



Gestión y política pública

ISSN: 1405-1079

Centro de Investigación y Docencia Económicas, División
de Administración Pública

Trejo Alonso, Luis Jair

David Arellano-Gault, *Corruption in Latin América*, Nueva York, Routledge, 2020, 216 pp.

Gestión y política pública, vol. XXIX, núm. 1, 2020, Enero-Junio, pp. 247-255

Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública

DOI: <https://doi.org/10.29265/gypp.v29i1.692>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13365906008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Reseñas

■.....
David Arellano-Gault, *Corruption in Latin América*, Nueva York, Routledge, 2020, 216 pp.

doi: <http://dx.doi.org/10.29265/gypv.v29i1.692>

Por Luis Jair Trejo Alonso, profesor asociado de la División de Administración Pública, CIDE

Con frecuencia, incluso sin ser conscientes de ello, la corrupción puede estar a la vuelta de la esquina en nuestras relaciones sociales. El lector podrá imaginar una de las siguientes situaciones: Usted decide que es una buena idea comprar una computadora personal nueva; esa computadora en particular le agrada por su presentación, la comodidad del teclado, el tamaño de la pantalla y el procesador que le ofrece; además, el equipo es funcional para llevarlo al trabajo y organizar todas las actividades y proyectos de negocio, pero, ¿tiene idea de si las legislaciones para que el productor de esa computadora pueda venderla tuvieron que ver con negociaciones ganadas en el Congreso en sesiones de presión emprendidas por grupos de interés? o ¿sabe si la compañía que armó ese equipo cumplió con las leyes locales o mundiales que garantizan condiciones de trabajo adecuadas para sus empleados u obreros?, ¿tiene noción de si la regulación de competencia entre empresas fue respetada? o ¿conoce si parte de las ganancias aportaron de algún modo a la campaña para que llegara un político al poder? Es muy probable que las respuestas no le parezcan cercanas. En otro caso muy cotidiano, por ejemplo, usted va al médico para que él, con su experiencia y conocimientos especializados, le diagnostique sobre algún padecimiento que actualmente sufre, discute sus síntomas; después de hacer estudios y pruebas, el médico le extiende una receta con el nombre de un medicamento que le hará

recuperar la salud, ¿la venta de ese medicamento en las farmacias locales o su distribución en hospitales del país fue resultado de un favor pagado en una negociación política? o ¿el medicamento cumplió con los procedimientos y reglas sanitarias para ser vendido y consumido? Aunque estas situaciones son cotidianas —la compra de una computadora personal o la medicación— y en primera instancia no parecen estar relacionadas con actos de corrupción, en realidad tenemos poca o nula certeza de que no lo estén.

En otras circunstancias, quizá en el lugar donde usted reside también puede percibir con mayor frecuencia o mediante la exposición en los medios de comunicación espacios de interacción social en los que se exhiben casos donde se ofreció dinero a un servidor público a cambio de acceder a un bien o servicio, como la educación o la salud públicas o, tal vez, escuchó entre amigos o conocidos acerca del pago a un intermediario para realizar trámites que generalmente son gratuitos, o del soborno a policías para evitar multas, la compra de jueces o de empleados de la impartición de justicia, la compra de votos electorales —en efectivo o en especie— en diferentes localidades del país (generalmente pobres), la malversación de los recursos públicos, el sobreprecio en la construcción de obras pagadas con los impuestos, las licitaciones “amañadas” o previamente dirigidas a un ganador, el condicionamiento para la distribución de bienes o la prestación de servicios en los programas públicos a cambio de favores políticos, el enriquecimiento irregular o ilícito del patrimonio de los gobernantes o servidores públicos, el uso de recursos del erario para el beneficio personal de las autoridades, incluso la participación de actores o empresas privadas para obtener contratos públicos a cambio de gastar dinero en las campañas electorales de los políticos.

