

Bo Rothstein y Aiysha Varraich, *Making Sense of Corruption*, Nueva York, Cambridge University Press, 2017, 184 pp.
doi: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v28i2.632>

Por Moisés Israel Iraheta Ávila, estudiante del Doctorado en Políticas Públicas, CIDE

El pasado 20 de noviembre de 2018, en entrevista con *Ciro Gómez Leyva*, el entonces presidente electo de México *Andrés Manuel López Obrador*, anunció que considera el perdón⁴ o la amnistía política para funcionarios públicos que hasta antes del inicio de su gobierno hubieran cometido actos de corrupción. Durante el sexenio de *Enrique Peña Nieto* la corrupción fue uno de los principales problemas que afectó el ánimo de los electores para votar a favor de *López Obrador*, quien en los últimos años había mantenido un discurso duro contra ésta. Ante la necesidad de estrategias que permitan combatir la corrupción es necesario un esfuerzo analítico para comprender el problema y poder contenerlo. En este contexto, la obra de *Bo Rothstein* y *Aiysha Varraich*, *Making Sense of Corruption*, cobra importancia para México, pues permite dimensionar la corrupción desde sus diferentes facetas observables y así poder responder con políticas públicas adecuadas. Al fin y al cabo, la forma en que definimos un problema público determina en gran medida las alternativas de políticas con las que se ha de intervenir.

La obra está dividida en diez capítulos en los que los autores revisan desde la relevancia del estudio de la corrupción para la ciencia política y la evolución del concepto hasta sus diferentes acepciones, como el patronazgo o el patrimonialismo. Asimismo, en el capítulo final los autores delimitan lo que podríamos entender como lo *opuesto de la corrupción*.

El objetivo principal del libro es contribuir a lo que los autores consideran “una obvia necesidad de clarificación conceptual en el área” (Rothstein y Varraich, 2017: 2), que es requisito previo para los esfuerzos de medición y comparación de los niveles de corrupción en los países. No proponen ninguna definición de corrupción, sino que la construyen a lo largo de la obra.

Según los autores, la relevancia para la ciencia política se encuentra al asociar el efecto de la corrupción con el *bienestar* y revelar, mediante diversos estudios empíricos, el fracaso de las democracias liberales en el logro de la calidad de vida

⁴ Imagen Noticias (2018, noviembre 20), *Noticias con *Ciro Gómez Leyva* | Programa completo 20/noviembre/2018* [Archivo de video]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=msy75x77BuE>

para sus ciudadanos, en oposición a regímenes autocráticos como el de la República Popular China (p. 3). Los autores argumentan que no es tanto la democracia la que incide en el bienestar, sino la calidad del gobierno (p. 4), es decir la “competencia, imparcialidad, incorruptibilidad, honestidad y efectiva administración pública” (p. 5).

En la obra revelan que en la década de 1990 la investigación sobre corrupción política fue muy modesta, pero que a partir del año 2006 hubo un repunte. Indican por ejemplo que en la *American Political Science Review*, entre 1992 y 2006, sólo se publicaron dos artículos sobre corrupción política (p. 8). Por su parte, los principales *Oxford Handbooks* de ciencia política, publicados entre 2006 y 2014, no contienen ningún capítulo o sección que se refiera a la corrupción (p. 8).

Sólo en años recientes el estudio de la corrupción cobró relevancia en organizaciones internacionales y en la investigación académica. Fomentaron su investigación organismos como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización de las Naciones Unidas. También lo hicieron organizaciones de la sociedad civil como Transparencia Internacional o el Instituto de Gobernanza de Recursos Naturales. Al mismo tiempo, proliferaron instituciones y programas anticorrupción alrededor del mundo (p. 9).

Sin embargo, para los autores no ha habido un esfuerzo por reflexionar sobre el concepto de corrupción en sí mismo. Por consiguiente, señalan que “al reconocer esta laguna en los estudios relacionados con la conceptualización de la corrupción, [su] intención es hacer un mapa del panorama de las diferentes conceptualizaciones y sus términos relacionados: clientelismo, patronazgo, particularismo, captura de Estado y patrimonialismo” (p. 9). Por esta razón plantean el término corrupción como un “concepto paraguas” (p. 16).

Ésta es una de las aportaciones más relevantes de la obra de Rothstein y Vaaraich: indicar que el término corrupción funciona como un *concepto paraguas*, es decir que vincula otros conceptos o diferentes tipos de corrupción observable, como los ya mencionados (p. 70), que en sí mismos representan diferentes formas del uso ilegítimo del poder.

Parte del problema de la ambigüedad conceptual se debe a que la corrupción ha sido tratada en distintas disciplinas y en diferentes momentos. Por esta razón, cada una ha desarrollado su propio entendimiento del concepto, sin un diálogo entre campos que permita una definición consensuada (p. 17). Los autores revisan cuatro disciplinas en las que se han realizado estudios sobre corrupción (economía, derecho, sociología y antropología) que han contribuido a la construcción teórica del término, pero también a su ambigüedad.

