unab | iep Instituto de Estudios Políticos

REFLEXIÓN POLÍTICA

Volumen 27
Edición 56
diciembre de 2025

Corrupción y anticorrupción en América Latina: retos, innovaciones y perspectivas.

Revista del Instituto de Estudios Politicos. e-ISSN: 2590-8669 DOI: https://doi.org/10.29375/issn.0124-0781

unab | Economía

ACADEMIA AGAINST CORRUPTION IN THE AMERICAS

REFLEXIÓN POLÍTICA

Revista Reflexión Política
ISSN (en línea) 2590-8669
Año 27 N° 56 – diciembre de 2025. Bucaramanga – Colombia.

MIGUEL JESÚS PARDO URIBE
Editor

EDITORES INVITADOS:

BONNIE PALIFKA
Tecnologico de Monterrey, México

GIOVANNA RODRIGUEZ
Universidad Autónoma de Bucaramanga UNAB, Colombia

COMITÉ EDITORIAL Y CIENTÍFICO
Manuel Alcántara Sáez - U. de Salamanca, España.
Marisela Montenegro– U. Autónoma De Barcelona, España.
Jerónimo Ríos Sierra – U. Complutense de Madrid, España.
María Esther Del Campo García – U. Complutense De Madrid, España.
Juan Carlos Aceros – U. Industrial De Santander, Colombia.
Jackeline Vargas – Escuela Superior de Administración Pública, Colombia.
Adrian Albala - University Of Brasilia, Brasil.
Claire Wright - Queen's University Belfast, Irlanda del Norte.
Cristian Pliscoff Varas – U. De Chile, Chile.
María Laura Tagina – U. Nacional de San Martín, Argentina.
Carlos Eduardo Maldonado – U. del Bosque, Colombia.
Melany Barragán - U. de Valencia, España.
Rodrigo Rodrigues – U. de Salamanca, España.

PERSONAS EVALUADORAS QUE PARTICIPARON EN ESTA EDICIÓN

Alejandro Hortal	University of North Carolina - Greensboro, Estados Unidos
Anahí Gutiérrez	Universidad Nacional Autónoma de México, México
Andrés Knobel	Tax Justice Network, Argentina
Byron Villacis Cruz	University of Oregon, Estados Unidos
Camilo Cruz Merchán	Universidad autónoma de Bucaramanga, Colombia
Camilo Jara Villalobos	University of Edinburgh, United Kingdom
Carolina Maglione	Universidad de Palermo, Argentina
Dale Mineshima-Lowe	Parami University, United Kingdom
Daniela Santana	Universidad de Concepción, Chile
Dennis Petri	Latin American University of Science and Technology, Costa Rica
Diana Sánchez	Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, México
Diego Romero	University of Texas at Austin, Estados Unidos
Elizabeth Pérez	CIDE-Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C, México
Eugenio Raúl Zaffaroni	Universidad de Buenos Aires, Argentina
Fabiola Perales	CIDE-Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C, México
Florencia Lorenzo	Universidad de Sao Paulo, Brasil
Guilherme France	Transparency International - Brazil, Brasil
Gustavo Gouvêa Maciel	University of Beira Interior, Portugal
Heidi Smith	Universidad Iberoamericana, México
Hugo José Regalado Jacobo	Universidad Autónoma de Baja California, México
Issa Luna Pla	London School of Economics and Political Science, United Kingdom
Jaime Torres-Melo	Universidad de los Andes, Colombia
Jose Nicolás-Carlock	Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México
José Leonel Larios Ferrer	Universidad Politécnica de la Energía, México
Juliana Aparecida Sousa Carvalho	Universidade de São Paulo ,Brasil
Luciano Da Ros	Universidade Federal de Santa Catarina ,Brasil
Luiz Henrique Maués Ventura	Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú
Manoel Gehrke	University of Pisa, Italia
Manuel Pérez Aguirre	Colegio de México, México
María Jaraquemada Hederra	Universidad Diego Portales, Chile
Michèle Patricia Akiobe Songolo	Laval University, Canadá
Mónica Lara Escalante	FLACSO México, México
Nicolás Jaramillo	University of Heidelberg, Alemania
Nicolás Lagos	Rutgers University, Estados Unidos
Nicolás Soto	LUISS Guido Carli, Italia
Oliver Meza Canales	Tecnológico de Monterrey, México
Patrick Illmer	Universidad Rafael Landívar, Guatemala
Paul Breinner Cáceres Rojas	Universidad autónoma de Bucaramanga, Colombia
Raúl Delgado Arenas	Universidad César Vallejo, Perú
Rodrigo Hernández Gamboa	Universidad Autónoma Metropolitana, México
Víctor Villegas	Universidad Nacional Rosario Castellanos, México
Yudy Gamboa	Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia
Ángela Toso Milos	Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

REFLEXIÓN POLÍTICA

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BUCARAMANGA

RODOLFO MANTILLA JACOME
Presidente Junta Directiva UNAB

JUAN CAMILO MONTOYA BOZZI
Rector

FRANZ DIETER HENSEL RIVEROS
Vicerrector Académico

JAVIER RICARDO VÁSQUEZ HERRERA
Vicerrector Administrativo y Financiero

ELISA MARÍA MARTÍN PERÉ
Decana Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

MARIA EUGENIA BONILLA OVALLOS
Directora Instituto de Estudios Políticos

EDICIÓN – DIRECCIÓN
IEP – UNAB

CORRECCIÓN DE ESTILO
Biteca SAS.

TRADUCCIÓN
Biteca SAS.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
Biteca SAS.

EDICIÓN Y PRODUCCIÓN
Publicaciones UNAB

DISTRIBUCIÓN
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS IEP - UNAB

Las opiniones contenidas en los artículos de la revista no vinculan a la institución, sino que son de exclusiva responsabilidad de los autores, dentro de los principios democráticos de la cátedra libre y la libertad de expresión consagrados en el artículo 3° del Estatuto General de la Corporación Universidad Autónoma de Bucaramanga.

SUSCRIPCIONES Y CANJE

unab | iep Instituto de Estudios Políticos

Avenida 42 N°. 48 – 11. Edificio de la Biblioteca - 5° Piso
Teléfonos: (7) 6436111 ext. 497 y 293
Bucaramanga, Colombia.
Página web: https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion
E-mail: reflepol@unab.edu.co

REFLEXIÓN POLÍTICA

Año 27 N° 56. Bucaramanga, Colombia, diciembre de 2025
ISSN (en línea) 2590-8669

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA

- Indizada en el Índice Bibliográfico Nacional Publindex, IBN Publindex del Sistema Nacional de Indexación de Publicaciones Especializadas de Ciencia, Tecnología e Innovación, CT+I Minciencias – Categoría C
- Indizada en la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Red ALyC).
- Indizada en el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX).
- Indizada en el Directory of Open Access Journals (DOAJ)
- Indizada en la base de datos bibliográfica de Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Indizada en la base de datos Fuente Académica Premier, EBSCO Publishing.
- Indizada en el Journal Citatition Report JCR cuartil Q4

Portal web: https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/index
Correo electrónico: reflepol@unab.edu.co

Dirección: Avenida 42 N° 48 - 11 Edifício Biblioteca 5° piso.
Teléfonos: (7) 6436111 Extensiones 337 y 293.
Bucaramanga, Colombia.

REFLEXIÓN
POLÍTICA

Año 27 Nº56
diciembre de 2025
ISSN (en línea) 2590-8669

Instituto de Estudios Políticos - Universidad Autónoma de Bucaramanga - Colombia

Contenido

NECROLOGICA

6 **Necrológica**
Lya Fernandez de Mantilla, pionera de la ciencia política santandereana
Por Jerónimo Ríos Sierra

INTRODUCCIÓN

8 **Corrupción y anticorrupción en América Latina: retos, innovaciones y perspectivas**
Giovanna Rodriguez (Colombia) & Bonnie J. Palifka (Mexico)

DOSSIER

18 **The Calculus of Corrupt Decision-Making: An Integrated Analytical Framework**
James Batista Vieira (Brasil)

31 **El cálculo de la toma de decisiones corruptas: un marco analítico integrado**
James Batista Vieira (Brasil)

45 **Do Populists really "clean the house"? Examining Corruption and Governance in Contemporary Latin America.**
Luiz Henrique Maués Ventura (Perú)

57 **Cuando la lucha contra la corrupción se vuelve *Lawfare*: El Caso Sobornos en Ecuador**
Sebastián Cilio Mejía (Ecuador)

70 **Analyzing corruption scandals investigated by parliamentary inquiries: A process-tracing approach**
Luiz Fernando Miranda (Brasil), Luiz Pedone (Brasil) & Duília Dalyana R. da Nóbrega (Brasil)

85 **Corrupción y modernización institucional en Costa Rica (1998–2004): Análisis de tres casos clave**
Flory Chacón Roldán (Costa Rica)

96 **Corrupción sistémica y captura de rentas de las élites híbridas en México**
Juan Carlos Moreno Jiménez (México)

109 **Transparencia de beneficiarios finales en América Latina: lecciones de Chile y México**
María Jofre (Chile) & Manuel Aris Alonso (Chile)

120 **Tendiendo puentes entre la academia y las políticas anticorrupción**
Martín Astarita (Argentina)

ARTÍCULOS

133 **Producción científica en ciencia política. Un análisis comparativo de revistas colombianas e internacionales indexadas en Scopus (2019-2023)**
Miguel Jesús Pardo Uribe (Colombia) & Claudia Jazmín Galeano-Barrera (Colombia)

Lya Fernández de Mantilla, pionera de la ciencia política santandereana



Lya Fernández de Mantilla falleció el pasado mes de septiembre de 2025 y a partir de ese momento es que la ciencia política de Bucaramanga se quedó huérfana por quien, sin duda alguna, hizo los mayores esfuerzos por edificar y posicionar esta disciplina en la ciudad de Bucaramanga y, en el conjunto de la región de Santander. Siempre abogó por la necesidad de desligar la ciencia política del derecho y, sin renunciar a sus vasos concomitantes, conferirle ese espacio autónomo que, en muchas universidades de la ciudad, y por supuesto del país, tardaría años en materializarse. Seguramente, mucho de la energía y el sentido comprometido y visionario de Lya Fernández motivaría el respaldo del entonces rector de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB), el liberal Alfonso Gómez Gómez.

De hecho, la piedra fundacional de Lya Fernández en la UNAB fue la creación del Instituto de Estudios Políticos (IEP), en el año 1988, del que fue su directora hasta el año 2015. Por él han pasado, muy especial, importantes mujeres académicas -pues la perspectiva de género y la necesidad de fortalecer el papel protagónico de la mujer en la universidad siempre fue una constante reivindicación de Lya- que han dejado, y siguen dejando, una innegable contribución a la ciencia política colombiana. Tal es el caso, entre otras, de Doris Lamus, María Eugenia Bonilla, Esther Parra, Jakeline Vargas o Esperanza Hernández.

Su formación bogotana, primero estudiando el pregrado en Derecho, en la Universidad Externado de Colombia, y después, en la Pontificia Universidad Javeriana, en donde cursó la maestría en Estudios Políticos, dejaron en ella una doble convicción; primero, que derecho y ciencia política son campos disciplinares diferentes, aunque retroalimentados, especialmente en áreas de las políticas públicas y del comportamiento político que tanto interesaban intelectualmente a Lya Fernández-. Segundo, de la necesidad de entender la relación entre política y ciencia política en clave regional, singular y adaptada a las disímiles realidades que ofrece Colombia, y de lo que la propia plural idiosincrasia del departamento de Santander en un buen ejemplo. Lo anterior, sin desatender igualmente la perspectiva comparada y la continua búsqueda de las experiencias comparadas y las buenas prácticas procedentes de América Latina. Seguro, algo tendría que ver el que Lya Fernández también cursara la maestría en Ciencia Política de Iberoamérica de la Universidad Internacional de Andalucía.

Fue siempre una mujer de gran bagaje intelectual, luchadora -o guerrera, como ella se autodenominaba- y fuente de inspiración. Siempre generosa, instó a quienes pasaban por el IEP a que crecieran intelectualmente y cursasen su doctorado. Un hecho que, indistintamente, trataba de proyectar sobre el universo de personas que se enriquecían de su figura; desde investigadores y docentes, hasta auxiliares y asistentes. Dentro de los muchos hitos impulsados por Lya Fernández en su tiempo como directora del IEP, hasta 2015, cabe destacar la creación de la revista *Reflexión Política*, allá por el año 1999. Posiblemente, en la actualidad, una de las diez mejores revistas de ciencia política del país, entre cuyos nombres y colaboradores han figurado importantes académicos de Colombia como Pedro Valenzuela, Alejo Vargas, Mauricio Jaramillo, Jaime Zuluaga, Fabio Sánchez, César Niño o Nicolás Liendo. De hecho, de la maduración de la revista da buena cuenta que, recientemente, una académica latinoamericanista del más alto nivel, como es Flavia Freidenberg, haya editado un monográfico en 2025 sobre reformas electorales en América Latina. A su vez, y tratando entender la necesidad de imbricar el conocimiento politológico con la mejora de la cotidianeidad ciudadana y del hacer político, es que desde el Instituto diseñó e impulsó colectivamente dos programas de maestría, la Maestría en Ciencia Política y la Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo. Por ellas han pasado profesores de la talla de los salamantinos Manuel Alcántara, Iván Llamazares o Mercedes García Montero o nombres colombianos del renombre del citado Pedro Valenzuela -padre de los estudios de paz en Colombia- o David Roll.

Por último, en lo que a mí respecta, solo me queda gratitud y reconocimiento a Lya. Mi tesis doctoral sobre la violencia en Colombia, entre los pocos nombres que conforman la dedicatoria, uno de ellos, sin atisbo de duda, es el de Lya Fernández. Fue de las primeras personas que confió en mí para dar clases en Colombia y siempre lo hizo desde la exigencia, el cariño y el mayor de los respetos. De hecho, mi especial compromiso por el Instituto de Estudios Políticos y la Universidad Autónoma de Bucaramanga comienza con Lya Fernández. De hecho, tal vez sea la razón por la que, casi quince años después, sigo vinculado con la institución en la docencia y en la investigación que el Instituto desarrolla en sus niveles de maestría.

Sea como fuere, todo ello queda en muy buenas manos. En las de María Eugenia Bonilla, en las de Johanna Marcela Reyes o en las de Miguel Pardo Uribe. Todos son activos valiosísimos y continuadores de una mujer, Lya Fernández, que fue pionera de la ciencia política en Santander y, lo más importante, una muy buena persona a la que seguir recordando y agradeciendo con el cariño que su legado, su compromiso y su persona merecen. No es fácil ni habitual que en un mundo tan cainita como el académico, solo quepan buenas palabras para alguien de la talla de Lya Fernández.

Jerónimo Ríos Sierra
Universidad Complutense de Madrid

Corrupción y anticorrupción en América Latina: retos, innovaciones y perspectivas

Corruption and anti-corruption in Latin America: Challenges, innovations, and perspectives

Giovanna Rodríguez-García
Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB), Colombia
grodriguez304@unab.edu.co

Bonnie J. Palifka
Tecnologico de Monterrey, México
bonnie@tec.mx

Cómo citar este artículo:

Rodríguez-García, G.,Palifka, B. J. (2025). Corrupción y anticorrupción en América Latina: retos, innovaciones y perspectivas. Reflexión Política, 27(56), pp. 8-17. doi: https://doi.org/10.29375/01240781.5566

Resumen

La región de las Américas presenta un marcado contraste: mientras varios países de América Latina arrastran un legado histórico de corrupción sistémica, Estados Unidos y Canadá suelen caracterizarse por un estado de derecho más sólido. La evidencia muestra que no es posible trasladar mecánicamente las instituciones ni las políticas anticorrupción de estos dos países al contexto latinoamericano, sino que deben desarrollarse orgánicamente. Por ello, este dosier se concentra en América Latina y reúne diversas perspectivas analíticas y metodológicas para examinar los retos que enfrenta la región, así como para formular preguntas orientadas a comprender mejor las relaciones entre poder, instituciones y ciudadanía, así como el diseño de políticas públicas. Este artículo introductorio ofrece, primero, una panorámica del contexto actual de la corrupción y la anticorrupción en las Américas y, después, presenta una síntesis de los artículos que integran el dosier.

Palabras clave: *corrupción, América Latina, políticas anticorrupción, políticas públicas*

Abstract

The Americas exhibit marked contrasts: while several Latin American countries bear a historical legacy of systemic corruption, the United States and Canada are typically characterized by a stronger rule of law. Evidence shows that it is not possible to simply transfer the institutions or anti-corruption policies of these two countries to the Latin American context: rather, they should develop organically. For this reason, this special issue focuses on Latin America and brings together diverse analytical and methodological perspectives to examine the challenges the region faces, as well as to formulate questions aimed at better understanding the relationships between power, institutions, and citizenship and at improving the design of public policies. This introductory article first offers an overview of the current context of corruption and anti-corruption in the Americas and then presents a synthesis of the articles included in this issue.

Keywords: *Corruption, America Latina, anticorruption policies, public policy*

1. Introducción

De acuerdo con el informe anual 2024 de Transparencia Internacional, la corrupción en las Américas sigue siendo un obstáculo central para la democracia, la justicia social y la capacidad estatal a fin de enfrentar el crimen ambiental y la crisis climática (Transparency International, 2025). Este dosier busca aportar al análisis comparativo de la corrupción y la anticorrupción en la región, con énfasis

en América Latina, explorando cómo las relaciones entre poder, instituciones y ciudadanía producen corrupción, cómo se politiza la "lucha anticorrupción" y cuáles son sus implicaciones para el diseño de políticas públicas.

El estudio de la corrupción adquiere relevancia en el contexto actual de retroceso democrático global y dinámicas ambivalentes en América Latina. Aunque algunos países muestran señales de recuperación, el Índice de Democracia Electoral registra pérdidas sistemáticas en países como El Salvador, México y Venezuela, asociadas a la concentración de poder en el Ejecutivo y al debilitamiento de los contrapesos institucionales (Huertas-Hernández y Batista de Freitas, 2025). Cuando estos frenos se erosionan, disminuye la calidad democrática y aumenta el espacio para el abuso de poder, la impunidad y el riesgo de corrupción. Como subrayan estos autores, la clave no es solo celebrar elecciones, sino preservar congresos y partidos de oposición con autonomía suficiente para investigar y limitar al Gobierno: "La democracia no solo requiere elecciones periódicas, sino también instituciones sólidas que garanticen la supervisión del poder y la rendición de cuentas" (Huertas-Hernández y Batista de Freitas, 2025, p. 59). En este marco, la corrupción aparece tanto como síntoma del deterioro democrático como un mecanismo que lo profundiza.

Además, en los últimos diez años, la región ha vivido grandes escándalos de corrupción, como Lava Jato, y una marcada inestabilidad política en países como Perú (Gómez Vega, 2025), junto con innovaciones institucionales, como la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en México (Arellano-Gault, 2020; Palifka et al., 2021). Aunque la región de América Latina y el Caribe no aparece como excepcionalmente corrupta en el Índice de Percepciones de la Corrupción (IPC) (Transparency International, 2025), la expansión de los grupos del crimen organizado y la creciente dependencia de la justicia estadounidense en casos emblemáticos de sobornos y lavado de dinero muestran la naturaleza transnacional del problema (Department of Justice, 2014; Felbab-Brown, 2011; Organized Crime Index, 2025). Estas tendencias refuerzan la necesidad de contar con marcos analíticos que den cuenta de la complejidad regional.

Este dosier reúne ocho artículos que, desde distintas perspectivas, analizan precisamente los retos, las innovaciones y las tensiones que plantea la corrupción en las Américas. La región se ha caracterizado como un contexto de corrupción sistémica (Hugo et al., 2023; Rodríguez-García, 2025), en el que los problemas trascienden las transacciones aisladas y atraviesan el entramado institucional y las relaciones entre élites políticas, económicas y sociales. En este escenario, los enfoques de principal-agente y de acción colectiva resultan insuficientes: se requieren marcos que incorporen análisis de redes, perspectivas históricas y atención a la configuración del poder. Los artículos de este dosier se apoyan en estos marcos y ofrecen claves más finas para captar la especificidad regional.

Al mismo tiempo, persisten dificultades para articular el conocimiento producido sobre corrupción y anticorrupción con el diseño y la implementación de políticas públicas. Los artículos de este número especial proponen vías para reducir esa brecha mediante nuevos instrumentos, arreglos institucionales y formas de cooperación entre la academia y los tomadores de decisiones. Además, el dosier ofrece miradas situadas sobre la región, en lugar de importar diagnósticos y recetas del norte global, algo crucial en un campo donde el conocimiento se ha concentrado en tales experiencias (Johnston, 2024; Tsimonis y Odilla, 2024) y muchas estrategias transferidas han tenido resultados limitados.

El dosier intenta responder, entre otras, a las siguientes preguntas: ¿cómo se deciden y sostienen las transacciones corruptas en contextos de incertidumbre?, ¿qué efectos tienen el populismo, el *lawfare*, las comisiones parlamentarias de investigación, las reformas administrativas y las redes de élites sobre la corrupción sistémica?, ¿qué desafíos enfrentan los esfuerzos de transparencia de beneficiarios finales? y ¿cómo reducir la brecha entre producción académica y diseño de políticas anticorrupción? Con ello, contribuye al conocimiento sobre corrupción y anticorrupción en América Latina, y se constituye en una pieza clave para avanzar en la descolonización del saber y ofrecer insumos empíricos y conceptuales basados en estudios de caso de la región.

Este artículo introductorio se organiza en dos partes. La primera ofrece una panorámica del estado de la corrupción y de las políticas de anticorrupción en las Américas, entendidas como América Latina, el Caribe, Estados Unidos y Canadá. La segunda presenta una síntesis de los ocho artículos que integran este dosier, que destaca su diversidad analítica y metodológica, así como los principales retos, innovaciones y agendas de investigación que proponen para la región.

2. Una década de corrupción y anticorrupción en las Américas

En la última década, América Latina y el Caribe ha sido escenario, simultáneamente, de grandes escándalos de corrupción y de ambiciosas innovaciones institucionales sobre anticorrupción. En muchos países, se han destapado casos de alto perfil que, en algunos casos, han derivado en cambios de gobierno o en reformas profundas de las instituciones encargadas de la rendición de cuentas. Como caso extremo, Perú ha tenido siete presidentes en diez años; cinco de ellos han sido enjuiciados por cargos distintos, todos relacionados con algún tipo de corrupción o lavado de dinero (Gómez Vega, 2025).

Entre estos casos, destaca el mayor escándalo de corrupción en la historia reciente de América Latina (Killeen, 2025; Smith et al., 2017): Lava Jato-Petrobras-Odebrecht, que se inició en 2014 con una investigación aparentemente acotada. Esta investigación eventualmente destapó el pago de sobornos por parte de empresas a cambio de un trato preferencial en la asignación de contratos firmados con la petrolera estatal Petrobras, por importes entre el 1% y el 3% del valor de dichos contratos (Laura y Floríndez, 2017). Los ejecutivos de Petrobras, por su parte, redirigían este dinero a los partidos políticos. Hubo, además, colusión entre las empresas para evitar la competencia, y así inflar los precios; la empresa clave en este esquema fue Odebrecht (Campos et al., 2021).

El alcance transnacional del esquema se hizo aún más evidente porque, en ese momento, Petrobras y la petroquímica Braskem, controlada por Odebrecht, cotizaban en las bolsas de valores de Estados Unidos, lo que las expuso a la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (Foreign Corrupt Practices Act [FCPA]). La FCPA prohíbe que las empresas paguen sobornos a servidores públicos de otros países. Como parte del juicio en Estados Unidos, el *Chief Executive Officer* (CEO) Marcelo Odebrecht admitió que la empresa había pagado casi 800 millones de dólares en sobornos, con los que obtuvo cerca de tres mil millones de dólares en ganancias en diez países de América Latina y en dos de África. Para llegar a un acuerdo con el Departamento de Justicia, la compañía se comprometió a pagar multas y compensaciones sin precedentes. Posteriormente, se declaró en bancarrota y se reorganizó bajo la marca Novonor. El escándalo alcanzó a presidentes y expresidentes de varios países. En Perú, renunció el entonces presidente Pedro Pablo Kuczynski y el expresidente Alan García se suicidó; en Brasil, el expresidente Luiz Inácio Lula da Silva fue encarcelado. Con el tiempo, sin embargo, esta ola anticorrupción se fue revirtiendo: en Brasil, varias condenas fueron anuladas y otros casos se cerraron tras cuestionar el uso del criterio de oportunidad, así como la jurisdicción del caso y posibles sesgos por parte del magistrado principal. El presidente Jair Bolsonaro dio por concluida oficialmente la operación en 2021 y Lula da Silva fue elegido de nuevo presidente en 2023.

A primera vista, los grandes escándalos descritos podrían hacer pensar que la región de América Latina y el Caribe es especialmente corrupta. Si miramos el panorama comparado, sin embargo, la región no aparece como excepcionalmente corrupta. Según Transparency International (2025), la distribución del IPC para América Latina es muy parecida a la distribución global, con una tercera parte de los países evaluados por encima de 50 (sobre 100, donde un puntaje mayor es mejor): media docena de islas caribeñas, Uruguay, Chile y Costa Rica. Dos tercios se ubican por debajo de 50; los peores son Venezuela (10, el tercer peor mundial), Nicaragua (14) y Haití (16). Aunque el IPC suele ser muy persistente, entre 2014 y 2024 hubo mejoras estadísticamente significativas en Guyana (y en República Dominicana entre 2019 y 2024), mientras Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Venezuela han sufrido retrocesos significativos en el mismo periodo. En la región, se observa un deterioro lento que no alcanza a ser significativo en la mayoría de los países, sin importar si sus regímenes son de derecha o de izquierda. De hecho, los políticos de ambos lados tienden a politizar el discurso anticorrupción y convertirlo en *lawfare* contra la oposición (Morris, 2021).

Sin embargo, más allá de estos promedios regionales, la política de la región ha visto una sucesión de presidentes elegidos con campañas fuertemente centradas en la anticorrupción, a menudo populistas, cuyas administraciones terminaron debilitando las instituciones anticorrupción y prodemocráticas. Por ejemplo, en Guatemala, el comediante Jimmy Morales fue elegido presidente (2016-2020) como alguien ajeno a la política, en un momento en el que el presidente Otto Pérez, la vicepresidenta Roxana Baldetti y docenas de funcionarios y empresarios se encontraban envueltos en un escándalo de corrupción en aduanas, conocido como La Línea. La sociedad exigía una mayor rendición de cuentas y Morales prometía cumplir con ello, apoyando el trabajo de la CICIG. La CICIG, una colaboración entre el Gobierno guatemalteco y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), fue fundada en 2007 para apoyar los procesos investigativos y judiciales encaminados a la rendición de cuentas por crímenes cometidos

durante tres décadas de guerra civil. La CICIG era considerada un modelo internacional, que fortaleció la capacidad investigativa del Estado, contribuyó a la construcción de expedientes en 124 casos y generó 31 propuestas de política (CICIG, 2019).

Pero la CICIG fue demasiado exitosa y sufrió lo que se ha llamado la paradoja de Ícaro: al igual que Ícaro, quien cae por volar demasiado cerca del sol, los organismos anticorrupción pueden derrumbarse precisamente cuando se acercan demasiado a las élites que deben vigilar (Hallock, 2021; Palifka, 2024; Rojas-Salazar, 2025). Entre el caso La Línea, la investigación sobre las finanzas electorales de Morales y otros procesos, la CICIG terminó incomodando a casi todos los grupos de poder. Estos se rearticularon y lanzaron una campaña de desprestigio contra la CICIG. Poco a poco, la CICIG perdió el apoyo financiero de Estados Unidos, su esquema de seguridad y, finalmente, la renovación de su contrato. En 2019, la CICIG dejó de existir. Morales designó a una nueva fiscal general, Consuelo Porras, quien emprendió una persecución legal contra abogados, jueces, magistrados y fiscales generales que habían trabajado con la CICIG, así como periodistas y activistas anticorrupción. Más de un centenar huyeron del país. De esta forma, la CICIG pasó de ser un modelo internacional a una red anticorrupción desmantelada.

En México, en cambio, un escándalo de corrupción que involucraba al presidente Enrique Peña Nieto sirvió para fortalecer la agenda anticorrupción. En 2014, una investigación periodística reveló que la familia presidencial ocupaba una casa lujosa en una zona exclusiva, diseñada especialmente para ellos, pero propiedad de una empresa constructora que solía ganar contratos importantes con el Gobierno ("La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)", 2014). Hasta entonces, Peña Nieto no había avanzado en su promesa de campaña sobre anticorrupción. Meses después del reportaje, en 2015, se aprobó una reforma constitucional que creó el SNA. El SNA tiene un diseño modular (producto del cabildeo de organizaciones de la sociedad civil) que reúne las principales autoridades responsables de prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción a nivel nacional y estatal; sus propósitos principales son fomentar la coordinación entre estas autoridades y proponer políticas anticorrupción (Arellano-Gault, 2020; Palifka et al., 2022). Sin embargo, la implementación del sistema ha sido inconsistente, obstaculizada en gran medida por los congresos locales y el nacional, quienes han incumplido su responsabilidad de nombrar a sus integrantes cuando hay vacantes (SNA, 2025).

Más allá de las dinámicas institucionales y de las reformas anticorrupción, un rasgo particularmente preocupante de la región es el papel que desempeñan los grupos del crimen organizado (GCO). Según el Índice Global del Crimen Organizado, dos de los tres países con peor puntaje en cuanto a la presencia de grupos de estilo mafioso (un subíndice) son latinoamericanos, así como cinco de los diez peores y diez de los veinte peores (Organized Crime Index, 2025). Así, América Latina está sobrerrepresentada en este grupo infame. Los GCO influyen en las elecciones, directa e indirectamente, a través de la violencia y la postulación de sus propios candidatos, con tal de capturar los procesos gubernamentales. En Ecuador, días antes de las elecciones presidenciales de 2023, el candidato anticorrupción Fernando Villavicencio fue asesinado. Es solo el caso más visible de una tendencia en el país, así como en otros países de la región. Según el Índice Global de Paz 2025, nueve países[1] obtuvieron la peor evaluación (5) en el subíndice de la delincuencia violenta (Visions of Humanity, 2025). En México, la violencia política se ha vuelto cotidiana, con el asesinato de un alcalde cada mes (Pardo, 2025). Entre 2018 y 2024 (las últimas dos elecciones presidenciales y unas elecciones intermedias), hubo más de 1000 asesinatos, más de 500 atentados o ataques armados y más de 200 secuestros de políticos o de personas asociadas con sus campañas o Gobiernos (Animal Político, DataCívica y México Evalúa, 2025).

En este contexto de violencia política y captura territorial por parte de grupos criminales, el auge de los GCO es síntoma de Gobiernos que incumplen con su pueblo. Cuando los gobernantes se dedican a enriquecerse y favorecer a los suyos, en vez de promover el desarrollo, la equidad y la justicia, dejan un vacío que rápidamente ocupan los GCO: proveen empleos, becas, préstamos, infraestructura y justicia, a su manera (Palifka, 2020). En algunos casos, incluso ofrecen protección contra la extorsión de servidores públicos (Felbab-Brown, 2011). Así, puede entenderse el dicho repetido en las elecciones a lo largo de América Latina: "Roba, pero obra".

Este vacío institucional también ayuda a explicar por qué Estados Unidos ha actuado como corte de última instancia en muchos casos de corrupción en estos países. Por ejemplo, la CICIG participó en la investigación del expresidente guatemalteco Alfonso Portillo por desvío de recursos. Mientras fue absuelto en Guatemala, en Estados Unidos Portillo aceptó ser culpable de haber

1. Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, Haití, Jamaica, México, Trinidad y Tobago y Venezuela.

recibido sobornos por 2,5 millones de dólares y de haberlos lavado en cuentas bancarias en ese país. Aplicando las leyes antilavado (Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act [RICO]), una corte en Nueva York lo sentenció a 70 meses de cárcel y a una multa equivalente al monto de los sobornos (Department of Justice, 2014). Asimismo, en Estados Unidos han sido sentenciados Juan Orlando Hernández, expresidente de Honduras (Department of Justice, 2024); Tomás Yarrington, exgobernador del estado mexicano de Tamaulipas (Department of Justice, 2023b); el expresidente de la Suprema Corte venezolana, Maikel José Moreno Pérez (Department of Justice, 2023a), entre otros.

Estados Unidos, sin embargo, también ha sufrido un retroceso y un deterioro en sus instituciones anticorrupción. Estos se evidencian en el despido de múltiples inspectores generales (Broadwater, 2025), en la restricción de la aplicación de la FCPA (Department of Justice, 2025) y en el perdón a personas corruptas, que incluye a Juan Orlando Hernández (Rashbaum et al., 2025), al mismo tiempo que se abren casos judiciales contra los adversarios del presidente (Aratani, 2025), prácticas de *lawfare* bien conocidas en América Latina. Finalmente, la destrucción de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development [USAID]) también ha tenido un impacto devastador en los programas anticorrupción y prodemocracia en América Latina y el Caribe, principalmente en el periodismo y en organizaciones de la sociedad civil que antes recibían apoyo financiero de la USAID.

Comprender la corrupción y la anticorrupción en las Américas exige situarlas en el contexto histórico y geográfico de cada país y, al mismo tiempo, reconocer sus dimensiones transnacionales. Tanto la corrupción como el crimen cruzan fronteras, aprovechan las asimetrías institucionales y se adaptan a los cambios políticos. Para enfrentarlos, se requieren redes anticorrupción que también trasciendan fronteras, conecten actores estatales y sociales, así como favorezcan el intercambio continuo de información y de estrategias. Debemos aprender unos de otros. Este número especial busca aportar a ese esfuerzo, ofreciendo evidencia comparada y reflexiones que alimenten la conversación regional.

3. Aportes del dosier: perspectivas, métodos y retos

La ciencia política, las políticas públicas y la administración pública, junto con la economía, concentran buena parte de la producción académica sobre corrupción y anticorrupción (Anderson y Baidya, 2025), mientras el derecho y la criminología han hecho aportes clave, complementados por la sociología, la historia y la antropología (Gans-Morse et al., 2018). En este marco, los ocho artículos de este dosier se inscriben en un campo transdisciplinar que integra diversas ramas de las ciencias sociales. A su vez, el dosier refleja una amplia diversidad empírica y metodológica: combina estudios de caso en distintos países latinoamericanos con análisis comparativos a nivel regional y hemisférico, e incluye trabajos cualitativos, cuantitativos y teórico-descriptivos. En conjunto, este panorama subraya la utilidad de una aproximación multinivel para entender la corrupción en América Latina, desde las decisiones individuales, hasta las estructuras de élites y los arreglos de gobernanza.

Perspectivas analíticas

Los estudios sobre corrupción y anticorrupción se han apoyado principalmente en los marcos de la elección racional y de la acción colectiva. Desde la elección racional, la corrupción se entiende como la toma de decisiones individuales orientadas a maximizar los beneficios esperados frente a los costos y riesgos (Becker, 1968), con énfasis en los problemas de información y control entre ciudadanos, políticos y burócratas. Por su parte, el enfoque de acción colectiva, inspirado en los dilemas sociales y en la gestión de bienes comunes (Ostrom, 2000), concibe la corrupción como un equilibrio social sostenido por expectativas compartidas y normas informales en contextos de corrupción sistémica. Ambos marcos han sido centrales para el diseño y la evaluación de políticas anticorrupción y para explicar la persistencia de la corrupción (Fritzen y Dobel, 2018; Marquette y Peiffer, 2018).

Un segundo conjunto de enfoques se centra en analizar la corrupción como fenómeno político e institucional. En primer lugar, la perspectiva de democracia y rendición de cuentas, anclada en la teoría democrática, se centra en la calidad del control vertical (ciudadanía, elecciones, opinión pública) y horizontal (entre instituciones del Estado) sobre los gobernantes (O'Donnell, 1998; Schedler, 1999). En segundo lugar, el institucionalismo histórico examina cómo las reglas formales e informales, los

legados institucionales y las secuencias de reforma estatal abren o cierran oportunidades para prácticas corruptas (Hellmann, 2017; Uslaner y Rothstein, 2016). En tercer lugar, el análisis de redes y los enfoques sistémicos conciben la corrupción como un entramado organizado de relaciones entre élites políticas y económicas, capaz de capturar agencias, contratos y recursos estratégicos a lo largo del tiempo (Luna-Pla y Nicolás-Carlock, 2020; Nicolás-Carlock y Luna-Pla, 2021).

Más recientemente han cobrado fuerza dos marcos adicionales: la gobernanza global y las comunidades epistémicas. El primero analiza cómo los estándares y las regulaciones impulsados por organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) o Transparencia Internacional, estructuran las oportunidades de corrupción y condicionan las estrategias de control (Gutiérrez Luna y Gutiérrez Luna, 2022; Gutterman y Lohaus, 2018). El segundo se centra en el papel de expertos, académicos, *think tanks* y organismos especializados para definir qué se entiende por corrupción, qué se considera una "buena" política anticorrupción y cómo circula la evidencia en los procesos de reforma (Kourtelis, 2021; Sampson, 2010; Villacis, 2024). Ambos marcos son especialmente útiles para contemplar la brecha entre el conocimiento y la política, así como las asimetrías de poder entre el norte y el sur global en la agenda anticorrupción.

En este sentido, el artículo de James Batista Vieira propone un modelo integrado de decisiones corruptas que combina incentivos materiales, racionalidad acotada, aprendizaje y marcos normativos. Este enfoque ofrece una base analítica para explicar por qué algunos agentes traspasan el umbral moral de la corrupción y cómo diseñar políticas de integridad más efectivas en América Latina.

Sobre este fundamento, y recurriendo a la teoría democrática, Luiz Ventura analiza datos de panel para 135 países y muestra que, pese al discurso de "limpieza" de las élites, los episodios populistas no reducen de forma significativa la corrupción percibida y tienden más bien a erosionar los mecanismos de gobernanza y rendición de cuentas. A continuación, Sebastián Cilio Mejía ilustra cómo la retórica anticorrupción puede ser instrumentalizada mediante prácticas de *lawfare* contra actores políticos específicos, lo que distorsiona la rendición de cuentas horizontal y vertical y debilita la capacidad del Estado para perseguir la corrupción real en Ecuador. En diálogo con este enfoque institucional, Vasconcellos de Miranda y coautores estudia tres comisiones parlamentarias de investigación en Brasil y muestra cómo Gobierno y oposición despliegan estrategias para obstruir, retrasar o moldear las indagaciones, subrayando el papel de la cohesión política en la efectividad de estos mecanismos de control.

En el siguiente artículo, Flory Chacón Roldán, desde el institucionalismo histórico, muestra cómo los procesos de modernización y flexibilización administrativa abrieron portillos específicos a la corrupción de alto nivel en tres casos emblemáticos en Costa Rica. A su vez, Juan Carlos Moreno Jiménez recurre al análisis de redes para evidenciar cómo las élites público-privadas cohesionadas sostienen esquemas de corrupción sistémica a través de distintos Gobiernos en México. Desde un enfoque de gobernanza global, María Jofre, Manuel Aris Alonso, Fernando Nieto-Morales analizan cómo los registros de beneficiarios finales pueden cerrar espacios a estructuras societarias opacas que facilitan la corrupción y otros delitos financieros en Chile y México.

Por último, desde el enfoque de comunidades epistémicas, Martín Astarita analiza la distancia entre investigadores y hacedores de política sobre (anti)corrupción en Argentina; identifica obstáculos y muestra cómo las redes académicas pueden incidir más allá de la universidad. Este artículo cierra el dosier con un llamado a fortalecer el diálogo entre el conocimiento experto, el diseño institucional y la acción pública.

Métodos y datos

Los artículos de este dosier ofrecen un conjunto de contribuciones metodológicas que refuerzan el valor de los estudios de caso para comprender la corrupción en América Latina. En varios trabajos, los casos se reconstruyen a partir de múltiples fuentes documentales: expedientes judiciales, comunicaciones oficiales, normativa y leyes de reforma estatal, diarios de sesiones y actas de comisiones parlamentarias, informes de auditoría y de veeduría, registros empresariales y una cobertura de prensa política y económica cuidadosamente seleccionada. Esta triangulación de documentos oficiales, regulación y medios permite seguir la traza de las decisiones, identificar portillos institucionales y mapear redes

de actores público-privados sin depender solo de percepciones o índices agregados. A ello se suma el uso de entrevistas semiestructuradas con actores que han participado tanto en el diseño de políticas anticorrupción como en la investigación académica, lo que convierte la experiencia de implementación y de gestión pública en un insumo empírico y no solo en un contexto de fondo.

En paralelo, otros artículos amplían el repertorio metodológico combinando síntesis teórico-descriptivas, explotación de datos administrativos y regulatorios y análisis cuantitativo comparado. El trabajo sobre marcos de beneficiarios finales muestra cómo aprovechar estándares internacionales (Grupo de Acción Financiera Internacional [GAFI], United Nations Convention Against Corruption [UNCAC], OCDE, Foro Global), registros sectoriales y pilotos de uso de información en compras públicas para construir indicadores aplicables a la región, mientras el análisis de élites híbridas recurre a bases específicas de análisis de redes sociales que revelan patrones de captura sistémica. Finalmente, el estudio comparado sobre populismo y gobernanza utiliza paneles país-año de largo plazo para vincular episodios populistas con tendencias de la corrupción percibida y de la calidad institucional. En conjunto, estas estrategias metodológicas demuestran que el estudio de la corrupción en América Latina puede apoyarse tanto en la riqueza de los archivos y registros nacionales como en bases de datos comparativas globales, y ofrecer modelos replicables para futuras investigaciones en la región.

Retos para el estudio de la corrupción y anticorrupción

Además de la diversidad de enfoques y métodos, los ocho artículos identifican retos clave para el estudio de la corrupción y la anticorrupción en la región, así como para el diseño de políticas públicas más efectivas.

En primer lugar, es necesario entender la corrupción como un fenómeno sistémico y relacional, no solo como una decisión individual. Varios trabajos muestran que cuellos de botella regulatorios, mercados concentrados, instituciones mal diseñadas y redes de élites híbridas crean "campos de poder" y portillos estructurales para la captura de rentas. El reto es contar con marcos y métodos que integren, en un mismo análisis, decisiones individuales, reglas institucionales y redes de poder organizadas.

En segundo lugar, resulta crucial proteger la rendición de cuentas frente a su instrumentalización política. Los artículos sobre populismo, comisiones parlamentarias y *lawfare* muestran que la retórica anticorrupción puede debilitar las instituciones de control, distorsionar la competencia electoral y vaciar de contenido el *accountability* horizontal y vertical. El desafío es estudiar cómo blindar y fortalecer los mecanismos de supervisión y participación para evitar su cooptación por parte de liderazgos personalistas o el uso selectivo de la justicia.

Como tercer reto, se impone revisar críticamente las reformas de "modernización" y los modelos de gobernanza importados. Las investigaciones sobre modernización institucional y élites híbridas evidencian que ciertas reformas administrativas, flexibilizaciones y privatizaciones, presentadas como avances en eficiencia, han abierto vacíos de gobernanza y han legitimado el debilitamiento del Estado. La agenda de investigación debe evaluar empíricamente cuándo estas reformas reducen las oportunidades de corrupción y cuándo, por el contrario, las amplían.

Un cuarto reto es cerrar la brecha entre la transparencia formal, la infraestructura de datos y el uso efectivo para el control. Los trabajos sobre beneficiarios finales, compras públicas y registros corporativos subrayan los obstáculos para construir sistemas interoperables, verificables y orientados al uso de la información en auditorías, fiscalización y políticas públicas. Se trata de pasar de describir marcos legales a comparar diseños de registros, estándares técnicos y arreglos institucionales que realmente permitan seguir el rastro del dinero y desarmar estructuras opacas.

Finalmente, los artículos también señalan la brecha entre la producción académica y el diseño de políticas anticorrupción. El caso argentino revela una doble brecha: escasez de especialistas ("corruptólogos") y bajo uso de evidencia empírica en un entorno fuertemente politizado y judicializado. A esto se suma la falta de investigaciones orientadas a comprender con mayor precisión las causas y dinámicas de la corrupción (y no solo a diseñar intervenciones), lo que dificulta formular respuestas ajustadas a cada contexto, en lugar de adoptar soluciones estandarizadas provenientes del norte global. Un reto central es comprender cómo se forman (o no) coaliciones promotoras y redes académico-políticas, y qué condiciones institucionales permiten que el conocimiento sobre corrupción y anticorrupción se traduzca de manera sostenida en acción pública.

4. Agenda futura de investigación y de política pública

En síntesis, estos ocho artículos dejan abiertas nuevas preguntas de investigación y de política pública. En conjunto, muestran que en América Latina la corrupción no puede entenderse solo como una suma de decisiones individuales, ni combatirse únicamente con reformas legales aisladas: importa cómo se usan los discursos anticorrupción, cómo operan las redes de poder y qué lugar ocupa el conocimiento especializado en las decisiones de gobierno.

Una primera línea de preguntas se centra en las condiciones para resistir la instrumentalización de la lucha anticorrupción. ¿Qué características institucionales ayudan a que el discurso anticorrupción no derive en *lawfare* ni en ataques selectivos contra la oposición? ¿Cómo proteger a las instituciones de control, a las comisiones parlamentarias y al poder judicial para que no se conviertan en monedas de cambio ni en herramientas de los líderes populistas? ¿Qué combinaciones de controles verticales, horizontales y sociales dificultan más la manipulación de la agenda anticorrupción?

Un segundo bloque de preguntas se centra en cómo diseñar e implementar políticas en contextos de corrupción sistémica, en las que la captura de rentas y las redes de élites condicionan casi todas las decisiones. ¿Qué tipo de reformas institucionales tienen posibilidades reales en escenarios en los que la modernización administrativa y la eficiencia se han usado para abrir la puerta a la corrupción? ¿Cómo aprovechar mejor herramientas como el análisis de redes o los registros de beneficiarios finales para identificar patrones estructurales y no solo casos aislados?

Finalmente, surge un conjunto de preguntas sobre el lugar de los/las "corruptólogos/as" en América Latina. ¿Dónde están quienes estudian la corrupción y por qué sus hallazgos rara vez llegan al corazón del diseño de políticas? ¿Qué barreras políticas, institucionales y culturales impiden que la evidencia académica circule hacia las agencias de control, los ministerios y los parlamentos? ¿Qué tipos de coaliciones promotoras y qué espacios de diálogo sostenido serían necesarios para que el conocimiento especializado sobre corrupción y anticorrupción influya de manera sistemática en la acción pública?

Responder a estas preguntas exige combinar métodos, dialogar entre disciplinas y fortalecer los vínculos entre la academia, las instituciones de control y los actores sociales.

Referencias

Anderson, J. y Baidya, A. (2025). Which data do economists use to study corruption? A cross-section of corruption research. *Policy Research Working Paper,* 11091. https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/f8121f21-c9fe-492b-adb9-ea4e4a88a1f6/content

Aratani, L. (2025, 24 de agosto). 'Pattern of lawfare': Trump is targeting opponents with mortgage fraud claims. *The Guardian.* https://www.theguardian.com/us-news/2025/aug/24/trump-lawfare-mortgage-fraud-lisa-cook

Arellano-Gault, D. (2019). *Corruption in Latin America.* Routledge. https://doi.org/10.4324/9780429506543

Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-217. https://doi.org/10.1086/259394

Broadwater, L. (2025, 17 de julio). In the Trump administration, watchdogs are watching their backs. *The New York Times.* https://www.nytimes.com/2025/07/17/us/politics/inspectors-general-trump.html

Campos, N., Engel, E., Fischer, R. D. y Galetovic, A. (2021). The ways of corruption in infrastructure: Lessons from the Odebrecht case. *Journal of Economic Perspectives,* 35(2), 171-190. https://doi.org/10.1257/jep.35.2.171

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. (2019). Informe de cierre: *El legado de justicia en Guatemala.* https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/InformeLegadoJusticia_SI.pdf

Department of Justice. (2014, 22 de mayo). *Former president of Guatemala, Alfonso Portillo, sentenced in Manhattan Federal Court for laundering millions of dollars through united states banks.* https://www.justice.gov/usao-sdny/pr/former-president-guatemala-alfonso-portillo-sentenced-manhattan-federal-court

Department of Justice. (2023a, 26 de enero). *Former president of Venezuelan Supreme Court indicted on charges of accepting bribes to resolve court cases.* https://www.justice.gov/usao-sdfl/pr/former-president-venezuelan-supreme-court-indicted-charges-accepting-bribes-resolve

Department of Justice. (2023b, 15 de marzo). *Former mexican governor and presidential candidate sentenced for money laundering.* https://www.justice.gov/usao-sdtx/pr/former-mexican-governor-and-presidential-candidate-sentenced-money-laundering

Department of Justice. (2024, 26 de junio). *Juan Orlando Hernandez, former president of Honduras, sentenced to 45 years in prison for conspiring to distribute more than 400 tons of cocaine and related firearms offenses.* https://www.justice.gov/usao-sdny/pr/juan-orlando-hernandez-former-president-honduras-sentenced-45-years-prison-conspiring

Department of Justice. (2025, 9 de junio). *Guidelines for investigations and enforcement of the Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA). https://www.justice.gov/dag/media/1403031/dl

Felbab-Brown, V. (2011). *Calderon's caldron: Lessons from Mexico's Battle against organized Crime and drug trafficking in Tijuana, Ciudad Juárez, and Michoacán*. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/09_calderon_felbab_brown.pdf

Fritzen, S. A. y Dobel, J. P. (2018). Transforming corrupt systems: What have we learned? *Public Integrity*, 20(sup1), S60-S73. https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1461172

Gans-Morse, J., Borges, M., Makarin, A., Mannah-Blankson, T., Nickow, A. y Zhang, D. (2018). Reducing bureaucratic corruption: Interdisciplinary perspectives on what works. *World Development*, 105, 171-188. https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.12.015

Gómez Vega, R. (2025, 9 de octubre). Así acabaron los últimos 11 presidentes de Perú. El País. https://elpais.com/america/2025-10-10/asi-acabaron-los-ultimos-11-presidentes-de-peru.html

Gutiérrez Luna, A. y Gutiérrez Luna, A. (2022). La construcción del régimen internacional anticorrupción como un asunto de gobernanza global. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 142, 43-65. https://revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/84390

Gutterman, E. y Lohaus, M. (2018). What is the "anti-corruption" norm in global politics? Norm robustness and contestation in the transnational governance of corruption. En I. Kubbe y A. Engelbert (eds.), *Corruption and norms: Why informal rules matter* (pp. 241-268). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-66254-1_12

Hallock, J. T. (2021). Unprecedented success and entrenched opposition: The complicated legacy of the International Commission against Impunity in Guatemala. En J. Pozsgai-Alvarez (ed.), *The politics of anti-corruption agencies in Latin America* (pp. 179-200). Routledge. https://doi.org/10.4324/9781003147886

Hellmann, O. (2017). The historical origins of corruption in the developing world: A comparative analysis of East Asia. *Crime, Law and Social Change*, 68(1-2), 145-165. https://doi.org/10.1007/s10611-016-9679-6

Huertas-Hernández, S. y Batista de Freitas, G. (2025). De guardianes a espectadores: Supervisión legislativa y resiliencia democrática en América Latina (pp. 54-59). En M. Nord, D. Altman, F. Angiolillo, T. Fernandes, A. Good God y S. I. Lindberg (eds.), *Informe sobre la democracia 2025: 25 años de autocratización. ¿Democracia truncada?* V-Dem Institute. https://www.v-dem.net/documents/62/V-Dem_Democracy_Report_2025_spanish_lowres.pdf

Hugo, E., Savage, D. A., Schneider, F. y Torgler, B. (2023). Two sides of the coin: Exploring the duality of corruption in Latin America. *Journal of Institutional Economics*, 19(5), 673-687. https://doi.org/10.1017/S1744137422000467

Johnston, M. (2024). From object to subject: Recasting the global south in the anti-corruption debate. En F. Odilla y K. Tsimonis (eds.), *Corruption and anti-corruption upside down: New perspectives from the global south* (pp. 23-47). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-66032-0_2

Killeen, T. J. (2025, 12 de marzo). Brazil's Lava Jato investigation: The biggest corruption scandal of the last decade. *Mongabay*. https://news.mongabay.com/2025/03/brazils-lava-jato-investigation-the-biggest-corruption-scandal-of-the-last-decade/

Kourtelis, C. (2021). The role of epistemic communities and expert knowledge in the European Neighbourhood Policy. *Journal of European Integration*, 43(3), 279-294. https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1739031

La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial). (2014, 9 de noviembre). Aristegui Noticias. https://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/

Laura, R. y Floríndez, H. P. (2017, 6 de septiembre). La regla del 3 %. IDL Reporteros. https://www.idl-reporteros.pe/la-regla-del-3-2/

Luna-Pla, I. y Nicolás-Carlock, J. R. (2020). Corruption and complexity: A scientific framework for the analysis of corruption networks. *Applied Network Science*, 5(1), 13. https://doi.org/10.1007/s41109-020-00258-2

Marquette, H. y Peiffer, C. (2018). Grappling with the "real politics" of systemic corruption: Theoretical debates versus "real-world" functions. *Governance*, 31(3), 499-514. https://doi.org/10.1111/gove.12311

Morris, S. D. (2021). *The Corruption Debates: Left vs. right-and does it matter-in the Americas*. Lynn Rienner.

Nicolás-Carlock, J. R. y Luna-Pla, I. (2021). Corruptomics. En O. M. Granados y J. R. Nicolás-Carlock (eds.), *Corruption networks: Understanding complex systems* (pp. 153-158). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-81484-7_9

O'Donnell, G. A. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 125-126. https://doi.org/10.1353/jod.1998.0051

Organized Crime Index. (2025). *Mafia-style groups 2025*. https://ocindex.net/rankings/mafia-style-groups

Ostrom, E. (2000). Collective action and the evolution of social norms. *Journal of Economic Perspectives*, 14(3), 137-158. https://doi.org/10.1257/jep.14.3.137

Palifka, B. J. (2020). Corruption, organized crime and the public sector in Mexico. En A. Graycar (ed.), *Handbook on corruption, ethics and integrity in public administration* (pp. 274-288). Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781789900910.00028

Palifka, B. J. (2024). Mexico and Guatemala: Contrasts in prosecuting grand corruption. En R. I. Rotberg y F. O. Hampson (eds.), *Grand corruption: Curbing kleptocracy globally* (pp. 149-171). Routledge. https://doi.org/10.4324/9781032719344

Palifka, B. J., Estrada, M.ª de los Á. y Galicia González, I. V. (2021). Mexico's national anti-corruption system. En J. Pozsgai-Alvarez (ed.), *The politics of anti-corruption agencies in Latin America* (pp. 134-154). Routledge. https://doi.org/10.4324/9781003147886

Pardo, D. (2025, 27 de noviembre). Qué hace que el asesinato del alcalde Carlos Manzo siga causando indignación en México, un país marcado por la violencia? *BBC News Mundo*. https://www.bbc.com/mundo/articles/cedx8gjzz36o

Rashbaum, W. K., Haberman, M., Vogel, K. P y Bromwich, J. E. (2025, 2 de diciembre). Former president of Honduras is freed from prison after Trump pardon. *The New York Times*. https://www.nytimes.com/2025/12/02/us/politics/hernandez-honduras-trump.html

Rodríguez-García, G. (2025). How do government integrity policies affect corruption risks in political parties? Evidence for Latin America. *Public Integrity*, 1-15. https://doi.org/10.1080/10999922.2025.2494909

Rojas-Salazar, G. (2025). In the end, nothing else matters: Organizational strategies in systemic corruption contexts. *Public Integrity*, 1-19. https://doi.org/10.1080/10999922.2025.2470496

Sampson, S. (2010). The anti-corruption industry: From movement to institution. *Global Crime*, 11(2), 261-278. https://doi.org/10.1080/17440571003669258

Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. En A. Schedler, L. Diamond y M. F. Plattner (eds.), *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies* (pp. 13-28). Lynne Rienner Publishers.

Sistema Nacional Anticorrupción. (2025). *Informe sobre la situación de los Sistemas Estatales Anticorrupción: Primer informe trimestral 2025*. https://www.sna.org.mx/wp-content/uploads/2021/12/Informe-de-SEA-1T-2025_VF.pdf

Smith, M., Valle, S. y Schmidt, B. (2017, 8 de junio). No one has ever made a corruption machine like this one. *Bloomberg Businessweek*. https://www.bloomberg.com/news/features/2017-06-08/no-one-has-ever-made-a-corruption-machine-like-this-one

Transparency International. (2025, 11 de febrero). *CPI 2024 for the Americas: Corruption fuels environmental crime and impunity across the region*. https://www.transparency.org/en/news/cpi-2024-americas-corruption-fuels-environmental-crime-impunity-across-region

Tsimonis, K. y Odilla, F. (2024). Introduction. En F. Odilla y K. Tsimonis (eds.), *Corruption and anti-corruption upside down: New perspectives from the global south* (pp. 1-19). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-66032-0_1

Uslaner, E. M. y Rothstein, B. (2016). The historical roots of corruption: State building, economic inequality, and mass education. *Comparative Politics*, 48(2), 227-248. https://doi.org/10.5129/001041516817037736

Villacis, B. (2024). The gender composition of the anti-corruption expertise. En F. Odilla y K. Tsimonis (eds.), *Corruption and anti-corruption upside down: New perspectives from the global south* (pp. 95-119). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-66032-0_5

Visions of Humanity. (2025). *Global Peace Index 2025*. https://www.visionofhumanity.org/maps/?gad_source=1&gad_campaignid=22116084622&gbraid=0AAAADmneRYMelBQM2SD0ZPzxOZOda26R&gclid=CjwKCAiAlrXJBhBAEiwA-5pgwgvbvYaIU3Vx14O3aA0FPORf2TS0oi0txyJzdTKGKr_2Idu2LnByHxoCmMQQAvD_BwE#/

Votar entre Balas. (2025). Datos. https://votar-entre-balas.datacivica.org/datos-votar-entre-balas

The Calculus of Corrupt Decision-Making: An Integrated Analytical Framework

El cálculo de la toma de decisiones corruptas: un marco analítico integrado

James Batista Vieira
Universidade Federal da Paraíba, Brasil
james@ccsa.ufpb.br

Artículo: *recibido el 9 de octubre de 2025 y aprobado el 26 de noviembre de 2025.*

Cómo citar este artículo:

Vieira, J. B. (2025). The calculus of corrupt decision-making: An integrated analytical framework. Revista Reflexión Política, 27(56), pp.18-30. doi: https://doi.org/10.29375/01240781.5503

Abstract

This article develops an integrated decision-making model of engagement in corrupt transactions. Existing utilitarian, institutional, and psychosocial–cultural accounts typically operate in analytic isolation, producing a persistent gap in their integration; this model fills that gap by bringing these perspectives together within a probabilistic specification. Drawing on core contributions from the literature, corrupt engagement is modeled as the probabilistic outcome of crossing a moral hurdle and performing a learning-shaped cost–benefit calculus. By clarifying public agents' choices and providing policymakers with actionable tools to design integrity policies that jointly address ethical, institutional, and behavioral drivers, the model offers a more realistic and policy-relevant perspective than approaches focused solely on utilitarian incentives or legal sanctions.