Si lo ha percibido así, usted quizá resida en un país donde la corrupción no sólo se manifiesta como un acto individual, sino que sucede como un cúmulo de actos que fomentan y promueven una red de actividades informales, incluso ilegales, donde los individuos suelen formar parte de organizaciones que están dispuestas a tomar decisiones sistemáticas para evadir la revisión pública y encubrir a sus miembros o sus actividades desde el poder mismo. Es decir, en ese entorno, tanto “las reglas informales como las formales —entendidas como instituciones que ordenan la vida diaria— posibilitan y fomentan actos corruptos hasta hacerlos parecer ‘algo usual’” (Arellano, 2018: 13): ahí, en esa sociedad, la corrupción se ha vuelto “sistémica”.

Corruption in Latin America expone una reflexión argumentada que pretende mostrar que la corrupción puede entenderse como una relación social que no

sucede de forma homogénea ni con la comprensión de un mismo concepto. En este libro, Arellano Gault muestra desde el principio cómo la corrupción es un concepto más amplio que cubre, como si fuera un “paraguas”, diferentes actos y lógicas sociales. No es la misma situación el soborno a un policía para evadir una multa de tránsito, que la negociación de gran escala donde se involucran grandes contratos amañados. Tampoco son similares las relaciones sociales ni las circunstancias que propician una distribución condicionada de bienes o prestación de servicios en los programas públicos a cambio de favores políticos, ni la adquisición de un medicamento que obtuvo permisos para ser comercializado como resultado del reparto de dinero o regalos a congresistas en el país.

Es en ese contexto, se han discutido diferentes argumentos para señalar lo que significa la corrupción, de tal forma que esa “batalla” por la definición del concepto y las acciones para combatirla han provocado diferentes formas de intervención estatal. En el mundo se ha construido una idea sobre la corrupción —entendida como el uso del poder para obtener beneficios indebidos (Transparencia Internacional, 2009)— que, si bien permite comprenderla como un concepto que afecta a todas las organizaciones de forma general, y no particulariza sólo a las del sector público, es aún más útil para comprender que la corrupción ocurre como un fenómeno de relaciones sociales en el que las decisiones individuales sólo son un ápice de lo colectivo. Por lo tanto, explicar cómo sucede el fenómeno de la corrupción se vuelve complejo y denso, porque los actos asociados a ella suelen ocultarse, esos actos no se dicen, no se señalan y tampoco se exponen públicamente. En el estudio de este fenómeno se descubre que algunos actores se encargan de encubrir, justificar, racionalizar —de manera sistemática y hasta organizada— cualquier acto que parezca indebido. Así es como se presenta la corrupción en el mundo: como un concepto que contiene una carga moral y emocional, generalmente negativa, que implica una situación en la que los países deben invertir recursos públicos para combatirla y erradicarla: extirpar de sus sociedades este “cáncer” que se vuelve pegajoso una vez que se ha introducido en la sociedad.

Con esta misma lógica, los países alrededor del mundo —en particular en América Latina— han adoptado y desarrollado diferentes formas organizacionales para poner en marcha una *industria anticorrupción* (Vogl, 2016); sin embargo, las organizaciones con las que se pretende controlar el problema están conformadas por personas, personas que intentan posicionarse, a su vez, como aquellas que definen una frontera y establecen las cargas legales o emocionales sobre aquellos actos indebidos. A pesar de ese esfuerzo, esas personas y organizaciones tienen dificultad para separarse de la dinámica social y de las emociones que produce

un tema tan dinámico como la corrupción. Entonces, como individuos y miembros de grupos suelen tener intenciones políticas e intereses propios, como cualquier otra persona. Si son ellos quienes establecen los parámetros para que ciertos actos sean considerados socialmente ilegítimos o incluso deleznable, ¿qué circunstancias dan a alguien el peso moral de ser corrupto?, ¿cuáles procesos políticos designaron a esos grupos y a esas personas para que se conviertan en estrategias anticorrupción, o en jueces y “paladines” morales de una sociedad? Así, la corrupción se combate usando diferentes “lentes”, enfoques, definiciones, estrategias, prejuicios, valores, ideas y sentido de moralidad de ciertos actores y organizaciones que son diferentes (aunque paradójicamente la industria anticorrupción dicte recetarios en forma de políticas que deben seguirse para combatir el problema) en cada sociedad.

