califican como limitada la información asociada a la rendición de cuentas de los portales de transparencia mexicanos; sin embargo, sus iniciativas *open data* (que alberga información de todo tipo) reciben una gran valoración, lo que nos anima a analizar los datos abiertos *al cuadrado*, es decir, los datos relativos al gobierno abierto suministrados en formatos abiertos y reutilizables cuyo destino son los portales de *open data*.

Los resultados del análisis realizado en marzo de 2020, que revisa 1 200 conjuntos de datos etiquetados como estatales en el repositorio federal y 1 100 *datasets* existentes en los seis portales *open data* regionales propios (Ciudad de México, Jalisco, Estado de México, Puebla, Quintana Roo y Tamaulipas) muestran que 18 de 32 estados no ofrecen datos que puedan asociarse a una definición relativamente amplia de la transparencia activa.

La realidad, para los 14 estados restantes, es la oferta de información aislada (de una secretaría o institución), no excesivamente actualizada y con un alto nivel de variabilidad entre estados. Concretamente, ha sido muy complicado encontrar *datasets* comunes, a excepción del plan de apertura institucional. Hemos localizado 154 conjuntos de datos relacionados con la transparencia activa, 88 en el portal federal y 66 en los repositorios estatales (si bien Jalisco aporta 19 *datasets* idénticos en ambas iniciativas). Este análisis global señalaría como líderes en valores absolutos a Hidalgo, Jalisco y Puebla con 23, 19 y 18 *datasets transparentes* respectivamente.

Por otra parte, si somos más restrictivos y consideramos únicamente la información contable de calidad y aquella de interés para el monitoreo del desempeño gubernamental (nóminas, declaraciones de bienes, etc.) tan solo debemos seleccionar una quincena de conjuntos de datos: Chihuahua ofrece el directorio de los titulares de transparencia y de los servidores públicos; Ciudad de México, el presupuesto de egresos y la remuneración al personal; Coahuila, las nóminas de ejecutivo; Colima, el presupuesto de egresos e información presupuestaria adicional; Guanajuato, el presupuesto 2018 y 2019, y el Estado de México muestra datos sobre las finanzas públicas. Los líderes serían los mismos: Hidalgo con datos de los sueldos de gobierno y de los recursos federales recibidos; Jalisco con información de contratación abierta, sueldos del poder ejecutivo y la declaración patrimonial y de intereses de servidores públicos, y Puebla, que detalla el gasto por unidades administrativas, las reglas de integridad de los servidores públicos y el directorio de las unidades de transparencia.

Por todo lo expuesto anteriormente, podemos dar respuesta al cometido de nuestra investigación: no se está elevando al cuadrado la lucha contra la corrupción al no suministrarse información asociada a la transparencia en formatos que faciliten su reutilización, su empleo en bases de datos o la generación de aplicaciones. Este hallazgo guarda relación con el hecho de que la iniciativa regional de los portales de *open data* en México es todavía emergente. Otros países no muy diferentes como España, aún con mucho margen para la mejora, disponen de portal de datos abiertos propio para todas sus comunidades autónomas que están ofreciendo información relevante, por lo que podría ser un buen ejemplo para continuar progresando.

Queremos referirnos, como limitaciones de este trabajo, tanto a *a)* su carácter descriptivo, que consideramos adecuado dada su naturaleza exploratoria a la que le obliga la ausencia de investigaciones precedentes, como *b)* su transversalidad, si bien al tratarse de iniciativas tan incipientes el aporte de cortes longitudinales

anteriores sería muy limitado. Confiamos en que futuras investigaciones se encuentren con que las iniciativas han evolucionado y que las puntuaciones sean mayores, lo que podría permitir elaborar un robusto indicador que permitiera discriminar entre estados e identificar los determinantes de un mayor desempeño de transparencia activa. De hecho, estudios similares ya han sido realizados en otros países, por lo que estamos seguros de que en un corto periodo serán pertinentes también en México, potencia internacional en datos abiertos.

Finalmente, deseamos recomendar el estímulo de iniciativas que promuevan el gobierno abierto, la transparencia o los datos abiertos tales como jornadas informativas, seminarios, congresos, *hackatones*, concursos de open data, *data beers* o el desarrollo de leyes nacionales o estatales más ambiciosas relativas a estos aspectos. Si estas van acompañadas de una decidida apuesta en la lucha contra la corrupción y el fomento de la transparencia en los ámbitos político y administrativo el éxito estará garantizado. ☑

REFERENCIAS

- Aguilera-Durán, J. (2019), “Experiencias de México y España en la recepción e implementación del gobierno abierto”, *RIESED-Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos*, 2(9), pp. 349-364.
- Alianza para el Gobierno Abierto-México (2019), 4º Plan de acción 2019-2021 de México, México, disponible en: <http://aga-gobierno-abierto.k8s.funcionpublica.gob.mx/plan4/> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- Amore, M.D. y M. Bennedsen (2013), “The Value of Local Political Connections in a Low-corruption Environment”, *Journal of Financial Economics*, 110(2), pp. 387-402.
- Báez-Caballero, O. (2019), “De la colaboración al conflicto: La sociedad civil en la agenda de rendición de cuentas durante la democratización mexicana”, *Revista Buen Gobierno*, 26, pp. 1-15, DOI: http://dx.doi.org/10.35247/buengob_26_07.
- Banfi, K. (2013), “América Latina: Las organizaciones no gubernamentales ante las políticas de apertura de los gobiernos”, en A. Ramírez-Alujas, A. Hofmann y J.A. Bojórquez-Pereznieta (coords.), *La promesa del gobierno abierto*, Ciudad de México, ITAIP/InfoDE, pp. 339-348, disponible en: <http://www.itaip.org.mx/slide/pdf/lpga.pdf> [fecha de consulta: 13 de octubre de 2020].
- Bauhr, M. y M. Grimes (2012), “What is Transparency Government? the Quality of Government”, Gotemburgo, Universidad de Gotemburgo.
- Beltrán-Orenes, P. y E. Martínez-Pastor (2019), “Publicidades activa y pasiva en contratación pública: Una panorámica autonómica española”, *El Profesional de la Información*, 28(3), DOI: <https://doi.org/10.3145/epi.2019.may.19>.

- Berners-Lee, T. (2009), *Linked Data, World Wide Web Consortium*, disponible en: <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- Bertot, J.C., P.T. Jaeger y J.M. Grimes (2010), "Using icts to Create a Culture of Transparency: E-government and Social Media as Openness and Anti-corruption Tools for Societies", *Government Information Quarterly*, 27(3), pp. 264-271, DOI: 10.1016/j.giq.2010.03.001.
- Bonsón, E., L. Torres, S. Royo y F. Flores (2012), "Local e-government 2.0: Social Media and Corporate Transparency in Municipalities", *Government Information Quarterly*, 29(2), pp. 123-132.
- Buendía-Espinosa, A. y I.A. Salas-Durazo (2020), "Mirar la transparencia desde el discurso: Un acercamiento a las universidades públicas mexicanas", *Gestión y Política Pública*, XXIX(1), pp. 3-35.
- Calderón, C. y S. Lorenzo (2010), *Open Government: Gobierno Abierto, Jaén*, Alción editores.
- Campos Acuña, C. y A. Vaquero García (2019), "El portal de transparencia local de Galicia como ejercicio de transparencia desde la administración autonómica y local", *Revista Española de la Transparencia*, 8(3), pp. 121-135.
- Cejudo, G.M., P.J. May, H. Sætren, P. Hupe y S. Winter (2018), "Investigación sobre implementación y gobernanza: Direcciones y retos para el futuro", *Gestión y Política Pública*, XXVII(1), pp. 269-283.
- Cerrillo-Martínez, A. (2012), "La contribución de las tic a la mejora de la transparencia administrativa", *Arbor*, 188(756), pp. 707-724.
- Cerrillo-Martínez, A. (2018), "Datos masivos y datos abiertos para una gobernanza inteligente", *El Profesional de la Información*, 27(5), pp. 1128-1135, DOI: <https://doi.org/10.3145/epi.2018.sep.16>.
- Cerrillo-Martínez, A. (2019), "Un nuevo impulso de la integridad pública para la prevención de conflictos de intereses y la corrupción", *Actualidad Administrativa*, 1, número extraordinario dedicado a: Transparencia y lucha contra la corrupción.
- Chapman, R.A. y M. Hunt (1987), *Open Government: A Study of the Prospects of Open Government within the Limitations of the British Political System*, Londres, Routledge.
- Cordis, A.S. y P.L. Warren (2014), "Sunshine as Disinfectant: The Effect of State Freedom of Information Act Laws on Public Corruption", *Journal of Public Economics*, 115, pp. 18-36.
- Criado-Grande, J.I. (2013), "Redes sociales para unas administraciones y gobiernos abiertos: Desafíos para la innovación y la creación de valor público", *Buen Gobierno* 15(1), pp. 15-25.
- Criado-Grande, J.I. (2016), "Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto: Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública", *Revista de Estudios Políticos*, 173, pp. 245-275, DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.173.07>.

- Criado-Grande, J.I. y J.R. Gil-García (2019), “Creating Public Value through Smart Technologies and Strategies”, *International Journal of Public Sector Management*, 32(5), pp. 438-450, doi: <https://doi.org/10.1108/IJPSM-07-2019-0178>.
- Cruz-Meléndez, C. y A. Pinacho-Ríos (2020), “Sistema de registro electrónico de obra pública y su aporte a la transparencia y rendición de cuentas: Hacia su reconocimiento como herramienta de gobierno abierto”, *Revista Española de la Transparencia*, 10, 177-214.
- Curto-Rodríguez, R. (2015), “Los portales de datos abiertos autonómicos y la rendición de cuentas”, *Auditoría Pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, 66, pp. 75-83.
- Curto-Rodríguez, R. (2017), “El impacto de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno en la publicación de información relacionada con la rendición de cuentas en los portales de datos abiertos autonómicos españoles”, *Auditoría Pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, 70, pp. 143-152.
- Curto-Rodríguez, R. (2019), “¿Qué información relacionada con la publicidad activa contienen los portales de datos abiertos autonómicos españoles? Un análisis detallado tras cuatro años de su eclosión”, *Revista Española de Transparencia*, 9, pp. 177-198.
- Curto-Rodríguez, R. (2020), “Transparencia operativa de las comunidades autónomas españolas mediante sus portales de datos abiertos”, *El Profesional de la Información*, 29(1), doi: <https://doi.org/10.3145/epi.2020.ene.15>.
- Datacentric (2020), *Google da un impulso al Open Data al publicar 25 millones de datasets gratuitos*, disponible en: <https://www.datacentric.es/blog/google-open-data-datasets-gratuitos/> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- Davies, T. y S. Fumega (2014), “Mixed Incentives: Adopting ict Innovations for Transparency, Accountability, and Anti-corruption”, *U4 Issue*, 2014:4, disponible en: <http://www.cmi.no/publications/publication/?5172=mixed-incentives> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- Delgado-Morales, F., F.J. López-Carvajal y J. Sierra-Rodríguez (2015), “Regulación y sistemas de evaluación de la transparencia en España”, *Revista de Derecho de la Hacienda Pública*, 5, pp. 111-134, disponible en: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/revista-derecho/05/revista-derecho-05.pdf> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- Díaz-Aldret, A. (2017), “Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas”, *Gestión y Política Pública*, XXVI(2), pp. 341-379.
- Estrada-Zamora, C. y J.G. Vargas-Hernández (2018), “Percepción ciudadana del Open Data y la innovación en México”, *Revista de Investigación en Tecnologías de la Información: RITI*, 6(11), pp. 86-95.
- Fernández-Esquer, C. y J. Sierra-Rodríguez (2019), “El voto preferencial en las comunida-

- des autónomas: Propuestas y condicionantes jurídicos”, *Revista d’Estudis Autònomic i Federals*, 29, pp. 51-100.
- Fernández-Llera, R. (2014), “La mitosis institucional como fenómeno de descentralización interna del sector público”, *Gestión y Política Pública*, XXIII(1), pp. 185-218.
- Fernández-Llera, R. (2020), “Local Good Governance and Accountability in Spain”, *Retos Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, 10(19), pp. 29-43, DOI: <https://doi.org/10.17163/ret.n19.2020.02>.
- Ferrer-Sapena, A., F. Peset y R. Aleixandre-Benavent (2011), “Acceso a los datos públicos y su reutilización: Open data y open government”, *El Profesional de la Información*, 20(3), pp. 260-269.
- Figueras-Zanabria, V.M. (2019), “Gobierno abierto en México: Hacia una discusión realista de su factibilidad”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64(235), pp. 523-553.
- Foulonneau, M., S. Martin y S. Turki (2014), “How Open Data Are Turned into Services?” en M. Snene y M. Leonard (eds.), *Exploring Services Science*, vol. 169, Springer, DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-04810-9_3.
- Fuentes-García, R. y J.A. Serrano-Doblás (2019), “El concejo abierto, posibilidad de mayor democracia y participación ciudadana”, *Gestión y Política Pública*, XXVIII(2), pp. 441-472.
- Fumega, S. y F. Scrolloni (2013), “El acceso a la información y los gobiernos abiertos en América Latina”, en A. Ramírez-Alujas, A. Hofmann y J.A. Bojórquez Pereznieta (coords.), *La promesa del gobierno abierto*, Ciudad de México, ITAIP/InfoDE, pp. 225-256, disponible en: <http://www.itaip.org.mx/slide/pdf/lpga.pdf> [fecha de consulta: 13 de octubre de 2020].
- García-García, J. y M.I. Alonso-Magdaleno (2020), “Comunicación de datos presupuestarios de administraciones públicas mediante visualización: Uso de la aplicación Dónde van mis impuestos”, *El Profesional de la Información*, 29(1), DOI: <https://doi.org/10.3145/epi.2020.ene.17>.
- García-García, J. y R. Curto-Rodríguez (2018), “Divulgación de información pública de las comunidades autónomas españolas (2013-2017): Portal de datos abiertos, portal de transparencia y web institucional”, *El Profesional de la Información*, 27(5), pp. 1051-1060, DOI: <https://doi.org/10.3145/epi.2018.sep.09>.
- García-García, J. y R. Curto-Rodríguez (2019), “El ejercicio de la rendición de cuentas mediante portales de datos abiertos en las comunidades autónomas españolas”, *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, 29, DOI: <http://doi.org/10.7238/idp.v0i29.3182>.
- Global Opening Government Survey (2013), disponible en: <https://www.openinggovernment.com/> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- Gobierno de Ciudad de México (2019), Portal de datos abiertos, disponible en: <https://datos.cdmx.gob.mx/pages/home/> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2019].

- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2019), Portal de datos abiertos, disponible en: <https://www.datos.gob.mx/> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2019].
- Gobierno del Estado de Jalisco (2019), Portal de datos abiertos, disponible en: <https://datos.jalisco.gob.mx/> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2019].
- Gobierno del Estado de México (2019), Portal de datos abiertos, disponible en: <http://datos.edomex.gob.mx> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- Gobierno del Estado de Puebla (2019), Portal de datos abiertos, disponible en: <http://datos.puebla.gob.mx> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- Gobierno del Estado Quintana Roo (2019), Plataforma de datos abiertos disponible en: <http://datos.qroo.gob.mx> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- Gobierno del Estado de Tamaulipas (2019), Datos abiertos, disponible en: <https://www.tamaulipas.gob.mx> [fecha de consulta: 20 de septiembre de 2021].
- Gobierno del País Vasco-Irekia (2011), El modelo de open government vasco llegará a 44 países americanos, disponible en: https://www.irekia.euskadi.eus/es/news/7768-modelo-open-government-vasco-llegara-paises-americanos?criterio_id=779431&track=1 [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- Gómez-Pallete, F. y P. de Torres (2020), “Nuevas fuentes de credibilidad”, *Revista Española de la Transparencia*, 10, pp. 113-127.
- Guerra-Ford, O.M. (2013), “La experiencia del gobierno abierto en el distrito federal”, en A. Ramírez-Alujas, A. Hofmann y J.A. Bojórquez Pereznieto (coords.), *La promesa del gobierno abierto*, Ciudad de México, ITAIP/InfoDF, pp. 443-459, disponible en: <http://www.itaip.org.mx/slide/pdf/lpga.pdf> [fecha de consulta: 13 de octubre de 2020].
- Herb, U. (2011), “‘Open Source, Open Access, Open Review, Open Data’ Initiativen zu mehr Offenheit in der digitalen Welt” *Saarbrücker Hefte* (105), pp. 31-34, disponible en: <http://eprints.rclis.org/17427/> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- Hlatshwayo, S., A. Oeking, M.M. Ghazanchyan, D. Corvino, A. Shukla y M.L.Y. Leigh (2018), “The Measurement and Macro-Relevance of Corruption: A Big Data Approach”, documento de trabajo 18/195, FMI, disponible en: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2018/wp18195.ashx> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- Höchtel, J. (2012), “Open Government Data–Beyond the Hype”, *CEDEM 12 Conference for E-Democracy and Open Government*, Danube University Krems, 17-19 de mayo, pp. 363-366.
- Hofmann, A. (2015), “Datos abiertos gubernamentales y gobierno abierto: ¿Qué tan abierto es abierto?” *Buen Gobierno*, 19, pp. 65-84.
- Iglesias, C. (2013), “Cuando el diseño se encuentra con el Open Data”, 9 de febrero, disponible en: <http://carlosiglesias.es/category/world-bank/> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].

- Kaufman, E. (2015), “Lecciones aprendidas de la experiencia internacional: Lo bueno y lo malo”, en I. Luna Pla y J.A. Bojórquez Perezniño (coords), *Gobierno abierto: El valor social de la información pública*, Ciudad de México, UNAM-III/ITAIP, pp. 49-73, disponible en: https://www.chiapasgobiernoabierto.org.mx/material-difusion/publicaciones/valor_social.pdf [fecha de consulta: 13 de octubre de 2020].
- Kaufmann, D. y A. Kraay (2002), “Growth with Governance”, documento de trabajo 2928, Banco Mundial, disponible en: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-2928> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- Krah, R. y G. Mertens (2020), “Democracy and Financial Transparency of Local Governments in Sub-Saharan Africa”, *Meditari Accountancy Research*, 28(4), DOI: <https://doi.org/10.1108/MEDAR-08-2019-0539>.
- Latinobarómetro (2018), Providencia Santiago, Chile, disponible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- Martínez-Moya, D. (2015), “Evaluación de los aspectos de usabilidad y reutilización de información en el Portal de la Transparencia de España”, *Cuadernos de Gestión de Información*, 5(1), pp. 36-52, DOI: <https://doi.org/10.3145/epi.2017.sep.19>.
- Martínez-Rodríguez, M.C., M.I. García-Morales y M. Vera-Martínez (2018), “El gobierno abierto una medida anticorrupción para México”, en M.C. Martínez Rodríguez y M.I. García Morales (coords.), *Política pública y crecimiento económico en México*, Ciudad de México, Colofón, pp. 119-152.
- Obama, B. (2009a), *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Transparency and Open Government*, Washington, D.C., The White House, disponible en: https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- Obama, B. (2009b), *Executive Office of the President, Office of Management and Budget, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Open Government Directive*, Washington, D.C., The White House, disponible en: <https://www.treasury.gov/open/Documents/m10-06.pdf> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2018), *Digital Government in Mexico 2018*, disponible en: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-in-mexico-2018.htm> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- ODS (Open Data Soft) (2020), *Open Data Inception*, disponible en: <https://opendatainception.io/#> [fecha de consulta: 20 de septiembre de 2021].
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2013), *Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement*, Nueva York, onu, disponible en: http://www.mrj.uksw.edu.pl/sites/default/files/Repozytorium/ii.a_onz_zal._-_wytyczne.pdf [fecha de consulta 13 de octubre de 2020].

- OKF (Open Knowledge Foundation) (2009), What is open, disponible en: <https://okfn.org/opendata/> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- OKF (Open Knowledge Foundation) (2014), “Open-Washing – The Difference between Opening Your Data and Simply Making Them Available”, disponible en: <https://blog.okfn.org/2014/03/10/open-washing-the-difference-between-opening-your-data-and-simply-making-them-available/> [fecha de consulta: 13 de octubre de 2020].
- OKF (Open Knowledge Foundation) (2016), Global Open Data Index, disponible en: <https://index.okfn.org/> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- Open Government Partnership (2020), Members, Washington, D.C.: disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/our-members/> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- Ortiz de Zarate, A. (2013), “Modelo pica: Datos relevantes para la transparencia”, *Administraciones en red*, disponible en: <https://eadminblog.net/2013/04/10/modelo-pica-datos-relevantes-para-transparencia/> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- Pacios, A.R., I.T. Torreiro-Rodríguez y M. Moro-Cabero (2019), “Comunicar transparencia: El caso de los archivos universitarios españoles”, *Revista General de Información y Documentación*, 29(2), pp. 527-551, DOI: <https://dx.doi.org/10.5209/rgid.66980>.
- Parks, W. (1957), “The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution”, *George Washington Law Review*, 26(1), pp. 1-77.
- Ramírez-Alujas, A.V. (2011), “Gobierno abierto, servicios públicos 2.0 y ciudadanía digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica”, en *GIGAPP Estudios*, 2(9), pp. 1-24.
- Reddick, C.G. (2011), “Citizen Interaction and e-Government: Evidence for the Managerial, Consultative, and Participatory Models”, *Transforming Government: People, Process and Policy*, 5(2), pp. 167-184, DOI: <https://doi.org/10.1108/17506161111131195>.
- Ruvalcaba-Gomez, E.A., J.I. Criado, R. Sandoval-Almazan y D. Valle-Cruz (2019), “Understanding the Perspectives of Open Government: Exploratory Factor Analysis in Spain and Mexico”, en la XX Annual International Conference on Digital Government Research, 18-20 de junio, Dubai, DOI: <https://doi.org/10.1145/3325112.3328216>.
- Salas-Suárez, J. (2016), *Breve historia del gobierno abierto en México*, Ciudad de México, UNAM-IHJ.
- Sanahuja, J.A. (2018), “América Latina: Malestar en la democracia y desafíos de la política”, *REIB: Revista Electrónica Iberoamericana*, 12(2), pp. 8-13.
- Sánchez-González, J.J. (2019), “Gobierno abierto en gobiernos locales en México”, *Buen Gobierno*, 26, DOI: http://dx.doi.org/10.35247/buengob_26_05.
- Sandoval-Almazán, R. (2018), “Implementación de datos abiertos gubernamentales en México: Diagnóstico estatal 2015-2016”, *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, 9(1), pp. 21-34.
- Sandoval-Almazán, R. (2019), “Gobierno abierto y transparencia en México: Estudio lon-

- gitudinal 2015-2018”, *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 29(74), pp. 115-132.
- Sandoval-Almazán, R., J.R. Gil-García (2012), “Are Government Internet Portals Evolving towards More Interaction, Participation, and Collaboration? Revisiting the Rhetoric of e-Government Among Municipalities”, *Government Information Quarterly*, 29(1), pp. 72-81, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2011.09.004>.
- Sierra-Rodríguez, J. (2018a), “A modo de introducción: Apuntes básicos sobre la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, en Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva (coord.), *Apuntes sobre la transparencia*, Madrid, Universidad Complutense, pp. 13-32.
- Sierra-Rodríguez, J. (2018b), “Mediciones y premios de transparencia”, *Revista Española de la Transparencia*, 7, pp. 71-97.
- Sierra-Rodríguez, J. (2019), *La participación en la elaboración de normas de la administración general del estado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Sunlight Foundation (2007), *Eight Principles of Open Government Data*, disponible en: <https://opengovdata.org/> [fecha de consulta: 13 de octubre de 2020].
- The Economist* (2018), *Democracy Index, 2018: Me too?*, disponible en: https://275rzy1ul4252pt1hv2dqyuf-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2019/01/Democracy_Index_2018.pdf [fecha de consulta: 13 de octubre de 2020].
- Transparencia Internacional (2020), *Corruption Perceptions Index 2019*, disponible en: <http://www.transparency.org/cpi> [fecha de consulta: 20 de septiembre de 2021].
- Valenzuela-Mendoza, R.E. (2013), “Mitos y realidades de un gobierno abierto”, *Buen Gobierno*, 14(4), pp. 66-78.
- Velasco-Sánchez, E. (2019), “Dirigir la revolución digital en el sector público: Nuevas estructuras organizativas y perfiles directivos”, *Buen Gobierno*, 27, DOI: http://dx.doi.org/10.35247/buengob_27_05.
- Vercelli, A. (2013), “La participación ciudadana en la era digital: Análisis de las tecnologías digitales que se utilizan para la gestión de derechos ciudadanos”, *Virtualis*, 4(7), pp. 115-129.
- Villoria-Mendieta, M. (2019), *Combatir la corrupción*, Barcelona, Gedisa.
- www (World Wide Web Foundation) (2017), *Open Data Barometer*, disponible en: <https://opendatabarometer.org> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- W3C (2009), *Publishing Open Government Data*, disponible en: <https://www.w3.org/TR/gov-data/> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- Yetano, A. y B.I. Castillejos (2019), “Auditorías de desempeño en América Latina: ¿Mejoran la confianza en los gobiernos?” *Gestión y Política Pública*, XXVIII(2), pp. 407-440.
- Yu, H. y D.G. Robinson (2011), “The New Ambiguity of ‘Open Government’”, *UCLA Law Review Discourse*, 59, pp. 178-208.

Ricardo Curto-Rodríguez, doctor en Economía y Empresa (*cum laude*), licenciado en Administración y Dirección de Empresas, y diplomado en Ciencias Empresariales por la Universidad de Oviedo. Ha trabajado como profesor asociado en los departamentos de Contabilidad y Economía Aplicada en el periodo 2007-2010, colaborando desde hace varios años con el Departamento de Administración de Empresas. La temática de su tesis doctoral versó sobre la transparencia, la rendición de cuentas y los datos abiertos; autor de más de una decena de artículos (muchos publicados en revistas indexadas de alto impacto) y de ponencias en congresos sobre dicha temática. Es miembro del equipo editorial de la revista española de la transparencia.

Primitiva Pascual-Fernández, doctora en Economía y Empresa (*cum laude*), licenciada en Administración y Dirección de Empresas, y diplomada en Ciencias Empresariales por la Universidad de Oviedo. Su investigación se centra, principalmente, en el estudio de la innovación en servicio y la estrategia de marketing de las organizaciones. Sus principales resultados han sido presentados en conferencias internacionales como AMS o EMAC. Ha publicado y es revisora de revistas de primer nivel. Ha pertenecido al Comité Organizador y Científico del último Congreso Internacional de Casos Docentes organizados por la International Association on Public and Nonprofit Marketing (IAPNM). Su investigación ha recibido diferentes distinciones y becas de organismos públicos y privados. Ha participado en distintos proyectos de I+D, colaborado como consultora con diferentes organizaciones y ha realizado varias estancias de investigación y docencia en instituciones de educación superior americanas y europeas.

Los medios de comunicación y los límites de la rendición de cuentas en democracias no consolidadas

El caso de México

*The Media and the Limits of Accountability
in Unconsolidated Democracies: The Case of Mexico*

Manuel Alejandro Guerrero y Andrés Castillo*

Resumen: Una característica importante en regímenes que en algún punto iniciaron procesos de liberalización política, tiene que ver con el incremento en la diversidad y la libertad de expresión en los medios. Sin embargo, en aquellos regímenes que luego de iniciar tales procesos no han logrado transitar exitosamente hacia formas de democracia consolidadas, la diversidad y la libertad de expresión mediáticas no se traducen en funciones más efectivas de vigilancia contra los abusos de poder (*watchdog role*), no solo debido a que el compromiso de los gobiernos con la rendición de cuentas es más discursiva que real, sino también porque la divergencia informativa en la cobertura de estos temas les resta fuerza ante la opinión pública. En este trabajo se compara la cobertura 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. A pesar de tratarse de dos gobiernos distintos, la impunidad resultante, si bien obedece a la falta de compromiso institucional de la agencia responsable, también responde a la incapacidad mediática de construir una narrativa alternativa y distinta frente al tema de la corrupción.

Palabras clave: corrupción, democracia, medios de comunicación, México, periodismo, responsabilidad.

Abstract: An important characteristic in regimes that at some point began political liberalization processes has to do with the increase in diversity and freedom of expression in the media. However, in those regimes that after initiating such processes have not been able to

* **Manuel Alejandro Guerrero** es director del Departamento de Comunicación de la Universidad Iberoamericana, Prol. Paseo de la Reforma 880, Lomas de Santa Fe, 01219, Ciudad de México. Tel: 55 59 50 4000, ext: 4037/55 5950 4037. Correo-e: alejandro.guerrero@ibero.mx. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1921-5402>. **Andrés Castillo** es asistente de investigación en el Departamento de Comunicación de la Universidad Iberoamericana, Prol. Paseo de la Reforma 880, Lomas de Santa Fe, 01219, Ciudad de México. Tel: 55 7109 5629. Correo-e: andres.castillo@ibero.mx. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6329-4745>.

Artículo recibido el 30 de septiembre de 2020 y aceptado para su publicación el 26 de marzo de 2021.

successfully transit towards consolidated forms of democracy, diversity and freedom of expression in the media do not translate into more effective surveillance functions against abuses of power (watchdog role), not only because the governments' commitment to accountability is more discursive than real, but also because the informational divergence in the coverage of these issues reduces their strength in public opinion. This paper compares the coverage of two alleged corruption scandals: the "White House" of president Peña Nieto and "The houses" of the director of the Federal Commission of Electricity, Manuel Bartlett. Despite being two different governments, the resulting impunity, although due to the lack of institutional commitment of the responsible agency, also responds to the inability of the media to construct an alternative and different narrative on the issue of corruption.

Keywords: corruption, democracy, media, Mexico, journalism, responsibility.

INTRODUCCIÓN

Una característica importante en regímenes que en algún punto iniciaron procesos de liberalización política tiene que ver con el incremento en la diversidad y la libertad de expresión en los medios. Sin embargo, en aquellos regímenes que luego de iniciar tales procesos no han logrado transitar exitosamente hacia formas de democracia consolidadas, la diversidad y la libertad de expresión mediáticas no se traducen en funciones más efectivas de vigilancia (*watchdog role*) contra los abusos de poder, no sólo debido a que el compromiso de los gobiernos con la rendición de cuentas es más discursiva que real, sino también porque se carece de un interés común en la cobertura de estos temas entre los propios medios, que en general privilegian el ángulo del escándalo sobre el del análisis y la información, incumpliendo así una de las funciones clave que tienen en las democracias. Esta condición se agudiza en contextos en donde, además, el Estado no garantiza las condiciones básicas para un ejercicio profesional del periodismo investigativo en donde los periodistas puedan exponer los temas sin temor a la censura o incluso poner en riesgo su integridad física.

En México, si bien desde finales del siglo xx se ha logrado establecer procesos electorales relativamente abiertos y competitivos, todavía persisten serios desafíos en relación con el estado de derecho, la transparencia, la responsabilidad pública y la rendición de cuentas. En el campo de la información, el régimen posrevolucionario había gestado un sistema complejo de intercambios de beneficios por apoyos políticos con los medios de comunicación con base en diferentes mecanismos —desde las compensaciones salariales otorgadas por dependencias gubernamentales y el peso de la publicidad oficial no regulada y discrecional, hasta las relaciones de cercanía de editores y dueños de medios con grupos políticos (Guerrero, 2011)—. Una relación de intercambio que, en caso de no hacerse

efectiva por parte de los medios, resultaba en la aplicación de duros mecanismos de censura. El resultado se reflejaba en una labor informativa con escasos incentivos para la investigación.

Todo esto significaba una seria distorsión del papel de vigilancia que debía cumplir la información. En este sentido, una fuerte expectativa que despertaron las alternancias en el poder a nivel federal desde 2000 era la de transformar eventualmente las formas del quehacer periodístico que había marcado el régimen anterior. No obstante, si bien hoy se tiene un panorama mediático más plural y diverso, no necesariamente se tienen mejores prácticas informativas de vigilancia y de profesionalismo periodístico.

Este trabajo compara la cobertura 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. A pesar de tratarse de dos gobiernos distintos, la impunidad resultante, si bien obedece a la falta de compromiso institucional de la agencia responsable (la misma Secretaría de la Función Pública), por lo que corresponde a la cobertura informativa, salvo excepciones, esta se centra en su conjunto en aspectos que privilegian los dichos de actores políticos —favorables y críticos— más que el análisis de los hechos, por lo que se termina por favorecer el escándalo mediático. Escándalos a partir de los cuales es difícil suponer que favorezcan una opinión pública mejor informada, pero probablemente sí más desencantada del sistema político en su conjunto. Por lo tanto, cabe preguntarse sobre el papel de los medios en la forma en que se publicitan y se informan los temas relacionados con la corrupción y la rendición de cuentas.

MEDIOS EN DEMOCRACIAS NO CONSOLIDADAS: EL CASO DE MÉXICO

La democracia, como cualquier otro tipo de régimen, supone formas específicas de acceder al poder y de ejercerlo. En buena medida, los atributos con los que Robert Dahl (1971) definía a las poliarquías comprenden las formas de acceso al poder: libres, competitivas, equitativas y participativas. Se puede sintetizar entonces que en un régimen democrático las formas de acceso deben ser *abiertas*. Por su parte, las formas de ejercicio del poder en una democracia se definen por ser limitadas y equilibradas. Limitadas en el sentido de las formas en que el poder del régimen se extiende en la sociedad (Dunn, 1999). Aquí se habla, por ejemplo, de criterios relativos a la existencia efectiva de un estado liberal de derecho que limita el poder público frente a los derechos y libertades de individuos y grupos, pero también de criterios de responsividad y de cierto tipo de rendición de cuentas

y de transparencia. El equilibrio, en cambio, tiene que ver con las formas en que el poder se distribuye y se comparte entre diferentes órdenes e instituciones (O'Donnell, 1998). Se trata de criterios relativos a pesos y contrapesos y, nuevamente, a ciertas formas de rendición de cuentas y de transparencia. Se puede sintetizar entonces que, en un régimen democrático, las formas de ejercer el poder deben ser *responsables*.

Así, en una democracia se esperaría que los medios de comunicación, cuya agenda constituye un espacio donde los distintos actores expresan sus opiniones y posicionamientos en relación con un conjunto de decisiones gubernamentales de interés público (Del Castillo Alemán y Flores Ivich, 2019), operaran en condiciones de aceptable diversidad e independencia frente al poder con el fin de cumplir relativamente bien con sus funciones esenciales de informar, vigilar (*watchdog*) y servir como arena de debates en asuntos de interés público. Muchos países que iniciaron procesos de transición han sido capaces de construir reglas más o menos abiertas de acceso al poder, pero no necesariamente reglas para un ejercicio del poder más responsable. En estos regímenes de democracias no consolidadas, esto significa que, si bien es posible encontrarse con un panorama mediático relativamente diverso y plural, la independencia mediática queda condicionada por la aplicación de reglas que terminan por distorsionar alguna o varias de sus funciones informativas, sobre todo la de vigilancia contra los abusos de poder.

En el caso de México, el país iniciaba el siglo XXI como parte de los países que habían logrado resolver, aparentemente, los conflictos derivados de la competencia por el poder mediante mecanismos electorales abiertos a la participación y cuyos resultados, en general, terminaban acatándose en los hechos por todas las partes en contienda. Esto no significa que, a pesar de las reformas y los mecanismos legales, no siguiese habiendo problemas de fiscalización de campañas y partidos, ni que se hubieran logrado erradicar las prácticas clientelares y el desvío de recursos. Lo que significa es que se crearon vías institucionales a las cuales recurrir en tales casos. Así, es posible afirmar que, con todo, en México se han ido consolidando las formas abiertas de acceso al poder fundamentadas en la actuación de organismos relativamente autónomos, como el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral, pero sobre todo en la participación ciudadana y en el voto.

Algunos de los aspectos más socorridos de las teorías de la democracia indican que este tipo de regímenes generan incentivos para reducir la corrupción y favorecen una mayor vigilancia mediante mecanismos de rendición de cuentas verticales, horizontales y “sociales” (Dahl, 1971; O'Donnell, 1998). En principio, la oposición tendría todos los incentivos para vigilar y exponer los abusos de poder,

las malas prácticas y la corrupción de los gobiernos en turno con miras a lograr triunfos electorales y, al mismo tiempo, los electores tendrían todo el interés de castigar a los malos gobiernos (Myerson, 1993; Ades y Di Tella, 1999; Kunicová, 2006). Sin embargo, en México los actores políticos llegados mediante el voto popular durante las alternancias (2000-2018) han carecido de los incentivos adecuados para avanzar hacia formas plenas de responsabilidad política y rendición de cuentas. Estos actores, si bien han propiciado la creación de instituciones y han impulsado reformas muy importantes tendientes hacia un ejercicio más responsable del poder —desde las leyes de transparencia hasta el Sistema Nacional Anticorrupción—, en realidad han carecido de la voluntad política suficiente para volverlas realmente eficaces o, simplemente, ponerlas en marcha. Las élites políticas han preferido acomodarse a la práctica de las viejas reglas de un ejercicio de poder poco responsable y sustituir la vigilancia mutua por acuerdos y arreglos políticos en detrimento de la rendición de cuentas.

Por su parte, al menos hasta el gobierno del presidente Peña Nieto (2012-2018), esta falta de voluntad de los actores políticos para impulsar cambios de fondo en las formas del ejercicio del poder fue aprovechada por la mayoría de los medios de comunicación convencionales para negociar también viejas formas de intercambio de beneficios por apoyo con la clase política y mantener negocios reeditables en lugar de haber impulsado nuevas formas más profesionales y vigilantes de periodismo. En este sentido, las viejas prácticas de intercambio vigentes durante el régimen priista, no se terminaron, sino que se diversificaron. Ahora, la competencia política abría más oportunidades de negocio para los medios en 32 entidades federativas, más varios municipios con los recursos suficientes como para pagarse una “buena prensa”. Los medios —y algunos periodistas en sus espacios— no sólo se beneficiaron de la publicidad gubernamental, sino de la venta de entrevistas a modo y de la inserción de gacetillas e infomerciales propagandísticos que se insertaban como información. Así, en términos generales, el quehacer periodístico, al menos el de una buena parte de los medios convencionales, lejos de profesionalizarse con las alternancias, mantuvo los mismos vicios y limitaciones del periodo anterior. El resultado se reflejaba en una labor informativa con escasos incentivos para la investigación, y que seguía siendo altamente dependiente de los boletines y de las declaraciones de los actores públicos.

Paralelamente a la continuación de las relaciones de tipo clientelar entre los medios y el poder, en México se acentuó en el nuevo siglo la delicada situación de la inseguridad, aspecto que ha sido particularmente nocivo para el proceso de desarrollo profesional de la prensa en el país.

El fracaso del Estado en lo que concierne a garantizar las condiciones de seguridad elementales para ejercer el periodismo de investigación en México se refleja en la cifra de agresiones contra la prensa que se ha registrado en las últimas dos décadas. Durante el sexenio del presidente Felipe Calderón se registraron 48 periodistas asesinados en el país, mientras que en el de Enrique Peña Nieto hubo 47. Con el propósito de atender este asunto, en 2011 se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE). Dicha fiscalía, a más de ocho años de su creación, solo ha conseguido cuatro sentencias condenatorias de 803 averiguaciones previas.

Es claro que los escándalos de corrupción, la inseguridad, el abuso y la incapacidad para resolver las diferentes desigualdades de los gobiernos del periodo 2000-2018 contribuyeron, sin duda, a generar un clima favorable de cambio que sería aprovechado por Andrés Manuel López Obrador, en su tercera candidatura a la presidencia, en el proceso electoral de 2018. Con su victoria, se esperaban cambios importantes de fondo en el ejercicio del poder y en la relación del Estado con la sociedad. En el campo de la información, una fuerte expectativa era la de transformar también el quehacer periodístico que había marcado el régimen anterior basado en un sistema complejo de intercambios de beneficios por apoyo político entre el régimen y los medios, al igual que avanzar en lo que respecta a la garantía de condiciones de seguridad para ejercer el periodismo y la reducción de mecanismos de censura.

En este sentido, a lo largo de la campaña, el candidato López Obrador enfatizó temas relativos al fin de la violencia y de la corrupción, un auténtico combate a la impunidad, una reforma de fondo en el modo de operar el gobierno y un desarrollo incluyente que mirara, fundamentalmente, en favor de los grupos más vulnerables en lugar de enfatizar la competitividad, la apertura y el crecimiento. Con todo, a dos años de iniciado su gobierno los datos no muestran los resultados esperados en la reducción de las violencias, ni tampoco en el combate a la impunidad y, por si fuera poco, la pandemia mundial de covid-19 ha empeorado el panorama económico, generando pronósticos de decrecimiento nunca vistos cercanos a -9 por ciento del producto interno bruto (PIB) de acuerdo con estimaciones del Banco de México (Flores, 2020). En cuanto a las medidas tendientes a fortalecer un ejercicio de poder responsable, las decisiones tomadas hasta el momento en relación con el funcionamiento del aparato estatal, indican más bien su desmantelamiento a partir no solo del profundo desdén por la planeación, implementación y evaluación de política pública, sino del debilitamiento completo del sector público con base en recortes indiscriminados.

En cuanto al panorama informativo, el gobierno del presidente López Obrador se ha definido por tres aspectos: 1) un intento por cambiar el modelo de relación con los medios a partir del uso de la publicidad oficial; 2) una centralización de la comunicación gubernamental con base en conferencias diarias y redes sociodigitales, y 3) confrontación directa con la prensa.

Modelo de relación con los medios

Entre enero y abril de 2019 se aprobaron diversas disposiciones en relación con las campañas de publicidad oficial y con las políticas de comunicación del gobierno federal (DOF, 2019a; 2019b). En ellas se establece una reducción de 50 por ciento en el gasto de comunicación social, límites, prohibiciones y sanciones contra el uso propagandístico personal de este rubro y pagos por entrevistas e inserciones con fines periodísticos. Estas medidas representan una ruptura histórica con el viejo modelo de relación entre medios y régimen, aunque se debe señalar que no están consagradas en ley, ni tampoco se han establecido criterios claros de asignación que eviten la discrecionalidad (Artículo 19, 2020a). Más aún, la discrecionalidad del gobierno quedó manifiesta en la súbita decisión del presidente López Obrador de devolver a los radiodifusores un porcentaje de los tiempos fiscales sin mayor explicación que la que el propio presidente ofreció en su conferencia del 22 de abril de 2020 cuando dijo que “el gobierno no necesita publicidad oficial, pues mantiene una comunicación constante con el pueblo”.¹

Centralización de la comunicación

Ha sido precisamente la centralización de la comunicación gubernamental a través de las conferencias diarias, llamadas coloquialmente “mañaneras”, la manera en que el presidente López Obrador ha decidido utilizar para dos propósitos: definir de forma centralizada la agenda pública y circundar la intermediación de

¹ Los “tiempos fiscales” para la radiodifusión fueron una medida implementada por el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz en 1969 para que los medios de comunicación pagaran impuestos equivalentes a un gravamen de 25 por ciento de los ingresos facturados de las empresas concesionarias. La alternativa al pago de este impuesto era hacerlo “en especie” mediante la cesión al gobierno de 12.5 por ciento de tiempo diario de transmisión que, en principio, se utilizaría para campañas públicas. En realidad, el gobierno nunca tuvo la capacidad de producir tal cantidad de contenidos como para ocupar ese tiempo, que no era acumulable y que al final de cuentas funcionaba como espacio de negociación e intercambio también. En el gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006) este acuerdo se modificó y los “tiempos fiscales” en favor del gobierno se redujeron a solo 18 minutos diarios de transmisión en televisión y 35 minutos en radio. Ahora, con este nuevo decreto del presidente López Obrador, los “tiempos fiscales” quedan en 11 minutos para la TV y 21 minutos para la radio (DOF, 2020).

los medios en el proceso informativo. Para ello, el mensaje del presidente cobra eco a través de las redes sociodigitales que, cada vez más polarizadas, han constituido, en general, dos bandos muy claros: aquellos que defienden al presidente y su proyecto y quienes lo critican. Con todo, ha sido el propio presidente quien ha fomentado, en buena medida, esta polarización en los ámbitos de discusión de la vida pública. Prácticamente desde el inicio de su mandato, ha aprovechado sus conferencias diarias para construir en su discurso a enemigos reales e imaginarios a quienes ha definido explícitamente como conservadores opuestos al cambio e, implícitamente, como enemigos del pueblo.

Confrontación con la prensa

Dentro del grupo de conservadores, el presidente López Obrador se ha referido a muchos de los principales medios convencionales —desde *Reforma*, *El Universal*, *Milenio* y hasta *Proceso*—, así como a periodistas específicos. En abril de 2019, en relación con una participación anterior del periodista Jorge Ramos en la conferencia “mañanera” en donde hizo comentarios críticos sobre las cifras de homicidios y la libertad de prensa, el presidente expresó que los periodistas debían ser prudentes en sus comentarios, “porque si ustedes se pasan, pues ya saben, ¿no?, lo que sucede [en relación con la andanada de ataques que recibió Ramos por parte de los seguidores del presidente en las redes sociodigitales]... no soy yo, es la gente” (*Animal Político*, 2019). Este tipo de señalamientos es una nueva variante en el abanico de agresiones contra la prensa. El presidente López Obrador ha argumentado que es el presidente más atacado de la historia del país, incluso presentando estudios de opinión que su propio equipo de comunicación y propaganda realiza, como lo hizo en su conferencia mañanera del 15 de octubre de 2020, mostrando nombres de aquellos periodistas que más lo critican. Ha argumentado también que los periodistas tienen derecho a criticar y que él tiene derecho a defenderse. Lo cierto es que hoy en día cuestionar e investigar sobre el actuar del gobierno deriva, en muchas ocasiones, en ataques organizados en redes sociales que no tienen el carácter de debate crítico sino, por el contrario, buscan organizar y manipular el entorno social o mediático con el fin de aislar, derribar o intimidar a los opositores ideológicos.

Tras otros muchos ejemplos de crítica y advertencia a la labor informativa, el 23 de abril el presidente señalaba abiertamente en otra conferencia que, “en México, no hay un periodismo profesional”, tras lo cual señaló a varios periodistas por su nombre (Jiménez y Urrutia, 2020). En un país con cerca de 140 asesinatos de periodistas entre 2000 y 2019, este tipo de aseveraciones incrementan

el riesgo bajo el cual reporteras y reporteros llevan a cabo sus funciones. De acuerdo con cifras de Artículo 19, durante la administración actual se tienen registrados 13 casos a mayo de 2020 (Artículo 19, 2020b).

Frente a esta situación, las oportunidades para profesionalizar el quehacer periodístico siguen desaprovechadas, pues también falta voluntad. Ante la aún muy significativa dependencia económica que tienen los medios de los ingresos provenientes del gobierno y la agresividad de la respuesta del ejecutivo ante la crítica, los medios han dedicado buena parte de sus espacios a señalar los errores que comete el presidente en sus conferencias y las incongruencias de su discurso frente a decisiones con un afán mayor de exhibir personalmente al titular del Ejecutivo, a algunos de sus más cercanos colaboradores y destacar escándalos mediáticos, que a analizar con detenimiento la vida pública y a ofrecer mayor contexto a sus audiencias.

LOS CASOS DE ESTUDIO: CASA BLANCA Y LAS CASAS DE BARTLETT

Para analizar la cobertura de estos dos casos que inicialmente aparecieron como reportajes en dos espacios informativos, *MVS Primera Emisión* (Carmen Aristegui) y *Así las Cosas con Loret* en W Radio (Carlos Loret de Mola), se eligieron diez diferentes espacios informativos que incluyen prensa escrita, radiodifusión (radio y TV) y portales digitales. En el caso de la TV, la selección incluye los dos espacios informativos nacionales en XEW-TV de Televisa y XHDF de TV Azteca. En el primer caso, el programa era *Noticiero* con Joaquín López Dóriga durante el periodo de cobertura de la Casa Blanca y *En Punto* con Denise Maerker durante la cobertura de Bartlett Bienes Raíces. En el caso de TV Azteca, el noticiero fue en los dos casos *Hechos de la Noche* con Javier Alatorre. En el caso de los noticieros radiofónicos, la selección fue aleatoria con base en los datos de los primeros 15 espacios escuchados con base en el ranking de INRA para 2014 (Arreola, 2015) y de Ipsos publicado en abril de 2020 (Ipsos, 2020). Los espacios seleccionados fueron el de Ciro Gómez Leyva *Por la Mañana* en Radio Fórmula y el de Carmen Aristegui, quien durante la cobertura del tema de la Casa Blanca estaba al frente de *MVS Primera Emisión* y durante el de Bartlett Bienes Raíces en *Aristegui en Vivo* (tanto a través de su propia plataforma digital como en convenio con Grupo Radio Centro). Asimismo, la selección de periódicos se hizo de forma aleatoria con base en una lista de este tipo de medios con tiraje y cobertura nacional desde la Ciudad de México. De ahí se seleccionaron *La Jornada*, *Reforma*, *Milenio* y *La Razón*. Finalmente, se tomaron los dos portales informativos digitales más relevantes en función de su reconocimiento, prestigio

e impacto en la discusión de asuntos de interés general y de ahí se seleccionaron *Animal Político* y *Sin Embargo*.