Keywords: *Corruption, Decision making, Government policy, Public administration, Governance.*

Resumen

Este artículo desarrolla un modelo integrado de toma de decisiones sobre la participación en transacciones corruptas. Las explicaciones utilitaristas, institucionales y psicosociales-culturales existentes suelen funcionar de forma aislada desde el punto de vista analítico, lo que genera una brecha persistente en su integración; este modelo llena esa brecha al reunir estas perspectivas en una especificación probabilística. Basándose en las principales contribuciones de la bibliografía, la participación en actos corruptos se modela como el resultado probabilístico de superar un obstáculo moral y realizar un cálculo de costes y beneficios basado en el aprendizaje. Al aclarar las opciones de los agentes públicos y proporcionar a los responsables políticos herramientas prácticas para diseñar políticas de integridad que aborden conjuntamente los factores éticos, institucionales y conductuales, el modelo ofrece una perspectiva más realista y relevante para las políticas que los enfoques centrados únicamente en los incentivos utilitarios o las sanciones legales.

Palabras clave: *Corrupción, Toma de decisiones, Política gubernamental, Administración pública, Gobernanza.*

1. Introduction[1]

Recent research on corrupt transactions draws on rational choice and new institutional economics, understanding corrupt exchanges as the result of individual decision-making processes (Gorsira et al., 2018; Manara et al., 2023; Rabl, 2011; Rabl & Kühlmann, 2008). Yet these frameworks often understate the roles of bounded rationality, heuristics, and contextual influence (Hortal & Martínez, 2024). The logic

1. The author expresses his sincere gratitude to the anonymous reviewers for their valuable comments and suggestions, which significantly contributed to strengthening this manuscript. The author also acknowledges the support of the Brazilian National Council for Scientific and Technological Development (CNPq), under grant no. 442699/2023-9.

of transaction costs remains influential, positing that actors weigh the costs of search, enforcement, and negotiation when engaging in illicit exchanges. However, more recent contributions argue that cultural–normative identification and collective binding alter decision probabilities in corruption beyond pure cost–benefit calculus (Fürstenberg & Uhl, 2025). In other words, public officials' choices reflect not only perceptions of opportunities and risks but also moral alignment, reputational exposure, and adaptive learning within their institutional milieus (Uhl et al., 2025; Vieira, 2023). This constellation underscores the need for an integrated framework that jointly accounts for the ethical, institutional, and behavioral drivers of corrupt decision-making.

Methodological individualism assumes that engagement in corrupt transactions is best explained by focusing on individual agents and their preferences. However, a realistic model must go beyond the hyper-rationality of neoclassical economics by acknowledging the limits of cognition and information. Behavioral research emphasizes that individuals intend to act rationally but do so within cognitive and informational constraints (Dhami, al-Nowaihi & Sunstein, 2019; Simon, 1997). These insights highlight the significance of incomplete information, power imbalances, and the inherent unpredictability of social interactions.

Uncertainty further complicates the decision-making process. Public officials rarely operate with perfect information or complete knowledge about the likelihood of outcomes, making it impossible to estimate the consequences of corruption with precision. Instead, agents rely on subjective probabilities shaped by their beliefs, heuristics, and prior experiences, which is consistent with contemporary work on expected utility under uncertainty (Fürstenberg & Uhl, 2025). Risk perception and its valuation vary across individuals, meaning that the same institutional environment may generate divergent decisions depending on how agents interpret their incentives and constraints (Hortal & Martínez, 2024; Kubbe & Engelbert, 2018; Wright et al., 2016).

In this context, corruption emerges as a decision-making challenge in which agents continuously weigh opportunities for illicit gain against ethical norms, institutional constraints, and their own knowledge. The probabilistic and subjective nature of decision-making underscores the need for integrated models that can combine utilitarian incentives, bounded rationality, and normative environments. By bridging these dimensions, scholars can better explain the persistence of corruption across diverse contexts and design more effective strategies to strengthen integrity in public administration.

2. Traditional approaches and their limitations

The literature on corruption has generated a diverse range of analytical models that aim to explain why public officials engage in corrupt transactions. These models vary in their assumptions about individual motivation, institutional constraints, and social context. While each has provided valuable insights, they also present significant limitations when considered as stand-alone explanations.

Early rational choice perspectives, such as Becker's (1968), frame corruption as the result of an individual's cost–benefit calculation: if the expected gains outweigh the risks of detection and sanction, corruption becomes a rational choice. Similarly, Lui (1985) models corruption as a function of queuing, suggesting that bribes accelerate access to scarce public goods. In contrast, Klitgaard's (1988) model (Corruption = Monopoly + Discretion – Accountability) formalizes the structural incentives underlying corrupt exchanges. These models are parsimonious and elegant, but they tend to reduce corruption to a purely utilitarian calculus, overlooking the psychosocial, moral, and cultural dimensions that constrain or facilitate corrupt behavior (Gelbrich et al., 2016).

Institutionalist and game-theoretic approaches sought to refine these assumptions. Rose-Ackerman and Plifkas's (2016) principal–agent framework highlights how asymmetric information and weak monitoring allow agents to deviate from principals' goals. Johnston's (2005) expands the scope by embedding corruption within broader institutional and participatory configurations, while the Association of Certified Fraud Examiners' fraud diamond incorporates organizational pressures, opportunities, rationalizations, and individual capacities (Humphrey et al., 2023). Likewise, Basu, Bhattacharya, and Mishra (1992) emphasize asymmetric punishment, arguing that strategic leniency toward bribe-givers, coupled with strict sanctions against bribe-takers, could reduce extortion. These

refinements incorporate institutional design and enforcement, but their applicability is often limited to specific contexts, leaving the role of cultural and moral factors unresolved.

More recent models incorporate psychosocial and relational dimensions. Gorsira et al. (2018) examine the role of attitudes, social norms, and rationalizations, while Fišar, Kubák, and Staněk (2021) explore how reciprocity and whistleblowing interact to influence corrupt decisions. Zheng, Ren, and Sun (2021) focus on social ties and find that networks of kinship and friendship increase the likelihood of bribery. Similarly, Verma and Sengupta (2017) demonstrate how corruption emerges in networks as a stable equilibrium. These perspectives move beyond individual rationality by emphasizing embeddedness and collective dynamics. However, they risk over-socializing the agent, potentially underestimating the resilience of individual incentives and the structural determinants of corruption.

A distinct set of contributions highlights situational and behavioral drivers. Mishra and Samuel (2024) introduce a model in which discretion amplifies the trade-off between temptation and commitment to honesty. Hu and Oak (2023b, 2023a) examine asymmetric punishment and intermediated corruption, highlighting how institutional arrangements influence the relative risks of direct versus indirect bribery. Uhl (2025) emphasizes the role of moral predispositions and self-control in shaping decisions in specific situational contexts. These models enrich the analysis by integrating micro-level behavioral factors but face difficulties in operationalization, as variables such as "temptation," "self-control," or "social ties" are not easily measurable across empirical contexts.

Taken together, existing models can be classified into three broad clusters: (i) classical utilitarian models, which reduce corruption to a rational utility-maximization problem (Becker, 1968; Klitgaard, 1988); (ii) institutionalist models, which emphasize the structure of incentives, monitoring, and sanctions (Basu et al., 1992; Johnston, 2005; Rose-Ackerman & Palifka, 2016); and (iii) psychosocial and behavioral models, which stress norms, social ties, and situational predispositions (Di Zheng et al., 2021; Gorsira et al., 2018; Uhl et al., 2025). Each cluster provides partial insights but, when taken in isolation, fails to capture the complexity of decision-making in corrupt exchanges. Utilitarian models often ignore moral and cultural filters; institutionalist models underestimate the role of learning and adaptation; and psychosocial models struggle to generalize beyond specific cultural contexts. These limitations underscore the need for integrated frameworks that combine utilitarian, institutional, and moral-psychosocial dimensions into a unified decision-making model.

3. The integrated decision-making model

The model synthesizes the core dimensions of a public agent's decision-making process into a single probability of engaging in corrupt transactions, drawing on Vieira's (2013, 2021) earlier analysis and an extensive review of the literature. Decision-making is conceived as a continuous, integrated system in which each factor enters a common logistic function, allowing the agent to constantly weigh all elements simultaneously. This unified specification organizes decision-making in a compact, probabilistic, and estimable form, capturing uncertainty and heterogeneity across agents and contexts, thereby making it more compatible with empirical modeling, scenario simulations, and predictive analysis.

The probability of engagement in corrupt transactions is given by the interaction of two sequential filters: first, the agent must overcome the moral barrier; conditional on this, the decision depends on the relative attractiveness of corruption. Formally:

$$Pr\ (\text{“engage”}) = \sigma(-\gamma Z_M) \times \sigma(\Delta U)$$

where:

$\sigma(-\gamma Z_M)$ = probability of surpassing the moral barrier, with Z_M the moral index (guilt, civic values, and reputational concerns);

$\sigma(\Delta U)$ = probability of engagement conditional on moral clearance, with ΔU the expected utility differential between engaging and abstaining.

This multiplicative specification is best interpreted as a two-stage hurdle model, in which agents must surpass a moral threshold before engaging in the subsequent evaluation of the utilitarian calculus of costs and benefits. Formally, this structure corresponds to a continuation-ratio logit specification, which can be estimated by maximum likelihood.

3.1. First term: public agents' moral cost barriers

The first term of the decision-making model functions as a barrier. Suppose the ethical–moral threshold is not overcome. In that case, the agent will neither proceed to calculate the expected utility of engaging in corrupt practices (the utilitarian component) nor attempt to maximize potential gains through experience and learning (the cognitive component). In this sense, the moral cost barrier constitutes the initial stage of the decision-making process.

The very first decision a public official makes, even before weighing the costs and benefits of engaging in any form of corrupt behavior, is to overcome this moral cost barrier, also known as the moral cost. This cost is a crucial determinant within the decision-making framework: if the agent is responsive to it, the potential advantages derived from utilitarian calculation are effectively nullified. Only once the moral cost barrier has been crossed can the agent consider any potential benefit associated with participation in a corrupt transaction.

The notion of moral cost derives from the psychosociological burdens associated with guilt, as well as the costs imposed by the agent's own ethical principles and moral values, which are strongly shaped by the civic values of the surrounding community, that is, by the sociocultural norms of the group to which the agent belongs. This barrier is deeply rooted in the moral and ethical perspectives internalized by the agent throughout processes of socialization and continually reinforced by the civic and sociocultural values of the groups with which the agent interacts, within the family, school, workplace, civic associations, and the broader political community. These principles, when transgressed, generate feelings of guilt and psychological discomfort that arise from both individual personality traits and the broader social environment.

Remarkably, the moral cost functions not only as a psychological mechanism but also as an institutional and cultural constraint embedded within the fabric of political life. Political culture shapes orientations toward political action by embedding moral obligations into decision-making processes. In parallel, social capital underscores how networks of reciprocity, trust, and civic engagement reinforce adherence to shared norms, magnifying the internalization of moral constraints against corruption. Thus, the moral barrier represents the intersection of individual conscience and collective expectations: when civic values are strong and widely shared, they increase the moral costs of corruption, rendering it less viable as a strategic choice. Conversely, in contexts of fragile trust and weak civic culture, which is characteristic of the Latin American context, the moral costs of engaging in corrupt practices diminish, thereby lowering the psychological threshold for such behavior (see Reis & Lopes, 2024).

Additionally, the model can be improved by clearly distinguishing between injunctive and descriptive social norms (see Bicchieri 2006; Gavrilets, Tverskoi, & Sánchez, 2024). In social norm theory, injunctive norms are prescriptive expectations about what individuals should do, namely, behaviors that are socially approved or morally accepted within a group. In contrast, descriptive norms refer to empirical expectations about what others actually do, reflecting the perceived commonality of a particular behavior (Bicchieri & Xiao, 2009). These two dimensions frequently differ in environments prone to corruption: although injunctive norms officially condemn corrupt behavior, powerful descriptive norms indicating that many people engage in it can greatly reduce the moral penalty for wrongdoing. When public officials perceive that "everyone is doing it," the expected social disapproval embedded in ethical principles, civic values, and guilt collapses (see Gulino & Masera, 2023; Mungiu-Pippidi, 2012). In settings where corrupt transactions are prevalent and readily apparent, descriptive norms weaken the moral barrier (See Grimes, 2012). This elevates the likelihood of moral clearance, thereby making it easier for individuals to justify transgressions to themselves and others.

From a contemporary perspective, this framework aligns with rational choice approaches that incorporate normative and institutional variables. While traditional rational choice models view corruption as the outcome of utility-maximizing behavior under weak monitoring and high payoffs, more recent scholarship has emphasized the bounded nature of such calculations, constrained by norms, identities, and institutional environments. In this sense, the moral cost shapes the agent's decision calculus by integrating ethical and social considerations into otherwise utilitarian reasoning. This convergence of rational choice, social capital, and neo-institutionalist approaches suggests that corruption is less a purely individual act of maximization and more a socially situated practice, whose feasibility is filtered through internalized moral barriers and reinforced by civic and institutional structures.

According to North (1990), this filter may be conceived as an entry cost that varies across individuals yet is strongly conditioned by psychological, social, and cultural factors. The moral index Z_M is expressed as:

$Z_M=\alpha_c c+\alpha_v v+\alpha_t t-\alpha_d d$ where:

c = ethical principles (imposed by the agent's ethical principles and moral values);

v = civic values (derived from the sociocultural norms of the agent's community or reference group);

t = guilt (agent's internalized anticipated shame or fear of social disapproval, without actual public disclosure);

d = descriptive norm (agent's empirical expectation about how widespread corrupt practices are among relevant peers).

α_c, α_v, α_t, $\alpha_d \geq 0$ = weights capturing relative salience.

The net moral index Z_M can assume positive values (imposing a barrier), zero (neutralizing the barrier), or even negative values (when the social environment actively encourages corrupt behavior). In this sense, the moral barrier serves as an initial filter for corruption-related engagement. Formally, this filtering mechanism can be represented by a logistic function:

$b = \sigma(-\gamma Z_M) = \frac{1}{1+e^{\gamma Z_M}}, \gamma > 0$ where γ controls the "rigidity" of the moral barrier. Since the logistic function already has a fixed scale, decision noise, if present, is captured through random effects or error terms in estimation.

The moral barrier functions as a soft trigger. This implies that the ethical–moral threshold is not a strict "all-or-nothing" mechanism, but rather a probabilistic filter that can gradually reduce the likelihood of engagement in corruption. Agents with low moral costs face a high probability of engagement, though not absolute certainty, while agents with high moral costs may occasionally succumb despite strong internalized constraints.

This specification brings the model closer to how morality operates in practice, not as a deterministic prohibition but as a probabilistic force that shapes decision-making under conditions of uncertainty and bounded rationality. By framing morality as a continuous rather than dichotomous constraint, the model avoids unrealistic assumptions of perfect compliance or absolute deterrence, instead acknowledging the gradational influence of ethics and civic values on behavior.

Under this specification, the probability $b = \sigma(-\gamma Z_M)$ declines toward zero as the moral index Z_M increases (when moral costs are high), effectively deterring engagement in corrupt transactions, and rises toward one when Z_M decreases (when moral costs are low or absent), signaling weak or nonexistent resistance. This formulation highlights how the interaction between individual morality, civic values, and reputational concerns functions as a probabilistic filter that conditions the agent's subsequent utilitarian calculations of costs and benefits.

By embedding the moral cost within a logistic function, the model explicitly captures the bounded and context-dependent nature of decision-making in corrupt transactions. It thereby links rational choice theory to sociocultural and institutionalist accounts, demonstrating that corruption is not solely the outcome of utility maximization under structural constraints, but also a function of moral and civic barriers that vary across institutional and cultural environments.

3.2. Second term: the relative attractiveness of corruption

Once the moral barrier has been overcome, the agent proceeds to evaluate the relative costs and benefits of engaging in or refraining from a corrupt transaction. The agent's utility function is assumed to increase with expected benefits but to decrease with expected costs. The engagement decision thus follows from a subjective calculation in which the agent weighs these competing factors and assigns an expected utility to the corrupt option relative to the baseline of abstention. In formal terms, the attractiveness of engagement is given by the difference in expected utility between the two alternatives:

$\Delta U=E[u(w+e^{\alpha k_1} B-e^{-\beta k_2} C)]-E[u(w)]$ where:

w = the agent's salary, received regardless of engagement;

B= the expected benefit of corruption, magnified by positive learning ($e^{\alpha k_1}$);

C= the total expected cost, reduced through learning-by-doing in cost avoidance ($e^{-\beta k_2}$);

$u(\cdot)$ = the utility function, depending on assumptions;

$k1,k2\geq 0$= learning stocks, increasing B and decreasing C;

$\alpha,\beta>0$ = parameters calibrating the strength of learning effects.

The primary benefit derived from corruption typically takes the form of bribes, broadly defined to include financial, material, or symbolic rewards. Although utility is subjectively assessed, it is often reduced to financial gains analytically. Benefits may arise directly from rents, privileged information, monopolistic advantages, or discretionary rights. Public choice theory emphasizes the rent-seeking approach, framing corruption as the pursuit of monopolistic rents granted by the Government (Krueger, 1974; Tullock, Rowley & Tollison,1988). Agents or groups seeking protection, licenses, titles, or regulatory privileges may also employ strategies ranging from lobbying and bureaucratic capture to pressure exerted by organized interests. Legal loopholes and regulatory discretion can create opportunities to enhance these benefits. Some regulations may unintentionally encourage corruption, especially when they are overly complex, contradictory, or rely heavily on discretionary power. This aligns with Holcombe and Boudreaux (2015), who contend that each regulation can create more opportunities for corruption, particularly when discretion or enforcement is selectively exercised.

At the same time, the role of wages cannot be overlooked. As Demirgüç-Kunt et al. (2023) argue, wage inequality in the public sector affects the effectiveness of anti-corruption policies. Alt and Lassen (2008) found that income inequality influences corruption among public officials, underscoring the importance of fair wages in reducing corruption. Large wage gaps can leave lower-paid public servants feeling marginalized, making them more susceptible to corruption as they seek ways to supplement their income. In such contexts, fair wages reduce the marginal utility of corrupt income, thereby lowering the incentives to engage in corruption. For this reason, the model treats the agent's wage as a baseline, the legitimate point of reference, against which corrupt alternatives to extract more rent are evaluated. The salary thus functions as a counterfactual: the income the agent risks by engaging in corruption. The attractiveness of corruption, therefore, derives from the expected utility of illicit gains net of the foregone utility of lawful income, generating a more realistic measure of decision-making incentives.

Adopting a New Institutional Economics perspective, the focus shifts away from viewing corruption as merely a social behavior, criminal, illegal, or cultural, and instead considers it a type of transaction within the broader spectrum of opportunistic actions that can undermine contract integrity (Huss et al., 2024). Thus, whenever an agent considers entering a corrupt exchange, they must weigh the costs associated with designing, maintaining, and enforcing such agreements (Lambsdorff, 2002). Just as legitimate transactions incur transaction costs, so do corrupt transactions. Yet, the transaction costs of corrupt exchanges tend to be even higher, given their reliance on secrecy and the need for discretion. These costs can be distinguished as:

- *ex ante:* the costs of initiating the agreement (searching for information, identifying partners, and defining contractual terms);
- *ex post:* the costs of safeguarding the agreement (enforcement) and securing the rights derived from the transaction.

In corrupt exchanges, ex ante costs are required to establish the agreement between the briber and the public agent, costs linked to information gathering and contractual design under conditions of secrecy. Ex post costs are necessary to guarantee the corrupt transaction, preserve illicit gains, and secure the impunity of the participants. Because corruption is illegal, recourse to the state's judicial apparatus is unavailable, as no court will enforce such contracts or property rights. Therefore, governance mechanisms must be entirely private, serving as a substitute for the absence of formal legal sanctions. From the standpoint of the agent's utilitarian calculus, these costs are given by:

$$C = \sum_{k \in \{i,n,e,s,y\}} \omega_k \mathbb{E}[C_k] + \lambda \mathrm{X}^{\top} \Omega \mathrm{X}$$

where:

$e \sum_{k \in \{i,n,e,s,y\}} \omega_k \mathbb{E}[C_k]$ = weighted expected cost of each component;

X = (i, n, e, s, y);

i = informational cost (search, secrecy);

n = bargaining cost (negotiation, division of rents);

e = cost of safeguarding property rights (laundering, concealment, protection of illicit gains);

S = external reputational cost (external loss of trust and credibility upon exposure);

y = institutional liability cost;

$\omega_k \geq 0$ = contextual weights;

$\lambda \mathrm{X}^{\top} \Omega \mathrm{X}$ = interaction effects among costs.

The principal cost factors include: (a) information costs related to identifying opportunities and partners; (b) bargaining costs of negotiating and distributing the illicit benefits; (c) costs of securing property rights derived from corrupt rents; (d) reputational costs, such as the loss of trust when corrupt behavior is exposed; and (e) institutional liability costs, encompassing administrative, political, civil, and criminal sanctions such as notifications, fines, dismissals, restitution, contract termination, restrictions of rights, or even prison.

Reputational costs reflect the social sanctions imposed by violating shared values. Yet, as adaptive expectations suggest, these costs can collapse when corruption is widely tolerated or normalized. In such contexts, what would otherwise constitute reputational damage may be replaced by social incentives to engage in corruption. This perverse dynamic may even reward agents who develop skills to expand the benefits and minimize the costs of corrupt practices, thereby reinforcing institutional arrangements that sustain and perpetuate corruption. Institutional liability costs, by contrast, are probabilistic and derive from the enforcement process itself. These costs are defined as:

$y = \sum_{p\in\mathcal{P}}(\prod_{j\in p} pj) \cdot \delta^{\tau_p} \cdot x_p + c_p^{process}$ where:
$\mathcal{P}$ = set of alternative enforcement pathways (administrative, civil, criminal, political);
$\prod_{j\in p} pj$ = product of probabilities across the sequential stages of pathway $\mathcal{P}$ (detection, denunciation, prosecution, judgment, enforcement);
δ^{τ_p} = temporal discount factor until sanction along pathway $\mathcal{P}$;
x_p = monetized sanction associated with pathway $\mathcal{P}$
$c_p^{process}$ = procedural costs incurred even without a final conviction.

Institutional liability costs thus represent the cumulative effect of possible sanctions across alternative pathways, each weighted by its joint probability of occurrence, discounted by time delays, and adjusted for process costs. The temporal horizon critically shapes the structure of institutional liability costs: as delays accumulate along the enforcement pathways, the effective deterrent impact of sanctions is progressively eroded. In the extreme, statutes of limitation or the expiration of restitution claims may render the sanction entirely ineffective, nullifying its cost.

It is important to note that sanctions constitute credible deterrents only when they are not merely prescribed in formal statutes but also effectively implemented. In practice, this presupposes that each stage of the accountability pathway (identification, denunciation, prosecution, judgment, and enforcement) operates adequately. Otherwise, even under extensive legal frameworks, the threat of sanctions may fail to translate into meaningful costs for corrupt agents.

This reminds rule-makers that increasing sanctions alone is not enough; effective enforcement of existing mechanisms is crucial in fighting corruption. Regulations are not neutral: complex or discretionary rules can normalize "rule-bending" and make illegal exchanges seem practical. Regulations can become part of the opportunity structure, increasing the number of decision points for illicit gains and enabling selective enforcement. A successful anti-corruption strategy, therefore, requires smarter regulation that reduces legal ambiguity and avoids creating bottlenecks that incentivize illicit payments.

Opportunity structures are an essential part of corrupt decision-making, operating alongside utilitarian motives and institutional constraints. Legal ambiguity, overlapping regulations, administrative discretion, and weak oversight create opportunities that reduce liability and make corruption seem safe or routine. These factors, as external parameters, influence costs and benefits by lowering the chance of sanctions, increasing enforcement inconsistency, and encouraging selective rule interpretation. Explicitly including opportunity structures shows how institutional design influences corrupt behavior and helps explain variation across contexts that incentives alone cannot fully account for. In formal terms, opportunity structures enter the model by reducing components of the institutional-liability cost vector and by lowering the moral index, thereby increasing the overall probability of engagement.

3.3. The dynamics of learning processes

Many authors emphasize the centrality of learning processes in the analysis of corruption (Lee et al., 2025). Thus, the skills, knowledge, and information regarding the most effective methods of creating, managing, and safeguarding corruption transactions are acquired and accumulated over time. This perspective emphasizes the significance of repeated interactions between agents and institutions in promoting learning through experience. Formally:

$$B = B_0 + \theta_B L$$

$$C = C_0 + \theta_C L$$

where:
B_0 = baseline corrupt benefits (bribes, rents, privileges);
C_0 = baseline expected costs;
L = the accumulated stock of knowledge;
θ_B, θ_c = parameters capturing how learning amplifies benefits and reduces costs.

From this perspective, agents who have already overcome the moral cost barrier must still confront initial learning hurdles: they must acquire the knowledge necessary to engage in corrupt transactions and gradually adapt their practices to maximize benefits while minimizing costs. The first dimension precedes utilitarian calculation and can be modeled as an informational cost. The second dimension reflects innovation, since even when an initial assessment produces no net gain, the agent may, through experience, develop strategies to shift the equilibrium, either by augmenting potential benefits or by discovering ways to reduce associated costs.

The agent's utility grows exponentially as it learns. This increase stems from both the discovery of new sources of benefit and the development of strategies to reduce transaction costs. The perception and balance of these attributes are not static, but dynamic learning is the mechanism through which such corrupt transactions become progressively more efficient. The accumulation of learning stocks and the parameters that calibrate their effects highlight the dynamic and cumulative nature of corruption.

4. Implications of the Model for Public Integrity Policies

The integrated model influences how public integrity policies should be designed. In many governance systems, particularly in Latin America, dense regulation, wide discretion, and inconsistent enforcement create ongoing structural opportunities. Punitive measures alone seldom change behavioral patterns unless these structural opportunities are also addressed. By linking the probability of corruption engagement to moral costs, utilitarian incentives, institutional enforcement, and learning processes, it highlights specific policy levers through which governments can strengthen integrity. The integrated model implies five concurrent policy levers: (1) reinforce moral barriers; (2) shrink illicit benefits (rents); (3) improve legitimate payoffs/careers; (4) raise the multi-stage transaction costs of corrupt exchanges; and (5) disrupt corrupt knowledge while fostering integrity learning.

4.1 Reinforcing the agent's ethical-moral barrier

Latin American politics often exhibits tolerance for "everyday" corruption under partisan or clientelistic identities, weakening the social stigma that the model treats as the moral/reputational barrier (Botero et al., 2021; Cornejo, 2023; Figueiredo, 2025). The moral costs must be reinforced through ethics training, merit-based recruitment, and civic education. Experimental research shows that "small dishonesties" are highly sensitive to contextual cues, while comparative public administration evidence confirms that merit-based recruitment reduces systemic corruption (Dahlström & Lapuente, 2017; Mazar & Ariely, 2006a). Policies that strengthen civic values and reputational sanctions, such as citizen audits, public sanction lists, and protection of investigative journalism, can increase the social and psychological barriers to corruption (Alcántara-Lizárraga & Jima-González, 2022; Fox, 2015; Odilla & Bidegain, 2025; Vieira, 2023). These findings align with the model's prediction that greater wrongdoing salience increases the moral barrier and the expected social cost of engagement.

4.2. Reducing illicit benefits (rents)

The illicit benefits can be curtailed by dismantling monopolistic rents and ensuring credible price references for public procurement. Latin American regulatory bottlenecks and concentrated markets (e.g., infrastructure, extractives, local licensing) create tollgates for bribery (Bersch et al., 2017; Mares & Young, 2018). Evidence from procurement reforms suggests that simplifying licenses and reducing

barriers can significantly decrease opportunities for bribery (Fazekas et al., 2022; Flyvbjerg, 2009). Similarly, transparent reference pricing systems, as implemented in ChileCompra (2025), lower the scope for systematic overpricing.

4.3. Improving legitimate payoffs and careers

Legitimate compensation structures shape the baseline against which corrupt gains are measured. Empirical studies show that competitive wages and career advancement opportunities reduce incentives to engage in corruption, particularly in high-risk environments (Demirgüç-Kunt et al., 2023). However, in many Latin American administrations, low, compressed wages and patronage-based careers raise the relative appeal of illicit income (Bersch et al., 2017). Evidence from a large-scale field experiment shows that higher pay and professionalized selection improved applicant quality and pro-social profiles in a Latin American setting, supporting "selection and motivation" channels that raise the lawful baseline utility (Dal Bó et al., 2013). Combined with meritocratic progression, this reduces the perceived need for side payments and strengthens self-selection into public service, aligning it with integrity. By reinforcing integrity as the more attractive equilibrium, fair pay and meritocratic progression can diminish the relative utility of illicit income.

4.4. Raising corrupt transaction costs

Because corrupt deals cannot be enforced in court, the transaction-cost structure (information search, bargaining, safeguarding, reputational exposure, and institutional liability) is decisive. Latin America's political elites have traditionally been known for exploiting public institutions to safeguard their own corrupt interests and agreements (Panizza et al., 2022; Vieira & Miranda, 2024). The region's challenges, including cartelization in public procurement, opaque beneficial ownership, and slow, uncertain enforcement, lower these costs for offenders. Moreover, the region's Evidence-based levers include:

- Smart transparency and open contracting to raise ex-ante informational costs for tailoring bids and to enable third-party detection post-award (Adam et al., 2020).
- Anti-collusion analytics and independent monitors (Integrity Pacts) to raise bargaining and coordination costs of cartels (OECD, 2021).
- Beneficial-ownership registries and asset-recovery tools to raise safeguarding costs of laundering and holding illicit gains (Brun et al., 2021).
- Pipeline enforcement that prioritizes certainty and speed of sanctions over sheer severity, aligning with deterrence scholarship that certainty/timeliness dominates severity (Nagin, 2013; Power & Taylor, 2011).

4.5. Disrupting knowledge for corruption while building integrity learning

Repetition and stability foster corrupt learning-by-doing. Conversely, governments can build "integrity learning" by updating technology, deploying red teams, and strengthening compliance systems to prevent fraudulent practices from becoming widespread. The model's learning channel predicts that stable, repeated interactions enable agents and networks to discover how to maximize benefits and minimize costs.

Latin American bureaucracies often feature low rotation in high-risk posts and predictable procurement routines, which foster learning-by-doing on the corrupt side (Falcón-Cortés et al., 2022; Polga-Hecimovich, 2019; Waxenecker & Prell, 2024). Countermeasures include unpredictable staff rotation, randomized audits, and varying auction formats, which break routines and raise the variance of corrupt payoffs. On the integrity side, agencies should institutionalize learning, update analytics, deploy risk management teams, and require supplier compliance programs, so that control systems improve more quickly than the tactics of offenders (Kijang & Onn, 2020; Vieira et al., 2024). This aligns with evidence indicating that public reforms, when iterated, shift beliefs and behavior over time, pushing organizations toward an integrity equilibrium.

Overall, the integrated model emphasizes that effective integrity policies must be multidimensional, simultaneously raising moral-cost barriers, lowering illicit benefits, increasing the transaction costs of corruption, disrupting corrupt knowledge, and fostering integrity learning to reinforce legitimate policy decisions. This layered strategy directly maps onto the probabilistic calculus of public agents, ensuring that corruption becomes not only less profitable but also less psychologically and socially acceptable.

However, for parsimony, more complex, but relevant, factors have not yet been incorporated into the proposed model.

The integrated model could be further refined by incorporating additional variables highlighted in the literature. First, organizational and political dynamics, such as elite capture, patronage, and systemic incentives, may help explain how structural factors influence individual decisions (Panizza et al., 2022). Second, behavioral and emotional dimensions, including cognitive biases, the normalization of deviance, and affective responses such as fear or indignation, may alter both perceptions of risk and the salience of moral barriers (Hortal & Martínez, 2024; Mazar & Ariely, 2006b). Third, the model should account for social embeddedness, recognizing that corruption often operates through networks of reciprocity and social expectations that can neutralize reputational costs (Di Zheng et al., 2021; Köbis et al., 2018; Verma et al., 2017). Fourth, temporal factors related to career horizons and electoral cycles influence how agents weigh short-term gains against long-term risks (Dal Bó et al., 2013; Demirgüç-Kunt et al., 2023). Finally, perceptions of institutional legitimacy and trust in enforcement bodies can reinforce or weaken integrity choices (Kubbe & Engelbert, 2018; Wright et al., 2016). Integrating these dimensions would enhance the explanatory power of the integrated model and provide a more comprehensive basis for designing context-sensitive anticorruption policies.

5. Concluding remarks

This integrated model of engagement in corrupt transactions offers an advancement in understanding the individual decision-making process of public agents. By yielding a probability of engagement rather than a deterministic outcome, it explicitly incorporates uncertainty and variability across agents and contexts. This approach suggests that anti-corruption policies should concurrently focus on ethical, behavioral, and institutional aspects.

In Latin American settings, simply increasing statutory sanctions is not enough if the institutional environment still enables corruption due to poorly designed rules, lack of transparency, or excessive discretion. Therefore, this framework supports anti-corruption strategies that strengthen moral barriers, reduce illicit rents, enhance incentives for integrity, raise the costs of participating in corrupt transactions, and hinder the learning of corruption while promoting honest behavior.

The model's probabilistic structure makes the analytical framework more realistic by reflecting the heterogeneity of motivations, ethical and moral barriers, institutional constraints, and knowledge stocks. Its formulation is fully compatible with empirical estimation techniques such as logit and probit models, as well as with scenario simulations and predictive analyses. These features make the model not only theoretically consistent but also practically applicable, providing researchers and policymakers with a flexible tool for diagnosing risk factors, forecasting behaviors, and designing more effective integrity policies.

Despite its advantages, the model also presents important methodological and theoretical limitations. First, it relies on simplifying assumptions about its measurement, which in practice are difficult to quantify with precision. Second, the model treats certain components as independent, even though they may be strongly interdependent and influenced by broader political or cultural dynamics in real-world settings. Third, while the probabilistic formulation captures heterogeneity, it may still overlook cognitive biases and collective dynamics that shape public agents' decisions.

A remaining limitation of the model concerns the formal definition and operationalization of its core variables. While the framework identifies the moral, utilitarian, institutional, and learning components of corrupt decision-making, future research should specify their empirical distributions and derive measurement strategies to estimate their parameters with precision. Similarly, the model's probabilistic framework needs a clear plan for calibration and simulation, whether via survey experiments, behavioral data from audits, or Bayesian estimation, to enable testing of the proposed two-stage decision process in real-world scenarios. These steps lie beyond the scope of this theoretical contribution, yet they constitute essential avenues for future research to translate the model into a fully operational tool for integrity policy design.

References

Adam, I., Fazekas, M., & Tóth, B. (2020). Measuring the benefits of open contracting: Case studies on Mexico, Paraguay, and Slovakia. Working Paper Series: GTI-WP/2020:01.

Alcántara-Lizárraga, J. Á., & Jima-González, A. (2022). Accountability, Corruption, and Opposition Groups: Evidence from Latin America. Social Sciences, 11(12), 541. https://doi.org/10.3390/socsci11120541

Alt, J. E. & Lassen, D. D. (2008). Inequality and corruption: evidence from US states. SSRN Electronic Journal. https://doi.org/10.2139/ssrn.1259151

Basu, K., Bhattacharya, S., & Mishra, A. (1992). Notes on bribery and the control of corruption. Journal of Public Economics, 48(3), 349–359. https://doi.org/10.1016/0047-2727(92)90012-5

Becker, G. S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. Journal of Political Economy, 76(2), 169–217. https://doi.org/10.1086/259394

Bersch, K., Praça, S., & Taylor, M. M. (2017). State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State. Governance, 30(1), 105–124. https://doi.org/10.1111/gove.12196

Bicchieri, C., & Xiao, E. (2009). Do the right thing: But only if others do so. Journal of Behavioral Decision Making, 22(2), 191-208. https://doi.org/10.1002/bdm.621

Bicchieri, C. (2006). The Grammar of Society: The Nature and Dynamics of Social Norms. Cambridge University Press.

Botero, S., Castro Cornejo, R., Gamboa, L., Pavão, N., & Nickerson, D. W. (2021). Are all types of wrongdoing created equal in the eyes of voters? Journal of Elections, Public Opinion and Parties, 31(2), 141–158. https://doi.org/10.1080/17457289.2019.1651322

Brun, J.-P., Sotiropoulou, A., Gray, L., Scott, C., & Stephenson, K. M. (2021). Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners, Second Edition. World Bank Publications.

ChileCompra. (2025). https://www.chilecompra.cl/

Cornejo, R. C. (2023). Same scandal, different interpretations: Politics of corruption, anger, and partisan bias in Mexico. Journal of Elections, Public Opinion and Parties, 33(3), 497–518. https://doi.org/10.1080/17457289.2022.2120487

Dahlström, C., & Lapuente, V. (2017). Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government (1st ed.). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781316822869

Dal Bó, E., Finan, F., & Rossi, M. A. (2013). Strengthening State Capabilities: The Role of Financial Incentives in the Call to Public Service*. The Quarterly Journal of Economics, 128(3), 1169–1218. https://doi.org/10.1093/qje/qjt008

Dhami, S., al-Nowaihi, A., & Sunstein, C. R. (2019). Heuristics and Public Policy: Decision-making Under Bounded Rationality. Studies in Microeconomics, 7(1), 7-58. https://doi.org/10.1177/2321022219832148 (Original work published 2019

Demirgüç-Kunt, A., Lokshin, M., & Kolchin, V. (2023). Effects of public sector wages on corruption: Wage inequality matters. Journal of Comparative Economics, 51(3), 941–959.

Di Zheng, J., Schram, A., & Doğan, G. (2021). Friend or foe? Social ties in bribery and corruption. Experimental Economics, 24(3), 854–882. https://doi.org/10.1007/s10683-020-09683-7

Falcón-Cortés, A., Aldana, A., & Larralde, H. (2022). Practices of public procurement and the risk of corrupt behavior before and after the government transition in México. EPJ Data Science, 11(1), 19. https://doi.org/10.1140/epjds/s13688-022-00329-7

Fazekas, M., Sberna, S., & Vannucci, A. (2022). The extra-legal governance of corruption: Tracing the organization of corruption in public procurement. Governance, 35(4), 1139–1161. https://doi.org/10.1111/gove.12648

Figueiredo, M. F. P. de. (2025). Corruption and the Voter's Decision: Experimental Evidence from Brazil. Elements in Law, Economics and Politics. https://doi.org/10.1017/9781009499736

Fišar, M., Krčál, O., Staněk, R., & Špalek, J. (2021). Committed to Reciprocate on a Bribe or Blow the Whistle: The Effects of Periodical Staff-Rotation in Public Administration. Public Performance & Management Review, 44(2), 404–424. https://doi.org/10.1080/15309576.2020.1812410

Flyvbjerg, B. (2009). Survival of the unfittest: Why the worst infrastructure gets built--and what we can do about it. Oxford Review of Economic Policy, 25(3), 344–367. https://doi.org/10.1093/oxrep/grp024

Fox, J. A. (2015). Social Accountability: What Does the Evidence Really Say? World Development, 72, 346–361. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.03.011

Fürstenberg, A., & Uhl, A. (2025). Charting a roadmap of the zoo: An institutional approach to corruption-supporting cultural concepts in Poland. Crime, Law and Social Change, 83(1), 40. https://doi.org/10.1007/s10611-025-10219-4

Gavrilets, S., Tverskoi, D., & Sánchez, Á. (2024). Modelling social norms: an integration of the norm-utility approach with beliefs dynamics. Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences, 379(1897). https://doi.org/10.1098/rstb.2023.0027

Gelbrich, K., Stedham, Y., & Gäthke, D. (2016). Cultural Discrepancy and National Corruption: Investigating the Difference between Cultural Values and Practices and Its Relationship to Corrupt Behavior. Business Ethics Quarterly, 26(2), 201–225. https://doi.org/10.1017/beq.2016.29

Gorsira, M., Denkers, A., & Huisman, W. (2018). Both Sides of the Coin: Motives for Corruption Among Public Officials and Business Employees. Journal of Business Ethics, 151(1), 179–194. https://doi.org/10.1007/s10551-016-3219-2

Grimes, M. (2012) The contingencies of societal accountability: examining the link between civil society and good government. Studies in Comparative International Development, 48, pp. 380-402. https://doi.org/10.1007/s12116-012-9126-3

Gulino, G. and Masera, F. (2023). Contagious dishonesty: corruption scandals and supermarket theft. American Economic Journal: Applied Economics, 15(4), 218-251. https://doi.org/10.1257/app.20210446

Holcombe, R.G. & Boudreaux, C.J. (2015). Regulation and Corruption, Public. Choice 164(1), pp. 75-85. https://doi.org/10.1007/s11127-015-0263-x

Hortal, A., & Martínez, A. P. (2024). Behavioral strategies for reducing corruption: From regulation to choice architecture. Behavioural Public Policy, 1–18. https://doi.org/10.1017/bpp.2024.48

Hu, L., & Oak, M. (2023a). Can asymmetric punishment deter endogenous bribery. Journal of Economics & Management Strategy, 32(1), 3–21. https://doi.org/10.1111/jems.12495

Hu, L., & Oak, M. (2023b). Intermediated corruption under asymmetric punishment. Journal of Economic Behavior & Organization, 215, 490–499. https://doi.org/10.1016/j.jebo.2023.09.032

Humphrey, E. A., O., E. A., & Praise, E. I. (2023). Fraud Diamond: Detecting Fraudulent Behaviours in a Firm. Journal of Corporate Governance Research, 7(1), 31. https://doi.org/10.5296/jcgr.v7i1.20405

Huss, O., Mattoni, A., & Odilla, F. (2024). Political institutions and the corruption of politics. In Handbook of Comparative Political Institutions (pp. 467–482). Edward Elgar Publishing. https://www.elgaronline.com/edcollchap-oa/book/9781803929095/book-part-9781803929095-38.xml

Johnston, M. (2005). Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy (1st ed.). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511490965

Kijang, S., & Onn, J. (2020). Enhancing Government Effectiveness and Transparency. The Fight Against Corruption. Global Report. International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank. Kuala Lumpur, Malaysia.

Klitgaard, R. (1988). Controlling corruption. Univ of California Press.

Köbis, N. C., Iragorri-Carter, D., & Starke, C. (2018). A Social Psychological View on the Social Norms of Corruption. In I. Kubbe & A. Engelbert (Eds.), Corruption and Norms: Why Informal Rules Matter (pp. 31–52). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-66254-1_3

Kubbe, I., & Engelbert, A. (Eds.). (2018). Corruption and Norms. Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-66254-1

Krueger, A. O. (1974). The political economy of the rent-seeking society. American Economic Review, 64(3), 291–303.

Lambsdorff, J. G. (2002). Making corrupt deals: Contracting in the shadow of the law. Journal of Economic Behavior & Organization, 48(3), 221–241.

Lee, D. S., Meyer-Sahling, J.-H., & Park, S. (2025). Learning effects of anti-corruption reform in public organisations: Explanations from social psychological theory. Public Management Review, 27(7), 1764–1785. https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2051064

Manara, M. U., Nübold, A., Gils, S. van, & Zijlstra, F. R. H. (2023). Exploring the path to corruption–An informed grounded theory study on the decision-making process underlying corruption. PLOS ONE, 18(9), e0291819. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0291819

Mares, I., & Young, L. E. (2018). The Core Voter's Curse: Clientelistic Threats and Promises in Hungarian Elections. Comparative Political Studies, 51(11), 1441–1471. https://doi.org/10.1177/0010414018758754

Mazar, N., & Ariely, D. (2006a). Dishonesty in Everyday Life and Its Policy Implications. Journal of Public Policy & Marketing, 25(1), 117–126. https://doi.org/10.1509/jppm.25.1.117

Mazar, N., & Ariely, D. (2006b). Dishonesty in Everyday Life and Its Policy Implications. Journal of Public Policy & Marketing, 25(1), 117–126. https://doi.org/10.1509/jppm.25.1.117

Mishra, A., & Samuel, A. (2024). Bribery and temptation: More red tape or more discretion? Journal of Economic Behavior & Organization, 224, 641–655. https://doi.org/10.1016/j.jebo.2024.06.020

Mungiu-Pippidi, A. (2013) Controlling corruption through collective action. Journal of Democracy, 24(1), pp. 101-115.

Nagin, D. S. (2013). Deterrence in the Twenty-First Century. Crime and Justice, 42, 199–263. https://doi.org/10.1086/670398

North, D. C. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678

Odilla, F., & Bidegain, G. (2025). Innovative but feeble: Civil society and political financing accountability in Uruguay. Journal of Civil Society, 21(2), 159–179. https://doi.org/10.1080/17448689.2024.2413524

OECD. (2021). Fighting Bid Rigging in Brazil: A Review of Federal Public Procurement (Competition Law and Policy Reviews). OECD. https://www.oecd.org/en/publications/fighting-bid-rigging-in-brazil_ea7e1690-en.html

Panizza, F., Peters, B. G., & Larraburu, C. R. (2022). The Politics of Patronage Appointments in Latin American Central Administrations. University of Pittsburgh Press.

Polga-Hecimovich, J. (2019). Bureaucracy in Latin America. In Oxford Research Encyclopedia of Politics. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1675

Power, T. J., & Taylor, M. M. (2011). Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability. University of Notre Dame Press. https://doi.org/10.2307/j.ctv19m61t1

Rabl, T. (2011). The Impact of Situational Influences on Corruption in Organizations. Journal of Business Ethics, 100(1), 85–101. https://doi.org/10.1007/s10551-011-0768-2

Rabl, T., & Kühlmann, T. M. (2008). Understanding corruption in organizations–development and empirical assessment of an action model. Journal of Business Ethics, 82(2), 477–495.

Reis, E. P., & Lopez, F. G. (2024). Social trust, inequality, and state institutions in Brazil, Sociologia & Antropologia, 14(1), e230032. https://doi.org/10.1590/2238-38752024V1419

Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform (2nd ed.). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781139962933

Simon, H. A. (1997). Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations. (4th ed,). New York: Macmillan.

Tullock, G., Rowley, C. K., & Tollison, R. D. (Eds.). (1988). The political economy of rent-seeking (1st ed.). Springer.

Uhl, A., Herrmann, C., & Treiber, K. H. (2025). Corruption: A situational action view. Theory and Society, 54(1), 161–184. https://doi.org/10.1007/s11186-024-09590-3

Verma, P., Nandi, A. K., & Sengupta, S. (2017). Bribery games on inter-dependent regular networks. Scientific Reports, 7(1), 42735. https://doi.org/10.1038/srep42735

Vieira, J. B., Melo, V. D. S. de, & Mota, F. P. B. (2024). Manual de gestão de contratos públicos orientados para resultados. In Editora UFPB. Editora UFPB. https://www.editora.ufpb.br/press5/index.php/UFPB/catalog/book/1238

Vieira, J. B., & Miranda, L. F. (2024). When Corruption Strikes Back: How Congress Reverses Anti-corruption Reforms in Brazil. In F. Odilla & K. Tsimonis (Eds.), Corruption and Anti-Corruption Upside Down: New Perspectives from the Global South (pp. 261–287). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-031-66032-0_11

Vieira, J. B. (2023). How social accountability fosters public integrity: The role of public policy councils in curbing corruption. Revista de Sociologia e Política, 31, e017. https://doi.org/10.1590/1678-98732331e017

Vieira, J. B. (2021). Corrupção: conceito, mensuração e referencial analítico. EDIFSP. https://editora.ifsp.edu.br/edifsp/catalog/book/10

Vieira, J. B. (2013). O fundamento das improbidades na administração pública municipal brasileira [Universidade do Estado do Rio de Janeiro]. https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/12410

Waxenecker, H., & Prell, C. (2024). Corruption dynamics in public procurement: A longitudinal network analysis of local construction contracts in Guatemala. Social Networks, 79, 154–167. https://doi.org/10.1016/j.socnet.2024.07.001

Wright, B. E., Hassan, S., & Park, J. (2016). Does a Public Service Ethic Encourage Ethical Behaviour? Public Service Motivation, Ethical Leadership and the Willingness to Report Ethical Problems. Public Administration, 94(3), 647–663. https://doi.org/10.1111/padm.12248

El cálculo de la toma de decisiones corruptas: un marco analítico integrado

The Calculus of Corrupt Decision-Making: An Integrated Analytical Framework

James Batista Vieira
Universidade Federal da Paraíba, Brasil
james@ccsa.ufpb.br

Artículo: *recibido el 9 de octubre de 2025 y aprobado el 26 de noviembre de 2025.*

Cómo citar este artículo:

Vieira, J. B. (2025). El cálculo de la toma de decisiones corruptas: un marco analítico integrado. Revista Reflexión Política, 27(56), pp.31-44. doi: https://doi.org/10.29375/01240781.5503

Resumen

Este artículo desarrolla un modelo integrado para la toma de decisiones sobre la participación en transacciones corruptas. Las explicaciones utilitarias, institucionales y psicosociales-culturales existentes suelen operar en aislamiento analítico y generar una brecha persistente en su integración, por lo que este modelo llena esa brecha al reunir estas perspectivas en una especificación probabilística. Con base en aportes centrales de la literatura, el involucramiento en actos corruptos se modela como el resultado probabilístico de superar una barrera moral y de realizar un cálculo coste-beneficio moldeado por el aprendizaje. Al aclarar las decisiones de los agentes públicos y ofrecer a los formuladores de políticas herramientas prácticas para diseñar políticas de integridad que aborden de manera conjunta los factores éticos, institucionales y conductuales, el modelo proporciona una perspectiva más realista y relevante para las políticas públicas que los enfoques centrados únicamente en incentivos utilitarios o en sanciones legales.

Palabras clave: *corrupción, toma de decisiones, política gubernamental, Administración pública, gobernanza*

Abstract

This article develops an integrated decision-making model of engagement in corrupt transactions. Existing utilitarian, institutional, and psychosocial-cultural accounts typically operate in analytic isolation, producing a persistent gap in their integration; this model fills that gap by bringing these perspectives together within a probabilistic specification. Drawing on core contributions from the literature, corrupt engagement is modeled as the probabilistic outcome of crossing a moral hurdle and performing a learning-shaped cost-benefit calculus. By clarifying public agents' choices and providing policymakers with actionable tools to design integrity policies that jointly address ethical, institutional, and behavioral drivers, the model offers a more realistic and policy-relevant perspective than approaches focused solely on utilitarian incentives or legal sanctions.

Keywords: *corruption, decision making, government policy, public administration, governance*

1. Introducción

Las investigaciones recientes sobre transacciones corruptas se apoyan en la elección racional y en la nueva economía institucional, en consideración a los intercambios corruptos como el resultado de procesos individuales de toma de decisiones (Gorsira et al., 2018; Manara et al., 2023; Rabl, 2011; Rabl y Kühlmann, 2008). Sin embargo, estos marcos suelen subestimar el papel de la racionalidad limitada, las heurísticas y la influencia contextual (Hortal y Pérez Martínez, 2024). La lógica de los costes de transacción sigue siendo influyente, pues plantea que los actores ponderan los costes de búsqueda, cumplimiento y negociación al participar en intercambios ilícitos. No obstante, las contribuciones recientes sostienen

que la identificación cultural-normativa y la vinculación colectiva alteran las probabilidades de decisión en materia de corrupción más allá del mero cálculo coste-beneficio (Fürstenberg y Uhl, 2025). En otras palabras, las decisiones de los funcionarios reflejan no solo percepciones de oportunidades y riesgos, sino también alineamientos morales, exposición reputacional y aprendizaje adaptativo en sus entornos institucionales (Uhl et al., 2025; Vieira, 2023). Este conjunto de factores subraya la necesidad de un marco integrado que considere conjuntamente los impulsores éticos, institucionales y conductuales de la toma de decisiones corruptas.

El individualismo metodológico asume que la participación en transacciones corruptas se explica mejor al centrarse en los agentes individuales y sus preferencias. Sin embargo, un modelo realista debe ir más allá de la hiperracionalidad de la economía neoclásica y reconocer los límites de la cognición y de la información. La investigación conductual destaca que los individuos intentan actuar de manera racional, pero lo hacen dentro de restricciones cognitivas e informacionales (Dhami et al., 2019; Simon, 1997). Estas aportaciones ponen de relieve la importancia de la información incompleta, de los desequilibrios de poder y de la imprevisibilidad inherente a las interacciones sociales.

La incertidumbre complica aún más el proceso de toma de decisiones. Los funcionarios rara vez operan con información perfecta ni con un conocimiento completo de la probabilidad de los resultados, lo que hace imposible estimar con precisión las consecuencias de la corrupción. En su lugar, los agentes recurren a probabilidades subjetivas moldeadas por sus creencias, heurísticas y experiencias previas, en consonancia con los trabajos contemporáneos sobre la utilidad esperada bajo incertidumbre (Fürstenberg y Uhl, 2025). La percepción del riesgo y su valoración varían entre individuos, lo que implica que un mismo entorno institucional puede generar decisiones divergentes según cómo los agentes interpreten sus incentivos y restricciones (Hortal y Pérez Martínez, 2024; Kubbe y Engelbert, 2018; Wright et al., 2016).

En este contexto, la corrupción surge como un desafío decisorio en el que los agentes ponderan continuamente las oportunidades de beneficio ilícito frente a las normas éticas, las restricciones institucionales y su propio conocimiento. La naturaleza probabilística y subjetiva de la toma de decisiones subraya la necesidad de modelos integrados que combinen incentivos utilitaristas, racionalidad limitada y entornos normativos. Al vincular estas dimensiones, los investigadores pueden explicar mejor la persistencia de la corrupción en diversos contextos y diseñar estrategias más eficaces para reforzar la integridad en la Administración pública.

2. Enfoques tradicionales y sus limitaciones

La literatura sobre la corrupción ha generado una amplia variedad de modelos analíticos destinados a explicar por qué los funcionarios participan en transacciones corruptas. Estos modelos difieren en sus supuestos sobre la motivación individual, las restricciones institucionales y el contexto social. Si bien cada uno ha aportado ideas valiosas, también presenta limitaciones significativas cuando se considera explicación independiente.

Las primeras perspectivas de elección racional, como la de Becker (1968), enmarcan la corrupción como el resultado de un cálculo coste-beneficio realizado por el individuo: si las ganancias esperadas superan los riesgos de detección y sanción, la corrupción se convierte en una elección racional. De manera similar, Lui (1985) modela la corrupción como una función de colas de espera, con lo cual sugiere que los sobornos aceleran el acceso a bienes públicos escasos. En contraste, el modelo de Klitgaard (1988) (corrupción = monopolio + discrecionalidad – rendición de cuentas) formaliza los incentivos estructurales que subyacen bajo los intercambios corruptos. Estos modelos son parsimoniosos y elegantes, pero tienden a reducir la corrupción a un cálculo puramente utilitarista, pasando por alto las dimensiones psicosociales, morales y culturales que la constriñen o faciliten (Gelbrich et al., 2016).

Los enfoques institucionalistas y de teoría de juegos intentaron refinar estos supuestos. El marco principal-agente de Rose-Ackerman y Palifka (2016) destaca cómo la información asimétrica y la débil supervisión permiten que los agentes se desvíen de los objetivos de los principales. Johnston (2005) amplía el alcance al situar la corrupción en configuraciones institucionales y participativas más amplias, mientras el *fraud diamond* de la Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) incorpora

presiones organizativas, oportunidades, racionalizaciones y capacidades individuales (Humphrey et al., 2023). Asimismo, Basu et al. (1992) enfatizan los castigos asimétricos y sostienen que una indulgencia estratégica hacia quienes pagan sobornos, combinada con sanciones estrictas contra quienes los reciben, podría reducir la extorsión. Estas mejoras incorporan el diseño institucional y la aplicación de normas, pero su aplicabilidad suele limitarse a contextos específicos y deja sin resolver el papel de los factores culturales y morales.

Los modelos más recientes incorporan dimensiones psicosociales y relacionales. Gorsira et al. (2018) examinan el papel de las actitudes, las normas sociales y las racionalizaciones, mientras Fišar et al. (2021) exploran cómo la reciprocidad y la denuncia interactúan para influir en las decisiones sobre la corrupción. Di Zheng et al. (2021) se centran en los vínculos sociales y observan que las redes de parentesco y amistad aumentan la probabilidad de soborno. De manera similar, Verma et al. (2017) demuestran cómo la corrupción emerge en las redes como un equilibrio estable. Estas perspectivas van más allá de la racionalidad individual al enfatizar la incrustación social y las dinámicas colectivas. Sin embargo, corren el riesgo de "sobresocializar" al agente y subestimar potencialmente la resiliencia de los incentivos individuales y de los determinantes estructurales de la corrupción.

Un conjunto de contribuciones distintivas destaca los factores situacionales y conductuales. Mishra y Samuel (2024) introducen un modelo en el que la discrecionalidad amplifica el equilibrio entre la tentación y el compromiso con la honestidad. Hu y Oak (2023b, 2023a) examinan el castigo asimétrico y la corrupción intermediada, y ponen de relieve cómo los arreglos institucionales influyen en los riesgos relativos del soborno directo frente al soborno indirecto. Uhl et al. (2025) enfatizan el papel de las predisposiciones morales y del autocontrol en la toma de decisiones en contextos situacionales específicos. Estos modelos enriquecen el análisis al integrar factores conductuales de nivel micro, pero enfrentan dificultades de operacionalización, ya que variables como "tentación", "autocontrol" o "lazos sociales" no son fácilmente medibles en diversos contextos empíricos.