Según estas consideraciones, *Corruption in Latin America* trata de que se comprenda mejor tanto la lógica de la corrupción como los límites y posibilidades de los instrumentos que se han puesto a nuestro alcance en diferentes países latinoamericanos. Con la finalidad de explicarlo, Arellano Gault dividió en dos secciones y seis capítulos este libro. La primera sección problematiza cómo se ha construido un concepto de corrupción moralmente cargado, el cual ha recaído en la estructuración de diferentes formas organizacionales para atender el problema, pero tiene un claro énfasis en América Latina. En esta primera parte también discute cuáles son las dificultades que implica estudiar la corrupción como un concepto “paraguas”. A manera de introducción Arellano Gault señala que la corrupción “es un fenómeno socialmente denso”, basado en relaciones sociales que lo hacen complejo para su estudio, ya que la corrupción suele entenderse como un acto que generalmente sucede de manera oculta a los ojos de los demás; en el que algunos actores pueden estar empeñados en encubrirlo, justificarlo, racionalizarlo. Así, el estudio de la corrupción suele complejizarse porque se entiende como un concepto que tiene una carga moral asociada con las personas, grupos y organizaciones que levantan la voz y que pueden convertirse en agentes que se posicionan como los expertos anticorrupción, influyendo en la agenda organizacional, social e incluso internacional para tratar con el “problema” de la corrupción.

Los primeros dos capítulos dedican un espacio amplio a estudiar la corrupción como fenómeno social conformado por una serie de prácticas sumamente difundidas y necesarias en cualquier sociedad: el *intercambio de favores*. Aquí se estudian prácticas como el *guanxi* de China, el *blat* de Rusia y el *protektzia* de Israel; además, de dos prácticas latinoamericanas más: el *jeitinho* de Brasil y la *palanca* de México.

Cuando estas prácticas se vinculan con la corrupción, su estudio abre una perspectiva que permite comprender mejor los retos y las limitaciones de los esfuerzos anticorrupción emprendidos regionalmente por agencias o grupos de organizaciones. El primer capítulo discute cuáles son las dificultades que se presentan al estudiar a la corrupción como un concepto “paraguas”. Aquí, la corrupción es como una etiqueta que engloba múltiples prácticas y actos muy disímiles, la variación en las definiciones de la corrupción es ya un famoso obstáculo en el debate para tratar el fenómeno. Este capítulo argumenta que hay una “batalla” por la definición del concepto: personas, organizaciones o grupos tratan de asentar conceptos sobre la corrupción; de esta forma, la corrupción es un proceso de construcción social y política que se define y se enfrenta. Aquellos que logran imponer y convencer respecto a una definición de corrupción se erigen como los juzgadores y los responsables de aplicar el *enforcement* o cumplimiento de la norma. Este capítulo muestra que hay una “industria anticorrupción” que ha tratado de volverse hegemónica, la cual tiene sus propios intereses. Así, la corrupción se presenta al mundo como un “cáncer” que debe “erradicarse” con recetas globales anticorrupción que incluyen ideas y fórmulas de liberalización económica, retiro del gobierno en diversas actividades, nuevas fórmulas de contratos para privatizar todavía más los servicios públicos; aunque no necesariamente sean políticas para todos los contextos sociales. Este capítulo permite seguir estudiando el fenómeno de la corrupción como uno más integrado socialmente y menos como un factor exógeno, una patología que viene de fuera de las propias dinámicas sociales y que se resuelve con fórmulas genéricas de liberalización y apertura económica.

El segundo capítulo estudia a la corrupción como *proceso social*, en el que la corrupción forma parte de una serie de prácticas muy difundidas e incluso necesarias en cualquier sociedad: el intercambio de favores; éste se produce todo el tiempo, en la esfera familiar, en la de los amigos cercanos y conocidos, y su base es la reciprocidad que genera lazos estables y constantes entre las personas. La reciprocidad es un fenómeno universal en el cual el intercambio de favores traspasa fronteras y se hace indispensable para que las personas tengan éxito en alcanzar sus objetivos sociales. De esta forma, aquellos que tienen contactos, conocidos, pueden resolver sus problemas con todo tipo de autoridades, gubernamentales o privadas, a través de dichos contactos. Este capítulo discute, por un lado, cómo se construyen y fortalecen las prácticas de intercambio de favores; por otro, la gran diversidad y riqueza analítica de esas prácticas: sus reglas informales, sus lógicas de comunicación, sus reglas de etiqueta e incluso de ética. En este punto

el libro expone con amplitud prácticas como el *guanxi* chino, el *blat* ruso, el *protektzia* israelí, el *jeitinho* brasileño y la *palanca* mexicana. Cuando estas prácticas se vinculan con la corrupción, su estudio abre una perspectiva que permite comprender mejor los retos y las limitaciones de los esfuerzos anticorrupción.