Para la información relativa al caso de la Casa Blanca se utilizó una base de datos de la empresa Eficiencia Informativa (Efinfo) y para el caso Bartlett Bienes Raíces una serie de recursos digitales propios de la Universidad Iberoamericana. Las unidades de análisis fueron todas las notas, reportajes y entrevistas, y se dejaron fuera las columnas de opinión y los editoriales. En ambos casos, el análisis de la cobertura incluye el día en que estos temas aparecen por vez primera en los medios hasta los dos días posteriores a la fecha en que los correspondientes titulares de la Secretaría de la Función Pública (SFP) anuncian el “cierre” de las investigaciones y establecen una conclusión de cada caso. Para cada unidad de análisis se estudió el título, el tono, la adjetivación en el texto y el número y variedad de las fuentes citadas, que pueden ser favorables en relación con la “narrativa gubernamental” o críticas al respecto, es decir coincidir con la “narrativa de los reportajes” (véanse los casos abajo). En relación con la variedad de las fuentes, estas se han dividido en “oficiales y pro gubernamentales”, que incluye a todos aquellos que son favorables a la narrativa oficial (funcionarios, expertos y periodistas) y “críticas”, que incluye políticos de oposición, expertos, académicos y periodistas que coinciden con la narrativa de los reportajes iniciales. Se consideran solo aquellas intervenciones que explícitamente apoyan una u otra narrativa. La narrativa gubernamental se refiere a las posiciones presentadas por parte de los voceros autorizados del gobierno —el presidente Peña Nieto, su vocero, su esposa y el secretario de la Función Pública, en el primer caso, y el presidente López Obrador, el director de la Comisión Federal de Electricidad y la secretaria de la Función Pública, en el segundo—. Como unidades favorables se registran todas las piezas que reproducen o apoyan la posición gubernamental, mientras que como críticas se registran aquellas que apoyan la narrativa de los reportajes iniciales. No hay unidades neutrales debido a que se considera que las piezas que “solo” reproducen una u otra narrativa implícitamente marcan un encuadre favorable a ella. A continuación, se presenta cada caso.

La Casa Blanca

El 8 de noviembre de 2014, *MVS Primera Emisión* con Carmen Aristegui presentó un reportaje titulado “La Casa Blanca de Enrique Peña Nieto”, realizado por su unidad de investigación apoyado en la plataforma de periodismo latinoamericano *Connectas* y el *International Center for Journalists* (Aristegui Noticias, 2014). Este reportaje se publicó de forma conjunta en el semanario *Proceso* y en el periódico

La Jornada. En él se indica que el presidente Peña y su familia habían hecho uso, como domicilio particular, de una residencia con un valor aproximado de 7 millones de dólares, la cual era hasta entonces propiedad de Ingeniería Inmobiliaria del Centro, una empresa del Grupo Higa. El reportaje documenta que este grupo constructor, a través de sus diferentes filiales, había obtenido varias licitaciones para la construcción de obra pública durante la gubernatura de Enrique Peña Nieto en el Estado de México: desde la edificación y operación del Hospital Regional de Especialidades de Zumpango (obra por la que el gobierno pagaría 7 030 mil millones de pesos a lo largo de 23 años), hasta diversas obras viales —como las autopistas Toluca-Naucalpan y Toluca Atlacomulco, y el distribuidor Naucalpan-Metepec—. De acuerdo con este reportaje, que cita documentos obtenidos vía solicitudes de transparencia, en ese periodo Grupo Higa y sus filiales obtuvieron contratos por más de 8 mil millones de pesos (*Aristegui Noticias*, 2014: 6). Finalmente, otras filiales del grupo emitieron facturas al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y al equipo de campaña de Enrique Peña Nieto durante las elecciones presidenciales de 2012 (*Aristegui Noticias*, 2014: 6).

Un día después de que se publicó el reportaje, el vocero de la Presidencia, Eduardo Sánchez, afirmó en diversos espacios informativos que la llamada Casa Blanca era un inmueble que la esposa del presidente Peña, la señora Angélica Rivera, estaba adquiriendo a plazos con base en sus propios recursos. Indicó, además, que el inmueble había sido adquirido en enero de 2012 —antes de iniciar las campañas presidenciales— y que, en efecto, aún se encontraba a nombre de la inmobiliaria señalada en el reportaje. A estas declaraciones siguió una nota informativa oficial de la Presidencia (La Silla Rota, 2014) en la que se aclara textualmente que:

1. En enero de 2012, la señora Angélica Rivera Hurtado celebró un contrato con Ingeniería Inmobiliaria del Centro, S.A. de C.V., por virtud del cual la primera se compromete a adquirir los inmuebles marcados con los números 150 y 160 de la calle Sierra Gorda, los cuales eran propiedad de esta inmobiliaria desde 2009 y 2010. Es importante destacar que dichos inmuebles colindan con la casa que, desde varios años atrás, ya era propiedad de la señora Angélica Rivera Hurtado y que el objeto de adquirirlos era ampliar el espacio de su casa habitación.
2. La señora Angélica Rivera Hurtado, quien contrajo matrimonio con el Lic. Enrique Peña Nieto el 27 de noviembre de 2010, bajo el régimen de separación de bienes, es económicamente solvente y contaba con recursos suficien-

tes para adquirir estos inmuebles. La larga carrera profesional de la señora Rivera Hurtado le ha permitido consolidar su patrimonio personal.

3. La señora Angélica Rivera Hurtado pagó a la firma del contrato, en enero de 2012, casi un año antes de que su esposo fuera presidente de la República, el 30 por ciento del total del precio pactado, lo que hizo mediante la emisión de un cheque nominativo, de su cuenta personal, a favor de la empresa Ingeniería Inmobiliaria del Centro, S.A. de C.V. y en virtud de ello, se le otorgó la posesión.
4. La adquisición referida se pactó a plazos y con el propósito de documentar la deuda, suscribió pagarés de acuerdo con lo dispuesto por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Es pertinente destacar que, a partir de entonces, la señora Angélica Rivera Hurtado ha cubierto puntualmente su deuda a través de pagos verificados de su cuenta personal de cheques; el pago más reciente lo realizó el mes de octubre del presente año. Una vez que se cubra el monto total del adeudo, la parte vendedora otorgará la escritura pública a favor de la señora Angélica Rivera Hurtado, configurándose así la traslación de dominio a favor de ella.
5. Debe destacarse que la señora Angélica Rivera Hurtado en varias ocasiones ha hecho referencia en medios de comunicación a su casa y a la ampliación de la misma. Tal es el caso de la revista *Hola*, de fecha 1 de mayo de 2013.

El 18 de noviembre, el presidente Enrique Peña Nieto anunció que su esposa aclararía el tema de la adquisición de la propiedad en cuestión, por lo que esa noche en un video en YouTube la señora Angélica Rivera explicó que, si bien no tenía la obligación de rendir cuentas al no ser servidora pública, “asumía la explicación” [sic] como “un gesto de responsabilidad” (Guerrero, 2019).² La señora Rivera concluye en el video que:

Ante todas las acusaciones que han puesto en duda mi honorabilidad, yo quiero dejar muy claro ante todos ustedes, los mexicanos, que yo no tengo nada que esconder, que yo he trabajado toda mi vida y que gracias a eso soy una mujer independiente, que he sido capaz de construir un patrimonio con honestidad y con todo mi trabajo. Siempre me he conducido con rectitud y por eso decidí explicarles todo lo relacionado con esta casa. Con la misma apertura con la que les he compartido los detalles de esta casa, quiero comunicarles que he tomado la decisión de vender los derechos derivados del contrato de compra venta porque yo no quiero que esto siga siendo un pretexto para ofender y difamar a mi familia.

² El video íntegro en: https://www.youtube.com/watch?v=Bh-h_WVuZac&t=78s.

Hoy estoy aquí para defender mi integridad, la de mis hijos y la de mi esposo. Junto a esta explicación que les he dado, en este momento, yo estoy haciendo pública documentación privada sin tener ninguna obligación porque, como lo dije antes, yo no soy servidora pública. Pero yo no puedo permitir que este tema ponga en duda mi honorabilidad y, sobre todo, que se pretenda dañar a mi familia. Buenas noches.

El 28 de noviembre de 2014, en el programa informativo radiofónico *Atando Cabos*, conducido por Denise Maerker, el periodista Daniel Moreno —director del portal informativo *Animal Político*— preguntó al Jefe de la Oficina de la Presidencia, Aurelio Nuño, si el tema de la Casa Blanca estaba cerrado y si ya se había aclarado lo que debía aclararse, a lo que este respondió que así era, que el tema estaba *cerrado*. Unos días más tarde, el 12 de diciembre, el *Wall Street Journal* publicó que el secretario de Hacienda, Luis Videgaray, había comprado una casa en Malinalco, Estado de México, a otra filial del Grupo Higa en octubre de 2012. Al mismo tiempo, apareció otra propiedad más del presidente Enrique Peña Nieto, una casa esta vez en Ixtapan de la Sal, que compró a otra filial del mismo grupo.

El 3 de febrero de 2015, el presidente Enrique Peña Nieto designó a Virgilio Andrade como titular de la Secretaría de la Función Pública y le ordenó investigar si en el tema del proceso de la adquisición de la Casa Blanca pudo haber habido conflicto de intereses o algún posible ilícito cometido, incluyendo la compra de la casa en Malinalco por parte del secretario de Hacienda y de la suya de Ixtapan de la Sal. Mientras tanto, el 15 de marzo la empresa mvs dio por terminada su relación con la periodista Carmen Aristegui, luego de que esta última entrara en conflicto con la empresa por el previo despido de los periodistas que realizaron la investigación detrás del reportaje de la Casa Blanca.

El 21 de agosto de ese año, la SFP presentó las conclusiones de la investigación en las que manifiesta que, luego de tomar declaración a 111 funcionarios y revisar más de 33 contratos, quedaba claro que la adquisición de la Casa Blanca fue una operación entre particulares, con recursos legales de la señora Rivera, mientras que la compra de la casa de Ixtapan se realizó antes de que Enrique Peña Nieto llegara a la Presidencia, por lo que no había elementos para acreditar “el conflicto de interés”. Con argumentos similares también exoneró al secretario de Hacienda. Un año después, el 18 de julio de 2016, en el marco de la promulgación del Sistema Nacional Anticorrupción, el presidente Enrique Peña Nieto ofreció una disculpa por las “interpretaciones que lastimaron e indignaron a los mexicanos [...] por lo que con toda humildad les pido perdón”. El cuadro 1 presenta los resultados de la cobertura de la Casa Blanca en los medios seleccio-

CUADRO 1. La Casa Blanca, 9 de noviembre de 2014-21 de agosto de 2015

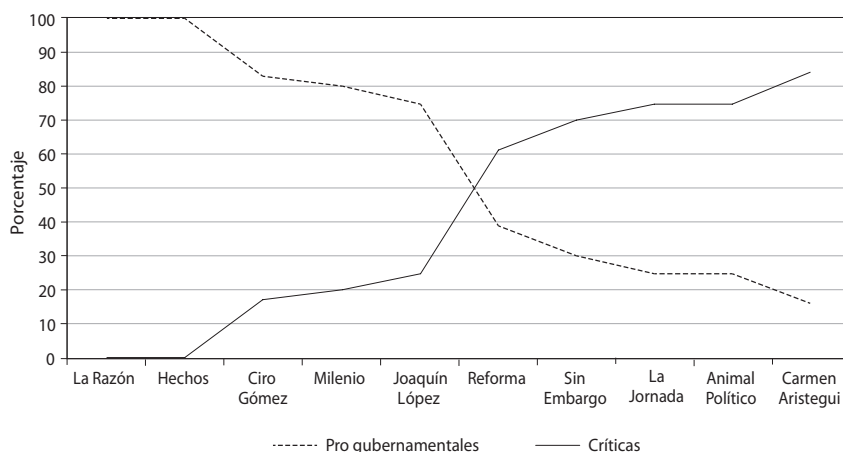
<i>Espacio informativo</i>	<i>Núm. total unidades</i>	<i>Pro gubernamentales</i>	<i>Críticas</i>	<i>Fuentes oficiales y pro gubernamentales</i>	<i>Fuentes críticas</i>
<i>La Razón de México</i> (prensa)	4 (100)	4 (100)	0 (0.0)	3 (100)	0 (0.0)
<i>Por la Mañana</i> con Ciro Gómez Leyva (radio)	6 (100)	5 (83.0)	1 (17.0)	4 (80.0)	1 (20.0)
<i>Milenio Diario</i> (prensa)	5 (100)	4 (80.0)	1 (20.0)	3 (75.0)	1 (25.0)
<i>Hechos de la noche</i> (TV)	3 (100)	3 (100)	0 (0.0)	2 (100)	0 (0.0)
<i>Noticiero</i> con Joaquín López Dóriga (TV)	4 (100)	3 (75.0)	1 (25.0)	3 (100)	0 (0.0)
<i>Reforma</i> (prensa)	18 (100)	7 (39.0)	11 (61.0)	3 (37.5)	5 (62.5)
<i>La Jornada</i> (prensa)	20 (100)	5 (25.0)	15 (75.0)	2 (18.1)	9 (81.8)
<i>MVS primera emisión</i> con Carmen Aristegui (radio)*	12 (100)	2 (16.0)	10 (84.0)	5 (35.7)	9 (64.2)
<i>Sin Embargo</i> (Web)	10 (100)	3 (30.0)	7 (70.0)	5 (41.6)	7 (58.3)
<i>Animal Político</i> (Web)	8 (100)	2 (25.0)	6 (75.0)	4 (36.3)	7 (63.6)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Efinfo (2016). *El 15 de marzo de 2015, la periodista Carmen Aristegui dejó de estar al frente del noticiero radiofónico *Primera Emisión*, al ser despedida junto con su equipo de colaboradores directos. En este caso, solo se toman en cuenta las unidades de análisis presentadas hasta esta fecha. *Nota:* porcentajes entre paréntesis.

nados desde el día en que aparece el reportaje y hasta el 21 de agosto de 2015, cuando se hacen públicas las conclusiones de la SFP.

En términos de unidades totales, los espacios que mayor número presentaron fueron *La Jornada* (20), *Reforma* (18) y *MVS Primera Emisión* (12), todos con mayor porcentaje de unidades con tendencias claramente críticas frente al encuadre oficial. Mientras que aquellos que tuvieron porcentajes más altos de tendencias favorables a la narrativa gubernamental fueron los espacios que reportaron menos unidades totales. Los espacios que presentan información con tendencia favorable al encuadre oficial son también los que menos unidades de análisis (notas, declaraciones, entrevistas) ofrecen sobre el tema en cuestión.

GRÁFICA 1. Porcentaje de notas favorables y críticas a la narrativa oficial



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Efinfo (2016).

En términos porcentuales, hay aquí dos espacios informativos que presentaron 100 por ciento de unidades con tendencias favorables a esta narrativa: *La Razón* y *Hechos de la Noche*, mientras que *Noticiero* con Joaquín López Dóriga presentó 75 por ciento de unidades favorables. De lo anterior se desprende que si bien en términos totales en los once espacios, hay más unidades sobre el tema con tendencias críticas a la narrativa oficial, en términos porcentuales la forma de cobertura resulta bastante polarizada, tal como se aprecia en la gráfica 1.

En cuanto al uso de fuentes, el tema de la Casa Blanca muestra un empleo también muy polarizado de las mismas. Los cinco espacios informativos que recurren a un mayor porcentaje de fuentes oficiales y pro gubernamentales sobrepasan en todos los casos 75 por ciento, y en tres de ellos 100 por ciento de sus fuentes es de este tipo: *La Razón*, *Hechos de la Noche* y *Noticiero*. El caso de *Ciro Gómez Leyva Por la Mañana* registra un porcentaje muy alto de fuentes oficiales y pro gubernamentales (80%).

Por su parte, los espacios informativos restantes emplean una proporción mayor de fuentes críticas, que oscila entre 58.3 por ciento en *Sin Embargo* y 81.8 por ciento en *La Jornada*. Queda claro que los espacios informativos que prefieren emplear más fuentes oficiales y pro gubernamentales lo hacen en porcentajes mucho más altos que aquellos que basaron sus unidades de análisis en fuentes críticas. Los espacios que ofrecen información con tendencia favorable son más

intensos al apoyar su posición que los espacios que presentan información de tendencia más crítica. Asimismo, es importante señalar que, en todo caso, tanto las tendencias de la cobertura como el uso de las fuentes dejan ver una notable polarización informativa frente a la narrativa oficial en un tema que compromete la imagen del gobierno.

Una parte significativa de la información publicada en torno a la Casa Blanca se centró en intercambios verbales entre simpatizantes y críticos del gobierno, así como en los ataques entre los mismos. Estos factores dieron lugar a una cobertura más enfocada en el escándalo que en el análisis serio del caso y la investigación. Muchas de las notas reprodujeron declaraciones de personajes públicos sin vinculación realmente directa al tema. Tal es el caso de la publicada el 10 de marzo de 2015 en la portada de *La Jornada*, titulada “La vida de un zapatista vale más que la Casa Blanca”, en donde se reproducen las declaraciones del subcomandante Marcos quien afirmaba que “la vida de cualquier zapatista vale más que la Casa Blanca de (el presidente Enrique) Peña Nieto y que todas las casas de los ricos del mundo juntas”. Por otra parte, están las notas referentes a las acusaciones entre las distintas bancadas parlamentarias, en donde no se da información más allá de la confrontación misma. En este rubro destacan piezas como la publicada por *MVS Primera Emisión*, con Carmen Aristegui, el 21 de noviembre de 2014, en donde se hace la crónica de cómo se “reventó” una sesión en la Cámara de Diputados, detallando que los diputados de izquierda demandaron la investigación del tema de La Casa Blanca; que la diputada del PRI, Angelina Carrillo, trató de defender a la señora Angélica Rivera, esposa del presidente, que los diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD) acusaron a los diputados del PRI de asesinos y que los diputados del PRI llamaban porros a los diputados del PRD. Están también las notas referentes a las reacciones en redes sociales con motivo de las explicaciones ofrecidas por Angélica Rivera. En este caso destacan notas como la publicada por *Sin Embargo* el 19 de noviembre de 2014, titulada “El affaire ‘casa blanca’ y el anuncio de Angélica Rivera se vuelven tema internacional” y en donde se detalla que el hashtag #Angélica Rivera alcanzó el séptimo puesto mundial en la lista de *Trending Topics* de Twitter y encabezó el listado mexicano, seguido de otros temas relacionados con el escándalo de la Casa Blanca, como: #YaMeCansé y otros hashtags. Finalmente, está el caso de las notas, como la publicada en la portada de *La Jornada* el 22 de agosto de 2015, que reprodujeron declaraciones del presidente Enrique Peña Nieto, una vez concluida la investigación de la SFP, en las que ofreció disculpas a quienes “pudieron haberse sentido ofendidos” por el caso y dijo estar “com-

prometido para mostrar que las reformas en el país pueden cambiar la vida de las familias mexicanas en medio de la transparencia y combatiendo la corrupción”.

El caso de las Casas de Bartlett

El 28 de agosto de 2019, el sitio web de noticias carlosloret.com publicó un reportaje especial realizado por la periodista Areli Quintero titulado “Bartlett Bienes Raíces” (Quintero, 2019a). Paralelamente, el titular de dicho sitio web, el periodista Carlos Loret de Mola, dio difusión ese mismo día a dicho reportaje a través de su columna Historias de Reportero del diario *El Universal* y de su programa de radio, *Así las Cosas con Loret* de W Radio. En el reportaje se señala que, de 2001 a la fecha, el titular actual de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Manuel Bartlett Díaz, adquirió 25 propiedades, con un valor aproximado de más de 800 millones de pesos. Estas propiedades ubicadas en zonas de lujo de la Ciudad de México, señala el reportaje, están registradas a nombre de la pareja sentimental de Bartlett, Julia Abdala, y de los hijos que ambos tienen de matrimonios anteriores. En su declaración patrimonial presentada en enero de 2019, Bartlett Díaz reportó tener una fortuna de 51 millones de pesos y ser dueño de dos edificios y tres terrenos. No obstante, como detalla Quintero, dicha fortuna sería, al menos, 16 veces mayor si se toman en cuenta las propiedades que el funcionario registró a nombre de su familia, las cuales no se mencionan en la declaración, y cuyas escrituras, de nuevo según el reportaje, reportan costos aparentemente subvaluados (Quintero, 2019b).

Unas horas después de que se publicó y se difundió el reportaje, Bartlett Díaz publicó un mensaje en su cuenta de Twitter argumentando que:

@CarlosLoret y su reportera @areliquinteroc han montado un sainete en radio con mentiras y afirmaciones que rechazo categóricamente. Periodismo venal. @El_Universal_Mx @WRADIOMexico (Bartlett, 2019).

Un día después, el 29 de agosto de 2019, Irma Eréndira Sandoval, secretaria de la Función Pública, dijo ante los medios de comunicación que Carlos Loret estaba “sacando fuera de contexto” [sic] información y añadió que “se tiene que revisar”, ya que “son cuestiones que ocurrieron cuando no era funcionario público”. Por su parte, el presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador, declaró el 30 de agosto que:

Yo estoy seguro que el licenciado Bartlett va a informar. Son de estos reportajes que se hacen con propósito de afectar políticamente sin duda, pero todos tenemos la obligación de informar. Yo le tengo confianza al licenciado Bartlett (Cruz, 2019).

El mandatario añadió que quienes realizaron el reportaje, son “los mismos que no quieren que se haga Santa Lucía ni que haya austeridad”. Por otra parte, luego de haberse referido al caso en sus espacios informativos, los periodistas Leo Zuckerman y Pascal Beltrán del Río recibieron una carta por parte de la coordinación de comunicación corporativa de la CFE en la que el titular de dicha coordinación, Luis Bravo Navarro, increpó a los periodistas por conceder la razón al reportaje difundido por Loret. En el comunicado, cabe señalar, Bravo Navarro se refiere a Beltrán del Río como “sicario del periodismo” y de manera irónica a Zuckerman como “impoluto” (*Etcétera*, 2019).

Doce días después de que se publicara el reportaje, el 10 de septiembre, la Secretaría de la Función Pública lanzó un comunicado en el que se informó que, en atención a una denuncia anónima a través del Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas (Sidec), se daba inicio a una investigación sobre la declaración patrimonial y de intereses de Manuel Bartlett, y señalaba que:

La apertura del expediente concuerda con la convicción de la secretaria Sandoval Ballesteros de —como ha sostenido previamente— no hacer un uso faccioso de la institución y que no se investiga por consigna, sino siempre en respeto a la legalidad (SFP, 2019a).

A la denuncia anónima que dio pie a la investigación, se sumaron otras denuncias, incluidas las realizadas por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática por fraude y cohecho.

Más tarde, el 24 de septiembre de 2019, el periodista Carlos Loret publicó otro reportaje. En esta nueva investigación, realizada también por Arellano Quintero, se documenta la vinculación de Bartlett con doce empresas: dos en las que participa directamente, cinco de su pareja y cinco de su hijo, las cuales no aparecen en su declaración patrimonial. El reportaje señala el posible conflicto de interés que suponen, porque dos de esas empresas han sido contratistas del gobierno y al menos una lo sigue siendo, habiendo recibido un contrato de dos millones de pesos en el actual sexenio. Otra de esas empresas ofrece servicios relacionados con el sector energético (Quintero, 2019b).

De nueva cuenta, el presidente López Obrador (Martín, 2019) se refirió al caso como una campaña orquestada por los “conservadores” para manchar a su gobierno y volvió a manifestar su confianza en Bartlett que, por su cuenta, volvió a desestimar las acusaciones. Por su parte, Irma Eréndira Sandoval, en su comparecencia ante la Cámara de Diputados y ante los reclamos de los legisladores de oposición, quienes portaron máscaras de Manuel Bartlett, volvió a

manifestar que la investigación se realizaría sin sesgos y con apego a la ley (*Sin Embargo*, 2019b).

El 17 de octubre de 2019, el periodista Carlos Loret de Mola dio a conocer en sus espacios informativos que, de manera inusual, había recibido una notificación de la Secretaría de la Función Pública para colaborar en la investigación de presuntos casos de corrupción en Petróleos Mexicanos (Pemex) mediante la entrega del material documental con el que el periodista había realizado un reportaje llamado “Operación saqueo”. En el oficio entregado al periodista la SFP:

[...] solicita su colaboración con esta autoridad investigadora, a fin de que dentro del término de 07 días hábiles, contando a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del presente oficio, tenga a bien remitir a esta autoridad administrativa copia certificada de toda la documentación con que cuente respecto de los hechos antes referidos, así como de los audios, videos y/o videograbaciones que tenga, en torno a la nota periodística relacionada con la empresa Black Cube y funcionarios y ex funcionarios de Petróleos Mexicanos (SFP, 2019a).

El periodista se negó a colaborar con la dependencia manifestando:

¿Será que la SFP escoge políticamente qué expedientes perseguir? ¿Será que un reportaje que denuncia corrupción en el sexenio pasado amerita una notificación inmediata a un periodista, pero no un reportaje que denuncia corrupción en el actual gobierno?” (Loret, 2019).

El 19 de diciembre de 2019, la secretaria de la Función Pública, Irma Eréndira Sandoval, ofreció una conferencia de prensa en la que dio a conocer que en la investigación realizada por la dependencia en torno a Manuel Bartlett no se encontraron indicios de enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés (El Financiero, 2019). Sandoval argumentó que:

De las constancias que integran la indagatoria, no se advierte que el servidor público haya tenido la obligación legal de manifestar esos inmuebles en sus declaraciones patrimoniales de 2018 y 2019 ya que con ninguno de sus propietarios mantiene una relación de matrimonio, concubinato o dependencia económica (SFP, 2019b).

Respecto al posible conflicto de intereses relacionado con las empresas en las que participa el funcionario, Sandoval dijo que Bartlett Díaz no tiene ninguna injerencia en la administración o control de las empresas por las que fue cuestionado en las denuncias presentadas, como tampoco ha intervenido en la aten-

ción, tramitación o resolución de asuntos relacionados con las mismas (*Animal Político*, 2019).

Ante la resolución, diversos miembros de la oposición, críticos y usuarios de redes sociales manifestaron molestia, comparando la investigación con la que realizara hace unos años la misma dependencia en el caso de la Casa Blanca de Enrique Peña Nieto. Por su parte, el presidente Andrés Manuel López Obrador expresó su conformidad con la investigación, haciendo hincapié en que las acusaciones fueron articuladas por sus detractores y retando a quienes le cuestionaron en su conferencia matutina del 20 de diciembre a demostrar la culpabilidad de Bartlett. “¿Cuáles son las transas?”, preguntó ese día el presidente (*Aristegui Noticias*, 2019a).

El cuadro 2 muestra el número y la orientación de las notas publicadas, así como de las fuentes, en doce medios nacionales, desde el día en que aparece

CUADRO 2. Las Casas de Bartlett, 28 de agosto de 2019-19 de diciembre de 2019

<i>Espacio informativo</i>	<i>Núm. total unidades</i>	<i>Pro gubernamentales</i>	<i>Críticas</i>	<i>Fuentes oficiales y pro gubernamentales</i>	<i>Fuentes críticas</i>
<i>La Jornada</i> (prensa)	17 (100)	12 (70.5)	5 (29.5)	16 (69.5)	7 (30.4)
<i>La Razón</i> (prensa)	9 (100)	5 (55.5)	4 (44.5)	5 (31.2)	11 (68.7)
<i>Reforma</i> (prensa)	23 (100)	8 (34.7)	15 (65.2)	13 (46.4)	15 (53.5)
<i>Milenio Diario</i> (prensa)	7 (100)	4 (57.1)	3 (42.8)	6 (60.0)	4 (40.0)
<i>Animal Político</i> (Web)	5 (100)	4 (80.0)	1 (20.0)	7 (77.7)	2 (22.2)
<i>En Punto</i> Denise Maerker (TV)	3 (100)	2 (66.6)	1 (33.3)	4 (80.0)	1 (20.0)
<i>Hechos de la Noche</i> (TV)	5 (100)	5 (100)	0 (0.0)	5 (100)	0 (0.0)
<i>Sin Embargo</i> (Web)	18 (100)	10 (55.5)	8 (44.5)	16 (57.1)	12 (42.8)
<i>Por la Mañana</i> con Ciro Gómez Leyva (radio)	10 (100)	4 (40.0)	6 (60.0)	6 (46.1)	7 (53.8)
<i>Aristegui en Vivo</i> (radio/ Web)	13 (100)	7 (53.8)	6 (46.1)	11 (52.3)	10 (47.6)

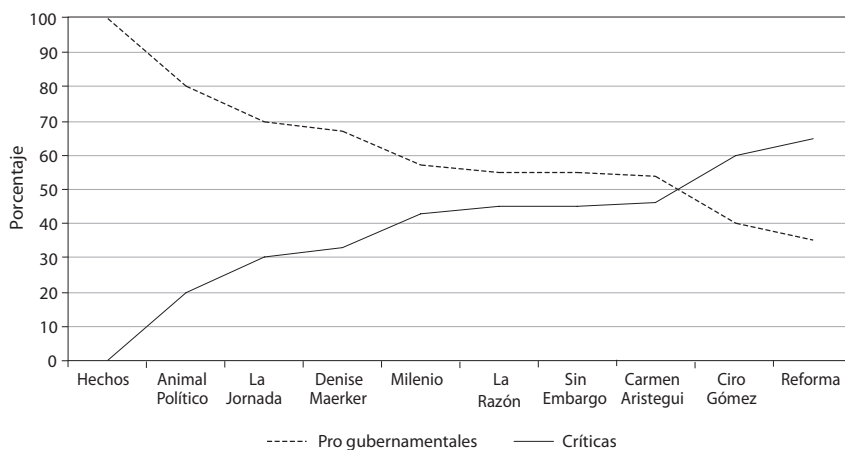
Fuente: Elaboración propia. *Nota:* porcentajes entre paréntesis.

el reportaje en el sitio del periodista Carlos Loret, 28 de agosto de 2019, hasta el día en que la secretaria de la Función Pública declara cerrado el caso el 19 de diciembre del mismo año.

En términos de unidades totales, los espacios que mayor número presentaron fueron *Reforma* (23), *Sin Embargo* (18), *La Jornada* (17) y *Aristegui en Vivo* (13), y solo el primero con una tendencia crítica frente al encuadre oficial. A diferencia del caso de la Casa Blanca, aquí solo hay dos casos con una tendencia crítica frente a la narrativa gubernamental, *Reforma* (62.2%) y *Por la Mañana* con *Ciro Gómez Leyva* (60%), mientras que en el resto las tendencias favorables oscilan entre 53.8 por ciento (*Aristegui en Vivo*) y 100 por ciento (*Hechos de la Noche*). Esta vez no hay una relación entre aquellos medios favorables a la narrativa gubernamental y su bajo número de notas, como en el caso Casa Blanca. De este modo, hay una clara tendencia a presentar una cobertura favorable a la postura oficial en la mayoría de los espacios noticiosos, tal y como se ilustra en la gráfica 2.

En cuanto al uso de fuentes, el caso las Casas de Bartlett, a diferencia del caso anterior, en donde los medios favorables sobrepasan 75 por ciento de fuentes favorables, solo tres medios lo hacen: *Hechos de la Noche* (100%), *En Punto* (80%) y *Animal Político* (77.7%). Los más equilibrados en el uso de fuentes favorables y críticas son *Aristegui en Vivo*, *Reforma*, *Sin Embargo* y *Ciro Gómez Leyva*. Resulta-

GRÁFICA 2. Porcentaje de notas favorables y críticas a la narrativa oficial



Fuente: Elaboración propia.

ta curioso el caso de *La Razón* en donde se reportan muchas más fuentes críticas, a pesar de que, en cuanto a las piezas, en general terminan siendo más favorables, lo cual se explica por haber utilizado a varias fuentes críticas en pocas piezas informativas. Hay algunos espacios que resaltan por haber utilizado varias fuentes en sus notas: *Aristegui Noticias*, *Sin Embargo*, *Por la Mañana* y *La Razón*. Del mismo modo que en el caso Casa Blanca, los espacios televisivos son los que menos piezas informativas reportan, pero son los más intensos en su apoyo a la narrativa oficial, también con el menor número de fuentes utilizadas.

Cabe resaltar que, al igual que en el caso de la Casa Blanca, mucha información publicada se concentró en los intercambios verbales entre simpatizantes y críticos del gobierno, así como en los ataques que se generaban entre ellos, lo cual terminó por promover una cobertura más enfocada en el escándalo que en el análisis de lo sucedido. El portal informativo, *Sin Embargo*, por ejemplo, publicó una nota el 15 de septiembre de 2019 centrada en los tuits entre el ex presidente Felipe Calderón y Manuel Bartlett, titulada “Calderón a Bartlett: ‘¿En cuál de sus 47 casas se encuentra?’ Bartlett responde: ‘¡Deja de decir salud!’” (*Sin Embargo*, 2019a). El 1 de octubre de ese año, *Reforma* publicaba otra nota con el título “¿Y sus bienes?... chu-chu-chu, se mofa”, que enfatizaba tan solo la respuesta de Bartlett a los reporteros que preguntaban sobre los datos de sus propiedades (Morales, 2019). Otro ejemplo más es la nota del noticiero *Hechos* con Javier Alatorre acerca de la comparecencia de la secretaria de la Función Pública, Irma Eréndira Sandoval, ante diputados el 24 de octubre, la cual no se centra ni en las preguntas ni en las respuestas, sino en que los diputados del Partido Acción Nacional (PAN) portaban máscaras de la cara de Bartlett en la tribuna. Un número significativo de notas, como las publicadas después de la resolución de la SFP, se centraron en las declaraciones pronunciadas por el presidente López Obrador en sus conferencias matutinas en donde señalaba que el caso Bartlett era una campaña orquestada por la oposición y refrendó su apoyo a Manuel Bartlett. “A ver, ¿ahí cuáles son las transas?”, cuestionó el presidente López Obrador, luego de que la Secretaría de la Función Pública (SFP) informó que no encontró evidencias de conflicto de interés o corrupción contra Manuel Bartlett, director de la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

DISCUSIÓN

Las teorías democráticas liberales suponen que los medios de comunicación son aliados indispensables para mantener una arena pública plural y abierta, en la que no sólo se garantice la libertad de expresión y de prensa, sino también el derecho

de los ciudadanos a recibir información veraz, oportuna, de relevancia pública y en donde los medios puedan llevar a cabo un papel de vigilancia contra los abusos de poder y la corrupción. Esta última función es, sin duda, una pieza necesaria para pensar en una rendición de cuentas efectiva, en donde los servidores públicos expliquen y justifiquen sus actos y decisiones, así como también respondan administrativa y legalmente por sus faltas y omisiones. En México, a lo largo de su historia moderna, esta función de vigilancia, más que cualquier otra, se vio distorsionada por diferentes tipos de arreglos de intercambio clientelar entre los principales medios convencionales y el régimen político que imperó por más de setenta años.

Las diferentes alternancias en el gobierno federal que iniciaron en 2000 albergaron la esperanza no sólo de modificar las reglas para hacer más responsable el ejercicio del poder, sino también de generar las condiciones para un quehacer informativo más libre, plural y profesional. En el periodo, aunque se crearon importantes entramados legales e institucionales en el sentido de reforzar la responsabilidad pública de diferentes agencias y ámbitos de acción estatal, en gran medida se careció de la voluntad política real para permitir su funcionamiento efectivo. Por su parte, el panorama mediático, si bien se volvió más plural y libre, la mayoría de los medios convencionales buscaron acuerdos de intercambio de beneficios por apoyo político con los nuevos actores surgidos de la competencia electoral que en mucho reproducían los viejos arreglos con el régimen posrevolucionario. Como se ha mencionado, esto no significa que todos los medios y periodistas funcionaran de esta manera, pues en México siempre ha habido espacios críticos y profesionales y, gracias a la revolución digital, estos espacios cobraron mayor visibilidad. Sin embargo, sí se ha tratado de una tendencia predominante en el panorama mediático mexicano.

En este sentido, para la gran mayoría de los medios convencionales el costo fue el compromiso informativo, crítico y vigilante del periodismo que normalmente optaba por poner el ojo en temas que no supusieran una amenaza a la élite gobernante. El caso de la Casa Blanca muestra un sector *duro* de medios que apoyan la narrativa gubernamental y que difícilmente permiten en sus espacios la manifestación de voces críticas y alternativas. También es posible ver que hay otros medios —los digitales, entre ellos— que plantean una posición crítica. Sin embargo, en términos generales, no se comparte el tono ni el ángulo de la investigación original del equipo de MVS por parte de la mayor parte de los medios analizados, por lo que las denuncias de corrupción se mantienen en un sector tradicionalmente crítico del poder político, mientras que resulta claro que hay

otros medios claramente alineados con la narrativa gubernamental, sobre todo los espacios informativos televisivos. Asimismo, conforme transcurre el tiempo, el foco informativo se va poniendo en el escándalo (por ejemplo, el “mensaje regañón” de la esposa del presidente Peña en YouTube) mucho más que en los detalles analíticos que lleven a comprender las dimensiones del caso (por ejemplo, lo que significa en términos de tráfico de influencias).

Para 2018, el hartazgo aparente de la población con los abusos de poder y corrupción favorecieron la llegada de un gobierno que prometía cambios importantes en el ejercicio de poder. Sin embargo, como se ha dicho, a dos años del inicio de este gobierno los resultados han estado muy lejos de lo prometido por razones atribuibles tanto a errores y omisiones propias del gobierno como a condiciones externas especialmente adversas durante 2020 a causa de la pandemia de covid-19, por lo que hasta ahora es difícil percibir una transformación hacia un ejercicio del poder más responsable. En lo que corresponde a la relación con los medios de comunicación, ha habido sin duda cambios importantes, positivos y negativos. Por un lado, el gobierno decidió terminar con el uso del gasto enorme en propaganda gubernamental que solía ser la principal base —que no la única— del intercambio clientelar para asegurar coberturas favorables o para que simplemente no se reportara sobre algunos de los asuntos menos convenientes para los gobiernos en turno. Estos recursos servían tanto para mantener a flote a medios sin públicos, como para incrementar las utilidades de los que sí contaban con ellos. En principio, esta situación supondría una extraordinaria ocasión para que los medios apostaran por acercarse a sus públicos, fortaleciendo su prestigio mediante un periodismo más profesional que les redituara en el mercado. La realidad, por desgracia, es que, en una parte importante de los medios convencionales, la limitación del gasto en publicidad oficial ha sido tomada más como una afrenta que como una oportunidad. Por el otro lado, el presidente López Obrador ha decidido no sólo centralizar todos los procesos de comunicación de su gobierno en sus conferencias diarias de cada mañana —lo cual genera enormes costos e ineficiencias en términos de comunicación—, sino que ha usado estos espacios para criticar a sus adversarios, entre los cuales ha señalado reiteradamente a medios y periodistas de forma poco responsable en un país en el que la violencia contra periodistas es de las más altas del mundo. Sin embargo, nuevamente la reacción de un número importante de medios informativos ha sido optar por una política editorial cuya lógica parece estar más orientada en exhibir al gobierno y sus varias fallas que en analizar la realidad e informar a la población.

El caso de las Casas de Bartlett, si bien arroja una cobertura mucho menos dividida que la del caso Casa Blanca, sí muestra que los espacios informativos televisivos se alinean de forma más evidente que cualquier otro tipo de medio a las narrativas gubernamentales. Esto se ve en el número y tipo de notas: son los que menos cubren estos temas “incómodos”, los que más favorables son en su cobertura y los que presentan los porcentajes más altos de fuentes oficiales. Esto no es casual visto que, a lo largo del tiempo, independientemente de los gobiernos en turno, Televisa y TV Azteca son los dos medios que mayores recursos reciben por publicidad oficial (Artículo 19, 2020c). También resalta, en términos generales, que los medios digitales son los que tienden al mayor equilibrio informativo. El caso de *Reforma* es interesante, pues en ambos temas se mantiene claramente crítico, aunque en el segundo las notas se centran más en el escándalo. También es notable el cambio en *La Jornada*, que en el caso Casa Blanca se muestra abiertamente crítico, pero en el caso de las Casas de Bartlett es claramente favorable al gobierno.³ En cuanto a la constante en los dos casos de enfatizar el escándalo una hipótesis —basada en el cambio de contexto derivado de las restricciones de la publicidad oficial y de la centralización informativa en la figura del actual presidente—, podría sugerir que, mientras en el caso de la Casa Blanca el énfasis en el escándalo podría orientarse a distraer del fondo sin sacrificar las ventas, en el de las Casas de Bartlett podría orientarse a exhibir para mantener las ventas. En cualquier caso, la cobertura muestra que los medios, salvo algunos espacios informativos concretos, todavía tienen una amplia oportunidad de fortalecer sus prácticas editoriales y su profesionalismo periodístico.

En suma, los vínculos más fuertes que se observan entre los dos estudios de caso aquí presentados y que refuerzan la idea de que los medios de comunicación en México no favorecen con su ejercicio del periodismo la rendición de cuentas desde el poder son: primero, ambas investigaciones surgieron desde medios (periodistas) con una evidente discrepancia con el gobierno en turno. Segundo, los reportajes originales encontraron cierto eco en otros medios, los cuales, sin embargo, no mostraron la disposición o la vocación por ampliar o enriquecer la información; en algunos casos, se limitaron simplemente a repetir la información original encuadrándola conforme a sus líneas editoriales ya determinadas *a priori* —críticas o favorables— por su relación particular con el poder. Tercero, además de la poca tendencia a enriquecer la información, se observa una clara propensión

³ Es interesante notar que este periódico se ha convertido en el tercer mayor receptor de publicidad oficial en el gobierno del presidente López Obrador (Artículo 19, 2020c).

a que estos temas públicos de relevancia deriven muy rápido en espectáculos mediáticos; si bien cada espectáculo a su manera y conforme al clima político y a las características y popularidad de los presidentes en turno. El caso de la Casa Blanca concluye como un espectáculo de linchamiento público, indignación y confrontación, combinado con las respuestas poco creíbles desde el poder. El caso de las Casas de Manuel Bartlett deriva en un espectáculo de increpación vitriólica entre el poder (el presidente mismo y el señalado) y la prensa y sectores opositores. Y finalmente, lo más importante, en ambos casos la articulación entre el poder y el ejercicio periodístico, aunque tuvo un efecto (más notable en el primer caso) de daño a la popularidad del gobierno, en ninguno de los dos la cobertura periodística impulsó un ejercicio auténtico de rendición de cuentas, a pesar de las múltiples respuestas que ofrecieron los actores involucrados y la Secretaría de la Función Pública. ■

REFERENCIAS

- Ades, A. y R. Di Tella (1999), “Rents, Competition, and Corruption”, *American Economic Review*, 89(4), pp. 982-993.
- Alatorre, J. (conductor) (2019), “Comparece secretaria de la Función Pública”, *Hechos de la Noche*, 24 de octubre, emisión de TV, Ciudad de México, TV Azteca.
- Aristegui, C. (conductora) (2014), “Confrontación entre diputados de izquierda con diputados del PRI y del PVEM, por el caso Ayotzinapa y ‘la Casa Blanca’ revientan la sesión en San Lázaro”, 21 de noviembre, *MVS Primera Emisión*, emisión de radio, Ciudad de México, MVS 102.5.
- Aristegui Noticias* (2014), “Presidencia responde: La casa blanca es de Angélica Rivera”, 10 de noviembre, disponible en: <https://article noticias.com/1011/mexico/presidencia-responde-la-casa-blanca-es-de-angelica-rivera-quien-es-economicamente-solvente/> [fecha de consulta: 20 de julio de 2020].
- Aristegui Noticias* (2019a), “AMLO reta a probar acusaciones contra Bartlett; ‘no somos iguales’, afirma”, 20 de diciembre, disponible en: <https://aristeginoticias.com/2012/mexico/amlo-ret-a-probar-acusaciones-contra-bartlett-no-somos-iguales-afirma/> [fecha de consulta: 20 de julio de 2020].
- Aristegui Noticias* (2019b), “La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)”, 9 de noviembre, disponible en: <https://aristeginoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/> [fecha de consulta: 20 de julio de 2020].
- Animal Político* (2019), “AMLO destaca prudencia de periodistas en conferencia; ‘SI se pasan, ya saben’”, 15 de abril, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/04/amlo-periodistas-prudentes/> [fecha de consulta: 1 de agosto de 2020].

- Arreola, F. (2015), “Ratings de radio”, *SDP Noticias*, 22 de febrero, disponible en: <https://www.sdpnoticias.com/columnas/joaquin-ratings-radio-ciro-1.html> [fecha de consulta: 25 de julio de 2020].
- Artículo 19 (2020a), *Disonancia: Voces en disputa, el informe anual 2019 de Article 19*, 26 de mayo, disponible en: <https://articulo19.org/disonancia/> [fecha de consulta: 1 de agosto de 2020].
- Artículo 19 (2020b), *Periodistas asesinados en México, en relación con su labor informativa*, 15 de septiembre, disponible en: <https://articulo19.org/periodistasasesinados/> [fecha de consulta: 1 de agosto de 2020].
- Artículo 19 (2020c), *Periodistas asesinados en México, en relación con su labor informativa*, 15 de septiembre, disponible en: <https://articulo19.org/periodistasasesinados/> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- Bartlett, M. [@ManuelBartlett] (2019), <https://twitter.com/ManuelBartlett>, Twitter, 28 de agosto, disponible en: <https://twitter.com/ManuelBartlett/status/1166912632084934656> [fecha de consulta: 2 de agosto de 2020].
- Cruz, J.C. (2019), “Bartlett debe aclarar presunta riqueza, pero ‘le tengo confianza’: AMLO”, *Proceso*, 30 de agosto, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2019/8/30/bartlett-debe-aclarar-presunta-riqueza-pero-le-tengo-confianza-amlo-230287.html> [fecha de consulta: 2 de agosto de 2020].
- Dahl, R.A. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.
- Del Castillo Alemán, G. y G. Flores Ivich (2019), “La cobertura de la reforma educativa en México: Un asunto de medios y políticas”, *Gestión y Política Pública*, XXVIII(2), pp. 501-539.
- Dunn, J. (1999), “Situating Democratic Political Accountability”, en A. Przeworski, S.C. Stokes y B. Manin (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (2019a), Acuerdo por el que se establece la Política de Comunicación Social del Gobierno Federal, 17 de abril, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5558048&fecha=17/04/2019 [fecha de consulta: 5 de agosto de 2020].
- DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (2019b), Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales para el registro y autorización de los programas de comunicación social y de promoción y publicidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2019, 21 de septiembre, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5556010&fecha=29/01/2019 [fecha de consulta: 5 de agosto de 2020].

- DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (2020), Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, 23 de abril, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592117&fecha=23/04/2020 [fecha de consulta: 5 de agosto de 2020].
- Efinfo Sapi de c.v. (2016), *Base de datos Eficiencia Informativa*, Eficiencia Informativa, disponible en: <https://www.efinf.com/web/> [fecha de consulta: septiembre de 2015 a abril de 2016].
- Etcétera (2019), “En réplica a Excélsior, portavoz de la CFE insulta a Leo Zuckermann y Carlos Loret de Mola”, 6 de septiembre, disponible en: <https://www.etcetera.com.mx/nacional/en-replica-excelior-portavoz-de-la-cfe-insulta-leo-zuckermann-y-carlos-loret-de-mola/> [fecha de consulta: 8 de agosto de 2020].
- El Financiero (2019), “Función Pública exonera a Manuel Bartlett de conflicto de interés”, 19 de diciembre, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/no-se-encontro-conflicto-de-interes-de-manuel-bartlett-en-investigaciones-funcion-publica> [fecha de consulta: 2 de agosto de 2020].
- Flores, L. (2020), “Banxico preve caída de hasta 8.8% en economía mexicana por COVID-19”, *El Universal*, 27 de mayo, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/finanzas/banxico-preve-caida-de-hasta-88-en-economia-mexicana-por-covid-19> [fecha de consulta: 3 de agosto de 2020].
- Flores, E. (2017), “Periodistas caídos en 64 años: El sexenio de Calderón es el más letal, le sigue el de EPN”, *Sin Embargo*, 14 de diciembre, disponible en: <https://www.sinembargo.mx/20-12-2017/3360109> [[fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- Guerrero, M.A. (2019), *¿Cómo se informa hoy en México? Cinco tendencias noticiosas ante la narrativa oficial*, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana.
- Guerrero, M.A. (2011), “Los medios de comunicación y el régimen político”, en S. Loaeza, y J.F. Proud’homme (coords.), *Procesos e instituciones públicas*, Ciudad de México, El Colegio de México.
- Henríquez, E. (2015), “EZLN: La vida de un zapatista vale más que la Casa Blanca”, *La Jornada*, 10 de marzo, pp. 1, 14.
- Ipsos (2020), “Medición de la escucha/audiencia de radio”, disponible en: <https://www.ipsos.com/es-mx/medicion-de-la-escuchaaudiencia-de-radio> [fecha de consulta: 3 de agosto de 2020].
- Jiménez, N. y A. Urrutia (2020), “En México no hay un periodismo profesional: AMLO”, *La Jornada*, 23 de abril, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2020/04/23/politica/010n2pol> [fecha de consulta: 10 de agosto de 2020].
- Kunicová, J. (2006), “Democratic Institutions and Corruption: Incentives and Constraints

- in Politics”, en Susan Rose-Ackerman (ed.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp. 140-160, disponible en: <https://www.e-elgar.com/shop/usd/international-handbook-on-the-economics-of-corruption-9781845422424.html> [fecha de consulta: 1 de agosto de 2020].
- La Silla Rota (2014), *Casa blanca es de Rivera: Presidencia*, 10 de noviembre, disponible en <https://lasillarota.com/nacion/casa-blanca-es-de-rivera-presidencia/65679> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- Loaeza, S. (1989), “México 1968: Los orígenes de la transición”, *Foro Internacional*, 30(1), pp. 66-92.
- Loret, C. (2019), “Revelamos escándalo... Y el gobierno nos emplaza”, *El Universal*, 17 de octubre, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/carlos-loret-de-mola/revelamos-escandalo-y-el-gobierno-nos-emplaza> [fecha de consulta: 10 de agosto de 2020].
- Martín, N.S. (2019), “Bartlett enfrenta una campana de los conservadores: López Obrador”, *Proceso*, 25 de septiembre, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2019/9/25/bartlett-enfrenta-una-campana-de-los-conservadores-lopez-obrador-231676.html> [fecha de consulta: 2 de agosto de 2020].
- Morales, A. (2019), “‘Chuchuchú, chuchu’ responde Bartlett a cuestionamientos sobre investigación de SFP”, *El Universal*, 30 de septiembre, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/chuchuchu-chuchu-responde-bartlett-cuestionamientos-sobre-investigacion-de-sfp> [fecha de consulta: 9 de agosto de 2020].
- Myerson, R.B. (1993), “Effectiveness of Electoral Systems for Reducing Government Corruption: A Game-theoretic Analysis”, *Games and Economic Behavior*, 5(1), pp. 118-132.
- Ortega, E. (2020), “Fiscalía especial para periodistas, sin resolver 99.6% de los casos”, *El Financiero*, 3 de enero, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/fiscalia-especial-para-periodistas-sin-resolver-99-6-de-los-casos> [fecha de consulta: 1 de septiembre de 2020].
- O'Donnell, G.A. (1998), “Horizontal Accountability in New Democracies”, *Journal of democracy*, 9(3), pp. 112-126.
- O'Donnell, G.A. y P.C. Schmitter (2013), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Proceso (2015), “Despide mvs a Carmen Aristegui”, 15 de marzo, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2015/3/15/despide-mvs-carmen-aristegui-144582.html> [fecha de consulta: 25 de julio de 2020].
- Quintero, A. (2019a), “Bartlett, bienes raíces”, *CarlosLoret.com*, 28 de agosto, disponible en: <https://www.carlosloret.com/2019/08/bartlett-bienes-raices/> [fecha de consulta: 10 de agosto de 2020].

- Quintero, A. (2019b), “Bartlett, primero 23 casas, ahora 12 empresas”, CarlosLoret.com, 24 de septiembre, disponible en: <https://www.carlosloret.com/2019/09/bartlett-primero-23-casas-ahora-12-empresas/> [fecha de consulta: 9 de agosto de 2020].
- SFP (Secretaría de la Función Pública) (2019a), “Función Pública abre investigación sobre declaración patrimonial del director general de la CFE (comunicado núm. 094)”, disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/prensa/funcion-publica-abre-investigacion-sobre-declaracion-patrimonial-del-director-general-de-la-cfe-216669> [fecha de consulta: 25 de julio de 2020].
- SFP (Secretaría de la Función Pública) (2019b), “Palabras de la secretaria de la Función Pública, Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, en la conferencia de prensa sobre Manuel Bartlett Díaz”, disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/prensa/palabras-de-la-dra-irma-erendira-sandoval-ballesteros-secretaria-de-la-funcion-publica-durante-la-conferencia-de-prensa-para-informar-sobre-la-investigacion-sobre-el-director-general-de-la-comision-federal-de-electricidad-ma?idiom=es> [fecha de consulta: 25 de julio de 2020].
- Sin Embargo* (2014), “El affaire ‘Casa blanca’ y el anuncio de Angélica Rivera se vuelven tema internacional”, 19 de noviembre, disponible en: <https://www.sinembargo.mx/19-11-2014/1171849> [fecha de consulta: 25 de julio de 2020].
- Sin Embargo* (2019a), “Calderón a Bartlett: ¿En cuál de sus 47 casas se encuentra? Le responde: ‘Deja de decir salud’”, 15 de septiembre, disponible en: <https://www.sinembargo.mx/15-09-2019/3645914> [fecha de consulta: 15 de agosto de 2020].
- Sin Embargo* (2019b), “Manuel Bartlett dice que su declaración patrimonial está en regla; acusa campaña de desprestigio”, 27 de septiembre, disponible en: <https://www.sinembargo.mx/25-09-2019/3651691> [fecha de consulta: 16 de agosto de 2020].
- Vargas, R.E. (2015), “Peña se disculpa por agravios de la Casa Blanca”, *La Jornada*, 22 de agosto, pp. 1, 3.

Manuel Alejandro Guerrero es actualmente director del Departamento de Comunicación de la Universidad Iberoamericana en la Ciudad de México, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, del Comité Ejecutivo de las Cátedras de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) en Comunicación, y coordinador académico del Servicio Profesional Electoral del Instituto Nacional Electoral (INE) de México. Es doctor en Ciencia Política por el Instituto Europeo Universitario de Florencia, Italia, y maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Cambridge. Sus investigaciones se han enfocado en el papel de los medios de comunicación en las nuevas democracias, especialmente en la transparencia gubernamental y rendición de cuentas, y en los efectos de los medios de comunicación en las

actitudes políticas. En estos temas tiene varios capítulos de libros, artículos y libros. Sus áreas de interés académico son: opinión pública, democracia, transparencia gubernamental, comportamiento del voto, rendición de cuentas.

Andrés Castillo es actualmente asistente de investigación en la Universidad Iberoamericana. Se desempeña también como consultor en comunicación política y monitoreo de medios de comunicación.

Control político del servicio civil

El caso del gobierno de Puerto Rico

*Political Control over the Civil Service:
The Case of the Government of Puerto Rico*

Elizabeth Pérez-Chiqués y Edgar O. Bustos*

Resumen: Luego de contar con un sistema de servicio civil de carrera consolidado, el gobierno de Puerto Rico ha revertido a un sistema de administración de personal donde predominan los intereses político-partidistas, esto mediante la manipulación sistemática de las estructuras formales del servicio civil. Este estudio emplea 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, así como entender la experiencia y perspectiva de los empleados públicos de carrera dentro de un sistema incongruente, que promulga ser de mérito, pero que los somete a una administración de personal regida informalmente por criterios político-partidistas. El caso de Puerto Rico nos ayuda a entender cómo un sistema de mérito puede verse sometido por el poder de los partidos políticos mediante la institucionalización de prácticas neopatrimonialistas con el objeto de legitimar valores vinculados al patronazgo, manteniendo al servicio civil principalmente como un instrumento de coerción con fines políticos. Este caso reafirma que los remedios legales y las penalidades no son suficientes para mantener un sistema de mérito o para disminuir las prácticas de favoritismo y discriminación que conforman al patronazgo.

Palabras clave: servicio civil, patronazgo, mérito, discriminación política, politización.

Abstract: After having a consolidated career civil service system, the government of Puerto Rico has informally reverted to a personnel management system where political-partisan interests predominate through the use and systematic manipulation of the formal structures

*Elizabeth Pérez-Chiqués es profesora-investigadora en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Circuito Tecnopol Norte 117, Fracc. Tecnopol Pocitos II, Aguascalientes, Ags., 20313. Tel: (449)994 5150. Correo-e: elizabeth.perez@cide.edu. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4432-718X>. Edgar O. Bustos es profesor-investigador visitante del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Administración Pública, Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, Ciudad de México, México. Tel: +52 55 5727 9800. Correo-e: edgar.bustos@cide.edu. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3902-8652>.

Artículo recibido el 7 de octubre de 2020 y aceptado para su publicación el 13 de abril de 2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypv.v30i3.972>

of the civil service. This study employs a qualitative mixed methods strategy in order to identify the informal structures that operate within government agencies, their instruments, and practices. It also seeks to understand the career of public employees within an incongruous system, which promulgates to be merit-based, but which subjects them to personnel management that is informally dominated by political-partisan criteria. The case of Puerto Rico helps us understand how a merit system can be subdued by the power of political parties through the institutionalization of neo-patrimonial practices that legitimize values linked to patronage, maintaining the civil service mainly as an instrument of coercion for political purposes. This case study reaffirms that legal remedies and penalties are not sufficient to maintain a merit system or reduce the practices of favoritism and discrimination that constitute patronage.

Keywords: civil service, patronage, merit, political discrimination, politicization.

INTRODUCCION

Los servicios civiles de carrera son sistemas de gestión de recursos humanos que se refieren a un cuerpo normativo que regula las relaciones laborales entre el Estado y un grupo de empleados contratados por méritos profesionales y no por nombramiento o designación política (Light, 2006). Estos sistemas han sido promovidos como herramientas prometedoras contra la corrupción (por ej., Grindle, 2012; Meyer-Sahling *et al.*, 2018; Dahlström *et al.*, 2012; Schuster, 2017), ya que se considera que generan un tipo de protección dentro del aparato gubernamental que altera los incentivos de los empleados gubernamentales, así como de los políticos, cambiando de manera fundamental las bases sobre las cuales se relacionan (por ej., Arellano Gault *et al.*, 2018). Además, los servicios civiles pueden considerarse la piedra angular del Estado, ya que sostienen o debilitan todo el sistema de gobierno (Repucci, 2012).

Pero ¿qué ocurre cuando estos sistemas que pretenden combatir la corrupción son corrompidos? Este artículo tiene como finalidad analizar las estructuras y prácticas informales que sostienen al patronazgo, así como las (micro)dinámicas entre los designados políticos y servidores de carrera en un servicio civil, en donde la gestión de los primeros distorsiona los valores rectores del sistema. El trabajo argumenta que, mediante la institucionalización de prácticas neopatrimoniales, un sistema de mérito puede verse sometido por el poder de los partidos políticos. Para inducir sobre ello, el trabajo estudia el caso de Puerto Rico, cuyas características ayudan a entender los mecanismos mediante los cuales un sistema formal de gestión de recursos humanos se puede utilizar para servir a fines patrimoniales y contrarios al mérito, lo que resulta en una distorsión de los valores del servicio civil con serias repercusiones para la administración pública.

Puerto Rico es un caso relevante de estudio para comprender los efectos de la corrupción del mérito en la gestión de recursos humanos. Este territorio estadounidense cuenta formalmente con un sistema de servicio civil que fue creado hace más de un siglo. El sistema está apoyado por una legislación sólida respaldada no solo por sus instituciones locales, sino por las instituciones de Estados Unidos, cuya experiencia con este tipo de sistema es la más relevante en el continente. Incluso, Puerto Rico llegó a ser reconocido como el único lugar en el Caribe con un servicio civil funcional, lo cual se le atribuía a la presencia sostenida de Estados Unidos (Kearney, 1986). Por otra parte, como en prácticamente toda la región latinoamericana y caribeña, Puerto Rico tiene un contexto con burocracias e instituciones débiles, lo que ha permitido que la dinámica bipartidista se haya apoderado del sistema mediante prácticas patrimoniales (Pérez-Chiqués y Rubin, 2021).

La legislación inicial de Puerto Rico para establecer un servicio civil se remonta al año 1907, seguida de leyes de personal aprobadas en los años 1931 (Ley 88 de la Comisión del Servicio Civil), 1947 (Ley 345 de la Agencia Central de Personal), 1975 (Ley 5 de Personal del Servicio Público), 2004 (Ley 184 para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público) y en 2017 (Ley 8 para la Administración y Transformación de los Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico). Esta legislación respalda el cumplimiento del principio del mérito y la no discriminación basada en criterios político-partidistas; prohibición que también está plasmada en la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1952 (Caballero-Fuentes, 2012). En particular, la Ley de Personal del Servicio Público de 1975 establecía que el mérito “regirá todo el servicio público, de modo que sean los más aptos los que sirvan al gobierno... sin discrimen por razones de raza, color, sexo, nacimiento, edad, origen o condición social, ni ideas políticas o religiosas” (3 L.P.R.A. § 1311).

Puerto Rico, como territorio estadounidense, también se rige por las mismas leyes federales y decisiones de la Corte Suprema que limitan la discriminación política y el patronazgo. En particular, decisiones de la Corte Suprema, como *Elrod v. Burns* (1976) y *Rutan v. Partido Republicano de Illinois* (1990), resultaron en prohibiciones claras sobre la utilización de la afiliación política en la administración de empleados públicos. En *Elrod v. Burns*, el Tribunal determinó que despedir a empleados públicos por motivos políticos era inconstitucional; prohibición que no aplica a los cargos que requieren de la lealtad política para el desempeño de sus funciones (ej., puestos de confianza). En el fallo *Rutan v. Partido Republicano*, esta prohibición se extendió a ascensos, traslados y decisiones sobre reclutamiento y contrataciones (Nigro *et al.*, 2007).

A pesar de la infraestructura legal e institucional que se ha desarrollado para prevenir la discriminación política y mantener al mérito como el principio que rige la gestión del personal público, la administración pública en Puerto Rico cuenta con un sistema de patronazgo informal robusto, en el cual el criterio político permea los procesos de recursos humanos de los empleados públicos de carrera (Cordero-Nieves *et al.*, 2016) —prácticas ilegales e inconstitucionales a la luz de la legislación actual que rige en Puerto Rico—. ¿Cómo se conforma y cómo persiste un sistema informal de patronazgo dentro de un sistema de servicio civil basado en el mérito que está altamente regulado? ¿Cuáles son las prácticas y estructuras informales que sostienen al sistema?

Para identificar las estructuras y prácticas informales que sostienen al patronazgo dentro de un sistema formal de servicio civil y cómo estas corrompen al valor del mérito, este artículo basa su análisis en la noción de neopatrimonialismo para examinar la hibridación entre ambas prácticas (las formales e informales), y su impacto en la gestión de recursos humanos en la administración pública en Puerto Rico. Para ello, este estudio de caso emplea una estrategia cualitativa mixta que incluye 29 entrevistas en profundidad con empleados públicos y análisis de 50 casos judiciales de discriminación política. Siguiendo esta estrategia metodológica, el análisis busca identificar las estructuras informales que operan dentro de las agencias de gobierno, sus instrumentos y prácticas. El estudio busca, además, entender la experiencia de los empleados públicos de carrera dentro de un sistema incongruente, que promulga ser de mérito, pero que sujeta a estos a una administración regida por criterios neopatrimonialistas.

La literatura concerniente al estudio de los servicios civiles en países latinoamericanos se ha centrado en analizar la politización de la burocracia desde una perspectiva macro o de análisis institucional-estructural (ej., Chudnovsky y Cafarelli, 2008; Iacoviello *et al.*, 2017; Klingner, 1996). Sin embargo, poco se ha dicho sobre las (micro)dinámicas entre individuos mediante las cuales los partidos políticos distorsionan las reglas formales para ejercer coerción política sobre los servidores pertenecientes al servicio civil. Este análisis nos ayuda a entender cómo un sistema de mérito puede verse sometido por el poder de los partidos políticos y sugiere que las prácticas y estructuras de poder informales deben entenderse y tomarse en cuenta antes de diseñar y adoptar una reforma del servicio civil, o bien para conservar un servicio civil establecido. Así, este estudio de caso reafirma que los remedios legales y las penalidades no son suficientes para implementar un sistema de mérito (ej., Schuster, 2017) o para disminuir las prácticas de favoritismo y discriminación que conforman al patronazgo.

CUADRO 1. Evolución histórica en la gestión de recursos humanos en Puerto Rico

<i>Etapas</i>	<i>Valores dominantes</i>	<i>Sistema dominante</i>	<i>Presión de cambio</i>
Adhesión estadounidense (1898-1916)	Responsabilidad política y representación	Gobierno por parte de élites norteamericanas + Ley de servicio civil	Institucionalización económica, política, jurídica y militar
Acta orgánica (1917-1939)	Responsabilidad política y representación	Patronazgo político por parte del legislativo + implementación parcial del servicio civil	Partidos políticos y democratización de la administración pública
Modernización administrativa (1940-1946)	Crecimiento administrativo y centralización política	Servicio civil + patronazgo (PPD)	Reducción del gobierno y profesionalización del servicio público
Reorganización administrativa del Ejecutivo (1947-1967)	Eficiencia (racionalización de las estructuras organizacionales), reducción administrativa (centralización de funciones administrativas)	Servicio civil + gobierno por parte de élites puertorriqueñas Consolidación del servicio civil, modelo centralizado	Participación ciudadana y capacidad técnica
Bipartidismo cerrado (1968-presente)	Lealtad política y crecimiento administrativo	Patronazgo político (PPD y PNP) Descentralización del servicio civil (2004)	Corrosión administrativa

Fuente: Elaboración propia con base en Santana (1994), Colón-González (2012) y Cordero-Nieves *et al.* (2016).

CONTEXTO: EL CASO DE PUERTO RICO

Luego de contar con un sistema de servicio civil consolidado con reconocimiento a nivel internacional, la administración de los recursos humanos en el gobierno de Puerto Rico ha sufrido un decaimiento sostenido (Santana, 1994), con el resultado de que las estructuras formales establecidas para hacer prevalecer al mérito sean manipuladas sistemáticamente por intereses político-partidistas y particulares (Comisión de Derechos Civiles, 1993; Colón-González, 2012). Se ha evidenciado el desarrollo y la persistencia de estas prácticas a lo largo del tiempo y los altos costos que estas representan (ej., Comisión de Derechos Civiles, 1993; Cordero-Nieves *et al.*, 2016). Este deterioro se le ha atribuido en parte a la alternancia política que comenzó a finales de la década de 1960 (Santana, 1994)¹ (véase el cuadro 1).

¹ Para estudios detallados sobre la historia del servicio civil y cambios en legislación, véanse Colón-González (2012), Pacheco-Muñoz y Vera-Rodríguez (2009) y Santana (1994).

La primera ley de servicio civil en Puerto Rico se adoptó en 1907, nueve años después de la ocupación estadounidense. Las leyes aprobadas en las décadas de 1930 y 1940 colocaron a las leyes de servicio civil de Puerto Rico entre las más avanzadas del mundo (Oficina del Gobernador, 1959: 136-137). Sin embargo, al igual que en otros países, la implementación inicial fue parcial, ya que Puerto Rico no contaba con la infraestructura institucional necesaria (Colón-González, 2012; Ingraham, 1995). Los avances en la implementación de las disposiciones del sistema de mérito a mediados de la década de 1940 se le atribuyeron al firme control y dominio que había logrado el Partido Popular Democrático sobre la legislatura y burocracia (Goodsell, 1965). Solo cuando la implementación del mérito dejó de ser una amenaza para el partido en el poder, se lograron avances en su implementación y consolidación (Goodsell, 1965).

Sin embargo, la tradición del mérito no fue lo suficientemente fuerte para resistir los grandes cambios políticos que ocurrieron en Puerto Rico a partir de finales de la década de 1960, cuando los dos partidos principales, el Partido Nuevo Progresista (PNP) y el Partido Popular Democrático (PPD), comenzaron a alternarse en el poder cada cuatro u ocho años. La victoria del PNP en 1968 marcó el fin de la hegemonía de veinte años del PPD, que fue seguida por un marcado aumento en la politización del servicio público en Puerto Rico durante la década de 1970 (Colón-González, 2012). El periodo posterior vio el debilitamiento de las disposiciones del sistema de mérito y una politización creciente y marcada del servicio civil en Puerto Rico (Santana, 1994; Ruiz-Acevedo, 1996). Esto, a pesar de los fallos de la Corte Suprema de Estados Unidos, que durante el mismo periodo dictó que las prácticas de patronazgo son inconstitucionales. Dentro del contexto estadounidense, Puerto Rico se considera de las jurisdicciones con más casos de discriminación política (Lopez-Quinones v. Puerto Rico Nat. Guard, 526 F.3d 23, 29 [1st Cir. 2008]), por los cuales se estima que el gobierno de Puerto Rico ha pagado aproximadamente 196 millones de dólares por década (Cordero-Nieves *et al.*, 2016).

El debilitamiento estructural del sistema de mérito se logró a través de diversos medios, tales como reformar leyes, establecer proyectos especiales no sujetos al sistema de mérito, nombrar empleados transitorios por tiempo indefinido y luego trasladarlos al servicio clasificado mediante legislación especial y órdenes ejecutivas, uso de personal no capacitado para administrar los exámenes de ingreso, descentralización de la administración de los recursos humanos y un menosprecio por las leyes (Colón-González, 2012; Cordero-Nieves *et al.*, 2016; Pacheco-Muñiz y Vera-Rodríguez, 2009).

REVISIÓN DE LA LITERATURA

Patronazgo

El patronazgo se refiere a la gestión de personal con base en criterios partidistas, de corte ideológicos o de lealtad personal, en lugar de sus aptitudes o mérito profesionales (Van Riper, 1958). El patronazgo se considera una herramienta administrativa y política poderosa con múltiples funciones, como obtener y conservar el poder burocrático (Bearfield, 2009; Ozturk, 2005: 43). Como sistema de administración de recursos humanos encarna la capacidad de respuesta política y de la representatividad (Llorens *et al.*, 2017); valores importantes en una democracia. Por ello, muchos sistemas civiles mantienen posiciones para las cuales se puede reclutar con base en preferencias, como lo puede ser la lealtad personal, política o afinidad ideológica (Peters y Pierre, 2004).

Sin embargo, al patronazgo se le ha relacionado con ineficiencia, baja calidad de la fuerza laboral y la falta de continuidad e impredecibilidad de la gestión gubernamental, lo cual afecta negativamente la confianza en las instituciones (Grindle, 2012; Ozturk, 2005). Asimismo, el patronazgo debilita los lazos entre la ciudadanía, y disminuye las inversiones en capital humano (Ozturk, 2005: 31; Ingraham, 1995). Por otro lado, este sistema ha sido vinculado a la corrupción pública, y sus prácticas se consideran mecanismos que facilitan la corrupción sistémica con enormes repercusiones sociales, políticas y económicas (Heidenheimer *et al.*, 1989; Oliveros, 2013; Ozturk, 2005; Meza y Pérez-Chiqués, 2020).

En la literatura, el patronazgo se ha caracterizado como propio de las primeras fases de la democratización, y se le ha relacionado con periodos de agitación y cambio social, como lo son cambios de régimen, cambios en el orden económico o en los patrones de acceso y exclusión a la influencia política y a los servicios gubernamentales (Heidenheimer *et al.*, 1989; Klingner, 1996; Scott, 1969). Por ejemplo, en América Latina se ha visto un afianzamiento de las prácticas clientelares a partir de las transiciones democráticas en la región (Ippolito-O'Donnell, 2006: 2). La mayoría de los países latinoamericanos aprobaron sus primeras leyes de servicio civil al menos cincuenta años después de Puerto Rico, algunos hasta en las décadas de 2000. Al igual que en Puerto Rico, en muchos de estos países existe una desconexión marcada entre el sistema formal e informal de gestión de personal, o una distancia entre las normas y prácticas (Iacoviello y Zuvanic, 2006).

Aunque el patronazgo se considera una práctica que puede superarse o moderarse una vez que cambien las condiciones que lo originaron y otros métodos de influencia o intercambio político estén disponibles o se vayan arraigando (Johnston, 1979; Scott, 1969; Llorens *et al.*, 2017), la experiencia de Puerto Rico, así como de otros

países donde ha aumentado la politización (Cooper, 2020), sugiere que las trayectorias en la administración de los recursos humanos en el sector público no son tan predecibles (ej., Klingner, 1996). Por lo tanto, es necesario entender mejor las modalidades en las que se esté abusando del poder público mediante los sistemas de administración de recursos humanos.

Servicio civil neutral como remedio

En contraposición a los sistemas de patronazgo, el establecimiento de un servicio civil neutral y profesional basado en el mérito fue impulsado como una medida para erradicar prácticas patrimonialistas —como el sistema de botín— y establecer una clara división entre la administración pública y la política (ej., Wilson, 1881). En ese sentido, los servicios civiles se han impulsado como pieza fundamental de las administraciones públicas modernas, ya que se consideran como propulsores de profesionalismo, autonomía y neutralidad burocráticas, y abonan al buen funcionamiento, continuidad y previsibilidad del gobierno (ej., Martínez Puón, 2006; Llorens *et al.*, 2017; Dahlström *et al.*, 2012).

Una finalidad de estos sistemas es poder garantizar la continuidad de programas y políticas a través de la estabilidad laboral ante los cambios de gobierno (Martínez Puón, 2006). Para lograr esto, el servicio civil cuenta con un valor preponderante que es la neutralidad política, la cual se refiere, paradójicamente, a la falta de valor, pero “que es el estándar contra el cual los servidores públicos son juzgados” (Box, 2015: 51). A lo largo de la historia, este ha sido un valor complejo de alcanzar, por lo que Box (2015) lo describe como un “ideal”, ya que las esferas de la política y la administración pública difícilmente pueden separarse. De esta manera, la forma en la que los servidores públicos son empleados por el gobierno tiene un impacto crucial para la democracia (Geddes, 1994). Por lo tanto, será parcial aquel servidor público que ingrese al servicio mediante una designación política, mientras que, en contraparte, será neutral aquel que ingrese por méritos profesionales.

En ese mismo sentido, el servicio civil es considerado un tipo de protección contra el patronazgo, ya que aminora o imposibilita otras prácticas consideradas corruptas (ej., Charron *et al.*, 2017; Grindle, 2012), y fomenta la transparencia y la rendición de cuentas (ej., Oliveros y Schuster, 2018; Grindle, 2012). Contrario a los sistemas patrimoniales, en los sistemas de servicio civil los empleados son agentes del Estado y no de un partido o de un patrono, así se fomenta un acceso al servicio público basado en criterios universalistas, y no particularistas o personalistas (ej., Oliveros, 2016).

Los estudios sobre la politización de la burocracia sostienen que el patronazgo debería disminuir en la medida en que los partidos introduzcan sistemas de gestión de recursos humanos basados en el mérito para evitar los nombramientos políticos cuando algún partido de la oposición llegue a ocupar el gobierno (Geddes, 1994; O'Dwyer, 2006). Así, los gobiernos han apostado a los sistemas de servicio civil como una alternativa o, incluso, como la solución ante los sistemas de botín y prácticas de patronazgo (Bearfield, 2009). Como señala Grindle (2012: 19), las expectativas en cuanto a las promesas de las reformas de servicio civil han sido inmensas, se ha visto como una medida contra “la corrupción, el nepotismo, el favoritismo, partidismo, despojo (‘spoils’), incompetencia, falta de profesionalismo, inequidad, captura, particularismo, mediocridad, malversación y el fraude electoral y la violencia”. Sin embargo, como señala la autora, estas expectativas no se han cumplido en muchos lugares, incluyendo muchos países latinoamericanos (ej., Kearney, 1986; Nieto y Pardo, 2019; Schuster, 2017).

Es preciso señalar que las repetidas fallas en la implementación de los servicios civiles deben alertar sobre la necesidad de entender mejor las dinámicas que previenen su consolidación (ej., Schuster, 2016; 2017) o desembocan en su desarticulación (ej., Pacheco-Muñoz y Vera-Rodríguez, 2009). En el caso del servicio civil en Puerto Rico, por ejemplo, este se ha enfrentado a una constante adaptación de la realidad democrática en la que no ha podido ser separada la administración pública de la política partidista. Para asegurar que las burocracias sean actores de contrapeso y neutrales, es necesario que se impulse al mérito para fortalecer las estructuras formales burocráticas y, con ello, mejorar la calidad de la democracia y la provisión de los servicios públicos.

Neopatrimonialismo

Este artículo basa su análisis en la noción de *neopatrimonialismo* —o patrimonialismo moderno— (Eisenstadt, 1973) para examinar los efectos del patronazgo en la gestión de recursos humanos en la administración pública en Puerto Rico. Aunque gran parte de los análisis realizados con esta aproximación teórica se han enfocado recientemente en el estudio de sistemas políticos en países africanos (Erdmann y Engel, 2007), algunos autores han utilizado este marco teórico para analizar sistemas administrativos y políticos en América Latina (por ej., Durazo, 2010; Oszlak, 1986; Remmer, 1989) que se caracterizan por contar con regímenes con incipientes instituciones democráticas y burocracias estatales débiles (Erdmann, 2002).

El neopatrimonialismo es un enfoque analítico que permite explicar los procesos de hibridación entre las reglas formales e informales en sistemas políticos y admi-

nistrativos. Esta categoría analítica se utilizará para describir las formas en las que los partidos políticos se han apoderado sistemáticamente del servicio civil en Puerto Rico a través de prácticas informales, convirtiendo al servicio civil en un instrumento de legitimación en beneficio del partido político en el gobierno en turno.

El neopatrimonialismo se deriva de la concepción *weberiana* del patrimonialismo. Para Max Weber (2002), el patrimonialismo representa una de las formas de dominación tradicional donde el soberano que ostenta el poder se legitima por órdenes y poderes heredados en forma de santidad desde tiempos inmemoriales. Aquí, las relaciones del cuadro administrativo no se establecen por el deber objetivo del cargo sino por la fidelidad personal del servidor hacia el soberano (Weber, 2002: 180).

La característica esencial del patrimonialismo es la falta de distinción entre las esferas pública y privada de la sociedad, siendo ambas propiedad del gobernante como fuente de riqueza personal (Weber, 2002). Según Roth (1968), el patrimonialismo no existe más en los Estados “modernos” debido a la paulatina desaparición de los regímenes patrimoniales, aunque sus modos de operación y arreglos administrativos persisten, lo que justifica la aplicación de este marco teórico a los sistemas modernos. En ese sentido, Eisenstadt (1973) acuña el término neopatrimonialismo para analizar estos sistemas (patronazgo, clientelismo, autoritarismo), que representan un desarrollo desequilibrado entre lo “moderno” y lo “atrasado” dentro de un mismo territorio. El neopatrimonialismo describe una forma de relación política que se basa en mecanismos de dominación tradicional en el marco de un sistema legal-burocrático (Monsiváis y del Río, 2013), y ha servido para explicar sistemas administrativos y políticos donde la autoridad establecida de manera formal en un Estado moderno (por ej., servicio civil) no ha logrado terminar con las formas tradicionales de dominación política (por ej., patronazgo) (Erdmann y Engel, 2007).

Esta categoría analítica ha permitido estudiar la existencia de fenómenos compuestos por tendencias en conflicto que, a pesar de sus contradicciones, logran adaptarse y comprenderse (Monsiváis y del Río, 2013), como lo es el caso de Puerto Rico. Aquí, el neopatrimonialismo se ha asentado como la forma en la que los partidos políticos, mediante la integración de prácticas de patronazgo (dominación tradicional), se ha apoderado del servicio público manteniendo al servicio civil (dominación legal-racional) solo como una “fachada” funcional en la que los servidores públicos se ven forzados a mostrar lealtad en beneficio del partido “soberano”. La hibridación de estos dos sistemas ha provocado que la distinción entre lo público y lo privado sea difusa, lo que permite a los partidos

políticos apropiarse del servicio público y sus instituciones de manera estratégica y discrecional (Pérez-Chiqués y Rubin, 2021).

La literatura del servicio civil en América Latina ha evidenciado que la poca consolidación de los servicios civiles en la región se debe, en gran parte, a la politización de las estructuras formales (por ej., Argentina [Chudnovsky y Cafarelli, 2018]; Chile [Fuenzalida y Riccucci, 2019]; Colombia [Puentes, 2017]; México [Pardo, 2005]; Perú y República Dominicana [Ramíó, 2008]). Esta politización se ha desarrollado con el objetivo de poder gestionar los recursos humanos mediante estrategias destinadas a “burlar” la ley y los principios rectores del sistema. En ese sentido, se espera que en sistemas híbridos de gestión de recursos humanos, donde las prácticas patrimonialistas estén más arraigadas y desarrolladas que las prácticas formales, los servidores públicos que fueron contratados por méritos profesionales sean condicionados por sus patrones políticos para seguir alimentando la maquinaria del patronazgo. El caso de Puerto Rico, un contexto latinoamericano dentro del contexto político-institucional estadounidense, da luz sobre las prácticas neopatrimonialistas que pueden replicarse en otros sistemas de servicio civil de la región, cuyas características de debilidad institucional y burocrática son una constante.

METODOLOGÍA

Con el fin de identificar y entender las estructuras y prácticas informales en la administración de los recursos humanos en las agencias del gobierno de Puerto Rico, así como la experiencia de los empleados gubernamentales en dicho sistema, fueron llevadas a cabo 29 entrevistas con 23 empleados públicos. El perfil que se perseguía para las personas entrevistadas era que *a)* hubiesen ocupado un puesto de carrera en una agencia ejecutiva del gobierno de Puerto Rico y *b)* hubiesen vivido al menos un cambio de gobierno trabajando en una agencia. Se buscó también identificar a personas con conocimiento directo de las prácticas de recursos humanos y de las prácticas de los grupos políticos dentro de las agencias (ej., empleados de confianza). Adicionalmente, se procuró tener balance en la afiliación política de las personas entrevistadas. Tanto las entrevistas (estrategia central) como el análisis documental (estrategia complementaria) tenían la finalidad de identificar patrones en la administración de recursos humanos (formales e informales); entender el rol de la afiliación política en la trayectoria profesional de los empleados de carrera; identificar mecanismos para la inclusión de la afiliación política en procesos de recursos humanos, incluyendo los instrumentos utilizados, y los actores involucrados, y entender la perspectiva de los empleados públicos y

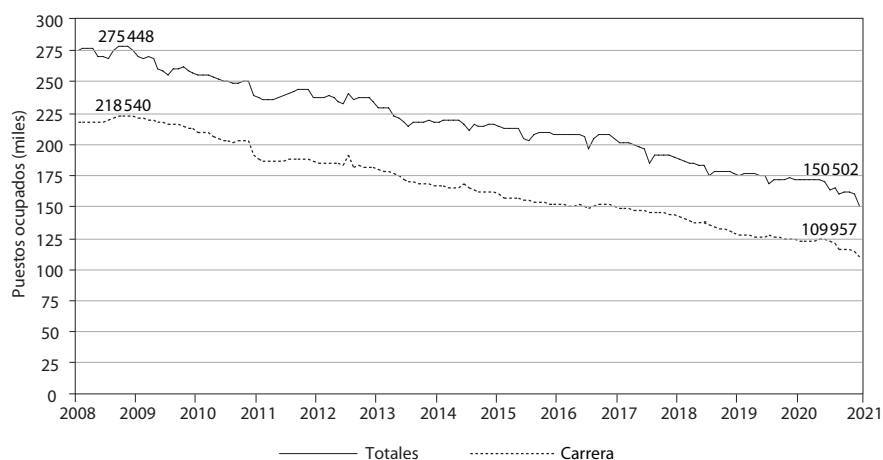
el aprendizaje que resulta de sus experiencias. Con esta aproximación, la expectativa era lograr obtener un cuadro tanto de las prácticas informales como de la experiencia de los empleados.

Las entrevistas comenzaron en diciembre de 2014 y finalizaron en agosto de 2017. Además, se realizaron entrevistas de seguimiento con seis de las personas entrevistadas durante el periodo 2014-2015, luego de las elecciones de 2016, que resultó en un cambio del partido político en el poder. Véase gráfica 1 para contar con mayor referencia acerca de la evolución en el número de puestos ocupados mediante el servicio civil en los últimos años.

La muestra (N = 23) incluyó a personas con experiencia laboral en el gobierno a nivel estatal y municipal. Los servidores entrevistados trabajaron durante su carrera en áreas gerenciales, administrativas, de servicio directo y de recursos humanos. Todos ellos ocuparon puestos de carrera durante su trayectoria laboral —doce también ejercieron en puestos de confianza, y seis trabajaron en calidad de contratistas para el gobierno—. En cuanto a su antigüedad laboral: dos habían trabajado menos de quince años, quince habían trabajado entre quince y treinta años, y seis contaban con más de treinta años de experiencia (dos estaban jubilados).

Las entrevistas en profundidad duraron un promedio de 1.5 horas y las preguntas se centraron en las experiencias de los empleados, en cómo entraron a trabajar al gobierno, sus experiencias durante periodos de alternancia política, el rol o

GRÁFICA 1. Personal empleado en el gobierno de Puerto Rico, 2008-2021



Fuente: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (2021).

CUADRO 2. Personal empleado en el gobierno de Puerto Rico por categoría, 2021

	<i>Total administración pública 2021 (AP)</i>		<i>Departamentos y agencias 2021 (DA)</i>		<i>Porcentaje DA / AP (%)</i>
Carrera	109 957	73.06%	72 519	87.93%	65.95
Confianza	6 790	4.51%	1 377	1.67%	20.27
Otros*	33 755	22.43%	8 576	10.40%	25.41
Total	150 502	100.00%	82 472	100.00%	54.80

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (2021). *Se refiere a otros puestos transitorios o irregulares.

relevancia de la afiliación política y del mérito en su día a día, y su trayectoria profesional. Adicionalmente, se les preguntó acerca de sus experiencias de discriminación política y de la intromisión de la política partidista en sus trabajos.

Todos los entrevistados trabajaron en departamentos y agencias del Estado, que cuentan con los sistemas más robustos de administración de recursos humanos, y con la fuerza laboral más profesionalizada en el gobierno de Puerto Rico (Cordero-Nieves, 2014). Para el año 2021, del total de los puestos de carrera en todo el gobierno, 65.95 por ciento pertenece a este tipo de agencias (cuadro 2). Asimismo, cabe señalar que los dos partidos políticos principales estuvieron representados en la muestra: once entrevistados estaban afiliados al PPD, nueve estaban afiliados al PNP, y tres de los entrevistados no revelaron su afiliación política.

Las entrevistas fueron transcritas y codificadas utilizando un acercamiento inductivo (Emerson *et al.*, 1995). La codificación abierta sirvió para identificar conceptos iniciales que dirigieron las rondas subsiguientes de codificación, las cuales estuvieron centradas en analizar tendencias en cuanto a la experiencia de los empleados (su reclutamiento, experiencias luego de un evento electoral y cambio de administración, experiencias de discriminación política), prácticas informales y conceptos relacionados (confianza, desconfianza, grupos políticos, listas), involucramiento de las oficinas de recursos humanos en prácticas discriminatorias, entre otras. Se utilizó la herramienta Atlas.ti para apoyar la codificación y el análisis.

Para complementar las entrevistas, confirmar patrones, y adquirir información adicional sobre los mecanismos y los instrumentos utilizados para la discriminación política en el empleo público se analizaron cincuenta casos de discriminación política que involucran a empleados públicos seleccionados al azar. Para esto, se

utilizó la base de datos de Westlaw para la selección de los casos, la cual permite el acceso a expedientes en las cortes federales y estatales donde se atienden los casos de discriminación política en Puerto Rico. Los casos proporcionan un registro de cómo se experimenta el sistema de patronazgo informal. Los documentos se subieron al programa Atlas.ti y se siguió el mismo esquema de codificación desarrollado para las entrevistas: experiencia de los empleados, prácticas informales en la administración de los recursos humanos y actores involucrados. El análisis de estos casos ayudó a confirmar tendencias, además de conseguir evidencia de prácticas mencionadas por las personas entrevistadas.

Por último, se analizó en profundidad el expediente de otros doce casos de discriminación política utilizando el sistema de Acceso Público a Registros Judiciales Electrónicos. Las transcripciones judiciales, declaraciones y las pruebas de los casos seleccionados mostraron evidencia referente al trabajo de los grupos políticos que laboran dentro de las agencias estatales, su trabajo de vigilancia política y el rol del personal de recursos humanos en apoyo a objetivos políticamente discriminatorios. En lugar de ofrecer un análisis sobre la implementación de los diferentes subsistemas del servicio civil en Puerto Rico, este artículo resalta estructuras y prácticas informales que surgieron como principales en el proceso de análisis.

RESULTADOS

El caso de Puerto Rico es uno de resurgimiento del patronazgo dentro de las estructuras formales del servicio civil. Es un sistema de patronazgo informal que está limitado por las restricciones que le impone el sistema racional-legal, pero que continúa funcionando a través de los instrumentos designados como esenciales al principio de mérito (ej., reclutamiento y selección; ascensos/descensos, traslados, procesos disciplinarios y despidos). Esta sección proporciona una descripción y análisis de la infraestructura y las herramientas del sistema informal existente, que subyacen, refuerzan y dan forma a la experiencia del patronazgo.

Experiencia mediada por ciclos políticos

La inclusión sistémica del criterio político en los procesos de reclutamiento y selección de empleados de carrera, así como las prácticas discriminatorias dirigidas a empleados de carrera que no son del partido en el poder, han resultado en un servicio de carrera de carácter permanente politizado que se divide en gran medida entre los dos principales partidos políticos, el PNP y el PPD; el partido que tenga el mayor número de militantes en el sistema de carrera, es el que tiene mayor control y mayor poder. Como explicó un testigo en una vista pública,

Lamentablemente, aquí en Puerto Rico, mientras hubo monopolio político por el Partido Popular, pues no había problemas. Cuando gana el Partido Nuevo Progresista por primera vez, pues pusieron supervisores para que supervisaran a los que sabían del Partido Popular. Gana el Partido Popular otra vez, entonces pone un supervisor para supervisar al que supervisaba del PNP al del Partido Popular. Y en ese proceso de esos supervisores se perdió esa carrera política de los que van subiendo (Senado de Puerto Rico, 2016: 117).

De hecho, de las entrevistas y casos judiciales, se desprende que la fecha de entrada al sistema de empleo público se utiliza como *proxy* informal para determinar la afiliación política de los empleados de carrera, y, esta información, a su vez, se utiliza para tomar decisiones de recursos humanos.

De los 23 entrevistados, 21 expresaron haber conseguido sus plazas por medio de “palas” —término coloquial que refiere a conexiones personales, familiares o políticas—. Todos los entrevistados describieron la manipulación extensa de los procesos de contratación para ingresar personas afines al partido; además de prácticas como la utilización de “cartas de recomendación” de personas conectadas políticamente; la simulación de concursos abiertos en la contratación de personal de carrera para la contratación de personas preelegidas (“ese puesto tiene nombre y apellido”); así como la manipulación de los puestos transitorios para evadir requisitos del servicio de carrera (véase también, Colón-González, 2012; Cordero-Nieves *et al.*, 2016). Además, todos los entrevistados expresaron que su carrera había sido en gran parte determinada por su afiliación política o por la afiliación que se les atribuyó. Es decir, sus oportunidades y condiciones laborales fluctuaron según los ciclos electorales, tendiendo a ser positiva cuando su afiliación coincide con la del partido en poder y negativa cuando no coincide.

Del análisis de casos y entrevistas se desprende que luego de un evento electoral las condiciones laborales de empleados que no son del partido vencedor pueden cambiar negativamente y, en consecuencia, pueden sufrir acoso político y hasta pérdida de empleo, variaciones de discriminación política:

En Puerto Rico, un cambio entre el Partido Popular Democrático y el Partido Nuevo Progresista [lleva a] operadores políticos fervientes del partido vencedor a despedir, descender, o reducir los salarios de los empleados afiliados al partido de oposición saliente (López-Quinones v. Puerto Rico Nat. Guard, 2008).

Entre las prácticas de discriminación política más comunes según la muestra de casos están: el hostigamiento o acoso por motivos políticos, los despidos constructivos o establecer condiciones intolerables para que las personas renuncien,

los despidos y las transferencias punitivas. Estos patrones muestran gran continuidad a las prácticas de discriminación política señaladas por la Comisión de Servicio Civil de Puerto Rico en 1993 (Comisión de Gobierno, 2006).

Como describió una empleada de carrera, “después de un cambio de administración, todo cambia, la gente cambia”. Los patrones generales identificados en las entrevistas y los casos judiciales apuntan a una experiencia colectiva marcada por los ciclos electorales. Los empleados de carrera pasan por periodos de ser favorecidos y gozar de confianza por su afiliación política —que usualmente coincide con el periodo en que fueron reclutados— a ser discriminados o tratados con desconfianza, cuando hay un cambio de partido en el poder (véase también, Pérez-Chiqués y Rubin, 2021). Debido a que las protecciones del servicio civil sí han limitado los despidos masivos, los empleados favorecidos y discriminados coexisten en ambientes donde el estatus de los empleados es dictado por su afiliación política. Los empleados presencian cómo varían las condiciones laborales de sus compañeros de trabajo de acuerdo con el partido que está en poder, lo cual afecta y cambia las dinámicas grupales entre los empleados y resulta en un aprendizaje importante para estos sobre lo que requiere el sistema para ascender. La carrera se hace con el partido, como expresó una empleada de carrera, “tienes que apostarle tu carrera a un partido, y esperar que así puedas subir profesionalmente”. Como explicó otro empleado de carrera:

Así es como funciona este mundo y es frustrante para uno, porque uno es un trabajador, uno trata de entrar sin fines políticos y al fin y al cabo termina definiéndose políticamente porque no te queda de otra. O que ellos mismos te obligan. ... Cuando le digo que te obligan y te llevan a eso, es que como tú estás tratando de ganarte el pan con tu gente, dentro de lo que viene siendo la parte profesional, sin cuestiones políticas, te das cuenta que estás en una encrucijada donde dices, bueno, si soy rojo los azules me van a matar y si soy azul, los rojos me van a matar también. Pero si soy ambiguo, tampoco ninguno de los dos me da trabajo. Entonces te ves obligado a definirte con los valores y principios políticos, a definirte para poder trabajar con el gobierno.

Los empleados en este sistema aprenden que la neutralidad es vista con desconfianza y que la parcialidad política es importante para conseguir un empleo público, mantenerlo y desarrollarse profesionalmente. Además, crean la expectativa de que serán favorecidos o discriminados de acuerdo con el partido que esté en el poder y actúan conforme a esta expectativa. Es un sistema que promueve una división de la fuerza laboral en función de su afiliación política, creando un ambiente que propicia una hipervigilancia sobre esta afiliación,

Yo creo que todo el mundo está tratando de definir cuál es la afiliación política de unos y otros. Creo que en el gobierno hay una separación de amistades en función de eso; muchas de las relaciones personales se dan en función de que somos o no de un partido, es tema de conversación, es tema de pelea es tema de celebración ... principalmente entre los empleados de carrera, es parte de la diversión hablar de política y, como los nenes en la escuela cuando dicen, cuando pelean por algún deporte o por alguna razón, la que sea. ... “yo voy a estar mejor que tú porque está este partido”. O “espera que pierdan para que tú veas lo que te vamos a hacer”, ese tipo de cosa (empleada de carrera).

Los patrones de administrar (informalmente) al personal en el servicio de carrera con base en su afiliación política abona a la construcción de la confianza y de desconfianza basados en el criterio político, en lugar de otro factor, como el profesionalismo o el mérito. Esta construcción de la confianza y la desconfianza subyace a la manera en que se establecen jerarquías informales dentro de las agencias que responden a los partidos políticos,

[...] el componente del partido político se da en todos los niveles de la organización, desde las oficinas locales, hasta la oficina central. Desde puestos que puedan estar en las primeras escalas salariales como oficinistas, conserjes o secretarías, hasta los puestos que están en las escalas altas como los especialistas o los directores de finanzas y presupuesto. Pasando por cualquier personal técnico, compras y demás. Así que cada cual en su área pues tiene un *quantum* de poder que puede ser mayor o menor, pero que es el *quantum* que me toca o el que tengo. Y dentro de esa jerarquía [...] algunos a lo mejor le hacen compras o le emiten los cheques a las personas del partido *versus* que los de otro nivel adjudican contratos, de millones de dólares, a personas del partido (empleada de carrera).

Los empleados aprenden también a discriminar con base en el criterio político, y a ver esta discriminación como funcional y necesaria para reclutar empleados de carrera que respondan a las directrices que se les impartan. Por ejemplo, si se nombra a alguien que no es del partido,

no se deben a nadie [...] a la hora de repartir los regalos de Reyes [...] les dio conjuntivitis, artritis, se nota que te están boicoteando y tú con la cara de pendejo. Tienen derechos, pero los usan para joderte [...] Así está montado ese andamiaje. Así sobrevive (empleada de carrera).