En conjunto, los modelos existentes pueden clasificarse en tres grandes grupos:

- Modelos utilitaristas clásicos, que reducen la corrupción a un problema de maximización racional de utilidad (Becker, 1968; Klitgaard, 1988).
- Modelos institucionalistas, que enfatizan la estructura de incentivos, supervisión y sanciones (Basu et al., 1992; Johnston, 2005; Rose-Ackerman y Palifka, 2016).
- Modelos psicosociales y conductuales, que subrayan las normas, los lazos sociales y las predisposiciones situacionales (Di Zheng et al., 2021; Gorsira et al., 2018; Uhl et al., 2025).

Cada grupo aporta ideas parciales, pero, tomadas de forma aislada, no logran captar la complejidad de la toma de decisiones en los intercambios corruptos. Los modelos utilitaristas suelen ignorar los filtros morales y culturales, los modelos institucionalistas subestiman el papel del aprendizaje y la adaptación, y los modelos psicosociales tienen dificultades para generalizar más allá de contextos culturales específicos. Estas limitaciones subrayan la necesidad de marcos integrados que combinen dimensiones utilitaristas, institucionales y morales-psicosociales en un modelo unificado de toma de decisiones.

3. El modelo integrado de toma de decisiones

El modelo sintetiza las dimensiones centrales del proceso de toma de decisiones de un agente público en una única probabilidad de involucrarse en transacciones corruptas, y tiene como base los análisis previos de Vieira (2013, 2021) y una amplia revisión de la literatura. La toma de decisiones se concibe como un sistema continuo e integrado en el que cada factor ingresa en una función logística común, lo que permite al agente ponderar simultáneamente todos los elementos. Esta especificación unificada organiza la toma de decisiones de forma compacta, probabilística y estimable, así como captura la incertidumbre y la heterogeneidad entre agentes y contextos, lo que la hace más compatible con la modelización empírica, las simulaciones de escenarios y el análisis predictivo.

La probabilidad de participar en transacciones corruptas se explica por la interacción de dos filtros secuenciales: en primer lugar, el agente debe superar la barrera moral; en segundo lugar, la decisión depende del atractivo relativo de la corrupción. Formalmente:

$$Pr\,(participar) = \sigma(-\gamma Z_M) \times \sigma(\Delta U)$$

Donde:
$\sigma(-\gamma Z_M)$ = probabilidad de superar la barrera moral, siendo Z_M el índice moral (culpa, valores cívicos y preocupaciones reputacionales).
$\sigma(\Delta U)$ = probabilidad de involucrarse condicionada a la superación del filtro moral, siendo ΔU el diferencial de utilidad esperada entre participar y abstenerse.

Esta especificación multiplicativa se interpreta mejor como un modelo de umbral en dos etapas (two-stage hurdle model), en el que los agentes deben superar un umbral moral antes de proceder a la evaluación posterior mediante el cálculo utilitarista de costes y beneficios. Formalmente, esta estructura corresponde a una especificación de *logit* con ratio de continuidad, que puede estimarse mediante la máxima verosimilitud.

3.1. Primer término: las barreras de coste moral de los agentes públicos

El primer término del modelo de toma de decisiones funciona como una barrera. Si el umbral ético-moral no se supera, el agente no procederá a calcular la utilidad esperada de participar en prácticas corruptas (el componente utilitarista), ni intentará maximizar posibles ganancias mediante la experiencia y el aprendizaje (el componente cognitivo). En este sentido, la barrera del coste moral constituye la etapa inicial del proceso decisorio.

La primera decisión que toma un funcionario, incluso antes de ponderar los costes y beneficios de participar en cualquier forma de conducta corrupta, consiste en superar la barrera del coste moral. Este coste es un determinante crucial en el marco decisorio: si el agente es sensible a él, las posibles ventajas derivadas del cálculo utilitario quedan efectivamente neutralizadas. Solo una vez que la barrera moral ha sido superada, el agente puede considerar cualquier beneficio potencial asociado a su participación en una transacción corrupta.

La noción de coste moral deriva de las cargas psicosociológicas asociadas a la culpa, así como de los costes impuestos por los propios principios éticos y valores morales del agente, los cuales están fuertemente condicionados por los valores cívicos de la comunidad circundante, es decir, por las normas socioculturales del grupo al que pertenece. Esta barrera está profundamente arraigada en las perspectivas morales y éticas interiorizadas por el agente a lo largo de los procesos de socialización y, de manera continua, reforzadas por los valores cívicos y socioculturales de los grupos con los que interactúa: familia, escuela, lugar de trabajo, asociaciones cívicas y comunidad política en general. Estos principios, cuando se transgreden, generan sentimientos de culpa e incomodidad psicológica que surgen tanto de rasgos individuales de personalidad como del entorno social más amplio.

Resulta notable que el coste moral funcione no solo como un mecanismo psicológico, sino también como una restricción institucional y cultural incrustada en la estructura misma de la vida política. La cultura política moldea las orientaciones de la acción política al incorporar obligaciones morales en los procesos decisorios. Paralelamente, el capital social subraya cómo las redes de reciprocidad, confianza y compromiso cívico refuerzan la adhesión a normas compartidas y potencian la internalización de restricciones morales contra la corrupción. Así, la barrera moral representa la intersección entre la conciencia individual y las expectativas colectivas: cuando los valores cívicos son fuertes y ampliamente compartidos, incrementan los costes morales de la corrupción, lo que la hace menos viable como opción estratégica. Por el contrario, en contextos de confianza frágil y de cultura cívica débil, característicos del contexto latinoamericano, los costes morales de participar en prácticas corruptas disminuyen, y así se reduce el umbral psicológico para este comportamiento (Reis y Lopez, 2024).

Además, el modelo puede reforzarse al distinguir claramente entre normas sociales imperativas (*injunctive norms*) y normas descriptivas (*descriptive norms*) (Bicchieri, 2006; Gavrilets et al., 2024). En la teoría de las normas sociales, las normas imperativas son expectativas prescriptivas sobre lo que los individuos deberían hacer, es decir, comportamientos socialmente aprobados o moralmente aceptados dentro de un grupo. Por el contrario, las normas descriptivas se refieren a expectativas empíricas sobre lo que los demás realmente hacen y reflejan la percepción de cuán común es un comportamiento determinado (Bicchieri y Xiao, 2009). Estas dos dimensiones suelen divergir en entornos proclives a la corrupción: aunque las normas imperativas condenan oficialmente la conducta corrupta, las normas descriptivas poderosas, que indican que muchas personas participan en ella, pueden reducir notablemente la penalización moral asociada al comportamiento indebido. Cuando los funcionarios perciben que "todo el mundo lo hace", la desaprobación social esperada, incorporada a los principios

éticos, a los valores cívicos y a la culpa, se derrumba (Gulino y Masera, 2023; Mungiu-Pippidi, 2012). En contextos en los que las transacciones corruptas son frecuentes y visibles, las normas descriptivas debilitan la barrera moral (Grimes, 2013). Esto incrementa la probabilidad de superar el filtro moral y facilita que los individuos justifiquen sus transgresiones ante sí mismos y ante los demás.

Desde una perspectiva contemporánea, este marco se alinea con enfoques de elección racional que incorporan variables normativas e institucionales. Mientras los modelos tradicionales de elección racional consideran la corrupción como el resultado de un comportamiento orientado a la maximización de la utilidad en contextos de débil supervisión y altos beneficios, trabajos más recientes han destacado el carácter limitado de estos cálculos, condicionados por normas, identidades y entornos institucionales. En este sentido, el coste moral configura el cálculo decisorio del agente al integrar consideraciones éticas y sociales en un razonamiento que, de otro modo, sería esencialmente utilitario. Esta convergencia de enfoques de elección racional, capital social y neoinstitucionalismo sugiere que la corrupción es menos un acto puramente individual de maximización y más una práctica situada socialmente, cuya viabilidad está filtrada por barreras morales internalizadas y reforzada por estructuras cívicas e institucionales.

Según North (1990), este filtro puede concebirse como un coste de entrada que varía entre individuos, pero está fuertemente condicionado por factores psicológicos, sociales y culturales. El índice moral Z_M se expresa como:

$Z_M = \alpha_c c + \alpha_v v + \alpha_t t \alpha_d d$ Donde:

c = principios éticos (impuestos por los principios éticos y valores morales del agente).

v = valores cívicos (derivados de las normas socioculturales de la comunidad o grupo de referencia del agente).

t = culpa (vergüenza anticipada o miedo a la desaprobación social internalizados por el agente, sin necesidad de divulgación pública efectiva).

d = norma descriptiva (expectativa empírica del agente sobre cuán extendidas están las prácticas corruptas entre sus pares relevantes).

$\alpha_c, \alpha_v, \alpha_t, \alpha_d \geq 0$ = pesos que capturan la saliencia relativa de cada componente.

El índice moral neto Z_M puede asumir valores positivos (imponiendo una barrera), cero (neutralizando la barrera) o, incluso, valores negativos (cuando el entorno social fomenta activamente el comportamiento corrupto). En este sentido, la barrera moral funciona como un filtro inicial para la participación en actividades relacionadas con la corrupción. Formalmente, este mecanismo de filtrado puede representarse mediante una función logística:

$b = \sigma(-\gamma Z_M) = \frac{1}{1+e^{\gamma Z_M}}, \gamma > 0$donde γ controla la "rigidez" de la barrera moral. Dado que la función logística posee una escala fija, el ruido decisorio, si está presente, se captura mediante efectos aleatorios o términos de error en la estimación.

La barrera moral funciona como un disparador flexible (*soft trigger*). Esto implica que el umbral ético-moral no es un mecanismo estricto de "todo o nada", sino más bien un filtro probabilístico que puede reducir gradualmente la probabilidad de incurrir en la corrupción. Los agentes con costes morales bajos afrontan una alta probabilidad de participar, aunque no una certeza absoluta, mientras los agentes con costes morales elevados pueden sucumbir ocasionalmente pese a fuertes restricciones internalizadas.

Esta especificación aproxima el modelo a la forma en que la moralidad opera en la práctica: no como una prohibición determinista, sino como una fuerza probabilística que moldea la toma de decisiones en condiciones de incertidumbre y racionalidad limitada. Al concebir la moral como una restricción continua y no dicotómica, el modelo evita suposiciones poco realistas de cumplimiento perfecto o disuasión absoluta, y reconoce, en cambio, la influencia gradual de la ética y los valores cívicos sobre el comportamiento.

Bajo esta especificación, la probabilidad $b = \sigma(-\gamma Z_M)$disminuye hacia cero a medida que el índice moral Z_M aumenta (cuando los costes morales son elevados), disuadiendo efectivamente la participación en transacciones corruptas, y aumenta hacia uno cuando Z_M disminuye (cuando los costes morales son bajos o inexistentes), señalando una resistencia débil o nula. Esta formulación pone de relieve cómo la interacción entre la moralidad individual, los valores cívicos y las preocupaciones reputacionales opera como un filtro probabilístico que condiciona los cálculos utilitaristas posteriores de costes y beneficios.

Al incorporar el coste moral a una función logística, el modelo capta explícitamente el carácter limitado y dependiente del contexto de la toma de decisiones en transacciones corruptas. De este modo, vincula la teoría de la elección racional con los enfoques socioculturales e institucionalistas,

y demuestra que la corrupción no es únicamente el resultado de la maximización de la utilidad bajo restricciones estructurales, sino también una función de barreras morales y cívicas que varían entre entornos institucionales y culturales.

3.2. Segundo término: el atractivo relativo de la corrupción

Una vez superada la barrera moral, el agente evalúa los costes y beneficios de participar o abstenerse de una transacción corrupta. Se asume que la función de utilidad del agente aumenta con los beneficios esperados y disminuye con los costes esperados. La decisión de participar deriva, por tanto, de un cálculo subjetivo en el que el agente pondera estos factores contrapuestos y asigna una utilidad esperada a la opción corrupta frente a la abstención. En términos formales, el atractivo de la participación viene dado por la diferencia en utilidad esperada entre las dos alternativas:

$\Delta U = \mathbb{E}\left[u\left(w + e^{\alpha k_1}B - e^{-\beta k_2}C\right)\right] - \mathbb{E}[u(w)]$ Donde:
W = el salario del agente, recibido independientemente de su participación.
B = el beneficio esperado de la corrupción, amplificado por el aprendizaje positivo $(e^{\alpha k_1})$.
C = el coste total esperado, reducido aprendizaje mediante la práctica (learning-by-doing) en evasión de costes $(e^{-\beta k_2})$.
$u(\cdot)$ = la función de utilidad, dependiente de los supuestos adoptados.
$k_1, k_2 \geq 0$= acumulaciones de aprendizaje (*stocks*), que aumentan *B* y reducen *C*.
$\alpha, \beta >$ = parámetros que calibran la intensidad de los efectos del aprendizaje.

El beneficio principal derivado de la corrupción adopta típicamente la forma de sobornos, definidos en sentido amplio para incluir recompensas financieras, materiales o simbólicas. Aunque la utilidad se evalúa de manera subjetiva, analíticamente suele reducirse a ganancias económicas. Los beneficios pueden surgir de manera directa de rentas, de información privilegiada, de ventajas monopolísticas o de derechos discrecionales. La teoría de la elección pública enfatiza el enfoque de la búsqueda de rentas y entiende la corrupción como la obtención de rentas monopolísticas concedidas por el Gobierno (Krueger, 1974; Tullock et al., 1988). Los agentes o grupos que buscan protección, licencias, títulos o privilegios regulatorios pueden emplear estrategias que van, desde el *lobbying* y la captura burocrática, hasta las presiones ejercidas por intereses organizados. Las lagunas legales y la discrecionalidad regulatoria pueden crear oportunidades para ampliar estos beneficios. Algunas regulaciones pueden incentivar involuntariamente la corrupción, en especial cuando son excesivamente complejas, contradictorias o dependen en gran medida del poder discrecional. Esto coincide con Holcombe y Boudreaux (2015), quienes sostienen que cada regulación puede generar más oportunidades de corrupción, en particular cuando la discreción o la aplicación de la normativa se ejercen de manera selectiva.

Al mismo tiempo, no puede pasarse por alto el papel de los salarios. Como sostienen Demirgüç-Kunt et al. (2023), la desigualdad salarial en el sector público afecta la eficacia de las políticas anticorrupción. Alt y Lassen (2008) demostraron que la desigualdad de ingresos influye en la corrupción entre funcionarios, y destacan la importancia de salarios justos para reducirla. Las grandes brechas salariales pueden dejar a los funcionarios con menores ingresos, quienes pueden sentirse marginados y hacerse más susceptibles a la corrupción al buscar formas de complementar sus salarios. En tales contextos, los salarios justos reducen la utilidad marginal del ingreso corrupto, lo que disminuye los incentivos para participar en la corrupción. Por este motivo, el modelo trata el salario del agente como una línea de base, el punto legítimo de referencia, frente al cual se evalúan las alternativas corruptas para extraer más renta. El salario funciona, por tanto, como un contrafactual: el ingreso que el agente arriesga al involucrarse en actividades corruptas. El atractivo de la corrupción deriva, por tanto, de la utilidad esperada de las ganancias ilícitas netas de la utilidad del ingreso lícito perdido, lo que proporciona una medida más realista de los incentivos en la toma de decisiones.

Adoptando una perspectiva de la nueva economía institucional, el análisis se desplaza de entender la corrupción como un mero comportamiento social, criminal, ilegal o cultural, para considerarla un tipo de transacción dentro del espectro más amplio de acciones oportunistas que pueden socavar la integridad contractual (Huss et al., 2024). Así, cada vez que un agente contempla participar en un intercambio corrupto, debe ponderar los costes asociados al diseño, el mantenimiento y la ejecución de ese acuerdo (Lambsdorff, 2002). Al igual que las transacciones legítimas, las transacciones corruptas también implican costes de transacción. Sin embargo, los costes de transacción de los intercambios

corruptos suelen ser aún mayores, dada su dependencia del secreto y la necesidad de discreción. Estos costes pueden distinguirse en:

- *ex ante:* costes de iniciar el acuerdo (búsqueda de información, identificación de socios y definición de los términos contractuales).
- *ex post:* costes de salvaguardar el acuerdo (cumplimiento) y de asegurar los derechos derivados de la transacción.

En los intercambios corruptos, los costes *ex ante* son necesarios para establecer el acuerdo entre el sobornador y el agente público, incluidos los costes asociados a la obtención de información y al diseño contractual bajo condiciones de secreto. Los costes *ex post* son necesarios para garantizar la transacción corrupta, preservar las ganancias ilícitas y asegurar la impunidad de los participantes. Como la corrupción es ilegal, no existe posibilidad de recurrir al aparato judicial del Estado, dado que ningún tribunal hará cumplir estos contratos ni los derechos de propiedad. Por ello, los mecanismos de gobernanza deben ser completamente privados y actuar como sustitutos de la ausencia de sanciones legales formales. Desde la perspectiva del cálculo utilitarista del agente, estos costes se expresan del siguiente modo:

$$C = \sum_{k\in\{i,n,e,s,y\}} \omega_k \mathbb{E}[C_k] + \lambda X^{\top} \Omega X$$

Donde:

$\sum_{k\in\{i,n,e,s,y\}} \omega_k \mathbb{E}[C_k]$ = coste esperado ponderado de cada componente.
X = (i, n, e, s, y).
i = coste informacional (búsqueda, secreto).
n = coste de negociación (negociación, reparto de rentas).
e = coste de salvaguarda de los derechos de propiedad (blanqueo, ocultamiento, protección de ganancias ilícitas).
S = coste reputacional externo (pérdida externa de confianza y credibilidad en caso de exposición).
y = coste de responsabilidad institucional.
$\omega_k \geq 0$ = ponderaciones contextuales.
$\lambda X^{\top} \Omega X$ = efectos de interacción entre costes.

Los principales factores de coste incluyen:

- Los costes de información relacionados con la identificación de oportunidades y socios.
- Los costes de negociación derivados del proceso de acordar y distribuir los beneficios ilícitos.
- Los costes de garantizar los derechos de propiedad asociados a las rentas corruptas.
- Los costes reputacionales, como la pérdida de confianza cuando se expone el comportamiento corrupto.
- Los costes de responsabilidad institucional, que abarcan sanciones administrativas, políticas, civiles y penales, tales como notificaciones, multas, destituciones, restituciones, rescisión de contratos, restricciones de derechos o, incluso, prisión.

Los costes reputacionales reflejan las sanciones sociales impuestas por violar valores compartidos. Sin embargo, como sugieren las expectativas adaptativas, estos costes pueden colapsar cuando la corrupción es ampliamente tolerada o normalizada. En tales contextos, lo que normalmente constituiría un daño reputacional puede verse sustituido por incentivos sociales para participar en la corrupción. Esta dinámica perversa puede, incluso, recompensar a los agentes que desarrollan habilidades para ampliar los beneficios y minimizar los costes de las prácticas corruptas, y así reforzar los arreglos institucionales que sostienen y perpetúan la corrupción.

Los costes de responsabilidad institucional, por el contrario, son probabilísticos y derivan del propio proceso de aplicación de la ley. Estos costes se definen como:

$y = \sum_{p\in\mathcal{P}} (\prod_{j\in p} pj) \cdot \delta^{\tau_p} \cdot x_p + c_p^{proceso}$ Donde:
$\mathcal{P}$ = conjunto de vías alternativas de aplicación de la ley (administrativa, civil, penal, política).
$\prod_{j\in p} pj$ = producto de las probabilidades a lo largo de las etapas secuenciales de la vía $\mathcal{P}$ (detección, denuncia, procesamiento, juicio y ejecución).
δ^{τ_p} = factor de descuento temporal hasta la sanción a lo largo de la vía $\mathcal{P}$.

x_p = sanción monetizada asociada a la vía $\mathcal{P}$.
$c_p^{proceso}$ = costes procesales incurridos, incluso, sin sentencia final.

Los costes de responsabilidad institucional representan, por tanto, el efecto acumulado de las posibles sanciones a lo largo de vías alternativas, cada una ponderada por su probabilidad conjunta de ocurrencia, descontada por los retrasos temporales y ajustada por los costes procesales. El horizonte temporal condiciona críticamente la estructura de los costes de responsabilidad institucional: a medida que se acumulan retrasos a lo largo de las vías de aplicación, el impacto disuasorio efectivo de las sanciones se erosiona progresivamente. En casos extremos, los plazos de prescripción o la caducidad de las reclamaciones de restitución pueden volver la sanción completamente ineficaz y anular su coste.

Es importante destacar que las sanciones constituyen disuasivos creíbles solo cuando no se limitan a estar previstas en los textos legales, sino que se aplican efectivamente. En la práctica, esto presupone que cada etapa del itinerario de rendición de cuentas (identificación, denuncia, procesamiento, juicio y ejecución) funcione adecuadamente. De lo contrario, incluso en marcos legales extensos, la amenaza de sanciones puede no traducirse en costes significativos para los agentes corruptos.

Esto recuerda a los legisladores que aumentar las sanciones no basta, también la aplicación efectiva de los mecanismos existentes es crucial para combatir la corrupción. Las regulaciones no son neutras: las normas complejas o discrecionales pueden normalizar la "flexibilización de reglas" y hacer que los intercambios ilegales parezcan prácticos. Las regulaciones pueden convertirse en parte de la estructura de oportunidades, incrementar el número de puntos de decisión para obtener ganancias ilícitas y permitir una aplicación selectiva de la ley. Por ello, una estrategia anticorrupción eficaz requiere una regulación más inteligente, que reduzca la ambigüedad legal y evite crear cuellos de botella que incentiven pagos ilícitos.

Las estructuras de oportunidad constituyen una parte esencial del proceso decisorio corrupto, junto con los motivos utilitaristas y las restricciones institucionales. La ambigüedad legal, las regulaciones superpuestas, la discrecionalidad administrativa y la supervisión débil crean oportunidades que reducen la responsabilidad y hacen que la corrupción parezca segura o rutinaria. Estos factores, como parámetros externos, influyen en los costes y beneficios al reducir la probabilidad de sanción, aumentar la inconsistencia en la aplicación y fomentar la interpretación selectiva de las normas. Incluir explícitamente las estructuras de oportunidad muestra cómo el diseño institucional influye en el comportamiento corrupto y ayuda a explicar variaciones entre contextos que los incentivos, por sí solos, no pueden explicar por completo. En términos formales, las estructuras de oportunidad entran en el modelo al reducir los componentes del vector de costes de responsabilidad institucional y al disminuir el índice moral, lo que incrementa la probabilidad global de participación.

3.3. La dinámica de los procesos de aprendizaje

Numerosos autores subrayan la centralidad de los procesos de aprendizaje en el análisis de la corrupción (Lee et al., 2025). Así, las habilidades, los conocimientos y la información relativos a los métodos más eficaces para crear, gestionar y salvaguardar transacciones corruptas se adquieren y se acumulan con el tiempo. Esta perspectiva destaca la importancia de las interacciones repetidas entre agentes e instituciones para promover el aprendizaje a través de la experiencia. Formalmente:

$$B = B_0 + \theta_B L$$

$$C = C_0 + \theta_C L$$

Donde:

B_0 = beneficios corruptos de base (sobornos, rentas, privilegios).
C_0 = costes esperados de base.
L = acervo acumulado de conocimiento.
θ_B, θ_c = parámetros que capturan cómo el aprendizaje amplifica los beneficios y reduce los costes.

Desde esta perspectiva, los agentes que ya han superado la barrera del coste moral deben aún afrontar obstáculos iniciales de aprendizaje: adquirir el conocimiento necesario para participar en transacciones corruptas y, con el tiempo, adaptar gradualmente sus prácticas para maximizar beneficios y minimizar costes. La primera dimensión precede al cálculo utilitarista y puede modelarse como un coste informacional. La segunda dimensión refleja la innovación: incluso cuando una evaluación inicial no produzca un beneficio neto, el agente puede, con la experiencia, desarrollar estrategias para desplazar el equilibrio, ya sea ampliando los beneficios potenciales o descubriendo métodos para reducir los costes asociados.

La utilidad del agente crece exponencialmente a medida que aprende. Este aumento surge tanto del descubrimiento de nuevas fuentes de beneficio como del desarrollo de estrategias para reducir los costes de transacción. La percepción y el equilibrio de estos atributos no son estáticos: el aprendizaje dinámico es el mecanismo mediante el cual las transacciones corruptas se vuelven cada vez más eficientes. La acumulación de *stocks* de aprendizaje y los parámetros que calibran sus efectos evidencian la naturaleza dinámica y acumulativa de la corrupción.

4. Implicaciones del modelo para las políticas de integridad pública

El modelo integrado influye directamente en el diseño de las políticas de integridad pública. En muchos sistemas de gobernanza, en particular en América Latina, la regulación densa, la amplia discrecionalidad y la aplicación inconsistente generan oportunidades estructurales permanentes. Las medidas punitivas, por sí solas, rara vez modifican patrones conductuales, a menos que estas oportunidades estructurales también se aborden. Al vincular la probabilidad de participación en la corrupción con los costes morales, los incentivos utilitaristas, la capacidad institucional de sanción y los procesos de aprendizaje, el modelo destaca palancas políticas concretas mediante las cuales los Gobiernos pueden reforzar la integridad. El modelo implica cinco palancas de política concurrentes:

- Reforzar las barreras morales.
- Reducir los beneficios ilícitos (rentas).
- Mejorar los beneficios y las carreras legítimos.
- Elevar los costes de transacción de los intercambios corruptos.
- Interrumpir el aprendizaje corrupto mientras se fomenta el aprendizaje orientado a la integridad.

4.1 Reforzar la barrera ético-moral del agente

La política latinoamericana a menudo muestra tolerancia hacia la corrupción "cotidiana" bajo identidades partidistas o clientelares, lo que debilita el estigma social que el modelo considera una barrera moral/reputacional (Botero et al., 2021; Castro Cornejo, 2023; De Figueiredo, 2025). Así, los costes morales deben reforzarse mediante la formación ética, la contratación meritocrática y la educación cívica.

La investigación experimental demuestra que las "pequeñas deshonestidades" son altamente sensibles a señales contextuales, mientras la evidencia de la Administración pública comparada confirma que la contratación basada en méritos reduce la corrupción sistémica (Dahlström y Lapuente, 2017; Mazar y Ariely, 2006). Las políticas que refuercen valores cívicos y sanciones reputacionales (como auditorías ciudadanas, listas públicas de sanciones y protección del periodismo investigativo) pueden aumentar las barreras sociales y psicológicas a la corrupción (Alcántara-Lizárraga y Jima-González, 2022; Fox, 2015; Odilla y Bidegain, 2025; Vieira, 2023).

Estas conclusiones se alinean con la predicción del modelo: cuanto mayor es la visibilidad del comportamiento indebido, mayores son la barrera moral y el coste social esperado para participar.

4.2. Reducir los beneficios ilícitos (rentas)

Los beneficios ilícitos pueden reducirse, desmontar las rentas monopolísticas y garantizar referencias de precios creíbles en la contratación pública. Los cuellos de botella regulatorios y los mercados concentrados en América Latina (infraestructuras, extractivas, licencias locales) generan peajes de soborno (Bersch et al., 2017; Mares y Young, 2018).

La evidencia de reformas en la contratación pública indica que simplificar las licencias y reducir las barreras disminuyen significativamente las oportunidades de soborno (Fazekas et al., 2022; Flyvbjerg,

2009). De manera similar, los sistemas transparentes de precios de referencia, como los implementados en ChileCompra, reducen el margen para el sobreprecio sistemático.

4.3. Mejorar los beneficios legítimos y las carreras públicas

Las estructuras de compensación legítimas moldean la línea de base frente a la cual se comparan las ganancias obtenidas de forma corrupta. Los estudios empíricos muestran que los salarios competitivos y las oportunidades de desarrollo profesional reducen incentivos a participar en la corrupción, en especial en entornos de alto riesgo (Demirgüç-Kunt et al., 2023). Sin embargo, en muchas Administraciones latinoamericanas, los salarios bajos y las carreras basadas en el patronazgo elevan el atractivo relativo del ingreso ilícito (Bersch et al., 2017).

Un experimento de campo a gran escala demostró que los salarios más altos y los procesos de selección profesionalizados aumentaron la calidad y el perfil prosocial de los candidatos, lo que respalda los mecanismos de "selección y motivación" que incrementan la utilidad del ingreso legítimo (Dal Bó et al., 2013). Combinado con la progresión meritocrática, esto reduce la percepción de la necesidad de pagos ilegales y refuerza la autoselección hacia la integridad. En suma, los salarios justos y las carreras meritocráticas pueden reducir la utilidad relativa del ingreso ilícito.

4.4. Aumentar los costes de las transacciones corruptas

Dado que los acuerdos corruptos no pueden hacerse cumplir judicialmente, la estructura de costes de transacción (búsqueda de información, negociación, salvaguarda, exposición reputacional y responsabilidad institucional) resulta decisiva. Las élites políticas latinoamericanas han sido históricamente conocidas por explotar las instituciones públicas para proteger sus intereses corruptos (Panizza et al., 2022; Vieira y Miranda, 2024). Entre las palancas basadas en evidencia, se encuentran:

- Transparencia inteligente y contratación abierta para reducir los costes informacionales *ex ante* y permitir su detección por terceros *ex post* (Adam et al., 2020).
- Analítica anticolusión y monitores independientes (pactos de integridad) para elevar los costes de negociación y de coordinación de carteles (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2021).
- Registros de beneficiarios finales y herramientas de recuperación de activos para elevar los costes de salvaguarda (Brun et al., 2021).
- Aplicación de sanciones que prioricen certeza y rapidez, en línea con la evidencia de que la probabilidad y la oportunidad disuasoria superan la gravedad (Nagin, 2013; Power y Taylor, 2011).

4.5. Interrumpir el aprendizaje corrupto y fomentar el aprendizaje orientado a la integridad

La repetición y la estabilidad favorecen el aprendizaje mediante la práctica. Inversamente, los Gobiernos pueden promover el "aprendizaje de integridad" actualizando la tecnología, desplegando *red teams* y reforzando los sistemas de cumplimiento para evitar que prácticas fraudulentas se institucionalicen.

El canal de aprendizaje del modelo predice que las interacciones estables y repetidas permiten a los agentes y las redes descubrir cómo maximizar beneficios y minimizar costes. Las burocracias latinoamericanas a menudo presentan escasa rotación en puestos de alto riesgo y rutinas predecibles de contratación, lo que facilita el aprendizaje corrupto (Falcón-Cortés et al., 2022; Polga-Hecimovich, 2019; Waxenecker y Prell, 2024). Las contramedidas eficaces incluyen rotación impredecible del personal, auditorías aleatorias y variación de los formatos de subasta.

Estas medidas rompen rutinas y aumentan la variabilidad de los beneficios de la corrupción. En cuanto a la integridad, las agencias deben institucionalizar el aprendizaje, actualizar las analíticas, desplegar equipos de gestión de riesgos y exigir a proveedores programas de cumplimiento, de modo que los sistemas de control evolucionen más rápido que las tácticas de los infractores (Kijang y Onn, 2020; Vieira et al., 2024).

En conjunto, el modelo integrado subraya que las políticas de integridad eficaces deben ser multidimensionales, elevar simultáneamente los costes morales, reducir los beneficios ilícitos, aumentar los costes transaccionales, interrumpir el aprendizaje corrupto y fomentar el aprendizaje de integridad.

Esta estrategia multinivel afecta directamente el cálculo probabilístico de los agentes públicos, de modo que la corrupción se vuelve menos rentable y menos aceptable psicológica y socialmente.

5. Consideraciones finales

Este modelo integrado de participación en transacciones corruptas constituye un avance en la comprensión del proceso de toma de decisiones de los agentes públicos. Al producir una probabilidad de participación en lugar de un resultado determinista, incorpora explícitamente la incertidumbre y la variabilidad entre agentes y contextos. Esto sugiere que las políticas anticorrupción deben abordar simultáneamente aspectos éticos, conductuales e institucionales.

En los contextos latinoamericanos, aumentar las sanciones legales no basta si el entorno institucional sigue permitiendo la corrupción debido a reglas mal diseñadas, a la falta de transparencia o a una discrecionalidad excesiva. Este marco respalda estrategias que refuercen las barreras morales, reduzcan las rentas ilícitas, aumenten los incentivos para la integridad, eleven los costes de las transacciones corruptas y obstaculicen el aprendizaje corrupto a la vez que fomentan el comportamiento honesto.

La estructura probabilística del modelo lo hace más realista al reflejar la heterogeneidad de motivaciones, las barreras éticas y morales, las restricciones institucionales y los acervos de conocimiento. Su formulación es plenamente compatible con técnicas empíricas de estimación, por ejemplo, los modelos *logit* y *probit*, así como con simulaciones de escenarios y análisis predictivos. Estas características lo hacen no solo teóricamente coherente, sino también aplicable en la práctica, proporcionando a investigadores y responsables públicos una herramienta flexible para diagnosticar riesgos, anticipar comportamientos y diseñar políticas de integridad más eficaces.

A pesar de sus ventajas, el modelo también presenta limitaciones metodológicas y teóricas. En primer lugar, depende de supuestos simplificadores sobre su medición, que resultan difíciles de cuantificar con precisión en la práctica. En segundo lugar, trata ciertos componentes como independientes, aun cuando pueden ser profundamente interdependientes y estar influidos por dinámicas políticas o culturales más amplias. En tercer lugar, aunque la formulación probabilística capta la heterogeneidad, puede seguir pasando por alto sesgos cognitivos y dinámicas colectivas que influyen en las decisiones de los agentes públicos.

Una limitación pendiente del modelo concierne a la definición formal y la operacionalización de sus variables centrales. Aunque el marco identifica los componentes morales, utilitaristas, institucionales y de aprendizaje de la decisión corrupta, la investigación futura debería especificar sus distribuciones empíricas y derivar estrategias de medición que permitan estimar con precisión sus parámetros. Asimismo, el marco probabilístico necesita un plan claro para su calibración y simulación, ya sea mediante experimentos de encuesta, datos conductuales provenientes de auditorías o estimación bayesiana, que permita poner a prueba el proceso de decisión en dos etapas en escenarios reales. Estos pasos exceden el alcance de esta contribución teórica, pero constituyen vías esenciales para convertir el modelo en una herramienta plenamente operativa para el diseño de políticas de integridad.

Referencias

Adam, I., Fazekas, M. y Tóth, B. (2020). Measuring the benefits of open contracting: Case studies on Mexico, Paraguay, and Slovakia. *Working Paper Series, 1*. https://www.govtransparency.eu/measuring-the-benefits-of-open-contracting-case-studies-on-mexico-paraguay-and-slovakia/

Alcántara-Lizárraga, J. Á. y Jima-González, A. (2022). Accountability, corruption, and opposition groups: Evidence from Latin America. *Social Sciences*, 11(12), 541. https://doi.org/10.3390/socsci11120541

Alt, J. E. y Lassen, D. D. (2008). Inequality and corruption: Evidence from US states. *EPRU Working Paper Series*, 2. https://www.econstor.eu/bitstream/10419/82124/1/wp-08-02.pdf

Basu, K., Bhattacharya, S. y Mishra, A. (1992). Notes on bribery and the control of corruption. *Journal of Public Economics*, 48(3), 349-359. https://doi.org/10.1016/0047-2727(92)90012-5

Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-217. https://doi.org/10.1086/259394

Bersch, K., Praça, S. y Taylor, M. M. (2017). State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the brazilian state. *Governance*, 30(1), 105-124. https://doi.org/10.1111/gove.12196

Bicchieri, C. (2006). *The grammar of society: The nature and dynamics of social norms*. Cambridge University Press.

Bicchieri, C. y Xiao, E. (2009). Do the right thing: But only if others do so. *Journal of Behavioral Decision Making*, 22(2), 191-208. https://doi.org/10.1002/bdm.621

Botero, S., Castro Cornejo, R., Gamboa, L., Pavão, N. y Nickerson, D. W. (2021). Are all types of wrongdoing created equal in the eyes of voters? *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 31(2), 141-158. https://doi.org/10.1080/17457289.2019.1651322

Brun, J.-P., Sotiropoulou, A., Gray, L., Scott, C. y Stephenson, K. M. (2021). *Asset recovery handbook: A guide for practitioners* (2.ª ed.). World Bank. https://star.worldbank.org/publications/asset-recovery-handbook-guide-practitioners-second-edition

Castro Cornejo, R. (2023). Same scandal, different interpretations: Politics of corruption, anger, and partisan bias in Mexico. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 33(3), 497-518. https://doi.org/10.1080/17457289.2022.2120487

Dahlström, C. y Lapuente, V. (2017). *Organizing Leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781316822869

Dal Bó, E., Finan, F. y Rossi, M. A. (2013). Strengthening state capabilities: The role of financial incentives in the call to public service. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(3), 1169-1218. https://doi.org/10.1093/qje/qjt008

Dhami, S., al-Nowaihi, A. y Sunstein, C. R. (2019). Heuristics and public policy: Decision-making under bounded rationality. *Studies in Microeconomics*, 7(1), 7-58. https://doi.org/10.1177/2321022219832148

Demirgüç-Kunt, A., Lokshin, M. y Kolchin, V. (2023). Effects of public sector wages on corruption: Wage inequality matters. *Journal of Comparative Economics*, 51(3), 941-959. https://doi.org/10.1016/j.jce.2023.03.005

Di Zheng, J., Schram, A. y Doğan, G. (2021). Friend or foe? Social ties in bribery and corruption. *Experimental Economics*, 24(3), 854-882. https://doi.org/10.1007/s10683-020-09683-7

Falcón-Cortés, A., Aldana, A. y Larralde, H. (2022). Practices of public procurement and the risk of corrupt behavior before and after the government transition in México. *EPJ Data Science*, 11(1), 19. https://doi.org/10.1140/epjds/s13688-022-00329-7

Fazekas, M., Sberna, S. y Vannucci, A. (2022). The extra-legal governance of corruption: Tracing the organization of corruption in public procurement. *Governance*, 35(4), 1139-1161. https://doi.org/10.1111/gove.12648

Figueiredo, M. F. P. de. (2025). *Corruption and the voter's decision: Experimental evidence from Brazil*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781009499736

Fišar, M., Krčál, O., Staněk, R. y Špalek, J. (2021). Committed to reciprocate on a bribe or blow the whistle: The effects of periodical staff-rotation in public administrationa. *Public Performance & Management Review*, 44(2), 404-424. https://doi.org/10.1080/15309576.2020.1812410

Flyvbjerg, B. (2009). Survival of the unfittest: Why the worst infrastructure gets built-and what we can do about it. *Oxford Review of Economic Policy*, 25(3), 344-367. https://doi.org/10.1093/oxrep/grp024

Fox, J. A. (2015). Social accountability: What does the evidence really say? *World Development*, 72, 346-361. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.03.011

Fürstenberg, A. y Uhl, A. (2025). Charting a roadmap of the zoo: An institutional approach to corruption-supporting cultural concepts in Poland. *Crime, Law and Social Change*, 83(1), 40. https://doi.org/10.1007/s10611-025-10219-4

Gavrilets, S., Tverskoi, D. y Sánchez, Á. (2024). Modelling social norms: An integration of the norm-utility approach with beliefs dynamics. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 379(1897), 20230027. https://doi.org/10.1098/rstb.2023.0027

Gelbrich, K., Stedham, Y. y Gäthke, D. (2016). Cultural discrepancy and national corruption: Investigating the difference between cultural values and practices and its relationship to corrupt behavior. *Business Ethics Quarterly*, 26(2), 201-225. https://doi.org/10.1017/beq.2016.29

Gorsira, M., Denkers, A. y Huisman, W. (2018). Both sides of the coin: Motives for corruption among public officials and business employees. *Journal of Business Ethics*, 151(1), 179-194. https://doi.org/10.1007/s10551-016-3219-2

Grimes, M. (2013). The contingencies of societal accountability: Examining the link between civil society and good government. *Studies in Comparative International Development*, 48(4), 380-402. https://doi.org/10.1007/s12116-012-9126-3

Gulino, G. y Masera, F. (2023). Contagious dishonesty: Corruption scandals and supermarket theft. *American Economic Journal: Applied Economics*, 15(4), 218-251. https://doi.org/10.1257/app.20210446

Holcombe, R. G. y Boudreaux, C. J. (2015). Regulation and corruption. *Public Choice*, 164(1), 75-85. https://doi.org/10.1007/s11127-015-0263-x

Hortal, A. y Pérez Martínez, A. (2024). Behavioral strategies for reducing corruption: From regulation to choice architecture. En A. Oliver, G. A. Akerlof y M. Dold (eds.), *Behavioural Public Policy* (pp. 1-18). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/bpp.2024.48

Hu, L. y Oak, M. (2023a). Can asymmetric punishment deter endogenous bribery. *Journal of Economics & Management Strategy*, 32(1), 3-21. https://doi.org/10.1111/jems.12495

Hu, L. y Oak, M. (2023b). Intermediated corruption under asymmetric punishment. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 215, 490-499. https://doi.org/10.1016/j.jebo.2023.09.032

Humphrey, E. A., Enofe, A. O. y Praise, E. I. (2023). Fraud diamond: Detecting fraudulent behaviours in a firm. *Journal of Corporate Governance Research*, 7(1), 31-46. https://doi.org/10.5296/jcgr.v7i1.20405

Huss, O., Mattoni, A. y Odilla, F. (2024). Political institutions and the corruption of politics. En A. Vatter y R. Freiburghaus (eds.), *Handbook of comparative political institutions* (pp. 467-482). Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781803929095.00038

Johnston, M. (2005). *Syndromes of corruption: Wealth, power, and democracy*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511490965

Kijang, S. y Onn, J. (2020). *Enhancing government effectiveness and transparency: The fight against corruption*. World Bank. https://documents1.worldbank.org/curated/en/235541600116631094/pdf/Enhancing-Government-Effectiveness-and-Transparency-The-Fight-Against-Corruption.pdf

Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. University of California Press.

Köbis, N. C., Iragorri-Carter, D. y Starke, C. (2018). A social psychological view on the social norms of corruption. En I. Kubbe y A. Engelbert (eds.), *Corruption and norms: Why informal rules matter* (pp. 31-52). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-66254-1_3

Kubbe, I. y Engelbert, A. (eds.) (2018). *Corruption and norms*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-66254-1

Krueger, A. O. (1974). The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review*, 64(3), 291-303.

Lambsdorff, J. G. (2002). Making corrupt deals: Contracting in the shadow of the law. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 48(3), 221-241. https://doi.org/10.1016/S0167-2681(01)00217-7

Lee, D. S., Meyer-Sahling, J.-H. y Park, S. (2025). Learning effects of anti-corruption reform in public organisations: Explanations from social psychological theory. *Public Management Review*, 27(7), 1764-1785. https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2051064

Lui, F. T. (1985). An equilibrium queuing model of bribery. *Journal of Political Economy*, 93(4), 760-781. https://doi.org/10.1086/261329

Manara, M. U., Nübold, A., van Gils, S. y Zijlstra, F. R. (2023). Exploring the path to corruption: An informed grounded theory study on the decision-making process underlying corruption. *PLoS ONE*, 18(9), e0291819. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0291819

Mares, I. y Young, L. E. (2018). The core voter's curse: Clientelistic threats and promises in hungarian elections. *Comparative Political Studies*, 51(11), 1441-1471. https://doi.org/10.1177/0010414018758754

Mazar, N. y Ariely, D. (2006). Dishonesty in everyday life and its policy implications. *Journal of Public Policy & Marketing*, 25(1), 117-126. https://doi.org/10.1509/jppm.25.1.117

Mishra, A. y Samuel, A. (2024). Bribery and temptation: More red tape or more discretion? *Journal of Economic Behavior & Organization*, 224, 641-655. https://doi.org/10.1016/j.jebo.2024.06.020

Mungiu-Pippidi, A. (2013). Controlling corruption through collective action. *Journal of Democracy,* 24(1), 101-115. https://doi.org/10.1353/jod.2013.0020

Nagin, D. S. (2013). Deterrence in the twenty-first century. *Crime and Justice*, 42, 199-263. https://doi.org/10.1086/670398

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678

Odilla, F. y Bidegain, G. (2025). Innovative but feeble: Civil society and political financing accountability in Uruguay. *Journal of Civil Society*, 21(2), 159-179. https://doi.org/10.1080/17448689.2024.2413524

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2021). *Fighting bid rigging in Brazil: A review of federal public procurement*. https://www.oecd.org/en/publications/fighting-bid-rigging-in-brazil_ea7e1690-en.html

Panizza, F., Peters, B. G. y Larraburu, C. R. (2022). *The politics of patronage appointments in Latin American central administrations*. University of Pittsburgh Press.

Polga-Hecimovich, J. (2019). Bureaucracy in Latin America. En *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1675

Power, T. J. y Taylor, M. M. (2011). *Corruption and democracy in Brazil: The struggle for accountability*. University of Notre Dame Press. https://doi.org/10.2307/j.ctv19m61t1

Rabl, T. (2011). The impact of situational influences on corruption in organizations. *Journal of Business Ethics*, 100(1), 85-101. https://doi.org/10.1007/s10551-011-0768-2

Rabl, T. y Kühlmann, T. M. (2008). Understanding corruption in organizations-development and empirical assessment of an action model. *Journal of Business Ethics*, 82(2), 477-495. https://doi.org/10.1007/s10551-008-9898-6

Reis, E. P. y Lopez, F. G. (2024). Social trust, inequality, and state institutions in Brazil, *Sociologia & Antropologia*, 14(1), e230032. https://doi.org/10.1590/2238-38752024V1419

Rose-Ackerman, S. y Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform* (2.ª ed.). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781139962933

Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations* (4.ª ed.). Macmillan.

Tullock, G., Rowley, C. K. y Tollison, R. D. (eds.) (1988). *The political economy of rent-seeking*. Springer.

Uhl, A., Herrmann, C. y Treiber, K. H. (2025). Corruption: A situational action view. *Theory and Society*, 54(1), 161-184. https://doi.org/10.1007/s11186-024-09590-3

Verma, P., Nandi, A. K. y Sengupta, S. (2017). Bribery games on inter-dependent regular networks. *Scientific Reports*, 7(1), 42735. https://doi.org/10.1038/srep42735

Vieira, J. B. (2013). *O fundamento das improbidades na administração pública municipal brasileira* [tesis de doctorado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro]. https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/12410

Vieira, J. B. (2021). *Corrupção: Conceito, mensuração e referencial analítico*. Editora EDIFSP. https://editora.ifsp.edu.br/edifsp/catalog/view/10/10/41

Vieira, J. B. (2023). How social accountability fosters public integrity: The role of public policy councils in curbing corruption. *Revista de Sociologia e Política*, 31, e017. https://doi.org/10.1590/1678-98732331e017

Vieira, J. B. y Miranda, L. F. (2024). When corruption strikes back: How congress reverses anti-corruption reforms in Brazil. En F. Odilla y K. Tsimonis (eds.), *Corruption and anti-corruption upside down: New perspectives from the global south* (pp. 261-287). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-66032-0_11

Vieira, J. B., Melo, V. D. S. de y Mota, F. P. B. (eds.) (2024). *Manual de gestão de contratos públicos orientados para resultados*. Editora UFPB. https://www.editora.ufpb.br/press5/index.php/UFPB/catalog/book/1238

Waxenecker, H. y Prell, C. (2024). Corruption dynamics in public procurement: A longitudinal network analysis of local construction contracts in Guatemala. *Social Networks*, 79, 154-167. https://doi.org/10.1016/j.socnet.2024.07.001

Wright, B. E., Hassan, S. y Park, J. (2016). Does a Public service ethic encourage ethical behaviour? Public service motivation, ethical leadership and the willingness to report ethical problems. *Public Administration*, 94(3), 647-663. https://doi.org/10.1111/padm.12248

Do Populists really “clean the house”? Examining Corruption and Governance in Contemporary Latin America

¿Los populistas realmente «limpian la casa»? Análisis de la corrupción y la gobernanza en la América Latina contemporánea

Luiz Henrique Maués Ventura
Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima Perú
luizhmventura@gmail.com

Artículo: *recibido el 10 de octubre de 2025 y aprobado el 26 de noviembre de 2025.*

Cómo citar este artículo:

Maués Ventura, L. H. (2025). Do populists really “clean the house”? Examining corruption and governance in contemporary Latin America. Reflexión Política, 27(55), 45-56. doi: https://doi.org/10.29375/01240781.5514

Abstract

This paper examines the relationship between populism and corruption in Latin America within a global comparative framework of 135 countries, including 26 in the Americas. Populist leaders often rise to power through rhetoric promising to fight corruption while denouncing the corrupt elites, yet their governments frequently undermine accountability and participation. Using a long-run panel dataset (1946–2022) and within-country comparisons across populist and non-populist periods, the analysis finds no significant reduction in perceived political corruption during populist episodes. This paradox—between anti-corruption promises and unchanged outcomes—suggests that populism’s impact lies more in eroding governance mechanisms than in strengthening integrity. Institutional resilience, rather than populist mobilization, remains the key determinant of corruption control.

Keywords: *Political movement; Corruption; Governance; Responsibility; Latin America.*

Resumen

Este artículo examina la relación entre populismo y corrupción en América Latina dentro de un marco comparativo global que abarca 135 países, incluidos 26 en el continente americano. Los líderes populistas suelen llegar al poder mediante una retórica que promete combatir la corrupción mientras denuncia a las élites corruptas, pero sus gobiernos con frecuencia debilitan la rendición de cuentas y la participación. Con una base de datos de panel de largo plazo (1946–2022) y comparaciones dentro de cada país entre períodos populistas y no populistas, el análisis no encuentra una reducción significativa de la corrupción política percibida durante los episodios populistas. Esta paradoja —entre las promesas anticorrupción y la ausencia de resultados— sugiere que el impacto del populismo radica más en erosionar los mecanismos de gobernanza que en fortalecer la integridad. La resiliencia institucional, más que la movilización populista, es el factor clave para el control de la corrupción.

Palabras clave: *Movimiento Político; Corrupción; Gobernanza; Responsabilidad; América Latina.*

I. Introduction

Latin America is a region marked by its turbulent political history and persistent governance challenges, where the recurrence of corruption and a tradition of personalist leadership suggest that both phenomena are closely intertwined. Yet, the nature of this relationship remains contested. Over the years, scholars

and policymakers have grappled with understanding how populism and corruption intersect, shape each other, and influence governance outcomes in the region (Cachanosky & Padilla, 2019; Campos & Casas, 2021; Dornbusch & Edwards, 1991; Edwards, 2019a, 2019b; Pereira & Dall'Acqua, 1991; Ruth, 2018; Weyland, 2001).

If we were to categorize corruption and populism as problems, they should likely be treated as enduring "syndromes", loosely following Johnston (2005), reflecting deep-seated institutional and societal patterns rather than temporary episodes. Corruption in Latin America is deeply embedded within political, social, and economic structures, shaped by historical legacies of colonialism, authoritarianism, and inequality. Addressing it—much like treating a complex disease—requires recognizing its multifaceted nature and the intricate web of factors that sustain it. Populism, too, is part of this systemic dynamic: a recurrent response to crises of representation and legitimacy that reshapes, but rarely resolves, the underlying governance challenges.

A long-standing tradition in the literature links populism to economic mismanagement and governance decay. Since the late 1990s, attention has focused on the tension between populists' redistributive economic policies and their political strategies. On one hand, populists often champion social inclusion and welfare programs aimed at reducing inequality; on the other, these policies frequently lead to fiscal imbalances and the concentration of power in the executive, weakening institutional checks and balances (Dornbusch & Edwards, 1991; Pereira & Dall'Acqua, 1991). This paradox lies at the core of debates about whether populism fosters or merely reconfigures corruption.

As Burbano de Lara (2018) notes, Latin American populism has evolved through multiple waves—classical, neoliberal, and radical—each emerging during periods of crisis in which charismatic leaders mobilize "the people" against "corrupt elites." Despite their ideological differences, these waves share structural roots, reflecting recurring societal and institutional vulnerabilities.

Across these cycles, populism and corruption appear less as isolated phenomena than as co-evolving dimensions of governance. Populist leaders frequently rise to power denouncing "corrupt elites" and promising to "clean the house," yet once in office they often weaken accountability, manipulate institutions, or rely on clientelism to maintain support. Conversely, corruption transcends ideological divides, manifesting in various forms across political spectrums. The simplistic assumption that populism inherently fosters corruption therefore obscures a more complex interplay between political style, institutional resilience, and governance capacity.

Latin America's long struggle with inequality, weak institutions, and authoritarian legacies provides a crucial backdrop for understanding this interplay. Populism often emerges as a response to these enduring challenges, promising a direct connection between leader and citizen while offering simplified solutions to systemic problems. Yet such approaches can inadvertently reinforce informal practices and power asymmetries, hindering efforts to address corruption effectively.

In this paper, we follow Weyland (2001) in treating populism as a political strategy based on personalistic, unmediated forms of mobilization rather than a set of governance outcomes. This distinction is crucial for understanding the populism–corruption nexus. Anti-corruption discourse, especially in Latin America, is central to the populist strategy: leaders denounce "corrupt elites" and pledge to restore integrity as part of their mobilizing narrative. Not every populist leader places the same emphasis on anti-corruption, but the narrative of confronting a "corrupt elite" appears repeatedly across Latin American populist movements and remains a central component of their political appeal. Yet this rhetorical function does not necessarily translate into institutional reforms or measurable improvements in corruption control.

Against this backdrop, this study examines whether populist episodes in the Americas are associated with measurable improvements—or deteriorations—in perceived political corruption. Using a long-run panel dataset covering 1946–2022, the analysis compares corruption levels within countries during populist and non-populist periods. The findings contribute to ongoing debates by assessing whether populism's anti-corruption discourse leads to substantive change or remains primarily a mobilizing strategy disconnected from institutional practice.

II – Conceptual Framework

Defining Populism

Populism is a complex and multifaceted phenomenon whose ambiguity allows leaders across the ideological spectrum to claim the "populist" mantle, often hindering analytical precision. This paper follows the ideational approach (Mudde & Kaltwasser, 2017), defining populism as a thin-centered ideology that divides society into two antagonistic groups - "the pure people" and "the corrupt elite" - and asserts that politics should express the general will. This minimal definition travels well across cases and avoids conflating populism with the policy outcomes or governance styles that may accompany it.

At the same time, we acknowledge that populism has been theorized not only as an ideology but also as a political strategy characterized by direct and unmediated leader–follower linkages and the bypassing of intermediary institutions—a pattern highlighted in Latin America but observable in other regions as well (Weyland, 2001). Treating populism as an ideology with strategic manifestations allows for consistent cross-regional comparison while capturing variation in how leaders enact it. This conceptual footing underpins our measurement choices in the next subsection and sets the stage for the region-specific mechanisms examined later.

Measuring Populism

Because populism is fluid and context-specific, its measurement is inherently difficult. As Norris (2020) notes, indicators vary in whether they emphasize rhetorical, ideological, or behavioral dimensions. In this study, populism is operationalized following Funke et al. (2023), whose global dataset provides the first long-run econometric classification of populist leadership. Their coding identifies heads of government exhibiting consistent "people-centrist" and "anti-elitist" rhetoric. The analysis distinguishes between left-wing (economically oriented) and right-wing (culturally oriented) variants. This approach offers transparent, long-run comparability and has become a widely used benchmark for cross-national analyses.

Funke et al. (2023) also document the broader consequences of populist rule, showing systematic associations with weaker macroeconomic and institutional outcomes over the long run. While the paper codes both clear-cut and borderline populist leaders, their empirical analysis focuses only on the former, which they justify on grounds of conceptual precision. In this study, however, we make use of the full classification—incorporating both clear-cut and borderline cases as coded by the authors—to capture the diversity of populist episodes in Latin America for the period 1946–2022, while preserving full compatibility with their underlying framework and with the V-Dem time series. This controlled adaptation allows for a broader yet systematic mapping of populist episodes across the region.

Why Latin America? Regional Specificities and Expected Mechanisms

Before turning to the empirical analysis, it is useful to briefly situate the argument within the broader dynamics of populism and anti-corruption discourse in Latin America. This section does not aim to expand the conceptual framework, but to clarify why the region provides a particularly relevant context for testing the disconnect between populist anti-corruption rhetoric and corruption outcomes. Anti-corruption claims are particularly salient in Latin American populism, where the denunciation of corrupt elites is often used as a moralizing device to legitimize personalistic authority and bypass institutional constraints (de la Torre & Bernhard, 2024; Kaltwasser, 2012).

Populism takes on particular characteristics in Latin America due to long-standing structural and institutional conditions. High inequality, fragmented bureaucracies, and recurrent crises of representation create fertile ground for populist appeals centered on redistribution and moral renewal (Roberts, 2024). Weak party systems and informal political practices make horizontal accountability especially vulnerable, reinforcing the tendency of populist executives to centralize authority. As Weyland (2024) emphasizes, Latin American populism is marked by a strong personalistic logic: leaders cultivate direct and unmediated links with "the people," often bypassing parties, legislatures, and oversight bodies. This governing style—present across the region's three major populist waves—increases the discretionary use of state resources and heightens exposure to political corruption.

Three mechanisms are particularly salient in this regional context. First, the centralization of executive power weakens institutional checks and facilitates political interference in oversight agencies (Ruth, 2018). Second, the prevalence of informal and clientelist linkages in state–society relations generate opportunities for selective enforcement and patronage. Third, as Engler (2020) shows, anti-corruption discourse is frequently instrumentalized to delegitimize political opponents rather than to strengthen systemic integrity. Although populist actors vary in ideology and style, these mechanisms operate across cases because they stem from structural features of Latin American states—personalism, weak intermediary institutions, and uneven bureaucratic capacity—rather than from the specific policy platforms of individual governments.

A brief comparison further clarifies why Latin America deserves separate analytical treatment. In Europe, populist leaders operate within more robust institutional environments: stronger judicial independence, higher bureaucratic professionalism, and supranational oversight from the European Union limit the discretionary use of executive power and constrain the erosion of accountability (Kartal, 2024; Kostadinova, 2023). As Kaltwasser (2012) notes, although populists across regions challenge established elites, their institutional consequences diverge because European states typically possess greater administrative capacity. In much of Asia, populist figures emerge in hybrid or dominant-party regimes where accountability deficits predate populist rule, making the causal pathways distinct. Latin America's combination of personalistic presidentialism, historically weak parties, and entrenched informality creates a setting in which populist governance affects political corruption more directly. These regional specificities shape the incentives and constraints populist leaders face and provide the backdrop for the trajectory discussed next.