La segunda sección del libro está dedicada a observar las oportunidades y retos que algunos países de América Latina tienen para controlar el fenómeno de la corrupción. Arellano presenta una introducción sobre qué son las agencias anticorrupción y hace una síntesis de tres modelos organizacionales que han aparecido en el mundo para intentar controlarla. Esta sección expone de forma detallada cuatro casos de análisis de agencias y mecanismos anticorrupción en igual número de países en América Latina, los cuales han enfrentado la corrupción mediante esfuerzos arriesgados para la región, con tal grado de importancia que pretende volverlos evidencia de conformaciones organizacionales para el mundo. Los casos documentados son la Oficina Anticorrupción de Argentina (OAA), el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) de México, el caso de Brasil, donde se han desarrollado esfuerzos descentralizadores y profesionales por abatir la corrupción desde diferentes organismos públicos y la innovación internacional representada por la Comisión Internacional para el Combate contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).

El capítulo tres estudia los momentos dramáticos y los retos de la OAA —como ejemplo de una agencia anticorrupción “clásica”— para legitimarse y sobrevivir en un contexto de corrupción sistémica. El caso expone las contingencias y consideraciones políticas y culturales que demandan a la organización un replanteamiento constante de la estrategia anticorrupción. La OAA se estudia como una organización “bajo fuego” (*under siege*) constante de diferentes actores en todo el espectro de la sociedad (político, económico y social). El estudio de la OAA muestra cómo las agencias anticorrupción buscan una legitimación constante para sobrevivir, como condición primaria, que les permita ser capaces de generar resultados y trascender en el tiempo.

El caso del SNA en México, analizado en el capítulo cuatro, ilustra cómo una conformación interorganizacional ambiciosa y costosa puede convertirse en una de las razones del posible fracaso del mecanismo elegido para controlar la corrupción. El SNA se estudia como una idea emocionante, atrevida e innovadora, pero que no tiene referentes similares, ni datos al interior del país (México), para predecir si funcionará o no. El caso puntualiza cómo el SNA tiende actualmente a ser resistido y atacado, boicoteado por la lógica sistémica de la corrupción que sostiene al sistema político mexicano. La idea central del caso es plantear si la

conformación del SNA podrá resistir los ataques y mostrar resultados razonables y pronto.

Brasil ha avanzado para contar con estrategias anticorrupción relativamente efectivas basadas en contrapesos sólidos en diferentes poderes, donde las organizaciones —que cumplen cada una su papel, sin necesidad de coordinarse— han sido capaces de cambiar el espectro del control de la corrupción. El caso brasileño, documentado en el capítulo cinco, es relevante porque tiene una lógica descentralizada, donde la detección, la investigación y el castigo de los actos corruptos los realizan diferentes instancias con capacidades organizacionales distintas y especializadas que logran funcionar de forma coordinada cuando es necesario. El traslape de funciones entre diferentes poderes y marcos institucionales es central en este caso de estudio, ya que las organizaciones brasileñas han mostrado efectividad, a pesar de los enormes efectos sobre el sistema político que enfrenta ese país ahora mismo.