En la década de 1990, desde la perspectiva económica, la corrupción ganó lugar en los estudios cuando se consideró como perjudicial para el crecimiento. Algunos subcampos donde se realizaron investigaciones fueron finanzas públicas, organización industrial y economía del crimen. Han sido tres las principales teorías económicas que han servido para abordar el tema de la corrupción: agente-principal, acción colectiva e institucionalismo económico. Desde la perspectiva de Rothstein y Varraich, esta última es la que ha hecho las aportaciones más importantes para entender la corrupción (p. 20), al centrarse en las reglas formales e informales que influyen en todos los actores, públicos y privados.

Desde la perspectiva jurídica se consideran como actos de corrupción aquellos que son explícitamente definidos por las leyes, lo cual representa una seria limitación del enfoque, toda vez que pueden existir actos que, aunque legales, la ciudadanía podría considerarlos corruptos. Esto sucede con el favoritismo, el nepotismo y el patrimonialismo (p. 22-25).

Desde la perspectiva sociológica, los estudios sobre corrupción comenzaron de forma tardía con respecto a la perspectiva económica o jurídica. Sin embargo, para los autores, ésta es la visión que ha hecho las contribuciones más importantes (p. 25), sobre todo para entender cómo opera la corrupción, al cambiar el enfoque del comportamiento individual a uno organizacional (p. 24).

Desde la perspectiva antropológica, se estudia cómo las personas dan sentido a las prácticas de corrupción. Por ejemplo, cómo pueden juzgar algo como moralmente incorrecto y al mismo tiempo participar en ello porque consideran que no tienen otra alternativa (p. 28). A esta perspectiva le debemos la concepción de la “cultura de corrupción” (p. 29).

Para Rothstein y Varraich, el concepto de corrupción es tan antiguo como la civilización, donde moralidad y corrupción son dos caras de la misma moneda (p. 31). Sin embargo, dependiendo de cada época y cultura se ha definido de forma diferente.

El principal problema identificado por los autores está en el relativismo cultural y temporal en la construcción del concepto de corrupción. Sin embargo, ellos hablan de la posibilidad de encontrar un *núcleo* (p. 45) en las diferentes manifestaciones de conductas o hechos que se califican como corruptos: “el núcleo, argumentamos, es equiparar la corrupción con alguna forma particular de injusticia” ejercida por quienes ostentan el poder (p. 52).

Rothstein y Varraich proponen enfocar la “ausencia de corrupción” como un bien público, es decir como algo deseable y que pertenece a la esfera de lo público. A partir de esto, consideran posible un concepto universal de corrupción (p. 56)

con las siguientes características: pagos injustificados, negación de derechos y decadencia moral.

Los autores presentan una discusión de la relación entre corrupción y derechos humanos para puntualizar la *injusticia* en el *núcleo* de la definición, de forma tal que las políticas anticorrupción se vinculen con el acceso a la justicia y la no discriminación (p. 59) observables a través de instrumentos legales. Una de las afirmaciones más interesantes que hacen los autores es que “una sociedad libre de corrupción” debe concebirse como un derecho intrínseco, como los derechos humanos (p. 69), debido a las implicaciones que puede tener en las políticas anticorrupción.

Rothstein y Varraich plantean que tanto la comunidad académica como las diversas organizaciones que impulsan políticas anticorrupción tienen que reconocer la existencia de diversas formas de este fenómeno. Además, deben comprender que, si bien son diferentes, estas formas de corrupción tienen un núcleo común relacionado con temas de discriminación y favoritismo. Por último, necesitan establecer la conexión entre este “núcleo de la corrupción” y el discurso de los derechos humanos (p. 69).

Del capítulo 5 al 8 de la obra los autores analizan, a partir del núcleo de la definición de corrupción (injusticia), los diversos términos (clientelismo, patronazgo, particularismo, captura de Estado y patrimonialismo) que pueden incluirse en este concepto sombrilla. El clientelismo, por ejemplo, se observa en países de América Latina o del Sureste de Asia, donde es posible encontrar relaciones patrón-cliente. Los autores indican que el clientelismo describe la distribución selectiva de beneficios a individuos o grupos claramente definidos a cambio de respaldo político. Las características del clientelismo son “relación diádica, contingencia, jerarquía e iteración” (p. 72).

El segundo concepto con el que se relaciona la corrupción es el patronazgo. Según los autores, éste es un intercambio particular entre el patrón y el cliente, donde el objeto de intercambio es un empleo público a cambio de respaldo electoral. En este sentido, el patronazgo puede concebirse como una herramienta electoral y de estabilidad política (p. 80).

El tercer concepto que asocian con la corrupción es el patrimonialismo. En este caso, sobresale el uso personal de los recursos públicos, el intercambio de éstos con actores estratégicos como empresas, líderes de cámaras de comercio o comunitarios a cambio de recibir un beneficio económico o político (p. 90).