Populism and Corruption in Latin America: A Distinct Trajectory

The interaction between populism and corruption in Latin America is shaped by the region's unique historical and institutional trajectory. Explanations of populist mobilization emphasize both economic grievances—rooted in inequality and exclusion—and cultural or value-based divisions that challenge liberal pluralism (Autor et al., 2020; Norris, 2020). Latin America's recurrent populist waves—from classical mid-century movements to neoliberal reformers and contemporary digital populists—have consistently emerged during periods of economic discontent and institutional fatigue, when dissatisfaction with established parties opens space for direct, personalized leadership (de la Torre & Bernhard, 2024).

Kubbe & Loli's (2020) distinction between inclusionary and exclusionary populism is particularly relevant. Inclusionary variants, typical of Latin America, expand material and political inclusion for marginalized groups, yet often rely on discretionary or informal practices that weaken accountability. This duality aligns with what Kaltwasser (2012) describes as the "ambivalence" of populism: it may broaden democratic inclusion while simultaneously eroding institutional checks and balances.

A long-standing regional tradition also links populism to macroeconomic strategies oriented toward redistribution and rapid growth while downplaying inflation, fiscal constraints, and external vulnerabilities (Dornbusch & Edwards, 1991; Edwards, 2019a; Sachs, 1989). During the second populist wave, some leaders paired expansionary economic policies with strong anti-corruption rhetoric as part of their political appeal (Benczes & Szabó, 2023; Gnan & Masciandaro, 2020). While such approaches initially generated public support, they often produced long-term fiscal and institutional pressures that shaped governance and corruption dynamics.

Comparative evidence reinforces these patterns. In Europe, populist governments tend to increase corruption indirectly by weakening accountability institutions and judicial independence (Kostadinova, 2023). Ruth (2018) finds similar dynamics in Latin America, but embedded within structural conditions—clientelism, inequality, and uneven bureaucratic capacity—that amplify their effects. These underlying features intensify the tension between populist anti-corruption discourse and measurable outcomes.

Latin American populism therefore embodies a persistent paradox: although often rooted in legitimate demands for inclusion and moral renewal, its governing practices frequently reproduce the very deficits—informality, weak checks, politicized oversight—that facilitate political corruption. Ultimately, the region's experience suggests that meaningful progress in corruption control depends not on ideological orientation but on the resilience of accountability institutions capable of withstanding the personalization of power.

Defining Corruption and Political Corruption

Corruption is a multidimensional phenomenon with cultural, institutional, and socioeconomic dimensions. Financial institutions such as the IMF and IDB view corruption as a barrier to governance and development, while the academic literature emphasizes institutional quality, trust, and state capacity (Kaufmann et al., 2005; Mungiu-Pippidi, 2015; Rothstein, 2011). Despite broad agreement on its harmful effects, defining corruption remains challenging, as no single formulation captures all its conceptual nuances.

This study adopts Dobson Phillips et al. (2021) comprehensive definition: the abuse of entrusted power for private gain in ways that harm the public interest. As Pozsgai-Alvarez (2020) notes, this formulation builds on—but clarifies—the widely used Transparency International (TI) definition, which itself draws on earlier formulations by Nye and Huntington. TI's definition leaves substantial interpretive room regarding core components such as "entrusted power," "private gain," and "public interest," reinforcing the need for greater conceptual precision when focusing on specific domains of corruption.

For analytical purposes, this paper concentrates on political corruption, understood as the misuse of public office within institutional settings. This focus aligns with the mechanisms most relevant to populist governance. Populist leaders frequently claim to combat corruption by opposing a "corrupt elite," yet such discourse often obscures practices that weaken oversight bodies, politicize state resources, and consolidate executive power. Focusing on political corruption therefore allows us to critically examine how populist governments operate within—and frequently against—the normative boundaries of public office.

Measuring corruption

Having defined corruption—and, more specifically, political corruption—in conceptual and normative terms, it is equally important to consider how it is measured in practice. Corruption measurement has evolved through three broad waves: from making corruption visible through perception indexes, to designing actionable indicators for policy reform, and now to evaluating the effectiveness of anti-corruption ecosystems through monitoring and learning approaches. Because corrupt practices are inherently covert, administrative data remain incomplete, and most measures are indirect, capturing expected causes or effects rather than the acts themselves. Neither the corrupt nor the corruptor has an incentive to reveal such behavior, making direct observation rare; as a result, perception-based indicators remain the most widely used, though they must always be interpreted with caution.

For the purposes of this study, we rely on the Varieties of Democracy (V-Dem) index of political corruption (McMann et al., 2017; V-Dem, 2024). V-Dem offers two main advantages: it provides a long, continuous time series compatible with our dichotomous coding of populist episodes, and it includes a distinct measure of political—rather than administrative—corruption. Although perception-based, the index is widely recognized for its conceptual clarity, methodological transparency, and value for comparative research. Its focus on the political realm also complements the normative framework of this paper, in which accountability and institutional integrity are central to understanding populism's effects on governance.

Having defined and operationalized the key concepts of populism and corruption, and discussed their measurement and interaction within governance systems, we now turn to the testable proposition that guides this study.

III - Research Hypothesis

Populist leaders often center their political appeal on anti-corruption rhetoric, denouncing "corrupt elites" and promising to restore integrity. Yet existing research and descriptive patterns suggest a persistent gap between this rhetoric and measurable improvements in corruption control. Given the limited variation in corruption indicators over recent decades and the institutional constraints that characterize most Latin American political systems, it is not evident that populist episodes generate substantive changes in corruption outcomes.

Hypothesis:

H_1 (Null Effect): Populist episodes do not have a statistically significant effect on the evolution of perceived political corruption.

This hypothesis reflects the expectation that, despite prominent anti-corruption discourse, the governance practices typically associated with populist administrations—particularly those affecting

accountability and participation—do not translate into observable improvements in corruption perceptions.

IV. Methodology and Results

Country selection

It is not trivial to determine a definitive answer to the question of whether populist governments reduce corruption. Varying definitions of populism imply different classifications of populist episodes. In this study, we build on the work of Funke et al. (2023) to identify populist episodes from the end of the Second World War to 2022. This timeframe was chosen to capture the historical trajectory of populist politics and governance in contemporary Latin America, encompassing key political and institutional transformations such as the transitions from authoritarian regimes to democracy, structural adjustment reforms, and the rise of both left- and right-wing populist leaders in the twenty-first century.

This period also corresponds to the availability of consistent, cross-national governance and corruption indicators—particularly those provided by the Varieties of Democracy (V-Dem, 2024) dataset—ensuring methodological coherence and historical depth. Funke et al. (2023) conducted a nuanced contextual analysis of each country, which we use as the basis for selecting yearly populist episodes in our dataset. Populism, therefore, is not treated here as an all-or-nothing attribute; it manifests to varying degrees and evolves over time. Accordingly, its effects on governance and corruption are expected to differ across contexts and historical periods.

Our study covers 135 countries between 1946 and 2022, combining data from the global V-Dem database with Funke et al. (2023) populism coding, which includes both "clear-cut" and "borderline" cases. Countries with extensive missing data were excluded, except where inclusion was essential to preserve key populist episodes. In total, 37 countries experienced at least one populist episode during the study period, yielding 663 populist episode-years worldwide; nearly 40 percent (263) occurred in the Americas, underscoring the region's relevance for this analysis (see Figure 1 and Table 6, VII – Online Annex).

This global baseline enables us to explore regional patterns with shared political and institutional features while ensuring enough observations over time within each region for meaningful cross-regional comparisons. The final sample includes 45 countries from Africa, 32 from Asia, 30 from Europe, 26 from the Americas, and 2 from Oceania—with the latter's limited representation noted as a constraint on comparability. The decision to focus on Latin America for a more detailed analysis stems from both theoretical and empirical grounds. While the region is diverse, countries across the Americas share historical and structural similarities in state formation, democratic transitions, and experiences with populism. Although this regional delineation involves a degree of arbitrariness—as all boundaries do—it serves analytical clarity. Notably, the United States was included in the Americas group given its significant share of populist episodes, accounting for nearly 10 percent of the regional total.

The Relation between Populism and Corruption

Democracy

One of the emblematic claims of populist leaders is the representation of *"the people"* against "the corrupt elites." Accusing political adversaries of corruption is a central element of their mobilization strategy. A functioning liberal democracy is often a prerequisite for their electoral success. As noted by Kostadinova (2023), *"The pledge to fight corruption brings electoral success to populists, but a promise is not a guarantee for effective delivery of good governance. A growing body of literature on democratic backsliding suggests a negative outcome, associating democratic erosion with populists' presence in government."*

Corruption's complexity blurs the boundary between cause and consequence, so choosing variables to represent it inevitably simplifies reality. According to Warren (2004), corruption is the pathology most likely to be found in democracies: *"It reduces the effective domain of public action, and thus the reach of democracy, by reducing public agencies of collective action to instruments of private benefit."* In the form of state capture, it becomes not only a tool for political competition but also a mechanism for the consolidation of firms and interest groups under capitalism.

Corruption, democracy and accountability

Democracies generally exhibit lower levels of corruption than authoritarian regimes or young democracies (E. Warren, 2004). Yet democracy alone does not guarantee integrity. When good governance

- defined by transparency, accountability, and participation—is present, democracy is more likely to thrive and corruption to be contained (Uslaner & Rothstein, 2016).

While democracy provides formal channels for citizen influence, accountability—the actual capacity of institutions and society to constrain power—determines the quality of governance. Accountability thus mediates the relationship between democracy and corruption: democratic regimes without strong accountability mechanisms may still experience high levels of corruption, particularly under populist leaders who seek to dismantle institutional checks on power.

Accordingly, our model links political corruption to democracy and accountability, both affected by behavioral patterns typical of populist leadership - namely clientelism and participation dynamics. These dimensions operate within broader social mechanisms that regulate interactions between individuals, groups, and the state, as well as between representatives and constituents in democratic systems. Politicians and public servants are expected to be accountable; when accountability mechanisms function effectively, corruption should be better controlled.

Under populist leadership, however, these mechanisms often deteriorate. Populists in power tend to use cronyism in public employment and adopt clientelist practices to maintain voter mobilization and loyalty. These behavioral patterns are incorporated into our model as explanatory variables. Our estimation of political corruption considers it a function of democracy and accountability, both influenced by leadership-related factors typical of populist regimes - namely participation and clientelism. Table 1 below presents the selected indicators and their corresponding V-Dem variables.

***Table* 1**. *Variables included in the model (Source- Data from V-Dem v14)*

code	Variable V-Dem v.14	Label
	α	Constant
	β(ij)	Coefficient, (country, year)
	ε	error
PCI	v2x_corr	Political corruption index
Dem	v2x_polyarchy	Electoral democracy index
Acc	v2x_accountability	Accountability index (*)
Cli	v2xnp_client	Clientelism index
P	v2x_partip	Participatory component index
Cs	v2x_cspart	Civil society participation index
StJ	v2peasjpol	Access to state jobs by political group (*)

(*) When required for the analysis, for compatibility of scale, we also used the osp variation

Model Specification

Our strategy applies this model to a country panel, controlling for the effects of a dichotomous variable that represents the presence of a populist episode in a given year and country. A general equation expressing our argument is presented below.

$$PCI_{ij} = \alpha + \beta_1 Dem_{ij} + \beta_2 Acc_{ij} + \beta_3 Cli_{ij} + \beta_4 P_{ij} + \beta_5 Cs_{ij} + \beta_6 StJ_{ij} + \varepsilon$$

where PCI_{ij} denotes the Political Corruption Index (v2x_corr), with higher values indicating higher perceived corruption.

Before estimation, we examined pairwise correlations among variables. As expected, some independent variables are highly correlated, and clientelism shows the strongest association with the dependent variable. This correlation structure (see table 2 - VII – Online Annex) guided our final specification and efforts to mitigate potential multicollinearity (also see table 3, VII – Online Annex for Descriptive Statistics).

The political corruption index (v2x_corr) ranges from less corrupt to more corrupt—opposite to the directionality of most V-Dem democratic indicators. It distinguishes between corruption affecting

the executive, legislature and judiciary. Democracy is measured using the Electoral Democracy Index (v2x_polyarchy), which captures the extent to which the ideal of electoral democracy is achieved.

Initial exploration of the full 135-country panel showed all selected indicators behaving according to theoretical expectations. However, in the Latin America–populist restricted sample, the civil society participation index (v2x_cspart) lost significance and was therefore excluded from the regional FE model.

Although socioeconomic development may influence governance outcomes, preliminary estimations used the Maddison historical series of real GDP per capita (2011 US $), given that a complete dataset in purchasing power parity (PPP) is unavailable for the entire 1946–2022 period. Including the logarithm of GDP per capita as a control variable yielded no significant effect on political corruption and did not improve model fitness. This result reinforces the decision to exclude it from the final specification. The absence of a significant effect suggests that the institutional variables already included in the model - particularly accountability and democracy - capture much of the variation typically associated with development levels.

Because democracy, accountability, participation, clientelism, and access to state jobs capture interdependent governance processes, the model is not intended to isolate the causal effect of each dimension. High correlation among them is expected. The objective is to estimate how governance, measured as the indicators bundle, relates to corruption. Individual coefficient magnitudes must therefore be interpreted within this structural interdependence.

Results

The following results correspond to the Americas sub-panel (1946–2022), where all variables retained statistical significance and the model achieved a strong within-group fit ($\rho = 0.933$). The fixed-effects regression confirms that the selected governance variables perform well in explaining the variation in political corruption. All coefficients are statistically significant ($p < 0.05$), indicating that the model provides a robust representation of how corruption behaves in the region.

The model explains more than half of the within-country variation in political corruption (within $R^2 = 0.54$) and almost four-fifths of the between-country differences ($R^2 = 0.79$). The overall explanatory power ($R^2 = 0.71$) and the high intra-class correlation ($\rho = 0.93$) demonstrate that the specification captures both temporal and structural dynamics of corruption in the Americas. These indicators confirm that the model fits well across countries and over time, which is particularly relevant given the long historical period analyzed (1946–2022) (see Table 4).

The results reveal a differentiated pattern across governance dimensions. Democracy, participation, and clientelism display positive coefficients, indicating that higher values in these variables are associated with higher scores on the Political Corruption Index (v2x_corr). Because accountability and democracy capture overlapping institutional features, the positive coefficient for democracy does not imply that more democratic systems experience greater corruption. Instead, it reflects the strong interdependence among governance variables, whereby accountability absorbs much of the explanatory power of democracy. Substantively, greater democratic quality and participation, combined with lower clientelism, are associated with lower corruption levels, consistent with theoretical expectations.

In contrast, accountability and meritocratic access to state jobs (v2peasjpol) display negative coefficients, showing that greater oversight capacity and more open recruitment are associated with lower corruption levels. Among all governance dimensions, accountability stands out as the most consistent and powerful predictor of corruption control.

When accountability is excluded from the specification, the coefficient for democracy sharply declines and partially reverts, confirming that its effect is mediated through accountability mechanisms. This finding illustrates the strong interdependence among governance variables: democracy and accountability capture overlapping institutional features—such as checks and balances, rule of law, and electoral integrity—so estimating them together redistributes their explanatory power. The apparent sign reversal for democracy thus reflects collinearity among governance dimensions, not a substantive contradiction in the relationship between democracy and corruption.

Finally, the variable measuring access to state jobs by political group (v2peasjpol) asks whether state employment is open to qualified individuals regardless of political affiliation. Values near zero indicate that appointments are dominated by partisan or politically connected individuals. The negative coefficient for this variable confirms that greater openness and merit-based recruitment are associated

with lower corruption, reinforcing the idea that integrity in public employment functions as a key accountability mechanism.

Although the inclusion of accountability alongside democracy may appear redundant to some readers, its presence in the model is deliberate. The study aims to capture the internal dynamics of governance, not only the formal institutions of democracy but also the mechanisms that make them effective. Accountability, in this sense, is treated as a mediating dimension that conditions how democratic institutions influence corruption outcomes. Excluding it would obscure this relational structure and weaken the theoretical consistency of the model, which is designed to reflect how populist leadership simultaneously reshapes both democratic quality and accountability performance.

Where does Populism enter in our model?

Our variable related to populism is coded as a dummy, taking the value 1 when a government in a given country-year is classified as populist and 0 otherwise. Within the Americas sub-panel, populist episodes account for 263 out of 2,002 country-year observations between 1946 and 2022. The region thus concentrates a substantial share of the world's populist events, reflecting both the historical recurrence and diversity of populist experiences across Latin America.

Because populism manifests differently across countries and periods, direct cross-national comparisons can be misleading. Treating each episode as the unit of analysis allows for a necessary abstraction: each observation represents the interaction of our governance indicators within a specific temporal and national context characterized by populist rule. Aggregating these episodes across countries highlights recurrent structural patterns while controlling for country-specific and temporal effects. This approach enables consistent statistical comparison without assuming uniformity across individual cases.

To preliminarily assess whether populism is associated with different corruption levels, two-sample t-tests were conducted comparing the Political Corruption Index (v2x_corr) between populist (*Populism = 1*) and non-populist (*Populism = 0*) years (Table 5, VII – Online Annex.). In the Americas, corruption levels are significantly higher under populist episodes ($p < 0.001$), whereas the global comparison shows a smaller, statistically insignificant difference ($p \approx 0.08$). This suggests that the relationship between populism and corruption is region-specific and more pronounced in the Americas.

To verify whether these differences persist once structural and temporal effects are controlled for, we estimated a Difference-in-Differences (DiD) model restricted to the Americas. The results, reported in Table 5, show that the average treatment effect of populism (ATET = 0.0275) is positive but not statistically significant ($p = 0.125$). The 95 percent confidence interval (–0.008 to 0.063) includes both minor increases and decreases, confirming that populist episodes do not systematically alter corruption outcomes once institutional and temporal dynamics are accounted for.

While the traditional DiD model employed in this article serves as a useful complement to the fixed-effects analysis, recent developments in DiD estimation offer more nuanced ways of addressing staggered treatment timing and potential heterogeneity across episodes (Callaway & Sant'Anna, 2021; de Chaisemartin & D'Haultfœuille, 2020; Goodman-Bacon, 2021). Incorporating these modern estimators in a follow-up study would not only strengthen the methodological precision of the analysis but also extend the research program initiated here, enabling a richer understanding of how populist episodes evolve and interact with corruption dynamics over time.

Together, these findings support the main hypothesis: despite their anti-corruption rhetoric, populist governments do not produce measurable or consistent reductions in political corruption. Their influence appears to operate indirectly—by eroding accountability and reinforcing clientelistic practices—rather than through direct improvements in governance integrity.

Detailed results of the Difference-in-Differences estimation are provided in Table 5, which confirms that the estimated treatment effect of populism remains statistically insignificant across all specifications.

V - Conclusion

Our analysis confirms that democracy, participation, and accountability remain decisive for safeguarding institutional integrity and curbing political corruption. However, the evidence also shows

that populist governments have had a negligible effect on corruption outcomes in Latin America. Despite their rhetorical focus on anti-elite and anti-corruption narratives, populist regimes rarely translate these discourses into structural reforms. Instead, they often erode the mechanisms—especially accountability and participation—that prevent corruption and sustain good governance.

In this sense, populism is not inherently corrupting, but it tends to weaken the institutions that constrain power and ensure oversight. Accountability and participation matter more than regime type in explaining variations in corruption levels. Strengthening these dimensions should therefore be the cornerstone of any effective anti-corruption strategy. The FE results in this study clearly show that accountability, participation, and autonomy from political capture are the variables most strongly associated with corruption levels, directly informing the policy recommendations that follow. Policy efforts must prioritize:

- protecting oversight institutions;
- preventing the political capture of the civil service; and
- encouraging meaningful civil society engagement.

Dialogue with related works

Empirically, the study shows that populism neither systematically increases nor decreases corruption, but rather reshapes governance dynamics in ways that make corruption control more fragile. These results align with recent findings ((Kostadinova, 2023; Ruth, 2018) suggesting that populism's indirect impact on corruption operates primarily through the weakening of accountability rather than through policy substance. The broader implication is that institutional resilience - particularly in horizontal and diagonal accountability - is key to curbing corruption.

A broader body of research reinforces the view that populism's institutional impact arises less from direct changes in corruption levels and more from the reconfiguration of the political and discursive environment surrounding accountability. Kartal (2024) shows that corruption perceptions and anti-elite narratives are central strategic resources in populist competition, shaping political legitimacy even when they do not correspond to measurable governance failures. Engler (2020) likewise demonstrates that anti-corruption claims within populist discourse often serve to politicize the divide between "the people" and "the corrupt elite," transforming corruption from a governance problem into a symbolic political boundary. In the specific context of Latin America, Gehrke & Yang (2025) provide further evidence that corruption events alter political behavior primarily by reshaping citizen distrust and accountability pressures rather than directly affecting corruption control. Taken together, these studies support the conceptual premise of this paper: populism influences corruption indirectly—by weakening accountability structures and reframing corruption as a political narrative—rather than through systematic or programmatic anti-corruption reforms.

Another useful point of comparison is Alfano and Capasso (2025), who examine the relation between populism and corruption in 30 European countries from 1993 to 2019, using a two-way fixed effects (TWFE) difference-in-differences strategy based on the parliamentary share of populist parties as coded by The PopuList. Their research design differs from ours in both regional focus and temporal coverage, as our analysis concentrates on the Americas and draws on a longer series of governance indicators. Nevertheless, both studies adopt the traditional TWFE DiD framework, which treats changes in populist exposure as a shock and estimates its average effect on corruption outcomes. Despite the contextual and measurement differences, the substantive findings are remarkably consistent: in both cases, populist episodes do not produce meaningful improvements in corruption control, reinforcing the notion that anti-corruption rhetoric is largely strategic rather than programmatic. This convergence strengthens the external validity of our results while underscoring the value of applying comparable empirical strategies across regions.

Zhang (2023) also draws on the same core coding of populist leaders developed by Funke et al. (2023), although his analysis focuses only on the strict cases identified in that dataset and is applied to a broader global panel over a different period. Crucially, he employs a Difference-in-Differences estimator designed to correct for staggered treatment timing, addressing the limitations of conventional two-way fixed effects models. Even with this more demanding identification strategy and a distinct sample, his findings converge with mine: populist leadership does not produce measurable improvements in corruption indicators. This convergence—across regions, periods, and specifications, and grounded in the same coding criteria—adds further support to the interpretation put forward in this paper.

Some methodological reflections

Methodologically, our long-term, comparative design inevitably involves abstraction and simplification, and the localized nature of populism may bias results against recent events. Yet this approach offers a stable framework to detect enduring regional patterns across decades. Reality is complex, and models are approximations—but they remain valuable tools to test hypotheses that cannot easily be observed in the field.

Looking ahead, future research should combine quantitative and qualitative approaches to explore country-specific trajectories, the evolution of populist discourse, and the conditions under which anti-corruption agendas can survive political personalization. Integrating multidisciplinary perspectives—from political science, economics, sociology, and history—will be essential to understanding the full complexity of the populism–corruption nexus in the region.

Ultimately, this study underscores that institutional resilience, not populist rhetoric, determines success in fighting corruption. Anti-elite discourse must not be confused with structural reform. Sustained progress depends on reinforcing transparency, protecting oversight, and empowering civic participation—the enduring foundations of democratic integrity in Latin America.

VI References

Autor, D., Dorn, D., Hanson, G., Majlesi, K., Kennedy School, H., Haggard, S., Helpman, E., Jacobson, G., McCarty, N., McLaren, J., Hajnal for comments, Z., Anderson, R., Enriquez, B., Malenica, A., Orlandi, J., Soltas, E., Wong, M., & Workman, A. (2020). Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure. *American Economic Review*, 110(10), 3139–3183. https://doi.org/10.1257/AER.20170011

Benczes, I., & Szabó, K. (2023). An Economic Understanding of Populism: A Conceptual Framework of the Demand and the Supply Side of Populism. *Political Studies Review*, 21(4), 680–696. https://doi.org/10.1177/14789299221109449

Cachanosky, N., & Padilla, A. (2019). An Index of Latin American Populism. SSRN *Electronic Journal*. https://doi.org/10.2139/ssrn.3375424

Callaway, B., & Sant'Anna, P. H. C. (2021). Difference-in-Differences with multiple time periods. *Journal of Econometrics*, 225(2), 200–230. https://doi.org/10.1016/J.JECONOM.2020.12.001

Campos, L., & Casas, A. (2021). Rara Avis: Latin American populism in the 21st century. *European Journal of Political Economy*, 70. https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2021.102042

de Chaisemartin, C., & D'Haultfœuille, X. (2020). Two-Way Fixed Effects Estimators with Heterogeneous Treatment Effects. *American Economic Review*, 110(9), 2964–2996. https://doi.org/10.1257/AER.20181169

de la Torre, C., & Bernhard, M. (2024). Introduction: Still the Age of Populism? In M. Bernhard, A. Kreppel, & C. de la Torre (Eds.), *Still the Age of Populism?: Re-Examining Theories and Concepts* (pp. 1–14). Taylor and Francis. https://doi.org/10.4324/9781003453178-1

de Lara, F. B. (2018). Populist waves in Latin America: Continuities, twists, and ruptures. In *Routledge Handbook of Global Populism* (pp. 435–450). Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315226446-34

Dobson Phillips, R., Dávid-Barrett, E., & Barrington, R. (2021). *Defining corruption in context* (Issue 12). https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=csc-wp-series-dobson-et-al-defining-corruption-final.pdf&site=405

Dornbusch, Rudiger., & Edwards, S. (Eds.). (1991). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. University of Chicago Press. https://www.nber.org/books/dorn91-1

E. Warren, M. (2004). What Does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science*, 48(2), 328–343. https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2004.00073.x

Edwards, S. (2019a). On Latin American Populism, and Its Echoes around the World. *Journal of Economic Perspectives*, 33(4), 76–99. https://doi.org/10.1257/JEP.33.4.76

Edwards, S. (2019b). On Latin American Populism, And Its Echoes Around the World. *National Bureau of Economic Research*. https://doi.org/10.3386/w26333

Engler, S. (2020). "Fighting corruption" or "fighting the corrupt elite"? Politicizing corruption within and beyond the populist divide. *Democratization*, 27(4), 643–661. https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1713106

Funke, M., Schularick, M., & Trebesch, C. (2023). Populist Leaders and the Economy. *American Economic Review*, 113(12), 3249–3288. https://doi.org/10.1257/aer.20202045

Gehrke, M., & Yang, F. (2025). High-Profile Corruption Convictions, Government Reactions, and Public Approval: A Comparative Analysis Across Levels of Democracy. *Governance*, 38(3), e70019. https://doi.org/10.1111/GOVE.70019

Gnan, E., & Masciandaro, D. (2020). Populism, economic policies and central banking: An overview. In SUERF *Policy Note* (Issue 131).

Goodman-Bacon, A. (2021). Difference-in-differences with variation in treatment timing. *Journal of Econometrics*, 225(2), 254–277. https://doi.org/10.1016/J.JECONOM.2021.03.014

Johnston, M. (2005). Syndromes of corruption: Wealth, power, and democracy. In *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy* (1st ed.). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511490965

Kaltwasser, C. R. (2012). The ambivalence of populism: Threat and corrective for democracy. *Democratization*, 19(2), 184–208. https://doi.org/10.1080/13510347.2011.572619

Kartal, M. (2024). The (unintended) consequences of ineffective corruption control on populism in Europe. *West European Politics*. https://doi.org/10.1080/01402382.2024.2340373

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2005). *Governance Matters IV : Governance Indicators For 1996-2004*. The World Bank. https://doi.org/10.1596/1813-9450-3630

Kostadinova, T. (2023). Do populist governments reduce corruption? *East European Politics*, 1–22. https://doi.org/10.1080/21599165.2023.2185226

Kubbe, I., & Loli, M. (2020). Corruption and populism: The linkage. *A Research Agenda for Studies of Corruption*, 118–130. https://doi.org/10.4337/9781789905007.00016

McMann, K. M., Seim, B., Teorell, J., & Lindberg, S. I. (2017). Democracy and Corruption: A Global Time-Series Analysis with V-Dem Data. SSRN *Electronic Journal*. https://doi.org/10.2139/SSRN.2941979

Mudde, C., & Kaltwasser, C. R. (2017). *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/actrade/9780190234874.001.0001

Mungiu-Pippidi, A. (2015). The quest for good governance: How societies develop control of corruption. In *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781316286937

Norris, P. (2020). Measuring populism worldwide. Party Politics, 26(6), 697–717. https://doi.org/10.1177/1354068820927686

Pereira, L. B., & Dall'Acqua, F. (1991). Economic Populism Versus Keynes: Reinterpreting Budget Deficit in Latin America. *Journal of Post Keynesian Economics*, 14(1), 29–38. https://doi.org/10.1080/01603477.1991.11489875

Pozsgai-Alvarez, J. (2020). The abuse of entrusted power for private gain: meaning, nature and theoretical evolution. *Crime, Law and Social Change*, 74(4), 433–455. https://doi.org/10.1007/S10611-020-09903-4/METRICS

Roberts, K. M. (2024). Structural and Institutional Sources of Populist Resiliency. In M. Bernhard, A. Kreppel, & C. de la Torre (Eds.), *Still the Age of Populism?: Re-Examining Theories and Concepts* (pp. 32–47). Taylor and Francis. https://doi.org/10.4324/9781003453178-4

Rothstein, B. (2011). The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective. In *European Journal of Social Security* (Vol. 15, Issue 3). The University of Chicago Press.

Ruth, S. P. (2018). Populism and the Erosion of Horizontal Accountability in Latin America. *Political Studies*, 66(2), 356–375. https://doi.org/10.1177/0032321717723511

Sachs, J. D. (1989). *Social Conflict and Populist Policies in Latin America* (Issue 2897).

V-Dem. (2024). *Dataset Archive – V Dem*. https://v-dem.net/data/dataset-archive/

Weyland, K. (2001). Clarifying a contested concept: Populism in the study of Latin American politics. *Comparative Politics*, 34(1), 1–22. https://doi.org/10.2307/422412

Weyland, K. (2024). The Paradox of Personalism in Latin American Populism: The Surprising Reliance on Technocracy and the Military. In M. Bernhard, A. Kreppel, & C. de la Torre (Eds.), *Still the Age of Populism?: Re-Examining Theories and Concepts* (pp. 155–174). Taylor and Francis. https://doi.org/10.4324/9781003453178-13

VII – Online Annex.

Permanent Links
Files
https://drive.google.com/drive/folders/1gyt5mlSS2_kOP-M4F4ORcBCGi1qSOQqe?usp=drive_link
Tables and data annexes.pdf
https://drive.google.com/file/d/1x9rqst_wv51fLUooBNAoP2xvDvGekJJY/view?usp=drive_link

Cuando la lucha contra la corrupción se vuelve *Lawfare*: el Caso Sobornos en Ecuador

When anti-corruption turns into Lawfare: The Sobornos Case in Ecuador

Sebastián Cilio Mejía
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
jsciliofl@flacso.edu.ec / sebastian.cilio.mejia@gmail.com

Artículo: *recibido el 1 de octubre de 2025 y aceptado el 26 de noviembre de 2025*

Cómo citar este artículo:

Cilio Mejía, S. (2025). Cuando la lucha contra la corrupción se vuelve Lawfare: el Caso Sobornos en Ecuador. Reflexión Política, 27(56), 57-69. doi: https://doi.org/10.29375/01240781.5500

Resumen

Este artículo analiza cómo la articulación del lawfare en el Caso Sobornos 2012-2016 en Ecuador distorsionó los mecanismos de rendición de cuentas y debilitó las capacidades estatales para combatir la corrupción real al transformar la política anticorrupción en un instrumento de persecución política. Mediante un estudio de caso único con enfoque cualitativo y análisis de contenido de documentos oficiales, prensa e informes de veeduría, la investigación identifica empíricamente la operatividad de las dinámicas de lawfare. Los resultados revelan que el caso, lejos de fortalecer la lucha contra la corrupción, generó un circuito de vaciamiento institucional que erosionó tanto la capacidad real de la rendición de cuentas horizontal como vertical, cuyo resultado es un deterioro de la eficacia institucional contra la corrupción real, lo que implica graves riesgos para la democracia en su rol de controlar el poder político.

Palabras clave: *responsabilidad, poder político, corrupción, instituciones políticas, democracia.*

Abstract

This article analyzes how the use of lawfare in the Sobornos Case 2012-2016 in Ecuador distorted accountability mechanisms and weakened the state's capacity to combat real corruption by turning anticorruption policy into a tool for political persecution. Using a single case study with a qualitative approach and content analysis of official documents, press reports, and oversight findings, the research empirically identifies the operational dynamics of lawfare. The results reveal that the case, far from strengthening the fight against corruption, generated a process of institutional hollowing-out that eroded both horizontal and vertical accountability. The ultimate outcome was a deterioration of institutional effectiveness against genuine corruption, posing severe risks to democracy in its fundamental role of controlling political power.

Keywords: *Accountability, political power, corruption, political institutions, democracy.*

1. Introducción

Desde finales de los años 70 e inicios de los 80, los regímenes militares y autoritarios que dominaron la región latinoamericana fueron reemplazados por democracias, inscribiéndose en lo que Huntington (1994) denominó la tercera ola de la democratización. Sin embargo, este avance inicial ha enfrentado serios desafíos en el siglo XXI. A partir de 2010, la región ha experimentado un declive en el apoyo a la democracia, donde la corrupción se consolidó como un desafío pendiente, hasta el punto de que al

menos un quinto de sus mandatarios ha sido acusado o condenado por corrupción (Latinobarómetro, 2023).

En este contexto, aunque la lucha contra la corrupción se ha erigido como un bastión de en las democracias, cerca del 30% de los procesos han sido denunciados por los propios implicados como formas de persecución judicial, alegando que las causas, más que sancionar actos de corrupción, buscaban eliminarlos políticamente a través del sistema judicial (Smulovitz, 2022). De hecho, este fenómeno político-jurídico, conocido como lawfare, ha proliferado en escenarios de alta polarización política, en donde las instituciones son usadas para dañar a adversarios políticos (Tirado, 2021). Esta lógica conlleva un problema grave: la retórica anticorrupción al ser instrumentalizada para fines políticos pervierte la justicia en arma política, debilitando la institucionalidad democrática al vaciar el contenido de los mecanismos de rendición de cuentas[1], que, además, erosiona la capacidad legítima del accountability en los casos de corrupción real.

No obstante, en la literatura existente persiste una brecha de conocimiento sobre los mecanismos prácticos de esta instrumentalización de la justicia para fines políticos y sus efectos concretos en la rendición de cuentas. Si bien la literatura ha abordado por separado las teorías del *lawfare* y el *accountability*, existe una carencia de estudios de caso que trace el vínculo empírico entre ambos fenómenos. Específicamente se desconoce cómo un proceso judicial instrumentalizado contra una figura política prominente logra, en la práctica, erosionar la legitimidad de la rendición de cuentas y, en última instancia, afectar la eficacia del Estado para combatir la corrupción real. Por ello, hacer uso del *Caso Sobornos 2012-2016*, que recae sobre el expresidente de Ecuador del periodo 2007 a 2017, Rafael Correa, es un ejemplo paradigmático que contribuye a entender las implicaciones de este problema.

Partiendo de esta problemática, este artículo propone responder la siguiente pregunta de investigación: ¿De qué manera la articulación del *lawfare* en el *Caso Sobornos 2012-2016* pudo afectar los mecanismos de rendición de cuentas y las capacidades del Estado en la lucha contra la corrupción en Ecuador, al transformar la política anticorrupción en un instrumento de persecución política? Así, el objetivo del artículo es analizar cómo la articulación del *lawfare* en dicho caso fue empleada como una estrategia (in)deseada de la política anticorrupción que terminó por debilitar el *accountability* del sistema democrático ecuatoriano.

La estructura del artículo es la siguiente. Primero, se establece el marco teórico-conceptual para definir las categorías de rendición de cuentas, corrupción y *lawfare* que fundamentan el análisis. Segundo, se describe la metodología, detallando el diseño de estudio de caso y las técnicas para la recolección y el análisis de datos. Tercero, se presentan los resultados empíricos del *Caso Sobornos 2012-2016*. Cuarto, se establece la sección de discusión, donde se contrastan los hallazgos con el marco teórico. Finalmente, en la conclusión se resumen los aportes de la investigación, enfatizando en las lecciones aprendidas a partir del caso empírico y advirtiendo sobre los riesgos que la práctica de la instrumentalización de la corrupción entraña para la democracia y para la lucha contra la corrupción real, lo que sirve para explicitar tanto las contribuciones teóricas como prácticas.

2. Marco Teórico-Conceptual

En un sentido amplio, la democracia se define bajo los principios de que todo poder debe ser controlado, pues dado que el gobierno emana del pueblo debe también responder ante él (Sartori, 1993). De este modo, el *accountability* o rendición de cuentas aparece como un principio constitutivo de las democracias al obligar a que quienes ostentan autoridad política no ejerzan el poder monológico, sino que estén obligados a entrar en un diálogo público (Schedler, 1999). Así, mientras la democracia rompe con la idea del poder absoluto, la rendición de cuentas traduce ese límite en prácticas concretas: informar, justificar y sancionar.

Ahora bien, si se reconoce que la rendición de cuentas implica el uso de mecanismos concretos, también debemos admitir que estas prácticas adoptan modalidades distintas según el origen y el

1. En el presente artículo, rendición de cuentas y accountability se emplearán de manera indistinta. Su fundamentación y alcance se precisa en la sección de discusión teórica

sentido que las inspiran. Como señala Peruzzotti (2008), el accountability puede orientarse hacia un control político, centrado en la evaluación de las decisiones y sus consecuencias, o bien hacia exigencias de carácter legal, enfocadas en verificar si las autoridades actúan conforme a las normas establecidas. De ahí que se distinga entre dos formas de rendición de cuentas, cada una con lógicas y alcances particulares: la vertical y la horizontal.

El *accountability* vertical se refiere a los mecanismos a través de los cuales la ciudadanía —que desempeña el papel de agente de control social externo— supervisa a sus gobernantes y sus acciones (Peruzzotti & Smulovitz, 2002). Esta forma de rendición de cuentas está orientada al control político del gobernante por parte del gobernado y supone una doble relación: informar y justificar, por parte de quienes ejercen el poder, y sancionar o premiar, por parte de la ciudadanía. En este sentido, O'Donnell (1999) reconoce que el *accountability* vertical es tanto electoral como social. Es electoral en la medida en que, a través de elecciones, los ciudadanos juzgan y ejercen un poder de recompensa o castigo —ya sea votando nuevamente por el mismo candidato o eligiendo a uno distinto— y es social en tanto la sociedad civil, mediante organizaciones, movimientos, protestas, campañas y la acción de los medios de comunicación, ejerce presión y vigilancia continua sobre los gobernantes, incluso fuera de los períodos electorales (O'Donnell, 2007; Peruzzotti & Smulovitz, 2002).

Por otro lado, el *accountability* horizontal está orientado a exigencias de carácter legal, lo que implica la formalidad de evaluar si una decisión sigue el debido proceso y si se ajusta o no a la legalidad (Peruzzotti, 2008). Como sostiene O'Donnell (1998), la rendición de cuentas horizontal consiste en:

> la existencia de agencias estatales que tienen el derecho y el poder legal de, y están fácticamente dispuestas y capacitadas para, emprender acciones que van desde el contralor rutinario hasta las sanciones legales o el *impeachement*, en relación con actuaciones u omisiones de otros agentes o agencias del Estado. (p. 8)

Si bien este *accountability* horizontal puede efectuarse entre los poderes del Estado, O'Donnell (2007) reconoce que el poder Judicial cumple un rol central en el proceso, pues es finalmente el que toma las decisiones ejecutorias contra los individuos que ostentan el poder de las otras agencias estatales. En este sentido, al tratarse de una forma de rendición de cuentas intraestatal, su efectividad depende de dos condiciones fundamentales interrelacionadas: la separación e independencia de poderes y la existencia de un Estado de derecho.

La separación e independencia de poderes es una condición estructural indispensable para un *accountability* horizontal eficaz. Por su propia naturaleza intraestatal, se enfoca a los procesos de supervisión institucional, lo que requiere de frenos y contrapesos dentro del Estado. De esta manera, dado que el poder requiere ser controlado en los regímenes democráticos, la fiscalización entre agentes estatales, al igual que la aplicación de sanciones efectivas en caso de requerirse, solo es posible si se evita la concentración de poder y se consigue una independencia entre poderes. Como sostiene Fox (2006), la rendición de cuentas horizontal depende en gran medida de la capacidad real —no meramente formal— de ciertas agencias estatales para investigar, juzgar y sancionar a otras dentro del propio aparato estatal, la cual se ve seriamente debilitada cuando no existe una clara separación funcional y autonomía institucional entre los poderes del Estado. Por ello, esta condición no solo es un ideal normativo, sino una precondición práctica para que las agencias se fiscalicen mutuamente.

Ahora bien, esta condición estructural no puede ser entendida sin la existencia de un Estado de derecho. Como sostiene O'Donnell (2007), hay una obligación de los agentes estatales de acatar los límites legales y constitucionales, lo que además implica un principio de no transgresión sobre las otras agencias. Sin embargo, el Estado de derecho, como señala Fox (2006), depende de la autonomía del poder Judicial, pues es finalmente el poder encargado de garantizar que dichos límites sean respetados y que las reglas del juego democrático no sean vulneradas por los otros poderes del Estado. De esta forma, el Estado de derecho funciona entonces como la capacidad real que tienen las agencias para interpelarse entre sí, siempre que existan marcos legales estables y previsibles (Morlino, 2015). En este sentido, la rendición de cuentas horizontal sólo es posible cuando el orden institucional reconoce no solo la existencia formal de agencias de control, sino su capacidad efectiva de ejercer funciones sancionatorias sin injerencias políticas que no es posible sin un Estado de derecho.

Siguiendo este razonamiento, es fundamental reconocer el papel que cumplen las instituciones políticas en el funcionamiento del Estado de derecho, ya que constituyen el marco normativo y operativo

sobre el cual se ejerce el poder, es decir, son las encargadas de definir las reglas de juego que ordenan y limitan su ejercicio (North, 1990). Como sostiene Rothstein (2001), las instituciones políticas no son meras estructuras formales, sino sistemas de reglas que organizan el comportamiento de los actores estatales y garantizan la imparcialidad en la implementación de las normas. Para que esto sea posible, debe existir una estabilidad institucional que, como bien señala Rothstein (2001), se sostiene en el anclaje de dichas instituciones en relaciones de poder duraderas y en la confianza social.

En efecto, las instituciones no existen de forma abstracta: son el resultado de la acción organizativa de individuos que las sostienen, reproducen o transforman (Ávila Santamaría, 2008). Por tanto, su legitimidad y funcionamiento eficaz inciden no solo en las relaciones intraestatales, sino también en el vínculo entre el Estado y la ciudadanía. En este marco, y como sostiene O'Donnell (2007), puede observarse una interrelación entre los mecanismos de rendición de cuentas horizontal —entre agencias estatales— y vertical —entre el Estado y la sociedad—, cuya efectividad depende del entramado institucional que los hace posibles.

Al interior del sistema democrático, ambas dimensiones de la rendición de cuentas cumplen funciones complementarias, y la existencia de una está determinada por la otra. Dado que el *accountability* horizontal está orientado a exigencias de carácter legal, que requiere de una agencia estatal dotada de capacidades especializadas, su activación y eficiencia suelen requerir de la presión o demandas que provienen del *accountability* vertical social, y en el caso del poder legislativo, también de la rendición de cuentas vertical electoral (O'Donnell, 2007).

A su vez, dado que la rendición de cuentas vertical también es electoral, donde son los ciudadanos quienes juzgan y ejercen recompensas o castigos, la información disponible para ello solo es posible en un marco en el cual el *accountability* horizontal funciona correctamente (Peruzzotti, 2008). Lo mismo ocurre con la rendición de cuentas vertical social, pues si las instituciones estatales son incapaces de procesar las demandas sociales, sus efectos se ven limitados fuera de los períodos electorales, sin que haya consecuencias políticas o legales. Así, como advierte Peruzzotti (2008), este límite se explica porque el *accountability* social solo adquiere eficacia cuando logra activar los mecanismos horizontales de control.

Ahora bien, como sostiene Peruzzotti (2006), hay que señalar que la rendición de cuentas funciona como la capacidad de garantizar que los representantes que ostentan el poder no actúen de forma discrecional durante sus mandatos, ya que exige que sus actuaciones sean responsables y considerando los intereses de los representados. El proceso de *accountability* está orientado al control político y al cumplimiento de exigencias legales, en donde se pueden cuestionar las decisiones o la aplicación de políticas públicas, así como denunciar y exponer la violación de la ley o situaciones de corrupción por parte de las autoridades (O'Donnell, 2007; Peruzzotti, 2006). De este modo, la rendición de cuentas opera como una práctica que adquiere mayor sentido a la luz de contextos específicos, que como sostiene Schedler (1999), por sus implicaciones de seguimiento y supervisión, requiere encontrar hechos y generar pruebas para ser efectiva.

En este marco, y dado el interés del presente artículo, resulta pertinente enfocarse en la corrupción por parte de las autoridades políticas, dado que es el escenario donde con mayor claridad se ponen a prueba las capacidades reales de la rendición de cuentas. Siguiendo la revisión de Arjona Trujillo (2002), entenderemos la corrupción política como el uso indebido del poder, recursos o funciones públicas por parte de funcionarios o actores políticos, con el fin de obtener beneficios privados en detrimento del interés público y de la legitimidad institucional. De este modo, la corrupción se constituye como un terreno en el que convergen tanto exigencias de control político como legal, lo que permite, además, revelar la fortaleza o fragilidad del entramado institucional.

Sin embargo, como sostiene Arjona Trujillo (2002), la corrupción es también un concepto ambiguo, cuya definición depende de marcos normativos, percepciones sociales y contextos culturales específicos. Esto hace que la corrupción, aunque sea un escenario idóneo para probar las capacidades de rendición de cuentas, se vuelva también un campo proclive a ser instrumentalizado por actores políticos que buscan legitimar su posición o deslegitimar a sus adversarios. En este sentido, la corrupción debe comprenderse como una dinámica relacional que pone en tensión las normas legales, las prácticas institucionales y las percepciones ciudadanas sobre lo público.

Este carácter ambiguo y proclive a la instrumentalización política ha llevado, en contextos recientes, a que la lucha contra la corrupción se convierta en un terreno de disputa, en el que no

sólo se busca sancionar conductas indebidas, sino también deslegitimar adversarios (Vollenweider & Romano, 2017). De hecho, la narrativa anticorrupción, como sostiene Smulovitz (2022), ha funcionado en muchos casos no como un instrumento de rendición de cuentas y control político, sino como una estrategia orientada a la neutralización de rivales políticos. Es precisamente en esta línea en donde cobra relevancia el debate en torno al *lawfare*, entendido como "el uso indebido de instrumentos jurídicos para fines de persecución política, destrucción de imagen pública e inhabilitación de un adversario político" (Vollenweider & Romano, 2017, p. 1).

Cabe señalar que la lucha contra la corrupción es una causa legítima bajo la cual opera el *accountability*; sin embargo, la instrumentalización de la corrupción a través del *lawfare* genera consecuencias (in)deseadas al desvirtuar los fines reales de la rendición de cuentas, lo que a su vez erosiona las bases mismas de la democracia. Para dar cuenta de ello, hay que considerar que en el *lawfare* convergen tres dinámicas y un actor clave:

> *Timing* político: implica que el caso judicial (utilizado como un arma) se haga público en momentos de alto costo político para la persona o grupos que son desprestigiados.
> Reorganización del aparato judicial: las élites con el control del aparato del Estado colocan en espacios clave a 'técnicos' (abogados, jueces, fiscales) vinculados al poder de turno, para atacar al adversario político y/o prevenir situaciones hostiles que puedan provenir de éste.
> El doble rasero de la ley: si bien pueden salir a la luz varios casos de corrupción, se 'elige' seguir de cerca a unos, invisibilizando o desestimando otros.
> Medios de comunicación masivos y concentrados: operan como 'periodismo de guerra' de modo transversal a estas dinámicas, manipulando la opinión pública al magnificar algunos casos e invisibilizar otros, a la vez que 'manufacturan consentimiento' sobre la corrupción como 'enfermedad' del Estado y de lo público, a diferencia de las buenas prácticas de lo privado. (Vollenweider & Romano, 2017, pp. 2-3).

Tanto las dinámicas como el actor clave tienen efectos profundos en la rendición de cuentas. Por un lado, la utilización de instituciones judiciales con fines de persecución política produce que el principio de igualdad ante la ley e imparcialidad de la justicia, que forman parte del Estado de derecho, se rompan. La reorganización del aparato judicial mediante la colocación de técnicos vinculados al poder de turno quiebra además la condición estructural de separación e independencia de poderes, lo que en última instancia afecta al accountability horizontal y provoca que los casos de corrupción operen bajo un doble rasero.

Esto limita la capacidad real de las agencias estatales para fiscalizar y sancionar de manera imparcial, lo que erosiona la confianza ciudadana en la institucionalidad política. Desde esta perspectiva, la percepción social es que las instituciones funcionan más como instrumentos facciosos que como garantes del interés público. A ello se suma el rol de los medios de comunicación en el desarrollo del *lawfare*, pues al magnificar ciertos casos e invisibilizar otros, se distorsiona la vigilancia ciudadana y se debilita el *accountability* vertical social, que pierde capacidad de presión y control continuo sobre los gobernantes.

Finalmente, cuando estas dinámicas se activan en momentos de alto costo político, la rendición de cuentas vertical electoral también se ve afectada. La destrucción mediática de la imagen pública de un adversario altera la información disponible para que los ciudadanos ejerzan sanciones o recompensas en el sistema electoral, lo que distorsiona el mecanismo mismo de control político. En consecuencia, el entramado institucional que debería sostener la rendición de cuentas —tanto horizontal como vertical— se ve fragilizado, lo que abre paso a mayores niveles de discrecionalidad en el ejercicio del poder y, paradójicamente, a nuevas formas de corrupción política.

3. Metodología

Para analizar cómo la articulación del *lawfare* en el *Caso Sobornos 2012-2016* es empleada como una estrategia (in)deseada de la política anticorrupción que debilita la rendición de cuentas del sistema democrático ecuatoriano, este artículo adopta una posición epistemológica crítica. Esta elección se justifica en la medida en que, como sostiene Barragán (2008), dicho enfoque problematiza las relaciones de poder inherentes al objeto de estudio y orienta la investigación hacia una comprensión situada y transformadora. En consecuencia, se reconoce que las instituciones democráticas pueden

ser instrumentalizadas, lo que exige asumir un compromiso analítico que comprenda cómo las estructuras de poder distorsionan los mecanismos de rendición de cuentas, en perjuicio tanto de actores políticos específicos como de la ciudadanía en general.

Partiendo de la base epistemológica, el enfoque metodológico de este artículo es de tipo cualitativo, el cual resulta idóneo para comprender en profundidad las dinámicas relacionales y las cualidades específicas de un fenómeno sociopolítico complejo (Quecedo & Castaño, 2002). Este enfoque permite centrarnos en las características del fenómeno dado que permite desentrañar significados, estrategias y contextos, facilitando captar la complejidad de un fenómeno que involucra a actores judiciales, políticos, y mediáticos, que más allá de enumerar eventos, propicia adentrarse en la lógica de funcionamiento en su conjunto.

Al contar con un interés situado en un contexto específico, que requiere reconocer particularidades procesales e institucionales, se opta por un estudio de caso único. La selección del *Caso Sobornos 2012-2016* responde a un muestreo deliberado, en la medida en que reúne de manera paradigmática y nítida las características propias del fenómeno de *lawfare* que se pretende analizar (Mera, 2024). Los criterios de selección aplicados fueron: 1) que el caso involucrara una causa judicial por corrupción de alto perfil político; 2) que existieran denuncias fundadas de manipulación procesal con fines políticos; 3) que estuvieran documentadas reconfiguraciones institucionales previas que afectaran la independencia judicial; y 4) que se registrara una cobertura mediática masiva y alineada con la acusación. Por ello, el *Caso Sobornos 2012-2016* cumple integralmente con estos criterios, constituyéndose en un caso idóneo para observar la operatividad concreta de los mecanismos teóricamente descritos.

La estrategia de recolección de datos consistió en una revisión documental exhaustiva, apropiada para acceder a registros producidos en el momento de los hechos y garantizar la trazabilidad del análisis (Corbetta, 2010). Los documentos recolectados y analizados incluyen documentos oficiales de instituciones del Estado ecuatoriano (Fiscalía General del Estado, el Consejo de la Judicatura y el Consejo Nacional Electoral); informes de veeduría ciudadana sobre designación de autoridades de control (Fundación Ciudadanía y Desarrollo); normativa jurídica nacional e internacional relevante (Código Orgánico Integral Penal; Constitución; Estatuto Interpol, etc.); y artículos de prensa de *El Comercio* y *El Universo*, los cuales fueron seleccionados por su amplia circulación nacional y su histórica influencia en la formación de la opinión pública ecuatoriana (Romano et al., 2021).

El método de análisis utilizado es el análisis de contenido, el cual permite identificar ideas, patrones y temas relevantes en el corpus documental (Peña & Pirela, 2007). Este proceso se desarrolló en varias fases. Una primera fase de familiarización y catalogación implicó la lectura exhaustiva del corpus y su organización en una base de datos cronológica y temática. Una segunda fase de codificación abierta permitió identificar unidades de significado relevantes. En una tercera fase, mediante una codificación axial y selectiva, las unidades se agruparon en categorías analíticas centrales para estructurar los hallazgos. Se contrastaron sistemáticamente las categorías emergentes con el marco teórico previamente establecido para construir paulatinamente una narrativa analítica coherente y rigurosa que se desarrolla en la discusión. Para mitigar la subjetividad inherente en este proceso interpretativo, se recurrió a la triangulación de variedad de fuentes, lo que permitió contrastar la evidencia y construir una narrativa analítica sólidamente respaldada.

Cabe señalar que las categorías de análisis se operacionalizaron a partir del marco teórico, estableciendo indicadores documentales específicos para la identificación de *lawfare*. La categoría de *timing* político se analizó mediante el cruce de fechas de eventos judiciales clave con el calendario electoral o coyunturas políticas críticas. La reorganización del aparato judicial se examinó a través del análisis de informes de veeduría sobre designación de fiscales y jueces, junto con modificaciones normativas que afectaran la independencia judicial. El doble rasero de la ley se investigó comparando el tratamiento judicial del *Caso Sobornos* con otros casos de corrupción de similar envergadura que involucraran a figuras políticamente afines al gobierno. Posteriormente, el rol de los medios se analizó examinando titulares, frecuencia de cobertura, uso de calificativos, fuentes citadas y el espacio dedicado al caso en comparación con otros.

Finalmente, es importante destacar que el presente estudio no pretende proponer una intervención política concreta e inmediata. Su objetivo central es incidir en la comprensión pública y académica del problema. Para ello, aporta una base empírica rigurosa y sustancial que busca alimentar el debate democrático. Asimismo, se busca fortalecer la capacidad de la ciudadanía y de las instituciones para

identificar, cuestionar y resistir futuros intentos de vaciamiento estratégico de la rendición de cuentas. Así, el diseño metodológico minucioso descrito en esta sección fue concebido explícitamente para conducir a conclusiones sólidas, válidas y fundadas sobre un fenómeno complejo que afecta el núcleo de la estructura democrática en Ecuador, y cuyos lineamientos metodológicos pueden ser replicados en el análisis de casos análogos en la región.

4. Resultados

El análisis del *Caso Sobornos 2012-2016* revela un proceso complejo que se inició en un contexto de reconfiguración política. En 2017, Lenín Moreno ganó las elecciones presidenciales bajo la promesa de continuar con el proyecto de la Revolución Ciudadana, iniciativa impulsada por su predecesor, Rafael Correa, quien gobernó el país durante la década anterior. Si bien el triunfo de Moreno representó la cuarta victoria consecutiva del movimiento Alianza PAIS en comicios presidenciales, esta fue la primera vez desde 2009 que se requirió de una segunda vuelta, en la cual Moreno resultó electo por un margen estrecho de 2,32% respecto a su contendiente (Cilio, 2022). En este escenario de desgaste político de Alianza PAIS, y en un intento por ganar legitimidad, Moreno impulsó un Diálogo Nacional que, en la práctica, integró a sectores opositores en el gobierno, lo que generó fricciones internas dentro de su movimiento (Gutiérrez, 2018).

Uno de los ejes centrales que caracterizó esta nueva etapa fue la centralidad de la lucha contra la corrupción, un tema que afectaba particularmente a figuras del gobierno anterior, como el vicepresidente Jorge Glas, quien, además, había sido reelecto para el cargo como binomio de Moreno (Wray, 2018). Para enfrentar esta problemática, Moreno removió a Glas de sus funciones tras ser vinculado al *Caso Odebrecht*, lo que marcó un distanciamiento público con el correísmo, estrategia que más adelante se consolidó con el Referéndum y Consulta Popular de 2018 (Ramírez, 2018). Cabe señalar que este proceso se desarrolló sin el dictamen previo de la Corte Constitucional, lo que constituye un irrespeto al Estado de derecho[2].

Aunque el Referéndum y la Consulta Popular de 2018 estuvieron integrados por siete preguntas, para los fines de esta investigación se considera fundamental analizar dos de ellas: la primera y la tercera. La primera estableció la inhabilitación política de por vida para personas condenadas por actos de corrupción, mientras que la tercera permitió la reestructuración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), sustituyéndolo por un órgano transitorio (CPCCS-T), cuyos integrantes serían designados por la Asamblea Nacional a partir de ternas propuestas por el Presidente de la República (Consejo Nacional Electoral, 2018). Dada la amplia competencia del CPCCS para designar autoridades de órganos de control, como la Fiscalía General del Estado (FGE), la Contraloría, el Consejo Nacional Electoral y el Consejo de la Judicatura (Constitución de la República del Ecuador, 2008), esta medida alteró profundamente el equilibrio de poderes. El CPCCS-T ejerció sus facultades de manera extraordinaria, destituyendo incluso a los jueces constitucionales, lo que, según Hernández (2024), eliminó el principal contrapeso a sus decisiones y blindó políticamente su gestión. Además, como señala Vera (2024), las autoridades designadas bajo este régimen transitorio mostraron una clara afinidad con el Ejecutivo y su proyecto de descorretización del país, lo que puso en entredicho la independencia de los poderes.