Como explicó una empleada de confianza, al referirse a estos patrones, “todo el andamiaje gubernamental está montado en eso. No te puedo decir que es mínimo. Está montando en eso.”

Las prácticas descritas en esta sección, como la utilización de las “palas” (ej., Arellano Gault y Castillo Salas, 2019; Lomnitz, 1988; Jancsics, 2009), la importancia del concepto de la “confianza” en la contratación de personal (ej., Meza y Pérez-Chiqués, 2020; Chudnovsky, 2017), el efecto de los ciclos políticos en el favoritismo y la discriminación política (ej., Iacoviello y Zuvanic, 2016), la simulación o manipulación de procesos formalmente meritocráticos (ej., Dussauge Laguna, 2011; Kearney, 1986) están ampliamente documentados en el contexto latinoamericano.

INFRAESTRUCTURA INFORMAL

La mayoría de las prácticas de discriminación, o bien de favoritismo, presuponen el conocimiento de la afiliación política de los empleados. Esta sección se centrará en analizar algunas de las estructuras informales que realizan esa labor de vigilancia y que contribuyen a la sistematización de las prácticas de dominación del patronazgo.

Las estructuras informales del patronazgo movilizan la desconfianza como una estrategia para ejercer el poder y mantener el control sobre la estructura formal de la burocracia, y contribuyen a crear un sistema incongruente para los empleados de carrera, donde de manera oficial se promulga el mérito, pero que los somete a una administración de personal que se rige informalmente por criterios político-partidistas. Estas experiencias, a su vez, promueven un aprendizaje muy específico en los empleados que refuerza una lógica politizada, contraria al principio del mérito.

Los grupos políticos

Uno de los factores que sustenta a las maquinarias políticas es la capacidad de los partidos para vigilar las actividades políticas de los votantes y recompensarlos o castigarlos, dependiendo de su comportamiento político (Stokes, 2005). Esta vigilancia se consigue a través de organizaciones políticas de empleados públicos que operan informalmente dentro de las agencias de gobierno (Cordero-Nieves, *et al.*, 2016; O’Connell v. Marrero Recio, 2013; Torres-Heredia, *et al.* v. López-Pena *et al.*, 2008; Senado de Puerto Rico, 2016). Estas organizaciones están involucradas en recaudar fondos para los partidos políticos, pero también cumplen una importante función informal en la administración de los recursos humanos en las agencias. A pesar de que estas organizaciones recaudan importantes cantidades de dinero para los partidos, se conoce poco sobre su manera de operar (Cordero-Nieves *et al.*, 2016).

De acuerdo con las personas entrevistadas, cada partido político tiene una organización, con una directiva electa por los activistas del partido en cada agencia gubernamental (véase también, Cordero-Nieves *et al.*, 2016). A cada agencia (el jefe de la agencia y a los grupos políticos) se le asigna una cuota de dinero que debe recaudar para el partido. A veces, recolectan este dinero legalmente, vendiendo boletos de rifa fuera de las instalaciones y fuera de horas laborables, pero algunas de estas actividades de recaudación de dinero son ilegales y coercitivas. Estas estructuras políticas dentro de las agencias públicas producen estructuras de autoridad muy complejas. Un entrevistado con conocimiento directo de la estructura política explicó cómo el poder dentro de las agencias no necesariamente coincidía con los puestos oficiales de los empleados:

No pienses en puestos de confianza, puede ser hasta el oficinista, puede ser hasta el conductor. Pero el conductor es el que tiene el poder porque es el que tiene los contactos, es el que conoce o el que le trabajó y le corrió la campaña a fulano, o tiene el poder adquisitivo para poder llegar, es el que aportó. Aunque esté en un puesto de chofer resulta [...] que aportó o recaudó suficientes fondos, pues esa persona crea como sus afiliaciones.

Continuó explicando el poder de las personas en estos grupos:

Porque acuérdate que son recaudadores de fondos y, algunas veces, estas personas de esta directiva, no es que son recaudadores de fondos porque son parte de la directiva, es porque recaudó fondos de hace mucho tiempo. O sea, son personas que dentro de la política son conocidas, a lo mejor es líder de barrio y, aunque usted no lo crea, un líder de barrio tiene un poder que Dios cuide [...] ¿No ves que es el líder de barrio quien moviliza a la gente a la hora de los votos?

Los miembros de estos grupos políticos obtienen su poder no de la autoridad posicional derivada de los puestos que ocupan en las agencias, sino de su posición como recaudadores de fondos y movilizadores dentro de los partidos. Entre las actividades que realizan estos grupos, está la de vigilancia política.

Las listas

Estas organizaciones participan en la elaboración de listas de empleados que detallan su afiliación política y que se utilizan como una herramienta para decidir a quién favorecer, a quién exigir servicios políticos y contribuciones, y para identificar y discriminar en contra de personas afiliadas al partido de la oposición (Cordero-Nieves *et al.*, 2016; Colón-González, 2012; Cordero-Nieves, 2012a, 2012b).

En cada agencia hay un grupo de personas que son de la base del partido, verdad, que se ocupan de identificar y acercarse a las personas que van a estar aportando, de mantener una cohesión de equipo, de invitar a actividades políticas [...] difundir los mensajes del partido [...] Son los que organizan a las personas, los que recaudan dinero, los que amenazan a los que no pagan, es como una mafia [...] Es oficial en el sentido de que cada partido tiene su organización, y dentro de su organización, estas personas pertenecen a esos comités. No es oficial en el sentido de que no está sancionado por el empleador [...] se sale de los límites oficiales [...] (empleada de carrera).

Un empleado de carrera que participa de estos grupos explicó:

El presidente (del grupo político de la agencia) nombra a una persona en la agencia para mantener la lista, para identificar quién es quién, popular o penepé,² en toda la agencia. [¿Para qué se usa la lista?] Para pedirles dinero, para pedirles que vendan boletos [...] [¿Y si dicen que no?] Después no pueden venir a pedir ayuda. [¿Qué tipo de ayuda?] Ayuda como para conseguir trabajo a un familiar, acomodar [en un puesto] a alguien que ellos conocen, ese tipo de cosas.

Existen listas oficiales de personas que cualifican por mérito para ocupar ciertos puestos, así como estas listas no oficiales de personas que cualifican debido a su lealtad política. Estas listas, mencionadas en nueve casos judiciales³ y en múltiples entrevistas, funcionan como listas formales basadas en méritos, determinando contrataciones, promociones y despidos. Estas listas a veces se envían desde los partidos y otras veces son elaboradas por los grupos en las agencias. Como evidencian los casos y las entrevistas, estos grupos trabajan de la mano con el personal de confianza y con las oficinas de recursos humanos.

Como explicó una persona entrevistada, cuando asumió por primera vez un puesto de confianza, empleados del grupo político le dieron dos listas de empleados de carrera. Le dijeron: “estas son las personas que trabajarán contigo y te apoyarán,

² “Popular” se refiere a los miembros del Partido Popular Democrático, y “penepé” a los pertenecientes al Partido Nuevo Progresista.

³ *Alvarez-Estrada v. Alemany-Noriega*, Not Reported in F.Supp.2d (2011); *Díaz-García v. Surillo-Ruiz*, 113 F.Supp.3d 494 (D.P.R. 2015); *O’Connell vs. Marrero Recio*, CASE 3:10-CV-01971-MEL, Document 89-2, Filed 05/03/12; *Pagan-Cuebas, et al. v. Vera-Monroig, et al.*, 91 F. Supp. 2d 464 (D.P.R. 2000); *Peguero-Moronta v. Santiago*, 464 F.3d 29 (First Cir., 2006); *Franco-Figueroa v. State Ins. Fund*, No. CIV 11-1025 JAF, 2013 WL 4434252, at *4 (D.P.R. 2013); *Ocasio-Hernandez v. Fortuno-Burset*, 639 F. Supp.2d 217 (2009); *Torres-Heredia et al. v. Lopez-Pena et al.*, No. CIV 02-1466 (2008), 708 F.Supp. 2d 148 (D.P.R. 2008); *Santiago-González et al. v. Banco de Desarrollo Económico de Puerto Rico et al.*, CIV No. 01-1865 (JAF) (2001).

y estas son las personas que no lo harán”. Aunque al principio no estuvo de acuerdo con esa distinción, y quería trabajar con todos, “sin importar colores,” con el tiempo considera que estas listas son herramientas útiles para administrar al personal, y ha adaptado criterios similares en los procesos de contrataciones para el personal de carrera:

Mi mejor empleado es uno que es “de confianza” y “confiable”. Por “de confianza” quiero decir que militan en mi partido [...] que se puede hablar de todo con ellos, que me son incondicionales, que puedo contar con ellos para ejecutar la política pública del partido [...] Por “confiable” me refiero a que lleguen a trabajar a tiempo, que no causen problemas con otros empleados [...] Prefiero dejar el puesto desocupado que contratar a una persona que, aunque confiable, no es de confianza.

Esto fue un patrón común entre personas que entraron inicialmente al empleo público en puestos de confianza. Aunque en un principio no les importaba “quién era quién”, ahora consideran que las cualificaciones políticas, que el “ser de confianza” es indispensable para las contrataciones de *personal de carrera*.

Hay variaciones en el tipo de listas de afiliación política y en el uso que se les da a las listas. Además de ser utilizadas como una herramienta en la selección de empleados, son utilizadas como herramienta administrativa (saber con quién contar en el grupo de trabajo o con quién tener cuidado), para la toma de decisiones (por ej., a quién proteger de recortes al personal [O’Connell vs. Marrero Recio, 2012]), y, para hacerle daño a personas específicas, usualmente, por “revanchismo”. Como explicó una persona entrevistada, “es una manera de humillar, de cobrarse cosas.”

Un tipo de lista mencionada por los entrevistados y en algunos casos judiciales, son las “listas negras”, o listas de empleados que son identificados porque son de otro partido político o porque han caído en desgracia con el grupo. Estas listas se usan explícitamente para tomar decisiones adversas o para hacer daño (despidos, descensos, acoso).

Por ejemplo, en un caso de discriminación política, un testigo declaró en su deposición que “hubo una reunión el 19 de diciembre de 1999 en el Comité Central del Partido Popular Democrático (PPD) en la que se dieron instrucciones de que identificáramos a los empleados del Partido Nuevo Progresista (PNP) para sustituirlos con miembros y activistas del PPD” (Torres-Heredia v. López-Pena, 2008). El coacusado que ordenó la lista, a la que se refirió como “la lista negra”, era el presidente del grupo de empleados del PPD en la corporación pública y *también* era el director de Recursos Humanos de la corporación pública. En otro

ejemplo, las instrucciones para preparar “listas negras” venían de funcionarios de alto nivel en las agencias:

Los directores de las oficinas locales por instrucción del [imputado] Wilfredo Alemañy [el Secretario de la Familia] [...] comenzaron a hacer listas de todos los empleados que fueron identificados con el PPD y tenían que ser despedidos [...] Alemañy se reunió con varios empleados del PNP [...] para discutir los despidos [...] Alemañy acosó a los empleados que habían sido notificados de su despido burlándose de ellos y les preguntó “oye, ¿no te despedí ya?” Alrededor de enero o febrero de 2009, Alemañy solicitó a un empleado del Departamento de la Familia [...] que preparara una lista de todo el personal que no era miembro del PNP. Cuando ella se negó, la lista fue preparada por Wanda Pabón. Alemañy preparó una carta a Recursos Humanos informando qué puestos quería eliminar (Álvarez-Estrada v. Alemany-Noriega, 2011; traducido por autores).

Como ilustran estos ejemplos, los grupos políticos de empleados públicos y las listas que elaboran o socializan son componentes importantes del sistema informal de administración de recursos humanos en el gobierno de Puerto Rico, que contribuyen a politizar a los empleados públicos y a que los partidos puedan ejercer mayor control sobre los empleados y las burocracias.

CONCLUSIÓN

Uno de los principales objetivos del servicio civil es fortalecer un aparato burocrático profesional, neutral e independiente de la esfera política mediante la estabilidad burocrática ante los cambios de gobierno. El análisis del deterioro de los servicios civiles no consiste únicamente en analizar las grandes reformas administrativas o modificaciones legales, sino que también implica la observación de fenómenos “micro” que suceden en las interacciones entre los miembros pertenecientes al sistema y de las prácticas y estructuras informales que dan forma a la experiencia del patronazgo. Esta aproximación metodológica nos ayuda a entender cómo se han institucionalizado prácticas que son “invisibles” a la luz de las reglas formales. Así, un sistema de mérito puede verse sometido por el poder de los partidos políticos, debilitando, con ello, todas las funciones del Estado.

Este estudio de caso demostró que el patronazgo puede llegar a apoderarse de las estructuras formales, menoscabando todo el andamiaje que sustenta un sistema formal de gestión de recursos humanos mediante la manipulación y la simulación, aun en contextos apoyados por instituciones sólidas, como son las del gobierno federal estadounidense. El servicio civil en Puerto Rico es el ejemplo de una combinación de un sistema basado en el mérito profesional y otro basado en

una dominación tradicional ejercida mediante prácticas neopatrimoniales. A pesar de contar con una sólida legislación que respalda al servicio civil, penalizando la discriminación por distintos motivos, en el sistema formal se presentan permanentemente casos de discriminación por razones políticas tras los continuos cambios en el gobierno.

Estos dos sistemas —el servicio civil y el patronazgo—, que pareciesen incompatibles por representar valores contrarios, han logrado adaptarse por la dominación política ejercida por los partidos sobre los empleados de carrera. La realidad de la administración pública en Puerto Rico muestra que los dos principales partidos políticos, cada vez que llega su oportunidad de gobernar, intentan, mediante prácticas informales institucionalizadas, construir capital político y financiero echando mano de las estructuras e instituciones formales del Estado.

El estudio de caso demuestra que en los sistemas de gestión de recursos humanos híbridos donde las prácticas de dominación informales son preponderantes, se termina por cooptar a las personas obligándolas a tomar una postura parcial en vez de conducirse neutralmente como la legislación del servicio civil exige. Asimismo, estas estructuras informales han consolidado prácticas donde los partidos políticos han logrado construir estructuras paralelas para generar ingresos financieros que servirán para seguir alimentando la maquinaria clientelar y electoral, haciendo que sea mucho más complejo y difícil terminar con estas prácticas ilegales e inconstitucionales.

Por otra parte, este estudio de caso reafirma que los remedios legales y las penalidades respaldadas por cortes estatales y federales no son suficientes para mantener un sistema de mérito o para disminuir las prácticas del patronazgo. El estudio de caso resalta algunas de las estructuras y de los mecanismos informales que influyen en que empleados de carrera sean administrados políticamente, y señala algunas de las lecciones que los empleados aprenden de su experiencia: aprenden que la neutralidad política no es un atributo deseable, aprenden a confiar en las personas que son del mismo partido y a desconfiar de las personas del partido de la oposición, aprenden a discriminar e internalizan la expectativa de que serán discriminados o favorecidos con base en su afiliación política. ¿Cuál será la mejor manera de frenar las actividades de estos grupos que activamente refuerzan estas prácticas, que movilizan la desconfianza? ¿Cómo se atiende la desconfianza? ¿Cómo se desaprende lo asimilado?

En este caso se presentó una discusión respecto al análisis y descubrimientos de entrevistas y revisión documental, tomando como referencias las reglas formales e informales del servicio civil en Puerto Rico. El análisis da luz a las interacciones

que doblegan la voluntad y espíritu laboral de los empleados de carrera ante los designados políticos y otros actores políticos en las agencias. Esta dominación ejercida por la esfera de lo político permite que un sistema de servicio civil sirva como fachada a un sistema neopatrimonial de gestión de recursos humanos. Como expresó una empleada de carrera, en el gobierno de Puerto Rico: “no existe el mérito, no existe”. 🗣️

REFERENCIAS

- Arellano Gault, D., A. Medina y R. Rodríguez (2018), “Servicio civil: Estabilidad y espíritu de cuerpo contra la corrupción”, en D. Arellano (ed.), *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, Ciudad de México, CIDE, pp. 177-205.
- Arellano Gault, D. y M. Castillo Salas (eds.) (2019), *La resbaladilla de la corrupción: Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales de la corrupción colusiva en el sector público*, Ciudad de México, CIDE.
- Bearfield, D.A. (2009), “What Is Patronage? A Critical Reexamination”, *Public Administration Review*, 69(1), pp. 64-76.
- Box, R. (2015), *Public Service Values*, Nueva York, M.E. Sharpe.
- Caballero-Fuentes, A. (2012), “Discrimen político en el sistema de recursos humanos del servicio público de Puerto Rico”, presentado en la XXIX Conferencia y Exposición SHRM, Fajardo, Puerto Rico, disponible en: <http://shrmpr.shrm.org> [fecha de consulta: 26 de septiembre de 2012].
- Charron, N., C. Dahlström, M. Fazekas y V. Lapuente (2017), “Careers, Connections, and Corruption Risks: Investing the Impact of Bureaucratic Meritocracy on Public Procurement Processes”, *Journal of Politics*, 79(1), pp. 89-104.
- Chudnovsky, M. (2017), “La tensión entre mérito y confianza en la alta dirección pública de América Latina”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 69, pp. 5-40.
- Chudnovsky, M. y M. Cafarelli (2018), “Los cambios en las estructuras organizacionales del Estado y su vínculo con la composición del empleo público: Argentina, 2003-2016”, *Foro Internacional*, 58(2), pp. 275-312.
- Colón-González, J.L. (2012), “El discrimen político en el empleo público mediante la manipulación de los sistemas de mérito: El caso de Puerto Rico”, presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD “Sobre la reforma del Estado y de la administración pública”, Cartagena, 30 de octubre-2 de noviembre.
- Comisión de Derechos Civiles (1993), *Informe sobre discrimen político en el empleo público en Puerto Rico*, disponible en: <https://cdc.pr.gov/InstitutoDeEducacion/RecursosEducativos/Pages/default.aspx> [fecha de consulta: 22 de septiembre de 2021].

- Comisión de Gobierno (2006), *Informe Positivo P. de la C.* 1359.
- Cooper, C.A. (2020), "Politicization of the Bureaucracy across and within Administrative Traditions", *International Journal of Public Administration*, 44(7), pp. 1-14.
- Cordero-Nieves, Y., A. Caballero-Fuentes, W. Vazquez-Irizarry y E.V. Segarra-Almística (2016), *El discrimen político en el empleo público*, San Juan, CEMGAP.
- Cordero-Nieves, Y. (2012a), "El discrimen político en el empleo público", en J.J. Colón-Morera e I. Alegría-Ortega (eds.), *Puerto Rico y los derechos humanos: Una intersección plural*, San Juan, Ediciones Callejón.
- Cordero-Nieves, Y. (2012b), "El estudio del discrimen político en el empleo público: Desafíos iniciales", presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD "Sobre la reforma del Estado y de la administración pública", Cartagena, 30 de octubre-2 de noviembre.
- Cordero-Nieves, Y. (2014), "Consideraciones sobre los posibles efectos de la descentralización en la administración del servicio público: El caso de las regiones autónomas en Puerto Rico", *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 24, pp. 5-33.
- Dahlström, C., V. Lapuente y J. Teorell (2012), "Public Administration around the World", en S. Holmberg y B. Rothstein (eds.), *Good Government: The Relevance of Political Science*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 13-39.
- Durazo, J. (2010), "Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico: The Case of Oaxaca", *Journal of Politics in Latin America*, 2(2), pp. 85-112.
- Dussauge Laguna, M.I. (2011), "The Challenges of Implementing Merit-Based Personnel Policies in Latin America: Mexico's Civil Service Reform Experience", *Journal of Comparative Policy Analysis*, 13(1), pp. 51-73.
- Eisenstadt, S. (1973), *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*, Londres, Sage Publications.
- Emerson, R., R. Fretz y L Shaw (1995), *Writing Ethnographic Fieldnotes*, Chicago, University of Chicago Press.
- Erdmann, G. (2002), "Neo-Patrimonial Rule: Transition to Democracy has not Succeeded", *D+C Development and Cooperation*, 29(1), pp. 9-11.
- Erdmann, G. y U. Engel (2007), "Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept", *Commonwealth & Comparative Politics*, 45(1), pp. 95-119.
- Fuenzalida, J. y N. Riccucci (2019), "The Effects of Politicization on Performance: The Mediating Role of HRM Practices", *Review of Public Personnel Administration*, 39(4), pp. 544-569.
- Geddes, B. (1994), *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.

- Goodsell, C. (1965), *Administration of a Revolution: Executive Reform In Puerto Rico Under Governor Tugwell, 1941-1946*, Massachusetts, Harvard University Press.
- Grindle, M.S. (2012), *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*, Cambridge, Harvard University Press.
- Hamilton, D.K. (2010), "Patronage in Illinois: The Political Subjugation of Public Administration", *Review of Public Personnel Administration*, 30(2), pp. 137-165.
- Heidenheimer, A.J., M. Johnston y V.T. LeVine (1989), "The Persistence of Patronage Systems: An Introduction", en A.J. Heidenheimer, M. Johnston y V.T. LeVine (eds.), *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, Transaction Publishers, pp. 305-306.
- Iacoviello, M. y L. Zuvanic (2006), "Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los estados latinoamericanos", *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 6(7), pp. 45-92.
- Iacoviello, M., M. Llano y C. Ramos (2017), "Alta dirección pública latinoamericana: Marchas y contramarchas", *Revista de Gestión Pública*, 6(2), pp. 173-214.
- Ingraham, P.W. (1995), *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (2021), *Estadísticas de puestos ocupados en el gobierno*, enero, disponible en: https://estadisticas.pr/en/inventario-de-estadisticas/puestos_ocupados_en_gobierno [fecha de consulta: 12 de marzo de 2021].
- Ippolito-O'Donnell, G. (2006), "Political Clientelism and the Quality of Democracy", presentado en el XX World Congress of the International Political Science Association-IPSA, Fukuoka, julio, pp. 9-13.
- Jancsics, D. (2019), "Corruption as Resource Transfer: An Interdisciplinary Synthesis", *Public Administration Review*, 79(4), pp. 523-537.
- Johnston, M. (1979), "Patrons and Clients, Jobs and Machines: A Case Study of the Uses of Patronage", *American Political Science Review*, 73(2), pp. 385-398.
- Kearney, R.C. (1986), "Spoils in the Caribbean: The Struggle for Merit-Based Civil Service in the Dominican Republic", *Public Administration Review*, 46(2), pp. 144-151.
- Klingner, D.E. (1996), "Public Personnel Management and Democratization: A View from Three Central American Republics", *Public Administration Review*, 56(1), pp. 390-399.
- Ley de Personal del Servicio Público de Puerto Rico (L.P.R.A.), disponible en: <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/5-1975.pdf> [fecha de consulta: 25 de febrero de 2021].
- Light, P. (2006), "The Tides of Reform Revisited: Patterns in Making Government Work, 1945-2002", *Public Administration Review*, 66(1), pp. 6-19.
- Llorens, J.J., D. Klingner y J. Nalbandian (2017), *Public Personnel Management: Context and Strategies*, Nueva York, Routledge.

- Lomnitz, L.A. (1988), “Informal Exchange Networks in Formal Systems: A Theoretical Model”, *American Anthropologist*, 91(1), pp. 42-55.
- Martínez Puón, R. (2006), “Alcances y resultados del servicio profesional de carrera en México: Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación”, *Gestión y Política Pública*, XV(2), pp. 457-486.
- Meyer-Sahling, J.H., K.S. Mikkelsen y C. Schuster (2018), “Civil Service Management and Corruption: What We Know and What We Don’t”, *Public Administration*, 96(2), pp. 276-285.
- Meyer-Sahling, J.H. y K.S. Mikkelsen (2016), “Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries”, *Public Administration*, 94(4), pp. 1105-1123.
- Meza, O. y E. Pérez-Chiqués (2020), “Corruption Consolidation in Local Governments: A Grounded Analytical Framework”, *Public Administration*, DOI: <https://doi.org/10.1111/padm.12698>.
- Monsiváis A. y A. del Río (2013), “El neopatrimonialismo a debate: Coordinadas conceptuales y apuntes analíticos”, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 20(58), pp. 37-66.
- Nieto, F. y M.C. Pardo (2019), “La implementación del servicio profesional de carrera, 2003-2012”, en G. Cejudo, M.C. Pardo y M. Dussauge (eds.), *Variaciones de implementación: Ocho casos de política pública*, Ciudad de México, CIDE.
- Nigro, L.G., F.A. Nigro y E.J. Kellough (2007), “Public Employees — Rights and Responsibilities”, en L.G. Nigro, F.A. Nigro y E.J. Kellough (eds.), *The New Public Personnel Administration*, 6a. ed., Boston, Wadsworth, pp. 233-247.
- O’Dwyer, C. (2006), *Runaway State-building: Patronage Politics and Democratic Development*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Oficina del Gobernador (1959), *Informe del Comité del Gobernador para el Estudio de los Derechos Civiles en Puerto Rico*, San Juan, Editorial del Colegio de Abogados.
- Oliveros, V. (2013), “A Working Machine: Patronage Jobs and Political Services in Argentina”, tesis doctoral, Columbia University.
- Oliveros, V. (2016), “Making it personal: Clientelism, Favors, and the Personalization of Public Administration in Argentina”, *Comparative Politics*, 48(3), pp. 373-391.
- Oliveros, V. y C. Schuster (2018), “Merit, Tenure, and Bureaucratic Behavior: Evidence from a Conjoint Experiment in the Dominican Republic”, *Comparative Political Studies*, 51(6), pp. 759-792.
- Oszlak, O. (1986), “Public Policy and Political Regimes in Latin America”, *International Social Science Journal*, 38(2), pp. 219-236.
- Ozturk, M.B. (2005), “Corruption, Job Patronage, and the Political Economy of Human Capital Investment”, tesis doctoral, University of Chicago, Department of Political Science.

- Pacheco-Muñiz, E. y H. Vera-Rodríguez (2009), “La administración de recursos humanos en el gobierno de Puerto Rico: Centralización, descentralización, control y caos”, presentado en el XIV Congreso Internacional del CLAD “Sobre la reforma del Estado y de la administración pública”, Salvador de Bahía, 27-30 de octubre.
- Pardo, M.C. (2005), “El servicio profesional de carrera en México: De la tradición al cambio”, *Foro Internacional*, 45(4), pp. 599-634.
- Peters, B.G. y J. Pierre (2004), “Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes, Consequences”, en B.G. Peters y J. Pierre (eds.), *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, Nueva York, Routledge, pp. 13-25.
- Pérez-Chiqués, E. y E. Rubin (2021), “Debasement of Merit: The Method and Experience of Political Discrimination by Public Employees in the Commonwealth of Puerto Rico”, *Review of Public Personnel Administration*, DOI: <https://doi.org/10.1177/0734371X211014948>.
- Puentes, G. (2017), “Fricciones entre las ramas del poder público a propósito de la función pública en Colombia”, *Estudios Socio-Jurídicos*, 19(1), pp. 79-123.
- Ramió, C. (2008), “La profesionalización de las agencias reguladoras en América Latina: Los casos de Perú y de República Dominicana”, en F. Longo y C. Ramió (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB, pp. 263-312.
- Remmer, K.L. (1989), “Neopatrimonialism: The Politics of Military Rule in Chile, 1973-1987”, *Comparative Politics*, 21(2), pp. 149-170.
- Repucci, S. (2012), “Civil Service Reform: A Review”, documento de trabajo 2012/90, Helsinki, UNU-WIDER.
- Roth, G. (1968), “Personal Rulership, Patrimonialism, and Empire-Building in the New States”, *World Politics*, 20(2), pp. 194-206.
- Ruiz-Acevedo, Á. (1996), “La glorificación y crucifixión del sistema de mérito en Puerto Rico”, *Revista de Administración Pública*, 29(1), pp. 13-28.
- Santana, L. (1994), *Fulgor y decadencia de la administración pública en Puerto Rico*, San Juan, La Torre del Viejo.
- Scott, J.C. (1969), “Corruption, Machine Politics, and Political Change”, *The American Political Science Review*, 63(4), pp. 1142-1158.
- Schuster, C. (2016), “What Causes Patronage Reform? It Depends on the Type of Civil Service Reform”, *Public Administration*, 94(4), pp. 1094-1104.
- Schuster, C. (2017), “Legal Reform Need Not Come First: Merit-based Civil Service Management in Law and Practice”, *Public Administration*, 95(3), pp. 571-588.
- Senado de Puerto Rico (2016), Transcripción Vista Pública, Comisión Especial para el Estudio de las Normas y Procedimientos Relacionados con la Compra y Uso de Petró-

- leo por la Autoridad de Energía Eléctrica. Celebrada el martes, 2 de febrero de 2016, Presidida por el Hon. Aníbal J. Torres Torres, p. 117.
- Stokes, S.C. (2005), "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina", *American Political Science Review*, 99(3), pp. 315-325.
- Van Riper, P.P. (1958), *History of the United States Civil Service*, Nueva York, Row, Peterson and Company.
- Weber, Max (2002), *Economía y Sociedad*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, W. (1981), "The Study of Administration", en F.C. Mosher (ed.), *Basic Literature of American Public Administration 1787-1950*, Nueva York, Holmes & Meier, pp. 66-81.

Elizabeth Pérez-Chiqués es doctora en Administración y Políticas Públicas, profesora-investigadora adscrita a la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Sus principales líneas de investigación están centradas en la corrupción gubernamental, en la gestión de los recursos humanos en el sector público y en la implementación de políticas públicas.

Edgar O. Bustos es doctor en Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Sus principales líneas de investigación están centradas en la gestión de los recursos humanos en el sector público.

Los marcos de los noticieros televisivos y la segunda pantalla en Twitter y Facebook

Escándalo Pacogate en Chile

*The Frames of Television News and the Second Screen on Twitter and Facebook:
Pacogate Scandal in Chile*

Francisco Javier Tagle Montt, Juan José Guerrero Cortés y María Paz Vial Cerda*

Resumen: A partir del caso de corrupción Pacogate, que afectó a la policía chilena durante 2017, esta investigación estudia los marcos de los principales noticieros de la televisión chilena y los comentarios en segunda pantalla que se sucedieron en Facebook y Twitter. A través de los encuadres propuestos por Entman (2012), sobre cómo los medios encuadran la corrupción, se postula, como parte del mismo fenómeno mediático, que mientras los noticiarios promovieron con sus marcos una definición y explicación del caso, las opiniones de las redes sociales no sólo fueron polarizadas, sino que también dieron una dimensión moralizante y crítica de lo ocurrido.

Palabras clave: escándalo, encuadres, televisión, redes sociales, Pacogate, second screen.

Abstract: Based on the Pacogate corruption case, which affected the Chilean police during 2017, this research explores, using an exploratory methodology and a mixed methodology, the frameworks of the main Chilean television news and the comments that followed on Facebook and Twitter. Through the frames proposed by Entman (2012) on how the media frame corruption, it is postulated, as part of the same media phenomenon, that while the news programs promoted with their frameworks a definition and explanation of the case, the opinions of social networks not only were polarized, but they also gave a moralizing and critical dimension to what happened.

Keywords: scandal, framing, television, social networks, Pacogate, second screen.

*Francisco Javier Tagle Montt es académico de la Facultad de Comunicación de la Universidad de los Andes, Chile, Monseñor Álvaro del Portillo 12.455, Las Condes, Santiago de Chile, 7620001. Tel: +56 2618 1000. Correo-e: ftagle@uandes.cl. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1480-1020>. Juan José Guerrero Cortés es académico de la Facultad de Comunicación de la Universidad de los Andes, Chile, Monseñor Álvaro del Portillo 12.455, Las Condes, Santiago de Chile, 7620001. Tel: +56 2618 1000. Correo-e: JJGUERRERO@uandes.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7286-3660>. María Paz Vial Cerda, Universidad de los Andes, San Carlos de Apoquindo 2200, Las Condes, Santiago de Chile, 7620001. Correo-e: mpvial1@miuandes.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2362-5308>.

Artículo recibido el 22 de mayo de 2020 y aceptado para su publicación el 12 de marzo de 2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypv.v30i3.973>

INTRODUCCIÓN

En los últimos años en Chile ocurrieron importantes escándalos de corrupción que provocaron un fuerte impacto en la opinión pública. Entre ellos, los casos Penta (2014) y Soquimich (2015), relacionados con el financiamiento ilegal de la política; Caval (2015) que involucró al hijo de la presidenta Bachelet en tráfico de influencias; Milicogate (2015) que implicó a funcionarios del Ejército en la desviación de recursos fiscales, y los de colusión de grandes empresas en áreas como la del papel (2016) y de los supermercados (2017). De acuerdo con Latinobarómetro (2016), por primera vez desde 2003, año en que se comenzó a medir este ítem, la corrupción está entre los problemas que más preocupan a los chilenos, siendo superado solo por la delincuencia. Según Transparency International (2017), el 80 por ciento de los chilenos cree que la corrupción ha aumentado mucho y que las autoridades no han hecho un buen trabajo para combatirla.

Dentro de estos escándalos, uno muy significativo fue el ocurrido en Carabineros de Chile, una de las instituciones con mayor confianza ciudadana desde el retorno de la democracia (Latinobarómetro, 2017). El denominado caso Pacogate (2017), como lo llama la prensa en atribución a que a la policía de este país se le apoda de manera coloquial como “pacos”, no sólo sumó más de cuatro millones de dólares de desfalco al fisco, sino que involucró a altos mandos de la institución. De acuerdo con Latinobarómetro (2017), si se contabilizan los niveles de confianza de los chilenos en Carabineros de Chile desde 1995 hasta 2017, es este último año el de menor confianza y mayor desconfianza de toda la serie.

Esta investigación aborda el caso Pacogate desde la perspectiva del escándalo mediático. Así, si el escándalo es la puesta social del acto corrupto, los medios de comunicación con sus determinadas lógicas mediales desempeñan un papel fundamental al exponerlo a la sociedad (Rose-Ackerman y Palifka, 2016; Thompson, 2001).

Ante este panorama, el estudio de los encuadres o *frames* mediáticos de la corrupción cobra suma relevancia, considerando tanto sus implicaciones en la opinión pública (Entman, 2012; Zamora y Marín Albaladejo, 2010; Park, 2012) como en la rendición de cuentas del poder en los sistemas democráticos (Christians *et al.*, 2009; Coronel, 2010; McQuail, 2013; Waisbord, 2000, 2012; Tagle, 2017a).

Sin embargo, en la actualidad no se puede desconocer la cada vez más relevante importancia e influencia de las redes sociales en el debate público (Keane, 2011). Respecto a ellas, la literatura señala que aportan a la discusión una dimensión polarizante (Cacciatore *et al.*, 2016) y crítica (Ceron, 2015).

En la actualidad, al estudiar los escándalos mediáticos, parece resultar propicio no sólo abocarse en los medios de comunicación tradicionales, como los

noticieros de televisión, sino que para una mayor comprensión del fenómeno, sumar a las redes sociales, y en este caso, a través de la segunda pantalla que abre nuevas y novedosas formas de participación política (Courtois y D’heer, 2012). Las redes sociales no necesariamente se sobreponen a los medios tradicionales, sino que tienden a complementarse con ellos, especialmente con la televisión y sus noticieros (Weeks *et al.*, 2017; Youyou *et al.*, 2015; Nölleke *et al.*, 2017; Trilling, 2015; Aguilar *et al.*, 2015; Vargo *et al.*, 2015). Se debe destacar que el uso de las plataformas sociales en Chile es elevado, contando Facebook con más de diez millones de usuarios y Twitter sobrepasando los dos millones y medio (Hootsuite, 2020).

Desde la politología, esta investigación se inserta en la rendición de cuentas que puede exigir la sociedad a través de actores sociales como los medios de comunicación a las instituciones de poder en las democracias (Peruzzotti, 2019; Przeworski, 2006; Peruzzotti y Smulovitz, 2002, 2006; O’Donnel, 2004).

Entre los hallazgos de esta investigación se postula como parte del mismo fenómeno mediático que mientras los noticiarios promovieron con sus marcos una definición y explicación del caso, las opiniones de las redes sociales no sólo fueron polarizadas, sino que también dieron una dimensión moralizante y crítica de lo ocurrido. Así, este estudio es una contribución a la comprensión de cómo los medios de comunicación tradicionales y las redes sociales aportan al debate de la opinión pública y a la rendición de cuentas que les exige la ciudadanía a las instituciones en las democracias.

LA RENDICIÓN DE CUENTAS MEDIÁTICAS Y SUS ENCUADRES A LA CORRUPCIÓN

Si bien ha recibido nuevas formulaciones, la función normativa de los medios como vigilantes del poder es propuesta en la actualidad como una de las principales herramientas de las democracias para que los ciudadanos participen de manera informada en ellas (Christians *et al.*, 2009; Hampton, 2010). Así, McQuail (2013: 98) ha definido como un “nido de cuervo” en el mástil de un barco esta función mediática, haciendo analogía de que los medios son un puesto de observación que alerta de los peligros y riesgos que existen en el horizonte para los ciudadanos.

Desde enfoques politológicos, esta función se ha teorizado como rendición de cuentas social o *accountability* social, haciendo referencia a que la rendición de cuentas en una democracia puede ser llevada más allá de las instituciones del Estado, estableciéndola también como una relación horizontal con el poder, que proviene desde actores sociales y, en este caso, respecto al actuar vigilante de los

medios (Fox, 2015; O'Donnell, 1996, 2004). Así, los medios de comunicación con sus denuncias y coberturas de los casos de corrupción ponen estas problemáticas en la agenda de la opinión pública, la que ahora informada puede castigar con su voto a las autoridades que no han realizado su labor de manera adecuada (rendición de cuentas vertical) y presionar a otras instituciones del Estado a que fiscalicen a los actores u organismos corruptos (rendición de cuentas horizontal) (Peruzzotti y Smulovitz, 2002, 2006; Peruzzotti, 2019).

En definitiva, si la racionalidad y la acción de la política llevan a la construcción de instituciones funcionales a las ideas, los valores y las aspiraciones de la sociedad (Auat, 2003), desde la función normativa de la vigilancia mediática se podría argumentar que los medios se preocuparían de asegurar que esas instituciones cumplan la misión para la que fueron creadas. Como explica Keane (2011: 5-6), en las actuales democracias, el afán de monitoreo del poder ha aumentado dado que los ciudadanos “aprovechan dispositivos de control como los medios de comunicación, haciendo que los representados vigilen a sus representantes, mediante críticas y demandas”. Así, una de las más clásicas y esperables funciones de los medios tradicionales en la sociedad, que es la vigilancia del poder (Curran, 2002; McQuail, 2013; Waisbord, 2000, 2012; Tagle, 2017a), se ha complementado con el uso de los ciudadanos de Internet, en especial de las redes sociales, lo que les permite ser a ellos protagonistas del escrutinio público al poder (Feenstra y Casero-Ripollés, 2014).

Sin embargo, se debe considerar que las democracias y el buen funcionamiento de su gobernabilidad no son ajenos a las percepciones de la corrupción que tiene la ciudadanía de sus autoridades e instituciones. De acuerdo con Rose-Ackerman y Palifka (2016), el acto corrupto en sí mismo y la justicia van por una vía y la percepción ciudadana de la corrupción por otra, y no necesariamente coinciden. Esta diferencia se explica debido a que, generalmente, la opinión pública accede a una información mediatizada de la corrupción (Thompson, 2001).

De esta manera, cobra relevancia la función de encuadrado de los medios de comunicación (McCombs, 2006; McCombs y Shaw, 1972; McCombs *et al.*, 2014; Cacciatore *et al.*, 2016; Iyengar y Simon, 1993; Scheufele y Tewksbury, 2007; Scheufele e Iyengar, 2012). De modo general, y utilizando la clásica definición de Entman (1993), el encuadrado trata acerca de que los medios de comunicación no sólo ponen temas en la agenda de la opinión pública, sino que también brindan un contexto a partir de la selección de algunos aspectos de la realidad, de manera que se promueva tanto una definición del problema determinado como una interpretación. Así, y como explica Castells (2009: 218), el

enmarcado mediático funciona dejando vacíos en la información que la audiencia rellena con sus esquemas preconcebidos, “estos son procesos interpretativos de la mente humana basados en ideas y sentimientos conectados, almacenados en la memoria”.

Esta visión de la realidad de los medios, como explican Sádaba *et al.* (2012), hace aceptar que la objetividad periodística al momento de informar nunca estará exenta de determinados enfoques. En esta línea, existen marcos temáticos y episódicos, donde los primeros son los que promueven una explicación estructural del problema, mientras que los segundos lo reducen exclusivamente al suceso (Iyengar, 1991). Es preciso señalar que estudios de los últimos años han reforzado esta tesis, estableciendo que especialmente la televisión encuadra la mayor parte de sus noticias de manera episódica, en asuntos tales como la violencia (Eastal *et al.*, 2015; Larsen, 2018; Falkheimer y Olsson, 2015; Holody y Daniel, 2017), la salud (Gearhart y Dinkel, 2016; Myrick *et al.*, 2014), entre otros.

En lo que se refiere a los escándalos de corrupción, la literatura revisada no brinda estudios de casos sobre encuadres temáticos y episódicos; sin embargo, Park (2012) señala que:

La cobertura de los medios tiende a emplear el enfoque episódico, ignorando el contexto más amplio en el que escándalo de corrupción ha ocurrido. Este sesgo lleva a la ilusión de que los problemas de corrupción desaparecerán cuando los autores sean condenados. Y oscureciendo las conexiones entre un escándalo de corrupción individual y su contexto de ocurrencia, las noticias episódicas trivializan el discurso público sobre las razones fundamentales del escándalo (Park, 2012: 20).

Más allá de los marcos temáticos o episódicos, el estudio de los encuadres mediáticos específicos de la corrupción cobra suma relevancia (Entman, 2012; Tagle, 2021; Tagle y Claro, 2018; Echeverría *et al.*, 2021; Zamora y Marín Albaladejo, 2010; Park, 2012), considerando tanto sus implicaciones para el debate en la opinión pública como para la rendición de cuentas del poder en democracia (Christians *et al.*, 2009). Así, y dado que los encuadres tendrían el poder para estructurar el pensamiento de la opinión pública, es que los medios “suelen proporcionar una cierta interpretación de la corrupción que influye en la forma en que se discute y evalúa en el debate público” (Park, 2012: 3).

De esta manera, al estudiar los encuadres mediáticos de casos de corrupción, cobra relevancia la figura del escándalo político, en cuanto a que es la manifestación social del acto de corrupción (Thompson, 2001). Así, cuando los medios prestan atención a algún hecho ilícito, estos aplican unos marcos que presentan la

corrupción como algo que desafía las normas existentes y necesita una solución (Entman, 2012) o como una suerte de drama en la que se incluyen villanos y se termina con una moraleja (Zamora y Albaladejo, 2010). Como señalan Clemente y Gabbioneta (2017: 287), los medios con sus encuadres de la corrupción “influyen en la percepción de una transgresión, su magnitud y consecuencias”.

A partir de los clásicos encuadres genéricos presentes en las noticias propuestos por Semetko y Valkenburg (2000): *a)* atribución de responsabilidad, *b)* conflicto, *c)* económico, *d)* interés humano y *e)* moralidad, y como instrumento que se aplicará en esta investigación, Entman (2012) establece que existen cuatro tipos de marcos específicos que mayoritariamente los medios utilizan al momento de encuadrar los escándalos:

1. Definición del problema: El acto corrupto es definido como un problema que impide la correcta operacionalidad del gobierno o de la sociedad.
2. Análisis de las causas: Se atribuye este comportamiento corrupto a un individuo o institución en particular.
3. Juicio moral: El corrupto y el acto corrupto reciben una condenatoria moral pública.
4. Aplicación de un remedio: Se busca una solución que involucre un castigo.

Estos encuadres, por lo general, no se utilizan al mismo tiempo en la cobertura mediática, sino de manera paulatina, respondiendo a un proceso temporal, en el que primero los medios definen el escándalo, luego analizan sus causas, después lo enjuician, para dar finalmente soluciones para que no vuelva a ocurrir lo sucedido.

LAS OPINIONES DE LAS REDES SOCIALES SOBRE LA CORRUPCIÓN

Las redes sociales permiten una nueva forma de participación, en la que los ciudadanos pueden consumir, distribuir y comentar noticias e información política (Gil de Zúñiga *et al.*, 2014), lo que a su vez estimula que surjan nuevos líderes de opinión política vinculados al mundo online (García-Perdomo, 2017; Weeks *et al.*, 2017).

Si bien una minoría de los usuarios de las redes sociales son los que participan emitiendo sus opiniones, ya sea de manera explícita o compartiendo información, se presume que el resto —que es la gran mayoría— solo leen y observan, pero no contribuyen (Weeks *et al.*, 2017). No obstante, es esta minoría opinante la que tiene un rol protagónico en los comportamientos mediáticos en las redes sociales, al generar debates y animar a otros a expresar sus pareceres.

Sin embargo, la relación entre las redes sociales y la democracia no necesariamente se caracteriza por ser benigna. Al contrario, quienes opinan en las redes sociales crean una imagen que les resulta coherente con la que tienden a polarizar los marcos que reciben desde los medios tradicionales (Cacciatore *et al.*, 2016), y en vez de fomentar el diálogo en muchas ocasiones son espacios para expandir los miedos (Youyou *et al.*, 2015).

Una de las principales características de las redes sociales, como Facebook o Twitter, es que permiten la comunicación de manera horizontal y entre pares, lo que ayuda a enriquecer el debate democrático de las sociedades (Keane, 2011; Meraz, 2009; Ceron, 2015). Por ejemplo, como señalan García *et al.* (2017), el clima de opinión en redes sociales como Twitter contribuye a la creación de una agenda complementaria a la de los medios tradicionales. En este sentido, aunque las redes sociales se nutren de las noticias de la prensa, la radio y la televisión, la rapidez y abundancia de información provoca que se genere su propia lista de asuntos de interés. Esto conlleva a plantear, como explican Grundberg y Lindgren (2015), que las redes sociales influyen con sus propios marcos al debate democrático.

Por otra parte, la naturaleza no mediada de las redes sociales permite a los ciudadanos acceder de manera directa a la información, sin necesariamente el control centralizado de las élites sobre el discurso, dando cabida a posturas críticas y antisistema (Hermida, 2010; Bailard, 2012). No obstante, no actúan en una esfera pública distinta a la de los medios tradicionales, al contrario, existe una lógica híbrida de la comunicación política (Chadwick, 2013), donde las redes sociales se alimentan de las noticias de los medios tradicionales, y estos seleccionan e incorporan algunos mensajes de los ciudadanos en el mundo online para su propia agenda.

Es importante señalar que Facebook y Twitter tienen naturalezas distintas; mientras la primera está orientada a las amistades, la segunda tiene un carácter de discusión política (García *et al.*, 2017). Sin embargo, las características de Facebook no lo hacen ajeno al debate político, sino que se produce de manera distinta. Por una parte, esta red social promueve una mayor confianza al momento de opinar, dado que se trata de un intercambio entre conocidos (Jacobson, 2013), y por otra, los estudios indican que los medios la utilizan para difundir sus noticias y redirigir a los usuarios al sitio nativo (Jung y Villi, 2018).

En lo que se refiere a los escándalos de corrupción, Jha y Sarangi (2017) señalan que las redes sociales no sólo ayudan a exponer los ilícitos a una mayor audiencia, sino que dan cercanía al problema, transformándolo en una realidad que puede afectar al ciudadano común.

De acuerdo con Ceron (2015), en el tratamiento de los escándalos de corrupción, los medios de comunicación tradicionales no sólo informan de manera crítica, sino que dan cobertura a cómo el sistema democrático afronta la crisis y sale de ella (actuar de la justicia, nueva legislación, etc.) promoviendo una suerte de “círculo virtuoso”. En cambio, en las redes sociales el resarcimiento de las instituciones o de los culpables parece más oculto, y priman la desconfianza y los altos estándares de exigencia. La contracara de este fenómeno, de acuerdo con McHale (2017), es que las redes sociales pueden promover un ambiente pernicioso para el sistema político, al caer en generalidades e incluso fantasías —*fake news*— sobre las reales dimensiones de la corrupción.

Por otra parte, las redes sociales también pueden cumplir la función de hacer rendir cuentas al poder, al promover el descontento y hacer que las instituciones encargadas de impartir justicia actúen (Perruzotti y Smulovitz, 2006). En este sentido, como señalan Prabowo *et al.* (2018), las redes sociales pueden crear un entorno social hostil para los corruptos, haciendo de la corrupción una elección más irracional. En esta línea, como señala un estudio de Elbahnasawy (2014), los países con un mayor uso de las redes sociales tienden a tener una menor percepción de la corrupción.