Por último, en el capítulo seis, la CICIG en Guatemala se expone como un organismo híbrido: internacional y nacional, cuyo éxito se logró a través de una sólida técnica de investigación y una compleja operación política para actuar como un organismo internacional y trabajar en conjunto con las organizaciones públicas que imparten justicia en Guatemala. Por un lado, la CICIG y el poder judicial guatemalteco consiguieron sancionar actos de corrupción en altas esferas políticas (incluso lograron la destitución de un presidente y su vicepresidente), con lo que se cierra el círculo de control de la corrupción y combate a la impunidad que son caras de la misma moneda. La CICIG se estudia en este libro como un organismo internacional que en principio fue sólidamente apoyado por las organizaciones del Estado guatemalteco, lo cual le permitió ganar credibilidad para enfrentarse a aquellas instituciones del gobierno guatemalteco que estaban capturadas por lógicas de corrupción (como las encargadas de la salud, las aduanas, la policía o el ejército). Sin embargo, su condición de organismo internacional la ha convertido en un blanco del sistema político. Es decir, cuanto más exitosa se ha vuelto la CICIG ha sido más considerada como un problema para el *statu quo* del sistema político y el propio Estado guatemalteco, al grado de pedir que salga del país con la justificación de que viola la soberanía guatemalteca.

En todos los casos estudiados, las organizaciones encargadas del control de la corrupción son boicoteadas o atacadas por un sistema político que siente afectados sus intereses (evidentemente no públicos) y su posibilidad de manipular a las organizaciones públicas y privadas en entornos donde los actos indebidos, ilegales

y, por ende, corruptos pueden ser menos tolerados por sus sociedades. Aunque las apuestas organizacionales emprendidas en América Latina son novedosas y pueden llegar a tener casos exitosos de control de la corrupción y la impunidad, quizá sus sistemas políticos, ya capturados por un entorno sistémico de corrupción, impidan que las expectativas sociales para erradicar el problema o al menos disminuir la percepción de que existe se modifiquen en el tiempo. Es posible que deba irse registrando el éxito o fracaso de estas organizaciones en el tiempo para conocer de qué forma y bajo qué circunstancias pueden trascender los ataques del sistema político de la región del que, paradójicamente, pudieron haber emanado.

Este libro posiciona a David Arellano Gault como uno de los pocos investigadores en América Latina que, desde el propio entorno sistémico de la corrupción que vive la región, dirige una discusión sobre las relaciones sociales que producen el fenómeno de la corrupción en un entorno global. De este modo, *Corruption in Latin America* es un material valioso por, al menos, tres razones. Primero, el libro está publicado bajo la rigurosa revisión y cuidado editorial de Routledge, una editorial líder en publicaciones académicas de alta calidad en temas de ciencias sociales y humanidades, que el libro esté escrito en inglés le abre la puerta a un público más amplio. Segundo, la experiencia en investigación del autor sobre el fenómeno de la corrupción lo ha llevado a discutir sobre el tema desde diferentes perspectivas, entre las que predomina una visión sociológica-organizacional del fenómeno que van desde la antropología de la corrupción, pasando por la normalización de la corrupción como un fenómeno organizacional, hasta encontrar diferentes formas en las que el fenómeno sucede en manera sistémica en una sociedad, es decir hay un gran abanico de esquemas y enfoques de investigación rigurosos que se retoman en este libro. Por último, para los lectores e investigadores globales del fenómeno de la corrupción, la propuesta de Arellano Gault debe representar una oportunidad importante para conocer la visión de un investigador latinoamericano sobre este fenómeno en la región. Esto significa que la lectura de este libro invita a los lectores de otras latitudes o a los investigadores comprometidos con otros enfoques de investigación a encontrar las variaciones en las interpretaciones y los resultados que otros investigadores (casi siempre no latinoamericanos) han encontrado sobre el fenómeno de la corrupción. Quizá la noción de las organizaciones que “atienden el problema” en América Latina, vistas desde la propia región, permita comprender las relaciones sociales que producen corrupción, además de que el enfoque analítico sea refrescante para la discusión del fenómeno, entendido como un asunto de relaciones sociales construidas y mantenidas socialmente en el tiempo que han llegado a

asumirse como un hecho que sucede porque así debe ser y porque así ha ocurrido desde siempre en la región latinoamericana. ☹️

REFERENCIAS

- Arellano Gault, D. (2018), “Government Corruption: An Exogenous Factor in Companies’ Victimization?”, *Public Integrity*, DOI: 10.1080/10999922.2018.1433425
- Transparencia Internacional (2009), “The Anti-Corruption Plain Language Guide”, disponible en: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/the_anti_corruption_plain_language_guide
- Vogl, F. (2016), *Waging War on Corruption. Inside the Movement Fighting the Abuse of Power*, Lanham: Rowman & Littlefield.