Bajo esta nueva arquitectura institucional, el CPCCS-T condujo el concurso para designar al Fiscal General del Estado. El informe de veeduría emitido por la Fundación Ciudadanía y Desarrollo (2019) documentó inconsistencias en este proceso, incluyendo evaluaciones orales sin claridad, falta de justificación pública en la calificación de méritos y violaciones al principio de igualdad, ya que varios consejeros no evaluaron a todos los candidatos. Paralelamente, se reestructuró la Corte Nacional de Justicia (CNJ) a través de un Consejo de la Judicatura transitorio —designado previamente por el CPCCS-T— el cual destituyó a 26 jueces y conjueces (Porras, 2024). Esta medida, posteriormente, fue evaluada como inconstitucional por la Corte Constitucional (2021), al carecer de una base legal clara, lo que afectó gravemente la independencia judicial; sin embargo, no se revirtió la decisión.

Fue en este contexto institucional reorganizado en donde tomó forma el *Caso Sobornos 2012-2016*. El caso se originó a partir de una investigación periodística de Villavicencio y Zurita (2019) que

2. La Constitución de la República del Ecuador (2008) reconoce en su artículo 104 que, en todos los casos de Consulta popular se requiere de un dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.

revelaba un presunto esquema de financiamiento irregular de Alianza PAIS con fondos de empresas multinacionales. Esta publicación sirvió como *notitia criminis* para que la Fiscalía iniciara la causa penal. El proceso judicial se caracterizó por una celeridad inusual: desde la investigación previa en marzo de 2019 hasta la sentencia en casación en septiembre de 2020 transcurrieron apenas dieciocho meses (Fiscalía General del Estado, 2020). Este plazo contrasta marcadamente con la duración habitual de procesos penales complejos en Ecuador, que suele extenderse entre cuatro y seis años (Mera, 2024). Dicha rapidez fue aún más notable considerando que el juicio se desarrolló entre febrero y septiembre de 2020, periodo que incluyó la suspensión de actividades judiciales durante la emergencia sanitaria por COVID-19 entre marzo y mayo de ese año (CNJ, 2020a, 2020b).

La secuencia temporal de los eventos sugiere un *timing* político. Si bien la reelección indefinida había sido eliminada[3], lo que imposibilitaba a Correa presentarse como candidato presidencial, el expresidente anunció su intención de postularse como vicepresidente en las elecciones de 2021 junto a Andrés Arauz (Primicias, 2020). La sentencia definitiva que lo inhabilitó políticamente se ratificó el 7 de septiembre de 2020, apenas once días antes del inicio del periodo de inscripciones de candidaturas, impidiendo así su participación electoral. Este hecho evidencia que la resolución del caso coincidió con un momento de alto costo político para el principal adversario del gobierno, quien además terminaría derrotado en la segunda vuelta de las elecciones generales de 2021.

Otra irregularidad sustancial fue la aplicación de un doble rasero en la aplicación de la ley. Aunque la investigación periodística original señalaba que el mismo esquema de financiamiento irregular también habría beneficiado la campaña de Moreno y Glas en 2017 (Villavicencio et al., 2019), la Fiscalía delimitó el caso exclusivamente al periodo 2012-2016, excluyendo a Moreno de la investigación. Esta selectividad se hace más evidente al comparar la celeridad del *Caso Sobornos* con la dilatación de otros procesos, como el *Caso Sinohydro*, también conocido como *INA Papers*, el cual implica un presunto esquema de cohecho, en el cual figuran Moreno y varios de sus familiares. Si bien la investigación previa de este caso también comenzó en 2019, su audiencia preparatoria ha sido diferida en múltiples ocasiones sin fecha definitiva (GK, 2025). Esta situación evidencia un tratamiento diferenciado en la investigación de casos de corrupción.

En cuanto al fondo del *Caso Sobornos*, se identificaron varios vicios procesales graves. La sentencia se basó decisivamente en los testimonios de Pamela Martínez y Laura Terán, quienes se acogieron a la figura de cooperación eficaz. No obstante, dichos testimonios no fueron sometidos al principio de contradicción, lo que impidió a la defensa interrogar a las testigos, violando el derecho al debido proceso (Código Orgánico Integral Penal, 2014, art. 5; Mera, 2024). Como prueba material se utilizaron los cuadernos de Martínez, los cuales carecían de código de barras, lo que imposibilitó verificar de forma independiente su año de fabricación (Zaffaroni, 2024). De hecho, en su testimonio anticipado, la propia Martínez declaró que las anotaciones fueron realizadas en 2018, basándose en su memoria; es decir, con posterioridad a los hechos investigados del periodo 2012-2016 (El Comercio, 2019c). Esta prueba, del mismo modo que los testimonios de Martínez y Terán, tampoco fue sometida al principio de contradicción, a ello se sumó la negativa de defensa de uno de los acusados para realizar una pericia grafoquímica que determinara la antigüedad de la tinta en los cuadernos (Plan V, 2020).

La fundamentación jurídica de la sentencia también presenta serias irregularidades. Para imputar al expresidente Correa, la Corte aplicó la figura de autoría mediata por dominio de organización a través de influjo psíquico, una construcción doctrinal que, como posteriormente reconoció la exfiscal Diana Salazar, no se encuentra tipificada en el Código Orgánico Integral Penal (El Universo, 2024). Asimismo, para imponer la pena accesoria de inhabilitación política, se aplicó retroactivamente una reforma legal posterior a los hechos juzgados. Esto contraviene principios básicos del Estado de derecho (Morlino, 2015).

Estas irregularidades han sido observadas por instancias internacionales. García-Sayán (2021), Relator Especial de la ONU, expresó preocupación por la designación de jueces temporales, la injerencia del Ejecutivo, la falta de independencia de la Fiscalía, las violaciones al debido proceso, la aplicación retroactiva de la ley y la celeridad del juicio. Asimismo, la Interpol ha rechazado en dos ocasiones emitir una alerta roja contra Correa por este caso, basándose en su estatuto que le prohíbe intervenir en asuntos de carácter político (Interpol, 2023; Primicias, 2023).

3. La segunda pregunta del Referéndum de 2018 dejaba sin efecto la posibilidad de reelección indefinida.

El análisis de la cobertura mediática revela un patrón de alineamiento con las narrativas oficiales de la acusación. Si bien la investigación inicial, conocida como Arroz Verde, se centraba en las figuras de Pamela Martínez y Laura Terán, medios como El Comercio (2019a) y El Universo (2019a) establecieron desde sus primeras coberturas una vinculación directa con el expresidente Correa, destacando la cercanía de ambas exfuncionarias con él, incluso antes de que fuera formalmente vinculado al caso. Esta dinámica se profundizó con el reemplazo de la denominación *Arroz Verde* por *Caso Sobornos*, estableciendo un encuadre noticioso que asociaba los hechos directamente con el gobierno de Correa (El Comercio, 2019b; El Universo, 2019b).

Respecto al contenido de las noticias, el patrón fue similar, aunque con matices. El Comercio utilizó lenguaje penal condenatorio para referirse a los acusados, destacando sistemáticamente sus nombres en negritas y empleando términos de carga acusatoria. Incluso llegó a publicar un titular: *Rafael Correa, Jorge Glas y otros son sentenciados a 8 años de cárcel por cohecho en caso Sobornos 2012-2016* (El Comercio, 2020), cuando la sentencia aún no había sido ratificada. Por su parte, El Universo, aunque también empleó lenguaje penal, evitó las relaciones condenatorias explícitas, utilizando negritas principalmente para resaltar elementos informativos como cantidades o explicaciones jurídicas. En ambos medios, las notas solían abrir con las acciones emprendidas por el aparato judicial o mencionando resoluciones jurídicas, incluyendo ocasionalmente las voces de la defensa en los párrafos finales. Este enfoque priorizó y legitimó la versión fiscal y judicial, opacando el debate público sobre las irregularidades procesales descritas. Así, se construyó una narrativa pública que daba por sentada la culpabilidad de los acusados, actuando como caja de resonancia y legitimador social del proceso judicial, en lugar de ejercer un contrapeso crítico.

5. Discusión

Los hallazgos obtenidos a partir del *Caso Sobornos 2012-2016* permite contrastar empíricamente que el caso se trató efectivamente de un *lawfare* al estar presentes las tres dinámicas y un actor clave, descritas por Vollenweider y Romano (2017). A partir de esta constatación, la discusión se centra en cómo dicha articulación operativa generó un circuito de vaciamiento institucional, produciendo efectos que debilitaron los mecanismos de rendición de cuentas y, en última instancia, las capacidades del Estado ecuatoriano para combatir la corrupción real.

En primer lugar, los resultados demuestran un proceso deliberado de reorganización del aparato judicial que erosionó la rendición de cuentas horizontal. La designación, por parte de un CPCCS-T de origen ejecutivo, de las autoridades que componen los órganos de control, vulneró la condición estructural fundamental para este tipo de rendición de cuentas: la separación e independencia de poderes (Fox, 2006).

Como consecuencia directa de esta dependencia, al estar la FGE y la Corte Nacional de Justicia compuestas por autoridades con afinidad al Ejecutivo, su capacidad real para investigar, juzgar y sancionar de manera imparcial se vio distorsionada. Esta falta de independencia se reflejó en un trato diferenciado ante actos de corrupción: mientras que el caso contra el principal rival político del gobierno se procesó con celeridad inusual, el *accountability* horizontal fue notablemente ineficaz para investigar casos que implicaban a figuras del oficialismo, como se evidencia en la dilatación del *Caso Sinohydro*.

Esta subordinación del poder Judicial al Ejecutivo quebranta el principio de no transgresión entre agencias que sustenta el Estado de derecho (O'Donnell, 2007). Dicha vulneración tuvo un impacto tangible: las consecuencias se materializaron en las múltiples irregularidades procesales del Caso Sobornos, donde los marcos legales, lejos de ser estables y previsibles, operaron de forma selectiva. La aplicación de figuras jurídicas no tipificadas, la retroactividad de la ley y la vulneración del derecho a la contradicción de las pruebas, evidencian que el proceso no estuvo orientado a encontrar hechos y generar pruebas para ser efectivo (Schedler, 1999).

El riesgo de esta situación es profundo: más allá de impedir un control efectivo sobre la corrupción que involucra al Ejecutivo, se debilitan las reglas del juego democrático. Los opositores de quien concentra el poder quedan privados de las garantías mínimas, y quedan expuestos a que el sistema de justicia sea utilizado como un instrumento para su neutralización política en lugar de ser un garante de derechos que verifique el cumplimiento del debido proceso.

El quebrantamiento del *accountability* horizontal genera, a su vez, un efecto cascada sobre la rendición de cuentas vertical. Este fenómeno se explica porque, al ser sacrificada la independencia de las instituciones de control para eliminar adversarios políticos, la relación entre el Estado y la

ciudadanía se resiente profundamente. Dado que la estabilidad institucional se ancla en la confianza social (Ávila Santamaría, 2008; Rothstein, 2001), la percepción de que la justicia actúa por consigna, y no por imparcialidad, erosiona la credibilidad de la institucionalidad. Esto crea un círculo vicioso en el cual la ciudadanía, al desconfiar de que las instituciones estatales puedan procesar sus demandas de manera no politizada, se retrae. Como resultado, la rendición de cuentas vertical social se vuelve ineficaz, pues no logra activar los mecanismos horizontales de control (Peruzzotti, 2008). De hecho, según el Latinobarómetro (2024), menos de uno de cada cinco ecuatorianos confía en el poder Judicial, lo que evidencia esta dinámica.

La afectación de la rendición de cuentas horizontal también distorsiona el *accountability* vertical electoral. Dado que el *Caso Sobornos* coincidió con un timing político que culminó con una sentencia que inhabilitó al rival político cerca del periodo de inscripciones electorales, transformó un mecanismo de control en una herramienta de exclusión política. Esto altera gravemente el sistema de recompensas y castigos que los ciudadanos ejercen a través del voto, pues la información disponible se encuentra distorsionada (O'Donnell, 1999).

En el caso analizado, esto se manifestó de dos maneras. Primero, la construcción de una narrativa de culpabilidad a través de los medios de comunicación, antes de que se demostraran los hechos en un juicio, destruyó la imagen pública no solo de los imputados, sino de todo su movimiento político. Segundo, la inhabilitación misma privó a los electores de la posibilidad de sancionar o recompensar con su voto a esa opción política, generando un campo de competencia electoral desigual.

Paralelamente, la rendición de cuentas vertical social se ve comprometida por el rol de los medios de comunicación en el caso de *lawfare*. Al operar de manera masiva y concentrada, legitimando la narrativa oficial y omitiendo los vicios procesales, los medios pierden credibilidad como agentes de vigilancia continua, lo que debilita el vínculo entre la ciudadanía y el Estado fuera de los períodos electorales.

Este deterioro tiene implicaciones profundas para la lucha contra la corrupción real. Por un lado, en un escenario futuro, una denuncia genuina de corrupción podría ser percibida por la ciudadanía como otro caso ficcioso. Por otro lado, la falta de cobertura en un caso real proporcionaría una información distorsionada. En ambas situaciones, el *accountability* vertical electoral se vería afectado, ya que el sistema de recompensas y castigos no operaría sobre una base real. Esto podría traducirse tanto en la reelección de un mandatario corrupto como en el castigo injusto de uno honesto. A saber, que solo uno de cada tres ecuatorianos confíe en los medios de comunicación (Latinobarómetro, 2024), refleja la profundidad de esta crisis de credibilidad y su consiguiente efecto paralizante sobre las capacidades reales del control ciudadano.

La articulación de estos elementos configura una paradoja fundamental para la democracia ecuatoriana: en nombre del fortalecimiento de la lucha contra la corrupción, se implementaron prácticas que terminaron debilitando estructuralmente a los mecanismos de rendición de cuentas. El efecto final no es un Estado con menos corrupción, sino uno con menores capacidades para hacer una rendición de cuentas efectiva. Al instrumentalizar la justicia, se socava su capacidad para sancionar la corrupción real de manera creíble y efectiva, creando un ambiente de desconfianza generalizada, en donde cualquier proceso es susceptible de ser leído como una maniobra política. Así, en la práctica, el *lawfare* no solo genera efectos deliberados sobre actores políticos específicos, sino que distorsiona y debilita el propio sistema de rendición de cuentas, lo que, en última instancia afecta la calidad de la democracia.

6. Conclusiones

Este artículo se propuso analizar cómo la articulación del *lawfare* en el *Caso Sobornos 2012-2016* distorsionó los mecanismos de rendición de cuentas y las capacidades del Estado ecuatoriano en la lucha contra la corrupción. Los hallazgos principales demuestran que el caso, disfrazado de lucha anticorrupción, operacionalizó un circuito de vaciamiento institucional dirigido a la destrucción de imagen pública y la inhabilitación del adversario político. Dicho circuito alteró los mecanismos de *accountability* y terminó por erosionar no solo la rendición de cuentas, sino también la capacidad estatal para sancionar la corrupción de manera real y creíble.

El punto de partida de este circuito fue la reorganización del aparato judicial tras el Referéndum y la Consulta Popular de 2018. El CPCCS-T, dotado de facultades extraordinarias para remover y designar autoridades de control afines al Ejecutivo, desmanteló la institucionalidad que sustenta la

rendición de cuentas horizontal. Así, este mecanismo de control se convirtió en un instrumento de persecución selectiva contra el principal opositor del gobierno de Moreno. En la práctica, los órganos de control perdieron su condición estructural para un ejercicio eficaz: la separación e independencia de poderes. Esta pérdida se tradujo en un manejo diferenciado de los casos de corrupción y, al quebrarse los frenos y contrapesos intraestatales, se quebrantó el Estado de derecho, lo cual quedó evidenciado en los múltiples vicios procesales del *Caso Sobornos*. El resultado final fue la erosión de la credibilidad del sistema judicial, lesionando gravemente las capacidades del Estado para enfrentar la corrupción real.

Este vaciamiento institucional del *accountability* horizontal generó, a su vez, un efecto cascada sobre la rendición de cuentas vertical. Al estar el proceso judicial orientado a la persecución política y la destrucción de imagen —y no a encontrar hechos y generar pruebas— la información sobre la cual opera el *accountability* vertical electoral se vio distorsionada. En consecuencia, el mecanismo de recompensas y castigos mediante el cual opera el voto no opera sobre una base real que lo hiciera efectivo. Paralelamente, al encontrarse erosionada la institucionalidad que activa el *accountability* horizontal, la ciudadanía perdió los canales eficaces para procesar sus demandas en periodos no electorales. El resultado fue una rendición de cuentas vertical social ineficaz en su labor de controlar al poder.

Esta dinámica se vio agravada por el rol de los medios de comunicación masivos y concentrados. Al operar como caja de resonancia de las voces oficialistas —y no como contrapeso crítico ideal para el *accountability* vertical social—, terminaron por erosionar la confianza ciudadana. El resultado es una crisis de credibilidad en los mecanismos de control social, que desgasta las capacidades reales de la ciudadanía para fiscalizar la corrupción, al imposibilitar la distinción entre un caso genuino y uno instrumentalizado por intereses políticos.

En definitiva, el caso revela que las dinámicas de *lawfare*, emprendidas en nombre de la lucha anticorrupción, generan efectos (in)deseados que trascienden a los actores políticos específicos. Estas prácticas deslegitiman los procesos de rendición de cuentas y generan contextos de alta polarización. Si bien este estudio ofrece evidencia empírica robusta, al tratarse de un caso único, se requieren investigaciones futuras que comparen esta dinámica con otras experiencias regionales de *lawfare*, lo cual permitiría dimensionar un riesgo común para las democracias en la región. La conclusión final es que cuando la lucha contra la corrupción se transforma en *lawfare*, la rendición de cuentas deja de ser eficaz. Esto deja a la democracia indefensa ante la corrupción real y, dada la erosión de los controles efectivos, aumenta la posibilidad de que el poder político derive en autoritarismo.

Referencias

Arjona Trujillo, A. M. (2002). La corrupción política: Una revisión de la literatura. *Documento de Trabajo*, 4, 1-49. Recuperado de: https://hdl.handle.net/10016/38

Ávila Santamaría, R. (2008). Retos de una nueva institucionalidad estatal para la protección de los derechos humanos. *Aportes Andinos*, 23, 1-19. Recuperado de: http://bit.ly/46IGC3j

Barragán, R. (2008). *Guía para la formulación y ejecución de proyectos de investigación* (4.a ed.). Programa de investigación estratégica en Bolivia. Recuperado de: http://bit.ly/3VVv7iO

Corbetta, P. (2010). El uso de los documentos. *En Metodología y técnicas de investigación social* (pp. 375-404). McGraw-Gill.

Corte Constitucional de Ecuador. (2021). Caso No. 37-19-IN, *Sentencia* No. 37-19-IN/21. Recuperado de: https://bit.ly/48gdUYE

Cilio, J. (2022). *Análisis comparado de la calidad de la democracia en Ecuador durante los periodos de gobierno entre 2007 y 2021* (Trabajo de Investigación previo a la obtención del Título de Sociólogo). Universidad Central del Ecuador. Recuperado de: http://bit.ly/3EFOSTq

Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial No 180 (2014). Recuperado de: https://bit.ly/3Ot6dSO

Consejo Nacional Electoral. (2018). *Referéndum y Consulta Popular 2018*. Recuperado de: https://bit.ly/48kQiCg

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Recuperado de: https://bit.ly/3VhDL8P

Corte Nacional de Justicia. (2020a, 16 de marzo). *Resolución No. 04-2020*. Recuperado de: http://bit.ly/4q5gDe4

Corte Nacional de Justicia. (2020b, 8 de mayo). *Resolución No. 05-2020*. Recuperado de: http://bit.ly/4h4bIpx

El Comercio. (2019a, 4 de mayo). Fiscalía abre indagación por cuatro delitos contra exfuncionarios del correísmo en el caso 'Arroz verde'. Recuperado de: https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/fiscalia-investigacion-exfuncionarios-correismo-arroz/

El Comercio. (2019b, 9 de julio). El caso de corrupción Arroz Verde pasa a llamarse 'caso Sobornos'; Fiscalía tiene 200 evidencias. Recuperado de: https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/caso-arroz-verde-sobornos-evidencias/

El Comercio. (2019c, 4 de septiembre). Pamela Martínez dijo que su cuaderno sobre el caso Sobornos lo escribió en el 2018. Recuperado de: https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/pamela-martinez-cuaderno-sobornos-correa.html

El Comercio. (2020, 7 de abril). Rafael Correa, Jorge Glas y otros son sentenciados a 8 años de cárcel por cohecho en caso Sobornos 2012-2016. Recuperado de: https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/sobornos-sentencia-rafael-correa-cohecho.html

El Universo. (2019a, 6 de mayo). Caso 'Arroz Verde': Fiscalía de Ecuador tiene 18 indicios para acusar a exasesora de Rafael Correa. Recuperado de: https://www.eluniverso.com/noticias/2019/05/06/nota/7318646/fiscalia-ecuador-tiene-18-indicios-acusar-exasesora-rafael-correa/

El Universo. (2019b, 8 de julio). Caso 'Arroz Verde' pasará a llamarse «Sobornos 2012-2016». Recuperado de: www.eluniverso.com/noticias/2019/07/08/nota/7416201/caso-arroz-verde-pasara-llamarse-sobornos-2012-2016/

Fiscalía General del Estado. (2020). *Caso Sobornos* 2012-2016. Recuperado de: https://bit.ly/3IOvU20

Fox, J. (2006). Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas. *Perfiles Latinoamericanos*, 13(27), 33-68. Recuperado de: http://bit.ly/48lpvWn

Fundación Ciudadanía y Desarrollo. (2019). *Informe de Veeduría al Concurso Público de Méritos y Oposición para la Designación de Fiscal General del Estado*. Recuperado de: http://bit.ly/3KFQwdg

García-Sayán, D. (2021). *Mandato el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados* (Carta de Alegación No. AL ECU 2/21). Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de: http://bit.ly/4mPJoIF

GK. (2025, 24 de abril). Una cronología del caso Sinohydro (antes llamado Ina Papers). GK. Recuperado de: https://gk.city/2022/02/13/cronologia-caso-ina-papers/

Gutiérrez, P. (2018). *Parecer emitido sobre la ocurrencia del lawfare en Ecuador*. Lawfare Institute. Recuperado de: http://bit.ly/3WqfHmH

Hernández, V. (2024). Todos los caminos conducen al infierno… de la persecución y la antidemocracia. En V. Hernández, S. Romano y M. Maisonnave (Coords.), *Lawfare en Ecuador: Guerra contra la democracia y el derecho* (pp. 33-54). CLAJUD–Grupo de Puebla y Observatorio Lawfare. Recuperado de: http://bit.ly/3IZGD9S

Huntington, S. (1994). *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX* (J. Delgado, Trad.). Paidós Ibérica.

Interpol. (2023). *Estatuto de la OIPC-INTERPOL*. Recuperado de: https://www.interpol.int/es/content/download/590/file/01%20E%20Constitution_2024.pdf

Latinobarómetro. (2023). *Informe 2023*. Recuperado de: http://bit.ly/4o57qAn

Latinobarómetro. (2024). *Informe 2024*. Recuperado de: http://bit.ly/46HW67I

Mera, A. (2024). El lawfare contra Rafael Correa Delgado. En V. Hernández, S. Romano y M. Maisonnave (Coords.), *Lawfare en Ecuador: Guerra contra la democracia y el derecho* (pp. 93-106). Ruta Kritica. Recuperado de: http://bit.ly/3IZGD9S

Morlino, L. (2015). ¿Cómo analizar las calidades democráticas? *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 10, 13-36. Recuperado de: http://hdl.handle.net/10469/14247

North, D. (1990). An introduction to institutions and institutional change. En *Institutions, institutional change and economic performance* (pp. 3-11). Cambridge University Press. doi: https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678.003

O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal. *Ágora*, 8, 5-34. Recuperado de: http://bit.ly/4oe4YYB

O'Donnell, G. (1999). Horizontal accountability in new democracies. En A. Schedler, L. Diamond & M. Plattner (Eds.), *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies* (pp. 29-51). Lynne Rienner Publishers. doi: https://doi.org/10.1515/9781685854133-004

O'Donnell, G. (2007). Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones. En *Disonancias: Críticas democráticas a la democracia* (pp. 135-149). Prometeo Libros. doi: https://doi.org/10.2307/jj.21995697

Peña, T. & Pirela, J. (2007). La complejidad del análisis documental. *Información, cultura y sociedad: revista del Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas*, 16, 55-81. Recuperado de: http://bit.ly/4nDVgyy

Peruzzotti, E. (2006). La política de accountability social en América Latina. En E. Isunza & A. Olvera (Eds.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social* (pp. 245-264). Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de: http://bit.ly/48eusjM

Peruzzotti, E. (2008). Marco conceptual de la rendición de cuentas. *Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales*, 1-36. Recuperado de: http://bit.ly/48kKtoh

Peruzzotti, E. & Smulovitz, C. (2002). Accountability social: La otra cara del control. En *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 23-52). Editorial Temas. Recuperado de: http://bit.ly/4mUbt1G

Plan V. (2020, 3 de febrero). Un nuevo detalle en la extraña historia del cuaderno de Pamela. *Plan V*. Recuperado de: https://planv.com.ec/losconfidenciales/un-nuevo-detalle-la-extrana-historia-del-cuaderno-pamela

Porras, A. (2024). El papel de la Fiscal General del Estado del Ecuador en las causas de lawfare. Delación premiada y apoyo de los medios de comunicación. En V. Hernández, S. Romano y M. Maisonnave (Coords.), *Lawfare en Ecuador: Guerra contra la democracia y el derecho* (pp. 201-214). Ruta Kritica. Recuperado de: http://bit.ly/3IZGD9S

Primicias. (2020, 26 de agosto). Correa: Sentencia definitiva llegará antes de que inscriba su candidatura. Recuperado de: https://www.primicias.ec/noticias/politica/sentencia-definitiva-correa-inscriba-candidatura/

Primicias. (2023, 5 de septiembre). Interpol explica cómo funciona la Alerta Roja y por qué se desechan pedidos. Recuperado de: https://www.primicias.ec/noticias/politica/interpol-alerta-roja-desechan-pedidos-ecuador/

Quecedo, M. & Castaño, C. (2002). Introducción a la metodología de investigación cualitativa. *Revista de Psicodidáctica*, 14, 5-40. Recuperado de: https://www.redalyc.org/pdf/175/17501402.pdf

Romano, S., García, A. & Lajtman, T. (2021). Manufacturing consent? U.S. influence in Latin America's media: Beyond straightforward funding flows or direct intervention, networks of U.S. political and media power contribute to shaping consensus narratives that reinforce the status quo. *NACLA Report on the Americas, 53*(4), 414-420. doi: https://doi.org/10.1080/10714839.2021.2000771

Rothstein, B. (2001). Las instituciones políticas: Una visión general (N. Lagares, F. Jiménez, A. Losada & P. González, Trads.). En R. Goodin & H.-D. Klingemann (Eds.), *Nuevo manual de ciencia política* (Vol. 1, pp. 199-246). Istmo. Recuperado de: http://bit.ly/4nCIpN9

Sartori, G. (1993). *¿Qué es la democracia?* (M. González Rodríguez, Trad.). Editorial Patria. Recuperado de: http://bit.ly/48k1vD9

Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. En A. Schedler, L. Diamond & M. Plattner (Eds.), *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies* (pp. 13-28). Lynne Rienner Publishers. doi: https://doi.org/10.1515/9781685854133

Smulovitz, C. (2022). Del 'descubrimiento de la ley' al 'lawfare' o cómo las uvas se volvieron amargas. *Revista SAAP*, 16(2), 231-259. doi: https://doi.org/10.46468/rsaap.16.2.A1

Tirado, A. (2021). *El lawfare: Golpes de Estado en nombre de la ley*. Ediciones AKAL.

Vera, S. (2024). Persecución, secuestro y tortura del ex Vicepresidente del Ecuador: El caso de Jorge David Glas Espinel. En V. Hernández, S. Romano y M. Maisonnave (Coords.), *Lawfare en Ecuador: Guerra contra la democracia y el derecho* (pp. 129-144). Ruta Kritica. Recuperado de: http://bit.ly/3IZGD9S

Villavicencio, F. & Zurita, C. (2019, 3 de mayo). Odebrecht y otras multinacionales pusieron presidente en Ecuador. *La Fuente*. Recuperado de: http://bit.ly/46RV9sc

Villavicencio, F., Zurita, C. & Solórzano, C. (2019, 4 de junio). ¿Cómo se financió la campaña de Lenín y Glas? *La Fuente*. Recuperado de: http://bit.ly/4mXtko9

Vollenweider, C. & Romano, S. (2017). Lawfare. La judicialización de la política en América Latina. *Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica*, 1-12. Recuperado de: http://bit.ly/3VXVkNA

Zaffaroni, R. (2024). El caso sobornos: Un ejemplo ecuatoriano de lawfare. En V. Hernández, S. Romano y M. Maisonnave (Coords.), *Lawfare en Ecuador: Guerra contra la democracia y el derecho* (pp. 69-92). Ruta Kritica. Recuperado de: http://bit.ly/3IZGD9S

Analyzing corruption scandals investigated by parliamentary inquiries: A process-tracing approach

Análisis de los escándalos de corrupción investigados por comisiones parlamentarias: un enfoque basado en el seguimiento de procesos

Luiz Fernando Miranda
Universidad Federal del Pará, Brasil.
lfmiranda2005@gmail.com

Luiz Pedone
Universidad Federal Fluminense
lpedone@uol.com.br - luizpedone@id.uff.br

Duília Dalyana R. da Nóbrega
Universidad Federal de Pernambuco.
duilia.dalyana@ufpe.br

Article: *recibido 08/10/2025 y aceptado: 26/11/2025*

How to cite this article:

Miranda, L. F., Pedone, L., & Nóbrega, D. D. R. da. (2025). Analyzing corruption scandals investigated by parliamentary inquiries: A process-tracing approach. Reflexión Política, 27(56), 70-84, doi: https://doi.org/10.29375/01240781.5502

Abstract

This article examines the strategic behavior of government and opposition actors in relation to Parliamentary Committees of Inquiry (PCIs) in Brazil, which arise from corruption scandals that function as institutional "fire alarms". Using the process-tracing method, the study examines three emblematic cases: PC Farias (1992), Financial System (1999), and Votes-for-Cash (Mensalão, 2005). Based on a qualitative analysis of legislative documents and press sources, the article identifies political strategies used to obstruct, delay, or influence investigations. The findings suggest that the degree of political organization and cohesion on each side plays a crucial role in determining the outcome and impact of the inquiries.

Keywords: *Ecorruption, Brazil, Executive-Legislative relations, parliamentary committees of inquiry (PCI), process-tracing*

Resumen

Este artículo examina el comportamiento estratégico de los actores gubernamentales y de la oposición en relación con las Comisiones Parlamentarias de Investigación (CPI) en Brasil, las cuales surgen de escándalos de corrupción que funcionan como "alarmas de incendio" institucionales. Mediante el método de process tracing, el estudio analiza tres casos emblemáticos: PC Farias (1992), Sistema Financiero (1999) y Mensalão (2005). A partir de un análisis cualitativo de documentos legislativos y fuentes de prensa, se identifican estrategias políticas empleadas para obstruir, retrasar o influir en las investigaciones. Los resultados indican que el grado de organización política y cohesión de cada parte desempeña un papel clave en los resultados y el impacto de las investigaciones.

Palabras clave: *corrupción; Brasil; relaciones Ejecutivo–Legislativo; comisiones parlamentarias de investigación (CPI); process tracing.*

Resumo

Este artigo examina o comportamento estratégico de atores do governo e da oposição em relação às Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) no Brasil, que emergem de escândalos de corrupção e funcionam como "alarmes de incêndio" institucionais. Utilizando o método de process tracing, o estudo analisa três casos emblemáticos: PC Farias (1992), Bancos (1999) e Mensalão (2005). Com base em uma análise qualitativa de documentos legislativos e de fontes da imprensa, o artigo identifica estratégias políticas empregadas para obstruir, atrasar ou influenciar as investigações. Os resultados sugerem que o grau de organização e coesão política de cada lado desempenha papel crucial na determinação dos desfechos e dos impactos das comissões de inquérito.

Palabras clave: *corrupção; Brasil; relações Executivo–Legislativo; comissões parlamentares de inquérito (CPI); process tracing*

I. Introduction

The debate on coalitional presidentialism in Brazil began with Abranches (1988). He argued that Brazil's institutional fragility results from the unusual combination of presidentialism, a multiparty system, and open-list proportional representation. This structure, he claimed, creates difficulties in governance. This line of reasoning was further developed by Mainwaring (2001). Later, Ames (2003) deepened the discussion by linking the open-list system to weak party discipline. According to him, this system increases legislators' dependence on the executive, fostering clientelism and political bargaining.

A pivotal moment in this debate occurred with the publication of a influential study by Figueiredo and Limongi (1999). Their central argument challenges the notion that political party indiscipline in Brazilian politics is anomalous. Instead, they highlight constitutional prerogatives embedded in the new charter that empower the president, including: (i) exclusive legislative initiative, (ii) the authority to issue provisional measures and urgent requests, (iii) veto power, and (iv) the establishment of the *Caucus of Party Leaders*[1], which holds significant influence over nominations to standing committees.

The debate has advanced with the use of economic models, which have improved the quality of research. Amorim Neto (2006) identified two patterns in coalitional presidentialism. According to his findings, Brazilian presidents govern through either majority coalitions – formed by multiple parties – or minority governments without such support. These patterns show the flexibility and variation in Brazil's political system.

The debate surrounding the effectiveness of Brazilian political institutions continues, with many scholars aligning with Figueiredo and Limongi's (1999) thesis on coalition presidentialism. This discourse gained renewed urgency following the impeachment of President Dilma Rousseff and the election of Jair Bolsonaro, highlighting challenges in coalition management, growing opposition assertiveness, and political tensions between the Chamber of Deputies' President Eduardo Cunha (Brazilian Democratic Movement Party, henceforth PMDB) and the Workers' Party government (henceforth PT). Central questions include whether these institutions function effectively, if coalitional presidentialism maintains majorities primarily through side payments or corruption, and whether minority coalition governments face an inherent risk of impeachment.

This study contributes to this ongoing debate by analyzing executive-legislative relations through three case studies of Parliamentary Committees of Inquiry (henceforth PCIs[2]) established amid corruption scandals. It seeks to answer: How do government and opposition actors behave during PCIs, and what political strategies emerge in response to these high-profile investigations?

---

1. The Caucus of Party Leaders is a body composed of the leaders of political parties, tasked with organizing the legislative agenda for issues to be presented for voting during plenary sessions in the Chamber of Deputies.
2. "PCIs are temporary committees composed of individual members of Congress to investigate specific allegations of unethical or administrative misconduct, corruption, etc. The 1988 Constitution did not change the rules established in the 1946 Constitution, but it strengthened Congress's power to initiate investigations. It gave PCIs the power of investigation equivalent to that of the judiciary and determined that their reports may be sent to the Public Attorney's Office to advance civil or criminal proceedings and to hold offenders criminally responsible. (art. 58, § 3º). (…) Parliamentary Committees of Inquiry can be formed in any House, or by both Houses in conjunction (so-called mixed PCIs). For their creation, they require the support of one-third of the House in which it was initiated. The Chamber of Deputies imposes limits on the number of PCIs: only five can function simultaneously. For this reason, there is always a list of approved PCIs waiting to begin their investigations. It is possible to constitute a sixth PCI, but this requires a majority vote in both Houses." (…) The "composition" of a PCI should be proportional to the number of seats which each party has in the House and, by internal rules; the leaders of parties are responsible for the nomination of its members" (Figueiredo, 2001, pp. 695-696)".

The academic literature on corruption and scandals in Brazil is still emerging. Political science contributions to the topic remain limited, although some key studies stand out (Grün, 2011; Jucá et al, 2016). Much of the research continues to be rooted in economics, often relying on the Corruption Perceptions Index (Ades & Di Tella, 1999; Treisman, 2000). In the Brazilian context, political science interest in corruption has grown over time (Fleischer, 2002; Filgueiras, 2009), yet the theme has only recently gained stronger academic relevance. Recent contributions have adopted innovative methods and explored new dimensions of Brazilian politics (Bonifácio & Fucks, 2017; Filgueiras & Aranha, 2019).

We will address the question above using process-tracing, a method that facilitates inference when quantitative measurement is not feasible (Beach and Pedersen, 2013). Given the absence of reliable metrics for measuring corruption for this study (Geddes and Ribeiro Neto, 2000), this qualitative approach enables the identification of potential causal relationships within case studies (Gerring, 2007; Beach and Rholfin, 2015).

Initial debates in Brazil regarding process-tracing (Perissinotto and Nunes, 2023; Silva e Cunha, 2014) have primarily centered on a limited number of studies applying the method to specific cases, notably those by Amorim Neto and Rodriguez (2016) and Teixeira Junior and Lucena Silva (2017). Thus, our study demonstrates the usefulness of this relatively new yet still underused method.

The next section will examine various studies on PCIs in Brazil. Despite significant contributions to the field, the available information on these institutions remains limited. Subsequently, the dynamics of process-tracing and our analytical framework will be outlined. The following section will present the key facts (descriptive inferences) of the three PCIs, along with the causal inferences derived from these events. Finally, the systematized material will be analyzed, and our conclusions will be presented.

1 Parliamentary Committees of Inquiry (PCIs)

Although still relatively nascent, research on the Brazilian legislature has been expanding significantly. However, this growth has not been equally distributed to the study of PCIs, where academic production remains limited, fragmented across disciplines, and often lacks interdisciplinary dialogue. In the legal field, important contributions include studies focused on the institutional and procedural aspects of PCIs (Cerqueira, 1999; Bulos, 2000; Guanabara & Pexinho, 2001). In anthropology and sociology, some relevant studies have examined PCIs within the broader context of institutional performance and public accountability (Bezerra, 1995; Schilling, 1997). In political science, key studies have examined PCIs in relation to legislative behavior and political dynamics (Figueiredo, 2001; Pedone, 2002; Taylor & Buraneli, 2007). More recently, new studies present up-to-date analytical frameworks regarding parliamentary inquiry commissions (Centurione et al., 2011; Buna, 2018; Figueiredo & Melo, 2021).

Despite early paradigms suggesting the Executive's dominance over the Legislative, recent developments signal a significant shift that could redefine coalition presidentialism in Brazil. The impeachment of President Dilma Rousseff and the election of former President Jair Bolsonaro exemplify the Legislature's reconfigured role amid the rise of the far right. Current debates focus on budgetary control, particularly concerning Mandatory Individual Amendments and Reporter Amendments[3]. These emerging power struggles between the branches of government highlight the evolving dynamics of Brazilian politics. Although this discourse is still unfolding, recent studies, such as those by Bonfim et al. (2023) provide valuable insights into these issues.

It is important to highlight that the PCIs analyzed in this study took place prior to the current paradigm shift, reflecting a distinct Executive-Legislative relationship. As our focus is on PCIs arising from corruption scandals, which bypass the emerging legislative patterns, the findings contribute to understanding both historical and contemporary PCI dynamics. This analysis also informs theoretical interpretations of Executive-Legislative relations in Brazil.

Concluding this preliminary discussion on the studies of PCIs and the broader debate on executive–legislative relations in Brazil, we now turn to methodological and research questions.

3. Mandatory individual amendments refer to amendments to the Annual Budget Bill (PLOA) submitted individually by deputies and senators, whose budgetary and financial execution is constitutionally mandatory.
Rapporteur amendments are a type of budget amendment introduced in 2020 that allows the rapporteur of the Annual Budget Law (LOA) to include amendments that the Executive is expected to prioritize. The press labeled them the "secret budget" because they lack clear criteria for allocating or designating funds, which makes oversight of how the money is spent more difficult.

2 Methodology and Related Questions

Initially, the study seeks to answer descriptive questions, based on an examination of legislative documents and the newspapers analyzed. How do the government and the opposition actors behave during PCIs, and what political strategies emerge in response to these high-profile investigations? What actions are taken, and how do the government and the opposition behave in response to a PCI? More specifically, what behavioral patterns characterize government and opposition responses during PCI investigations into corruption scandals? Furthermore, how do veto players – those with institutional power to block or influence decision-making – manage to obstruct the development or outcome of such investigations?

Building on the descriptive inferences generated, causal questions were formulated to better understand the nature of the relationship between corruption scandals and the trajectory of the CPIs that emerge from them. Accordingly, the study also seeks to answer the following question: Under what conditions do developments in a scandal increase a CPI's ability to move forward? To what extent are the government's and the opposition's actions during a CPI shaped by corruption scandals?

From these central questions, additional inquiries emerge: Are PCIs typically initiated in response to "ringing fire alarms," as described by McCubbins and Schwartz (1984)? If so, what institutional or political factors contribute to their continuity, and under what circumstances are they weakened, interrupted, or prematurely terminated?

The core argument of this study is that any incumbent government, motivated by the pursuit of re-election and political survival, will actively seek to minimize the electoral damage caused by corruption scandals[4]. Accordingly, when a PCI poses a threat to the government's political image or legitimacy, strategies of obstruction, containment, or narrative control are likely to emerge. Conversely, if a PCI threatens the political interests of the opposition, it may also seek to hinder its progress, limit its scope, or delegitimize its findings.

2.1 Data Collection

To analyze the functioning of PCIs, this study employs a qualitative approach grounded in document and media analysis. Two primary sources of data were utilized: (1) official legislative documents and (2) press coverage.

For legislative data, we examined procedural records, including committee meeting transcripts, voting records, and both partial and final reports produced by the PCIs. These materials provide direct insight into the committees' institutional development and internal dynamics. For media sources, we relied on widely circulated national newspapers and weekly magazines. These press materials were essential for capturing real-time narratives, political reactions, and public framing of events throughout the investigation period.

To reduce potential bias arising from newspapers' editorial interests, the study initially examined a set of nationally circulating newspapers. As the research progressed, it became apparent that the news coverage largely overlapped across outlets. This allowed reducing the number of newspapers analyzed without risking undue emphasis on a story of exclusive interest to a single newspaper.

This methodological triangulation – cross-referencing legislative and media sources – allowed for a comprehensive, chronological reconstruction of each case, as well as an assessment of the political strategies employed by both government and opposition actors over time.

2.2 Case Selection

Three Parliamentary Committees of Inquiry (PCIs) were selected:

1. PC Farias (1992)
2. Financial System [The Banks] (1999)
3. Votes-for-Cash ['Mensalão'] (2005)

The selection was based on three criteria:
(i) each occurred under a different president (Collor, Cardoso, and Lula);
(ii) all were responses to major corruption scandals; and

4. We treat this as a theoretical assumption under a rational-politician framework.

(iii) all completed the full investigative process with final reports. These cases allow for cross-government comparison while ensuring analytical consistency.

Regarding case exclusion, the case-selection criteria allowed for only one case per administration, and all cases had to be PCIs from the post-authoritarian democratic period. More specifically, each selected case had to fit one of the following profiles: (i) a case illustrating opposition control over the PCI (illustrated by the PC Farias PCI); (ii) a case illustrating government control over the PCI (illustrated by the Banks PCI); and (iii) a case illustrating mutual lack of interest by both government and opposition in advancing the investigation (illustrated by the Votes-for-Cash PCI). Once these criteria were met, additional cases were excluded to avoid redundancy.

Accordingly, the Budget PCI (1993) was excluded because it occurred under a transitional government (Itamar Franco) and, substantively, it overlaps with the dynamics captured by the PC Farias case. As another example, the Bingos CPI (2005) was excluded: although it was an important PCI, it was comparatively less central (politically and analytically) than the Postal Service and Votes-for-Cash PCIs (both in 2005), which better fit the selection logic and offered greater leverage for within-period comparison.

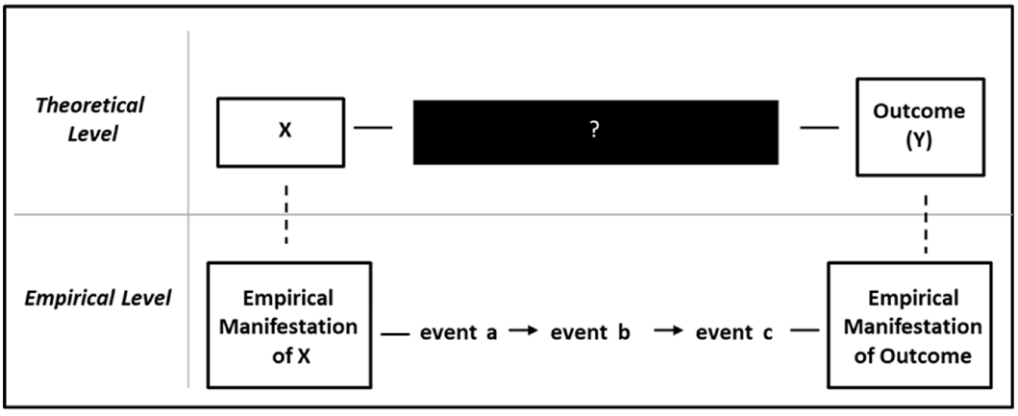
The decision to examine three PCIs in comparative perspective, rather than focusing on a single case, is based on the methodological possibility of such an approach (Beach and Rholfin, 2015) and on the premise that the analysis gains depth when comparing three similar commissions that yielded distinct results, prompting us to inquire into the reasons for this variation.

2.3 The Choice of Case Study Method: process-tracing

The primary rationale for selecting the process-tracing method lies in its ability to meet the methodological criterion of internal validity (Gerring, 2007; Bennett and Checkel, 2015). Process-tracing enables the identification and examination of detailed causal mechanisms through a sequential chain of events, represented as $X_1 \rightarrow X_2 \rightarrow X_3 \rightarrow X_4 \rightarrow Y$. This structured approach allows for a rigorous analysis of how initial conditions and intermediate steps contribute to specific outcomes, ensuring a robust understanding of the causal dynamics within the cases studied.

A more detailed and schematic explanation of this causal chain can be found in Beach and Pedersen (2013, p. 34). They illustrate how process-tracing operates through a step-by-step analysis of causal mechanisms, linking initial conditions (X_1) to intermediate processes (X_2, X_3, X_4) and ultimately to the observed outcome (Y). This framework emphasizes the importance of systematically tracing each link in the chain to ensure the validity and reliability of causal inferences.

Figure 1. *Empirical narratives are the Black Box of the mechanism*



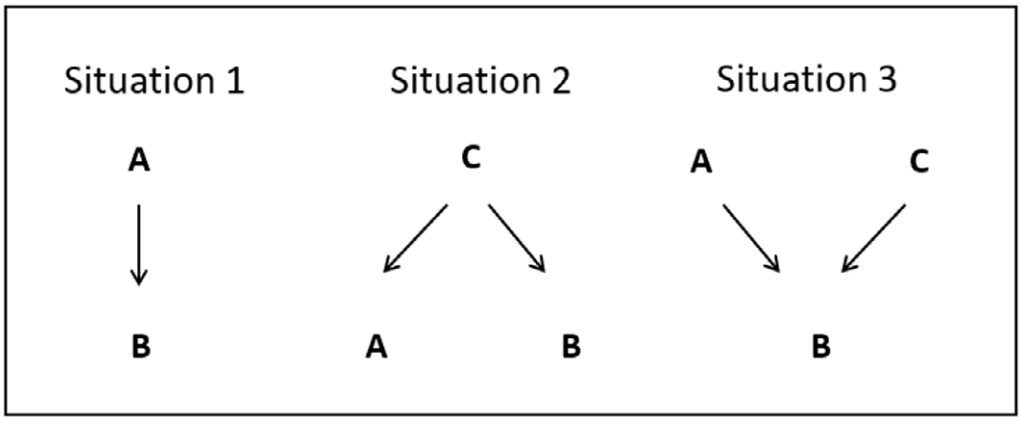
Reproduced from Beach and Pedersen 2013, p. 34

In other words, event X is presumed to generate event Y through a series of unknown intermediate events (the so-called 'Black Box'). By employing empirical descriptions, this process is unpacked, revealing a chain of events: X → event a → event b → event c → Y.

It is important to note that there is no assumption of unidirectionality among events. An event may lead to a single subsequent event or multiple events, while two or more events may converge to cause

a single event, among other possible causal relationships, as illustrated in the following table. Thus, one objective of this study is to explain how corruption scandals (X) trigger a process culminating in the vote (or consideration) of a PCI's final report (Y).

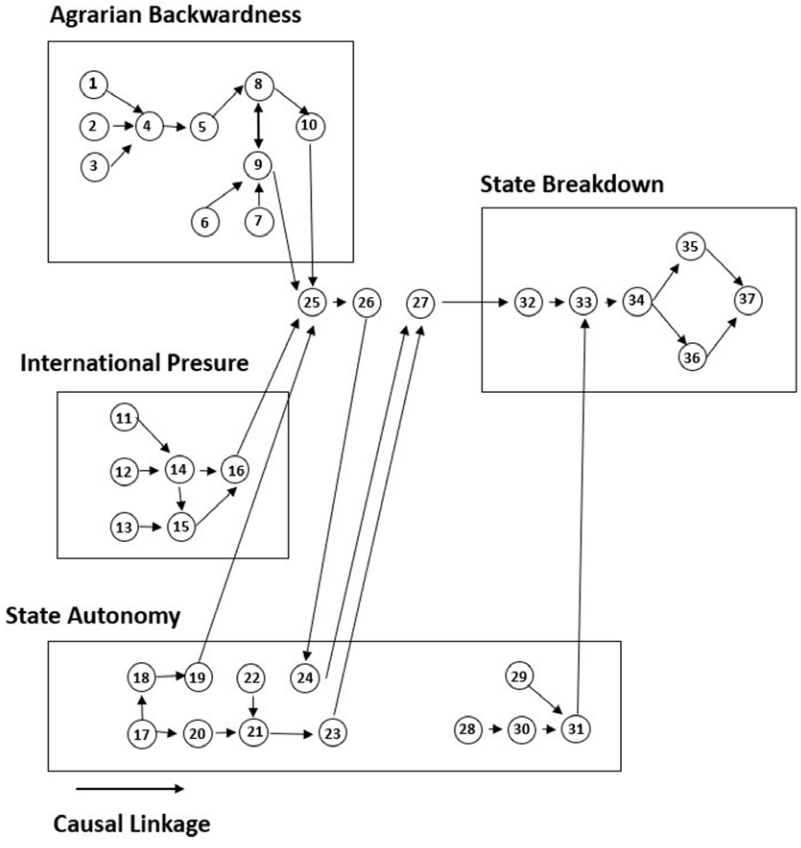
Figure 2. *Directions of Causality (Dependency between Events)*



Reproduced from Beach and Pedersen 2013, p. 133

A clear and concise definition of process-tracing is provided by Collier: "Process-tracing (...) is an analytical tool for drawing descriptive and causal inferences from pieces of evidence. These pieces are understood as part of a temporal sequence of events or phenomena" (Collier, 2011, p. 824). The process-tracing analyses will follow the model proposed by Mahoney (1999, p. 1166).

Figure 3. *Visualization of the Breakdown of the French State Using the Process-Tracing Method*



Reproduced from Mahoney 1999, p.1166

After outlining the article's methodological framework, the next section summarizes the events surrounding the PCIs, including the government's and the opposition's behavior. Following this, the analysis will determine whether, and how, potential causes influenced specific changes, assessing the strength of evidence for cause-and-effect linkages in the process-tracing of events for each PCI.

3 The Main Events of the PC Farias, Banks and Votes-for-Cash PCIs

3.1 The PC Farias PCI: key events

The PC Farias PCI was established on June 1, 1992, during the presidency of Fernando Collor. (National Renovation Party, henceforth PRN[5]). Its creation was driven by serious accusations made by the president's brother, Pedro Collor de Mello, who alleged that both President Collor and his campaign treasurer, Paulo César Farias (henceforth PC Farias), had been involved in a wide-ranging scheme of extortion, corruption, and illicit campaign financing. These claims intensified political pressure and led to the formal initiation of the investigation by Congress.

The initial spark for the PCI came in October 1990, when Luís Octávio da Motta Veiga, former president of Petrobras, publicly claimed that he had been extorted. He accused PC Farias of using his close ties to President Collor to secure BRL 40 million in public financing for the airline Vasp. In May 1992, following the leak of PC Farias's tax returns, opposition parties in Congress succeeded in establishing the PCI. In the same month, Pedro Collor gave a widely publicized interview in Veja magazine, alleging that PC Farias had pressured business leaders to fund Collor's campaign under the guise of business expenses, raising an estimated BRL 100 million.

In June 1992, Pedro Collor testified before the committee, confirming that PC Farias had profited from insider information and engaged in blackmail since Collor's tenure as governor of Alagoas. Later that month, PC Farias also testified, admitting to falsifying campaign finance records submitted to the Superior Electoral Court (Tribunal Superior Eleitoral) and to acting as an intermediary between Petrobras and the state government. These confessions significantly escalated the political crisis and further eroded the legitimacy of the Collor administration.

Francisco Eriberto França, the personal driver of Ana Acioly, President Fernando Collor's personal secretary, revealed to the press that he had used funds from PC Farias's companies to cover the president's personal expenses. In light of these accusations, Francisco Eriberto was summoned to testify before the PCI. On July 1, 1992, he confirmed that he had been making such payments since the electoral campaign.

The Brazilian Bar Association formally expressed its support for impeachment on August 18, 1992, while awaiting the PCI to finalize its work. Before the impeachment request was forwarded to the Chamber of Deputies, Federal Deputy Benito Gama (Liberal Front Party, henceforth PFL) stated on August 20 that sufficient evidence existed to further investigate the criminal connections between President Collor and PC Farias. The Final Report of the PC Farias PCI was voted on August 26, confirming President Fernando Collor's criminal responsibility.

3.2 The Financial System [The Banks] PCI: key events

The PCI to investigate the Financial System was established in the Federal Senate at the beginning of President Cardoso's second term in 1999. Its primary focus was the financial bailout provided by the Brazilian Central Bank to Marka and FonteCindam banks. Central Bank directors were questioned about the necessity of this operation and the potential use of insider information by the banks' executives. The key events of the PCI and its surrounding context are outlined below.

On January 14, 1999, the Brazilian Stock Exchange (BM&F) established a maximum rate of BRL 1.25 for U.S. dollar contracts amid worsening market liquidity. While most banks in short positions fulfilled their obligations with BM&F, the situation for Marka and FonteCindam banks was different. Marka alone held 12,000 contracts under its name. In response, the Central Bank opted to inject liquidity into the market by selling U.S. dollars to these two financial institutions. The negotiations with the banks were led by Claudio Mauch, the Central Bank's Supervision Director, and his team.

On February 23, 1999, Federal Deputy Aloizio Mercadante (PT) submitted a grievance to the Chamber of Deputies, highlighting how some banks with short positions drastically altered their positions

5. The National Reconstruction Party (*Partido da Reconstrução Nacional, PRN*) was a small political organization in Brazil, founded in 1989 to support Fernando Collor de Mello's presidential bid. It lacked both an institutional structure and a stable social base, and it was officially dissolved in 2000.

just before the significant depreciation of the Brazilian currency on January 13, 1999. A request to open a PCI was subsequently submitted in February.

Disputes between PMDB and PFL, two of the government's major allied parties, along with PMDB's dissatisfaction over delays in the appointment of party members to government positions and budget cuts to the Ministry of Transport (controlled by PMDB), served as key motives for the government's coalition base to strongly support the creation of the Banks PCI.

In an interview on April 14, Francisco Lopes, former president of the Brazilian Central Bank, confirmed that the bank had covered Marka's positions in the futures market by selling dollars below the prevailing market exchange rate.

On April 15, Luiz Carlos Alvarez, former Supervision Director of the Brazilian Central Bank, and Armínio Fraga, former president of the Central Bank, testified before the PCI. Alvarez asserted that the Central Bank's actions were appropriate. Armínio Fraga highlighted the dilemma faced by the institution: either risk triggering a systemic economic crisis or sell dollars at a favorable rate to Marka and FonteCindam.

On the same day, during a joint operation conducted by the Federal Police and the Public Attorney's Office, a note addressed to Francisco Lopes was discovered at the residence of Marka's owner, Salvatore Cacciola. In the note, Cacciola requested that Lopes intervene with Cláudio Mauch to ensure the sale of dollars below the official exchange rate.

On April 19, during a private session, the Public Attorney's Office informed members of the Banks PCI that a letter from Sérgio Bragança, a former partner of Francisco Lopes at the Macrométrica consulting firm, had been found at Lopes's residence. The letter revealed that of the total funds deposited in foreign bank accounts under Bragança's name, USD 1.675 million belonged to the former president of the Central Bank. According to accusations reported by a weekly magazine, Bragança had allegedly sold confidential information obtained from Lopes to the financial market.

On May 7, President Cardoso held a breakfast meeting with the presidents of the Brazilian Social Democracy Party (henceforth PSDB), PFL, and PMDB (being the first the ruling party, and the other two, the supporting coalition parties) and announced an agreement to restructure the Central Bank's oversight operations in the financial market. In exchange, the agreement aimed to neutralize the Banks' PCI while allowing the investigations to continue, thereby preserving the senators' credibility. The primary concern was that the PCI might implicate Finance Minister Pedro Malan, potentially jeopardizing Brazil's economic management.

On September 21, the committee decided to extend its work until November 30. At the November 25, 1999, session, the final report of the Banks PCI was approved by ten senators. The report recommended both civil and criminal liability for all Brazilian Central Bank directors involved in the bailout of Marka and FonteCindam banks.