COMPLEMENTARIEDAD DE LOS NOTICIEROS Y LAS REDES SOCIALES:

SEGUNDA PANTALLA

Los usuarios de las redes sociales utilizan los contextos y sugerencias de la cobertura de los medios tradicionales como una pauta para procesar la información (Kepplin-ger *et al.*, 2012; Gibbs *et al.*, 2009). Esto ha abierto nuevas formas de consumo de los medios tradicionales. Como señalan Courtois y D’heer (2012), en los últimos años hay una tendencia de los usuarios de Facebook o Twitter a mirar televisión con un teléfono inteligente o *tablet* desde donde simultáneamente opinan del contenido televisivo, lo que ha sido denominado como segunda pantalla o *second screen*.

Es este sentido, no se trata de un fenómeno menor o aislado, al contrario, de acuerdo con un estudio de Rosenstiel *et al.* (2015), de 4 700 usuarios de Twitter en Estados Unidos, más de 50 por ciento comentaba el contenido ofrecido por las noticias de la televisión. La razón de este fenómeno, según Neate *et al.* (2017), es que la televisión ofrece una gran interacción social, da un punto de conversación común y reúne a las familias en torno a ella, lo que ha sido aprovechado por las redes sociales para integrarse a ella comentando sus contenidos.

No obstante, esta interacción no se trata de una relación exclusivamente unidireccional, donde las redes comentan el contenido televisivo, sino también los

mismos comentarios son recogidos por los espacios televisivos y los suman algunas veces a su contenido (Trilling, 2015).

Respecto a los noticieros, los usuarios de una segunda pantalla a partir del contenido televisivo que se está transmitiendo buscan de manera simultánea reflexionar, discutir y confirmar opiniones con otros. De acuerdo con Chadwick *et al.* (2017), se pueden dividir en dos tipos a quienes utilizan la segunda pantalla para la participación política. Por una parte, están los que intentan influir en los propios periodistas que producen la noticia y, por otro, los que desean compartir información y opinión para influir en sus propios seguidores y usuarios en general.

Es así como el uso de la segunda pantalla tendría un aspecto positivo para el debate en democracia, dado que serviría como una suerte de mediador crítico y simultáneo entre las noticias de los medios tradicionales y los ciudadanos, lo que ofrece una nueva forma de interacción en la opinión pública (Gil de Zúñiga *et al.*, 2015). Cabe destacar que las principales investigaciones en el ámbito político del uso de la segunda pantalla han sido sobre su utilización en los debates políticos televisados (Gorkovenko y Taylor, 2016; Jensen, 2016).

Existe una tendencia en los países con una menor confianza en las instituciones (Transparency International, 2019) a un mayor uso de la segunda pantalla. Un estudio de Gil de Zúñiga y Liu (2017) concluye que en las naciones con un periodismo más precario o con un mayor nivel de corrupción tiende a existir una mayor utilización de la *second screen*, lo que promueve una suerte de periodismo ciudadano instantáneo, en respuesta a las instituciones que no generan confianza. Por ejemplo, en países como Turquía, China, Filipinas y Brasil, el uso de la segunda pantalla es mayor que en Estados Unidos o Alemania.

METODOLOGÍA

El escándalo Pacogate estalló el 6 de marzo de 2017 cuando los medios de comunicación informaron sobre un millonario fraude al interior de Carabineros de Chile. En una serie de operaciones ilícitas que comenzaron en 2010, y se extendieron hasta finales de 2015, funcionarios de la institución acumularon un patrimonio de más de 15 millones de dólares. Por este ilícito se han imputado 115 carabineros, de los que 33 pertenecen al alto mando y uno de ellos es un general.

A partir del ciclo de encuadres mediáticos propuestos por Entman (2012) respecto a los escándalos de corrupción, y teniendo como caso de estudio los noticieros de televisión y las opiniones vertidas en Facebook y Twitter respecto al caso Pacogate en Chile, esta investigación se fundamenta en las siguientes hipótesis:

Hipótesis 1: Los noticiarios de televisión y las redes sociales Facebook y Twitter promovieron diferentes marcos de corrupción, permitiendo una complementariedad entre la cobertura de los noticiarios y las opiniones de las plataformas digitales.

Hipótesis 2: Existen diferencias entre las redes sociales Facebook y Twitter, en uso de la segunda pantalla, respecto a las opiniones del escándalo de corrupción.

El periodo seleccionado es desde el 6 de marzo de 2017, fecha en la que estalló el escándalo, hasta los siguientes 14 días consecutivos. De acuerdo con Entman (2012), al menos una semana es un periodo oportuno para analizar las implicaciones de un escándalo mediático.

Para el análisis de la televisión, se seleccionaron los noticiarios centrales de las 21:00 horas, con mayor sintonía, los que para el periodo de estudio fueron *Ahora Noticias* y *Teletrece* de las estaciones privadas Mega y Canal 13 respectivamente (Kantar, 2017).

A partir de los encuadres descritos por Entman (2012), sobre cómo encuadran los medios de comunicación los escándalos de corrupción, se enmarcó y midió en minutos cada noticia. Se prefirió utilizar los cuatro encuadres de Entman (2012) por sobre otras propuestas teóricas de marcos específicos para la corrupción debido a que son solo cuatro marcos de definición amplia —por ejemplo, Zamora y Albaladejo (2010) proponen diez encuadres—, lo que permite una fácil sistematización de aplicabilidad a un caso de estudio.

Dado que la unidad de análisis de esta investigación es la noticia, se contabilizaron todas las notas aparecidas en ambos noticieros que hubieran hecho mención al caso Pacogate. La muestra fue enmarcada por dos codificadores, a quienes previamente se les dieron a conocer los marcos de Entman (2012) y los alcances del encuadrado, poniendo también en común, de acuerdo con Tankard (2001), que tras el análisis de todos los elementos que constituían las noticias, desde los titulares hasta sus imágenes, la idea central que se promovía debía ser considerada como el marco predominante.

Por otra parte, se realizaron sumatorias de los espacios dedicados a cada marco en ambos noticiarios, con el propósito de establecer comparaciones respecto a los cuadros que primaron en cada medio.

En lo que se refiere a las opiniones vertidas en Facebook y Twitter, se utilizó una plataforma comprehensiva de captura en tiempo real de la información en correlación aproximada al horario de los noticiarios centrales (21:00 horas), la cual fue brindada por la empresa chilena de análisis online Brandemetric. De esta

manera, se recogieron todos los comentarios de ambas redes sociales que tuvieran la palabra clave “Pacogate”. Una vez recogidas todas las opiniones, estas se clasificaron según los encuadres de la corrupción utilizados en los medios.

Dado que esta investigación se enfocó en cómo encuadran las redes sociales de manera general en cuanto al fenómeno de su complementariedad con los noticieros de televisión, no se hace distinción entre los diferentes usuarios que las utilizan, ya sea por edad o por género, o si se trata de políticos, periodistas o ciudadanos comunes.

De los 14 días analizados, el total de la muestra televisiva correspondió a 24 unidades informativas entre los dos medios televisivos. Así, se identificaron 11 noticias en *Ahora Noticias*, correspondientes a 34 minutos en total, y 13 en *Teletrece*, las cuales equivalieron a 59 minutos.

Por su parte, en las redes sociales se recogieron 5 882 menciones referidas al caso. De estas menciones, 56 por ciento se realizó en Twitter y 44 por ciento en Facebook, todas geolocalizadas en territorio chileno.

Respecto a la fiabilidad de los resultados, las noticias y los comentarios de las redes sociales fueron codificados por dos jueces independientes, bajo el diseño de reproducibilidad de los datos, que incluyó un retest de la muestra de 10 por ciento (Krippendorff, 1990). De esta manera, el coeficiente de confiabilidad fue de 0.9.

RESULTADOS

Mientras en los noticieros los marcos predominantes fueron *definición del problema* y *análisis de las causas*, en las redes sociales la clasificación principal de los comentarios correspondió al encuadre *moralidad*.

CUADRO 1. Porcentajes de la cantidad total de minutos dedicados al caso Pacogate en los noticieros *Ahora Noticias* y *Teletrece* del 6 al 19 de marzo de 2017 según los encuadres de corrupción de Entman (2012)

	<i>Teletrece (%)</i>	<i>Ahora Noticias (%)</i>
Definición del problema	23	52
Análisis de las causas	77	48
Juicio moral	0	0
Aplicación de un remedio	0	0
Total	100	100

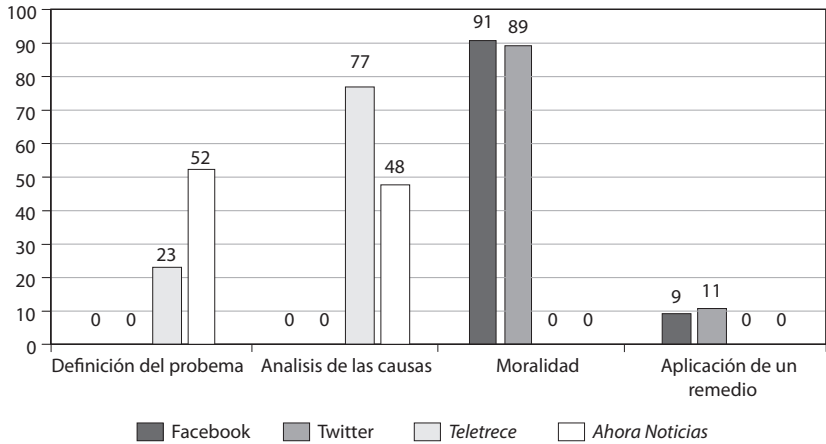
Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 2. Porcentajes de la cantidad total de comentarios dedicados al caso Pacogate en las redes sociales Facebook y Twitter del 6 al 19 de marzo de 2017 clasificadas temáticamente, según los encuadres de corrupción de Entman (2012)

	Facebook (%)	Twitter (%)
Definición del problema	0	0
Análisis de las causas	0	0
Juicio moral	91	89
Aplicación de un remedio	9	11
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICA 1. Porcentajes de los marcos de los noticiarios y la clasificación de los comentarios de las redes sociales respecto al caso Pacogate



Fuente: Elaboración propia.

Esto lleva a plantear que no existe una superposición de los encuadres de Entman (2012) entre los dos noticiarios de televisión y Facebook y Twitter. Al contrario, se muestra, usando un mismo criterio de análisis, que los programas televisivos promueven determinados marcos, mientras que las redes otros.

En la gráfica 1 se presenta una combinación de todos los resultados, en donde se aprecia una predominante tendencia en los dos noticiarios a encuadrar en

los mismos marcos. Una situación similar ocurre con las dos redes sociales y las clasificaciones preponderantes de los comentarios.

LOS MARCOS DE LOS NOTICIEROS: DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y ANÁLISIS DE LAS CAUSAS

Si bien ambos noticieros encuadraron en los mismos marcos, existe diferencia respecto a que las noticias de *Teletrece* utilizaron mayormente el marco de *análisis de las causas*, mientras que *Ahora Noticias* enmarcó principalmente en *definición del problema*. Investigaciones recientes han establecido que los noticieros chilenos estereotipan la pobreza (Etchegaray y Matus, 2015) y los rasgos étnicos (Amigo *et al.*, 2016), siendo *Teletrece* uno de los noticieros menos sensacionalistas, mientras que *Ahora Noticias*, uno de los más (Celis Fernández, 2017). Esto último podría explicar por qué *Ahora Noticias* tuvo un mayor afán en centrarse en el escándalo en cuanto tal, mientras que *Teletrece* intentó explicar y analizar el poqué se produjo.

Como señala Entman (2012), los medios de comunicación encuadran primeramente definiendo el acto de corrupción como un problema que impide el buen funcionamiento de la sociedad. En el caso Pacogate, los dos noticieros promovieron la anormalidad de lo que estaba sucediendo con la policía (*Ahora Noticias*, 2017a, 2017b, 2017c; *Teletrece*, 2017a, 2017b, 2017c).

Si bien como se ha mencionado, el escándalo de corrupción es la sociabilización del acto corrupto (Thompson, 2001), no se debe dejar de considerar que este también permite el cumplimiento de una de las funciones más esperables de los medios de comunicación en democracia: la función de vigilancia, informando a la ciudadanía sobre el actuar de quienes ostentan el poder, como señalan autores como Waisbord (2000; 2012), Peruzzotti y Smulovitz (2006) y Tagle (2017a). Si bien Pacogate, a diferencia de otros casos de corrupción, no nació a partir de una investigación periodística de los medios analizados, la propia cobertura de lo ocurrido y el afán de denuncia se pueden considerar como parte del papel de la vigilancia mediática (Tagle, 2017a).

Los noticieros no sólo informaron de lo que estaba ocurriendo, sino que intentaron *analizar las causas* de lo sucedido al interior de Carabineros, pero no de manera estructural ni moral, sino en cuanto a las falencias del sistema y la astucia de los corruptos.

Es que se siguen conociendo detalles lo que ya sería una investigación sumaria. Según el abogado de uno de los oficiales desvinculados, la operación de estos funcionarios era la siguiente: uno de ellos prestaba su cuenta corriente para recibir depósitos que tendrían que ver con glosas asociadas a bonos y viáticos, de ese dinero, el titular de la cuenta se quedaría

con 10 por ciento de lo defraudado, el resto era repartido en efectivo entre los oficiales desvinculados de la institución.

Una de las falencias aprovechadas es que nadie fiscalizaba el reintegro de esos dineros. Según el teniente coronel Mauricio Saldaña Vidal, uno de los oficiales expulsados, él habría recibido, desde 2013, la suma de \$300 millones, en depósitos fragmentados que podían alcanzar fácilmente hasta los \$50 millones. Es así como la malversación de fondos fiscales llegaría hasta ahora a los \$8 mil millones, según el mismo general director de Carabineros. (Teletrece, 9 de marzo de 2017).

Sin embargo, este análisis de las causas no se redujo al caso en sí mismo, sino que se amplió al actuar del Poder Judicial, como una institución ineficiente en su labor de impartir justicia. Por ejemplo, *Ahora Noticias* dio cobertura al control de detención de los sospechosos y cómo los tribunales los dejaron en libertad sin medidas cautelares:

Cuatro de la mañana y los 17 carabineros investigados por el millonario fraude al interior de la institución salieron del Centro de Justicia sin ninguna medida cautelar en su contra. No tienen arresto domiciliario, ni siquiera arraigo nacional (*Ahora Noticias*, 13 de marzo de 2017).

Resulta interesante esta segunda dimensión del encuadramiento de *análisis de las causas*, esto teniendo presente que el Poder Judicial es una de las instituciones del Estado chileno con menor confianza ciudadana (Latinobarómetro, 2017). Como señalan autores como O'Donnell (1996; 2004) y Peruzzotti y Smulovitz (2006), en América Latina actores sociales, como los medios de comunicación, han tenido un papel importante para asegurar que las instituciones del Estado cumplan de manera más eficiente su función.

Sin embargo, y como señalan Zamora y Albaladejo (2010), la mediatización del acto corrupto lleva generalmente consigo un drama, donde existen inescrupulosos villanos. Los noticiarios también promovieron una definición del acto corrupto a partir de la personificación y de la vida de lujo que estaban llevando los culpables antes de ser sorprendidos. Por ejemplo, Teletrece a partir de una investigación propia, denunció el estilo de vida que llevaban algunos de los carabineros involucrados en el millonario desfallo.

Septiembre de 2013 y la pareja del teniente coronel, Héctor Nail Bravo, agradece a través de Facebook al “salvador” Robinson Carvajal Leiva por la gestión que hizo para concretar un paseo en moto al Embalse el Yeso. Viaje que no era más que una reunión de amigos que hoy cobra relevancia, porque ahí están al menos tres de los supuestos implicados en esta red [...]

En las fotos no aparecen sus bienes, pero Teletrece indagó en las propiedades que posee y se pudo consignar que tiene dos viviendas que suman cerca de \$300 millones como avalúo, además de dos vehículos (Teletrece, 12 de marzo de 2017).

Un aspecto que se debe destacar dentro del análisis, y siguiendo las clasificaciones de encuadre de Iyengar (1991) sobre marcos temáticos y episódicos, es que ninguna de las noticias analizadas en ambos noticiarios encuadró de manera temática el escándalo. No se encontraron conexiones con otros casos de corrupción o que se promoviera una problematización de lo ocurrido como un fenómeno estructural de la sociedad chilena.

LOS COMENTARIOS EN LAS REDES SOCIALES: MORALIDAD Y APLICACIÓN DE UN REMEDIO

Resulta interesante comprobar que mientras en los noticiarios el escándalo Paco-gate se redujo casi exclusivamente al hecho en sí mismo y a sus causas, fueron las opiniones en las redes sociales las que conectaron el caso con dimensiones que iban más allá de lo propiamente sucedido. Mientras que en los noticiarios el encuadre de *juicio moral* no se presentó, en las redes sociales fue el marco preponderante.

De acuerdo con un estudio de Valenzuela *et al.* (2018) sobre la utilización de redes sociales en Chile, tanto Twitter como Facebook tienen efectos positivos para la participación política. Sin embargo, las opiniones vertidas en Facebook tienen mayores vínculos emocionales, lo que puede promover una mayor reflexión por parte del receptor. Esto podría explicar en esta investigación que, si bien los resultados de los encuadres en ambas redes sociales son bastante similares, hay una tendencia en Facebook a categorizar más en el marco de *juicio moral*, dado que apela mayormente a las emociones.

Por otra parte, Twitter ha demostrado ser un importante medio de comunicación ciudadano en los desastres naturales que frecuentemente ocurren en Chile (Morales *et al.*, 2018; Tagle, 2017b) y de protesta política (Valenzuela *et al.*, 2018). Lo anterior lleva a plantear, para esta investigación, que la mayor tendencia de Twitter a enmarcar en *aplicación de un remedio* se debe a su utilización como un medio de información y de debate político.

De manera general, se pudo establecer que el juicio que hacen las redes sociales abarca distintos ámbitos, que van desde opiniones con miedo y rabia, pero no por ello, menos moralizantes, hasta propósitos de no generalizar, comparaciones con otros escándalos y establecer a la corrupción como un problema sistémico de la sociedad.

Como señalan Youyou *et al.* (2015), Facebook y Twitter se han convertido en ventanas a través de las cuales las personas expresan y exponen no solo sus opiniones, sino también sus temores. Las opiniones en las redes sociales fueron en alusión a exagerar la situación de crisis y a dramatizar lo que estaba ocurriendo como un problema que abarca a todo el país: “Ahora sí que nos quedamos con cero institución confiable” (Twitter, 07 de marzo de 2017), “Ya no existen instituciones libres de corrupción” (Twitter, 08 de marzo de 2017), “Chile no es un país corrupto, decían” (Twitter, 08 de marzo de 2017), “Ya no se puede confiar absolutamente en nada” (Twitter, 07 de marzo de 2017), “Y yo que orgulloso decía a los extranjeros que los carabineros de Chile eran una institución admirable, sin corrupción y honorable... al final son todas iguales, no se puede confiar en nadie” (Facebook, 10 de marzo de 2017).

Kepplinger *et al.* (2012) señalan que hay una tendencia a la radicalización en los comentarios de las redes sociales, por lo que un escándalo de corrupción del poder político sería un buen motivo para fomentarla. Así, el *juicio moral* de las opiniones tanto en Facebook como en Twitter vino acompañado de expresiones de enojo y rabia ante el escándalo, las cuales incluyeron también garabatos y términos vulgares: “CaraDineros de Chile” (Twitter, 11 de marzo de 2017), “Me va a dar rabia cuando vea a un carabinero subiendo sin pagar a la micro” (Facebook, 09 de marzo de 2017), “Pacos culiaos le roban al Estado!!!, milicos culiaos parásitos del Estado!!!, Chupasangres!!!” (Twitter, 11 de marzo de 2017), “Pacos punga, políticos corruptos, autoridades incompetentes, justicia no hace su pega” (Twitter, 12 de marzo de 2017), “Pacos corruptos de la CTM!!!” (Twitter, 10 de marzo de 2017), “Estos hijos de puta hacen lo que quieren” (Facebook, 12 de marzo de 2017).

Como se señaló en los apartados anteriores, Carabineros de Chile es una de las instituciones mejor valoradas por los chilenos desde el retorno de la democracia (Latinobárometro, 2019), lo que se demostró en que hubo opiniones en las redes sociales que intentaron personificar el caso solamente en los funcionarios corruptos diferenciándolos del resto de la institución: “Es una institución tan grande y bien ponderada por la ciudadanía, no debe culparse por unos pocos malos elementos” (Twitter, 11 de marzo de 2017), “Lamentable que unos pocos enloden a toda la Institución” (Twitter, 10 de marzo de 2017). Al contrario, se intentó personificar la corrupción sólo en la oficialidad y en los altos mandos: “Los verdaderos #CarabinerosdeChile son los que están en la calle día a día cumpliendo el juramento que hicieron” (Twitter, 12 de marzo de 2017). “Los errores los comenten personas...no instituciones y los oficiales que la cagaron se tienen que ir pero no son todos los carabineros” (Facebook, 12 de marzo de 2017). “En una institución

tan grande y bien ponderada por la ciudadanía que no debe culparse por unos pocos malos elementos en los altos mandos” (Facebook, 11 de marzo de 2017).

Otro ámbito del marco *moralidad* fue el de conectarlo con otras problemáticas de la sociedad chilena que carecen de recursos: “Una pena que se gasten la plata de los chilenos en darse gustos mientras nuestros compatriotas luchan por ganarse el pan” (Twitter, 07 de marzo de 2017), “Y después salen diciendo por la prensa que no hay plata para educación, vivienda y salud...” (Twitter, 07 de marzo de 2017), “Pensaba que con 8 mil millones cuántos estudiantes podrían estudiar gratis...” (Twitter, 11 de marzo de 2017), “Cuántos aviones para combatir incendios se podrían comprar con 15 mil millones?” (Facebook, 12 de marzo de 2017), “No hay plata para salud, vivienda, educación, claro ya sabemos quiénes se la llevan para su casa” (Twitter, 07 de marzo de 2017).

Por otra parte, al utilizar la definición del encuadre de *juicio moral* como una categoría de clasificación en las redes sociales, este estuvo presente en cuanto a desconfiar de la justicia, haciendo alusión a que los castigos a los carabineros implicados, por tratarse de una institución de poder, fueron menos severos: “Que el castigo no sea dar de baja... Se nota que hay chilenos que están por encima de la ley...” (Twitter, 08 de marzo de 2017), “Los 9 oficiales atentaron contra la institución...no debieran recibir penas más endurecidas de acuerdo con su propia ley...” (Twitter, 11 de marzo de 2017), “El #pacogate tiene que investigarse y los responsables ir a la cárcel” (Twitter, 07 de marzo de 2017), “Claro, como son oficiales de carabineros no reciben el castigo que merecen, sino que a retiro...” (Facebook, 10 de marzo de 2017), “Queda claro que en Chile los castigos no son iguales para todos” (Twitter, 12 de marzo de 2017).

Sin embargo, y a diferencia de los noticiarios y tomando la clasificación de Iyengar (1991), este *juicio moral* de las redes sociales fue más allá de un enojo o una lamentación, sino que también fue una comparación con los otros casos de corrupción ocurridos en el último tiempo, dándole a la corrupción una connotación sistemática de la sociedad chilena: “Estamos llenos de #Gate: #Pacogate, #MilicoGate, #EmpresarioGate, #PolíticoGate, #Pescagate”, etc.” (Twitter, 09 de marzo de 2017), “La institucionalidad neoliberal funciona a través de la corrupción, empresarios, políticos, curas, militares y ahora carabineros” (Twitter, 11 de marzo de 2017), “#Pacogate, #Milicogate, #Leyreservadacobre, #Leydepesca, #AFP, #Isapres, son todos narcoooooooooo!!!!” (Twitter, 12 de marzo de 2017).

De manera bastante menos considerable que *juicio moral*, en las redes sociales también estuvo presente la clasificación *aplicación de un remedio*, aunque no fue en cuanto a una solución concreta para que no hubiera nuevos casos, sino una

crítica a la severidad del castigo: “Llamado a retiro, después seguramente serán culpables, condenados a 60 años de libertad vigilada y gozarán de su jubilación” (Facebook, 10 de marzo de 2017), “Media cosa que los llamen a retiro se van con pensión y con la plata que se robaron” (Twitter, 11 de marzo de 2017), “Cada uno se irá con pensión vitalicia de 3 palitos. Orden y patria es su lema” (Twitter, 12 de marzo de 2017).

CONCLUSIONES

En el caso Pacogate, que remeció a la opinión pública chilena, por tratarse de la policía, una de las instituciones de mayor credibilidad de ese país, fue posible establecer una suerte de complementariedad entre los marcos que promovieron los noticiarios de televisión y los comentarios de las redes sociales Facebook y Twitter bajo uso de la segunda pantalla.

Los marcos de la corrupción de los medios de comunicación no son inocuos, sino que comunican el acto corrupto a partir de determinados enfoques e interpretaciones (Zamora y Albaladejo, 2010). En esta investigación no sólo se comprobaron los marcos propuestos por Entman (2012) en los noticiarios de televisión chilenos, sino que al llevar estos encuadres al ámbito de las redes sociales fue posible advertir una nueva dimensión de discusión. Así se pudo establecer que las redes sociales, a la vez de polarizar el discurso que reciben de los medios tradicionales, no promoviendo necesariamente el diálogo (McHale, 2017), y ser un lugar para expresar miedos (Youyou *et al.*, 2015), lo que implica los cuestionamientos a su relación con la democracia, también forman parte del propio proceso de mediatización del escándalo de corrupción (Jha y Sarangi, 2017; Ceron, 2015), tendiendo a su complementariedad (Chadwick *et al.*, 2017).

Mientras los noticiarios de televisión promovieron una definición del escándalo Pacogate tanto identificando a los culpables como vigilando el actuar de la Justicia (Curran, 2002; McQuail, 2013; Waisbord, 2000, 2012; Tagle, 2017a), las opiniones de las redes sociales fueron un lugar para brindar un juicio moral y ofrecer una perspectiva más amplia de la corrupción, conectándola con otros casos y estableciéndola como una problemática estructural de la sociedad chilena. Así fue como se pudo establecer, siguiendo la clasificación de Iyengar (1991), que mientras los noticiarios de televisión emarcaron de manera más episódica la corrupción, las redes sociales tendieron a su tematización, abriendo nuevas formas de debate.

En términos de Castells (2009), y en el caso de la corrupción, podemos comprobar que las redes sociales rellenaron de manera crítica el espacio dejado por

los marcos que promueven los noticieros de televisión. Así, no sólo se demostró que las redes sociales utilizan los medios de comunicación tradicionales como una pauta para procesar información noticiosa (Kepplinger *et al.*, 2012; Gibs *et al.*, 2009), sino que desde la simultaneidad que ofrece la segunda pantalla aportaron nuevas dimensiones para la comprensión del escándalo de corrupción (Jha y Sarangi, 2017). A diferencia de los medios tradicionales, donde el mensaje está subordinado a los límites que le da su propio entorno, en las redes sociales su falta de control centralizado y su propia naturaleza no mediada (Hermida, 2010; Bailard, 2012) pueden permitir un mayor cuestionamiento del escándalo de corrupción y hacer conexiones con otros actos ilícitos que en los medios tradicionales no siempre se pueden presentar.

A pesar de que el estudio esperaba encontrar diferencias entre Facebook y Twitter y su forma de mediar la corrupción (García *et al.*, 2017), solo fue posible vislumbrar una leve tendencia en Facebook al juicio moral, tal vez por su carácter de mayor confianza y emocionalidad, dado que se trata de un lugar de “conocidos” (Valenzuela *et al.*, 2018; Jacobson, 2013). Asimismo, al adentrarnos en las diferencias entre los noticieros se pudo advertir que el considerado más sensacionalista (Celis Fernández, 2017) tuvo una preferencia por reducir el escándalo a los hechos, mientras que el menos sensacionalista promovió una mayor explicación de lo ocurrido.

Desde una perspectiva de la politología, el aporte de esta investigación radica en la mejor comprensión del papel de las redes sociales como posibles actores para la rendición de cuentas social en las democracias. Por otra parte, desde la comunicación, este estudio da pistas de cómo se comportan los usuarios de las redes sociales y cómo interactúan con medios “tradicionales” como los noticieros de televisión.

De esta manera, y desde el ámbito de la segunda pantalla, se propone para investigaciones futuras abordar nuevos enfoques que se adentren en las diferencias entre Facebook y Twitter al mediar la corrupción y la correspondencia entre noticieros y las distintas redes sociales respecto al sensacionalismo. También se abre una discusión si el uso de la segunda pantalla y su simultaneidad permiten de la misma forma o no la complementariedad entre los noticieros y las redes sociales respecto a los escándalos de corrupción.

Entre los límites de esta investigación y propuestas para futuras, está la necesidad de nuevos estudios, probablemente de percepciones de la opinión pública, sobre cómo los medios y su cobertura de la corrupción impactan en ella y posteriores acciones de hacer rendir cuentas al poder.

El estudio de cómo en las sociedades actuales se mediatizan los actos de corrupción política cobra suma relevancia para el funcionamiento de la democracia (Keane, 2011). Así, en la actualidad, para una mejor comprensión del fenómeno del escándalo, parece no bastar con reducir las investigaciones a lo que comunican los medios tradicionales, sino que para tener un panorama completo es indispensable sumar a las redes sociales. 📺

REFERENCIAS

- Aguilar, M.G., F.J.P. Rojano y P.F. Batlle (2015), “Comportamiento de la audiencia de televisión en las redes sociales: Una aproximación al perfil y programas más comentados”, *Revista Latina de Comunicación Social*, 70(5), pp. 539-551, doi: 10.4185/RLCS-2015-1058.
- Ahora Noticias* (2017a), “Carabineros llama a retiro a un general y a ocho oficiales por presunto fraude en el fisco”, 10 de marzo, Santiago de Chile, Meganoticias.
- Ahora Noticias* (2017b), “Urgente: 9 oficiales de Carabineros dados de baja”, 6 de marzo, Santiago de Chile, Meganoticias.
- Ahora Noticias* (2017c), “Ya van 15 funcionarios expulsados”, 10 de marzo, Santiago de Chile, Meganoticias.
- Amigo, B., M.C. Bravo, C. Sécail, P. Lefébure y A. Borrell (2016), “Televisión, diversidad y hegemonía cultural: Un estudio comparado de los estereotipos étnicos dominantes en los sistemas televisivos de Chile y Francia”, *Cuadernos.info*, 39, pp. 151-164, doi: <http://dx.doi.org/10.7764/cdi.39.754>.
- Auat, L.A. (2003), “La racionalidad política: Principios y mediaciones”, *Tópicos*, 11, pp. 45-61.
- Bailard, C.S. (2012), “Testing the Internet’s Effect on Democratic Satisfaction: A Multimethodological, Cross-national Approach”, *Journal of Information Technology & Politics*, 9(2), pp. 185-204, doi: <https://doi.org/10.1080/19331681.2011.641495>.
- Cacciatore, M.A., D.A. Scheufele y S. Iyengar (2016), “The End of Framing as We Know It... and the Future of Media Effects”, *Mass Communication and Society*, 19(1), pp. 7-23, doi: 10.1080/15205436.2015.1068811.
- Casero-Ripollés, A., S. Ortells Badenes y G. Rosique Cedillo (2014), “La espectacularización de la política: Consecuencias democráticas de la disolución de las fronteras entre información, entretenimiento y privacidad en la era digital”, *Telos: Cuadernos de Comunicación e Innovación*, 99, pp. 45-54.
- Castells, M. (2009), *Comunicación y poder*, Madrid, Alianza Editorial.
- Celis Fernández, T. (2017), “Detrás del miedo: Análisis de la construcción discursiva del miedo al delito en Chile en los noticiarios centrales de televisión”, tesis de maestría, Universidad de Chile.

- Ceron, A. (2015), "Internet, News, and Political Trust: The Difference between Social Media and Online Media Outlets", *Journal of Computer-Mediated Communication*, 20(5), pp. 487-503, DOI: <https://doi.org/10.1111/jcc4.12129>.
- Chadwick, A. (2013), *The Hybrid Media System: Politics and Power*, Nueva York, Oxford University Press.
- Chadwick, A., B. O'Loughlin y C. Vaccari (2017), "Why People Dual Screen Political Debates and Why It Matters for Democratic Engagement", *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 61(2), pp. 220-239, DOI: <https://doi.org/10.1080/08838151.2017.1309415>.
- Christians, C., T. Glasser, D. McQuail, K. Nordenstreng y R. White (2009), *Normative Theories of the Media: Journalism in Democratic Societies*, Urbana y Champaign, Universidad de Illinois.
- Clemente, M. y C. Gabbioneta (2017), "How Does the Media Frame Corporate Scandals? The Case of German Newspapers and the Volkswagen Diesel Scandal", *Journal of Management Inquiry*, 26(3), pp. 287-302, DOI: <https://doi.org/10.1177/1056492616689304>.
- Coronel, S. (2010), "Corruption and the Watchdog Role of the News Media", en P. Norris (ed.), *Public Sentinel: News Media and Governance Reform*, Washington, D.C., Banco Mundial, pp. 111-136.
- Courtois, C. y E. D'heer (2012), "Second Screen Applications and Tablet Users: Constellation, Awareness, Experience, and Interest", *Proceedings of the 10th European Conference on Interactive TV and video, ACM*, pp. 153-156.
- Curran, J. (2002), *Media and Power*, Nueva York, Routledge.
- Easteal, P., K. Holland y K. Judd (2015), "Enduring Themes and Silences in Media Portrayals of Violence Against Women", *Women's Studies International Forum*, 48, pp. 103-113, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.wsif.2014.10.015>.
- Echeverría, M., R. González y F. Tagle (2021), "Corruption Framing in Latin American Media Systems: A Comparison Between Mexico and Chile", *The Journal of International Communication*, 27(2), pp. 149-171, DOI: 10.1080/13216597.2021.1904268.
- Elbahnasawy, N.G. (2014), "E-government, Internet Adoption, and Corruption: An Empirical Investigation", *World Development*, 57, pp. 114-126, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.12.005>.
- Entman, R. (1993), "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm", *Journal of Communication*, 43(4), pp. 51-58.
- Entman, R. (2012), *Scandal and Silence: Media Responses to Presidential Misconduct*, Cambridge, Polity Press.
- Etchegaray, N. y A. Matus (2015), "Evolución de la cobertura de la pobreza entre 2005 y 2014: Qué ha cambiado y qué no en los noticieros de televisión abierta en Chile", *Cuadernos.info*, 36, pp. 53-69, DOI: <http://dx.doi.org/10.7764/cdi.36.727>.

- Falkheimer, J. y E.K. Olsson (2015), "Depoliticizing Terror: The News Framing of the Terrorist Attacks in Norway, 22 July 2011", *Media, War & Conflict*, 8(1), pp. 70-85.
- Feenstra, R.A. y A. Casero-Ripollés (2014), "Democracy in the Digital Communication Environment: A Typology Proposal of Political Monitoring Processes", *International Journal of Communication*, 8, pp. 2448-2468.
- Fox, J.A. (2015), "Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?" *World Development*, 72, pp. 346-361, doi: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.03.011>.
- García, S.M., L.A. Muñoz y A.C. Ripollés (2017), "Usos ciudadanos de Twitter en eventos políticos relevantes. La# SesiónDeInvestidura de Pedro Sánchez", *Comunicación y Hombre*, 13, pp. 25-49.
- García-Perdomo, V. (2017), "Entre paz y odio: Encuadres de la elección presidencial colombiana de 2014 en Twitter", *Cuadernos.info*, 41, pp. 57-70, doi: <http://dx.doi.org/10.7764/cdi.41.1241>.
- Gearhart, S. y D. Dinkel (2016), "Mother Knows Breast: A Content Analysis of Breast-feeding in Television Network News", *Health Communication*, 31(7), pp. 884-891, doi: <https://doi.org/10.1080/10410236.2015.1012631>.
- Gibs, J., H. Shimmel, D. Kaplan y C. Schilling (2009), *The Shifting Media Landscape: Integrated Measurement in a Multi-screen World*, Nueva York, The Nielsen Company.
- Gil de Zúñiga, H., L. Molyneux y P. Zheng (2014), "Social Media, Political Expression, and Political Participation: Panel Analysis of Lagged and Concurrent Relationships", *Journal of Communication*, 64(4), pp. 612-634, doi: <https://doi.org/10.1111/jcom.12103>.
- Gil de Zúñiga, H., V. García-Perdomo y S.C. McGregor (2015), "What is Second Screening? Exploring Motivations of Second Screen use and Its Effect on Online Political Participation", *Journal of Communication*, 65(5), pp. 793-815, doi: <https://doi.org/10.1111/jcom.12174>.
- Gil de Zúñiga, H. y J.H. Liu (2017), "Second Screening Politics in the Social Media Sphere: Advancing Research on Dual Screen Use in Political Communication with Evidence from 20 Countries", *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 61(2), pp. 193-219, doi: <https://doi.org/10.1080/08838151.2017.1309420>.
- Gorkovenko, K. y N. Taylor (2016), "Politics at Home: Second Screen Behaviours and Motivations During TV Debates", *Proceedings of the 9th Nordic Conference on Human-Computer Interaction*, octubre, p. 22.
- Grundberg, M.D. y S. Lindgren (2015), "Translocal Frame Extensions in a Networked Protest: Situating the# IdleNoMore Hashtag", *IC Revista Científica de Información y Comunicación*, 11.
- Hampton, M. (2010), "The Fourth Estate Ideal in Journalism History", en A. Stuart (ed.), *The Routledge Companion to News and Journalism*, Abingdon, Routledge.

- Hermida, A. (2010), "Twittering the News: The Emergence of Ambient Journalism", *Journalism Practice*, 4(3), pp. 297-308, DOI: <https://doi.org/10.1080/17512781003640703>.
- Holody, K.J. y E.S. Daniel (2017), "Attributes and Frames of the Aurora Shootings: National and Local News Coverage Differences", *Journalism Practice*, 11(1), pp. 80-100, DOI: <https://doi.org/10.1080/17512786.2015.1121786>.
- Hootsuite (2020), *#Digital 2020: Chile*, Nueva York, Hootsuite.
- Iyengar, S. (1991), *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Iyengar, S. y A. Simon (1993), "News Coverage of the Gulf Crisis and Public Opinion: A Study of Agenda-setting, Priming and Framing", *Communication Research*, 20(3), pp. 365-383.
- Jacobson, S. (2013), "Does Audience Participation on Facebook Influence the News Agenda? A Case Study of the Rachel Maddow Show", *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 57(3), pp. 338-355, DOI: <https://doi.org/10.1080/08838151.2013.816706>.
- Jha, C.K. y S. Sarangi (2017), "Does Social Media Reduce Corruption?" *Information Economics and Policy*, 39, pp. 60-71, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.infoecopol.2017.04.001>.
- Jensen, M. (2016), "The Emergence of Second-screen Gatekeeping", *Digital Journalism*, 4(3), pp. 321-338, DOI: <https://doi.org/10.1080/21670811.2015.1054408>.
- Jung, J.Y. y M. Villi (2018), "Newspapers and Cross-Level Communications on Social Media: A Comparative Study of Japan, Korea, and Finland", *Digital Journalism*, 6(1), pp. 58-75, DOI: [10.1080/21670811.2017.1335605](https://doi.org/10.1080/21670811.2017.1335605).
- Kantar (2017), *Rating canales chilenos*, Kantar IBOPE Media.
- Keane, J. (2011), "Monitory Democracy?" en S. Alonso, J. Keane y W. Merkel (eds.), *The Future of Representative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 212-235, DOI: [10.1017/CBO9780511770883.010](https://doi.org/10.1017/CBO9780511770883.010).
- Kepplinger, H.M., S. Geiss y S. Siebert (2012), "Framing Scandals: Cognitive and Emotional Media Effects", *Journal of Communication*, 62(4), pp. 659-681, DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2012.01653.x>.
- Krippendorff, K. (1990), *Metodología y análisis de contenido*, Barcelona, Paidós.
- Larsen, A.G. (2018), "Threatening Criminals and Marginalized Individuals: Frames and News Conventions in Reporting of Radicalization and Violent Extremism", *Media, War & Conflict*, 12(3), pp. 299-316, DOI: <https://doi.org/10.1177/1750635218769331>.
- Latinobarómetro (2016), *Informe 2015*, Buenos Aires, Latinobarómetro.
- Latinobarómetro (2017), *Informe 2016*, Buenos Aires, Latinobarómetro.
- Latinobarómetro (2019), *Informe 2018*, Buenos Aires, Latinobarómetro.
- McCombs, M. (2006), *Estableciendo la agenda: El impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento*, Barcelona, Paidós.

- McCombs, M. y D. Shaw (1972), "The Agenda Setting Function of Mass Media", *The Public Opinion Quarterly*, 36(2), pp. 176-187, doi: <https://doi.org/10.1086/267990>.
- McCombs, M., D. Shaw y D. Weaver (2014), "New Directions in Agenda-Setting Theory and Research", *Mass Communication and Society*, 17(6), pp. 781-802, doi: <https://doi.org/10.1080/15205436.2014.964871>.
- McQuail, D. (2013), *Journalism and Society*, Thousand Oaks, Sage.
- McHale, J.P. (2017), "Media Coverage of Corruption and Scandal in the 2016 Presidential Election: Fantasy Themes of Crooked Hillary and Corrupt Businessman Trump", *Corruption, Accountability and Discretion*, 29, pp. 107-123.
- Meraz, S. (2009), "Is There an Elite Hold? Traditional Media to Social Media Agenda Setting Influence in Blog Networks", *Journal of Computer-mediated Communication*, 14(3), pp. 682-707, doi: <https://doi.org/10.1111/j.1083-6101.2009.01458.x>.
- Morales, M.C., N.G. Cabezas, K. Jaime y F. Rendić (2018), "Uso de Twitter en desastres: El terremoto de Iquique", *Interciencia*, 43(5), pp. 343-350.
- Myrick, J.G., L.H. Major y S.M. Jankowski (2014), "The Sources and Frames Used to Tell Stories about Depression and Anxiety: A Content Analysis of 18 Years of National Television News Coverage", *Electronic News*, 8(1), pp. 49-63, doi: <https://doi.org/10.1177/1931243114523962>.
- Neate, T., M. Jones y M. Evans (2017), "Cross-device Media: A Review of Second Screening and Multi-device Television", *Personal and Ubiquitous Computing*, 21(2), pp. 391-405, doi: <https://doi.org/10.1007/s00779-017-1016-2>.
- Nölleke, D., C.G. Grimmer y T. Horky (2017), "News Sources and Follow-up Communication: Facets of Complementarity between Sports Journalism and Social Media", *Journalism Practice*, 11(4), pp. 509-526, doi: <https://doi.org/10.1080/17512786.2015.1125761>.
- O'Donnell, G. (1996), "Otra institucionalización", *Política y Gobierno*, III(2), pp. 219-244.
- O'Donnell, G. (2004), "Notas sobre la democracia en América Latina", preparado para el Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (Proddal), en PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Anexo: El debate conceptual sobre la democracia* (CD ROM), Buenos Aires, Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara.
- Park, C. (2012), "How the Media Frame Political Corruption Episodic and Thematic Frames Stories Found Illinois Newspaper", presentado en el Ethics and Reform Symposium on Illinois Government, Chicago, septiembre.
- Peruzzotti, E. y C. Smulovitz (2002), *Civil Society, the Media and Internet as Tools for Creating Accountability to Poor and Disadvantaged Groups*, United Nations Development Programme-Human Development Report Office.

- Peruzzotti, E. y C. Smulovitz (2006), “Social Accountability: An Introduction”, en E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.), *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Peruzzotti, E. (2019), “Scandals and Social Accountability”, en H. Tumber y S. Waisbord (eds.), *The Routledge Companion to Media and Scandal*, Londres, Routledge.
- Przeworski, A. (2006), “Accountability social en América Latina y más allá”, en E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.), *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Prabowo, H.Y., R. Hamdani y Z.M. Sanusi (2018), “The New Face of People Power: An Exploratory Study on the Potential of Social Media for Combating Corruption in Indonesia”, *Australasian Accounting, Business and Finance Journal*, 12(3), pp. 19-20, DOI: <http://dx.doi.org/10.14453/aabfj.v12i3.3>.
- Rose-Ackerman, S. y B.J. Palifka (2016), *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rosenstiel, T., J. Sonderman, K. Loker, M. Ivancin y N. Kjarval (2015), “Twitter and the News: How People Use the Social Network to Learn about the World”, disponible en: <https://www.americanpressinstitute.org/publications/reports/survey-research/how-people-use-twitter-news/single-page> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- Sádaba, T., J. Rodríguez y M. Bartolomé (2012), “Propuesta de sistematización de la teoría del framing para el estudio y praxis de la comunicación política”, *Observatorio (OBS*) Journal*, 2(6), pp. 109-126.
- Scheufele, D. y D. Tewksbury (2007), “Framing, Agenda Setting and Priming: The Evolution of Three Media Effects Models”, *Journal of Communication*, 57(1), pp. 9-20, DOI: https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2006.00326_5.x.
- Scheufele, D. y S. Iyengar (2012), “The State of Framing Research: A Call for New Directions”, en K. Kenski y K.H. Jamieson (eds.), *The Oxford Handbook of Political Communication Theories*, Nueva York, Oxford University Press.
- Semetko, H. y P. Valkenburg (2000), “Framing European Politics: A Content Analysis of Press and Television News”, *International Communication Association*, 50(2), pp. 93-109, DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2000.tb02843.x>.
- Tagle, F. (2017a), “Alcances y obstáculos de la accountability mediática en América Latina tras la Tercera Ola de la democracia”, *Anagramas-Rumbos y sentidos de la comunicación*, 16(31), pp. 135-150.
- Tagle, F. (2017b), “Framing y desastres naturales: Encuadre a la prensa escrita chilena”, *Perspectivas de la Comunicación-ISSN 0718-4867*, 10(1), pp. 137-156.
- Tagle, F. (2021), “Generic Frames in Corruption Scandals in Chile (2015-2019): Differences and Similarities Between Print and Online Media”, *International Journal of Com-*

- munication*, 15(22), disponible en: <<https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/16852>> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2021].
- Tagle, F. y C. Claro (2018), “Encuadres y uso de fuentes en la vigilancia mediática. Análisis de prensa argentina y chilena: Casos José López y Caval”, *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 24(1), p. 413, doi: <https://doi.org/10.5209/ESMP.59958>.
- Tankard, J. (2001), “The Empirical Approach to the Study of Media Framing”, en S.D. Reese, O.H. Gandy, Jr. y A.E. Grant (eds.), *Framing Public Life: Perspectives on Media and Our Understanding of the Social World*, Londres, Routledge, pp. 95-106.
- Teletrece (2017a), “10 detenidos por fraude en Carabineros: Detenido ex director de Finanzas”, 18 de marzo, Santiago de Chile, Canal 13.
- Teletrece (2017b), “Fraude en Carabineros suma 15 oficiales”, 10 de marzo, Santiago de Chile, Canal 13.
- Teletrece (2017c), “Último minuto: Nuevas detenciones en Carabineros”, 11 de marzo, Santiago de Chile, Canal 13.
- Thompson, J. (2001), *El escándalo político: Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*, Barcelona, Paidós.
- TI (Transparency International) (2017), *Corruption Perceptions Index 2016*, Washington, D.C., Transparency International.
- TI (Transparency International) (2019), *Corruption Perceptions Index 2018*, Washington, Transparency International.
- Trilling, D. (2015), “Two Different Debates? Investigating the Relationship between a Political Debate on TV and Simultaneous Comments on Twitter”, *Social Science Computer Review*, 33(3), pp. 259-276, doi: <https://doi.org/10.1177/0894439314537886>.
- Valenzuela, S., T. Correa y H. Gil de Zuniga (2018), “Ties, Likes, and Tweets: Using Strong and Weak Ties to Explain Differences in Protest Participation Across Facebook and Twitter use”, *Political Communication*, 35(1), pp. 117-134, doi: <https://doi.org/10.1080/10584609.2017.1334726>.
- Vargo, C.J., E. Basilaia y D.L. Shaw (2015), “Event versus Issue: Twitter Reflections of Major News, a Case Study”, en L. Robinson, S.R. Cotten y J. Schulz (eds.), *Communication and Information Technologies Annual: Politics, Participation and Production*, 9, Bingley, Emerald Group Publishing, pp. 215-239.
- Waisbord, S. (2000), *Watchdog Journalism in South America. News, Accountability, and Democracy*, Nueva York, Columbia University Press.
- Waisbord, S. (2012), “Political Communication in Latin America”, en H. Semetko y M. Scammell (eds.), *The Sage Handbook of Political Communication*, Nueva Delhi, Sage.
- Weeks, B.E., A. Ardèvol-Abreu y H. Gil de Zúñiga (2017), “Online Influence? Social Media Use, Opinion Leadership, and Political Persuasion”, *International Journal of*

- Public Opinion Research*, 29(2), pp. 214-239, doi: <https://doi.org/10.1093/ijpor/edv050>.
- Weeks, B.E. y R.L. Holbert (2013), "Predicting Dissemination of News Content in Social Media a Focus on Reception, Friending, and Partisanship", *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 90(2), pp. 212-232, doi: 10.1177/1077699013482906.
- Youyou, W., M. Kosinski y D. Stillwell (2015), "Computer-based Personality Judgments are More Accurate than Those Made by Humans", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 112(4), pp. 1036-1040, doi: <https://doi.org/10.1073/pnas.1418680112>.
- Zamora, R. y J. Marín Albaladejo (2010), "La representación simbólica del escándalo político: Hacia una tipología de los marcos periodísticos (Frames) utilizados en la narración del escándalo de corrupción política", *Razón y Palabra*, 73, pp. 1-27.