La captura del Estado es el concepto más reciente asociado con la corrupción y se refiere a la incidencia ilegítima e ilegal de grupos para la creación o modificación de las reglas formales para su propio beneficio por medio de sobornos a

los servidores públicos. Es una frontera gris donde interactúan el sector público y el privado (p. 94).

En el capítulo final, los autores proponen como el opuesto de la corrupción la *calidad de gobierno* (p. 130), concepto que prefieren en lugar de “buena gobernanza”. Indican que es posible operacionalizar la calidad de gobierno de diferentes maneras y medirla a nivel de región, ciudad o país.

Para Rothstein y Varraich la calidad de gobierno debe conceptualizarse como imparcialidad: “al implementar las leyes y las políticas, los funcionarios del gobierno no deben tener en cuenta nada sobre el ciudadano-caso que no se estipule de antemano en la política o en la ley” (p. 136). Esta definición de la calidad de gobierno como imparcialidad es opuesta a la forma observable de corrupción expresada en el patrimonialismo, el patronazgo o el clientelismo, donde la acción pública tiene un sesgo de beneficio para los actores no previsto en las leyes.

En suma, considero que los autores logran el objetivo de la obra, puntualizan la importancia del estudio de la corrupción para la ciencia política y revisan el desarrollo del concepto desde las principales disciplinas que lo estudian. De forma especial, y después de la revisión de las diferentes acepciones, logran ubicar la “injusticia” en el centro o núcleo del concepto sombrilla *corrupción*. A partir de esto agrupan las diversas manifestaciones observables de corrupción ya comentadas, cuya característica principal es el sesgo o la parcialidad en el ejercicio del poder público para generar beneficios particulares. Según este argumento es aceptable que los autores propongan como un opuesto de corrupción la calidad de gobierno entendida como imparcialidad, aunque reducen a lo estrictamente normativo lo que puede considerarse como un acto no corrupto.

Para quienes tienen una primera aproximación al tema, la obra representa un acercamiento claro, ordenado y coherente; se discute la génesis de los estudios, lo cual puede ser provechoso para una persona que no es experta en el tema. Muestra definiciones básicas de corrupción en sus diferentes manifestaciones y permite al lector ampliar su visión sobre un fenómeno persistente sobre todo en países latinoamericanos. Esta obra puede ayudar a los no expertos a construir un lenguaje más ordenado y fundamentado para participar en las discusiones públicas del problema de la corrupción.

Para los estudiosos más experimentados en el tema, el libro representa una oportunidad para analizar una propuesta de integración del desorden conceptual derivado de los estudios desde diferentes disciplinas. Los autores son capaces de dialogar con las principales ciencias que han estudiado la corrupción, rescatar sus

elementos comunes y ubicar el *núcleo* del término. Siguiendo esta línea es posible ver el fenómeno de forma más integral, pues el *núcleo* puede servir de hilo conductor en una agenda de investigación en la que sobresalga la propuesta de estudios de la calidad de los gobiernos.

En materia de políticas públicas, la obra contribuye al debate de los esfuerzos anticorrupción y ayuda a entender el fenómeno. Pese a la naturaleza del término corrupción como un “concepto paraguas”, se exhorta a no hacer uso indiscriminado del mismo, algo que poco contribuiría a entender el problema y a diseñar las políticas anticorrupción adecuadas. En términos generales, la obra es ampliamente recomendable para quienes tienen interés en comprender el sentido de la corrupción.

■.....

Jack Schneider, *Beyond Test Scores: A Better Way to Measure School Quality*, Cambridge: Harvard University Press, 2017, 326 pp.
doi: <http://dx.doi.org/10.29265/gypv.v28i2.633>

Por Darwin López, estudiante del Doctorado en Políticas Públicas, CIDE

El sector educativo suele estar entre los de mayor gasto del sector público. Representa 4.9 por ciento del producto interno bruto (PIB) mundial (Banco Mundial, 2018a) y supera al sector defensa en más de 2 puntos porcentuales (Banco Mundial, 2018b), ya que su participación es de casi 25 por ciento del gasto público total (Banco Mundial, 2018c). Es conocido por su incuestionable importancia en el desarrollo económico y social de los países (Vásquez *et al.*, 2013: 255). A nivel internacional existen varias pruebas que se utilizan de manera generalizada para medir el desempeño estudiantil y, por continuidad, del propio sistema educativo. Por ejemplo, el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés), diseñado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); Tendencias Internacionales en el Estudio de las Matemáticas y las Ciencias (TIMSS, por sus siglas en inglés) y Estudio Internacional del Progreso en Comprensión Lectora (PIRLS, por sus siglas en inglés), realizados por el International Study Center, Lynch School of Education, Boston College y la Asociación Internacional para la Evaluación del Desempeño Educativo; o el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), propuesto por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). De éstas, PISA es el