3.3 The Votes-for-cash PCI ['Mensalão']: key events

The Votes-for-Cash Parliamentary Committee of Inquiry (PCI), commonly known as the 'Mensalão' PCI, was established in July 2005 during President Luiz Inácio Lula da Silva's first term. Its creation resulted from a political compromise between the government and opposition: although the initiative came from the opposition, the Workers' Party (PT) agreed to support the inquiry only if it also investigated alleged vote-buying during President Fernando Henrique Cardoso's 1997 re-election. The PCI was triggered by the 'Postal Service scandal', which emerged in May 2005 when a postal service official was caught on video accepting a bribe and claiming to act on behalf of the Brazilian Labor Party (henceforth PTB), led by federal deputy Roberto Jefferson.

On June 6, 2005, Roberto Jefferson publicly revealed a second scandal: a monthly bribe scheme – BRL 30,000 per congressman – to secure legislative support for the government. He named PT treasurer Delúbio Soares as the key operator of the scheme and coined the term 'Mensalão', which soon became synonymous with the scandal. A few days later, Jefferson gave another interview providing additional details, including the origin of the funds – from both state-owned and private companies – and introduced Marcos Valério as a central intermediary in the operation.

Jefferson testified before the Congressional Ethics Council on June 14, confirming the accusations and admitting to receiving BRL4 million from the PT's slush fund. He accused José Dirceu, then Lula's Chief of Staff, of being the mastermind behind the operation and listed several congressmen who allegedly benefited from the scheme. Meanwhile, financial records confirmed large withdrawals from accounts belonging to Valério and his companies at Banco Rural, matching the timeline of Jefferson's allegations.

In early July, it was revealed that Valério, Soares, and José Genoíno (PT President at the time) had guaranteed a BRL 2.4 million loan from BMG Bank to the PT. Both Valério and Soares later admitted

the existence of these loans and their use for undisclosed party financing. The PCI was officially launched on July 20. During August, additional testimonies – particularly from Jefferson and Soares – further reinforced the corruption allegations, including the diversion of funds to finance election campaigns.

By September, the PCI had uncovered substantial evidence, including a list of 18 politicians involved and the confirmation that BRL 55 million had been funneled through bank loans and state-owned companies. On November 1, Valério provided further documents linking the Liberal Party (henceforth PL) to the bribery scheme. Despite these developments, political maneuvering intensified. The opposition sought to extend the PCI's deadline by 120 days, while the government pushed to conclude the inquiry, ultimately limiting the extension to 30 days.

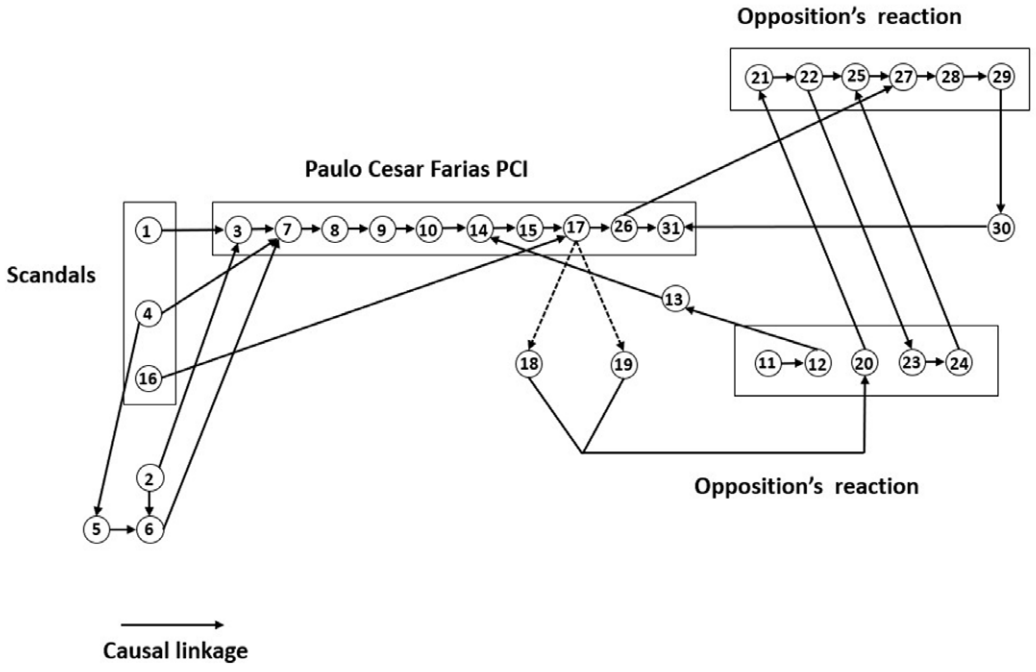
On November 17, the PCI presented its final report, authored by Ibrahim Abi-Ackel (Progressive Party, henceforth PP), in a largely symbolic session with minimal attendance. The report rejected the thesis of monthly bribes but acknowledged a slush fund used to finance electoral campaigns and secure congressional support. However, it failed to recommend any indictments. While the PCI's effectiveness was hindered by political interference, the Mensalão scandal later had significant legal consequences, with many of the implicated individuals tried and convicted by the Supreme Federal Court.

3.4 Process-Tracing: PC Farias, Banks and Mensalão PCIs

We have presented the central discussion on Brazil's coalitional presidentialism, the existing studies on PCIs, and the critical role these committees play in assessing the government's capacity to protect itself against corruption scandals. Subsequently, we argued that process-tracing is a suitable method for addressing problems that require explaining a chain of events. We then justified the selection of the three PCIs analyzed in this study. Finally, we outlined the descriptive inferences that will serve as the foundation for the next stage: the presentation of the process-tracings for the PC Farias, Banks, and Votes-for-cash PCIs.

Below, the table illustrates the causal mechanisms of the PCIs. The numbers correspond to lists of events used to trace the progression from event X (corruption scandals) to event Y (the PCI's closing session).

Figure 4. Process-Tracing 1 – The PC Farias PCI



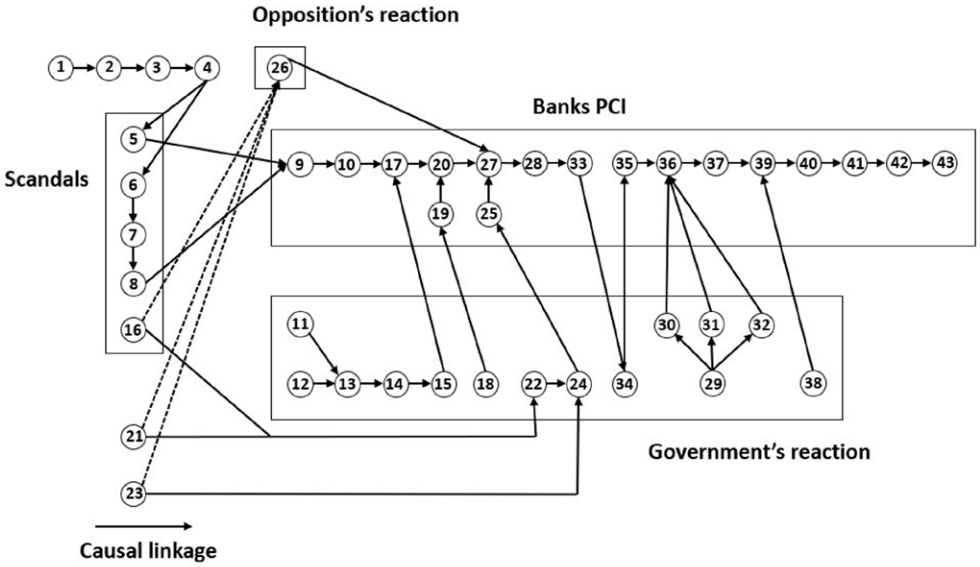
Created by the authors based on various Brazilian newspapers and magazines and Brazilian official documents.[6,7]

6. The Brazilian newspapers and magazines used, as well as the Brazilian official documents used to formulate the three process-tracings, are listed in the references section.
7. We define "government reaction" as the actions the government takes to obstruct corruption investigations within the CPI, and "opposition reaction" as the actions the opposition takes to advance those investigations.

List of events of the PC Farias PCI

1) October 19, 1990: The Petrobras scandal is first reported in the press. **2) March 1992:** Opinion polls reveal a negative public perception of the government's performance during its first two years. **3) March 27, 1992:** The request to establish the PCI is approved. **4) March 27, 1992:** Pedro Collor's accusations appear in the press. **5) March 1992:** A new opinion poll shows a significant decline in the president's popularity. **6) March 1992:** The opposition gains political momentum. **7) June 1, 1992:** The PCI is officially created. **8) June 4, 1992:** Pedro Collor testifies before the PCI. **9) June 1992:** The investigation gains traction. **10) June 9, 1992:** Paulo César Farias testifies before the PCI. **11) June 15, 1992:** Government leaders meet to evaluate the ongoing investigations. **12) Late June 1992:** Chief of Staff Jorge Bornhausen suggests suspending the PCI's investigation during the mid-year Congressional recess. **13) June 1992:** Bornhausen's proposal fails, and the PCI continues its work. **14) June 22, 1992:** Jorge Bandeira, Collor's campaign airplane pilot, testifies before the PCI. **15) June 1992:** Investigations continue to progress. **16) June 28, 1992:** Francisco Eriberto, the personal driver of Collor's secretary, makes accusations against the president. **17) July 1, 1992:** Francisco Eriberto testifies before the PCI. **18) August 1992:** The Democratic Labor Party (henceforth PDT) withdraws its support for the government. **19) August 1992:** Street protests begin, demanding the president's impeachment. **20) August 12, 1992:** The government attempts to secure votes against potential impeachment. **21) August 12, 1992:** The opposition calls on Leonel Brizola to organize a pro-impeachment campaign. **22) August 18, 1992:** The Brazilian Bar Association formally supports the impeachment. **23) August 18, 1992:** The government unsuccessfully tries to use the same legal precedent applied to shelve impeachment proceedings against former president José Sarney to dismiss the impeachment request against Collor. **24) August 18, 1992:** Bornhausen meets with government leaders to reassess support for the administration. **25) August 19, 1992:** The opposition meets to secure the two-thirds majority necessary to approve impeachment. **26) August 20, 1992:** PCI president Deputy Benito Gama (PFL) declares that sufficient evidence exists to hold the president criminally responsible. **27) August 22, 1992:** Opposition parties decide to expedite the impeachment process. **28) August 22, 1992:** The president of the Brazilian Press Association agrees to be a signatory to the impeachment request. **29) August 25, 1992:** The PMDB officially declares its support for impeachment and seeks to accelerate the Chamber vote. **30) August 1992:** Government defections increase, further weakening Collor's position. **31) August 26, 1992:** The PCI's final report is voted on and approved by 17 votes to 5, formally charging President Collor with criminal responsibility.

Figure 5. Process-Tracing 2 – The Banks PCI



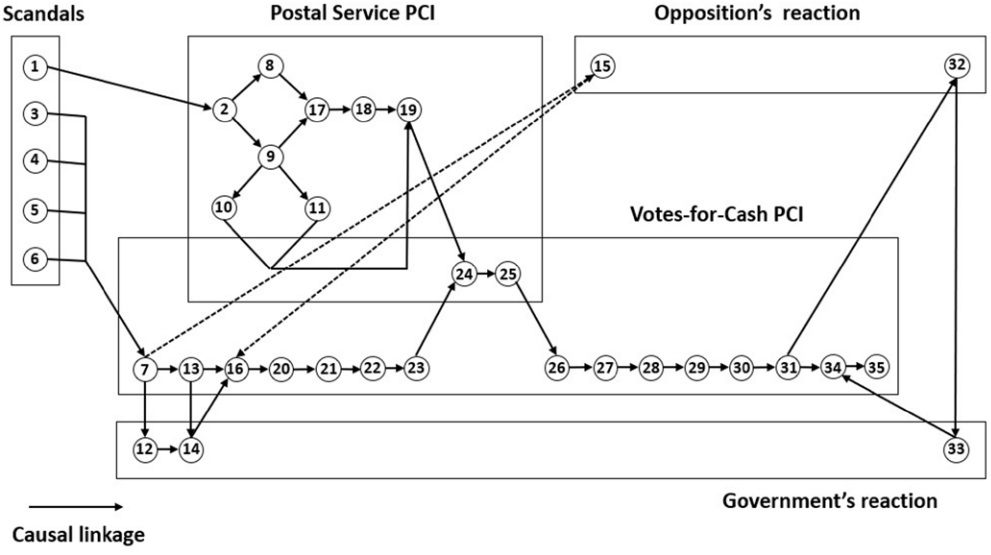
Created by the authors based on various Brazilian newspapers and magazines and Brazilian official documents.

List of Events of the Banks PCI

1) January 14, 1999: The Brazilian Stock Exchange (BM&F) sets a maximum rate of BRL 1.25 for dollar contracts. **2) January 1999:** Market liquidity deteriorates. **3) January 1999:** Unlike other short-positioned banks that honored their obligations, Marka and FonteCindam face difficulties. Marka alone holds 12,000 contracts. **4) January 1999:** The Brazilian Central Bank intervenes, adding liquidity to the market by selling dollars to Marka and FonteCindam. Negotiations are led by Claudio Mauch. **5) January 1999:** A grievance arises, alleging Central Bank contracts with private sector entities caused a loss of USD 7.6 billion, benefiting private companies and individuals. **6) February 23, 1999:** Federal Deputy Aloízio Mercadante (PT) files a complaint with the Chamber of Deputies, citing suspicious changes in bank positions before the currency depreciation. **7) February 1999:** Central Bank President Armínio Fraga is summoned to clarify the events. **8) February 1999:** Fraga's explanations are deemed insufficient. **9) February 1999:** Mercadante requests the opening of a Senate PCI. **10) March 30, 1999:** Senator Jader Barbalho (PMDB) formally requests the creation of the PCI despite opposition from President Fernando Henrique Cardoso. **11) March 1999:** PMDB expresses dissatisfaction over political nominations. **12) March 1999:** PMDB and PFL compete for influence within the coalition. **13) April 6, 1999:** Finance Minister Pedro Malan expresses concern that the Banks PCI may paralyze legislative progress on reforms. **14) April 8, 1999:** President Cardoso requests Senate President Antônio Carlos Magalhães (PFL) to meet with Jader Barbalho (PMDB) and Hugo Napoleão (PFL)

to negotiate PMDB leadership of the PCI. **15) April 1999:** The government prevents the PCI from including both senators and deputies. **16) April 14, 1999:** Former Central Bank President Francisco Lopes admits selling dollars below market price to cover Marka's position. **17) April 14, 1999:** The Banks PCI is formally created. **18) April 1999:** PMDB and PFL compete for control of the Banks and Judiciary PCIs, with disputes between Senator Jader Barbalho (PMDB) and Senator Antônio Carlos Magalhães (PFL). **19) April 1999:** The investigation progresses. **20) April 15, 1999:** Luiz Carlos Alvarez and Armínio Fraga testify before the PCI. **21) April 15, 1999:** A note from Salvatore Cacciola to Francisco Lopes is found, requesting intervention to secure dollar sales below market price. **22) April 18, 1999:** President Cardoso defends Francisco Lopes, attributing his dismissal to operational reasons. **23) April 19, 1999:** The Public Attorney's Office reveals a letter linking Sérgio Bragança and Francisco Lopes to offshore accounts, implicating Lopes in insider trading. **24) April 22, 1999:** President Cardoso directs Pedro Malan to expedite Central Bank investigations. **25) April 1999:** Investigations continue. **26) April 27, 1999:** Deputy Aloízio Mercadante suggests lifting banking secrecy to investigate institutional investment funds, citing suspicious profits exceeding 1,300%. **27) April 28, 1999:** The PCI shifts its focus to beneficiaries of the exchange rate devaluation. **28) May 3, 1999:** Tereza Grossi, Central Bank Supervision Department head, testifies before the PCI. **29) May 4, 1999:** Concerned about the PCI's direction, the government mobilizes allies to defend itself. **30) May 4, 1999:** Minister of Communications Pimenta da Veiga contacts senators to bolster PCI attendance. **31) May 4, 1999:** President Cardoso meets with PSDB senators and PFL leaders to address PCI concerns. **32) May 5, 1999:** Cardoso meets the new Central Bank board, demanding clarity on controversial episodes. **33) May 1999:** Investigations continue. **34) May 5, 1999:** The government fails to hold Aloízio Mercadante's testimony in a private session. **35) May 5, 1999:** Mercadante presents a report listing exchange rate devaluation beneficiaries and alleged insider trading, which the PCI dismisses. **36) May 5, 1999:** The report is received with skepticism by the CPI members. **37) May, 1999:** Continuation of the investigations. **38) May 7, 1999:** During a breakfast meeting with the presidents of the main government coalition parties (PSDB, PFL, and PMDB), President Fernando Henrique Cardoso negotiated an agreement to neutralize the PCI without discrediting the senators involved. The concern was that the commission might reach the Minister of Finance, Pedro Malan. **39) August 24, 1999:** Testimonies of Gustavo Franco and Gustavo Loyola, both former presidents of the Central Bank. **40) August, 1999:** Continuation of the investigations. **41) September 21, 1999:** CPI members decide to extend the investigation period until November 30. **42) November 16, 1999:** The partial report is released. Although the alleged information leak was not proven, the amount spent to rescue the Marka and FonteCindam banks was deemed an unjustified loss to the Treasury, and it was suggested that the Public Prosecutor's Office hold the directors of both financial institutions civilly and criminally liable. **43) November 25, 1999:** The final report of the Banks CPI is approved. The document called for the civil and criminal liability of the entire board of directors of the Central Bank, due to the bailout operation involving the Marka and FonteCindam banks.

Figure 6. Process-Tracing 3 – The Votes-for-Cash PCI



Created by the authors based on various Brazilian newspapers and magazines and Brazilian official documents.

List of Events of the Votes-for-Cash (Mensalão) PCI

1) May 18, 2005: The Postal Service scandal emerges. **2) May 25, 2005:** The request to create the Postal Service PCI[8] is approved. **3) June 6, 2005:** Roberto Jefferson (PTB) accuses allied government parties of receiving monthly payments of BRL 30,000 per parliamentarian to approve government-backed legislation. **4) June 12, 2005:** Roberto Jefferson alleges that the funds, now termed 'Mensalão', came from private companies, with Marcos Valério as

8. The Postal Service PCI was initiated following the release of a video showing agent Maurício Marinho accepting a bribe and implicating Roberto Jefferson, the president of the PTB. Jefferson later disclosed on television that congressmen were receiving monthly bribes, referred to as the 'Mensalão,' in exchange for passing government-backed legislation. This revelation prompted the establishment of the Votes-for-Cash PCI. Although conducted separately, the two PCIs shared common themes and culminated in a joint report.

the chief intermediary. **5) June 14, 2005:** Roberto Jefferson testifies before the Ethics Council and names alleged beneficiaries of the scheme. **6) June 14, 2005:** Fernanda Karina Somaggio, Marcos Valério's former secretary, claims to have seen suitcases of money leaving Valério's office. **7) June 14, 2005:** The creation of the Votes-for-Cash PCI is requested. **8) June 29, 2005:** The Postal Service PCI proves that large sums were withdrawn from Marcos Valério's accounts, primarily at Banco Rural. **9) July 2, 2005:** The Postal Service PCI reveals that Marcos Valério, Delúbio Soares, and José Genoíno guaranteed a loan of BRL 2.4 million to the Workers Party (PT) from BMG Bank. **10) July 15, 2005:** Marcos Valério, testifying before the Postal Service PCI, admits the loans were made to PT. **11) July 16, 2005:** Delúbio Soares, in his testimony, also admits to the loans. **12) July 2005:** Disputes arise over signatures for the Votes-for-Cash PCI, as the government demands inclusion of the Fernando Henrique Cardoso administration in the investigation. **13) July 20, 2005:** The Votes-for-Cash PCI is formally established. **14) July 2005:** Allied parties vie for control of the PCI presidency and rapporteur positions. **15) July 2005:** Opposition parties contest the PCI presidency and rapporteur positions. **16) July 2005:** The Votes-for-Cash PCI begins its work by analyzing documents and preparing to hear witnesses. **17) July 26, 2005:** The Postal Service PCI rejects the thesis of electoral crime. **18) July 2005:** The investigation progresses. **19) July 28, 2005:** The Postal Service PCI reveals that Marcos Valério's companies issued dozens of checks in series via a Banco Rural account in Belo Horizonte. **20) August 4, 2005:** Roberto Jefferson is interviewed on television before the Votes-for-Cash PCI begins, reiterating José Dirceu's central role in the scheme. **21) August 4, 2005:** In the same interview, Jefferson admits to benefiting from the scheme to bolster PTB campaign funds. **22) August 11, 2005:** The Votes-for-Cash PCI summons the treasurers of PT, PL, and PTB to testify. **23) August 18, 2005:** Delúbio Soares testifies, confirming that part of the funds withdrawn from Marcos Valério's accounts was used for campaign expenses. **24) September 1, 2005:** The Postal Service and Votes-for-Cash PCIs jointly submit a report listing parliamentarians allegedly involved in Mensalão. **25) September 2005:** Following the report, the Presiding Board of the Chamber of Deputies filed suits against 16 of the 18 parliamentarians named. **26) September 27, 2005:** A confrontation occurs between Delúbio Soares, Marcos Valério, and Valdemar Costa Neto at the Votes-for-Cash PCI. **27) November 1, 2005:** Marcos Valério travels to Brasília to collaborate with the Votes-for-Cash PCI, denying being the sole intermediary. **28) Novembro 2005:** Based on Marcos Valério's testimony, the Votes-for-Cash PCI discovers that part of the diverted public funds originated from state-owned enterprises, with an additional BRL 55 million detected as bank loans. **29) November 9, 2005:** Former Transportation Minister Anderson Adauto testifies, admitting to receiving BRL 410,000 from the scheme and using slush funds in all his campaigns. **30) November 2005:** The investigation progresses. **31) November 14, 2005:** PCI rapporteur Ibrahim Abi-Ackel (PP) admits his report is not ready and claims unawareness of the deadline. **32) November 15, 2005:** The opposition attempts to gather signatures to extend the PCI deadline, while the government seeks to block the effort. **33) November 15, 2005:** The government attempts to block the request from gathering enough signatures. **34) November 16, 2005:** The PCI's official deadline. It is agreed to grant one additional day for the report to be read. **35) November 17, 2005:** It dismisses the thesis of regular payments to political parties but finds strong indications that parliamentarians received bribes via irregular transfers from Marcos Valério.

Analysis and Conclusions:

Contrary to common perceptions that Parliamentary Committees of Inquiry (PCIs) "end in pizza" (a Brazilian expression implying ineffectiveness), this study shows that some PCIs have produced concrete results. The PC Farias PCI led directly to the impeachment of President Collor, while the Mensalão PCI resulted in the conviction of 25 politicians. Even cases with fewer judicial consequences, such as the Banks PCI, prompted structural reforms, notably within the Central Bank. These findings demonstrate that PCIs cannot be dismissed as mere tools of political negotiation; they require a more nuanced, case-sensitive analysis.

All the analyses we carried out had the process-tracing method as its starting point. It was this method that enabled us to chain events together so that descriptive inferences were complemented by causal inferences, which, in turn, increased our explanatory capacity. Thus, the method proved to be an innovation in corruption studies, offering a more sophisticated and explanatory methodological framework than the mere descriptive reports found in other studies. We also believe the method's usefulness extends beyond corruption scandals and can be applied to electoral studies, coalition studies, legal studies, and many other areas. We also facilitated the visualization of causal linkages when presenting process-tracing, as proposed by Mahoney (1999).

A structure analogous to a flow diagram allows us to spatially map the events and create comparative sketches, such as those in which we presented the groups of events (scandals that motivated the PCIs, the PCIs, and reactions). This spatial analogy enables better comparisons among processes and a clearer visualization of cause-and-effect relations.

Nevertheless, we can now turn to some of our main questions. *How do the government and the opposition behave when facing a PCI investigation? How is this behaviour affected by the fact that PCIs originate from corruption scandals? Under what conditions do developments in a scandal increase a CPI's ability to move forward? To what extent are the government's and the opposition's actions during a CPI shaped by corruption scandals?*

What distinguishes one PCI from another is precisely the capacity of the government and the opposition for articulation. The criterion of proportional representation reflects, within the PCI, the importance of the government and the opposition's ability to organize politically. If there is no certain

level of organisation by one of the parties, the other ends up imposing their preferences. This can be well demonstrated by the opposition's actions against the Collor government during the PC Farias PCI and the performance of the Fernando Henrique government during the Banks PCI. In the first case, opposition parties (PMDB, PSDB, PT, PDT, etc.) together with the government's inability allowed the opposition's preferences to be imposed. In the second case, the government's extreme organisation and constant concern end up limiting the actions of an opposition that has shown it has no means of imposing itself.

The three PCIs provided, therefore, a good test of this articulatory capacity. In the Votes-for-Cash PCI, we find that both the government and the opposition are uninterested in the investigations. Both sides believed only in investigating the part of the inquiry that interested them, but as they tried to overturn the other, we had a PCI that was significantly paralysed, despite some discoveries.

By using process-tracing, we have been able to identify the means by which the government and the opposition have made an investigation difficult. Both the government and the opposition have a range of actions available to them, depending on their degree of cohesion and organization. Such actions include: meetings, attempts to interrupt PCIs, attempts to avoid the extension of PCI deadlines, disclosure of bluffs, negotiations with allies and/or opportunistic politicians, filibuster, bargaining, political favours, promises, threats, and political sanctions. These are used according to the government's and the opposition's internal capacities to impose their preferences and avoid the costs of corruption scandals.

Another aspect that should be emphasised is that not only do PCIs play a small role in enabling the legislature to supervise the Executive, but they are also a powerful currency of exchange (Figueiredo 2001). The fact that we see some PCIs with strong results does not imply that they lack severe veto points. Nor does it mean that some of them lack the capacity to make a lot of noise and incur costly consequences for the losing side in the investigation. They have the power to grab media attention and public opinion and often serve as a spotlight and springboard for some politicians, especially in an election year. While a PCI for the opposition weakens the government, for government allies, it serves as a means to secure something in return.

Regarding the dynamics of events which allowed the three PCIs to be formed, and which could have a final report to be voted on, or a closing session, it focuses on the "scandal" event. The scandal is the first[9] fact between the act of corruption and the PCI. This scandal is channelled by the interests of politicians who, when they manage to form a PCI, have the spotlight on themselves. This makes it possible to impose their preferences or obtain gains.

A PCI is a form of parliamentary investigation that operates under a "fire-alarm" investigation model (McCubbins and Schwartz, 1984). It does not occur routinely, as in the "police-patrol" model; rather, the media uncovers scandals and "sounds the alarm." Opposition politicians then perceive an opportunity to investigate the government and establish a temporary committee. In turn, the committee generates further inquiries, which the press amplifies and deepens, potentially producing new scandals, and so on in a self-reinforcing cycle.

We argue that the dynamics observed across the three PCIs reinforce the importance of political parties and their internal organization in shaping the legislative process within Parliamentary Committees of Inquiry (Cox & McCubbins, 1993). In this sense, the governing coalition seeks to turn the PCI into an arena for agenda control and reputational protection, even outside the plenary floor. In other words, PCIs reproduce the logic of the Coalitional Presidentialism system.

Finally, we can say, although incipiently, that proportional representation is principally responsible for structuring the dynamics of the PCIs and reproduces the logic of the Coalitional Presidentialism during the committees. The logic of PCIs' dynamics is clear when examined through process-tracing.

And if today we see limitations in Figueiredo and Limongi's thesis, it does not mean that the *party theory* (Cox and McCubbins, 1993) is not applicable to the Brazilian Legislative. We have shown that this is precisely what occurs with PCIs (opposition and government organisation dictate the proper functioning of the committee). The present questioning of the preponderance of the Executive over the Legislative appears, therefore, to be what Amorim Neto, Cox, and McCubbins (2003) pointed out to us by identifying multiple political cartels in majority governments and the absence of political cartels in minority governments in Brazil.

9. The second one can be the specific facts used as a legal basis to initiate a PCI.

References:

Abranches, S. H. (1988). Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31(1), 5-34. https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.34.241841

Ades, A., & Di Tella, R. (1999). Rents, competition and corruption. *The American Economic Review*, 89(4), 982-993. https://doi.org/10.1257/aer.89.4.982

Ames, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil.* Rio de Janeiro: FGV.

Amorim Neto, O. (2006). *Presidencialismo e governabilidade nas Américas.* Rio de Janeiro: FGV.

Amorim Neto, O., Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (2003). Agenda power in Brazil's *Câmara dos Deputados. World Politics*, 55(4), 550-578. https://doi.org/10.1353/wp.2003.0029

Amorim Neto, O., & Rodriguez, J. C. (2016). O novo método histórico-comparativo e seus aportes à ciência política e à administração pública. *Revista de Administração Pública*, 50(6), 1003-1027. https://doi.org/10.1590/0034-7612156950

Beach, D., & Pedersen, R. B. (2013). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Beach, D., & Rohlfing, I. (2015). Integrating cross-case analyses and process tracing in set-theoretic research: Strategies and parameters of debate. *Sociological Methods & Research*, 47(1), 3-36. https://doi.org/10.1177/0049124115613780

Bennett, A., & Checkel, J. T. (2015). *Process-tracing: From metaphor to analytical tool.* Cambridge: Cambridge University Press.

Bezerra, M. O. (1995). *Corrupção: Um estudo sobre o poder público e relações pessoais no Brasil.* Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

Bonfácio, R., & Fucks, M. (2017). Desvendando a relação entre corrupção e participação política na América Latina: Diagnóstico e impactos da exposição a atos corruptos sobre a participação política. *Revista de Sociologia e Política*, 25(63), 27-52. https://doi.org/10.1590/1678-987317256302

Bonfim, R. W. L., Luz, J. H., & Vasquez, V. (2023). Mandatory individual amendments: A change in the pattern of executive dominance in the Brazilian budgetary and financial cycle. *Brazilian Political Science Review*, 17(2), 1-31. https://doi.org/10.1590/1981-3821202300020001

Bulos, U. (2001). *Comissão parlamentar de inquérito* [Doctoral dissertation, Pontifical Catholic University of São Paulo].

Buna, A. L. C. (2018). *As comissões parlamentares de inquérito e o controle político no Senado (1995–2015)* [Master's thesis, State University of Pará].

Centurione, D., Vasselai, F., & Cadah, L. (2011). O que fazem as CPIs no Brasil? Uma análise dos relatórios finais das Comissões Parlamentares de Inquérito. *Cadernos Adenauer*, 12(2), O Congresso e o presidencialismo de coalizão.* Fundação Konrad Adenauer. https://www.kas.de/pt/web/brasilien/cadernos-adenauer

Cerqueira, M. (1999). *Comissões parlamentares de inquérito.* Rio de Janeiro: Ed. Destaque-IAB.

Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS: Political Science & Politics*, 44(4), 823-830. https://doi.org/10.1017/S1049096511001429

Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (1993). *Legislative leviathan: Party government in the House*. Berkeley, CA: University of California Press.

Figueiredo, A. (2001). Instituições e política no controle do Executivo. *Dados*, 44(4), 689-727. https://doi.org/10.1590/S0011-52582001000400002

Figueiredo, A., & Limongi, F. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.* Rio de Janeiro: FGV.

Figueiredo, M., & Melo, C. A. V. (2022, junho). *As comissões parlamentares de inquérito e o controle legislativo no Brasil (1987–2021)* [Conference presentation]. X Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo, Brasil.

Filgueiras, F. (2009). A tolerância à corrupção no Brasil: Uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião Pública*, 15(2), 386-421. https://doi.org/10.1590/S0104-62762009000200005

Filgueiras, F., & Aranha, A. L. (2019). Institutional change and accountability: Procedural ecology and defiance of the Brazilian case. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 28, 33-64. https://doi.org/10.1590/0103-335220192802

Fleischer, D. (2002). *Corruption in Brazil: Defining, measuring and reducing.* Washington, DC: Center for Strategic and International Studies.

Geddes, B., & Ribeiro Neto, A. (2000). Fontes institucionais da corrupção no Brasil. In R. Downes & K. Rosenn (Eds.), *Corrupção e reforma política no Brasil: O impacto do impeachment de Collor* (pp. 25-58). Rio de Janeiro: FGV.

Gerring, J. (2007). *Case study research: Principles and practices.* Cambridge: Cambridge University Press.

Guanabara, R., & Peixinho, M. (2001). *Comissões parlamentares de inquérito: Princípios, poderes e limites.* Rio de Janeiro: Lumen Juris.

Grün, R. (2011). Escândalos, tsunamis e marolas: Apontamentos e desapontamentos sobre um traço recorrente da realidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 26(77), 151-173. https://doi.org/10.1590/S0102-69092011000300013

Jucá, I., Melo, M. A., & Rennó, L. (2016). The political cost of corruption: Scandals, campaign finance, and reelection in the Brazilian Chamber of Deputies. *Journal of Politics in Latin America*, 8(2), 3-36. https://doi.org/10.1177/1866802X1600800201

Mahoney, J. (1999). Nominal, ordinal, and narrative appraisal in macro-causal analysis. *American Journal of Sociology*, 104(4), 1154-1196. https://doi.org/10.1086/210139

Mainwaring, S. (2001). *Sistemas partidários em novas democracias: O caso do Brasil.* Rio de Janeiro: FGV.

McCubbins, M. D., & Schwartz, T. (1984). Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, 28(1), 165-179. https://doi.org/10.2307/2110792

Pedone, L. (2002). O controle pelo Legislativo. In B. Speck (Ed.), *Caminhos da transparência* (pp. 151-170). Campinas: Editora da Unicamp.

Perissinotto, R., & Nunes, W. (2023). *Introdução aos métodos qualitativos: Comparação histórica, QCA e process tracing* (1ª ed.). São Paulo: Edusp.

Schilling, F. (1997). *Corrupção intolerável? As comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil* (1980–1992) [Doctoral dissertation, University of São Paulo].

Silva, F., & Cunha, E. (2014). Process-tracing e a produção de inferência causal. *Teoria e Sociedade*, 22, 104-125. Universidade Federal de Minas Gerais. https://periodicos.ufmg.br/index.php/teoriaesociedade

Taylor, M. M., & Buranelli, V. C. (2007). Ending up in pizza: Accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil. *Latin American Politics and Society*, 49(1), 59-87. https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2007.tb00374.x

Teixeira Junior, A., & Lucena Silva, A. H. (2017). Explaining defense cooperation with process-tracing: The Brazilian proposal for the creation of UNASUR South American Defense Council. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 60(2), 1-18. https://doi.org/10.1590/0034-7329201700209

Treisman, D. (2000). *The causes of corruption: A cross-national study. Journal of Public Economics*, 76(3), 399–457. https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00092-4

Brazilian Legislative Official Documents

Brasil. Senado Federal. (1992). *Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito: criada pelo requerimento nº 52/92* [Final report of the Joint Parliamentary Committee of Inquiry on PC Farias case]. https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/88802

Brasil. Senado Federal. (1999). *Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito: criada pelo requerimento nº 127/99* [Final report of the Parliamentary Committee of Inquiry on Banks]. https://www.senado.gov.br/comissoes/CPI/arquivo/CPMIPC.pdf

Brasil. Senado Federal. (2005). *Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito: criada pelo requerimento nº 7/05* [Final report of the Joint Parliamentary Committee of Inquiry on Votes-for-Cash]. https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/74578

Magazines and Newspapers

Magazines: *Veja; Isto É; Exame* (several editions).
Newspapers: *Folha de São Paulo; O Estado de São Paulo; O Globo; Jornal do Brasil; Correio Brasiliense; Gazeta Mercantil; Jornal de Brasília; Tribuna do Brasil* (several editions).

List of Abbreviations:

BM&F	Brazilian Stock Exchange (Bolsa de Mercadorias e Futuros)
PCI	Parliamentary Committee of Inquiry (Comissão Parlamentar de Inquérito)
PDT	Democratic Labor Party (Partido Democrático Trabalhista)
PFL	Liberal Front Party (Partido da Frente Liberal)
PL	Liberal Party (Partido Liberal)
PMDB	Brazilian Democratic Movement Party (Partido do Movimento Democrático Brasileiro)
PP	Progressive Party (Partido Progressista)
PRN	National Reconstruction Party (Partido da Reconstrução Nacional)
PSDB	Brazilian Social Democracy Party (Partido da Social Democracia Brasileira)
PT	Worker's Party (Partido dos Trabalhadores)
PTB	Brazilian Labor Party (Partido Trabalhista Brasileiro)
TSE	Superior Electoral Court (*Tribunal Superior Eleitoral*)

Corrupción y modernización institucional en Costa Rica (1998–2004): Análisis de tres casos clave

Corruption and Institutional Modernization in Costa Rica (1998–2004): A Study of Three Significant Cases

Flory Chacón Roldán
Universidad de Costa Rica, Costa Rica
florykarina.chacon@ucr.ac.cr

Artículo: *recibido el 10 de octubre de 2025 y aprobado el 26 de noviembre de 2025.*

Cómo citar este artículo:

Chacón, F. (2025). Corrupción y modernización institucional en Costa Rica (1998–2004): Análisis de tres casos clave. Reflexión Política 27 (56), pp. 85-95. doi: https://doi.org/10.29375/01240781.5508

Resumen

El artículo analiza cómo los procesos de modernización institucional de finales de siglo XX generaron condiciones para la ocurrencia de tres casos de corrupción en Costa Rica: el desfalco de FODESAF, el caso Caja-Fischel y el caso ICE-Alcatel. A partir de una metodología cualitativa de análisis documental institucional, legal y de prensa, se examinan las transformaciones administrativas y su impacto en los casos de corrupción. Se concluye que, ante la ausencia de un proyecto claro de modernización, el diseño institucional facilitó prácticas corruptas. La flexibilidad administrativa, la politización de las cúpulas decisorias y la dependencia de actores privados fueron instrumentalizados para favorecer intereses particulares y debilitar mecanismos de control.

Palabras clave: *corrupción, modernización, administración pública.*

Abstract

The article analyzes how institutional modernization processes at the end of the 20th century created conditions for the occurrence of three corruption cases in Costa Rica: the FODESAF embezzlement, the Caja-Fischel case, and the ICE-Alcatel case. Based on a qualitative methodology involving institutional, legal, and press document analysis, the study examines administrative transformations and their impact on these corruption cases. It concludes that, in the absence of a clear modernization project, the institutional design facilitated corrupt practices. Administrative flexibility, politicization of decision-making elites, and dependence on private actors were instrumentalized to advance particular interests and weaken control mechanisms.

Keywords: *Corruption, public administration, state reform.*

1. Introducción

Este artículo discute cómo el proceso de modernización institucional en Costa Rica, a nivel discursivo y programático, legitimó transformaciones legales y operativas en la gestión pública a finales de siglo XX e inicios de siglo XXI, que sentaron las bases institucionales para el desarrollo de casos de corrupción. Específicamente se analizan tres casos de corrupción ocurridos entre 1998 y 2004 en un contexto de importantes transformaciones políticas, económicas y sociales. La pregunta que se desarrolla en este documento es ¿cuál fue el papel de la modernización institucional en la creación de condiciones para la corrupción en Costa Rica a finales del siglo XX e inicios del XXI?

Si bien Costa Rica ha sido históricamente percibida como una democracia estable y con instituciones sólidas (Alfaro, Montalvo y Rodríguez, 2024), diversos casos de corrupción ocurridos en las últimas décadas han evidenciado vulnerabilidades estructurales en el diseño institucional. Para efectos de este análisis, y dada la naturaleza de los casos seleccionados, se parte de la corrupción de alto nivel como un fenómeno en donde políticos de alta jerarquía construyen ambientes institucionales que facilitan el enriquecimiento ilícito (Rose-Ackerman, 2010). Por su parte, se entiende la modernización institucional como un proceso promovido por los organismos internacionales que buscó transformar estructuras y prácticas institucionales con el supuesto objetivo de dotar a los Estados de los instrumentos y capacidades necesarias para cumplir su rol en el contexto de liberalización económica. (Montoya Brand, 2000; Orrego Larraín, 2000; Puellos-Socarrás & Gunturlz, 2013). Se discute que en vez de fortalecer la institucionalidad generó portillos para la corrupción. Desde la década del 70 del siglo XX hasta inicios del siglo XXI, muchos países llevaron procesos de transformaciones estatales con el objetivo de adaptarse a un nuevo modelo económico (Montoya Brand, 2000; Saboya Vargas, 2006). En Costa Rica, este proceso se basó en una serie de reformas variadas como la privatización de las empresas públicas, la creación de agencias reguladoras, la disminución de empleados públicos y se transformaron las lógicas internas de atención y prestación de servicio con el fin de reducir el tamaño del Estado, transformar su funcionamiento y aumentar la intervención de actores privados en la política pública (Sojo, 2004).

Durante las últimas décadas del siglo XX, los organismos internacionales desempeñaron un papel clave en la promoción de la modernización y las reformas estatales en América Latina con el objetivo de dotar a los Estados instrumentos para actuar con mayor eficiencia y eficacia como garantía del buen funcionamiento de los gobiernos. Estas entidades impulsaron la adopción de valores como la autonomía, racionalidad y flexibilidad, argumentando que las estructuras tradicionales del Estado eran incompatibles con el funcionamiento adecuado de la democracia y el mercado (Orrego Larraín, 2000; Saboya Vargas, 2006).

Diversos autores han cuestionado la adopción acrítica de modelos de gestión gubernamental provenientes del norte global, señalando que esta emulación no implicó una mejora sustantiva en la calidad institucional ni en la prestación de servicios públicos. En lugar de generar beneficios tangibles para la ciudadanía, estas reformas reprodujeron formas de dependencia, exclusión y desigualdad social y económica, y en muchos casos se limitaron a mejorar la imagen institucional sin transformar los problemas estructurales (Montoya Brand, 2000; Saboya Vargas, 2006; Sojo, 2004).

Para Montoya (2000), las prácticas de la modernización institucional instauraron una racionalidad económica que reproduce los mismo efectos que afirma combatir: pobreza, subdesarrollo, inequidad, exclusión, ineficacia de los controles y fragmentación social (Montoya Brand, 2000, p. 104). Estas prácticas generaron exclusión de ciertos sectores de la población, contribuyeron al aumento de la desigualdad y ofrecieron soluciones paliativas, que en realidad no resolvieron los problemas de fondo (Puellos-Socarrás & Gunturlz, 2013).

En el caso de Costa Rica, el proceso de modernización estatal significó adaptar las lógicas y prácticas gubernamentales e institucionales a estándares internacionales de diversas formas, como la elaboración de procesos contables, organización administrativa y modalidades de prestación de servicios. En principio, se planteó que emular las prácticas de los países del norte global proporcionaría las herramientas para mejorar el quehacer institucional y erradicar prácticas que afectaban la calidad de los servicios y el uso de recursos públicos. Sin embargo, la literatura plantea que fue un "remedo precario" de las políticas de los centros de poder (Sojo, 2004).

Desde la perspectiva de los promotores de la modernización, la falta de transparencia gubernamental y las diferentes modalidades de corrupción en América Latina se concebían como obstáculos para "consolidar institucionalmente la vigencia de los principios modernizadores" (Orrego Larraín, 2000). No obstante, este artículo sostiene que los procesos de modernización en Costa Rica, en combinación con particularidades propias de la institucionalidad pública y su relación con el sector privado, generaron portillos y legitimaron prácticas corruptas. En el contexto regional, Costa Rica en 1990 había tenido ya 50 años de democracia estable; sin embargo, las reformas realizadas no lograron mejorar la calidad institucional.

En los siguientes apartados se profundizará en los casos de FODESAF, CCSS-Fischel e ICE-Alcatel, para discutir cómo la modernización fue un recurso discursivo que llevó a transformaciones estatales enfocadas en la flexibilidad administrativa, la aceleración procedimental y dependencia a entidades supranacionales o privadas que se tradujeron en portillos concretos para el mal uso de recursos públicos. Estudiar la corrupción en este contexto permite cuestionar narrativas del excepcionalismo costarricense y analizar qué elementos del diseño institucional han contribuido a la corrupción.

En síntesis, esta introducción abordó la conceptualización del proceso de modernización institucional y el contexto costarricense. A partir de ello, el artículo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se expone la metodología empleada para el estudio de los casos; posteriormente, se presentan los resultados, que incluyen los hallazgos específicos sobre las transformaciones institucionales vinculadas a la modernización y su vínculo con los casos de corrupción; seguidamente, en la discusión se contrastan los hallazgos con literatura especializada; finalmente se presentan las conclusiones.

2. Metodología

Este artículo se deriva de una investigación más amplia desarrollada en el marco de la tesis de maestría titulada *La patria quebrada: historia reciente de la corrupción política en Costa Rica, 1998–2015*; en ella se analizaron tres casos de corrupción -el desfalco de FODESAF, el caso Caja-Fischel y *ICE ALCATEL*- mediante el estudio de fuentes documentales institucionales, mediáticas y judiciales, con el objetivo de comprender cómo se configuró cada caso, la representación de los actores involucrados, los procesos de investigación política y judicial, así como la interpretación y establecimiento de las consecuencias institucionales y sociales derivadas de los actos de corrupción. La selección de los casos respondió a criterios de relevancia institucional, histórica, de impacto social y la disponibilidad de fuentes documentales.

Para el análisis se empleó el método de estudio de caso bajo un enfoque cualitativo de tipo interpretativo orientado al análisis crítico. La investigación cualitativa, entendida como un proceso de indagación multimetódico que estudia las formas en que el mundo social es interpretado, comprendido, experimentado y producido (Vasilachis, 2006), resulta especialmente pertinente para analizar cómo se configuran y naturalizan prácticas y discursos institucionales en el contexto de reformas orientadas a "modernizar" el aparato público del país y su impacto en casos de corrupción.

Para ello, se realizó una lectura interpretativa de fuentes primarias institucionales, mediáticas y judiciales, que se estructuró en torno a categorías temáticas que permitieron organizar y profundizar los elementos de cada caso. Se consideró el momento histórico, político y social en que fueron producidos los documentos, así como las condiciones institucionales que enmarcan el material analizado.

El análisis se estructuró en torno a tres categorías temáticas: 1) construcción y divulgación del caso; 2) actores involucrados; y 3) consecuencias. Estas categorías permitieron descomponer acontecimientos y discursos, identificar relaciones entre actores e instituciones y analizar los efectos sociales, políticos y judiciales de cada caso.

Para abordar las categorías analíticas, se realizó una lectura crítica de las fuentes con el fin de reconstruir cómo los procesos de modernización estatal incidieron en las dinámicas institucionales. Esta reconstrucción permitió identificar cómo se justificó el proceso de modernización institucional y su vínculo con los eventos alrededor de los casos de corrupción. A partir de esto, se realizó un análisis de contenido ideológico para identificar contradicciones, ausencias y objetivos discursivos, complementando con un análisis del discurso, el cual examinó cómo se legitiman las ideologías y se naturalizan prácticas institucionales en contextos de poder. (Wodak & Meyer, 2003). Este tipo de estrategia investigativa ha sido utilizada por otros autores para analizar la corrupción y sus efectos en la cultura política y en la sociedad en diferentes momentos históricos y países de América Latina (Rosenmüller & Ruderer, 2016).

Las fuentes primarias analizadas corresponden a expedientes de la Asamblea Legislativa, documentos institucionales, prensa escrita y sentencias judiciales. Para el caso del desfalco de FODESAF se analizó el Expediente n°13176 de la comisión legislativa que analizó el caso, y documentos relacionados a la reforma del sistema financiero y eventos institucionales. Para el caso Caja-Fischel se estudió el expediente n°14948, actas de la Comisión de Ingreso y Gasto Público de 2004 a 2011, así como prensa y documentos de la CCSS. Para el caso *ICE-Alcatel* se examinó sesiones y el expediente n°188333 de la Comisión de Control de Ingreso y Gasto Público de 2004, prensa y documentación institucional producida entre 2004 y 2015.

En conjunto, el enfoque metodológico seleccionado y la triangulación de fuentes resultaron útiles para vincular los procesos de modernización institucional y la corrupción desde una perspectiva crítica, tal como se desarrolla en los resultados y en la discusión del artículo.

3. Resultados

3.1 El desfalco de FODESAF

El Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF), creado en 1974, es una institución gubernamental bajo la tutela del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Tiene como objetivo brindar financiación a otras entidades del Estado o unidades ejecutoras para la creación de programas dirigidos a hogares de bajos recursos, infancias en condición de discapacidad y adultos mayores sin pensión (Ley n°5662 de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, 1974).

En 1997, contrario a las disposiciones legales del momento, la institución firmó un contrato con el puesto de bolsa privado llamado *América Capitales*, con el fin de invertir los fondos ociosos de la institución en títulos de valores a través de las Operaciones del Mercado Electrónico de Dinero (OMED). En mayo de 1998, por medio de una denuncia anónima, la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL) identificó que *América Capitales* había desviado alrededor de 1.073 millones de colones (actualmente $9 millones) de las inversiones de FODESAF. (Expediente n°13176, 1998).

La dueña del puesto de bolsa y el tesorero de FODESAF, a cambio de dinero y propiedades, acordaron la firma del contrato. La Directora de FODESAF fue quién lo firmó, según su testimonio, siguió la recomendación del tesorero, quien era considerado como experto en el tema (Expediente n°13176, 1998). En 1999, la dueña de *América Capitales* y el tesorero del fondo fueron encontrados culpables y sentenciados a 16 y 10 años de prisión, respectivamente (Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, 2000; Tribunal de Casación Penal de San José, 2002). Sin embargo, más allá de las acciones individuales, el desfalco fue posible en virtud de una serie de irregularidades, producto del proceso de modernización de FODESAF y del Estado costarricense.

El proceso de modernización de FODESAF inició en 1994 con la implementación del Plan Nacional de Combate de la Pobreza (PNCP), creado por el gobierno de José María Figueres Olsen. El FODESAF fue el pilar económico del plan, y funcionó como una banca de desarrollo para mejorar las condiciones de las personas bajo la línea de pobreza (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1994; Montero & Barahona, 2003).

Para poder cumplir este rol se transformó la estructura de FODESAF por medio de una serie de decretos ejecutivos para convertirla en una institución "moderna, pequeña y flexible", y con un modelo de gestión que permitiera cumplir sus objetivos de forma eficiente y eficaz (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1994). Este proyecto modernizador afectó de forma significativa el funcionamiento de la institución.

El primero de los decretos, n.°23670-MTSS de mayo de 1994, asignó a la Segunda Vicepresidencia de la República como coordinadora política del área social, creando conflicto con la tutela del MTSS sobre el fondo (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1994). Además, eliminó el departamento de Auditoría y Asesoría Legal del FODESAF. Esto implicó la pérdida de un equipo de trabajo de 15 auditores y dos secretarias a cargo de la fiscalización de las unidades ejecutoras y de las inversiones del fondo. Ante esta situación, el auditor del Fondo presentó una serie de recursos de amparo para que se restituyeran los sistemas de control; sin embargo, durante todo el periodo gubernamental no se llegó a ninguna resolución (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1998, Folios 1010–1088).

Esta falta de control tuvo como resultado que, con la firma del contrato, se incumplieran disposiciones legales y reglamentarias sobre la inversión de los fondos ociosos de la institución. En 1997, la Ley Reguladora del Mercado de Valores prohibía la inversión de fondos públicos en puestos de bolsa privados, lo que significa que la firma del contrato de inversiones entre FODESAF y *América Capitales* era ilegal. Sin embargo, en 1998 se planteó que el país estaba rezagado en materia de inversión bursátil, lo que provocó una reforma integral de la ley para modernizar el mercado de valores del país (Expediente n° 12395, 1995). Entre los cambios propuestos se avalaron las inversiones públicas en entes privados, pero la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) había establecido una directriz que obligaba a las instituciones públicas a invertir en fondos públicos (Ministerio de Hacienda, 1997). Por lo que, a pesar del cambio en la ley, el contrato seguía en contra de las disposiciones gubernamentales.

La inversión de los dineros ociosos se instauró como una de las medidas de eficiencia de las instituciones públicas a mitad de la década de 1980. Desde la perspectiva de directores de bolsa privada y pública y de la Contraloría General de la República (CGR), era una herramienta fundamental para generar desarrollo para el país, hacer lo contrario implicaba una mala práctica financiera (Expediente n°13176, 1998). El sistema nacional de valores era catalogado como moderno si contaba con una amplia oferta de entes privados en el sistema bursátil bajo una regulación moderada (Miguel, 2013), y el Estado, para ser moderno y eficiente, debía convertirse en un inversionista del mercado bursátil.

Sin embargo, los nuevos lineamientos sobre el límite de gastos había provocado acumulación de montos de dinero más significativos sin modificar la jerarquía decisoria, lo que dejó la discrecionalidad de las inversiones en pocas manos (Expediente n°13176, 1998). Además, a pesar de que se estuviera analizando un caso de malversación de fondos públicos por un puesto de bolsa privado, el caso se manejó como producto de decisiones individuales sin considerar los posibles riesgos de un sistema de valores con pocos controles ni regulaciones. y regulaciones. Tampoco se problematizó la inclusión de actores privados, ni el rol en el caso de corrupción, se personalizaron las causas de corrupción y no se atendieron los factores institucionales de fondo.

La modernización, si bien se presentó como necesaria para mejorar la institucionalidad pública y hacerla eficiente bajo los estándares internacionales, en realidad debilitó los controles internos, fragmentó las responsabilidades tutelares y desmantelaron la auditoría interna de FODESAF. Esta ambigüedad entre lo discursivo y lo práctico, creó un terreno adecuado para excesos de discrecionalidad y opacidad que facilitaron la ocurrencia del desfalco. Por lo tanto, la ausencia de marcos regulatorios sólidos y una reflexión amplia y profunda sobre los procesos de modernización generaron más vulnerabilidad institucional que garantías de buen funcionamiento, y facilitaron la corrupción. Temas que serán retomados en la discusión.

3.2 El caso Caja-Fischel

La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), creada en 1942, se encarga de administrar el sistema de seguridad social en temas de salud, incluyendo cierta regulación en áreas de trabajo y pensiones. Esta institución ha sido un pilar en el desarrollo de la sociedad costarricense y un foco central en las discusiones sobre la transformación del Estado, ya que en ella convergen intereses políticos, económicos y sociales.

Entre el año 2001 y 2004 se desarrolló una red de sobornos en el marco de un proyecto de adquisición de equipos médicos para hospitales nacionales. La red de sobornos estuvo conformada por la empresa finlandesa *Instrumentarium Medko*, la empresa costarricense *Corporación Fischel*, directivos y funcionarios de la CCSS, así como políticos del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). En este proceso, se ofrecieron dádivas a políticos, incluido un expresidente de la República, y funcionarios de la CCSS que, en conjunto, se dividieron nueve millones de dólares en efectivo y bienes. (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2002). En 2009, se ratificó la sentencia de cárcel por el delito de corrupción para un expresidente del país, el presidente, un miembro de la junta directiva y el gerente de modernización de la CCSS, así como a personal de la empresa Fischel. (Tribunal Penal de Hacienda del Segundo Circuito Judicial, 2009)

La adquisición de equipo médico se dio como parte de los proyectos de modernización institucional y de desconcentración hospitalaria. En este caso fue bajo el Proyecto Finlandia, el cual consistió en un préstamo del gobierno de Finlandia que incluía condiciones atractivas para el país: los intereses serían subvencionados por el gobierno finlandés, y el plazo de pago era de 10 años con 3 años de gracia. Además, el gobierno costarricense iba a asumir el pago del préstamo, lo cual significaba que iba a disminuir la deuda interna, uno de los principales problemas financieros de la CCSS. Sin embargo, el proyecto exigía que el 50% del equipo fuera comprado a compañías finlandesas (Expediente N°14610, 2001).

En 2004, a partir de una denuncia de una ciudadana, el periódico *La Nación* reveló la existencia de la red de sobornos y de las irregularidades que acompañaron el proceso. El proyecto de ley fue aprobado en sólo tres días, sin discusión suficiente sobre la necesidad e implicaciones del préstamo (Expediente N°14610, 2001). Por otro lado, muchos de los equipos solicitados no respondían a las necesidades de la CCSS. El personal médico recibió equipos, según una lista elaborada por la empresa finlandesa y un funcionario de la CSS, que en varios casos no se contaba con la infraestructura o el

personal para poder utilizarlo y/o no se necesitaban. Asimismo, se excluyeron equipos e instrumentos que sí se necesitaban para la prestación de servicios (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2002).

Este proyecto de equipamiento se enmarcó dentro de los procesos de modernización del aparato institucional costarricense y de la CCSS en particular. Entre 1980 y 1990 se inició una reorganización del sistema de seguridad social que buscó mejorar la calidad de los servicios. En la década de 1980, la institución enfrentaba un debilitamiento generalizado: poca inversión, rezago en equipo y una administración centralizada que obstaculizaba la mejora del servicio. Esto motivó reformas para modernizar la seguridad social, las cuales fueron orientadas hacia la atención preventiva, y a partir de 1990 hacia la desconcentración hospitalaria. (Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos, 2004 Acta n°004).

El proceso de modernización fue financiado mediante préstamos de entidades como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y de países de primer mundo (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2002). Es decir, la modernización fue posible por la dependencia económica de los organismos internacionales y países del norte global, pero con imposiciones y condiciones que le restaban autonomía.

Por otra parte, el proceso no se consolidó en un documento programático claro que trascendiera los cambios en la conformación de la cúpula de la institución, sino que respondían a las decisiones de la Junta Directiva de cada periodo (Revelo Vallejo, 2021). Si bien la conformación de la Junta Directiva representa diversos sectores sociales, sus miembros son elegidos por el Consejo de Gobierno, lo que la convierte en una instancia altamente politizada, y constituye una extensión del poder gubernamental.

En la década de 1990, por medio de la desconcentración hospitalaria, se proyectó que la CCSS se transformara en una corporación compradora de servicio, y los hospitales en sus principales proveedores. Con esto se buscaba mejorar la eficiencia del sistema de salud (Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos, 2004 Acta n°22).

Este proceso de modernización fue cuestionado por considerar que se habían privatizado servicios, empeorado el acceso y la calidad de la atención, no logró resolver los problemas históricos de la institución. No obstante, también obtuvo reconocimiento internacional por algunos de sus resultados (Revelo Vallejo, 2021, pp. 219–223). Así que, nos encontramos ante un proceso contradictorio, liderado por un cuerpo altamente politizado y sin un plan claro a largo plazo, que impulsó proyectos de modernización con resultados positivos como cuestionables. Se favoreció la compra de servicios a terceros, se dieron privatizaciones tanto abiertas como encubiertas (como en el caso de la dependencia de servicios terceros para la realización de pruebas), y un gasto elevado en consultorías que no ofrecieron estrategias claras para mejorar la gestión de la CCSS (Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos, 2004 Acta n°04).