Francisco Javier Tagle Montt es académico de la Facultad de Comunicación de la Universidad de los Andes, Chile. Doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca, España.

Juan José Guerrero Cortés es académico de la Facultad de Comunicación de la Universidad de los Andes, Chile. Magíster en Comportamiento del Consumidor, Universidad Adolfo Ibáñez, Chile.

María Paz Vial Cerda es licenciada en Comunicación Social por la Universidad de los Andes, Chile.

El cáncer de la corrupción en Latinoamérica: El caso Odebrecht

The Cancer of Corruption in Latin America: The Odebrecht Case

Song Yuhui*

Resumen: En este artículo, tomando en cuenta el caso de corrupción de la constructora brasileña Odebrecht como ejemplo, se intentó determinar las causas y consecuencias de la influencia del caso de corrupción Odebrecht en la inestabilidad política de América Latina durante los últimos 15 años. A través de la revisión y el análisis de las bibliografías relacionadas se definen, hasta cierto punto, los factores teóricos y prácticos detrás de la corrupción política en los países de América Latina, especialmente en Brasil. Con el fin de encontrar un método relativamente factible, se proporcionan algunas sugerencias para el trabajo anti-corrupción y la estabilidad política y social en la región, así como para la futura profundización académica.

Palabras clave: América Latina, corrupción política, Odebrecht, Brasil, estabilidad política, debilidad democrática.

Abstract: In this article, taking into account the corruption case of the Brazilian construction company Odebrecht as an example, I try to determine the causes and consequences of the influence of the Odebrecht corruption case on the political instability of Latin America during the last 15 years. Through the review and analysis of the related bibliographies, the theoretical and practical factors behind political corruption in Latin American countries, especially in Brazil, are defined to some extent. To find a relatively feasible method, some suggestions are provided for anti-corruption work and political and social stability in the region, as well as for future academic deepening.

Keywords: Latin America, political corruption, Odebrecht, Brazil, political stability, democratic weakness.

*Song Yuhui es profesor del Instituto Confucio en la Universidade de Cabo Verde, doctorando de la Faculdade de Ciências Sociais, Humanas e Artes de Uni-CV. Praça António Lereno, CP 379C, Praia, Santiago, Cabo Verde. Tels: +86 1301747 1556 y +238 590 0413. Correo-e: simao.song@qq.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7760-795X>.

Artículo recibido el 9 de julio de 2020 y aceptado para su publicación el 12 de marzo de 2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v30i3.974>

INTRODUCCIÓN

La corrupción en América Latina ha sido un problema sistemático a lo largo de su historia reciente, sobre todo en la última década, en que se tiene un foco claro de las proporciones de los males de la corrupción a través del caso representado por Odebrecht, que se expandió por toda la región. Por lo anterior, diversos gobiernos que aceptaron los sobornos de Odebrecht afectaron gravemente la legitimidad de las instituciones públicas y, en consecuencia, las democracias. La corrupción en su aspecto político presenta diferentes modalidades según la Organización de los Estados Americanos (OEA), como son enriquecimiento ilícito, nepotismo, tráfico de influencias, sobornos (OEA, 1998).

El caso de Odebrecht se caracteriza particularmente por ser un caso de soborno en escala masiva que ha afectado gravemente a los gobiernos latinoamericanos. Como ejemplos emblemáticos se observa la caída de presidentes como, por ejemplo, Ollanta Humala de Perú y Luiz Inácio Lula da Silva de Brasil, quienes enfrentaron juicio y han sido encarcelados debido a hechos relacionados con casos de corrupción impulsados por la constructora brasileña Odebrecht. Además, Perú ha experimentado otras secuelas de la corrupción relacionada con el caso en cuestión, con lo que el ex presidente Pedro Pablo Kuczynski, se vio obligado a dimitir en marzo de 2018 tras un escándalo de compra de votos. Este hecho supone otro escenario de debilidad política en la región que involucra a los actores políticos más relevantes.

El caso Odebrecht ha funcionado como un epicentro del cual se generó una compleja red de sobornos a lo largo de la región, cuyo centro se ubica en Brasil. Este país tiene especial importancia para América Latina, ya que se había mantenido como una de las economías más relevantes de la región; sin embargo, fue precisamente desde Brasil que se emitieron cuantiosos y numerosos hechos de sobornos por un tiempo considerablemente prolongado. El caso Odebrecht no solo ha afectado a figuras presidenciales, sino que además ha expuesto a una gran cantidad de funcionarios públicos que se encuentran implicados en el caso a lo largo de la región y, con ellos, han quedado evidenciadas unas instituciones públicas incompetentes.

Los constantes escándalos que surgieron una vez que se destapó el caso Odebrecht se perfilan en la preocupación sobre la actuación de los funcionarios latinoamericanos frente a procesos de sobornos que surgen de transacciones comerciales internacionales y que terminan enfermando a las instituciones democráticas, ya que impiden el progreso político, económico y social de la región, al mismo tiempo que dañan la imagen de las transnacionales latinoamericanas.

Una de las consecuencias más contundentes es que la compañía Odebrecht se vio obligada a pagar la multa más alta de la historia en un escándalo de corrupción, mientras Brasil y los países afectados sufren las crisis políticas más agudas de la región. Especialmente para Brasil como centro de actuación de Odebrecht, la situación ha desencadenado la destitución de la presidenta Dilma Rousseff y la fragmentación de la cúpula política brasileña.

El ex presidente brasileño, Michel Temer también se ha visto envuelto en escándalos de corrupción, sufriendo la peor popularidad entre el pueblo brasileño. Debido a estos escándalos, la política brasileña que hasta hace poco gozaba de prestigio económico en el continente y que ha podido celebrar de manera casi consecutiva dos eventos de importancia internacional como lo son un Mundial de Fútbol (2014) y unos Juegos Olímpicos (2016) se encuentra en estos momentos en una fase de recuperación frágil en la medida en que se siguen destapando casos de corrupción.

Brasil es considerado la potencia económica de latinoamericana, tanto por su extensión geográfica, como por los recursos económicos primarios con los que cuenta. Por ello, la crisis económica, política y social que ha desatado este caso de corrupción ha sido determinante para transformar la configuración política regional. De manera que esta investigación pretende precisar hasta qué punto Brasil con el caso Odebrecht ha sido decisivo en la evolución política de esta región.

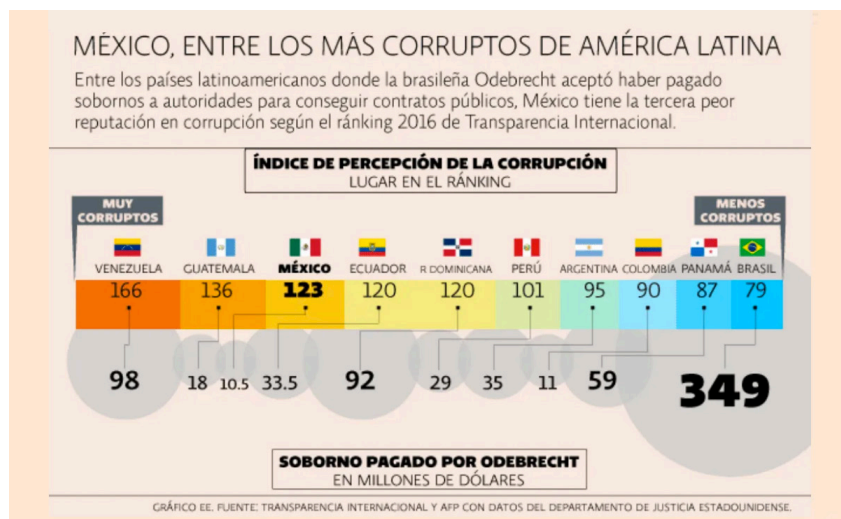
Durante 2016 la palabra corrupción tuvo un lugar significativo en los análisis políticos y económicos sobre la región, destacando el caso Odebrecht como principal incidente en la elaboración del ranking del índice de percepción de la corrupción (IPC) latinoamericano. En la gráfica 1 se presentan los resultados del IPC con los sobornos realizados por la empresa. Venezuela resultó la nación más corrupta con un pago de soborno de 98 millones de dólares.

Curiosamente, aun con la crisis política brasileña vivida entre 2015 y 2016, y con la enorme cantidad de pagos en sobornos, se le percibe como la menos corrupta dentro de este ranking, y si se le ubica en la gráfica 1 se encuentra en quinto lugar como la menos corrupta de la región. Es un dato que hay que tener en cuenta dentro de los cambios políticos que ha sufrido Brasil y en la incorporación del presidente Temer dentro de esta dinámica.

Antecedentes

Tanto el caso de Petrobras como el de Odebrecht forman parte de la investigación *Lava Jato* (Lavado de autos), considerada la operación anticorrupción más grande de Brasil. Incluye la participación de un número importante de políticos,

GRÁFICO 1. Índice de percepción de la corrupción en relación



Fuente: Riquelme (2017).

funcionarios y empresarios que forman parte de una red fraudulenta gestada en la petrolera Petrobras.

La Operación *Lava Jato* inició en 2014 por decisión de la Corte Suprema Brasileña que decidió investigar a decenas de funcionarios con ciertos privilegios. Esta operación evidenció el caso de desviación de recursos, clientelismo y tráfico de influencias que sufre Brasil y varios de los países afectados por el caso Odebrecht. La operación comenzó en julio de 2013 cuando la Policía Federal de Curitiba descubrió un caso de lavado de activos que relacionaba al experto en blanqueo de dinero Alberto Yousseff (Tible, 2015). Su testimonio junto con el de Paulo Roberto Costa, ex director de Abastecimiento de Petrobras, fue el inicio del descubrimiento de una operación de inmensas proporciones.

Petrobras licitaba sus obras con grandes empresas de ingeniería civil o construcción que estaban dentro del programa impulsado tanto por da Silva como por Rousseff para la creación de empleo. Para el beneficio de los contratos Petrobras pedía sobornos de 3 por ciento de los presupuestos que luego era distribuido entre diferentes políticos y demás empresarios. Para limpiar el dinero era invertido en hoteles, lavanderías y estacionamientos de gasolinas, para luego ser transferido hacia China a través de empresas fantasmas. La estrategia se repitió

en diferentes países de América Latina (RPP Noticias, 2017a; 2017b) afectando en diferentes niveles los sistemas políticos de la región.

Odebrecht es una de las principales empresas brasileñas que está implicada en el caso. Se trata de la constructora más grande de Latinoamérica, por lo que los casos de corrupción no sólo se limitan a hacer negocios dudosos en Brasil, sino que también llevó la celebración de contratos fraudulentos en diferentes países de la región.

A continuación, el cuadro 1 presenta un estimado de las cifras que se produjeron para el soborno o pagos a funcionarios corruptos y partidos políticos en los países latinoamericanos. Se puede observar como Brasil destaca con una enorme cifra que casi alcanza los 350 millones de dólares, seguida por Venezuela que casi llega a los 100 millones de dólares y que en general se producen en los principales países y mercados comerciales de América Latina como República Dominicana, Panamá, Argentina, Ecuador, Perú, Guatemala, Colombia y México.

Aunque no puede afirmarse que la actuación de Odebrecht es la principal responsable de la crisis y los desequilibrios políticos y económicos que se registran en los países señalados, sí es un reflejo de que la legitimidad de sus gobiernos e instituciones tiene una deuda con sus ciudadanos. Si se compara el índice de percepción de la corrupción con el cuadro 1 se evidencia por ejemplo que en el caso de Venezuela, que fue el segundo país con una mayor cantidad de soborno,

CUADRO 1. Pagos corruptos a funcionarios extranjeros y partidos políticos en los países

<i>País</i>	<i>Sobornos realizados (millones de dólares)</i>
Brasil	349.0
Venezuela	98.0
República Dominicana	92.0
Panamá	59.0
Argentina	35.0
Ecuador	33.5
Perú	29.0
Guatemala	18.0
Colombia	11.0
México	10.5

Fuente: Departamento de Justicia de Estados Unidos (2016a).

hoy en día la corrupción de su gobierno y sus instituciones resulta la más grave del continente. Lo que Odebrecht viene a destapar es que los países en los cuales no existe una democracia fuerte, su grado de actuación es mucho más accesible, mientras que la estabilidad política del país es mucho más frágil.

En el extremo contrario se encuentra Brasil donde se encuentran implicados los ex presidentes Lula da Silva y Dilma Rousseff, quienes actualmente enfrentan acusaciones y apertura de expediente de investigación; una vez que se toman las medidas correctivas como estas averiguaciones, la percepción sobre la corrupción cambia a pesar de que fue en Brasil donde se originó la red de sobornos impulsada por Odebrecht.

Objetivo de estudio

Objetivo general:

- Determinar las causas y consecuencias de la influencia del caso de corrupción Odebrecht en la inestabilidad política de América Latina durante los últimos 15 años.

Objetivos específicos:

- Definir las actuaciones de la empresa constructora brasileña Odebrecht en los escándalos de corrupción de América Latina, con el fin de determinar la influencia que tuvo en el devenir político de la región.
- Establecer las acciones y consecuencias de los sobornos realizados por Odebrecht en cada uno de los países afectados.
- Señalar el alcance de la crisis política generada en Brasil a partir de los escándalos de corrupción originados por la constructora Odebrecht.

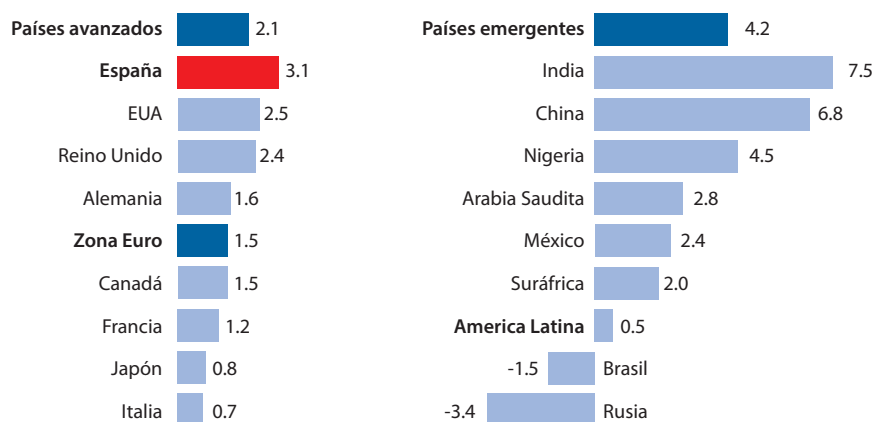
Justificación

Existe una percepción generalizada de que América Latina experimenta consecutivamente problemas de corrupción como parte de su idiosincrasia histórica. Especialmente, en los últimos 15 años ha estallado una serie de casos de corrupción que no han sido aislados, sino que parten de una misma red corruptiva que tiene como epicentro Brasil y particularmente la constructora Odebrecht.

Cabe preguntarse entonces si esta “tradición” de caer constantemente en situaciones de corrupción política ha llegado a un nivel de consolidación que ha logrado establecer un sistema corruptivo por un periodo que supera la década y que además tenga un alcance regional.

El caso Odebrecht ha llamado la atención del mundo por estas características y porque también ha afectado a una variedad de líderes políticos con tendencias

GRÁFICA 2. Crecimiento del PIB (variación anual) (porcentaje)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (2015).

políticas muy diferentes. En este sentido, la corrupción política impulsada por esta empresa cubre un amplio espectro político como lo es el populismo de izquierda de Lula da Silva, o de tendencia de centro-derecha como lo es el caso de Kuczynski.

En este sentido, la intervención de Odebrecht en sobornos para facilitar el desarrollo de grandes proyectos, coincide con la perpetuación de líderes políticos que actualmente llevan expedientes judiciales relacionados con Odebrecht. Esto evidencia actos de soborno y clientelismo. Por ello esta investigación pretende aportar el análisis sobre las causas y consecuencias que ha tenido en la región centrándose en la debilidad de los sistemas políticos reflejada en la legitimidad, la estabilidad de los sistemas políticos y la eficacia institucional.

Esta investigación servirá como base para profundizar sobre una de las causas por las cuales la región de América Latina presenta un crecimiento de su desarrollo menor del que se espera, y se mantenga con cierto retraso respecto a otras regiones con mayor desarrollo. La debilidad de las democracias latinoamericanas ha incidido en su crecimiento y desarrollo, por lo que acciones como la de Odebrecht pueden considerarse de gran amenaza para el crecimiento de la región. En la gráfica 2 se muestra la comparación entre los países desarrollados y los emergentes, en los que la región se ve bastante desfavorecida.

Por lo anterior, esta investigación pretende ser un aporte a la evaluación sobre la actuación de Odebrecht en el estado de inestabilidad política que afecta a la región, según los siguientes lineamientos.

METODOLOGÍA Y FUENTES

Método de investigación

Es un trabajo de investigación bibliográfica en la cual se procede a la revisión exhaustiva de fuentes tanto oficiales como periodísticas y especializadas, con el fin de determinar las causas y consecuencias del caso de corrupción de Odebrecht en América Latina dentro del espectro político.

Se trata de un análisis de amplio alcance geográfico, es decir, de proporción regional, en el que se toma en cuenta el contexto político basada en actos corruptivos a lo largo de la región en los últimos 15 años. Los estudios regionales tienen por objetivo analizar cómo se ha articulado un fenómeno de manera integral y que evidencia las tensiones entre lo local y lo global en los diferentes ámbitos de lo económico, lo político, lo histórico y lo cultural.

El rasgo esencial de la regionalización se cimienta en un ejercicio delimitativo centrado en cuestiones geográficas, culturales, perceptivas, políticas o económicas que se entrecruzan o definen a partir del juego individual y colectivo de lo social (Rózga-Luter y Hernández-Diego, 2010).

Por lo tanto, se tiene un espacio de análisis que abarca América Latina, en un periodo que abarca los últimos 15 años, y un problema de estudio que es establecer las causas y consecuencias de la corrupción en el devenir político latinoamericano. El hilo conductor será el de los efectos de la corrupción impulsada por Odebrecht en el estado político de la región.

Fuentes

En cuanto a las fuentes secundarias se dispone de artículos periodísticos y artículos especializados en politología y economía, trabajos monográficos sobre el estado generalizado de la corrupción en América Latina. Por parte de las fuentes primarias se tomarán en cuenta informes de instituciones internacionales como el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), la OEA y La Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Estudios políticos sobre la última década en América Latina y fuentes emitidas por los países afectados.

Problema de la investigación

En la actualidad el problema de la corrupción se considera uno de los aspectos de gobierno que frena el desarrollo de los países que se encuentran en transición hacia países de primer mundo. En este sentido, los escándalos de corrupción provocados por la transnacional brasileña Odebrecht en complicidad con los diferentes

líderes de gobierno latinoamericanos durante los últimos 15 años, ha representado el atraso económico de ciertos países como Venezuela, Argentina, y la crisis política que Brasil está atravesando, entre otros.

No es posible afirmar que la actuación de Odebrecht es la única causa del proceder corruptivo de la región, pero sí en definitiva que la red corruptiva que ha formado a lo largo de América Latina así como el largo periodo de su actuación han influido de manera bastante significativa.

Tomando esto en cuenta se establecen las siguientes cuestiones de investigación que orientarán el desarrollo y análisis de la misma:

1. ¿Cómo se relaciona el caso de Odebrecht con el estado de inestabilidad política que ha sufrido la región latinoamericana durante los últimos 15 años?
2. ¿En qué medida ha afectado la legitimidad de las democracias de los países afectados?
3. ¿Cómo se han visto afectadas la eficacia y la legitimidad de las instituciones públicas a partir de la intervención de Odebrecht en actos de corrupción?
4. ¿En qué medida Brasil ha funcionado como epicentro de donde se despliega la red corruptiva iniciada a partir del caso Odebrecht?

ESTADO DE LA CUESTIÓN

En una revisión previa de las fuentes se tiene que los artículos periodísticos y artículos especializados en politología y economía son los más abundantes. Por otro lado, aunque existen al menos diez países afectados, no todos ellos han recibido la misma atención internacional.

Aun así, es posible conseguir información de todos ellos, de manera que se podrán contrastar la diversidad de fuentes diferentes. Por otro lado, existen trabajos sobre el estado general de corrupción en América Latina, por lo que habría que profundizar en lo particular del caso Odebrecht debido al hecho de que por un tiempo ha podido tener una influencia considerable sobre el destino político reciente de la región.

Entre las fuentes consultadas para lograr una definición y delimitación cabal del tema se tiene la del autor Manuel Villoria Mendieta (2006), “¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política”; este artículo se centra en señalar los mecanismos que legitiman el liderazgo público democrático durante el siglo XXI, haciendo énfasis en la conciencia del deterioro de las relaciones entre los políticos y la ciudadanía como consecuencia de la corrupción.

Otros aspectos que se toman en cuenta en este trabajo es el abordaje de la ética como problema de fondo de la corrupción, además de ser definitiva en la ruptura del contrato moral que adquiere el personaje líder con la ciudadanía. Por último, este artículo expone reflexiones sobre las diferencias entre países desarrollados, como en vías de desarrollo respecto al deterioro de las democracias.

Otro trabajo revisado es el de Mansilla (2000), “Algunas insuficiencias de la democracia contemporánea (una crítica de las teorías de la transición latinoamericana)”. Este artículo realiza un análisis sobre los países considerados del Tercer Mundo en el cual se presentan modelos altamente centralizados que contribuyen a la burocratización de la administración pública, y por lo tanto da pie a situaciones en las cuales se da espacio a la corrupción.

Sobre todo, el artículo expone cómo las sociedades a las cuales se les somete a experimentos socialistas no terminan siendo sociedades más justas.

Además el autoritarismo conlleva a que cada vez haya menos oportunidad de la renovación de los poderes públicos, facilitando la corrupción a gran escala. Por último, se debate el tema de que en América Latina la propensión a la corrupción proveniente del clientelismo y de la mediocridad de los gobernantes quizá resulte exagerada.

En el artículo escrito por el autor Covarrubias González (2005), “La globalización de la corrupción: Un efecto perverso de las transformaciones recientes en la política y la democracia”, se plantean las principales direcciones que ha tomado la corrupción como flagelo político-social asociado a la democracia. El autor plantea que, aunque existe una aparente relación entre corrupción y democracia, no existen suficientes trabajos que exploren este fenómeno.

Además, el autor señala que no se ha realizado una historia conceptual sobre la corrupción desarrollada dentro del ámbito de estados democráticos, en particular después de la Segunda Guerra Mundial. Es por ello que el artículo aborda el flagelo de la corrupción registrado en la última década del siglo xx.

Incluye la importancia de los medios de comunicación, así como la opinión pública, en los escenarios tanto nacionales como internacionales. Sobre todo, la corrupción en los últimos tiempos ha tenido una importancia relevante en las dinámicas internacionales.

El texto elaborado por Patiño Aristizábal (2007), “El neopopulismo en el contexto de la democracia latinoamericana”, realiza un estudio sobre el populismo político en el contexto latinoamericano, señalando los rasgos que le han permitido adaptarse a los inicios del siglo xxi. Este artículo tiene su importancia en el cuestionamiento de si el populismo ha resultado un rasgo característico de la región.

Respecto a la corrupción, relaciona la aparición de personajes mesiánicos como la figura del fallecido presidente venezolano Hugo Chávez, quien ha contribuido a transformar las instituciones públicas en caldos de cultivo para la corrupción al tiempo que le ha permitido mantenerse en el poder de forma sostenida.

Pero, más allá, la relación entre corrupción y líder populista está presentada en este trabajo a través de la promesa de estos políticos en su lucha contra de la corrupción, como una especie de enemigo común público que hay que combatir, y que forma parte del discurso populista.

Por último, mencionaremos el trabajo del autor Rodríguez Kauth (2011), “Corrupción e impunidad: Dos estilos de cultura política latinoamericana”. Este artículo contiene una revisión histórica de la corrupción en América Latina con énfasis en el caso argentino. Incluye las posibles definiciones de corrupción e impunidad, y los posibles escenarios en los que se pueda establecer la relación de ambos conceptos.

Asimismo, este trabajo incluye las implicaciones éticas de la práctica de la corrupción y la impunidad y el deber que los académicos tienen al respecto al plantearse una perspectiva valorativa. El artículo concluye con el señalamiento de las acciones ciudadanas como un elemento de importancia para acabar con la práctica de ambos fenómenos.

Como trabajo especializado se presenta la obra de Quiroz (2014), *Historia de la corrupción en el Perú*, la cual ofrece una perspectiva histórica del siglo xx e inicios del xxi sobre la problemática de la corrupción en diferentes periodos, además de establecer las consecuencias políticas que ha provocado.

Otro trabajo especializado en corrupción dentro del ámbito nacional es la obra de Neely Ivanovic (2010), *Crónica de la corrupción a la Chilena*. Este trabajo habla en particular de las instituciones políticas chilenas al servicio de la corrupción y de empresas constituidas por el Estado chileno para fines ilícitos. La obra se encuentra separada por periodos históricos del siglo xx y xxi, de los cuales es preciso tomar el periodo que va del año 2000 a 2010.

Por último, entre los textos especializados se cita la obra de Westin (2017), *La caída de Dilma*, en el que se trabaja en profundidad sobre el *impeachment* que sufrió la ex presidenta a mediados de 2016.

En cuanto a instituciones internacionales es importante destacar los trabajos realizados por el CAF, los cuales han profundizado en el tema de la corrupción como problema prioritario en el desarrollo de América Latina. En este sentido, se citan los siguientes trabajos:

El trabajo sobre corrupción incluido en la investigación *Temas críticos para América Latina* (2002) resalta para esta fecha que la corrupción es uno de los problemas más generalizados en la región presentes tanto en el ejercicio público como privado, que ha corrompido las instituciones democráticas en aquellos países que padecen este problema. Al respecto, señala una serie de consecuencias o efectos que tienen principal repercusión en las economías nacionales afectando a su vez, los niveles de crecimiento y vulneración de las crisis sociales locales.

Este trabajo menciona diferentes consecuencias principales que se dan a partir de la práctica de la corrupción en la región, a saber, distorsiones en la economía en la que se presentan contratos irregulares, contratos realizados a partir de sobornos, desviación de la actividad productiva y disminución del crecimiento. Así como clientelismo, e ineficiencia en la administración pública y privada.

Al mismo tiempo, este trabajo señala que la percepción de corrupción se ha visto incrementada, sobre todo en Venezuela que para 2002 se estima que los costos de corrupción alcanzan unos 517 millones de dólares sobre el patrimonio nacional.

Uno de los aspectos más importantes de este trabajo es que propone una línea de acción regional contra la corrupción; esto es, ahondar y aplicar en las propuestas de los organismos internacionales como la OEA, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la CEPAL. Al respecto publica una tabla que muestra las recomendaciones comunes de los tratados internacionales para el combate de la corrupción. Se insiste en la cooperación internacional, y en la valoración de instituciones vigilantes y colaboradoras que son especialistas en la materia.

En la publicación de CAF, *Focus América Latina* núm. 7 (2015), se incluye el artículo que lleva por título “Cómo balancear entre autonomía y control en el manejo de las compras públicas”, que es importante para este trabajo porque incluye medidas precisas de cómo disminuir los actos de corrupción en los entes públicos. La principal medida que propone este trabajo tiene que ver con el monitoreo directo de instituciones autónomas sobre las acciones administrativas de las instituciones públicas con el fin de disminuir los desvíos de capital.

Las tareas de monitorización incluyen las propuestas de compras públicas, investigación profunda sobre los proveedores, y evaluación de impacto sobre las compras o posibles proyectos sobre el bienestar general de la población al que están dirigidos. Por otro lado, este artículo coincide en que una de las principales consecuencias de la corrupción es el freno del desarrollo y la deslegitimación de las instituciones públicas, lo que afecta a las democracias nacionales.

Respecto a trabajos realizados por la Organización de los Estados Americanos, se tiene como documento fundamental la Convención Interamericana Contra la Corrupción (1996), adoptado en la ciudad de Caracas, Venezuela, en el año 1996 durante la Conferencia Especializada sobre el Proyecto de Convención Interamericana Contra la Corrupción; entró en vigor en 1997 conforme al artículo XXV de la Convención Interamericana Contra la Corrupción.

En este tratado se encuentran suscritas 35 naciones incluyendo las analizadas en este trabajo. Al respecto nos referiremos en particular a los artículos I-3 y I-4 sobre el soborno transnacional y enriquecimiento ilícito, respectivamente:

3. Soborno transnacional. La legislación actual de Estados Unidos prevé sanciones penales para el soborno transnacional. Por lo tanto, Estados Unidos entiende que no se precisa de una legislación adicional para que ese país cumpla con la obligación impuesta en el artículo VIII de la Convención.
4. Enriquecimiento ilícito. Estados Unidos pretende brindar asistencia y cooperación a los otros Estados partes, de conformidad con el párrafo 3 del artículo IX de la Convención, hasta donde le permita su legislación interna. Estados Unidos reconoce la importancia de combatir el enriquecimiento indebido de los funcionarios públicos, y cuenta con leyes penales para impedir o castigar tal conducta. Estas leyes obligan a los funcionarios superiores del gobierno federal a presentar declaraciones financieras verdaderas, obligación que de no cumplirse está sujeta a sanciones penales. También permite el enjuiciamiento de los funcionarios públicos del gobierno federal que han evadido impuestos sobre riqueza obtenida ilícitamente (OEA, 1996).

La revisión de este tratado internacional establecido por el ente de mayor jerarquía en América es fundamental para el desarrollo de esta investigación debido a que es precisamente Estados Unidos quien abre el expediente en contra de la transnacional brasileña Odebrecht, y que además se compromete al intercambio de información con los demás Estados miembros para el esclarecimiento de las acciones corruptivas en los países que aquí analizamos.

Por otro lado, el documento es explícito en su Artículo VIII sobre el soborno transnacional, al respecto expone que cada Estado expresa:

[...] el acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios,

como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial (OEA, 1996).

Como es evidente, la incorporación de este documento en el estudio del caso Odebrecht, debido a su naturaleza internacional, tiene la mayor pertinencia. Sobre los problemas que han desatado las acciones corruptivas de esta empresa en la región, es posible desarrollar la consolidación de las estructuras y redes de corrupción a lo largo de la región, la erosión de la credibilidad de los gobiernos, en particular de Brasil, Argentina, Ecuador y Venezuela, en los cuales no se ha superado la crisis política que les afecta.

En cuanto a documentos emitidos por la CEPAL se presenta el trabajo *Corrupção e controles democráticos no Brasil* (Avritzer y Filgueira, 2011), que profundiza sobre las medidas jurídicas, administrativas y de control público que Brasil ha emprendido a lo largo de la primera década del siglo XXI. Tiene su importancia en comprender los avances que ha hecho Brasil en la lucha contra la corrupción, los cuales han permitido en gran medida adelantar las investigaciones que se han realizado en el caso Odebrecht en la actualidad.

ANÁLISIS DEL ALCANCE DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA IMPULSADA POR LA CONSTRUCTORA ODEBRECHT SOBRE LATINOAMÉRICA

En el presente análisis se tomarán en cuenta la definición y las características de los actos de corrupción que han partido de la intervención de Odebrecht conceptualizando los criterios y características. Para una mayor comprensión del alcance del caso, en el cuadro 2 se presentan los pagos realizados por la constructora.

Además, el análisis toma en cuenta las tres variables establecidas en el marco metodológico y desarrollado en el marco teórico, como son la corrupción política en el contexto de legitimidad, estabilidad política e institucional atendiendo a sus causas y consecuencias.

En el cuadro 2 se exponen los sobornos efectuados por país. Este cuadro muestra también los beneficios aproximados que se obtuvieron en los países en los que se practicó el soborno y el concepto en el espacio correspondiente entre los respectivos años de la práctica de la corrupción.

Características del caso Odebrecht

En primer lugar el hecho de corrupción que define el caso de Odebrecht corresponde a una serie de sobornos conocidos como coimas que operaron en al menos doce países latinoamericanos con la finalidad de conseguir facilidades de contratos

CUADRO 2. Pagos corruptos a funcionarios extranjeros y partidos políticos en los países

<i>País</i>	<i>Soborno (millones de dólares)</i>	<i>Cómo ocurrió</i>	<i>Beneficio obtenido de la operación (dólares)</i>
Brasil	349.0	Entre 2003 y 2016, Odebrecht pagó sobornos a partidos políticos, funcionarios extranjeros y funcionarios públicos, con el fin de obtener una ventaja en la adjudicación de proyectos.	1.9 billones
Venezuela	98.0	Entre 2006 y 2015, Odebrecht realizó pagos corruptos a funcionarios gubernamentales e intermediarios que trabajan en su nombre, con el fin de obtener y retener contratos de obras públicas. Los intermediarios pagaban sobornos a los funcionarios del gobierno en nombre de la compañía, para influir en la asignación de recursos a los proyectos y obtener información confidencial sobre precios y ofertas.	No especificado
República Dominicana	92.0	Entre 2001 y 2014, Odebrecht realizó pagos corruptos a funcionarios gubernamentales e intermediarios que trabajaban en su nombre en la República Dominicana. A través de este acuerdo, Odebrecht pudo influir en el presupuesto gubernamental y en las aprobaciones de financiamiento para llevar a cabo proyectos en el país.	163 millones
Panamá	59.0	Entre 2010 y 2014, Odebrecht realizó pagos corruptos a funcionarios gubernamentales e intermediarios para asegurar, entre otras cosas, contratos de obras públicas. Entre 2009 y 2012, Odebrecht pagó 6 millones de dólares a dos familiares de un funcionario gubernamental de alto nivel, a través de fondos no registrados a empresas offshore.	175 millones
Argentina	35.0	Entre 2007 y 2014, Odebrecht realizó pagos corruptos a intermediarios, en el entendimiento de que estos pagos serían pasados, en parte, a funcionarios gubernamentales en Argentina.	278 millones
Ecuador	33.5	Entre 2007 y 2008, Odebrecht experimentó una serie de problemas relacionados con un contrato de construcción, y acordó con un funcionario del gobierno ecuatoriano realizar pagos para resolver los problemas. Odebrecht luego entregó estos pagos en efectivo al funcionario del gobierno.	116 millones
Perú	29.0	Entre 2005 y 2014, Odebrecht realizó pagos corruptos a funcionarios del gobierno en Perú para asegurar contratos de obras públicas.	143 millones
Guatemala	18.0	Entre 2013 y 2015, Odebrecht realizó pagos globales a funcionarios del gobierno en Guatemala para asegurar contratos de obras públicas	34 millones
Colombia	11.0	Entre 2009 y 2014, Odebrecht realizó pagos corruptos en Colombia para asegurar contratos de obras públicas	50 millones
México	10.5	Entre 2010 y 2014, Odebrecht realizó pagos corruptos a funcionarios del gobierno en México, con el fin de cerrar contratos de obras públicas. En octubre de 2013, Odebrecht acordó el pago de 6 millones de dólares a un funcionario de alto nivel de una empresa estatal a cambio de la obtención del proyecto.	39 millones

Fuente: Departamento de Justicia de Estados Unidos (2016a).

públicos para proyectos de la constructora. Para llevar a cabo los sobornos creó una Caja B en el año 2010 con la finalidad de camuflar las irregularidades en la que estaba incurriendo.

El soborno puede ser activo cuando el delito es cometido por la persona que promete o da el soborno; o puede ser pasivo cuando es cometido por el servidor o persona que recibe el soborno. El soborno puede iniciarse a instancias tanto del funcionario o representante público, como del representante del sector privado. Verdaderamente, es un ciclo viciado que tiene un efecto en cadena y en cascada. Es decir, entre pares y hacia abajo a los empleados de menor rango, dándole a cada uno lo suyo dentro del circuito (Álvarez Severiche, 2017).

Como puede observarse en el amplio periodo de actuación de la constructora, es preciso tomar tiempo para diseñar una estructura para un esquema de sobornos en el que todos los implicados se encuentren en sintonía y no haya mayores inconvenientes en el sistema de sobornos. Esta estructura se creó con la denominación División de Operaciones Estructuradas. Tiene su importancia en la efectividad que mostró durante al menos una década de sobornos. Siendo este un caso tan complejo, se tiene que la estructura logró incorporar a funcionarios públicos de diferentes niveles, además de presidentes, empresarios, así como otras empresas, quienes lograron acuerdos fructíferos y un flujo constante de sobornos gracias a dicha división. De esta manera se constituyó una gran red o cártel por el cual pasó una serie de contratos públicos empañados por acciones de soborno.

Nivel de gravedad

Tomando en cuenta todo el contexto político desarrollado en el apartado anterior, se tiene, según los criterios desarrollados por Arjona (2002), que el caso Odebrecht responde a un alto nivel de gravedad del acto de corrupción. Esto se evidencia en que el caso ha representado el pago de multa más alto de la historia, una red de corrupción largamente prolongada, y de alcance regional.

Se trata de un estado sistemático de corrupción que alcanzó no solamente a los diferentes gobernantes de la región, sino en una variedad de cargos públicos de todos los niveles, no solo políticos, sino judiciales. Las operaciones en cada uno de los Estados afectados mantuvieron la misma dinámica, por lo que es posible señalar que se implementó una estructura que creó las condiciones de corrupción política persistentes. Por su parte, la acción del soborno lleva implícita una decisión de tipo ético respecto a la forma de proceder ante el mismo, y estas se manifiestan según la robustez ética del funcionario y, por lo tanto, de las instituciones públicas.

Cuando se evalúan los costos que representa para las políticas latinoamericanas la aceptación de los sobornos de la empresa Odebrecht, se tiene que efectivamente no ha habido una mejora en cuanto al desenvolvimiento social, la economía, ni mucho menos la estabilidad política de los países afectados.

Actores que intervienen en el acto de corrupción y el grado de implicación

Como se ha dicho, el caso Odebrecht ha salpicado no solo a una línea de gobernantes de la región, sino que ha tenido influencia sobre diversos niveles de cargos públicos como lo son alcaldes, gobernadores, jueces, entre otros.

El mayor grado de implicación lo tuvieron Venezuela y Colombia, según el índice de percepción de corrupción. En ambos países se encuentran implicadas las principales figuras políticas; en el caso de Colombia se encuentran señalados el ex presidente Álvaro Uribe, el ex viceministro de Transporte Gabriel García Morales y el senador Otto Nicolás Bula.

Las relaciones entre los ex mandatarios de Colombia y Brasil tuvieron muchos roces debido a que durante la presidencia de Uribe hubo mucha confrontación con el fallecido presidente Hugo Chávez que sí era apoyado por Lula da Silva. Esto comprueba que aunque las alianzas políticas no fueron perfectas los casos de corrupción se abrieron paso sin muchas complicaciones.

En el caso de Venezuela, se encuentran implicadas diferentes figuras de la cúpula política como lo es el actual presidente de Venezuela Nicolás Maduro como funcionario principal.

Los sobornos de Odebrecht se utilizaron para el financiamiento de las desorbitadas campañas electorales de Chávez, por lo que las declaraciones que provienen del caso expresan pagos de hasta 11 millones de dólares. Mientras que para la campaña electoral de Maduro se recibieron unos 35 millones (2013).

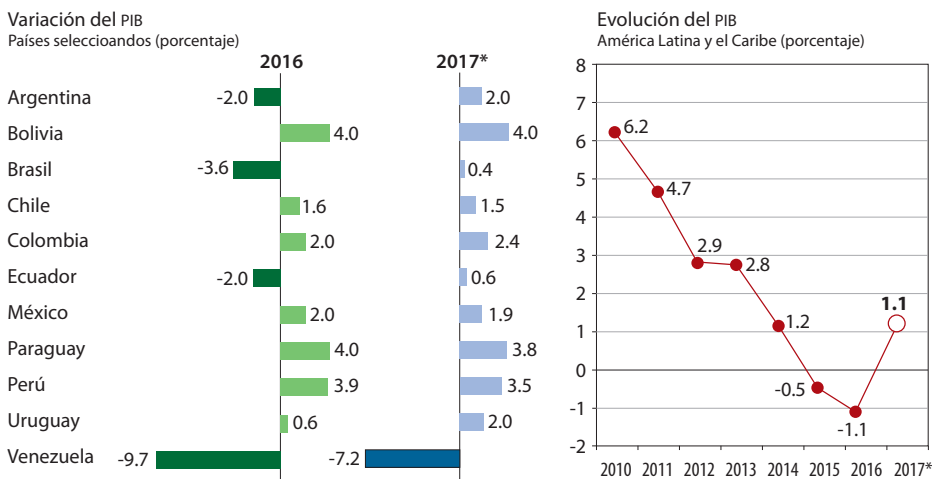
Ámbito en el cual sucede el hecho de corrupción

El caso de corrupción Odebrecht alcanzó a unas doce naciones, siendo las más perjudicadas Brasil, Argentina, Colombia, República Dominicana, Guatemala, Ecuador, Panamá, México, Perú y Venezuela. En los casos de Venezuela, Ecuador y Argentina sucedieron expresamente en el contexto electoral que permitió la reelección de los presidentes o, en todo caso, la continuidad de aliados políticos.

El daño impuesto en el sistema político

El caso más emblemático que se deriva de la corrupción directamente relacionada con Odebrecht es el venezolano. La incidencia de los sobornos de la constructora han

GRÁFICA 3. Crecimiento de América Latina, 2017



Fuente: CEPAL (2017). *Nótese la gran diferencia económica entre Venezuela y los otros países latinoamericanos.

beneficiado la permanencia en el poder político del régimen chavista-madurista que ha afectado negativamente al país y que ha provocado una crisis humanitaria aguda.

Aunque la causa directa de la situación de Venezuela no recae directamente en Odebrecht, se tiene que el sistema de sobornos permitió otorgar los medios económicos para que se perpetúe el gobierno que lo rige desde hace casi veinte años.

Hoy en día Venezuela es el país con más retraso de la región, como se presenta en la gráfica 3.

Adicionalmente, Venezuela sufre paralelismo en varias de sus instituciones y un sistema electoral que es rechazado mundialmente por celebrar elecciones fraudulentas. Estos puntos se desarrollarán en los próximos apartados.

Sectores Involucrados

Los sectores involucrados están representados en el privado por la constructora Odebrecht, y el público en cada uno de los países afectados.

Centralización y descentralización de los actos de corrupción

Debido a que la constructora Odebrecht estableció un modo operativo sistemático de sobornos, su influencia no solo alcanzó a la cúpula política de los

países afectados. En el caso de Colombia tuvo una fuerte influencia en la región Río de Oro-Aguachica-Gamarra en proyectos que fueron aprobados por el Congreso colombiano, además de las autoridades locales. La facilidad de la estructura corrupta trazada por la constructora le permitió colarse en diferentes niveles de poder.

Influencia sobre la legitimidad democrática en la región

El escándalo de corrupción en la región latinoamericana ha descubierto una red de sobornos que evidencia un esquema de corrupción que ha sido erigido sin atender a ninguno de los valores éticos, y sin reparo de perjuicios generando una percepción de que en la región persiste una situación que se encuentra inscrita en su idiosincrasia. Más allá de las imposiciones y sanciones legales, el hecho ha ocasionado el deterioro del patrimonio relacionado con las infraestructuras en las que intervenía la empresa, y que representaba un avance para los países afectados.

Pero también la pérdida de la legitimidad en América Latina por influencia de Odebrecht en la persistencia de líderes de corte socialista que acabaron por afectar el avance de la región se evidencia en las crisis políticas que se generaron a partir de este hecho. El caso ha llamado la atención internacional por la compleja red de sobornos que la constructora logró tejer durante al menos una década.

No solo la persistencia, sino el afincamiento de la corrupción política en América Latina configuró una alianza política entre líderes populares de izquierda que tuvo especial epicentro en Brasil gracias a la popularidad de Lula da Silva, y del fallecido presidente Hugo Chávez de Venezuela. De esta manera, persiste una explosión de casos reales de corrupción que afectan de manera negativa los sistemas democráticos de los países afectados, sino que también persiste la creencia de que la corrupción es una especie de enfermedad propia de la región.

Esta percepción incide desfavorablemente en la ralentización de los profundos problemas sociales que caracterizan a América Latina. Esta situación crea constante malestar en la población

A excepción de unos pocos países, la corrupción es endémica en toda América Latina. A pesar de la retórica de los dirigentes políticos de todas las tendencias ideológicas, afianzada por tratados regionales, planes nacionales y miles de campañas, la región ha hecho escasos progresos para acabar, o incluso modestamente frenar, las prácticas de corrupción en los últimos veinte años... La corrupción aparece como un elemento permanente y generalizado en casi todos los países latinoamericanos (Llorente & Cuenta, 2016).

La legitimación de la democracia se ha visto afectada en tanto que los Estados latinoamericanos no han logrado avanzar en medidas efectivas contra la corrupción política. En algunos casos la corrupción se ha visto tan expandida dentro del sistema político que combatir sus efectos ha resultado muy difícil, por no decir imposible.

Siendo que en los casos más graves relacionados con Odebrecht el hecho de corrupción se estableció en el contexto electoral, la fragilidad democrática ha sido una de las consecuencias más visibles de este caso, y se evidencia en la perpetuación en el poder de ciertos líderes políticos como en el caso venezolano y colombiano, y en la constante apertura de expedientes judiciales como en el caso brasileño, argentino, peruano, entre otros.

Vale la pena reflexionar entonces acerca del comportamiento individual de los países afectados y las medidas que tomen para subsanar la situación de corrupción que ha afectado a toda la región, sobre todo cuando existen las bases internacionales para la cooperación y la superación de este tipo de fenómeno político. En este sentido, cabe preguntar cuáles son las medidas que pueden tomarse a nivel regional sobre los beneficios que se obtuvieron a través de actos delictivos de corrupción, cuáles son las sanciones que se aplican al caso y, sobre todo, cuáles son las acciones de saneamiento de las instituciones que reorientarán las políticas nacionales a un Estado robusto y ético de la democracia.

Evidencia en la inestabilidad política

La inestabilidad política más evidente tiene tres expresiones claramente identificadas: Brasil, Venezuela, Argentina. En Brasil se evidencia en la destitución de la presidenta Dilma Rousseff y en las constantes manifestaciones sociales que siguieron como consecuencia a este hecho. En Venezuela se evidencia a partir de los efectos de la dictadura de Nicolás Maduro que ha provocado una crisis humanitaria, además de largos periodos de movilizaciones sociales en los últimos cuatro años.

El gobierno venezolano sufre hoy día un rechazo generalizado, viéndose sancionado por diferentes esferas políticas internacionales incluyendo la Comisión Europea, Estados Unidos, entre otros.

La situación de corrupción política en Venezuela puede ser catalogada como sistémica debido a la crisis política actual institucional que presenta. En este sentido se evidencia que las políticas populistas y totalitarias primero del chavismo, y ahora del madurismo han provocado un desgaste significativo del poder público en el cual existe la duplicidad de las instituciones. La corrupción política se evidencia además en el desfaldo económico realizado por el gobierno a través del sistema del control cambiario y del dominio de la petrolera estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA).

Siguiendo la línea de los autores citados, en los casos de corrupción política y sistemática se presenta la mayor dificultad de que es más difícil imponer las sanciones adecuadas, en primer lugar por la misma contaminación corruptiva de las instituciones, y en segundo lugar porque el hecho corruptivo se convierte en el *modus operandi* por el cual funciona el gobierno en todas sus escalas.

En cuanto al caso de Argentina, se expresa en la influencia que todavía ejerce la ex presidenta Cristina Kirchner quien, a pesar de llevar expedientes judiciales, aún persiste en la esfera política del país. La presidenta Cristina Kirchner ha dejado una administración en la cual Argentina sufre un grave atraso económico y social, así como una sociedad altamente dividida. Esto ha perjudicado el avance del presidente Macri en la recuperación del país.

Influencia en la debilidad de las instituciones

Los países que presentan debilidad en sus instituciones crean las condiciones ideales para que se expanda la corrupción de manera sistemática. Como se ha demostrado, aunque Brasil es el epicentro del caso Odebrecht, la fortaleza de su sistema judicial ha sido esencial para que este país retome el camino a la normalidad. Esto se evidencia en que Brasil ha bajado en el índice de percepción de corrupción teniendo cierta recuperación.

Sin embargo, en el caso de Venezuela, el más grave del grupo estudiado, hoy en día este país sufre de paralelismo en dos de sus poderes públicos: la Asamblea Nacional y el Tribunal Supremo de Justicia.

Tanto la debilidad democrática como de las instituciones se expresan en la disolución de la legítima Asamblea Nacional electa popularmente en 2015. En su lugar, el gobierno venezolano celebró unas elecciones fraudulentas que sustituyó la asamblea con funcionarios exclusivamente alineados con el gobierno.

Por otra parte, la conformación de un nuevo Tribunal Supremo que funciona en el exterior y que es coordinado por sectores de la oposición demuestra la mayor fragilidad de instituciones de la región en los países estudiados.

CONCLUSIONES

El caso Odebrecht ha mostrado que en el contexto latinoamericano la corrupción es un problema de largo alcance en cuanto a magnitud del hecho expresado en la cantidad de países afectados, así como a la variedad de figuras políticas de diferentes rangos y tendencias políticas. Se trata de un hecho que ha conmocionado a la región y que ha tenido consecuencias bastante graves en ciertos casos como el de Brasil, Perú, Argentina y Venezuela.

En este trabajo se ha realizado una revisión teórica profunda que permite el abordaje de la corrupción generada por Odebrecht en América Latina, desde el punto de vista de la corrupción política. Se tiene que efectivamente en los países analizados se ha generado una debilidad de la legitimación de las instituciones, provocando inestabilidad política y retraso en el desarrollo regional respecto al resto del mundo. A partir de las perspectivas metodológicas, en el caso de esta investigación nos referimos a la corrupción política en América Latina según lo que se ha estudiado, la cual se caracteriza por los sobornos, extorsiones, fraudes y malversaciones relacionadas con el caso Odebrecht.

Según el análisis realizado, el caso Odebrecht en América Latina ha alcanzado un alto nivel de gravedad debido a su actuación sistemática de soborno. De manera que la diversidad de funcionarios públicos afectada es considerable. Al mismo tiempo, se trata de un caso que involucra en un mismo escenario lo público con la empresa privada, por lo que se desprende del mito que la corrupción latinoamericana se presenta exclusivamente en el plano político.

Además, debido a la sistematización de los sobornos, Odebrecht se abrió paso a figuras políticas de diferentes tendencias, y aunque Brasil es considerado el epicentro de esta red corruptiva, no todas las relaciones de este país con sus vecinos fueron del todo estrechas (casos de Colombia y Ecuador). Sin embargo, la constructora Odebrecht ha sabido adaptarse a cada escenario y ha sabido trazar su estrategia de sobornos de manera efectiva en cada caso.

Aun así, es posible confirmar que en algunos casos las alianzas políticas como las conformadas desde Brasil con Perú y Venezuela fueron bastante productivas para la constructora. En última instancia, la constructora Odebrecht supo leer las oportunidades en procesos electorales, como el del presidente Maduro de Venezuela o el ex presidente Kuczynski de Perú.

Es indudable que el caso Odebrecht ha salpicado a la región, causando lo que algunos analistas llaman “terremoto político”, debido a su prolongado trayecto y alcance. En el complicado entramado internacional que implica el caso se incluye una lista importante de figuras de la esfera política latinoamericana.

En este sentido, el caso de corrupción política que involucra a la empresa Odebrecht es emblemático, y sus consecuencias aún están por medirse en algunos de los países afectados. Sin embargo, se evidencian claramente sus efectos en tres escenarios específicos: Brasil, Perú y Venezuela, los cuales están sufriendo una inestabilidad política que debilita la legitimidad de sus instituciones y su crecimiento económico.

Aunque la investigación ha arrojado que no todos los países latinoamericanos sufren el mismo índice de corrupción, la percepción de la región es que la corrup-

ción política sigue siendo un mal endémico regional, que se percibe como generalizado y persistente.

En este sentido, los países afectados fallan al carecer de medidas de efectivas que les haga retroceder en los hechos de corrupción política. Se ha creado una cultura de la corrupción, como en el caso de Colombia y Venezuela, en la que no solo la cúpula política se ha visto afectada, sino que se trata del sistema público en toda su dimensión. Esta situación ha hecho más difícil combatir este problema.

Países como Venezuela, que permiten el debilitamiento de las instituciones, presentan una debilidad crítica de su sistema político afectando su crecimiento económico y generando una crisis humanitaria como la que experimenta actualmente. La corrupción que sufre este país ha provocado el paralelismo de sus instituciones y el rechazo mundial, siendo el caso más grave de todos los analizados.

De esta manera, esta investigación ha intentado contribuir para entender cómo la red de corrupción impulsada por Odebrecht ha tenido diferentes efectos en los países afectados, pero también como un análisis que permite observar las consecuencias de este caso.

La disposición de los países latinoamericanos por buscar el saneamiento y la renovación de las instituciones será el primer paso para rescatar los espacios democráticos y avanzar en materia de vencimiento de la corrupción política. Unas instituciones fortalecidas significan el freno para el efecto contaminante que tiene la corrupción en los diferentes niveles del escenario público.

Por último, esta investigación representa una base para avanzar en temas que involucran a los países concretos afectados, así como para realizar análisis comparativos como propuestas de investigaciones futuras. En cuanto a los retos que ha afrontado la investigación se tiene que alguno de los hechos son bastante recientes, por lo que su abordaje se hace desde la perspectiva actual.

Debido a la magnitud del caso, los escándalos de corrupción se seguirán desatando, por lo que se entiende que el análisis aún está abierto para la futura profundización. ■

REFERENCIAS

- Actis, E. (2012), “Las desavenencias en el vínculo económico entre Argentina y Brasil: El turno de las inversiones (2010-2012)”, *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 13, pp. 18-29.
- Actis, E. (2015), “Estrategias de desarrollo e internacionalización de capitales: Pasado y presente del caso brasileño”, *Tempo do Mundo*, 1(2), pp. 45-68.

- Álvarez Severiche, N.A. (2017), *La acción popular en la restitución de los daños causados a la nación caso Odebrecht*, Bogotá, Universidad Santo Tomás de Bogotá.
- Arcos, X., P. Cardinale, L.M. Castilla, Q. Franco, R. García, F. Jaramillo, L.C. Jemio, O. Manzano, P. Rojas, G. Ríos, M.T. Szauer, E. Urquillas, N. Villoria y M. Zambrano (2002), *Temas críticos para América Latina*, Quito, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/671> [fecha de consulta: 11 de noviembre de 2019].
- Arjona Trujillo, A.M. (2002), “La corrupción política: Una revisión de la literatura”, documento de trabajo 02-14, Universidad Carlos III de Madrid.
- Arroba, F.O. (2010), “Relaciones comerciales Ecuador-Brasil: Un tablero sin alfiles”, *Comentario Internacional*, 10, pp. 125-137.
- Avritzer, L. y F. Filgueira (2011), *Corrupção e controles democráticos no Brasil*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, CEPAL.
- Caracol Radio (2017), “Más de 100.000 investigaciones adelanta la Fiscalía por casos de corrupción”, 5 de abril.
- Casar, M.A. (2015), *México: Anatomía de la corrupción*, Ciudad de México, CIDE/IMCO, disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf.
- CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) (2012), *Focus América Latina*, 2, Caracas, CAF, disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/160> [fecha de consulta: 10 de noviembre de 2020].
- CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) (2015), *Focus América Latina*, 7, septiembre, Buenos Aires, CAF, disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/797> [fecha de consulta: 10 de noviembre de 2020].
- Cedeño-Brea, E. (2017), “Odebrecht, bancos dominicanos y clientes PEP”, *Blog LexMercatoria*, 8 de enero, disponible en: <https://enmanuelcedenobrea.com/2017/01/08/odebrecht-bancos-dominicanos-y-clientes-pep/> [fecha de consulta: 23 de mayo de 2020].
- Cevallos Guerrero, N. (2012), “La influencia político-comercial en las relaciones entre Ecuador y Brasil en los casos Petrobras y Odebrecht”, tesis de licenciatura, Universidad Internacional del Ecuador.
- Cousinou, G.M. (2006), “La corrupción política: Nuevas aportaciones para un viejo debate”, *Revista de Estudios Políticos*, 133, pp. 197-221.
- CNN Español (2016), “Dilma Rousseff, la presidenta que hizo historia en Brasil 2 veces en menos de 6 años”, 12 de mayo.
- Correa, M.V. (2017), “Las megaobras de Odebrecht, tras 24 años en Colombia”, *El Colombiano*, 8 de enero.
- Couto, C.G. (2011), “O governo Lula e as perspectivas de Dilma Rousseff”, *Iberoamerica-*

- na: *América Latina-España-Portugal*, 11(41), pp. 159-163, doi: <https://doi.org/10.18441/ibam.11.2011.41.159-163>.
- Covarrubias González, I. (2005), “La globalización de la corrupción: Un efecto perverso de las transformaciones recientes en la política y la democracia”, *Bajo el Volcán*, 5(9), pp. 13-39.
- De la Cuadra, F.M. (2014), “Expansión de las fronteras internas de América Latina: El papel de Brasil en la integración regional”, *Polis*, 13(39), pp. 7-20.
- De Melo, C.A.V. (2015), “Elementos constitutivos e dinâmicos da corrupção: Um exercício conceitual”, *Ariús*, 17(2), pp. 51-73.
- Departamento de Justicia de Estados Unidos (2016a), documento del 21 de diciembre.
- Departamento de Justicia de Estados Unidos (2016b), “Odebrecht and Braskem Plead Guilty and Agree to Pay at Least \$3.5 Billion in Global Criminal Penalties to Resolve Largest Foreign Bribery Case in History”, julio de 2017, Washington, D.C., Departamento de Justicia de Estados Unidos, disponible en: <https://www.justice.gov/usao-edny/pr/odebrecht-and-braskem-plead-guilty-and-agree-pay-least-35-billion-global-criminal> [fecha de consulta: 20 de octubre de 2020].
- Deshazo, P. (2007), “Esfuerzos contra la corrupción en América Latina: Lecciones aprendidas”, documentos de Política sobre las Américas, XVIII, estudio 2, CSIS.
- Dinatal, M. (2016), “Observé la OEA fallar en la lucha contra la corrupción”, *La Nación*, 18 de octubre.
- Díaz, E.M. y D.P. Raimán (2017), “Clientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista”, *Revista de Sociología e Política*, 25(64), pp. 73-98.
- Diego Bautista, O. (2006), “La ética y la corrupción en la política y la administración pública”, tesis de maestría, Universidad Internacional de Andalucía.
- Europa Press (2015), “Una comisión parlamentaria se constituye para investigar al Banco de Desarrollo de Brasil”, 6 de agosto.
- El Heraldo* (2017), “Fiscales de Argentina y Brasil denuncian obstáculo en investigación en caso Odebrecht”, Sección Mundo, 1 de agosto.
- El Mundo* (2017), “Odebrecht se declaró culpable de una información criminal de un recuento presentada hoy por la Sección de Fraudes de la División de lo Penal y la Oficina del Fiscal Federal en el Tribunal de Distrito de Nueva York, acusando a la compañía de conspiración para violar las disposiciones contra el soborno de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (FCPA)”, 14 de julio.
- El Tiempo* (2017), “Estos son los políticos implicados en el caso Odebrecht en Brasil”, 12 de abril.
- Flores, L.P. (2015), “Caso Petrobras: Análisis y reflexión del fraude corporativo”, *Revista Líder*, 10, pp. 85-87.

- Galli, C.M. (1996), “La corrupción como pecado social”, en G. Farrel–D. García Delgado–F. Forni, *Tiempo de cambios*, Buenos Aires, Ediciones San Pablo.
- Gonçalves, A.F. (2003), “La cultura y el mercado en el contexto transnacional: Una etnografía de la tecnología empresarial Odebrecht”, tesis doctoral, Universidad Estatal de Campinas.
- González Amuchástegui, J. (1999), “Corrupción, democracia y responsabilidad política”, *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, 10, pp. 7-24.
- Hernaíz, C.E., M. Phélan y J. Camacho (2014), “Sobre las mediciones de corrupción y su relación con el desarrollo y el bienestar en América Latina”, *Paradigmas*, 6(2), pp. 131-177.
- Herrera Niño, S.F. (2017), “Eficiencia, eficacia y transparencia: Pilares de la gestión pública en Colombia”, tesis de licenciatura, Universidad Militar Nueva Granada.
- Herrero, M. (2003), “Legitimidad política y participación”, *Anuario Filosófico*, XXXVI(1), pp. 111-134.
- Iturralde, G. (2014), “Análisis del intercambio comercial de bienes entre Ecuador y Brasil durante el periodo 2007-2012”, tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Heidenheimer, A.J., M. Johnston y V.T. Le Vine (eds.) (1989), *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Infobae (2017), “El nuevo ranking de corrupción en América Latina expone la percepción global: Venezuela sigue en la peor posición”, 25 de enero, disponible en: <http://www.infobae.com/america/america-latina/2017/01/25/el-nuevo-ranking-de-corrupcion-en-america-latina-expone-la-percepcion-global-venezuela-sigue-en-la-peor-posicion/> [fecha de consulta: julio de 2017].
- La Vanguardia* (2017), “Lula da Silva, condenado a nueve años y medio de prisión por corrupción”, 12 de julio.
- La Nación* (2016), “Odebrecht: El mapa de los negocios millonarios en la Argentina”, 23 de diciembre.
- Laporta, F.J. y P.A. Ibáñez (1997), *La corrupción política*, Madrid, Alianza.
- Leahy, L. (2017), “Caso Odebrecht ‘dibuja’ la corrupción en Brasil”, *El Financiero*, 25 de abril.
- Lissardy, G. (2013), “¿Por qué crecen cada vez más las protestas en Brasil?” 21 de junio, BBC.
- López, N.R. (2011), “La eficiencia y su importancia en el sector público”, *eXtoikos*, 1, pp. 38-47.
- Llorente & Cuenca (2016), “La corrupción, el talón de Aquiles de las democracias latinoamericanas”, informe especial, Madrid, Desarrollando Ideas: Centro de Liderazgo a través del Conocimiento de Llorente & Cuenca, disponible en: <https://ideas.llorenteycuenca>.

- com/wp-content/uploads/sites/5/2016/09/160912_DI_informe_Corrupcion_La-tAm_ESP.pdf [fecha de consulta: 2 de abril de 2019].
- Machado, Aads (2008), “A Dilemma for the Brazilian Regional Leadership: The Case of Odebrecht/O caso Odebrecht e o dilema da liderança Regional Brasileira”, *Meridiano* 47(100), pp. 32-37.
- Máiz, R. (2005), “El clientelismo de partido y la corrupción política”, en J. Montabes (coord.), *Instituciones y procesos políticos: Libro homenaje a José Cazorla*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Mansilla, H.C.F. (2000), “Algunas insuficiencias de la democracia contemporánea: Una crítica de las teorías de la transición latinoamericana”, *Revista de Estudios Políticos*, 108, pp. 77-102.
- Menéndez Quevedo, X. (2017), *El cuento de hadas del buen gobierno corporativo: El pecado capital de Odebrecht*, Panamá, Instituto de Gobierno Corporativo de Panamá.
- Mohabbat, M. (2004), “Political and Administrative Corruption: Concepts, Comparative Experiences and Bangladesh Case”, preparado para Transparency International, capítulo Bangladesh.
- Mudde, C. (2010), “The Populist Radical Right: A Pathological Normalcy”, *West European Politics*, 33(6), pp. 1167-1186.
- Naím, M. (2017), “Corrupción: ¿Héroes o leyes?”, *El País*, 18 de noviembre.
- Neely Ivanovic, C. (2010), *Crónica de la corrupción a la chilena*, Santiago de Chile, Editorial Cuarto Propio.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (1996), Convención Interamericana contra La Corrupción, 29 de marzo, disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf [fecha de consulta: septiembre de 2017].
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (1998), Convención Interamericana contra la Corrupción, resolución núm. 489-98 del 1 de noviembre, disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/dna_res5.pdf [fecha de consulta: septiembre de 2017].
- Patiño Aristizábal, L.G. (2007), “El neopopulismo en el contexto de la democracia latinoamericana”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 37(106), pp. 239-261.
- Parker, N., G. Berthin, R. De Michelle y Y. Mizrahi (2004), *La corrupción en América Latina: Estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas*, Virginia, USAID/Casals & Associates.
- Perfil* (2016), “Las ocho obras de Odebrecht en Argentina que investiga la Justicia”, Sección Política, 22 de diciembre.
- Pimentel Jr, J. (2015), “Impeachment, oposición y autoritarismo: El perfil y demanda de los manifestantes en São Paulo”, *Em Debate*, 7(2), pp. 15-22.

- Quiroz, A.W. (2014), *Historia de la corrupción en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Rózga-Luter, R.E. y C. Hernández-Diego (2010), “Los estudios regionales contemporáneos: Legados, perspectivas y desafíos en el marco de la geografía cultural”, *Economía, Sociedad y Territorio*, 10(34), pp. 583-623.
- Rodríguez Kauth, A. (2011), “Corrupción e impunidad: Dos estilos de cultura política latinoamericana”, *Investigación y Desarrollo*, 8(3).
- Rodrigues, A. y J.S. Gomes (2006), “Controle gerencial em empresas internacionalizadas: O caso da construtora Noberto Odebrecht S.A.”, *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 3(5), pp. 75-96.
- Rabotnikof, N. (1999), “Corrupción política: definiciones técnicas y sentidos sedimentados”, *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, 10, pp. 25-39, disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/research/corruptin-politica-definiciones-tnicas-y-sentidos-sedimentados-0/006aafc0-82b2-11df-acc7-002185ce6064.pdf> [fecha de consulta: 15 de julio de 2019].
- Riquelme, R. (2017), “América Latina vive sumida en la corrupción”, *El Economista*, 28 de enero.
- RPP Noticias (2017a), “La relación entre Lula da Silva y el expresidente Ollanta Humala”, 11 de abril.
- RPP Noticias (2017b), “6 claves para entender la operación ‘Lava Jato’”, 19 de mayo.
- Segré, G. (2017), “Corrupción, Odebrecht y la rama argentina”, *El Clarín*, 7 de mayo.
- Stuckert Filho, R. (2016), “PT cierra ciclo de 13 años en el poder con la bandera de la ética al contado”, *Estado de Minas*, Sección Política, 21 de agosto.
- Terán, T. y M. Alejandro (2009), “Factores explicativos y dimensiones de la estabilidad política: un estudio mundial”, tesis doctoral, Flacso-México.
- Transparencia Internacional (2017), “Recursos: CPI 2016 Full Data Set With Regional Tables” julio, disponible en: web: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 [fecha de consulta: 5 de enero de 2020].
- Tible, J. (2015), “¿Fin de fiesta en Brasil?” *Nueva Sociedad*, 259, pp. 4-14.
- Villoria Mendieta, M. (2006), “¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 34, pp. 1-21.
- Westin, R. (2017), *A queda de Dilma*, São Paulo, Universo dos Livros Editora.
- Zéphyr, D. (2008), “Corruption and Its Impact on Latin American Democratic Stability”, en M.A. Seligson (ed.), *Challenges to Democracy in Latin America and the Caribbean: Evidence from the AmericasBarometer, 2006-2007*, Vanderbilt University-LAPOP, pp. 251-276.

Song Yuhui tiene el título de máster por la Facultad de Lenguas Extranjeras, Universidad de Finanzas y Economía de Guizhou (GUFÉ), China. Sus principales líneas de investigación son la lingüística española, así como la política, la cultura y las relaciones internacionales de los países españoles y portugueses. Desde septiembre de 2018 trabaja como profesor de chino en el extranjero, en el Instituto Confucio de la Universidad de Cabo Verde (UNI-CV).

Corrupción administrativa y terrorismo

Un distanciamiento considerable entre intereses y publicaciones

*Administrative Corruption and Terrorism:
A Considerable Distancing between Interests and Publications*

Solon Bevilacqua y John Edward Neira Villena*

Resumen: Este estudio investiga la corrupción administrativa (CA) que sufrió alteraciones significativas en los últimos veinte años, pero los intereses existentes aún están lejos de ser atendidos. A partir del análisis de clúster para 253 artículos publicados (*double review*) se evidenciaron oportunidades y brechas en el trabajo de la ciencia que investiga la CA en el mundo. A partir de un análisis de contenido y de correspondencia, se comprobó que la violencia extrema, como el terrorismo y el narcotráfico, no se analizan en la agenda de la investigación de la CA; “crimen y punición” forman un enlace histórico en la teoría de la CA, pero raramente son investigados en el nivel del comportamiento humano y de Data Science; hay una incidencia significativa de publicaciones relacionadas con las prácticas de combate a la CA, mientras que los estudios que investigaron externalidades positivas y negativas para ese tema son escasos.

Palabras clave: problemas sociales, administración pública, delitos, fraude, corrupción.

Abstract: Research investigating administrative corruption (AC) has changed significantly in the last twenty years, but the existing interests are still far from being met. From the cluster analysis for 253 published articles (*double review*) were shown opportunities and gaps in the work of science that investigates the AC in the world. From a content analysis and correspondence analysis, it was found that extreme violence, such as terrorism and drug trafficking, are not discussed in AC research agenda; “crime and punishment” form a historical link in AC theory, but they are often investigated at the level of human behaviour and Data Science;

***Solon Bevilacqua** es profesor efectivo en la Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Federal de Goiás-FCT/UFG, Rua Mucuri S/N, Setor Conde dos Arcos-Campus Aparecida de Goiânia CEP: 74.968-755, Aparecida de Goiânia, Goiás, Brasil. Tel: +55 (62) 3209 6550. Correo-e: solon@ufg.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0050-3527>. **John Edward Neira Villena** también es profesor efectivo en la Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Federal de Goiás-FCT/UFG. Tel: +55 (62) 3209 6550. Correo-e: johnneirav@ufg.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2281-6505>.

Artículo recibido el 8 de agosto de 2020 y aceptado para su publicación el 12 de marzo de 2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypv.v30i3.975>

there is a significant incidence of publications related to AC combat practices. However, for this subject few studies have explored both positive and negative externalities.

Keywords: social problems, public administration, crimes, fraud, corruption.

INTRODUCCIÓN

En el periodo entre 1964 y 2020, se publicaron cerca de 250 artículos, en el Sistema *double review*, involucrando el tema CA. Cuestiones como fraude contable, indicadores de gobernanza, medio ambiente y políticas de combate a la corrupción estuvieron presentes en esas investigaciones científicas. La mayoría de las publicaciones atendieron detalles ampliados de los problemas enfrentados por la administración pública, tales como fraude contable, soborno, políticas anticorrupción, mercado financiero, entre otros. Algunos puntos importantes pasaron desapercibidos, como aspectos comportamentales que motivan la corrupción o aún la ligación estrecha entre el terrorismo y la corrupción en las administraciones. En la mayoría de los casos los intereses de los lectores no fueron atendidos, los investigadores no estudiaron la estructura ni el medio en que se forma la corrupción, como crisis económicas, religión y terrorismo.

¿Como están definidos los clústeres de investigación para el tema “corrupción administrativa” en el periodo comprendido entre 2001 y 2019? Una búsqueda para la palabra clave *administrative corruption* realizada a partir de la herramienta Google Trends evidenció que hay un descompás entre lo que se busca en la gran red y lo que está siendo publicado como ciencia. Se emplearon herramientas de análisis de datos para plotear gráficos de clúster para identificar tendencias, oportunidades y brechas entre las investigaciones realizadas en los últimos cincuenta años.

En este artículo se buscó medir la brecha entre oferta académica y demanda por el tema corrupción administrativa. La importancia de esta búsqueda reside en proponer un nuevo orden de estudios relacionados con la corrupción. De esta manera, estudios que no están alineados con el interés del lector se colocan en segundo plano, para evitar desperdicio de esfuerzos. La investigación evidenció que la atención de los investigadores está orientada a la administración pública y a las políticas anticorrupción, mientras que las búsquedas en sitios como el Google registran interés convergente en corrupción y terrorismo, algo muy distante de lo que se viene publicando. Además, se constató que el concepto de terrorismo relacionado con la corrupción administrativa está equivocado. El terrorismo financiado por la corrupción no es solamente teología, ideología, rabia o psicosis, sino que es un mal que sirve a intereses políticos y a una lucha por la causa (altruismo) (Merari, 1993).

Los resultados son teóricos y aplicados naturalmente. A partir de una búsqueda teórica en bases de investigación fue posible orientar tendencias para clústeres de investigación y sugerir readecuaciones para las demandas de estudios que abarcan CA y terrorismo.

El resto de este artículo está estructurado de la siguiente forma: corrupción administrativa y terrorismo; aspectos metodológicos y análisis de datos. Los resultados se analizan de forma cualitativa y, al final del estudio, se presentan consideraciones y una agenda de investigación.

CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA

Una de las mayores dificultades enfrentadas en las investigaciones sobre corrupción administrativa es su propia definición. Hay un consenso acerca de que la corrupción se refiere a actos en los cuales el poder del cargo público se usa para la codicia personal de una manera que viola las reglas del juego. Algunos investigadores no consideran fraude, lavado de dinero, comercio de drogas y operaciones en el mercado negro como CA porque no involucran el uso del poder público. Mientras que tales actividades generalmente involucran funcionarios públicos y políticos para que esas operaciones puedan sobrevivir y, por lo tanto, esas actividades raramente prosperan sin corrupción generalizada. Otro punto refuerza la cuestión: inclusive en sus formas más simples, esos actos pueden influir las políticas del gobierno (Jain, 2001; Ugalde, 2018). También es posible crear niveles para una red de corrupción, divididos en redes caníbales, redes de exploradores, redes parásitas y redes monopolísticas. La idea se presenta interesante cuando provoca un entendimiento de la interconectividad entre los niveles de corrupción, que generalmente son vistas como puntos aislados y no como redes (Jancsics y Jávora, 2012).

Los orígenes de la corrupción administrativa parecen estar relacionados con los funcionarios públicos que no actúan de acuerdo con el interés público, pero usan sus posiciones para beneficiarse a ellos mismos y a sus familias, amigos o asociados. En esta situación no solo se pierden recursos financieros, sino también la esperanza y la confianza de la población, puntos difíciles de ser previstos (T. Vian, 2008). Se trata de una situación que implica entender los factores ocultos y prácticas veladas en toda organización, principalmente cuando la corrupción involucra soborno (Del Castillo, 2001).

Para que ese ambiente exista deben estar presentes tres elementos: *a)* alguien debe tener poder discrecional, una autoridad para proyectar reglas y también para administrarlos; *b)* debe haber rentas asociadas a ese poder; *c)* el sistema

jurídico debe ofrecer una probabilidad de detección o penalidad suficientemente baja para las irregularidades (Jain, 2001). Los dos primeros elementos se combinan para crear incentivos a la corrupción y el tercero actúa como un impedimento. Además, todos deberán tener la misma probabilidad de ser punidos; debe haber independencia del poder judicial de los políticos; la ejecución de los corruptos debe ocurrir con efectividad y finalmente debe ocurrir una alta probabilidad de un corrupto ser descubierto por el sistema anticorrupción (Becker, 1968).

Hasta mediados de la década de 1950 el tema corrupción administrativa no era pauta prioritaria en las investigaciones de ciencias sociales, quizá porque privaba la visión de que los países desarrollados, principalmente Estados Unidos, eran países morales (Werner, 1983). Ese escenario rápidamente fue alterado, cuando la corrupción administrativa comenzó a ser percibida como algo endémico, que debería ser tratado con rigor, ya que sus consecuencias podrían generar una serie de problemas, como inviabilizar las transiciones políticas y económicas, minar la capacidad y la legitimidad del Estado, exacerbar la pobreza (Hurwitz y Huang, 2014), crear crisis de seguridad nacional (Factor y Kang, 2015; Shelley, 2004), llevar a la decadencia, colocar las políticas de un gobierno contra una nación, desperdiciar recursos nacionales, reducir la eficiencia de los gobiernos en la administración de los asuntos del país, aumentar la indiferencia y la ineficiencia en la sociedad, destruir las creencias y los valores morales de la sociedad, aumentar los costos de implementación de proyectos y dificultar el crecimiento de la competitividad (Mousavi y Pourkiani, 2013). Además de esas cuestiones, la corrupción administrativa también es capaz de minar el estado de derecho y llevar a otras amenazas de la seguridad nacional, como crimen extra nacional (Afzali, 2011).

La corrupción en el servicio público debe combatirse con una combinación de incentivos y sanciones que favorezcan normas profesionales de conducta. Una salida natural parece ser minimizar la posibilidad de que surjan conflictos entre los intereses privados y las obligaciones públicas para aquellos que ocupan cargos públicos. Sería un pasaje natural crear reglas claras y transparentes como elementos claves para la búsqueda de esta postura anticorrupción (Bertock, 2001).

También es importante definir cuáles controles anticorrupción deben emplearse para combatir las mayores pérdidas de eficiencia generada por el comportamiento corrupto. Procedimientos contables y auditorías son probablemente las medidas con mayor potencial para promover la eficiencia pública (Jacobs y Anechiarico, 2001). La cuestión demanda nuevos entendimientos para problemas

antiguos. En consecuencia, no se trata apenas de practicar una cultura de sigilo para combatir la corrupción, sino de adoptar también medidas que privilegien la transparencia (Santin y Frizon, 2020).

Acompañar la corrupción y sus nuevas formas es fundamental para mantener actualizadas las estrategias de combate y mitigación de la CA. Una de las brechas evidenciadas en las publicaciones relacionadas con el tema es la nueva apariencia que la corrupción asumió en los últimos veinte años. La corrupción administrativa se aproximó del crimen organizado mundial. Tanto el narcotráfico como el terrorismo son en parte sustentados por la corrupción pública y un círculo vicioso CA-crimen organizado-CA se instaló y corrompió la estructura social, económica y política de muchos países en vías de desarrollo.

Esta cuestión no puede simplificarse en virtud de que el terrorismo y la corrupción aumentaron significativamente después de los atentados del 11 de septiembre. Después de esta tragedia, Estados Unidos y sus aliados emprendieron una jornada contra el terrorismo mundial. Esa acción, además de no surtir efecto, aumentó en 45 por ciento el número de muertes relacionadas con el terrorismo mundial, financiado por la corrupción. Al-Qaeda no consiguió otro día tan devastador como los atentados de septiembre negro; sin embargo, los atentados en Madrid, Londres, Bali, Sinaí, y Omán; los ataques en Turquía, Chechenia y Mumbai, y la guerra aún en curso en Irak, Afganistán y Paquistán, ofrecen evidencias nítidas de que el terrorismo global está empeorando (Merari, 1991).

Lo anterior se comprobó en el análisis de clúster de esta investigación, evidenciando que ese es uno de los grandes intereses en las búsquedas en sitios de investigación, mientras que la comunidad científica se encuentra alerta para problemas periféricos.

Corrupción administrativa y su relación con el terrorismo

La corrupción se presenta como la principal amenaza al desarrollo económico, para la búsqueda de estabilidad política y la paz. También es vista en el contexto mundial como el agente promotor de la violencia, con el estatus de crimen organizado y terrorismo. Principalmente en los países en vías de desarrollo —debido a la diseminación de la corrupción y a la destinación incorrecta de recursos— ese flagelo gana fuerza, ya sea a partir de la producción y distribución del terror, proveniente de ideologías políticas y religiosas, o a partir de la producción y distribución de drogas ilícitas. Las principales fuentes de financiamiento del terrorismo vienen de la corrupción, robo, secuestro, tráfico de drogas, tráfico de armas e inmigrantes ilegales (Boussiga y Ghdamsi, 2016). El terrorismo frecuen-

temente se coloca contra el Estado. Muchas veces contra el que lo financia con la corrupción (Crenshaw, 1981).

De una forma simplificada, existen dos grupos que nacieron de la corrupción y después se volvieron células de terror. Un tipo está interesado en obtener y retener recursos y poder para sí mismo y sus líderes. Para este grupo, ayudar a la población es una forma de obtener poder y riqueza. El segundo tipo está interesado en mejorar la suerte del pueblo por medio de la derrota política o militar del gobierno. Para este grupo, el bienestar de la población es una meta importante, independientemente del poder y la riqueza. Ambos grupos son semejantes en que actúan en la falla del Estado en solucionar los problemas de su pueblo (Magouirk, 2008).

El terrorismo y el crimen organizado son las dos mayores variantes de violencia para los países en vías de desarrollo, pero es posible enumerar otras tres mutaciones, más insidiosas, capaces de infligir daños a una nación: la burocracia, una ineficiencia que detiene los procesos administrativos; el clientelismo, que se traduce en favoritismo en los nombramientos políticos y alquiler de contratos; el soborno, que a veces en gran escala es endémico en muchas partes del mundo (Poole-Robb y Bailey, 2002). Cabe resaltar que lo rotulado como corrupción en los países desarrollados no es el mismo fenómeno de corrupción en los países en vías de desarrollo (Mungiu-Pippidi, 2013; Mungiu-Pippidi y Dusu, 2011).

En este artículo el terrorismo asume una forma de lucha en vez de aberración social o política (Merari, 1993). El terrorismo, la corrupción, la política y las religiones extremistas andan juntas, actuando alineados para conseguir un objetivo violento. Organizaciones como el Hezbollah actualmente es colega del gobierno de coalición del Líbano, con poder de veto; el Hamas construye la milicia más poderosa de Palestina, venció las elecciones nacionales en enero de 2006 y derrotó decenas de millares de fuerzas de seguridad palestinas para asumir el control militar de la Franja de Gaza en junio de 2007. En esas prácticas el objetivo se consiguió con unidad. La mayor parte de los recursos que financian tales operaciones provienen de instituciones de caridad religiosas. La eficacia de Al-Qaeda en Irak es menos sorprendente que la del Talibán, Hezbollah o Hamas, pero consiguió una evolución rápida de una organización religiosa benigna a una milicia potente con poder político sustancial (Berman, 2011).

Se trata de un camino natural para el terror, comenzar como una organización religiosa benigna, pasar por una organización de milicia militar y enseguida infiltrarse con actividad política influyente. Esas cuestiones se clarificaron cuando el investigador Ariel Merari entrevistó cuidadosamente familias y amigos de atacantes suicidas palestinos e incluso entrevistando a los propios atacantes suicidas

que no consiguieron detonar sus cintos explosivos y fueron capturados en ese tipo de misión. El investigador concluye que factores como teología, ideología, rabia o psicosis son importantes para la ejecución de actos terroristas. Lo más importante es el altruismo por la causa. Tal vez ese punto esclarezca el aumento de los actos terroristas postseptiembre negro (Merari, 1991, 1993; Nehemia y Merari, 1985).

En 2012 un estudio centrado en corrupción, terrorismo, libertad económica y crecimiento investigó si el terrorismo tiene mayor probabilidad de nacer en regímenes marcados por la corrupción. La muestra tenía países como Argelia, Bahrein, Egipto, Irán, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Qatar, Arabia Saudita, Siria, Tunicia y Yemen. Se encontró que cuanto más corruptos son los gobiernos, mayor es la probabilidad de que los grupos extremistas de esos países se involucren en actividades terroristas. Por lo tanto, la motivación propuesta para el terrorismo como “venganza contra la corrupción” se ajustó adecuadamente a los datos, ya que refleja el círculo vicioso que involucra la corrupción administrativa y el terrorismo (Factor y Kang, 2015). En este estudio en específico el terrorismo y la corrupción fueron investigados en el Norte de África y Medio Oriente, con estrechas conexiones ideológicas y religiosas. En otras regiones, como América Latina, los orígenes para esta relación son otras. En América Latina impera una variante de la relación terrorismo —corrupción, materializada en el narcoterrorismo.

En esta región los ingredientes necesarios para producir drogas ilícitas pueden encontrarse en países como Ecuador, Perú y Bolivia, los productos químicos vienen de Brasil; las organizaciones poderosas y sus laboratorios están en Colombia. En el contexto de narcóticos, no hay una gran diferencia entre países: prácticamente todos los países de América Latina están involucrados de alguna manera, en alguna escala. Cada país participa con su contribución específica: de la producción a la transformación para el procesamiento y, finalmente, la distribución. En estas regiones se establecieron lazos notablemente fuertes a lo largo de los años entre los narcotécnicos y las autoridades. Los gobiernos están involucrados en todos los niveles: del condado, al estado y al federal, abarcando hasta el sistema judicial. Aquí se registra una brecha importante en los estudios sobre corrupción: se usa el mismo abordaje y el mismo punto de vista para las dos modalidades de crimen organizado. No hay, por ejemplo, una metodología que investigue las dos variantes con objetivo en el lavado de dinero y el nacimiento de empresas ficticias (Ajayi y Millard, 1997).

La oportunidad de investigación se relaciona con un mercado significativo, donde impera la CA pulverizada en la estructura de la sociedad y en macroescala.

Una parte significativa de los lucros obtenidos con el comercio de drogas ilícitas remunera una gran red de corrupción mundial. En Europa y Estados Unidos, cada 100 dólares de cocaína recompensa con 0.40 centavos al productor y otros 99.60 dólares para el crimen y la corrupción en los países productores y distribuidores (Clutterbuck, 1995). Los resultados de este estudio evidencian que los países del Tercer Mundo, Medio Oriente y América Latina son productores de corrupción porque también son piezas del sistema que sustenta el círculo de la corrupción y la violencia.

Hasta inicios de los años 2000, eran raros los artículos científicos que investigaban el terrorismo y casos aislados investigaron el círculo vicioso de la corrupción y de la violencia. A partir de ese periodo, esta estrecha relación asume contornos complejos en la promoción del terrorismo mundial (Angel Olofinbiyi, 2020; Esoimeme, 2020; Gächter y Schulz, 2016).

Cuatro de esos raros ejemplos estudiaron la postocupación norteamericana de 2003 en Basora, Irak (Al-Jundi, 2019); los impactos económicos mundiales con el terrorismo (Al-Jundi *et al.*, 2019); los recursos del comercio ilícito de diamantes que alimentan conflictos armados en los países africanos. En este último caso, en específico, los resultados del estudio crearon un nexo entre el tráfico ilícito de diamantes y las operaciones de Al-Qaeda en mercados negros en Kenia, Tanzania, Burkina Faso, Sierra Leona y Liberia. Además del terrorismo, los autores destacan como herencia de un Estado corrupto las tensiones sectarias y las luchas tribales (Martínez-Vázquez *et al.*, 2007).

Algunas iniciativas científicas también se preocuparon por investigar formas de mitigar las crisis de inseguridad, probando que empresas y gobiernos deberían entender que aumentando la seguridad en los países, aumentarían la confianza en la realización de negocios internacionales (Efobi *et al.*, 2015). El efecto de la falta de inversión internacional causa un efecto de incremento del terrorismo y de la corrupción. Ese fenómeno fue observado en Nigeria cuando el gobierno local se involucró en corrupción endémica, aliada a un coctel de mala gobernanza, con fallas generalizadas en las políticas estatales, pobreza y desempleo (Uzodike y Maiangwa, 2012).

En los años 2000, la academia vio que sus investigadores sociales se concentraron en estudios centrados en el círculo vicioso de la corrupción-terrorismo. La máxima proferida por el ex presidente norteamericano, George Bush, nunca estuvo tan de moda: “La pobreza no transforma personas pobres en terroristas y asesinos”. Entretanto, pobreza, corrupción y represión representan una combinación tóxica en muchas sociedades, llevando a gobiernos débiles a la incapacidad

de hacer cumplir el orden o patrullar sus fronteras, y que son vulnerables a redes terroristas y carteles de drogas (Bush, 2002). La escala del terror percibida en el inicio de los años 2000 trajo evidencias contundentes de que la corrupción actúa como uno de los principales elementos estructurales para el terrorismo (Cramer y Krueger, 2016).

METODOLOGÍA

Los siguientes análisis tuvieron como objetivo crear clústeres para investigaciones relacionadas con la expresión *administrative corruption*. Las búsquedas se realizaron junto al banco de datos e investigaciones efectuadas por los usuarios de Google Search.

Procedimientos específicos

La expresión *administrative corruption* fue el tema de una búsqueda en las siguientes bases de datos: Direct Science, OneFile (GALE), Web of Science, Taylor & Francis Online, JSTOR Archival Journals, Sage Journals Publications, Directory of Open Access Journals, Emerald Insight, Springer, Technology Research Database, Materials Science & Engineering Database, y Advanced Technologies & Aerospace Database. Se analizaron títulos, palabras clave y resúmenes.

Los resúmenes, años, autores y títulos de los periódicos fueron incluidos en una planilla y categorizados según los siguientes criterios: administración pública, corrupción, corrupción administrativa, fraude contable, *governance indicators*, medio ambiente, mercado financiero, *political theory*, política, política anti-corrupción. Tales criterios fueron seleccionados a partir del sitio Transparency International.

De acuerdo con el sitio Transparency International, fuente principal para las diez categorías desarrolladas en esta investigación, la corrupción puede asumir varias formas e incluir comportamientos como funcionarios públicos exigiendo o recibiendo dinero o favores a cambio de servicios, políticos abusando del dinero público o concediendo empleos o contratos públicos a sus patrocinadores, amigos y familiares, y empresas que sobornan a funcionarios para obtener negocios lucrativos. Esta corrupción también puede suceder en cualquier situación: en los negocios, en el gobierno, en los tribunales, en los medios y en la sociedad civil, en la salud y educación, infraestructura y deportes. La corrupción puede involucrar a cualquier persona: políticos, funcionarios del gobierno, funcionarios públicos, empresarios o miembros del público. La corrupción se ajusta a diferentes contextos y circunstancias en mudanza. Puede evolucionar en respuesta

a mudanzas en las reglas, legislación y hasta tecnología, y genera cuatro tipos de costos: 1) costos económicos, 2) políticos, 3) sociales y 4) ambientales (Transparency International, 2020).

A partir de tales suposiciones, los 253 artículos relacionados con la CA fueron analizados a partir de los algoritmos para clúster y análisis de correspondencia.

Técnica de análisis de datos

Los análisis que se realizaron en esta investigación se basan en tres técnicas: 1) análisis de clúster, realizado con el soporte del software VOSviewer®; 2) análisis de correspondencia, realizado a partir del sistema Sphinx léxica®, y 3) análisis de incidencias, realizado con la función Trends de Google®.

Cabe resaltar que la operación con análisis factorial de correspondencia distribuye en uno de los planos espaciales elementos que, cuanto más distantes, presentan menos relación entre sí. Es importante observar que la disposición de agrupamientos en polos opuestos en el plano de los ejes no necesariamente indica relación de oposición semántica de esos mismos agrupamientos. Como resultado, el Sphinx® ofrece dos ejes, con las disposiciones de las formas reducidas y clases en el plano y la información sobre cuál de los ejes compone de manera más fuerte la disposición de los elementos. A partir de este resultado y de la lectura de los resultados presentados anteriormente, es posible para el investigador nombrar los ejes y sus respectivos polos.

ANÁLISIS DE LOS DATOS

El análisis de datos fue realizado previendo que el terrorismo y la corrupción relacionada están en crecimiento significativo después del incremento de la lucha (post 11 de septiembre de 2001) contra los grupos extremistas.

Cuando se analiza el trío corrupción, terrorismo y religión es muy importante tener en mente que el volumen de violencia que ocasionan esos factores aumentó en las últimas dos décadas. A partir de enero de 1998, cuando los primeros datos comparables están disponibles, el mundo sufrió aproximadamente 4 800 muertes por ataques terroristas. En los seis años siguientes a los ataques en Estados Unidos, a partir de octubre de 2001, terroristas mataron cerca de 11 800 personas en todo el mundo. Ese número excluye fatalidades resultantes de ataques terroristas en los conflictos activos en Irak y Afganistán (Berman, 2011).

Los análisis son encaminados a partir del análisis descriptivo de las publicaciones, análisis de clúster, análisis de correspondencia y análisis de la relación entre corrupción y terrorismo.

CUADRO 1. Categorías relacionadas con la corrupción

<i>Tema</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Administración pública	23	18.3
Política anticorrupción	22	17.5
Corrupción administrativa	17	13.5
Governance Indicators	15	11.9
Political Theory	15	11.9
Corrupción	15	11.9
Mercado financiero	12	9.5
Fraude contable	3	2.4
Política	2	1.6
Medio ambiente	2	1.6
Total	126	100.0

Fuente: Elaboración propia.

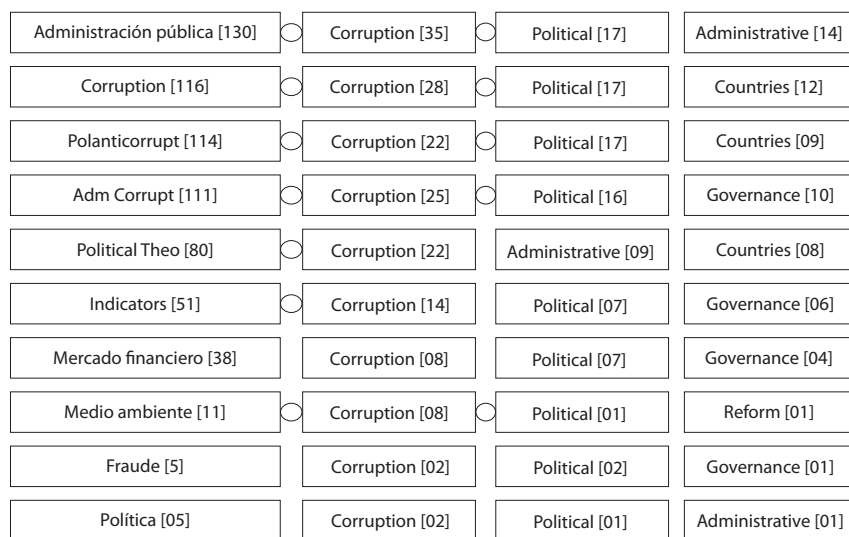
El interés por el tema “corrupción administrativa” es creciente en el área de negocios. Los primeros registros datan de 1964. Hasta 2019, 253 artículos científicos con evaluación en el sistema *double review* fueron publicados.

El análisis preliminar buscó crear diez temas a partir de bibliografía relacionada (Caiden, 2001; Caiden y Caiden, 1977; Cerqueti y Coppier, 2016; De Asis, 2001; Jiménez y García, 2018; Taryn Vian, 2020; Werner, 1983). Los tres temas más importantes investigados fueron: administración pública (18.30%), política anticorrupción (17.50%) y corrupción administrativa (13.50%), como se puede observar en el cuadro 1.

Algunas expresiones se relacionaron de forma significativa con las categorías creadas, como fue el caso de administración pública y corrupción; corrupción y política; *corruption* y *countries*. Los nodos creados entre las categorías y las palabras colocan en evidencia las asociaciones más fuertes. Generalmente involucran la palabra *corruption*.

Considerando el periodo de 1964 a 2020, fueron publicados 253 artículos. Los temas que fueron investigados con mayor incidencia fueron corrupción (21.74%), administración pública (19.37%) y corrupción administrativa (16.21%). Cabe resaltar que el tema política anticorrupción surgió después de 2001, cuando el tema fue investigado en 14.23 por ciento de los casos indicados.

ESQUEMA 1. Categorías y puntos importantes



Fuente: Elaboración propia.

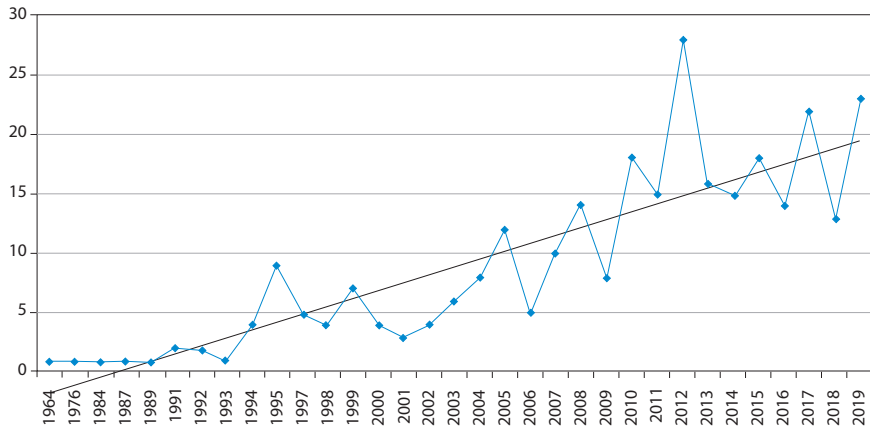
A partir de 2001, el tema gana atención, materializada en la cantidad de publicaciones científicas. De 1964 a 2000, se habían publicado apenas 24 artículos científicos centrados en corrupción administrativa (9.4%). El año de 2001 se presenta como una piedra angular para el tema corrupción. Dos posibles explicaciones para ese interés repentino son el escándalo del fraude contable aplicado por la Arthur Andersen junto a Enron (octubre de 2001) y los atentados realizados por la Al-Qaeda a las instalaciones norteamericanas (septiembre de 2001). Ese ataque fundamentalista del 11 de septiembre creó una estrecha y fuerte relación entre el terrorismo y el financiamiento del terror (FBI, 2002).