La modernización institucional, al igual que en FODESAF, generó una serie de transformaciones administrativas significativas, como la creación de gerencias sin estudios técnicos que justificaran su existencia y con altos niveles de discrecionalidad. El Proyecto Finlandia fue desarrollado por la Gerencia de Modernización que, según las investigaciones, fungió como una estructura paralela con demasiada independencia (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2002 Informe unánime).

El proceso de modernización de la CCSS, si bien fue sostenido en el tiempo, no llevó consigo una lógica de transparencia, ni una planificación adecuada. La implementación de reformas y la politización del espacio de decisión concentraron el poder y la discrecionalidad, lo que llevó a la captura institucional por intereses políticos y empresariales. Como se desarrolla en la discusión de este artículo, la modernización, presentada como una vía hacia la eficiencia y desarrollo, terminó siendo instrumentalizada para legitimar prácticas de corrupción que afectaron de formas amplias y diversas a una de las instituciones públicas más importantes del país. No logró resolver los problemas estructurales de la institución y, por el contrario, generó nuevas vulnerabilidades que facilitaron la corrupción, como la dependencia de organismos financieros y empresas privadas, y la introducción de cambios administrativos crearon oportunidades para actos irregulares.

3.3 El caso ICE Alcatel

El Instituto Costarricense de Electricidad, del mismo modo que la CCSS, es una de las instituciones más importantes del país. Fue creada en 1949, como parte de las entidades y empresas del Estado

costarricense que implementaron servicios de cobertura nacional y permitieron que Costa Rica pudiera obtener niveles de desarrollo adecuados durante la mitad del siglo XX. Se encarga de la provisión de energía y telecomunicaciones en todo el país.

En el 2004, la empresa francesa Alcatel logró ganar la contratación de 400 mil líneas celulares para introducir la tecnología de celular GSM por un monto de $149 millones como parte de los procesos de modernización tecnológica de la institución (Tribunal Penal de Hacienda del Segundo Circuito Judicial, 2011). Sin embargo, al igual que en los casos anteriores, una denuncia anónima inició una investigación sobre una supuesta red de sobornos integrada por personal de la empresa Alcatel, miembros de la Junta Directiva del ICE, personas del sector político y dos expresidentes de la República que se repartieron alrededor de siete millones de dólares (Tribunal Penal de Hacienda del Segundo Circuito Judicial, 2011).

Este caso tuvo la particularidad de que, si bien uno de los involucrados testificó, presentó pruebas y sostuvo la existencia de la red de sobornos, el caso no terminó en una sentencia para todas las personas involucradas. En el 2011, el juzgado de primera instancia asignó una pena de cárcel a un expresidente y a directivos del ICE, pero en el año 2015 esta se anuló porque no se consideraron legítimas las pruebas bancarias que demostraban el trasiego del dinero (Tribunal de Apelación de Sentencia Penal II Circuito Judicial de San José, 2015; Tribunal Penal de Hacienda del Segundo Circuito Judicial, 2011).

A pesar de lo anterior, este caso también se dio en el proceso de modernización institucional, y nos presenta elementos muy valiosos para reflexionar sobre la relación con la corrupción. A finales de la década de 1980, de acuerdo al contexto de liberalización económica a nivel mundial, se empezó a discutir la apertura del sector de telecomunicaciones y energías del país; sin embargo, dado la importancia de la institución, el proceso de apertura tuvo una fuerte oposición, tanto política como social (Pomareda, 2003).

En el año 2002, ante el fracaso de una ley conocida como *el Combo del ICE* en el que se buscaba la privatización de la institución y la inclusión de prestación de servicios del sector privado, se inició un proceso de investigación que llegó a la conclusión de la necesidad de modernización de la institución (Menjivar Ochoa, 2012). La discusión en torno a la modernización del ICE abordó temas como la despolitización de la institución, la mejora de la gestión financiera, el acceso universal a internet y la rendición de cuentas a la ciudadanía; sin embargo, no se desarrollaron programas o estrategias para solventar los problemas estructurales del *ICE* (Menjivar Ochoa, 2012).

El ICE era caracterizado como una institución sólida, pero desorganizada administrativamente y con muchas limitaciones en el ejercicio de su contratación. Ante el fracaso del *Combo del ICE* y la falta de estrategias para solucionar los problemas, la institución se vio obligada a recurrir a servicios de alquiler costosos para cumplir con la cobertura que necesitaba, y estableció procesos de contratación abreviada para cumplir con las demandas de telefonía móvil e internet (Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos, 2004a n°22). Es decir, el ICE se embarcó en procesos de modernización tecnológica que arrastraron retos estructurales, financieros y administrativos que afectaron su funcionamiento.

Más allá de la modernización en la gestión administrativa, la institución estaba modernizando la tecnología celular en el país. En ese momento era el único proveedor de servicios móviles, por lo que sus decisiones afectaban a todo el país. Sin embargo, la actualización de los nuevos desarrollos tecnológicos se daban por medio de los proveedores, y existían denuncias y dudas sobre la forma en que desarrollaba esta relación.

En marzo de 2004, el propio gerente de Alcatel Costa Rica, acusado de ser el artífice del esquema de corrupción, había solicitado una reunión con un diputado para denunciar que los representantes de la empresa Ericsson utilizaban estrategias antiéticas para realizar negocios con el ICE (Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos, 2004 n°20). Estas estrategias incluían actividades como congresos, reuniones, viajes, regalos y otras iniciativas que permitían conocer a los tomadores de decisión y construir una relación con ellos. Sin embargo, la institución no contaba con estrategias específicas para regular estas relaciones, sino que dependían de la ética individual de las personas tomadoras de decisiones, cuyos puestos contaban con altos niveles de discrecionalidad, pocos mecanismos de control y altos grados de politización.

Es decir, la propia cultura de la institución presentaba una serie de prácticas y características que abría los portillos a tráfico de influencias o conductas de corrupción que se veía constantemente impulsada por los procesos de modernización en la prestación de los servicios de la institución. Uno de los directivos planteó que al ingresar al puesto se normalizaba tener relaciones estrechas con algunos

de los proveedores y recibir regalos o invitaciones de estos (Tribunal Penal de Hacienda del Segundo Circuito Judicial, 2011).

Por lo tanto, la modernización tecnológica, si bien era la demanda social y el principal objetivo de la institución, no fue suficiente para mejorar la calidad de los servicios, pues no se abordaron los problemas de la institución que facilitaron la corrupción. Ante un escenario de mayor complejidad técnica, no se contaron con sistemas de control que pudieran ir acorde a las nuevas lógicas de obtención de información para tomar decisiones y evitar que se favorecieran ciertos grupos económicos.

En conclusión, la modernización no logró mejorar la prestación de servicios, sino que expuso las debilidades administrativas que fueron utilizadas por los proveedores y compañías interesadas en los contratos. Además, promovió la celeridad de los procesos administrativos y fomentó formas cuestionables de relación entre directivos y proveedores.

Del mismo modo que en los otros casos, la supuesta modernización institucional se impulsó y presentó como la solución a las problemáticas apremiantes sin tener un sistema para fortalecer los controles. Esto tuvo como resultado la ampliación de la discrecionalidad y de los portillos para la corrupción. A la par de esto, se priorizó la retórica de eficiencia y flexibilidad sin marcos de integridad claros, lo cual vulneró a todas las instituciones. Como se desarrolla en la discusión del artículo, los actos de corrupción se enmarcaron como decisiones individuales, pero en realidad son el resultado de un sistema transformado por procesos de modernización que en conjunto con características propias de cada institución y su relación con actores privados facilitaron la corrupción, y en el caso del ICE, incluso, se normalizó.

4. Discusión

Esta sección discute que la modernización institucional en Costa Rica configuró un terreno fértil para la corrupción. A través del análisis de tres casos de corrupción, se explora cómo las reformas promovidas bajo esta lógica generaron transformaciones estatales que facilitaron la corrupción en lugar de evitarla. En específico se discute que, aunque la modernización se presentó como la forma de evitar la corrupción, en Costa Rica careció de una definición y contenido programático claro, en donde la flexibilización administrativa propia del proceso llevó al desmantelamiento de controles y a procesos acelerados de toma de decisión. Además, se creó dependencia a entidades internacionales, países de primer mundo y a las empresas privadas de alcance global; por último, impulsó la inclusión de actores privados en el Estado, pero no se abordaron como agentes activos de la corrupción.

Desde la década de 1990, la modernización institucional se planteó como el mecanismo en que las instituciones iban a mejorar la gestión administrativa y la prestación de servicios por medio de reformas que buscaran eficacia y eficiencia (Orrego Larín, 2000). En el caso de Costa Rica se instrumentalizó como la solución a los problemas institucionales y así justificó una serie de reformas administrativas que modificaron el rol del Estado. La corrupción en el país, según las autoridades institucionales, era el resultado de la ausencia de una institucionalidad pública moderna, y los reglamentos carecían de capacidad para atender las necesidades propias del contexto.

Sin embargo, la modernización institucional se desarrolló sin estar fundamentada en un proyecto político y administrativo claro, ni considerar las capacidades ni riesgos institucionales. Por lo contrario, se ha utilizado la palabra sin una definición específica de lo que implica para cada escenario institucional. A su vez, se priorizó la modernización sin resolver problemas estructurales, lo que generó nuevas vulnerabilidades y llevó a problemas institucionales ante los cuales el Estado no contaba con herramientas para enfrentarlos. Esto implicó, como plantean Puellos-Socarrás & Gunturlz (2013), que en realidad la modernización no atendió los problemas estructurales, por el contrario amplió la participación de los actores privados sin discusiones profundas sobre su rol en la corrupción, lo cual terminó ampliando los portillos para la corrupción. Como señala Montoya Brand (2000), las contradicciones políticas, económicas, sociales de los países, así como el escándalo político y las limitaciones de los controles, se utilizaron para justificar intervenciones que favorecieron "el aprovechamiento privado del estado" (p.115).

Las reformas que se propusieron en las instituciones estudiadas están vinculadas a la racionalidad económica del comercio internacional, que terminaron siendo un beneficio para los actores privados. En ese sentido, en línea con Montoya Brand (2000), para el caso colombiano, la corrupción no ha sido obstáculo para la modernización, sino también un resultado de la misma. En los casos

estudiados, la modernización permitió acelerar reformas, flexibilizar normas, legitimar la participación privada y sostener redes político-empresariales.

La búsqueda de flexibilidad administrativa como base de la eficiencia, derivó en el debilitamiento de controles y creó vacíos en la gobernanza. Las transformaciones que se realizaron en el FODESAF para agilizar y mejorar los procesos implicaron la pérdida del departamento de auditoría y legal, y la ampliación de la discrecionalidad en puestos altos y de medio rango que llevó a la fragmentación de la tutela sobre la institución y en los controles sobre los fondos ociosos. En la CCSS se crearon gerencias nuevas sin estudios técnicos que ameritaran su apertura, y llevó a lógicas de funcionamiento independiente sin controles adecuados. En el *ICE*, la necesidad de actualización tecnológica llevó a que los directivos y a quienes tomaban las decisiones sobre los contratos de la institución, mantuvieran relaciones estrechas con empresas proveedoras de tecnología, ampliando su nivel de influencia sin que mediaran reglas claras de los límites de dicha relación.

La modernización llevó también a la aceleración procedimental como mecanismo de eficiencia, en la cual la urgencia por ejecutar proyectos modernizadores justificó trámites rápidos y contrataciones abreviadas, reduciendo la deliberación técnica y aumentando la opacidad. La discusión sobre el préstamo del *Proyecto Finlandia* duró tres días, sin debate alguno sobre sus beneficios y/o peligros; por su parte, el contrato de las líneas de Alcatel se hizo por medio de una contratación abreviada por la urgencia del proyecto, favoreciendo a la empresa francesa.

Por otro lado, siguiendo el planteamiento de Kajsiu (2017), la modernización institucional generó dependencia monetaria hacia los organismos internacionales y países de primer mundo, así como también tecnológica hacia los proveedores y empresas. Los préstamos y programas que se realizaron por medio de los préstamos de organismos internacionales promovieron cambios sin mejorar las capacidades a largo plazo para que el país lograra gestionar por su propia cuenta las transformaciones que se necesitaban.

Por el contrario, como señala Puello Socarrás & Gunturlz (2013), los mecanismos de acción de los organismos internacionales fueron paliativos y no han permitido abordar los temas de fondo. En relación con la dependencia tecnológica, en *ICE-Alcatel* la presión por actualizar la tecnología de telecomunicaciones generó dependencia técnica de proveedores globales para definir cuál debía ser esa actualización de la línea de red celular, y la CCSS compró el equipo priorizando la oferta de la empresa finlandesa sobre las necesidades técnicas de los hospitales. La modernización tecnológica fue dictada por las empresas y los oferentes. Aunado a esto, todos los préstamos estaban atados a condiciones que el país debía asumir obligatoriamente para obtener financiamiento.

Esta dependencia intensificó el rol del sector privado en la prestación de servicios públicos; no obstante, la relación entre ambos sectores no se problematizó o reflexionó sino más bien se desarrolló una discursividad en donde lo privado era parte de lo moderno (Kajsiu, 2017). En el caso específico de corrupción, esto implicó que no se discutiera el rol de las lógicas de acumulación en el desarrollo de negocios entre el Estado y el sector privado, y el rol de estos en actos de corrupción. La corrupción se trató únicamente como un problema de la institucionalidad pública.

Las relaciones entre el sector privado y público responden, a su vez, a la naturaleza política de las cúpulas decisorias de las instituciones públicas previas al proceso de modernización. Las juntas directivas, gerencias y direcciones son espacios altamente influenciables por los intereses partidarios y empresariales. La politización de los puestos de toma de decisión permitió la concentración de poder en un grupo reducido de personas que toman decisiones sobre millones de dólares de fondos estatales. La directora de FODESAF delegó la toma de decisiones a Víctor Vargas sin establecer mecanismos de revisión. Las juntas directivas del *ICE* y la CCSS tenían relación directa con los proveedores, lo cual permitió la negociación del esquema de sobornos. El rol político jerárquico también funcionó como una especie de protección, y evitó la fiscalización de otras personas. Finalmente, todos los casos salieron a la luz pública por denuncias anónimas, y el involucramiento de personas de las juntas directivas de la CCSS y el *ICE* generó sorpresa y afectación emocional. Las instituciones no tuvieron la capacidad de identificar las acciones que se acusaron posteriormente, responsabilizando a la falta de modernización.

En este sentido, nos encontramos otra vez ante el problema de la falta de definición de la modernización y la poca discusión sobre las contradicciones que trajo su implementación. Por ejemplo, en el caso de FODESAF el Estado era suficientemente fuerte y moderno para invertir en el mercado bursátil con poca regulación, pero carecía de la suficiente modernización institucional para funciones como la fiscalización, el control, la investigación y rendición de cuentas; es decir, el Estado era moderno

para participar en la lógica de acumulación del sector privado, pero no tenía las facultades para regular la participación de estos actores.

Por último, es necesario discutir que todos los proyectos eran de interés nacional, y efectivamente se necesitaba mejorar la forma en que se gestionaba el dinero en FODESAF, era prioritario actualizar el equipo médico de la CCSS y el país necesitaba adquirir tecnología celular que le permitiera ser competitivo para el comercio nacional e internacional. El fallo fundamental fue no reconocer el carácter político de los procesos de modernización ni sus implicaciones institucionales, las cuales se han abordado en este artículo.

5. Conclusiones

La corrupción de los tres casos estudiados no puede entenderse solo como el resultado de acuerdos entre actores para beneficiarse de fondos públicos, más bien, fue facilitada por un diseño moldeado por procesos de modernización impulsados por los organismos internacionales, que generaron condiciones propicias para que el intercambio de dádivas fuera una estrategia exitosa para ganar contratos estatales.

En ese sentido, las necesidades nacionales en tecnología y salud, si bien eran legítimas y urgentes, confluyeron con intereses particulares que se aprovecharon del diseño institucional. La flexibilidad administrativa, la naturaleza política de las cúpulas decisorias, la aceleración procedimental y la dependencia hacia organismos financieros y empresas privadas funcionaron como mecanismos facilitadores de la corrupción.

A pesar de que en los casos analizados la modernización fue utilizada como discurso vaciado de contenido, sigue siendo un concepto central en la gestión política actual. La eficiencia y eficacia, promovidos como pilares del desarrollo y la buena gobernanza, son parte de la racionalidad económica que sostiene las asimetrías entre países y regiones. Por lo tanto, los actos de corrupción son parte de un sistema de relaciones más amplio en el cual las asimetrías económicas y de poder contribuyen a legitimar el debilitamiento de la institucionalidad pública.

6. Bibliografía

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1998). Comisión especial que investiga los hechos indicados en relación con inversión de dineros de FODESAF, analice, dictamine y proponga iniciativas de ley para regular la inversión de fondos públicos en el sistema financiero costarricense. Expediente n°13176.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2002). Comisión especial para que investigue, analice y diagnostique programas sociales y de salud. Expediente n°14948.

Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos. (2004). Actas de sesiones. Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Expediente n° 12395. Comisión especial nombrada para que dictamine y recomiende legislación necesaria para modernizar el sistema financiero y bancario nacional. (1995). Exposición de motivos. Proyecto de Ley de Reforma Global a la Ley Reguladora del Mercado de Valores.

Expediente N°14610 "Aprobación del acuerdo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Costa Rica y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia y el Convenio de Crédito y Cooperación para financiar la modernización de equipo hospitalario entre la Caja Costarricense del Seguro Social y el Banco Sampo PLC de la República de Finlandia", No. 8202, Asamblea Legislativa de Costa Rica (2001).

Kajsiu, B. (2017). Un análisis discursivo post-estructuralista de la corrupción. Analecta Política, 8(14), 131–158. doi: https://doi.org/10.18566/apolit.v8n14.a08

Ley n°5662 de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (1974).

Menjivar Ochoa, M. (2012). El Referéndum De Las Calles. Lucha Social y Reforma del Instituto Costarricense de Electricidad (Costa Rica 2000). Diálogos : revista electrónica de historia., 13(2), 52. doi: https://doi.org/10.15517/dre.v13i2.6371

Miguel, L. S. (2013). El sistema financiero costarricense en los últimos 25 años: Estructura y desempeño (Primera ed). Academia de Centroamérica.

Ministerio de Hacienda. (1997, abril 17). Decreto Ejecutivo n°26006-H. La Gaceta n°73.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (1994). Decreto Ejecutivo n°23670-MTSS. La Gaceta n°188.

Montero, S., & Barahona, M. (2003). La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Serie Políticas Sociales, 77.

Montoya Brand, M. (2000). La instrumentalización política de la corrupción. Estudios Políticos, 16, 103–117. doi: https://doi.org/10.17533/udea.espo.16705

Orrego Larraín, C. (2000). Corrupción y Modernización del Estado. Banco Interamericano de Desarrollo. doi: https://doi.org/10.18235/0009387

Pomareda, F. (2003, abril 4). Urge fortalecer el ICE. Semanario Universidad. https://historico.semanariouniversidad.com/pais/urge-fortalecer-el-ice/

Puellos-Socarrás, J. F., & Gunturlz, M. A. (2013). ¿Social-neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global y programas de transferencia monetaria condicionada. Política y Cultura, 40, 29–54.

Revelo Vallejo, E. (2021). Los actores y el cambio institucional de la seguridad social costarricense (1986-1994) [Tesis para optar por el grado de Maestría Académica en Historia]. Universidad de Costa Rica.

Rose-Ackerman, S. (2010). The Institutional Economics of Corruption. En G. Graaf, P. Von Maravic, & P. Wagenar (Eds.), The good cause: theoretical perspectives on corruption. B.Budrixch.

Rosenmüller, C., & Ruderer, S. (2016). "Dádivas, donde y dineros". Aportes a una nueva historia de la corrupción en América Latina desde el imperio español hasta la modernidad. Iberoamericana. doi: https://doi.org/10.31819/9783964561367

Saboya Vargas, F. (2006). La modernización del Estado: Concepto, contenido y aplicaciones posibles. Diálogo de Saberes, 25, 357–376.

Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. (2000, noviembre 24). Resolución 1364-2000. Expediente 98-099551-0042-PE.

Sojo, C. (2004). La modernización sin Estado: El destino privado de las políticas públicas. Revista Mexicana de Sociología, 19. doi: https://doi.org/10.2307/3541447

Tribunal de Apelación de Sentencia Penal II Circuito Judicial de San José. (2015, diciembre 2). Resolución n°1620-2015. Expediente n° 04-006835-0647-PE.

Tribunal de Casación Penal de San José. (2002, junio 7). Resolución n°0049-2002. Expediente 98-099551-0042-PE.

Tribunal Penal de Hacienda del Segundo Circuito Judicial. (2009, octubre 5). Sentencia Penal N°370-2009. Expediente. N°004-005356-0042-PE.

Tribunal Penal de Hacienda del Segundo Circuito Judicial. (2011, abril 27). Sentencia Penal n°167-2011. Expediente n° 04-6835-647-PE.

Vasilachis, I. (2006). La investigación cualitativa. En I. Vasilachis (Ed.), Estrategias de investigación cualitativa (pp. 23–64). Editorial Gedisa.

Wodak, R., & Meyer, M. (2003). Métodos del análisis crítico del discurso. Editorial Gedisa.

Corrupción sistémica y captura de rentas de las élites híbridas en México

Systemic Corruption and Rent Capture by Hybrid Elites in Mexico

Juan Carlos Moreno Jiménez
Instituto Politécnico Nacional, México
jcm1785@gmail.com

Artículo: *Recibido el 10 de octubre de 2025 y aprobado el 26 de noviembre de 2025.*

Cómo citar este artículo:
Moreno Jiménez, J.C. (2025). Corrupción sistémica y captura de rentas de las élites híbridas en México. Reflexión Política 27 (56), pp. 96-108. doi: https://doi.org/10.29375/01240781.5512

Resumen

Este artículo analiza la corrupción sistémica en México como particularismo competitivo (Mungiu-Pippidi, 2006, 2017), mediante el modelo ELIT-MX (análisis documental, ARS y coyuntura). El objetivo es examinar la persistencia de redes de élites híbridas que capturan rentas públicas pese a alternancias y reformas. El caso crítico bajo estudio en la industria de fertilizantes (México 1988-2016) revela un ciclo completo: privatización subvaluada, rescates estatales y recompra sobrevalorada según la ASF. El ARS (74 nodos, 215 vínculos) revela una red de baja densidad (0,039), alta cohesión (clustering 0,321) y centralidad dominante de un miembro clave de la élite económica. Se concluye que las políticas anticorrupción han tenido un impacto limitado por centrarse en actos aislados ("árbol") en lugar de redes relacionales ("bosque"), proponiendo un uso intensivo de ARS en auditorías y prohibición de puertas giratorias.

Palabras clave: *corrupción, élite, auditoría financiera, México, poder político.*

Abstract

This article analyzes systemic corruption in Mexico as competitive particularism (Mungiu-Pippidi, 2006, 2017) using the ELIT-MX model (documentary analysis, ARS, and economic situation). The objective is to examine the persistence of hybrid elite networks that capture public rents despite political changes and reforms. The critical case under study in the fertilizer industry (Mexico 1988-2016) reveals a complete cycle: undervalued privatization, state bailouts, and overvalued repurchases according to the ASF. The ARS (74 nodes, 215 links) reveals a network with low density (0.039), high cohesion (clustering 0.321), and dominant centrality of a key member of the economic elite. It is concluded that anti-corruption policies have had a limited impact by focusing on isolated acts ("tree") rather than relational networks ("forest"), proposing intensive use of ARS in audits and prohibiting revolving doors.

Keywords: *Corruption, elite, financial audit, Mexico, political power.*

1. Introducción

En las últimas dos décadas, América Latina ha sido escenario de escándalos de corrupción de una magnitud sin precedentes. En México, el caso de Javier Duarte en Veracruz implicó el desvío de miles de millones de pesos mediante empresas fantasma que nunca entregaron bienes ni servicios (Luna-Pla & Nicolás-Carlock, 2020). El presidente del Consejo de Administración de Altos Hornos de México (AHMSA) fue acusado de vender a sobrecosto la planta Agronitrogenados (Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, 2021). En el caso La Estafa Maestra se documentó el esquema *(modus operandi)* con el que dependencias federales y universidades utilizaron 128 empresas fantasma para desviar recursos públicos (Roldán *et al.*, 2018).

En Brasil, Lava Jato-Petrobras destapó un esquema gigantesco de lavado y sobornos que involucró a decenas de políticos y grandes constructoras (Olmos, 2018). Los Panama Papers (Trautman, 2016) revelaron un uso masivo de vehículos *offshore* Secretos (SOV) por parte de jefes de Estado, políticos y empresarios.

En Argentina, los Cuadernos de la Corrupción evidenciaron una red de sobornos y sobreprecios en obras públicas durante los gobiernos kirchneristas (Monteverde, 2018).

Estos casos no son eventos aislados, ni manzanas podridas (*bad apples*) (Cattani, 2009). Todos presentan un mismo patrón estructural: la corrupción es sistémica y se materializa en sistemas políticos y económicos donde élites híbridas (político-empresariales) capturan al Estado, convirtiendo las instituciones públicas en redes de enriquecimiento privado mediante contratos amañados, empresas fantasma, vehículos *offshore* y financiamiento ilícito de campañas.

Este patrón sobrevive a la alternancia política, a los cambios de partido y a las reformas anticorrupción. Incluso en los casos en que se realizan megaoperaciones judiciales, estas han tenido un impacto estructural limitado, pues las redes subyacentes se reconfiguran rápidamente. Este artículo sostiene que la corrupción en México no obedece principalmente a una conducta individual o de gobiernos particulares, sino a un régimen de gobernanza por defecto caracterizado por el particularismo competitivo (Mungiu-Pippidi, 2006, 2017).

En México, el caso de la industria de los fertilizantes (1988-2016) constituye un caso crítico y extremo que permite observar un ciclo completo de captura de rentas:

1. 1992: privatización subvaluada de activos estratégicos (Banco de México, 1994; Sacristán, 2006).
2. 1998-2006: quiebra técnica y rescates estatales (Pérez, 2017; CFE, 2004).
3. Triangulación *offshore* mediante empresas en el extranjero y relaciones con grupos de la élite privada (Tourliere, 2019a).
4. 2015: recompra por Pemex en 2015. La adquisición a sobreprecio, explica Tourliere, (2022) correspondía a 635 millones de dólares para la compra de la empresa de fertilizantes y otro crédito posterior por 120 millones de dólares para su operación diaria, pero la ASF (2017; 2018) señaló que el valor de sus activos netos fue de 15,0 millones de dólares.

Este proceso atravesó cinco sexenios y dos partidos políticos, lo que evidencia la existencia de una red transgubernamental resiliente. De lo anterior se desprende la siguiente pregunta de investigación: ¿Por qué los mecanismos institucionales creados para combatir la corrupción en México resultaron sistemáticamente insuficientes frente a redes de élites híbridas que mantuvieron y ampliaron su capacidad de captura de rentas públicas a lo largo de décadas y cambios de gobierno?

El objetivo general es analizar la estructura, composición y persistencia de estas redes, aplicando el modelo ELIT-MX (análisis documental, análisis de redes sociales y de coyuntura) al caso de la industria de los fertilizantes. Este fue un caso emblemático por la intersección entre privatización, recomposición patrimonial y poder político-económico. El modelo ELIT-MX, que integra teorías de élites con ARS, permite develar la arquitectura relacional del poder.

En la figura 1 se presenta la evolución de la corrupción por tipo de régimen de Mungiu-Pippidi (2006). La que reviste mayor importancia para esta investigación es la intermedia, conceptualizada como particularismo competitivo, y que se caracteriza porque en ella la corrupción se dispara; aunque se da en el marco de elecciones libres, estas no producen una mejor gobernanza, ante ello, las fuerzas sociales presionan para obligar a los gobernantes a rendir cuentas. En este régimen, múltiples grupos compiten por ocupar posiciones de privilegio.

Figura 1. *Corrupción por régimen*



Fuente: *adaptado y traducido al español de Mungiu-Pippidi (2006).*

La literatura reciente coincide en que la corrupción en la región constituye un régimen de particularismo competitivo (Mungiu-Pippidi, 2006, 2017), en el que múltiples élites compiten por posiciones de privilegio y la frontera público-privada es débil o inexistente (CLAD, 2015; Munck, 2025).

Las élites híbridas (Regalado & Gutiérrez, 2023) operan en un campo de poder híbrido –una extensión latinoamericana para Bourdieu (1994)–, donde el capital político se convierte en económico mediante privatizaciones, rescates y recompra de activos (Cárdenas, 2011; Elizondo, 2011). El análisis de redes sociales (ARS) se ha consolidado como la herramienta más potente para mapear estas estructuras relacionales.

Corrupción sistémica y particularismo competitivo

La comprensión de la corrupción en América Latina exige abandonar la visión tradicional que la reduce a actos individuales o a fallas de diseño institucional. Mungiu-Pippidi (2017) sostiene que la corrupción pública se entiende mejor como parte de un contexto más amplio de orden social.

América Latina se sitúa mayoritariamente en el particularismo competitivo (Mungiu-Pippidi, 2006, 2017), régimen caracterizado por una distribución del poder desigual y disputada, una propiedad del Estado contestada, una asignación de bienes públicos injusta e impredecible, baja aceptación social de la corrupción y una distinción público-privado débil (Mungiu-Pippidi, 2006,).

En el caso mexicano, Loaeza (2001, 2010) señala que estas élites han ejercido una influencia desproporcionada en la toma de decisiones gubernamentales, operando de forma excluyente en un medio dominado por intereses particulares.

Este diagnóstico regional se refuerza con el análisis del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2015), que identifica como legado estructural de América Latina la fragilidad de su esfera pública, resultado de tendencias patrimonialistas y privatistas arraigadas que facilitan el dominio de oligarquías políticas sobre los cargos públicos y la fuerte influencia del poder económico sobre las decisiones gubernamentales.

Munck (2025) sintetiza esta dinámica caracterizándola como el "Triángulo latinoamericano del siglo XXI", en el que democracias de baja calidad, capitalismos de bajo crecimiento con extrema desigualdad, y administraciones públicas con alto riesgo patrimonialista se retroalimentan mutuamente, generando una esfera pública estructuralmente capturable (figura 2).

Figura 2. *El triángulo latinoamericano, siglo XXI*



Fuente: *Munck (2025).*

Élites híbridas y captura de rentas

Las élites híbridas son grupos de poder conformados por la fusión de las élites política y empresarial (Regalado & Gutiérrez, 2023), que surgen a partir de procesos como la privatización de empresas estatales. Estas élites utilizan la asociación estratégica entre lo público y lo privado para mantener y ampliar su

influencia a lo largo de distintos ciclos políticos, reconfigurándose en cada coyuntura para conservar el control sobre sectores estratégicos y obtener beneficios económicos y políticos incalculables.

En ese contexto, Rahman-Khan (2012) define a las élites como grupos que controlan recursos clave, mientras Pakulski (2018) las conceptualiza como redes cohesionadas con significativo poder de decisión. El análisis de estas élites es crucial por constituir la base estructural del poder capitalista (Figueroa & Rentería, 2016) y explicar la persistencia de la corrupción sistémica.

Siguiendo la teoría de los campos de Bourdieu (1994), este trabajo propone el concepto de campo de poder híbrido: un espacio social unificado, donde agentes políticos y empresarios de la élite pugnan por la acumulación y reconversión de diversas especies de capital (económico, político, cultural y social), guiados por un *habitus* compartido que diluye las fronteras entre lo público y lo privado, pero que está atravesado por luchas internas y asegura la persistencia del juego más allá de los cambios formales de gobierno. En este campo, la corrupción no es una desviación, sino una estrategia legítima de acumulación y reproducción de poder.

Desde la economía política crítica, la transferencia de activos públicos estratégicos permite la captura de rentas: la apropiación de beneficios extraordinarios mediante relaciones político-institucionales, no por competencia productiva.

Existe consenso en que las élites utilizan su posición para beneficiar intereses particulares. Haber (2011) señala incentivos estructurales que favorecen el oportunismo en contextos de rendición de cuentas débil; Salas-Porras (2014) identifica prácticas que obstaculizan bienes públicos y promueven la depredación institucional, y Stiglitz (2002, 2016) destaca que los vínculos entre élites financieras y políticas favorecen sistemáticamente a clases privilegiadas.

La instauración neoliberal liderada por Salinas de Gortari privatizó empresas públicas en beneficio de empresarios cercanos al poder político; en aquel momento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) creó la Unidad de Desincorporaciones, responsable de vender activos estratégicos del Estado. Sin embargo, en México este proceso produjo un efecto paradójico: lejos de disolver a los grupos rentistas, las privatizaciones les transfirieron ventajas competitivas decisivas, favoreciendo a un reducido grupo de agentes privados (Escalante, 2015).

Este proceso no solo transfirió activos, sino que también gestó una nueva élite tecnocrática en altos cargos gubernamentales, reconfigurando la relación entre el poder político y económico (Lomnitz & Mendieta, 2002). Concheiro (1996) y Escobedo de Luna (2022) identifican cómo las reformas favorecieron la concentración de activos estratégicos en élites emergentes.

Como señalan Acemoglu & Robinson (2012), estas fortunas no se originaron en la innovación, sino en la adquisición de monopolios estatales privatizados, un patrón de acumulación rentista que ha obstaculizado el crecimiento y profundizado la desigualdad estructural (Lustig & Ros, 2011).

Los mecanismos de captura de rentas incluyen:

- Captura legalizada (Ackerman, 1999): ocurre cuando normas, procedimientos o vacíos regulatorios permiten que decisiones contrarias al interés público se ejecuten dentro del marco formal de la legalidad, institucionalizando el despojo mediante mecanismos aparentemente legítimos.
- Puertas giratorias (Dal Bó, 2006): movimiento sistemático entre cargos gubernamentales y posiciones directivas en el sector privado, que crea redes de influencia que comprometen la neutralidad del aparato estatal.
- Captura de renta pública (Delalande, 2019): prácticas de búsqueda y apropiación de rentas públicas para fines ilegítimos, en el sentido de que dichos fines no cumplen los criterios de utilidad pública.

El proceso del caso de estudio se presenta en cinco etapas (propuesta del autor basada en la literatura): 1) Patrimonio estatal estratégico; 2) Privatización y transferencia patrimonial a precios subvaluados; 3) Formación de redes político-empresariales persistentes; 4) Consolidación de una élite híbrida que difumina los límites sectoriales; y 5) Reciclaje patrimonial, donde el Estado readquiere activos mediante rescates.

Análisis de redes y persistencia (Modelo ELIT-MX)

El análisis de redes sociales (ARS) se ha consolidado como la herramienta más potente para superar el paradigma del "árbol" (individuos corruptos) y adoptar el paradigma del "bosque" (redes relacionales).

El modelo ELIT-MX integra los elementos anteriores en un marco analítico mixto de cuatro componentes cíclicos (propuestos por el autor): contexto neoliberal y particularismo competitivo (CN); redes

persistentes de élites híbridas (RPE) mapeadas mediante ARS; mecanismos de captura de rentas (MCR) como privatización subvaluada, rescates, recompra sobrevalorada, puertas giratorias, y reconfiguración de élites (RE) que retroalimentan el contexto. Este modelo permite explicar no solo la persistencia de la corrupción sistémica, sino el impacto estructuralmente limitado de las estrategias anticorrupción basadas en sanciones individuales.

2. Método

Diseño de investigación

Este estudio emplea un diseño de caso único, con métodos mixtos para operacionalizar el modelo ELIT-MX. El análisis documental y de coyuntura (cualitativo) proporciona contexto e identifica actores, mientras el ARS (cuantitativo) mapea y mide la estructura de la red. Esta triangulación fortalece la validez al integrar tanto los mecanismos de captura como la arquitectura relacional que los sustenta.

Selección del caso: Industria de fertilizantes

El caso de estudio fue seleccionado como caso crítico por tres razones teóricas:

1. Ciclo completo de captura: abarca la privatización y la posterior recompra estatal.
2. Persistencia temporal: se desarrolla a lo largo de tres décadas, permitiendo observar la adaptación de las redes de poder.
3. Transparencia inusual: la disponibilidad de informes detallados de la ASF (que incorpora análisis documental de primera fuente) e investigación periodística proporciona una oportunidad excepcional a un fenómeno opaco.

Los datos se recopilaron mediante un análisis documental sistemático, el proceso implicó la identificación y recolección de documentos, codificación temática de mecanismos de captura de rentas, reconstrucción cronológica de eventos e identificación iterativa de actores clave y sus relaciones.

Selección de nodos y atributos

La población de nodos (n=74) se identificó mediante un muestreo de bola de nieve a partir de los informes de la ASF, complementado con investigación periodística. Cada nodo fue codificado con el atributo Tipo: Político, Empresario, Consultora, Entidad.

Estrategia analítica e integración

El análisis fue secuencial e iterativo. El estudio documental informó la construcción de la red y la interpretación de los hallazgos, mientras que el ARS cuantificó y visualizó la estructura de la élite, validando observaciones cualitativas y revelando patrones relacionales no evidentes.

Proposiciones teóricas

El modelo ELIT-MX genera las siguientes proposiciones comprobables:

- En contextos neoliberales, la privatización de activos públicos incrementa la formación de redes transexenales entre élites políticas y económicas.
- Estas redes utilizan mecanismos de captura de rentas (subvaluaciones, puertas giratorias) para consolidar su poder.
- La captura de rentas en privatizaciones conduce a una reconfiguración de élites.

Metodología para aplicar el modelo

El modelo ELIT-MX se operacionaliza mediante un enfoque metodológico mixto:

- Análisis documental: recopilación de datos sobre privatizaciones, actores y transferencias financieras de fuentes e información pública como: informes y reportes de la ASF, el *Diario Oficial de la Federación*, el Archivo General de la Nación y reportes del Banco de México.
- Análisis de redes sociales (ARS): mapeo de conexiones entre élites políticas y económicas. En el caso de la industria de fertilizantes, el ARS reveló la centralidad de actores relevantes.

El análisis preliminar identificó a un miembro clave de la élite económica y a su conglomerado corporativo como nodos centrales, y reveló una red de baja densidad, pero alta cohesión interna, típica de las élites. La tabla resume los componentes centrales del modelo ELIT-MX y su aplicación al caso de estudio. El modelo postula una relación cíclica: el contexto neoliberal (CN) habilita redes persistentes de élites (RPE), que emplean mecanismos de captura de rentas (MCR) para lograr una reconfiguración de élites (RE), la cual a su vez retroalimenta el CN.

***Tabla 1**. Componentes del modelo*

Componente	Referente teórico	Concepto clave	Aplicación en el caso de estudio
CN	Stiglitz (2002)	Neoliberalismo estructural	Discurso de eficiencia usado por Salinas de Gortari
RPE	Rahman-Khan (2012), Ai Camp (2003)	Redes de élite político-empresarial	Miembros de élite identificados como tecnócratas
MCR	Delalande (2019)	Apropiación ilegítima de rentas	Subvaluación, dividendos ilegales
RE	Acemoglu & Robinson (2012)	Consolidación de élites híbridas	Enriquecimiento de empresarios + politización de consultoras

***Fuente:** elaboración propia.*

Clasificación de nodos

Los actores se categorizaron en cuatro tipos para el análisis: 1) empresas y corporativos (parte del conglomerado empresarial señalado en torno al caso de estudio); 2) políticos/funcionarios (miembros de la élite política, principalmente de la tecnocracia neoliberal); 3) consultoras (nacionales e internacionales) y 4) otros (individuos técnicos o empresas auxiliares con menor centralidad).

Este esquema permitió observar el rol articulador de consultoras y exfuncionarios políticos de la élite tecnocrática. La elección del ARS se fundamenta en su capacidad para mapear la interacción y estructura de los subgrupos de élite (Keller, 2018). La red se construyó a partir de una matriz de adyacencia que capturó relaciones institucionales, financieras y personales entre los 74 actores clave.

Aporte del modelo

El modelo ELIT-MX ofrece un marco original al integrar ARS con teorías de élites y captura de rentas, analizándolas como redes dinámicas y no como clases estáticas (Rahman-Khan, 2012). Amplía la definición de captura de rentas de Delalande (2019) al incluir mecanismos como consultoras privadas y empresas *offshore*. Para el contexto mexicano, dialoga con Stiglitz (2002) y Acemoglu & Robinson (2012) al vincular captura de rentas con desigualdad estructural, pero aporta una perspectiva empírica focalizada en el caso de estudio bajo análisis.

Limitaciones del modelo

El modelo ELIT-MX presenta diversas limitaciones:

- Contexto específico: diseñado para contextos neoliberales con alta concentración de poder y corrupción (p. ej. México).
- Dependencia de datos: requiere acceso a información detallada sobre redes y transferencias, lo que es un desafío en contextos opacos, por lo que fue construido únicamente con una alta dependencia de información pública y periodismo de investigación.
- Generalización: su validación requiere estudios comparativos en múltiples casos de privatización.

Aplicación al caso de estudio

El caso de la industria de fertilizantes valida el ELIT-MX al ilustrar la interacción de sus cuatro componentes:

- Contexto neoliberal (CN): políticas neoliberales que impulsaron la privatización.
- Redes persistentes de élites (RPE): redes entre políticos y empresarios clave mapeadas con ARS.

- Mecanismos de captura de rentas (MCR): subvaluación en la privatización (Sacristán, 2006), recompra a sobreprecio (Tourliere, 2019a, 2021, 2022) y reparto de dividendos (ASF, 2017).
- Reconfiguración de élites (RE): surgimiento y consolidación entre miembros de la élite política con miembros de la élite del sector privado.

El ARS confirma la centralidad un miembro clave de la élite económica, demostrando cómo el modelo explica la transferencia de recursos y la institucionalización de prácticas que perpetúan el poder de las élites.

Propuesta de proposiciones analíticas

A partir del modelo ELIT-MX, este estudio se guía por las siguientes proposiciones analíticas:

PA1. Persistencia transgubernamental: las redes de élites híbridas mantendrán una cohesión estructural que trasciende los ciclos sexenales y los cambios de partido en el poder.

PA2. Reconfiguración adaptativa: los mecanismos de captura de rentas (privatización, rescates, recompra) se adaptarán a las coyunturas políticas, manteniendo a los mismos beneficiarios finales.

PA3. Centralidad corporativa: los conglomerados empresariales de los beneficiarios clave ocuparán una posición central en la red, articulando los flujos de recursos públicos hacia intereses privados.

3. Resultados

Análisis de coyuntura: tres décadas de reconfiguración del poder

El análisis de coyuntura aplicado al caso de estudio identifica una secuencia de eventos críticos donde las redes de élites híbridas reconfiguraron su influencia para mantener el control sobre rentas públicas. Este análisis revela tres fases distintivas:

Fase 1. Desmantelamiento y transferencia patrimonial (1988-1992)

El proceso inició en 1988 con la rehabilitación financiera estatal de la entonces empresa pública (CFE, 2004) y su posterior privatización (1992), donde 12 unidades estratégicas se vendieron muy por debajo de su valor en libros (Banco de México, 1994; Sacristán, 2006).

Fase 2. Rescates financieros y triangulación (1998-2006)

Tras la quiebra técnica de la empresa privatizada, el Estado intervino sucesivamente a través del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) (1998) y Bancomext (1999), de acuerdo con Pérez (2017; CFE, 2004), socializando pérdidas. La venta posterior a sociedades en Bélgica de acuerdo con Tourliere (2019b), por 81,9 millones de pesos (157 millones menos que el costo original del rescate) consolidó el circuito *offshore* del grupo vinculado al miembro clave de la élite económica..

Fase 3. Recompra estatal y captura final (2014-2015)

La operación de recompra en 2015 (Tourliere, 2019a) se justificó bajo el discurso de soberanía alimentaria, pero ejecutó la transferencia final de recursos constituyendo la culminación del mecanismo de captura.

Características estructurales globales de la red

El análisis estructural de la red de élites del caso bajo estudio (n=74 nodos, k=215 aristas) revela una arquitectura relacional distintiva. La red exhibe una baja densidad (D=0,039), característica de redes de élite donde las conexiones son estratégicas más que abundantes. Sin embargo, esta aparente dispersión oculta una eficiencia relacional excepcional, evidenciada por un diámetro de red de 2 y una longitud de camino promedio de 1.921, indicando que cualquier par de actores puede conectarse con máximo dos intermediarios.

El análisis estructural revela un coeficiente de agrupamiento de 0,321 combinado con la identificación de 71 tríadas cerradas en la red. Este patrón, junto con la baja densidad global (0,039), sugiere una estructura de núcleo-periferia donde un grupo central de actores mantiene una alta cohesión interna (formando múltiples tríadas cerradas), mientras que la periferia presenta conexiones más dispersas, pero estratégicamente posicionadas, para garantizar la conectividad global de la red.

Análisis de centralidad y actores clave

El análisis estructural de la red se basa en métricas de cohesión y centralidad. La red exhibe baja densidad (pocos lazos respecto a los posibles), pero alta cohesión (*clustering*), lo que indica que existen pequeños subgrupos fuertemente interconectados que operan como comunidades cerradas. Respecto a la influencia, se mide la centralidad de grado (número de conexiones directas) y la centralidad de vector propio, que evalúa la importancia de un actor basándose en la importancia de los nodos a los que está conectado, señalando a los actores más arraigados en el núcleo de poder.

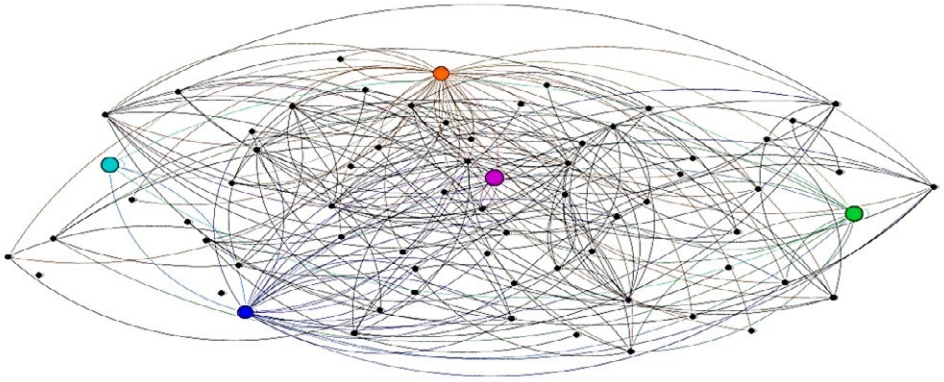
El análisis de centralidad confirma la posición estructural predominante de la empresa de fertilizantes como nodo central de la red, con el mayor grado de conectividad (26 conexiones directas). La distribución de centralidades revela una estructura jerárquica donde un reducido grupo de actores concentra la capacidad de intermediación e influencia, mientras que la mayoría mantiene conexiones limitadas, pero estratégicamente posicionadas.

Análisis de comunidades (Subgrupos)

El análisis de comunidades identificó dos comunidades principales (longitud de descripción: 347.912), lo que sugiere una división estructural bipartita en la red. El análisis confirma que todos los caminos llevan a un miembro clave de la élite económica como el actor central y beneficiario final, articulando un circuito cerrado de empresas que canaliza rentas del Estado hacia intereses privados.

La Red 1 que se presenta a continuación, muestra la configuración completa de la red de élites híbridas en el caso de la industria de fertilizantes, lo que permite visualizar la estructura relacional que sustenta los mecanismos de captura identificados.

Red 1. *Élites híbridas en el caso industria de fertilizantes.*



Fuente: *elaboración propia con informes ASF y compendio periodístico. Gephi 0.10.1.*

Evidencia estadística de persistencia sistémica de élites.

El análisis estadístico confirma que el caso de estudio responde a corrupción sistémica y persistencia de élites, no a actos aislados e individualizados. El algoritmo de Louvain detectó dos comunidades (modularidad Q=0,002), sin embargo, el análisis cualitativo sugiere una división funcional entre: 1) el núcleo corporativo-económico articulado alrededor de un miembro clave de la élite económica y conglomerado empresarial, y 2) el entramado político-institucional que facilitó los mecanismos de captura. La baja modularidad indica que estos grupos mantienen fuertes interconexiones en lugar de constituir comunidades separadas.

Síntesis de hallazgos: contrastación de las proposiciones analíticas

Los hallazgos confirman las tres proposiciones analíticas del modelo ELIT-MX:

PA1 (Persistencia): se identifica una red cohesionada que trascendió alternancias en el gobierno. La combinación de baja densidad (0,039) con alta cohesión interna (*clustering*=0,321) y un diámetro de red de 2, revela un núcleo central persistente articulado alrededor de la empresa de fertilizantes y un miembro clave de la élite económica.

PA2 (Reconfiguración): el análisis de coyuntura demuestra la adaptabilidad de los mecanismos de captura, que evolucionaron de la privatización (1992) a sucesivos rescates (1998, 2006) y culminaron en la recompra estatal (2015), manteniendo el flujo de recursos hacia los mismos beneficiarios.

PA3 (Centralidad corporativa): el ARS válida la posición estructural central del conglomerado empresarial (vinculado con el miembro clave de la élite económica), que ocupa las máximas centralidades de vector propio, lo que confirma su rol como núcleo articulador y beneficiario final de la red de captura.

4. Discusión

La evidencia estructural obtenida mediante el ARS (una baja densidad global combinada con un alto coeficiente de agrupamiento y una modularidad insignificante [$Q = 0{,}002$]) no puede explicarse satisfactoriamente solo con las teorías tradicionales de redes o captura del Estado. Esta configuración relacional particular, donde los actores aparecen formalmente dispersos, pero estructuralmente cohesionados en un núcleo central, exige un marco teórico capaz de interpretar no solo la morfología de la red, sino también la lógica social subyacente que la produce y reproduce.

Es aquí donde la teoría de los campos de Bourdieu (1994) se revela como el andamiaje conceptual idóneo. La red detectada no es meramente una estructura de interacciones, sino la materialización de un campo de poder híbrido, un espacio social de juego donde los agentes (políticos, empresarios, consultores) pugnan por la acumulación y reconversión de diversas especies de capital (económico, político, cultural), guiados por un *habitus* compartido que difumina las fronteras entre lo público y lo privado, asegurando la persistencia del juego más allá de los cambios formales de gobierno.

La coexistencia de un alto coeficiente de agrupamiento (0,321), con baja densidad global (0,039), refleja la naturaleza estratégica de las conexiones en la élite analizada. Las 71 tríadas cerradas se concentran probablemente alrededor de los nodos centrales (la empresa de fertilizantes, miembro clave de la élite económica), creando un núcleo de alta confianza y cooperación, mientras que conexiones puente hacia la periferia aseguran el alcance e influencia de la red en su conjunto. La combinación de baja densidad con alta conectividad global (diámetro = 2) sugiere una élite que optimiza sus vínculos: pocas conexiones, pero estratégicamente distribuidas para maximizar el acceso e influencia.

La integración del análisis estructural (ARS) y de coyuntura muestra la persistencia de élites híbridas en dos dimensiones: una red cohesionada, liderada por actores de la élite económica como el miembro clave y la consultora que ha agrupado a diversos miembros de la élite política, y su capacidad de adaptación a cambios de administración y gobierno. La consultora, fundada por un exsecretario (ministro) del área de las finanzas del gobierno y vinculada a los miembros de la tecnocracia neoliberal, actuó como nodo de socialización profesional, facilitando su acceso a cargos estratégicos en el sector gubernamental, lo que consolidó su cohesión interna y la captura de rentas.

La evidencia empírica valida los cuatro componentes del modelo (CN, RPE, MCR, RE). El caso revela que las redes de élite se forjan mediante capas de socialización sucesivas. Ai Camp (2003), por ejemplo, destaca la relevancia de la formación en instituciones nodales (institutos de educación privada donde convergen y se forman nuevos cuadros de las élites en México), el padrinazgo institucional (miembros de la tecnocracia y la élite política que reclutan a nuevos miembros) y las trayectorias entrelazadas entre consultoría y altos cargos públicos. Estas capas crean una red de influencia cohesionada y persistente que explica la validación de los componentes del modelo.

La empresa de fertilizantes emerge como el nodo más influyente en la red, tanto por su posición estructural como por su rol funcional como vehículo de transferencia patrimonial. Empresas del conglomerado y otras que en apariencia son entidades autónomas, presentan interconexiones legales y financieras con el grupo del miembro clave de la élite económica. Estas operan como vehículos de triangulación patrimonial, ocultamiento de beneficiarios reales y dispersión del control formal.

Actores como "prestanombres" cumplen funciones operativas dentro del andamiaje legal y financiero, actuando como intermediarios clave entre el capital privado y el aparato institucional. Su posición con valores relevantes sugiere un papel activo en la coordinación y ejecución de los mecanismos de captura.

Consultoras (nacionales e internacionales) aparecen reiteradamente como articuladoras de diagnósticos favorables y recomendaciones técnicas que legitimaron la operación de recompra. Su rol se alinea con los mecanismos de captura legalizada (MCR) del modelo ELIT-MX.

En conjunto, los hallazgos validan empíricamente el modelo ELIT-MX, confirmando que el caso de estudio es un patrón sistémico de captura y no un evento aislado. Esta evidencia no solo refuerza las proposiciones teóricas del modelo, sino que también cuestiona la narrativa oficial que legitimó el proceso de privatización bajo criterios de eficiencia y modernización.

La alta centralidad de vector propio del miembro clave de la élite económica no solo lo señala como influyente, sino como actor estructuralmente arraigado en el núcleo de la red de poder, lo que explica

su capacidad de persistencia. Este sistema, facilitado por consultoras (nacionales/internacionales) y funcionarios con trayectorias circulares, institucionaliza la transferencia de rentas bajo una apariencia de decisiones técnicas.

Se refuta así la narrativa de eficiencia del mercado: Como empresa estatal era eficiente (De la Madrid, 2012; Garaiz, 2014), y su desmantelamiento respondió a una transferencia patrimonial deliberada con subsidios y rescates públicos. Esto cuestiona la neutralidad de actores políticos-hacendarios clave y revela a las élites como redes dinámicas y adaptables que priorizan la acumulación privada sobre el interés público. El caso de estudio revela que el problema (en este caso particular), no fue per se la instauración del modelo económico neoliberal, sino su captura por élites políticas y privadas interconectadas para obtener beneficios duales.

5. Conclusiones

Esta investigación no solo expone, sino que demuestra, que la corrupción sistémica en México no es un accidente histórico ni una serie de hechos aislados, sino un mecanismo deliberado de dominación perpetuado por redes de élites híbridas en el marco de un campo de poder en tensión.

Mediante el modelo ELIT-MX, que integra análisis de redes sociales (ARS) y coyuntura, se ha desentrañado una arquitectura relacional implacable: una red de baja densidad (D=0,039), pero con un agrupamiento interno robusto (C=0,321) y un diámetro mínimo (2), que garantiza una eficiencia extrema en la extracción de rentas. Esta no es una abstracción teórica; es una estructura de núcleo-periferia estratégica, centrada en actores pivote como la empresa de fertilizantes y un miembro clave de la élite económica y su conglomerado, que trasciende sexenios y partidos políticos, adaptándose con astucia a coyunturas críticas (de la privatización en los años noventa, pasando por rescates financieros en los 2000, hasta la recompra estatal en 2015) sin alterar su estructura interna.

El caso de estudio revela que las privatizaciones fueron parte de un mecanismo de reorganización de las élites operado bajo un entorno de transformación del Estado, que fue instrumentalizado para perpetuar la desigualdad del poder y el usufructo de los bienes públicos.

Hacia una teoría del campo de poder híbrido: el caso de estudio como prueba empírica

Más allá de un diagnóstico, esta investigación propone un concepto: el campo de poder híbrido, una extensión rigurosa de la teoría de Bourdieu (1994) adaptada a la fusión inextricable entre Estado y capital en economías neoliberales como la mexicana. El caso de estudio es la manifestación empírica de este campo unificado, donde élites políticas y económicas operan en un espacio social compartido de acumulación y dominación.

El ARS revela una red unificada de élites, donde lo público y lo privado se entrelazan configurando un campo de poder híbrido que maximiza la influencia y elude sistemáticamente la rendición de cuentas. A partir de este estudio, caracterizamos este campo por tres atributos que demandan una reconceptualización radical:

1. Estructura de capitales convertibles: en este terreno, el capital político se transmuta en económico mediante privatizaciones subvaluadas y rescates estatales, para luego reconvertirse en capital cultural (a través de consultorías) y social (vía puertas giratorias). Es un ciclo vicioso de inversión y reproducción que enriquece a unos pocos a expensas del erario.
2. Habitus híbrido trans-sexenal: las trayectorias circulares de actores clave (de consultorías privadas a cargos relevantes en el sector público) encarnan un habitus internalizado que prioriza la "eficiencia técnica" como fachada ideológica. Esta disposición colectiva no solo explica la adaptabilidad observada (como válida la proposición PA2), sino que asegura la lealtad primordial al campo mismo, por encima de lealtades partidistas o nacionales.
3. Mecanismos de captura como estrategias institucionalizadas: la subvaluación inicial, los rescates repetidos y la recompra sobrevalorada no son errores; son jugadas calculadas dentro de la lógica del campo. La valuación inflada (sobrevaluada) por ejemplo, moviliza capital cultural para legitimar un despojo masivo, y convierte al Estado en un facilitador de la acumulación privada.

Análisis crítico del fracaso institucional: del paradigma del "árbol" al imperativo del "bosque"

Los esfuerzos anticorrupción en México (desde la Auditoría Superior de la Federación [ASF] hasta el Sistema Nacional Anticorrupción [SNA]) han sido cooptados por un paradigma obsoleto e incompatible con la realidad. Este modelo implícito, que llamamos del "árbol", se basa en supuestos contraproducentes:

- La corrupción como excepción: vista como actos aislados en un sistema "sano", ignora que el sistema está diseñado para generarla.
- Detectable por procedimientos: confía en mecanismos y rituales de rendición de cuentas (como las auditorías) que, paradójicamente, validan la captura al enfocarse únicamente en el cumplimiento formal, descuidando la arquitectura de fondo que lo sostiene.
- Identidades fijas: presupone barreras claras entre lo público y lo privado, cegándose ante la fluidez híbrida de roles.
- Soluciones reactivas: apuesta por sanciones individuales y "cierres de vacíos legales", que solo difuminan el problema sin trastocar su raíz estructural.