Después del análisis del aumento de las publicaciones, es posible crear un filtro que envuelva solo las diez categorías principales extraídas del sitio TI.

El tema centrado en las diez categorías también tiene interés creciente a partir de 2001 (gráfica 1). La línea azul (rombo) muestra que las categorías creadas para corrupción administrativa acompañan el tema general de las 253 publicaciones.

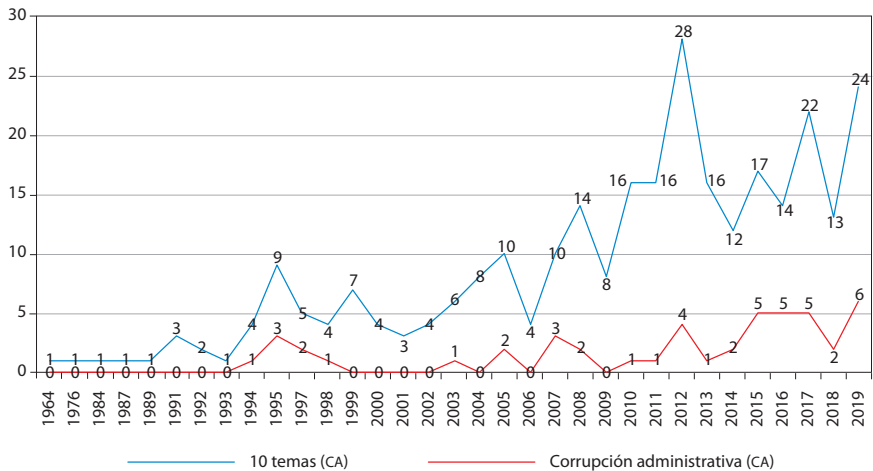
A partir de la gráfica 2 es posible percibir que tales publicaciones aún no forman una escuela de pensamiento o red de investigación mundial. A pesar de

GRÁFICA 1. Evolución del tema corrupción administrativa



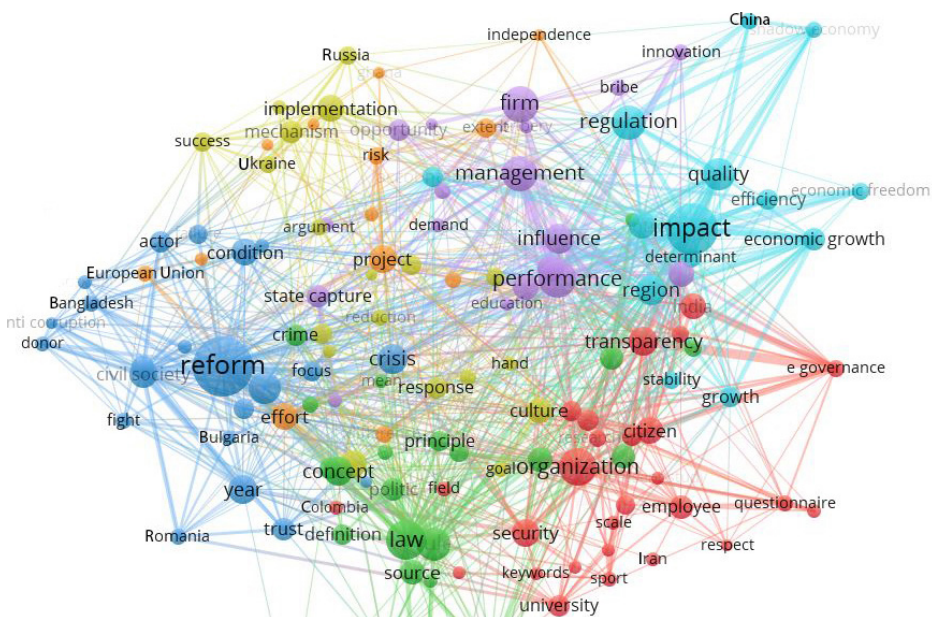
Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICA 2. Categorías relacionadas con la corrupción y la corrupción administrativa



Fuente: Elaboración propia.

ESQUEMA 2. Clústeres administrativos de corrupción



Fuente: Elaboración propia

creciente, ese interés no sigue una línea constante y ni posee una red de investigadores involucrados con el asunto, aspecto evidenciado también en el análisis realizado en el VOSviewer®. Esta evaluación fue realizada con la selección de tres expresiones: investigación científica *administrative corruption*, investigación de transparencia y corrupción *administrative corruption* y la búsqueda por el tema *administrative corruption*. En el esquema 2 se ilustran esas relaciones y los cinco agrupamientos.

El clúster 1 reúne las investigaciones que tienen como objetivo entender las reformas administrativas realizadas por los Estados y su conexión con las crisis económicas. La interacción del clúster 1 con los agrupamientos 2 y 3, que tratan sobre la gestión y las leyes sobre corrupción administrativa, es fuerte.

El clúster 2 evalúa las leyes anticorrupción, principios, definiciones y política. Este clúster interactúa de forma estrecha con los clústeres 1 y 5.

El clúster 3 analiza la actuación de las empresas con la corrupción, así como la gestión, las oportunidades y la innovación. Este clúster está incluido entre los clústeres 1 y 4.

El clúster 4 trata de un agrupamiento que mide los impactos de las políticas anticorrupción en el universo de los negocios. Temas como reglas, calidad y eficiencia son objetivos frecuentes para ese agrupamiento en el universo de la investigación sobre corrupción administrativa. El clúster 4 actúa de forma estrecha con los agrupamientos 3 y 5.

El clúster 5 reúne los intereses en investigación sobre la metodología de la investigación científica en corrupción administrativa. Son subtemas comunes a ese clúster cuestiones como cultura, empleo de cuestionarios, muestreo y laboratorios de estudio. Son clústeres próximos los de número 2 y 4.

El conjunto de cinco clústeres, por lo tanto, investiga gestión, leyes, acciones, transparencia y eficiencia de las prácticas e investigaciones académicas. Algunas oportunidades pueden nacer de las interacciones entre los agrupamientos, tales como los espacios entre las reformas administrativas, leyes y desempeño o, incluso, entre reformas e impactos de las acciones anticorrupción. Cuando tales agrupamientos se relacionan con el trabajo de Transparency International es posible identificar nuevos clústeres. Sería posible crear otros ocho clústeres e iniciar nuevas investigaciones. Esos agrupamientos serían: a) acceso a la información;

Cuadro 2. Cuadro resumen

<i>Clústeres categóricos y Transparency International</i>	
1	Reformas administrativas
2	Leyes y principios anticorrupción
3	Desempeño-oportunidades
4	Resultados en la lucha contra la corrupción
5	Impactos de las políticas anticorrupción
6	Metodología de la investigación científica
7	Acceso a la información
8	Accountability
9	Recuperación de activos
10	Auditoría
11	Cambio de informaciones
12	Fraude
13	Secreto de propiedad
14	Soborno

Fuente: Transparency International (2020).

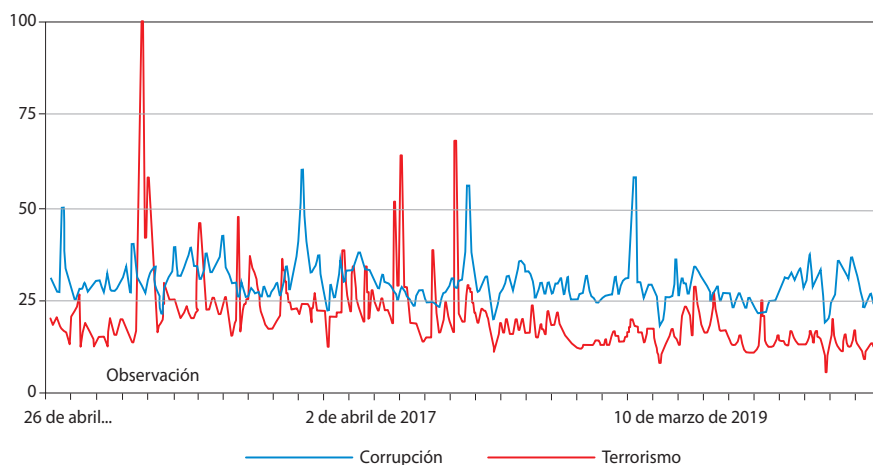
b) accountability; *c)* recuperación de activos; *d)* auditoría; *e)* cambio automático de informaciones; *f)* fraude en la transferencia de lucros; *g)* secreto de propiedad y *h)* soborno.

El análisis permitió identificar las tendencias, cómo están trabajando los grupos de investigación, oportunidades y estructuras en la investigación sobre corrupción administrativa. Sin embargo, el análisis no evidencia lo que los individuos están investigando en internet. O sea, se cuestiona el hecho de existir una brecha entre las investigaciones científicas y el interés de las personas por el tema.

La gráfica 3 muestra que las personas están interesadas en maneras de enfrentar la corrupción y el soborno. Esa sería la mayor preocupación constatada. Tales evidencias surgieron a partir del empleo del sistema Google Trends®. Los países que lideran la búsqueda por el tema *administrative corruption* son Burkina Faso (85/180), Zimbabwe (158/180), Etiopía (96/180), Zambia (113/180) y Uganda (137/180). Los valores entre paréntesis indican cómo están posicionados los países en el ranking mundial de corrupción (ranking de 180 puestos) (Transparency International, 2020). Es perceptible que países con elevados valores para el ranking de corrupción mundial tengan habitantes preocupados por el tema y por la forma de combatir la corrupción administrativa.

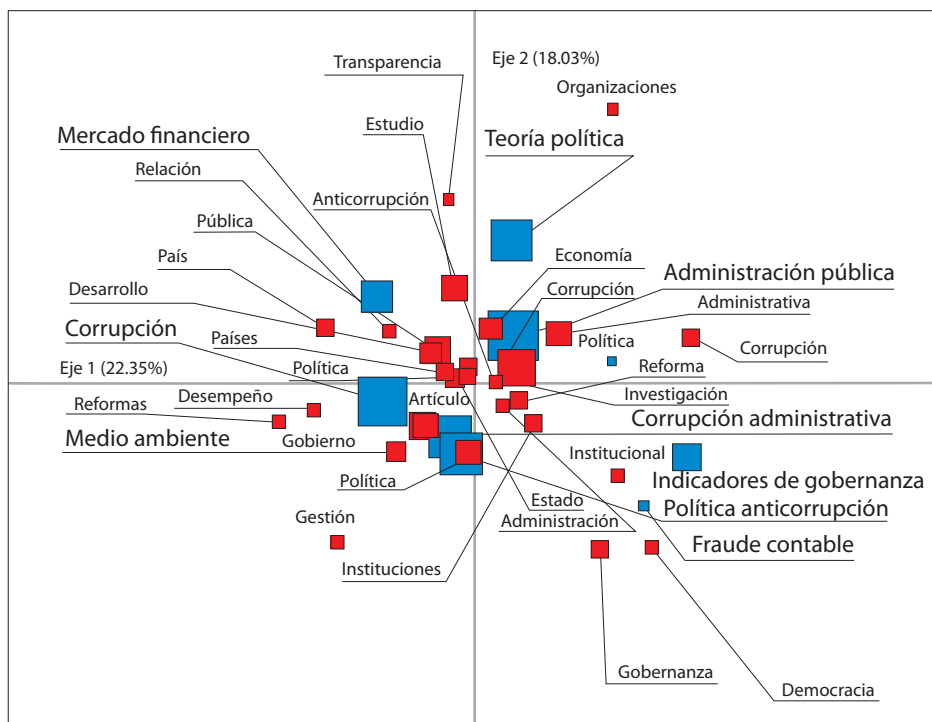
Tales países no son los más corruptos del mundo, son las naciones donde ocurre la mayor parte de las investigaciones sobre corrupción en el mundo. Las

GRÁFICA 3. Corrupción y terrorismo



Fuente: Elaboración propia.

ESQUEMA 3. Clústeres y palabras más importantes



Fuente: Elaboración propia.

expresiones relacionadas con más frecuencia a *administrative corruption* son “terrorismo” y “corrupción” (gráfica 3). Se observa que en el periodo de 2004 a 2020 la búsqueda por terrorismo y corrupción estuvo intensamente relacionada.

El análisis de correspondencia fue creado a partir del Sistema Sphinx Léxico®, cuando se buscaron las palabras más citadas e importantes de los 253 artículos publicados de 1964 a 2020. El cruce se realizó entre las palabras más importantes y las diez categorías creadas anteriormente (*political theory*, medio ambiente, corrupción, administración pública, corrupción administrativa, política anticorrupción, mercado financiero, fraude contable y *governance indicators*) (Transparency International, 2020). A partir del esquema 3 es posible identificar cuatro cuadrantes para el análisis: 1) mercado financiero; 2) *political theory* y administración pública; 3) medio ambiente y corrupción y 4) *governance indicators* y fraude.

El cuadrante 1 indica una relación entre el mercado financiero e investigación, desarrollo y estudios anticorrupción. Ese cuadrante puede ser percibido como el cuadrante de la investigación de la corrupción administrativa, asociado de forma significativa con el estudio del mercado financiero. La palabra más representativa para el cuadrante 1 es “estudio”.

El cuadrante 2 sugiere una relación importante entre administración pública, economía y corrupción. Esa relación se presenta nuevamente de forma significativa cuando estudios sobre terrorismo y corrupción son relacionados (Cramer y Krueger, 2016; Poole-Robb y Bailey, 2002).

El cuadrante 3 apunta hacia un agrupamiento construido a partir del medio ambiente, gobierno e instituciones privadas. Este cuadrante muestra una relación entre el gobierno y las empresas privadas en el sentido de obtener ventajas en algún favorecimiento ambiental.

El cuadrante 4 presenta los indicadores de fraude contable, de gobernanza y de democracia como un sistema y una estrategia de lucha contra la corrupción administrativa.

Cuando todos los análisis son confrontados, se observa que hay un descompás entre la problemática CA, y los intereses de investigación no entran en alineamiento. Hay también oportunidades entre clústeres, como, por ejemplo el cuadrante 1 y el cuadrante 3, que unidos pueden apuntar una problemática: corrupción y sustentabilidad (mercado financiero *vs* medio ambiente). Análisis como este pueden extenderse a la unión de otros clústeres del análisis de correspondencia.

Una de las primeras explicaciones para ese descompás es la cuestión de la amplitud de las investigaciones. Las investigaciones acerca de la corrupción administrativa contemplan el panorama general y no especificidades (Haghighatian *et al.*, 2013). Tales especificidades podrían ser cuestiones como la ausencia de disciplinas éticas que son ignoradas en la escuela, cuando los fundamentos de los valores deberían trabajarse mejor (Cortés, 2020; Muñoz Estrada, 2015).

Puntos de subjetividad comportamentales también fueron ignorados en las investigaciones, pero emergen de los datos como oportunidades para investigaciones relacionadas con la CA. Por ejemplo, el estado de bienestar del individuo frente a los actos de corrupción (Sulemana *et al.*, 2017) y el desarrollo del espíritu emprendedor como disciplina de ética y de la virtud (Al Baghlani, 2018; Badulescu y Badulescu, 2012; Stanfill *et al.*, 2016; Williams, 2014; Williams *et al.*, 2013). Otro tema con oportunidad de publicación es el “perjuicio monetario” relacionado con la “corrupción administrativa” (Del Castillo *et al.*, 2019; Lemma, 2015); fueron pocos los trabajos publicados con ese tema.

Cabe resaltar también algunas iniciativas que se posicionaron al margen de todos los clústeres: la simulación en juegos (experimentación y simulaciones en laboratorio) como práctica para identificar aspectos de la CA. Algunas de esas investigaciones simulaban ambientes de licitaciones y contratos de contratistas y estímulos eran enviados para el entendimiento de cómo se manifiesta la corrupción entre los participantes (Antoci y Sacco, 1995). Hubo también casos de investigaciones que simulaban la punición por corrupción a partir de bancos de datos (Carlin *et al.*, 2015).

La omisión en investigación también podría entenderse en el fenómeno “retirar la escalera”, un término creado por HaJoon Chang, que se refiere a los países desarrollados que inhiben el acceso al desarrollo para los países pobres, aspecto determinante, según los autores, para la presencia de la corrupción administrativa (Ballesteros, 2016; Hanlon, 2004). La cuestión sugiere otras brechas de publicación, como un círculo vicioso apuntado en dos estudios.

La burocracia aliada al sistema judicial (Mauro, 1995) y gobiernos débiles con elevada tributación fomentan prácticas de CA (Shleifer y Vishny, 1993). Se deduce que el exceso de fases en los procesos, que confieren conclusiones costosas a los procesos, son estrategias adoptadas por los gobiernos corruptos. A propósito, tales aspectos son difíciles de monitorear y aún hay poca investigación publicada sobre el tema.

La escasez de estudios en el área aumenta cuando este punto se relaciona con políticas públicas mal ejecutadas. Ese tipo de corrupción puede tener las consecuencias más graves para una sociedad. Situaciones extremas de ese tipo de corrupción, como la de un dictador que no distingue entre su propia riqueza y la del país o toma decisiones políticas que atienden exclusivamente a sus propios intereses, son un poco más fáciles de estudiar (Jain, 2001).

Las brechas también están presentes en otros puntos. Las llamadas externalidades se hacen presentes de las más variadas maneras (Senci, 2019), lo que contribuye a la falta de entendimiento sobre la corrupción. Un ejemplo de externalidad con la corrupción ocurrió en Italia, cuando el aumento de prisiones de traficantes hizo que la corrupción aumentase en la misma proporción (20%). Las facciones criminales operaban en el interior de las prisiones, utilizando la seguridad de la cárcel para las operaciones de narcotráfico y corrupción en general. En este periodo hubo un aumento del malestar social y un consenso en favor de una justicia criminal más rigurosa (Melossi y Pavarini, 2018). Una de las posibles explicaciones para este fenómeno puede ser la falta de sincronismo entre el poder público y la sociedad en el combate a la corrupción, tal como se previó en algunos estudios (Pillay, 2004).

Otra cuestión surge del análisis de los datos y se presenta en estudios que re-tratan las grandes desigualdades provocadas por gobiernos corruptos y el poder económico: el incremento de la corrupción durante las grandes crisis económicas, que a su vez incrementa las crisis humanitarias causando grandes catástrofes (Avilés, 2019). Es recurrente que tales crisis humanitarias, provocadas por un colapso democrático, disminuyan cuando las democracias tienen una burocracia de mayor calidad (Krishnarajan, 2019). El exceso de trámites en los procesos administrativos es visto como una herramienta que favorece la CA.

El análisis de correspondencia, en por lo menos dos cuadrantes, también sugiere algunos puntos de estudio, vistos como oportunidades. Se trata de corrupciones disimuladas como favores o actividades corruptas que traen pérdidas oscuras. Serían ejemplos de tales pérdidas relacionadas con la corrupción disimulada: el aumento de alquileres percibidos en algunas partes del mundo, como ocurrió en India y Turquía (Rose-Ackerman, 1997); apoyos en elecciones presidenciales, mercados negros, importaciones y exportaciones fraudulentas, “underground economies”, y lavado de dinero (Kunikov y Rose-Ackerman, 2005; Rose-Ackerman, 1978, 1997, 1999).

CONCLUSIONES

La búsqueda de soluciones para inhibir la corrupción es el terrorismo creciente, porque ambos problemas caminan juntos y están en amplio crecimiento. Las acciones posteriores al 11 de septiembre ampliaron la violencia causada por ataques terroristas. La tasa de muertes por actos terroristas saltó de 109 al mes a 158 al mes. Si los números provenientes de Irak y Afganistán fuesen registrados, el número sería de 529 personas muertas mensualmente en ataques terroristas (Berman, 2011). Ese punto es relevante en este estudio porque se observó que la investigación está desconectada del interés público, la academia estudia corrupción administrativa de forma aislada del terrorismo. Ya fue relacionado en el referencial teórico que ambos forman parte del mismo sistema.

En este estudio se buscó trabajar clústeres para el tema “corrupción administrativa”. A partir de los análisis realizados se constató una serie de evidencias, oportunidades y omisiones en investigaciones. También se realizó un contraste entre la visión de la academia y la demanda de los interesados en el tema CA.

Los investigadores buscan entender la corrupción administrativa evaluando burocracia, antropología, rendición de cuentas, política y economía; las personas buscan entender la corrupción administrativa en conjunto con el crimen organizado, terrorismo y el soborno; Transparency International trata de entender la corrupción admi-

nistrativa a partir del acceso a la información, accountability, fraude, secreto de propiedad y soborno. Cuando piensan en corrupción, los investigadores no contemplan en sus estudios la cuestión del secreto de propiedad; Transparency International no dedica la debida atención al terrorismo internacional, y las personas son restrictas al soborno cuando quieren entender el tema en cuestión.

Se encontraron oportunidades de investigación sobre el comportamiento de los individuos, realizado en laboratorios o en la vida cotidiana de las personas, algo próximo a los preceptos ya desarrollados por la economía comportamental (Gino y Ariely, 2012; Mazar y Ariely, 2008). Es posible también identificar investigaciones convenientes sobre la sustentabilidad *vs* corrupción administrativa y corrupción *vs* crimen organizado y terrorismo.

Los análisis también apuntaron regiones centrales en los mapas, que deben ser observadas como puntos de saturación en la temática de CA. Son regiones de exceso de ofertas en virtud de la cantidad de publicaciones que se concentran en ella. En este punto se destacan investigaciones políticas, teorías políticas, prácticas anticorrupción, reformas administrativas y sus impactos, así como el estudio de las leyes anticorrupción.

A partir del análisis de contenido realizado en los *abstracts* fue posible entender qué estudios de Data Science en análisis de CA no se están realizando. Si se entiende que la CA se relaciona con el concepto del hombre “biólogicamente cultural” (Pinker, 2009), hay bastantes oportunidades por explorar en el análisis de grandes bancos de datos o investigaciones experimentales. También se observó poca atención a la creación de una representatividad en las muestras, omisión importante cuando ya se demostró que la corrupción opera en redes en un universo de economía global; las descubiertas en esta investigación sugieren que la corrupción también es impulsada por la codicia o el interés propio.

Ese efecto también se ha observado en estudios recientes que han evidenciado que la principal motivación para el soborno es la reciprocidad obtenida en un ambiente de codicia. Las investigaciones podrían entonces concentrarse en la prevención de sobornos que dependen de un determinado resultado. Y si la reciprocidad motiva el soborno, las intervenciones políticas deben concentrarse en tornar la reciprocidad más difícil, por ejemplo, disminuyendo el contacto personal a través del anonimato y la rotación de personal (Gneezy *et al.*, 2019).

Tal vez la contribución más importante de esta investigación esté relacionada con las externalidades provocadas por la corrupción. Ya se relato el efecto en el valor de los alquileres de inmuebles en regiones permeadas por la corrupción y las fugas de inversiones en determinados países, pero ¿qué más podría ser relacio-

nado como efectos externos positivos o negativos para la temática corrupción administrativa?

La evaluación de clúster realizada abre una posibilidad de agenda futura para investigaciones sobre la corrupción administrativa, cuando sugiere: *a)* alineamiento entre las investigaciones; *b)* nuevas investigaciones que contemplen los tres análisis, y *c)* una investigación que busque entender por qué hay esa diferencia entre lo que se investiga y lo que se demanda investigar. ☒

REFERENCIAS

- Afzali, A.R. (2011), “Administrative Corruption and its Impact on Development: Causes, Consequences and Exit Strategies”, *Journal of International Law*, 45, pp. 235-264.
- Ajayi, O. y G.H. Millard (1997), “Drugs and Corruption in Latin America”, *Dickinson Journal of International Law*, 15(3), pp. 543-533.
- Al-Jundi, S.A. (2019), “A Survey Dataset on Determinants of Administrative Corruption”, *Data in Brief*, 27, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.dib.2019.104820>.
- Al-jundi, S., A.Schuhaiber y S. Alemara (2019), “Why is Administrative Corruption Pervasive? A Mediation Approach”, *Journal of Applied Economic Sciences*, 14(1), pp. 178-194, DOI: [https://doi.org/10.14505/jaes.v14.1\(63\).17](https://doi.org/10.14505/jaes.v14.1(63).17).
- Al Baghlani, A.L.K. (2018), “An Investigation into Strategies Used by Iraqi Smes to Survive in the hostile Environment: The Case of Al-Khaleej Company”, *Academy of Entrepreneurship Journal*, 24(1), p. 1.
- Angel Olofinbiyi, S. (2020), “The Ideological Basis of Boko Haram Terrorism : A Review Essay”, *African Journal of Terrorism and Insurgency Research*, S1(1), pp. 141-154, DOI: <https://doi.org/10.31920/2732-5008/2020/S1n1a8>.
- Antoci, A. y P.L. Sacco (1995), “A Public Contracting Evolutionary Game with Corruption”, *Journal of Economics Zeitschrift Für Nationalökonomie*, 61(2), pp. 89-122, DOI: <https://doi.org/10.1007/BF01238776>.
- Avilés, W. (2019), “The Wayúu Tragedy: Death, Water and the Imperatives of Global Capitalism”, *Third World Quarterly*, 40(9), pp. 1750-1766, DOI: <https://doi.org/10.1080/01436597.2019.1613638>.
- Badulescu, D. y A. Badulescu (2012), “Corruption as Constraint in SMEs Financial Management (I- Concept and Economic Impact)”, *Journal of Electrical and Electronics Engineering*, 5(1), pp. 7-12.
- Ballesteros, I.E.S. (2016), “Corrupción y desafíos organizacionales en un mundo de asociaciones público-privadas”, *Gestión y Política Pública*, XXV(2), pp. 365-413.
- Becker, G. (1968), “Crime and Punishment: An Economic Approach”, *Journal of Political Economy*, 76(2), pp. 169-217.

- Berman, E. (2011), *Radical, Religious, and Violent The New Economics of Terrorism*, Cambridge, The MIT Press.
- Bertock, J. (2001), “Construcción de una infraestructura de la ética: Las experiencias recientes de los países de la OCDE”, *Gestión y Política Pública*, X(2), pp. 335-373.
- Boussiga, N. y M. Ghamsi (2016), “The Corruption-Terrorism Nexus: A Panel Data Approach”, *International Journal of Economics and Finance*, 8(11), DOI: <https://doi.org/10.5539/ijef.v8n11p111>.
- Bush, G.W. (2002), “Securing Freedom’s Triumph”, *New York Times*, 11 de septiembre.
- Caiden, G. (2001), “Dealing with Administrative Corruption”, en T.L. Cooper (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, 2a. ed., Nueva York, Marcel Dekker.
- Caiden, G. y N. Caiden (1977), “Administrative Corruption”, *Public Administration Review*, 37(3), pp. 301-309.
- Carlin, R., G. Love y C. Martínez-Gallardo (2015), “Cushioning the Fall: Scandals, Economic Conditions, and Executive Approval”, *Political Behavior*, 37(1), pp. 109-130, DOI: <https://doi.org/10.1007/s11109-014-9267-3>.
- Cerqueti, R. y R. Coppier (2016), “Corruption, Evasion and Environmental Policy: A Game Theory Approach”, *IMA Journal of Management Mathematics*, 27(2), pp. 235-253, DOI: <https://doi.org/10.1093/imaman/dpu019>.
- Clutterbuck, R. (1995), “Peru: Cocaine, Terrorism and Corruption”, *International Relations*, 12(5), pp. 77-92, DOI: <https://doi.org/10.1177/004711789501200506>.
- Cortés, G.P. (2020), “Un modelo de choques e interrupciones de reforma anticorrupción”, *Gestión y Política Pública*, XXIX(2), pp. 295-319.
- Cramer, J. y A.B. Krueger (2016), “Disruptive Change in the Taxi Business: The Case of Uber”, *American Economic Review*, 106(5), pp. 177-182, DOI: <https://doi.org/10.1257/aer.p20161002>.
- Crenshaw, M. (1981), “The Causes of Terrorism”, *Comparative Politics*, 13(4), pp. 379-399, DOI: <https://doi.org/10.2307/421717>.
- de Asis, M.G. (2001), “Construcción de coaliciones para luchar contra la corrupción”, *Gestión y Política Pública*, X(2), pp. 309-319.
- del Castillo, A. (2001), “El soborno: Un marco conceptual para su análisis”, *Gestión y Política Pública*, X(2), pp. 276-307.
- Del Castillo Alemán, G. y G. Flores Ivich (2019), “La cobertura de la reforma educativa en México: Un asunto de medios y políticas”, *Gestión y Política Pública*, XXVIII(2), pp. 501-539, DOI: <https://doi.org/10.29265/gypv.v28i2.628>.
- Efobi, U., S.A. Asongu y I. Beecroft (2015), “Foreign Direct Investment, Aid and Terrorism: Empirical Insight Conditioned on Corruption Control”, *SSRN Electronic Journal*, pp. 1-23, DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2586355>.

- Esoimeme, E.E. (2020), "Identifying and Reducing the Money Laundering Risks Posed by Individuals Who Have Been Unknowingly Recruited As Money Rules", *Journal of Money Laundering Control*, 24(1), pp. 201-212, DOI: <https://doi.org/10.1108/JMLC-05-2020-0053>.
- Factor, R. y M. Kang (2015), "Corruption and Population health Outcomes: An Analysis of Data from 133 Countries Using Structural Equation Modeling", *International Journal of Public Health*, 60(6), pp. 633-641, DOI: <https://doi.org/10.1007/s00038-015-0687-6>.
- FBI (Federal Bureau of Investigation) (2002), *Financing Patterns Associated with Al Qaeda and Global Terrorist Networks*, disponible en: <https://archives.fbi.gov/archives/news/testimony/financing-patterns-associated-with-al-qaeda-and-global-terrorist-networks> [fecha de consulta: 20 de abril de 2020].
- Gächter, S. y J.F. Schulz (2016), "Intrinsic Honesty and the Prevalence of Rule Violations across Societies", *Nature*, 531, pp. 496-499, DOI: <https://doi.org/10.1038/nature17160>.
- Gino, F. y D. Ariely (2012), "The Dark Side of Creativity: Original Thinkers Can Be More Dishonest", *Journal of Personality and Social Psychology*, 102(3), pp. 445-459, DOI: <https://doi.org/10.1037/a0026406>.
- Gneezy, U., S. Saccardo y R. van Veldhuizen (2019), "Bribery: Behavioral Drivers of Distorted Decisions", *Journal of the European Economic Association*, 17(3), pp. 917-946, DOI: <https://doi.org/10.1093/jeaa/jvy043>.
- Haghighatian, M., S. Karimizadeh y J. Nazari (2013), "An Analysis of Administrative Corruption (Administrative Organizations of Yazd City)", *Journal of Applied Sociology*, 4(48), pp. 31-34.
- Hanlon, J. (2004), "Do Donors Promote Corruption?: The Case of Mozambique", *Third World Quarterly*, 25(4), pp. 747-763, DOI: <https://doi.org/10.1080/01436590410001678960>.
- Hurwitz, A. y R. Huang (2014), *Civil War and the Rule of Law: Security, Development, Human Rights*, Boulder, Lynne Rienner, DOI: <https://doi.org/978-1-58826-531-9>.
- Jacobs, J.B. y F. Anechiarico (2001), "Sobre los costos y beneficios del control de la corrupción", *Gestión y Política Pública*, X(2), pp. 321-333, disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13310207> [fecha de consulta: 20 de abril de 2020].
- Jain, A. (2001), "Corruption: A Review", *Journal of Economic Surveys*, 15(1), pp. 71-121, DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-6419.00133>.
- Jancsics, D. y I. Jávör (2012), "Corrupt Governmental Networks", *International Public Management Journal*, 15(1), pp. 62-99, DOI: <https://doi.org/10.1080/10967494.2012.684019>.
- Jiménez, J. y C. García (2018), "Does Local Public Corruption Generate Partisan Effects on Polls?", *Crime, Law and Social Change*, 69(1), pp. 3-23, DOI: <https://doi.org/10.1007/s10611-016-9671-1>.

- Krishnarajan, S. (2019), "Economic Crisis, Bureaucratic Quality and Democratic Breakdown", *Government and Opposition*, 54(4), pp. 715-744, doi: <https://doi.org/10.1017/gov.2017.37>.
- Kunikov, J. y S. Rose-Ackerman (2005), "Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption", *British Journal of Political Science*, 35(4), pp. 573-606, doi: <https://doi.org/10.1017/S0007123405000311>.
- Lemma, T.T. (2015), "Corruption, Debt Financing and Corporate Ownership", *Journal of Economic Studies*, 42(3), pp. 433-461, doi: <https://doi.org/10.1108/JES-02-2013-0029>.
- Magouirk, J. (2008), "The Nefarious Helping Hand: Anti-Corruption Campaigns, Social Service Provision, and Terrorism 1", *Terrorism and Political Violence*, 20(3), pp. 356-375, doi: <https://doi.org/10.1080/09546550802073318>.
- Martinez-Vazquez, J., J. Arze del Granado y J. Boex (2007), "Fighting Corruption in the Public Sector", en J. Martinez-Vazquez, J. Arze del Granado y J. Boex (eds.), *Contributions to Economic Analysis*, vol. 284, Ámsterdam, Elsevier, doi: [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0573-8555\(06\)84001-0](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0573-8555(06)84001-0).
- Mauro, P. (1995), "Corruption and Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), pp. 681-712, doi: <https://doi.org/10.2307/2946696>.
- Mazar, N. y D. Ariely (2008), "Dishonesty in Everyday Life and Its Policy Implications", *Journal of Marketing Research*, 25(1), pp. 633-644.
- Melossi, D. y M. Pavarini (2018), *The Prison and the Factory: Origins of the Penitentiary System*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Merari, A. (1991), "Academic Research and Government Policy on Terrorism", *Terrorism and Political Violence*, 3(1), pp. 88-102, doi: <https://doi.org/10.1080/09546559108427094>.
- Merari, A. (1993), "Terrorism as a Strategy of Insurgency", *Terrorism and Political Violence*, 5(4), pp. 213-251.
- Mousavi, P. y M. Pourkiani (2013), "Administrative Corruption: Ways of Tackling the Problem", *European Online Journal of Natural and Social Sciences*, 2(3), pp. 178-187.
- Mungiu-Pippidi, A. (2013), "Controlling Corruption Through Collective Action", *Journal of Democracy*, 24(1), pp. 101-115, doi: <https://doi.org/10.1353/jod.2013.0020>.
- Mungiu-Pippidi, A. y A.E. Dusu (2011), "Civil Society and Control of Corruption: Assessing Governance of Romanian Public Universities", *International Journal of Educational Development*, 31(5), pp. 532-546, doi: <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2010.03.016>.
- Muñoz Estrada, E.S. (2015), "Construcción del imaginario sobre la diversidad cultural: Un estudio desde el discurso en los niños y niñas del municipio de Riohacha", *Boletín Redipe*, 4(9), pp. 40-51.
- Nehemia, F. y A. Merari (1985), "Impact of Terrorism: A Double-edged Sword", *Political Psychology*, 1(1), pp. 591-604.

- Pillay, S. (2004), "Corruption - The Challenge to Good Governance: A South African Perspective", *International Journal of Public Sector Management*, 17(7), pp. 586-605, doi: <https://doi.org/10.1108/09513550410562266>.
- Pinker, S. (2009), *Como a mente funciona*, São Paulo, Companhia das Letras.
- Poole-Robb, S. y A. Bailey (2002), *Risky Business: Corruption, Fraud, Terrorism and other Threats to Global Business*, Londres, Kogan Page.
- Rose-Ackerman, S. (1978), "Bureaucratic Structure and Corruption", *Corruption: A Study in Political Economy*, Ámsterdam, Elsevier, pp. 167-188, doi: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-596350-3.50013-2>.
- Rose-Ackerman, S. (1997), "The Role of The World Bank in Controlling Corruption", *Law and Policy in International Business*, 29(1), pp. 93-114.
- Rose-Ackerman, S. (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Santin, J.R. y L. Frizon (2020), "Administração consensual , accountability e transparência na administração pública brasileira", *Revista de Direito da Cidade*, 12(2), pp. 504-524, doi: <https://doi.org/10.12957/rdc.2020.48608>.
- Senci, C.M. (2019), "Corruption and Externalities: Assessing the Role of Intentions", *Papers: Revista de Sociologia*, 105(1), pp. 111-141, doi: <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2630>.
- Shelley, L. (2004), "The Unholy Trinity: Transnational Crime, Corruption, and Terrorism", *The Brown Journal of World Affairs*, 11(2), pp. 101-111.
- Shleifer, A. y R.W. Vishny (1993), "Corruption", *The Quarterly Journal of Economics*, 108(3), pp. 599-617, doi: <https://doi.org/10.2307/2118402>.
- Stanfill, B.A., A.D. Villarreal, M.R. Medina, E.P. Esquivel, E. de la Rosa y P.A. Duncan (2016), "Beyond the Culture of Corruption: Staying Ethical While Doing Business in Latin America", *Journal of Organizational Culture, Communications and Conflict*, 20(1), pp. 59-80.
- Sulemana, I., A.M. Iddrisu y J.E. Kyoore (2017), "A Micro-Level Study of the Relationship between Experienced Corruption and Subjective Wellbeing in Africa", *The Journal of Development Studies*, 53(1), pp. 138-155, doi: <https://doi.org/10.1080/00220388.2016.1187721>.
- Transparency International (2020), <https://www.transparency.org/> [fecha de consulta: 20 de abril de 2020].
- Ugalde, V. (2018), "La línea 12 en la mira de la sociología de las élites delincuentes", *Gestión y Política Pública*, XXVII(3), pp. 281-306, doi: <https://doi.org/10.29265/gyp.27i3.461>.
- Uzodike, U. y B. Maiangwa (2012), "Boko Haram Terrorism in Nigeria: Causal Factors and Central Problematic", *African Renaissance*, 9(1), pp. 91-118.

- Vian, T. (2008), “Corruption and the Consequences for Public Health”, en H.K. Heggenhougen (ed.), *International Encyclopedia of Public Health*, Cambridge, Academic Press, pp. 26-33, DOI: <https://doi.org/10.1016/B978-012373960-5.00507-4>.
- Vian, T. (2020), “Anti-corruption, Transparency and Accountability in Health: Concepts, Frameworks, and Approaches”, *Global Health Action*, 3, DOI: <https://doi.org/10.1080/16549716.2019.1694744>.
- Werner, S.B. (1983), “New Directions in the Study of Administrative Corruption”, *Public Administration Review*, 43(2), pp. 146-154, DOI: <https://doi.org/10.2307/975428>.
- Williams, C. (2014), “Uncoupling Enterprise Culture from Capitalism”, *Journal of Enterprising Communities: People and Places in the Global Economy*, 8(2), pp. 111-125, DOI: <https://doi.org/10.1108/JEC-08-2012-0043>.
- Williams, C., S. Nadin, S. Newton, P. Rodgers y J. Windebank (2013), “Explaining off-the-books Entrepreneurship: A Critical Evaluation of Competing Perspectives”, *International Entrepreneurship and Management Journal*, 9(3), pp. 447-463, DOI: <https://doi.org/10.1007/s11365-011-0185-0>.

Solon Bevilacqua es graduado en Administración por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS (1999), tiene maestría en Administración por la Universidade Federal de Uberlândia-UFU (2007) y doctorado en Psicología por la Pontificia Universidade Católica-PUC (2014). Actualmente es profesor adjunto de la Faculdade de Ciências e Tecnologia de la Universidade Federal de Goiás. Profesor y coordinador de la maestría profesional en Administración Pública de la UFG. Tiene experiencia en análisis de comportamiento del consumidor y desarrollo de productos.

John Edward Neira Villena es graduado en Ingeniería Mecánica por la Universidad Católica de Santa María (1999), tiene maestría en Ingeniería Mecánica por la Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2004) y doctorado en Ciencias e Ingeniería de Materiales por la Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2008). Actualmente es profesor adjunto de la Faculdade de Ciências e Tecnologia de la Universidade Federal de Goiás. Tiene experiencia en el área de ingeniería de materiales, con énfasis en materiales compuestos, métodos numéricos y energías renovables y eficiencia energética, principalmente en los temas de energía eólica y solar.

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 las 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.

■.....
Fernando Ulises Flores Llanos, *¿Por qué persiste la corrupción en México? Gobiernos ineficientes o ciudadanos corruptos*, México, INAP, 2019, 196 pp.

Por Eunice Hernández Torres, maestra en Gobierno y Asuntos Públicos Flacso México

La corrupción constituye uno de los principales problemas públicos en México, Les señalada como culpable del estancamiento del país en diversas dimensiones de la vida pública y su combate es estandarte de campañas y promesas políticas. No obstante, es un fenómeno complejo, escurridizo y profundamente arraigado en nuestro país. Esas son las cuestiones centrales en el análisis del libro *¿Por qué persiste la corrupción en México? Gobiernos ineficientes o ciudadanos corruptos* (Flores, 2019), el texto indaga las causas de la corrupción, y uno de sus principales aportes es lograr una propuesta de marco analítico novedosa, a pesar de tratarse de un tema que ha sido estudiado y abordado infinidad de ocasiones.

La propuesta analítica del autor considera la unión entre el análisis institucional y el culturalista para explicar por qué ocurren los actos de corrupción, tanto en los ciudadanos como en los servidores públicos. En términos generales, el autor señala que la corrupción es el uso de los recursos públicos para la obtención de beneficios privados y es primordial entender sus causas para poder combatirla desde el ámbito de la política pública.

En principio, el autor señala que este fenómeno ha sido abordado en mayor medida desde un enfoque institucionalista, dando como resultado reformas en materia de sistemas de control interno, servicio profesional de carrera, auditorías, etc. A pesar

DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v30i3.978>

de ello, los avances esperados no se han alcanzado, por lo que señala la pertinencia de tomar el análisis cultural debido a las características intrínsecas de la corrupción.

La corrupción es por naturaleza un fenómeno social invisible, oculto y clandestino por lo que combatirla únicamente por medio de las instituciones formales resulta insuficiente. Sin embargo, la crítica que comúnmente se señala al análisis cultural de la corrupción es que se centra en experiencias subjetivas y queda lejos de identificar pautas generales que propician los actos de corrupción en la sociedad.

Otra de las contribuciones de esta investigación es que identifica las causas que hacen probable la concurrencia de actos corruptos, tanto en el nivel del funcionamiento institucional, como en la subjetividad de los ciudadanos. La identificación de las causas tiene sustento en los datos utilizados de la Encuesta de Calidad e Innovación Gubernamental y la Encuesta Nacional de Cultura Política, ambas realizadas por el INEGI en 2013 y 2012, respectivamente.

En el primer capítulo se expone el marco teórico que sustenta el análisis de las causas de la corrupción. Una de las premisas principales es que la corrupción socava el estado de derecho, por diversos motivos. Uno de ellos es que, en contextos como el mexicano, existe una aceptación cultural a cometer actos corruptos; es generalmente sabido (como resultado del modelo autoritario vivido en México hasta antes del año 2000) que los políticos y funcionarios recompensan a quienes los han apoyado, con favores que no son más que el uso discrecional de lo que deberían ser los servicios y hasta los cargos públicos. Para ilustrar esto el autor retoma frases del argot mexicano, tales como “el que no transa, no avanza”, “que roben, pero que salpiquen” y un largo etcétera.

Otro motivo por el que se ve afectado el estado de derecho es que al existir esa tolerancia ante la corrupción no se han forjado estructuras para que la ley se aplique a todos los ciudadanos. Entonces, se identifica que la corrupción inhibe la entrega imparcial de servicios públicos y, además, evade la aplicación de la ley a los responsables.

Ahora bien, el diseño institucional debe ser pensado bajo la lógica de que las burocracias son organizaciones que tienen sus propios intereses, entonces los servicios públicos se transforman en un motín que se entrega a cambio de beneficios individuales. Esta lógica oportunista no se limita a las burocracias, ya que también los ciudadanos encuentran un beneficio al incurrir en actos de corrupción, desde agilizar o concretar la realización de un trámite, hasta la obtención de bienes y servicios.

El libro se compone de cinco capítulos. Como se mencionó anteriormente, el primero se centra en el sustento teórico del trabajo, al final del análisis del capítulo se sintetiza que los individuos van a participar en actos de corrupción siempre que

el costo de oportunidad sea mayor al beneficio que se obtendría actuando de forma correcta, honesta. Por lo que se vuelve prioridad desentrañar qué es lo que puede llevar a las personas a que valoren más una actuación debida y honorable, frente al beneficio de un servicio público. Sin olvidar que para lograrlo es imperante e indispensable el mejoramiento en la eficiencia y la eficacia gubernamentales para la entrega de bienes y servicios públicos.

En el segundo capítulo se encuentra el estado del arte, que son las formas en las que se han establecido relaciones entre la corrupción y otras variables, como la ideología y la democracia, así como los diversos tipos de corrupción, los elementos que la componen y algunas formas de su medición. En este apartado también se establecen las hipótesis principales (y la metodología). Partiendo de la idea de que, si bien la corrupción se da en el ámbito individual, este es un fenómeno organizacional e institucional, una práctica social, pública y privada, una interacción que se establece entre los individuos para la obtención de beneficios de una forma poco ética (Flores, 2019: 72).

En los capítulos tres y cuatro se establece la contrastación empírica de las hipótesis, las principales interrogantes del trabajo, las cuales son: ¿qué factores organizacionales aumentan la probabilidad de incidencia de actos de corrupción? y ¿qué elementos de la cultura política contribuyen a tolerar (y, por ende, poder ser partícipes) de la corrupción? El trabajo distingue la ineficiencia gubernamental como incentivo a la corrupción y mostrar tolerancia a esta, como una vía de solución (p. 106).

La primera hipótesis postula que el cohecho es más propenso a ocurrir frente a la ineficiencia gubernamental, como un mecanismo que da solución a la búsqueda de bienes y servicios por parte del ciudadano. La contrastación empírica se realiza por medio de tres modelos estructurales para tres tipos de trámites gubernamentales: vehiculares, ante el registro civil y ante el ministerio público. En términos generales, los resultados arrojan que existe un patrón de ineficiencia en los servicios públicos proporcionados, lo que genera propensión por parte de los individuos a caer en actos de cohecho; sin embargo, también existe un esquema bajo el cual, aun incurriendo en actos de corrupción, los individuos no están recibiendo lo que buscan, por lo que la corrupción, brinda una falsa ilusión de que es una salida que eficiente la entrega de bienes y servicios públicos.

La segunda hipótesis es que mientras más firme sea una postura política que defienda la democracia, existe una disminución de la tolerancia a la corrupción por parte de los individuos. Nuevamente, por medio de un modelo estructural se realiza la contrastación empírica, los resultados son interpretados de la siguiente manera: tanto la ideología (izquierda o derecha), la preferencia por un sistema

democrático, la información política del ciudadano, la participación política (exigencias al gobierno) y la escolaridad influyen en la propensión a tolerar o rechazar la corrupción. Sin embargo, dichas relaciones no son siempre en la misma dirección, se observa que parece haber un desencanto de la democracia, ya que las personas que tienen mayor participación política tienen menos preferencia por la democracia. También se observa que las personas con mayores niveles de escolaridad muestran más tolerancia a los políticos corruptos e ineficientes y toleran menos la corrupción en la entrega de bienes y servicios públicos.

El postulado del autor frente a los resultados empíricos es que la democracia (en nuestro país) ha tenido que desarrollarse dentro de las instituciones autoritarias existentes desde décadas atrás, por lo que es complicado combatirlas (dado el propio carácter clandestino de la corrupción) y se genera ese descontento frente a la democracia.

Finalmente, en el último capítulo, se resalta la necesidad de mirar ambas caras de la moneda; tanto el enfoque institucional como el cultural nos pueden ayudar a comprender mejor el fenómeno de la corrupción y, por consiguiente, obtener mejores herramientas para su combate. Uno de los señalamientos principales es que la disminución de los índices de corrupción no puede ser el resultado solo de grandes reformas en la materia, sino de un trabajo más artesanal, en donde en cada nivel y dependencia de gobierno se hagan mejoras concretas y específicas.

Con sustento en los resultados de la contrastación empírica, se señala que tanto la ineficiencia gubernamental al momento de realizar trámites, como la cultura política de los ciudadanos son variables que influyen en la probabilidad de que los individuos toleren y participen en actos de corrupción. En otras palabras, que cuando el ciudadano se enfrente a trámites engorrosos y excesivos, y no tenga convicciones muy fuertes respecto a salvaguardar la democracia, la corrupción se presenta como la salida más viable y próxima.

Sin duda, este es un texto imperdible para todos los interesados en estudiar la corrupción, invita a una reflexión y análisis profundo. El trabajo genera planteamientos novedosos tanto en la forma de abordarla, como en los sujetos de análisis, ya que nos dota de libertad y, por ende, de responsabilidad también a nosotros los ciudadanos. ☞

REFERENCIAS

Flores Llanos, Fernando Ulises (2019), *¿Por qué persiste la corrupción en México? Gobiernos ineficientes o ciudadanos corruptos*, Ciudad de México: INAP.