Este enfoque atomizado ve el árbol (el funcionario corrupto, la transacción irregular), pero es ciego al bosque: el campo de poder híbrido que lo nutre. En realidad, la corrupción es funcional al sistema, no patológica; los procedimientos son el vehículo de la captura legalizada; las identidades son fluidas y estratégicas, unidas por un *habitus* compartido; y las sanciones individuales son superfluas, permitiendo que el campo se regenere y fortalezca.

El imperativo de un cambio: desmantelar el bosque

Mientras las instituciones persistan en el paradigma del árbol, el bosque del campo de poder híbrido seguirá expandiéndose, adaptándose a cada reforma superficial. La verdadera transformación exige un giro radical: de la persecución de actos aislados a la desarticulación de redes relacionales; de la verificación procedural a la deconstrucción de lógicas de campo; de la sanción individual a intervenciones estructurales que ataquen los mecanismos de conversión de capital y el *habitus* reproductor.

En suma, este artículo no solo contribuye a la literatura con el concepto de campo de poder híbrido, validado empíricamente por el modelo ELIT-MX y el caso de estudio, que revela un orden social donde el Estado ha sido convertido por las élites en el engranaje central de una maquinaria de extracción privada. Las implicaciones para la política anticorrupción son urgentes e inapelables: abandono de las ilusiones atomizadas y adopción de estrategias relacionales, como el uso sistemático de ARS en auditorías y prohibiciones absolutas de puertas giratorias. Solo confrontando el bosque en su totalidad (y no sus árboles dispersos), México podrá liberarse de este ciclo de captura que socava su soberanía y equidad. La evidencia es clara: se requiere un llamado urgente a la acción en México. La búsqueda por reducir la corrupción se ha convertido en una demanda social que, ante la inefectividad o limitación de las soluciones, ha terminado por erosionar los cimientos mismos del pacto democrático, con tendencia a soluciones de corte autoritario en la región (Latinobarómetro). Por ello, se requieren instituciones con autonomía real, mecanismos que promuevan una menor injerencia política de las élites y capacidades efectivas de sanción administrativa-penal; la promoción efectiva y aceptación real de la participación social y de organizaciones civiles en el control/vigilancia del poder, así como profundizar en el rol de la tecnología y la transparencia digital -como plataformas de datos abiertos- para complementar esas medidas e, inevitablemente, de la voluntad estatal para restablecer el orden.

Límites de la investigación

El modelo ELIT-MX enfrenta diversas limitaciones: la principal es que su generalización requiere estudios comparativos futuros. También las fuentes primarias y secundarias de información son todas de naturaleza pública, como aquellas que forman parte del Archivo General de la Nación, que mantiene un acervo extenso sobre la empresa público-privada del caso de estudio; los informes y reportes públicos de la Auditoría Superior de la Federación; reportes e investigaciones del periodismo de investigación y literatura académica en repositorios como Web of Science, Scopus, Scielo, PROQuest, Google Scholar.

Referencias

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza.* Deusto.

Ackerman, S. R. (1999). *Corruption and Government: Causes, consequences, and reform.* Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781139175098

Ai Camp, R. (2003). Informal and formal networking among elite Mexican capitalists and politicians. En M. Dogan (Ed.), *Elite configurations at the apex of power* (International studies in sociology and social anthropology, Vol. 85, pp. 135-154). Brill. https://doi.org/10.1163/9789047401742_005

Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2017). Pemex Fertilizantes. Gestión financiera. Auditoría financiera y de cumplimiento. ASF. Recuperado de: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_0468_a.pdf

Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2018). Pemex Fertilizantes. Producción, distribución y comercialización de amoniaco, fertilizantes y sus derivados. Auditoría de desempeño. ASF. Recuperado de: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_0492_a.pdf#:~:text=15/%20La%20adquisici%C3%B3n%20de%20Grupo%20Fertinal%2C%20S.A.,identific%C3%B3%20un%20deterioro%20del%20cr%C3%A9dito%20mercantil%2C%20por.

Banco de México (1994). *Informe Anual 1993*. México. Recuperado de: https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-anuales/%7BD133B5DA-B686-7D8D-4C20-5943C0E1F8E6%7D.pdf

Bourdieu, P. (1994). *Razones prácticas: Sobre la teoría de la acción*. Anagrama. Recuperado de: https://sociologiac.net/biblio/Bourdieu_RazonesPracticas.pdf

Cárdenas, E. (2011). Realidades y mitos de la privatización. En A. Espinosa Rugarcía y E. Cárdenas Sánchez (Eds.), *Privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero: La historia contada por sus protagonistas* (t. I), Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Recuperado de: https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/Privatizaci%C3%B3n-crisis-y-rescate.-Tomo-I.pdf

Cattani, A. D. (2009). Fraudes corporativos y apropiación de la riqueza. *Revista Convergencia*, 16(51), 59-84. Recuperado de: https://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v16n51/v16n51a4.pdf

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2015). *Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI*. En C. Scartascini, L. C. Carrera y M. R. N. Tommasi (Eds.), *El valor estratégico de la gestión pública: Trece textos para comprenderla* (Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina). Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Recuperado de: https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/795/Libro_2_CAF_2015_Version%20digital%20(Protect).pdf#page=401

Comisión Federal de Electricidad (CFE) (2004). *Manifestación del Impacto Ambiental, modalidad particular, del proyecto 62 CCE Pacífico (Central Carboeléctrica)*. Instituto de Ingeniería UNAM.

Concheiro, E. (1996). Privatización y recomposición del poder económico en México. En *México: pasado, presente y futuro. Del proteccionismo a la integración / Apertura y crisis de la economía* (t. I, pp. 148-165). Siglo XXI Editores.

Dal Bó, E. (2006). Regulatory capture: A review. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2), 203-225. https://doi.org/10.1093/oxrep/grj013

De la Madrid, M. (2012). *Informes presidenciales. Recuperado* de: http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-16.pdf

Delalande, L. (2019). *Lógicas de captura de renta pública en la Secretaría de Agricultura* [Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México]. Recuperado de: https://ru.dgb.unam.mx/server/api/core/bitstreams/fd843f76-6818-49f2-9966-9144837cf76f/content

Elizondo C. (2011). ¿Por qué chicos tan listos privatizaron tan mal? El caso de la venta de los bancos en México entre 1990 y 1992. En A. Espinosa Rugarcía y E. Cárdenas Sánchez (Eds.), *Privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero. La historia contada por sus protagonistas* (t. IV), Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Recuperado de: https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/Privatizaci%C3%B3n-crisis-y-rescate.-Tomo-IV.pdf

Escalante, F. (2015). *Historia mínima del neoliberalismo*. El Colegio de México. Recuperado de: https://www.centroeic.org/archivos/contenidos/files/Historia%20Mínima%20del%20Neoliberalismo_%20Escalante.pdf

Escobedo de Luna, J. M. (2022). El 1 por ciento más rico en México, 1984-2018. *Estudios Sociológicos*, 40(119), 349-390. https://doi.org/10.24201/es.2022v40n119.2133

Figueroa, A., & Rentería, J. (2016). On the world economic elite. *Economía*, 39(77), 9-32. http://dx.doi.org/10.18800/economia.201601.001

Garaiz, E. (2014). Reforma energética: una visión ciudadana básica. *Análisis Plural*, primer semestre de 2014. ITESO.

Haber, S. (2011). Privatización y rescate del sistema bancario de México. En A. Espinosa Rugarcía y E. Cárdenas Sánchez (Eds.). *Privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero. La historia contada por sus protagonistas* (t. IV), Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

Keller, F. B. (2018). Analyses of elite networks. En H. Best y J. Higley (Eds.), *The Palgrave Handbook of Political Elites* (pp. 135-152). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/978-1-137-52134-7_11

Loaeza, S. (2001). México: la rebelión de las elites. *Estudios sociológicos*, 19(55), 363-380. Recuperado de: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59819204

Loaeza, S. (2010). La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática. En S. Loaeza y J. F. Prud'homme (Coords.), *Los grandes problemas de México, XIV: Instituciones y procesos políticos* (pp. 23-70). El Colegio de México. Recuperado de: https://libros.colmex.mx/wp-content/plugins/documentos/descargas/XIV.pdf

Lomnitz, L. A., & Mendieta, J. (2002). El neoliberalismo y los cambios en la élite de poder en México. *Redes. Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 1(1). https://doi.org/10.5565/rev/redes.31

Luna-Pla, I., & Nicolás-Carlock, J. R. (2020). Corruption and complexity: A scientific framework for the analysis of corruption networks. *Applied Network Science*, 5(1), 13. https://doi.org/10.1007/s41109-020-00258-2

Lustig, N., & Ros, J. (2011). *Latin America's economic challenges: Lessons for emerging economies* (Tulane Economics Working Paper Series No. 1112). Tulane University. Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Nora-Lustig/publication/254452827_Latin_America%27s_Economic_Challenges_Lessons_for_Emerging_Economies/links/58c1a63545851538eb7ce22b/Latin-Americas-Economic-Challenges-Lessons-for-Emerging-Economies.pdf

Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) (2021). *Anuario de la Corrupción*. Recuperado de: https://contralacorrupcion.mx/anuario-corrupcion-2021/agronitrogenados#:~:text=3.,Caso%20Agronitrogenados&text=Alonso%20Ancira%2C%20presidente%20del%20Consejo,de%20Altos%20Hornos%20de%20M%C3%A9xico.

Monteverde, V. H. (2018). Un análisis del costo económico de los "Cuadernos de la Corrupción en Argentina". *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 8(1). Recuperado de: http://encuentros-multidisciplinares.org/revista-67/vicente-monteverde-1.pdf

Munck (2025). *El futuro de la democracia en América Latina* [Presentación, Facultad de Ciencias Sociales de Buenos Aires UBA]. Recuperado de: https://www.dropbox.com/scl/fi/6s1ppfejot2x23mq1tt3u/Munck_El-futuro-de-la-democracia-en-Am-rica-Latina-UBA_2025.pdf?rlkey=up5t5j7ul31zwsog2pa3txu1g&e=3&dl=0

Mungiu-Pippidi, A. (2006). Corruption: Diagnosis and Treatment. *Journal of Democracy,* 17(3), 86-99. Recuperado de: https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2012/04/Mungiu-Pippidi-17-3.pdf

Mungiu-Pippidi, A. (2017). *Corruption as Social Order* (Background Paper for the World Development Report 2017: Governance and the Law). World Bank. https://doi.org/10.1353/jod.2006.0050

Olmos, R. (2018) *Gigante de lodo. Odebrecht y su historia de corrupción en México*. Penguin Random House.

Pakulski, J. (2018). The development of elite theory. En H. Best y J. Higley (Eds.), *The Palgrave Handbook of Political Elites* (pp. 19-40). Palgrave Macmillan. Recuperado de: https://link.springer.com/chapter/10.1057/978-1-137-52134-7_2

Pérez, A. L. (2017). Pemex RIP, *vida y asesinato de la principal Empresa Mexicana*. Grijalbo.

Rahman-Khan, S. (2012). The sociology of elites. *Annual Review of Sociology*, 38, 361-377. https://doi.org/10.1146/annurev-soc-071811-145542

Regalado, H. J., & Gutiérrez, E. E. (2023). ¿A quién benefició la privatización en México? Internacionalización del sector energético. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, (145), 139-160. Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Eduardo-Elias-Gutierrez-Lopez/publication/374901927_A_quien_beneficio_la_privatizacion_en_Mexico_Internacionalizacion_del_sector_energetico/links/6534a4c51d6e8a7070424336/A-quien-beneficio-la-privatizacion-en-Mexico-Internacionalizacion-del-sector-energetico.pdf

Roldán, N., Castillo, M., & Ureste, M. (2018) *La Estafa Maestra. Graduados en desaparecer el dinero público*. Planeta.

Sacristán, E. (2006). *Las privatizaciones en México*. Economía UNAM.

Salas-Porras, A. (2014). Las élites neoliberales en México: ¿Cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59(222), 279-312. https://doi.org/10.1016/S0185-1918(14)70219-3

Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Taurus.

Stiglitz, J. (2016). *The state, the market, and development* (WIDER Working Paper No. 2016/1). United Nations University World Institute for Development Economics Research. https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2016/044-7

Tourliere, M. (2019a, 20 de julio). Salinas Pliego, el magnate que movió los hilos en la estafa Pemex-Fertinal. *Proceso*. Recuperado de: https://www.proceso.com.mx/reportajes/2019/7/20/salinas-pliego-el-magnate-que-movio-los-hilos-en-la-estafa-pemex-fertinal-228279.html

Tourliere, M. (2019b, 04 de junio). Los nombres de Salinas Pliego y Massimo Covarrubias, en la transacción multimillonaria de Fertinal. *Proceso*. Recuperado de: https://www.proceso.com.mx/reportajes/2019/6/4/los-nombres-de-salinas-pliego-massimo-covarrubias-en-la-transaccion-multimillonaria-de-fertinal-225926.html

Tourliere, M. (2021, 20 de febrero). Cuatro años después, las finanzas de Pemex siguen sufriendo por compra de Fertinal. *Proceso*. Recuperado de: https://www.proceso.com.mx/nacional/2021/2/20/cuatro-anos-despues-las-finanzas-de-pemex-siguen-sufriendo-por-compra-de-fertinal-258714.html

Tourliere, M. (2022, 25 de agosto). El pozo sin fondo de Fertinal. *Proceso*. Recuperado de: https://www.proceso.com.mx/reportajes/2022/8/25/el-pozo-sin-fondo-de-fertinal-292129.html

Trautman, L. J. (2016). Following the money: Lessons from the Panama Papers: Part 1: Tip of the iceberg. *Penn State Lay Review*, 121, 807. https://doi.org/10.2139/ssrn.2783503

Transparencia de beneficiarios finales en América Latina: lecciones de Chile y México

Beneficial ownership transparency in Latin America: Lessons from Chile and Mexico

María Jofre
Open Ownership, Chile
maria@openownership.org

Manuel Aris Alonso
Universidad Alberto Hurtado, Chile
manuel.aris@gmail.com

Fernando Nieto-Morales
El Colegio de México, México
fnieto@colmex.mx

Artículo: *recibido el 10 de octubre de 2025 y aprobado el 26 de noviembre de 2025.*

Cómo citar este artículo:

Jofre, M., Aris Alonso, M., & Nieto-Morales, F. (2025). Transparencia de beneficiarios finales en América Latina: lecciones de Chile y México. Reflexión Política, 27(56), 109–119. https://doi.org/10.29375/01240781.5504

Resumen

Este estudio analiza los avances y desafíos en la implementación de registros de beneficiarios finales en América Latina a partir de los casos de Chile y México. Aunque ninguno de los dos países cuenta aún con un registro nacional centralizado plenamente operativo, ambos han desarrollado mecanismos sectoriales y reformas parciales que sientan bases para modelos más integrados. Chile ha avanzado con un proyecto de ley específico y el uso de datos de beneficiarios finales en compras públicas, mientras que México ha impulsado la interoperabilidad de registros y proyectos piloto a nivel subnacional. El análisis, basado en marcos legales, institucionales y técnicos, evalúa la hipótesis de que la falta de condiciones para la adopción de un registro centralizado puede ser compensada mediante un enfoque progresivo basado en sectores estratégicos. Los hallazgos muestran que las trayectorias de Chile y México ofrecen orientaciones prácticas para avanzar hacia sistemas interoperables, verificables y orientados al uso efectivo de la información en la región.

Palabras clave: *corrupción, administración pública, América Latina, Chile, México.*

Abstract

This study analyses the progress and challenges in implementing beneficial ownership registers in Latin America through the cases of Chile and Mexico. Although neither country has yet established a fully operational centralised national register, both have developed sectoral mechanisms that lay the foundations for more integrated models. Chile has advanced through a specific draft law and the use of beneficial ownership data in public procurement, while Mexico has promoted registry interoperability and pilot initiatives at the subnational level. The analysis, drawing on legal, institutional, and technical frameworks, evaluates the hypothesis that the absence of conditions for adopting a centralised register can be

addressed through a progressive, sector-based approach. The findings show that the trajectories of Chile and Mexico offer practical guidance for advancing towards interoperable, verifiable, and effectively used information systems across the region.

Keywords: *corruption, public administration, Latin America, Chile, Mexico.*

Introducción

El uso indebido de vehículos jurídicos sigue siendo un factor central en la facilitación de la corrupción y delitos financieros a nivel global. Empresas, fideicomisos y otras figuras legales con propietarios anónimos se emplean para ocultar la identidad de quienes controlan activos y, con ello, el origen y destino de flujos ilícitos. La literatura ha documentado ampliamente que estas estructuras desempeñan un papel decisivo en esquemas de corrupción, lavado de activos y evasión fiscal, al permitir la acumulación y transferencia transnacional de capitales de manera encubierta (van der Does de Willebois *et al.*, 2011; Bosisio et al., 2021; Jofre *et al.*, 2024). Frente a este panorama, la transparencia de beneficiarios finales se ha consolidado como una herramienta clave en los esfuerzos globales para identificar a las personas naturales que en última instancia poseen, controlan o se benefician de entidades jurídicas, permitiendo a las autoridades, al sector privado y a la sociedad civil detectar, investigar y prevenir prácticas ilícitas.

La comunidad internacional ha reconocido progresivamente la importancia de esta agenda. Instrumentos clave como las Recomendaciones 24 y 25 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) (FATF, 2023, 2024), las resoluciones 9/7 y 10/6 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) (UNCAC, 2021, 2023) y los estándares del Foro Global de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (OCDE & BID, 2024), subrayan la necesidad de contar con datos de beneficiarios finales de alta calidad, verificables, actualizados y accesibles, así como la importancia de la interoperabilidad entre sistemas para facilitar investigaciones oportunas y evaluaciones de riesgo coherentes a nivel doméstico y transnacional.

En este contexto, los registros centrales de beneficiarios finales han emergido como una de las principales herramientas para combatir la opacidad societaria y contrarrestar la instrumentalización de vehículos corporativos con fines ilícitos. Su valor radica en la capacidad de centralizar, conectar y estandarizar información sobre titularidad y control, reduciendo la dependencia de fuentes indirectas —como instituciones financieras o notarías— y facilitando investigaciones complejas. La evidencia comparada muestra que los países que cuentan con un registro centralizado mejoran significativamente la trazabilidad societaria, la detección de empresas fantasma y la identificación de estructuras de lavado y colusión (OCDE & BID, 2024).

En América Latina y el Caribe, la transparencia de beneficiarios finales se ha convertido en un eje relevante de reformas de integridad, impulsada tanto por compromisos internacionales como por agendas nacionales de anticorrupción. Muchas jurisdicciones han promovido reformas en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), de la cual al menos quince países de la región son miembros activos o han participado en procesos de adhesión[1]. Este impulso ha contribuido a posicionar la transparencia societaria como un componente central de políticas orientadas a fortalecer la confianza pública, mejorar la rendición de cuentas y prevenir delitos financieros (Global Financial Integrity, 2025).

Sin embargo, el avance ha sido desigual. Algunos países han implementado registros robustos con umbrales bajos y definiciones amplias —como Colombia, que desde 2022 opera un registro con umbral del 5% e incluye fideicomisos y entidades extranjeras—, mientras que otros mantienen modelos parciales o privados, como Costa Rica, Panamá y Nicaragua, donde persisten debilidades de verificación y sanciones. En gran parte de la región —incluidos Centroamérica, el Caribe y México— los registros centrales aún no existen o se encuentran en fases muy preliminares, y predominan marcos normativos fragmentados, umbrales dispares, escasa articulación entre autoridades y una interoperabilidad insuficiente con registros fiscales, societarios o de contratación pública (Global Financial Integrity, 2025; Jofre, 2025).

En este panorama, los casos de Chile y México resultan especialmente ilustrativos. Ninguno cuenta todavía con un registro centralizado plenamente operativo, pero ambos han impulsado innovaciones relevantes: Chile mediante reformas y uso de datos de beneficiarios finales en contratación pública, junto con un proyecto de

1. Países de América Latina con membresía en la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP): Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay (Open Government Partnership, n.d.).

ley específico; México a través de esfuerzos de interoperabilidad administrativa, lineamientos técnicos y proyectos piloto a nivel subnacional. El objetivo de este artículo es analizar comparativamente los avances y desafíos de ambos países en la construcción de sistemas de transparencia de beneficiarios finales, evaluando cómo sus marcos legales, institucionales y técnicos pueden sentar las bases para registros nacionales más robustos.

El argumento central es que, cuando no existe apoyo político suficiente o capacidad institucional para adoptar de inmediato un registro centralizado, los países pueden avanzar mediante un enfoque sectorial e incremental. Este enfoque plantea desarrollar inicialmente mecanismos en sectores estratégicos —como contratación pública, sistemas fiscales o supervisión financiera— e integrar progresivamente estas experiencias hacia un modelo nacional más coherente (Rossi et al., 2025). Sostenemos que Chile y México representan dos variantes de este enfoque.

Para evaluar empíricamente este argumento se emplea una estrategia metodológica de carácter mixto que combina el análisis documental y normativo —incluyendo leyes, proyectos de ley, lineamientos administrativos, informes técnicos y reportes nacionales— con la revisión sistemática de bases de datos y plataformas públicas, tales como sistemas de contratación, mecanismos de interoperabilidad, lineamientos técnicos y plataformas de declaración. Asimismo, se incorpora una revisión de la literatura académica y técnica sobre beneficiarios finales, corrupción, gobernanza e interoperabilidad, complementada con un análisis comparado de las dimensiones legal, institucional y técnica en ambos países.

2. El caso chileno

2.1. Contexto nacional

La historia reciente de Chile registra cuatro hitos clave de reacción institucional frente a casos de corrupción (Arís *et al.*, 2018). El primero ocurrió a mediados de los años noventa, durante el gobierno del presidente Frei Ruiz-Tagle, tras el caso Codelco, en el que se denunciaron pagos de sobornos a un alto ejecutivo de la empresa estatal, lo que motivó una amplia agenda de reformas de transparencia. El segundo tuvo lugar bajo el gobierno del presidente Lagos (2002-2003), en respuesta al caso MOP-GATE, que reveló malversación de fondos y pagos irregulares a funcionarios mediante consultorías ficticias en el Ministerio de Obras Públicas. El tercer ciclo se desarrolla en 2006, durante el primer gobierno de la presidenta Bachelet, impulsado por escándalos como Chiledeportes, que expuso el uso de empresas ficticias para desviar recursos, y culminando en la promulgación de la Ley de Transparencia (2008). El cuarto surgió en 2014-2015, en su segundo mandato, tras los casos Penta, SQM y Caval, que destaparon financiamiento político irregular, conflictos de interés y tráfico de influencias, reactivando las demandas por mayor integridad y control del financiamiento político.

Estos episodios reflejan un patrón histórico de reformas reactivas, en el que los avances en transparencia y rendición de cuentas han surgido principalmente a partir de crisis de legitimidad más que de una planificación institucional sostenida. Con el tiempo, esta dinámica también ha sido moldeada por compromisos internacionales asumidos por Chile, como su adhesión a la OCDE y la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996) y de la UNCAC (2003), que introdujeron estándares externos, mecanismos de seguimiento y nuevos incentivos para la modernización institucional.

En años recientes, sin embargo, casos como Audios y Convenios en 2023 —que expusieron presuntas negociaciones de favores judiciales y políticos, e irregularidades en transferencias de fondos a fundaciones vinculadas a actores políticos— no han generado un ciclo de reformas de magnitud comparable. Paralelamente, el país enfrenta un proceso de "densificación criminal sin precedentes", caracterizado por estructuras delictivas más sofisticadas y un aumento sostenido de delitos predatorios como extorsión y secuestro, empleados estratégicamente por organizaciones transnacionales como el Tren de Aragua (Fiscalía de Chile, 2025). Este escenario ha reforzado la necesidad de fortalecer mecanismos preventivos que reduzcan la infiltración de economías ilícitas en el sistema político y administrativo.

En respuesta a estas vulnerabilidades, el Gobierno de Chile ha reconocido la transparencia de beneficiarios finales como una herramienta clave para fortalecer la integridad pública, prevenir el lavado de activos y profundizar la lucha contra la corrupción. Tanto la Estrategia Nacional de Integridad Pública como la Estrategia Nacional contra el Lavado de Activos destacan su papel en la detección de delitos financieros, la evasión fiscal y los conflictos de interés, así como en la prevención de prácticas que afectan la libre competencia y los derechos de los consumidores (Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia, 2023; MILAFT, 2025). Asimismo, en el marco del Plan de Acción de Gobierno Abierto 2018-2020, Chile asumió el compromiso de avanzar en una reforma integral en esta materia (Open Government Partnership, 2019).

Durante la evaluación *in situ* de 2021, el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) identificó importantes desafíos en la implementación de mecanismos de transparencia sobre beneficiarios finales en el país.

Aunque Chile dispone de registros relevantes, como el Registro de Comercio, el Servicio de Impuestos Internos y el sistema electrónico Tu empresa en un día, la información sobre personas jurídicas permanece fragmentada y carece de integración a nivel nacional. El informe también señaló que las obligaciones de identificar y mantener información actualizada sobre beneficiarios finales recaen principalmente en las instituciones financieras, mientras que las empresas y los sujetos no financieros designados no están obligados a cumplir los mismos requisitos. Esta brecha limita la cobertura y dificulta el acceso de las autoridades competentes a datos oportunos y verificables. Asimismo, las sanciones por incumplimiento se consideraron de baja proporcionalidad y escaso efecto disuasorio, y no existe una autoridad responsable de centralizar o supervisar de forma integral la información disponible. En conjunto, GAFILAT concluyó que, pese a la disponibilidad de información básica sobre la constitución de entidades, el acceso a información precisa, actualizada y verificable sobre beneficiarios finales sigue siendo limitado, lo que reduce la efectividad del sistema y refuerza la necesidad de avanzar hacia un registro nacional unificado y confiable (GAFILAT, 2021).

En respuesta a estas observaciones, en los últimos años se han registrado avances significativos. En 2023 se reformó la Ley de Compras Públicas (Ley N.º 19.886) para incorporar de manera explícita la obligación de identificar beneficiarios finales en los procesos de contratación con el Estado. Ese mismo año, el presidente Boric anunció un nuevo proyecto de ley para crear un Registro Nacional de Beneficiarios Finales (Boletín N.º 16.454-05). Si bien desde 2020 hubo intentos formales de impulsar un registro nacional, respaldados por organizaciones de la sociedad civil, sectores académicos y parte del Ejecutivo, ninguno prosperó en el Congreso. En este contexto, el proyecto de ley de 2023 representa el esfuerzo más avanzado y sistemático hasta la fecha.

2.2. Marco legal e institucional

El marco jurídico chileno en materia de beneficiarios finales se encuentra en proceso de consolidación y combina disposiciones recientes con normas ya existentes en áreas conexas. El proyecto de ley impulsado por el gobierno en diciembre de 2023 (Boletín N.º 16.454-05) — actualmente radicado en la Comisión de Hacienda del Senado— constituye el eje de la futura arquitectura del registro centralizado de beneficiarios finales. Aunque sigue formalmente en tramitación, no ha registrado avances sustantivos desde comienzos de 2024 en los registros públicos del Congreso Nacional, lo que deja aún indeterminada su fecha de discusión en sala y, en consecuencia, su eventual entrada en vigor.

La propuesta establece un umbral de identificación del 10% del capital, utilidades o derechos de voto, incorpora la noción de control efectivo y contempla la participación en fideicomisos, pese a que la figura del *trust* no existe formalmente en el derecho chileno y se aplica principalmente a participaciones en estructuras extranjeras. Su cobertura incluye sociedades, fundaciones, fondos de inversión y ciertas agrupaciones sin personalidad jurídica formal, excluyendo a las empresas públicas. La administración se asignaría al Servicio de Impuestos Internos, acompañado de un consejo consultivo interinstitucional integrado por el Banco Central, el Ministerio Público, el Consejo para la Transparencia y la Unidad de Análisis Financiero. El régimen sancionador previsto contempla multas de magnitud, inhabilitación para contratar con el Estado y sanciones penales por entrega dolosa de información falsa, fortaleciendo así el carácter disuasivo de la reforma. No obstante, como se analiza más adelante, el proyecto presenta aún algunas brechas normativas y operativas que podrían afectar su implementación efectiva.

La Ley de Compras Públicas (Ley N.º 19.886), reformada el mismo año 2023, introdujo una definición de beneficiario final ampliamente alineada con la del proyecto de ley, aunque con diferencias en alcance y aplicación, ya que se limita a los proveedores del Estado y no incluye estructuras fiduciarias. Asimismo, exige a estos proveedores actualizar periódicamente la información de sus beneficiarios finales, bajo sanción de suspensión del registro en caso de incumplimiento. La norma también faculta a la Dirección de Compras Públicas para intercambiar datos con otras instituciones, fortaleciendo la interoperabilidad administrativa. Por su parte, en el ámbito de la prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, la Ley que crea la Unidad de Análisis Financiero (Ley N.º 19.913) faculta a esta entidad para acceder a datos de sujetos obligados y de organismos públicos, aunque aún no incorpora una referencia explícita a beneficiarios finales.

La modernización administrativa y la legislación digital refuerzan este entramado. La Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos (Ley N.º 19.880) establece principios de interoperabilidad entre sistemas electrónicos y obliga a las instituciones a compartir información de forma digital, salvo en el caso de datos sensibles. Otras disposiciones complementan este marco, como la Ley que crea la Comisión para el Mercado Financiero (Ley N.º 21.000), la cual otorga a esta entidad la facultad de requerir información a grupos empresariales y coordinar con el Servicio de Impuestos Internos, y la Ley General de Bancos (Ley N.º 18.840), que impone la obligación de transparentar participaciones significativas en instituciones financieras y prevé mecanismos de cooperación internacional.

Un último elemento por considerar es el proyecto de ley que crea el Subsistema de Inteligencia Económica (Boletín N.º 15.975-25), actualmente en tramitación. De aprobarse, fortalecería la capacidad del Estado para integrar y analizar información económica de distintas instituciones públicas, bajo un marco regulatorio específico de protección y uso de información. Si bien no está diseñado exclusivamente para la transparencia de beneficiarios finales, su arquitectura de intercambio seguro y análisis avanzado podría facilitar una identificación más expedita de estructuras de propiedad y control, complementando el futuro registro centralizado.

Estas reformas sucesivas, de alcance sectorial o circunscritas a ámbitos específicos de ciertas instituciones, han ido configurando un entorno más propicio para avanzar hacia un sistema de beneficiarios finales en Chile. En conjunto, el marco jurídico chileno está incorporando estándares y modelando prácticas institucionales que podrían facilitar, en un futuro próximo, la implementación de un registro nacional centralizado de beneficiarios finales.

2.3. Sistemas e interoperabilidad de datos

El Registro de Proveedores de ChileCompra constituye hoy la principal fuente pública de información abierta sobre beneficiarios finales. En él deben inscribirse todas las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, que participan en procesos de contratación pública, declarando datos sobre socios, accionistas, administradores y beneficiarios finales. El proceso se integra directamente en la plataforma Mercado Público e incluye interoperabilidad con el Servicio de Impuestos Internos, lo que permite precargar formularios con información fiscal previamente declarada. Este diseño mejora la calidad y confiabilidad de los datos, simplifica los trámites y obliga a los proveedores a mantener actualizada la información cuando se detectan divergencias. Aunque el registro aún no permite descargas masivas ni acceso vía API (interfaz de programación de aplicaciones), ha marcado un precedente en la integración de la transparencia societaria con la contratación pública.

La información recopilada se utiliza también para fortalecer la supervisión. El Observatorio de ChileCompra emplea un sistema de alertas tempranas basado en indicadores de riesgo de conflicto de interés. Si las alertas no son resueltas por el organismo contratante, el caso puede escalar a la Contraloría General de la República, el Ministerio Público o la Fiscalía Nacional Económica. Los primeros reportes señalan una disminución en los conflictos de interés detectados, lo que sugiere un efecto preventivo y un fortalecimiento de la rendición de cuentas en el sistema de compras públicas (Burr & Felix Montalvo, 2025). Más recientemente, ChileCompra ha comenzado a incorporar inteligencia artificial en el monitoreo del Observatorio, mediante modelos de lenguaje y análisis automatizado de datos que buscan ampliar la detección temprana de riesgos y mejorar la capacidad predictiva del sistema, consolidando una tendencia hacia mecanismos de supervisión más inteligentes, integrados y basados en evidencia (ChileCompra, 2025).

Existen además oportunidades de ampliar la interoperabilidad y el uso de los datos. Destaca la iniciativa conjunta entre ChileCompra y la Fiscalía Nacional Económica, en marcha desde junio de 2025, para fortalecer las herramientas de detección de colusión en licitaciones públicas, un ámbito de alto impacto en la competencia y el gasto estatal (Fiscalía Nacional Económica, 2025). De manera complementaria, la Mesa Intersectorial sobre Prevención y Combate al Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (MILAFT), coordinada por el Ministerio de Hacienda con la participación de más de 30 instituciones, ha incorporado la transparencia de beneficiarios finales como eje transversal de sus mesas técnicas.

En el mismo ámbito, pero con un enfoque más normativo, la Unidad de Análisis Financiero ha impulsado dos iniciativas paralelas al proyecto de ley. La primera fue un proceso de consulta pública que confirmó un amplio respaldo ciudadano a la creación de un registro nacional y a medidas específicas, como conservar la información hasta por diez años después de la disolución de una entidad (Unidad de Análisis Financiero, 2020). La segunda, mediante la Circular N.º 62 ya en vigor, amplió las obligaciones de identificación y verificación de beneficiarios finales más allá del sector financiero, abarcando a 55 sectores de la economía que deben reportar directamente a la propia Unidad. La circular establece criterios operativos claros —incluyendo diligencia razonable, actualización de datos y procedimientos para detectar inconsistencias— que fortalecen la capacidad del país para identificar estructuras societarias opacas y mejorar la calidad de la información disponible (Infante et al., 2025). En conjunto, estas acciones refuerzan las capacidades institucionales existentes y preparan el terreno para la futura implementación de un registro centralizado.

2.4. Retos y perspectivas

Si bien Chile avanza hacia un marco legal sólido y alineado con buenas prácticas internacionales, gran parte de su arquitectura normativa aún se encuentra en desarrollo. El proyecto de ley de beneficiarios finales, actualmente en tramitación, incorpora definiciones consistentes con los estándares internacionales, incluyendo umbrales razonables,

el concepto de control efectivo y la cobertura de estructuras complejas como fideicomisos. También prevé un régimen sancionador integral que combina sanciones económicas, administrativas y penales. No obstante, mientras la iniciativa no sea aprobada e implementada plenamente, el sistema sigue careciendo de coherencia y aplicabilidad práctica. Persisten además vacíos importantes, como la exclusión de las empresas públicas y la ausencia de una referencia explícita a beneficiarios finales en la normativa de la Unidad de Análisis Financiero (Ley N.º 19.913), lo que limita la efectividad y articulación del marco existente.

La base normativa actual establece condiciones habilitantes para la interoperabilidad, pero estas deberán traducirse en protocolos técnicos y operativos efectivos que integren de forma segura y estandarizada las distintas fuentes de datos. Paralelamente, sigue pendiente definir el régimen de acceso que tendrá el futuro registro de beneficiarios finales, un aspecto central para potenciar el rol de la sociedad civil, el periodismo de investigación y el control ciudadano en la detección de irregularidades. La experiencia reciente muestra que muchos de los casos de corrupción, malversación de fondos públicos y lavado de activos han sido revelados en gran medida gracias a estas fuentes externas, lo que evidencia la necesidad de garantizarles un acceso suficiente y oportuno a la información, bajo criterios de interés legítimo y proporcionalidad, para complementar la acción de las autoridades.

En suma, Chile ha sentado bases legales y técnicas sólidas para avanzar hacia un registro nacional y centralizado de beneficiarios finales, pero su éxito dependerá de resolver brechas de cobertura, fortalecer la coordinación interinstitucional y garantizar que los datos sean interoperables, verificables y accesibles. Asimismo, será fundamental incorporar investigación centrada en los usuarios del sistema, de modo que el marco legal y técnico responda a las necesidades reales de quienes utilizarán la información, situando su diseño en el contexto nacional y en línea con las mejores prácticas internacionales (Open Ownership, 2025). Solo bajo estas condiciones el registro podrá consolidarse como una herramienta eficaz para prevenir delitos financieros, promover la competencia y reforzar la integridad en la gestión pública.

En este contexto, el país enfrenta una creciente expansión del crimen organizado, que aprovecha zonas con escaso control para blanquear activos. Entre ellas destaca el sistema de creación de empresas en un día, que, si bien agiliza y promueve el emprendimiento, también presenta vulnerabilidades susceptibles de ser explotadas por organizaciones ilícitas. Este fenómeno constituye un factor de riesgo relevante para la integridad del sistema financiero y empresarial, pero al mismo tiempo representa un impulso potencial para acelerar las reformas pendientes y consolidar un registro de beneficiarios finales más efectivo.

3. El caso mexicano

3.1. Contexto nacional

En los últimos años, México se ha posicionado como un actor clave en América Latina en materia de transparencia e integridad financiera, impulsando, aunque con resultados variables, reformas orientadas a combatir la corrupción y el lavado de activos. La transparencia de beneficiarios finales ha adquirido un lugar central en esta agenda, articulándose con las políticas nacionales de integridad, anticorrupción y prevención de delitos financieros, así como con los compromisos internacionales asumidos por el país en respuesta a las evaluaciones multilaterales.

Durante la evaluación de 2018, el GAFILAT identificó avances importantes, pero también desafíos estructurales para la implementación efectiva de mecanismos de transparencia sobre beneficiarios finales (GAFILAT, 2018). El informe señaló que, aunque México cuenta con registros relevantes como el Registro Público de Comercio y el Registro Federal de Contribuyentes, la información disponible sobre personas jurídicas permanece fragmentada y dispersa entre autoridades, sin un nivel adecuado de integración nacional. Esta situación dificulta el acceso oportuno a datos precisos y actualizados, afectando la trazabilidad de la titularidad y el control de las entidades. Asimismo, la evaluación evidenció brechas normativas y operativas: no existe una obligación general para que todas las personas jurídicas obtengan y mantengan información sobre sus beneficiarios finales, y el cumplimiento de las obligaciones vigentes es desigual entre distintos sectores. En la práctica, las autoridades competentes deben recurrir a fuentes indirectas, como instituciones financieras, notarios o registros fiscales, lo que limita la efectividad del sistema. También se destacó la falta de un registro centralizado, la aplicación irregular de sanciones y la necesidad de fortalecer la coordinación entre las autoridades tributarias, financieras y registrales.

A nivel nacional, la transparencia de beneficiarios finales ha sido incorporada de manera gradual en políticas públicas vinculadas a la lucha contra la corrupción y al fortalecimiento de la fiscalización. En la práctica, sin embargo, este proceso ha estado condicionado por el carácter federal del país, que combina competencias del Gobierno Federal y de las 32 entidades federativas en materia de registro e identificación de personas jurídicas. La dispersión de datos y atribuciones entre autoridades fiscales, registrales y locales plantea retos para la integración del sistema, pero también abre oportunidades para diseñar mecanismos de coordinación que permitan articular un enfoque nacional coherente sobre beneficiarios finales.

3.2. Marco legal e institucional

El marco regulatorio mexicano es amplio pero fragmentado, disperso entre distintas leyes nacionales y sectoriales. A nivel general, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N.° 1499) y la de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (Ley N.° 1521) fijan principios de acceso, confidencialidad y tratamiento de la información. La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (Ley N.° 1266) y la Ley General de Responsabilidades Administrativas (Ley N.° 1267) proporcionan la base jurídica para coordinar a las autoridades en materia de integridad y habilitan la Plataforma Digital Nacional como instrumento de integración de datos.

En materia de prevención del lavado de activos, la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (Ley N.° 1680) introdujo el concepto de "beneficiario controlador" y asignó facultades de supervisión al Servicio de Administración Tributaria y a la Unidad de Inteligencia Financiera. Esta definición se complementa con disposiciones del Código Fiscal de la Federación, la Ley del Servicio de Administración Tributaria (Ley N.° 1163) y el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que precisan roles de supervisión, intercambio y denuncia.

En el ámbito corporativo, la Ley General de Sociedades Mercantiles (Ley N.° 1253), el Código de Comercio y la Ley de Inversión Extranjera (Ley N.° 1560) regulan la constitución y operación de sociedades y su inscripción en el Registro Público de Comercio. En el sistema financiero, diversas leyes —incluyendo la Ley de Instituciones de Crédito (Ley N.° 1153), la Ley del Mercado de Valores (Ley N.° 1143) y la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas (Ley N.° 1484)— obligan a las entidades supervisadas a identificar y reportar a los beneficiarios finales bajo la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A nivel sectorial, la Ley de Minería (Ley N.° 690) y la Ley de Hidrocarburos (Ley N.° 1274) imponen obligaciones específicas de divulgación de beneficiarios finales en actividades extractivas, mientras que la Ley Aduanera (Ley N.° 1555) establece controles de trazabilidad en el comercio exterior. En el ámbito local, los códigos civiles, las leyes de registros públicos y las leyes de notariado regulan actos jurídicos y documentación que aportan información relevante para identificar beneficiarios reales y estructuras de control.

Aunque México cuenta con diversas disposiciones legales que incluyen el concepto de beneficiario final o beneficiario controlador, aún no existe una definición única y homogénea aplicable en todo el país. El Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, los lineamientos emitidos por la Secretaría de Hacienda y acuerdos administrativos contemplan criterios distintos para su identificación. Estos marcos normativos difieren en aspectos clave como los umbrales de participación (que van de 15 a 50%), los supuestos de control y las obligaciones de verificación, lo que genera dispersión e inconsistencias. Además, los umbrales más altos (como el 50%) resultan elevados en comparación con las mejores prácticas internacionales, que recomiendan valores más bajos para asegurar una identificación más precisa y completa.

3.3. Sistemas e interoperabilidad de datos

La información vinculada a beneficiarios finales se encuentra dispersa entre múltiples autoridades y plataformas. El Servicio de Administración Tributaria concentra registros fiscales y declaraciones electrónicas, la Secretaría de Economía administra el Registro Público de Comercio y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores supervisa reportes del sistema financiero. La Unidad de Inteligencia Financiera resguarda avisos de operaciones y sujetos obligados en materia de lavado de activos, mientras que los registros públicos estatales y de notarías almacenan información societaria y patrimonial. Aunque la magnitud de estas bases es considerable, su heterogeneidad en estándares, formatos y niveles de calidad impide construir una visión unificada y precisa de la propiedad y el control empresarial.

Aunque desde 2016 existe una Plataforma Nacional de Transparencia que, en principio, debería albergar toda la información sobre contratos públicos, en realidad la Plataforma Digital Nacional representa el principal esfuerzo de integración a nivel nacional. Diseñada como seis subsistemas interconectados, busca consolidar información sobre declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos, contrataciones públicas, sanciones administrativas y otros registros estratégicos para el control de la corrupción. Aunque la plataforma no incorpora información sobre beneficiarios finales, constituye un avance significativo en materia de transparencia e interoperabilidad de datos públicos, creando las condiciones para futuros cruces con información societaria y fiscal. En la práctica, permite realizar análisis a gran escala, como lo evidenció un piloto de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción que identificó posibles vínculos entre servidores públicos y empresas privadas a partir de más de 9,4 millones de registros. El ejercicio mostró el potencial de la plataforma para visibilizar relaciones complejas, pero también claras limitaciones relacionadas con la calidad y estandarización de los datos, especialmente en identificadores fiscales y nombres comerciales.

El desarrollo y los retos que ha enfrentado la Plataforma Digital Nacional confirman la necesidad de estandarizar catálogos, implementar validaciones automáticas y fortalecer la interoperabilidad real entre bases de

datos. En este sentido, los lineamientos sobre Datos Mínimos Indispensables de Beneficiarios Finales, elaborados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Unidad de Inteligencia Financiera y el Servicio de Administración Tributaria, buscan establecer criterios técnicos comunes para la captura, intercambio y verificación de información entre sujetos obligados y autoridades competentes. No obstante, aún persisten desafíos técnicos y organizativos. Por ejemplo, muchos sistemas operan con distintos formatos (bases estructuradas, PDF, plataformas locales), sin protocolos comunes de intercambio. En algunos casos, como el Portal Antilavado del Servicio de Administración Tributaria o los registros notariales, los datos existen pero no están plenamente digitalizados ni integrados, lo que genera redundancias entre instituciones y limita el acceso a información clave incluso para autoridades con atribuciones legales.

Nuevos proyectos, como la LlaveMX, la Ventanilla Digital Nacional y de Inscripción de Empresas y la Plataforma Nacional de Registros Públicos de la Propiedad, representan una oportunidad para unificar identificadores y reducir la fragmentación entre sistemas. Sin embargo, su éxito dependerá de la capacidad de coordinar acciones entre distintos niveles de gobierno, garantizar la seguridad en el manejo de los datos y establecer estándares técnicos que sean viables y sostenibles.

3.4. Retos y perspectivas

El principal desafío de México es superar la fragmentación normativa e institucional que dispersa la información de beneficiarios finales en múltiples registros y niveles de gobierno. Esta situación dificulta la trazabilidad de la propiedad y el control, genera duplicidades y limita el aprovechamiento automatizado de los datos. La ausencia de identificadores homogéneos, la prevalencia de procesos manuales de carga y validación, y un régimen sancionador poco coherente agravan el problema, que en última instancia se traduce en un acceso poco claro, una usabilidad limitada y un impacto reducido de la información disponible.

Superar estos retos requiere un marco legal uniforme, con definiciones y umbrales armonizados, competencias claras para la recopilación y verificación de la información, y obligaciones de cooperación en tiempo casi real. Paralelamente, es indispensable diseñar una arquitectura de datos común, con identificadores únicos, catálogos estandarizados, validaciones automáticas y mecanismos de intercambio seguro mediante interfaces programáticas. La Plataforma Digital Nacional podría consolidarse como la capa de integración, incorporando un subsistema dedicado a beneficiarios finales conectado a fuentes fiscales, registrales y financieras. Asimismo, será crucial atender las asimetrías de capacidades para garantizar que las autoridades dispongan de equipos técnicos, recursos suficientes, infraestructura tecnológica interoperable y esquemas de formación continua, de modo que el sistema funcione de forma homogénea y sostenible.

La gobernanza institucional debe acompañar este esfuerzo con liderazgo técnico definido, protocolos de intercambio formalizados y coordinación efectiva entre federación y estados. La calidad de la información demanda controles de actualización periódica, trazabilidad de cambios y un régimen sancionador coherente y proporcional.

Por último, el acceso diferenciado será clave: las autoridades con atribuciones legales deberán contar con acceso completo y confiable, mientras que al público general se le debería garantizar información básica y no sensible bajo estrictas salvaguardas de privacidad. Este enfoque es coherente con las recomendaciones previamente formuladas para Chile, orientadas a equilibrar transparencia, protección de datos y utilidad pública. Una implementación escalonada, iniciando con la integración de fuentes prioritarias y pilotos de interoperabilidad en áreas como la contratación pública o la supervisión financiera, puede sentar bases firmes para un despliegue nacional. En esta línea, la Ciudad de México ha comenzado a desarrollar un proyecto piloto para integrar información de beneficiarios finales en los procesos de contratación pública, lo que constituye un ejemplo innovador de aplicación subnacional con potencial de expansión nacional.

Con un registro interoperable y confiable, México podrá rastrear flujos ilícitos, detectar conflictos de interés, prevenir simulaciones fiscales y fortalecer la supervisión corporativa y financiera. Los avances dependerán de la alineación normativa, la interoperabilidad técnica y la gobernanza coordinada. Con una visión de Estado y las herramientas y capacidades adecuadas, el país puede consolidar un modelo de transparencia de beneficiarios finales útil, confiable y accesible.

4. Conclusiones

La transparencia de los beneficiarios finales se ha consolidado como un instrumento clave para fortalecer la integridad pública, combatir la corrupción y prevenir delitos financieros. En América Latina, sin embargo, la construcción de registros centralizados avanza de forma desigual: algunos países han legislado y creado sistemas nacionales, mientras que otros aún se encuentran en fases de diseño o con avances sectoriales limitados.

Este artículo tuvo por objetivo analizar comparativamente los avances y desafíos de Chile y México, partiendo de la hipótesis de que, ante la ausencia de condiciones políticas o institucionales para implementar de inmediato un registro centralizado, es posible avanzar mediante un enfoque sectorial o gradual. La comparación realizada confirma esta idea: ambos países han desarrollado mecanismos parciales que sientan bases para modelos más integrales futuros. Chile ha avanzado mediante un proyecto de ley específico y la incorporación de obligaciones de transparencia en la contratación pública a través de ChileCompra. México, en cambio, presenta un marco más disperso y complejo, donde la Plataforma Digital Nacional busca articular información de diversas fuentes, aunque con limitaciones importantes de interoperabilidad, estandarización y cobertura de datos sobre beneficiarios finales. La Tabla 1 ofrece una comparación de los elementos clave de ambos marcos legales e institucionales.

***Tabla* 1**. *Elementos comparativos de marcos legales e institucionales sobre beneficiarios finales en Chile y México*

Criterio	Chile	México
Estructura del Estado	Estado unitario, administración centralizada	Estado federal, con competencias divididas entre Federación y 32 entidades
Marco legal	En proceso de consolidación, con proyecto de ley y reformas sectoriales recientes	Fragmentado, con normas dispersas en distintos sectores
Ley de beneficiarios finales	Proyecto de ley en el Senado (2023), aún en trámite	No existe una ley unificada; múltiples normas sectoriales
Definiciones de beneficiarios finales	Definición unificada (umbral 10%, control efectivo, fideicomisos)	Definiciones desiguales; umbrales variables (15-50%)
Alcance de registros sectoriales vigentes	Contrataciones públicas	Declaraciones patrimoniales, fiscales y de intereses, contrataciones públicas, sanciones administrativas
Sistemas de transparencia en operación	Registro de Proveedores (ChileCompra), interoperable con SII, y Observatorio con alertas de riesgo	Plataforma Digital Nacional (SESNA) con seis subsistemas interconectados y sistemas sectoriales independientes (sin incluir aún información sobre beneficiarios finales), a la que se suma la Plataforma Nacional de Transparencia
Sanciones	Régimen sancionador integral previsto: multas, inhabilitaciones y sanciones penales por información falsa	Régimen sancionador fragmentado, sin criterios unificados sobre autoridades, tipos de sanciones ni proporcionalidad uniforme
Régimen de acceso previsto	Por definir para el futuro registro centralizado; acceso actual parcial a través de ChileCompra	Sin un modelo claro; Plataforma Digital Nacional con acceso limitado y sin subsistema específico para beneficiarios finales

En ambos países, la contratación pública se ha convertido en un terreno de aplicación concreta de la transparencia societaria. Chile ha demostrado que, incluso sin un registro central, los datos de beneficiarios finales pueden utilizarse para prevenir conflictos de interés y detectar colusiones, incorporando recientemente herramientas de inteligencia artificial para fortalecer la supervisión. México, por su parte, ha empleado la Plataforma Digital Nacional para promover la interoperabilidad entre registros fiscales, patrimoniales y de contratación, y experimenta con iniciativas subnacionales, como el proyecto piloto de la Ciudad de México, que exploran el uso de datos de beneficiarios finales en las compras públicas.

En Chile, la integración de información de beneficiarios finales en la contratación pública ha demostrado resultados concretos, funcionando como un laboratorio de aprendizaje institucional que genera beneficios inmediatos en transparencia y control, y sienta bases técnicas para un registro nacional más sólido y confiable. En México, en cambio, los esfuerzos se concentran en construir las condiciones necesarias para alcanzar ese nivel de aplicación práctica: la Plataforma Digital Nacional y proyectos piloto como el de la Ciudad de México están creando la infraestructura y coordinación interinstitucional que permitirán, en el futuro, aprovechar plenamente los datos de beneficiarios finales. Es posible que esta diferencia se relacione, en parte, con la organización estatal de ambos países, según la cual el modelo unitario de Chile favorece una coordinación más directa, mientras que el sistema federal de México plantea mayores desafíos para integrar información y armonizar formatos.

Un elemento adicional por considerar es que, pese a su mayor capacidad institucional y su pertenencia a la OCDE —y en el caso de Chile, también al G20—, ninguno de los dos países ha logrado aún consolidar un registro

centralizado, a diferencia de países más pequeños o con mayores presiones fiscales o regulatorias. Esto sugiere que la existencia de capacidades no garantiza necesariamente avances más rápidos, y que los incentivos políticos, la presión internacional o la urgencia fiscal juegan un rol determinante en la priorización de este tipo de reformas.

De cara a la región, ambos casos evidencian que avanzar hacia registros efectivos no depende únicamente de nuevas leyes, sino también de fortalecer la interoperabilidad entre instituciones, establecer estándares técnicos compartidos y diseñar regímenes adecuados de acceso a la información. En América Latina, donde la corrupción y los delitos financieros siguen siendo desafíos persistentes, estas experiencias aportan lecciones prácticas sobre cómo generar avances sostenidos incluso en contextos de reformas parciales. Una hoja de ruta viable, especialmente cuando la creación de un registro centralizado no es inmediatamente factible, consiste en comenzar por sectores estratégicos, reforzar la coordinación interinstitucional y avanzar de manera gradual hacia modelos nacionales más integrados, sostenibles y orientados al uso efectivo de los datos.

5. Referencias

Arís, M., Engel, E., & Jaraquemada, M. (2018). *Reformas anticorrupción en Chile: Cómo se hizo para mejorar la democracia*. Espacio Público – Konrad Adenauer Stiftung.

Bosisio, A., Carbone, C., Jofre, M., Riccardi, M., & Guastamacchia, S. (2021). *Developing a Tool to Assess Corruption Risk factors in firms' Ownership Structures* – Final report of the DATACROS Project. Transcrime – Università Cattolica del Sacro Cuore.

Burr, G., & Felix Montalvo, R. (2025). *Beneficial ownership in Chile's public procurement reform*. https://www.openownership.org/en/publications/beneficial-ownership-in-chiles-public-procurement-reform/

ChileCompra. (2025). *Chile Compra lanza licitación inédita para aplicar Inteligencia Artificial en compras públicas y fortalecer lucha anticorrupción*. https://www.chilecompra.cl/2025/08/chilecompra-lanza-licitacion-inedita-para-aplicar-inteligencia-artificial-en-compras-publicas-y-fortalecer-lucha-anticorrupcion/

Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia. (2023). *Estrategia Nacional de Integridad Pública: Comisión de Integridad Pública y Transparencia*. https://www.integridadytransparencia.gob.cl/estrategia-nacional-de-integridad-publica/

FATF. (2023). *Guidance on Beneficial Ownership of Legal Persons*. https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.html

FATF. (2024). *Guidance on Beneficial Ownership and Transparency of Legal Arrangements*. https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-Beneficial-Ownership-Transparency-Legal-Arrangements.html

Fiscalía de Chile. (2025). *Informe de crimen organizado en Chile* (2a ed.). Unidad Especializada en Crimen Organizado y Drogas, División de Estudios, Evaluación, Control y Desarrollo de la Gestión (DIVEST). https://www.fiscaliadechile.cl/sites/default/files/documentos/InformeCrimenOrganizado_V2.pdf

Fiscalía Nacional Económica. (2025). *FNE y ChileCompra desarrollan trabajo conjunto para detectar colusiones en licitaciones públicas*. https://www.fne.gob.cl/fne-y-chilecompra-desarrollan-trabajo-conjunto-para-detectar-colusiones-en-licitaciones-publicas/

GAFILAT. (2018). *Informe de Evaluación Mutua de los Estados Unidos Mexicanos*. https://gafilat.org/index.php/en/espanol/19-noticias/58-

GAFILAT. (2021). *Mutual Evaluation Report of Chile* (4th Round). https://biblioteca.gafilat.org/?p=6215

Global Financial Integrity. (2025). *Beneficial Ownership Registries in Latin America and the Caribbean: Current Status, Challenges and Perspectives*. https://gfintegrity.org/report/beneficial-ownership-registries-in-latin-america-and-the-caribbean-current-status-challenges-and-perspectives/

Infante, P., Domić, C., & Domić, P. I., Camila. (2025, March 25). *Nueva recopilación de Normas de la UAF suma sujetos obligados a la identificación de beneficiarios finales*. Fischer y Cía. https://fycom.cl/es/nueva-recopilacion-de-normas-de-la-uaf-suma-sujetos-obligados-a-la-identificacion-de-beneficiarios-finales/

Jofre, M. (2025). Beneficial ownership transparency in the Americas. *Open Ownership*. https://www.openownership.org/en/beneficial-ownership-transparency-in-the-americas/

Jofre, M., Bosisio, A., & Riccardi, M. (2024). Financial crime risk assessment: Machine learning insights into ownership structures in secrecy firms. *Global Crime*, 25(3-4), 242-267. https://doi.org/10.1080/17440572.2024.2402848

MILAFT. (2025). *Estrategia Nacional para Prevenir y Combatir el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo*: 2023-2027. https://www.estrategiaantilavado.cl/es-cl/estrategia-nacional/Estrategia-Nacional-2023-2027/

OCDE, & BID. (2024). *Construyendo Marcos Eficaces de Beneficiarios Finales: Un Manual Conjunto del Foro Global y el BID* (2ª ed.). https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/networks/global-forum-tax-transparency/manual-marcos-beneficiarios-finales-eficacese-segunda-edicion-2024.pdf

Open Government Partnership. (n.d.). *Miembros de OGP*. Open Government Partnership. https://www.opengovpartnership.org/es/our-members/

Open Government Partnership. (2019, January 3). *Chile Action Plan 2018-2020*. https://www.opengovpartnership.org/documents/chile-action-plan-2018-2020/

Open Ownership. (2025). *Usable beneficial ownership data*. https://www.openownership.org/en/publications/usable-beneficial-ownership-data/

Rossi, I., El Khoury, C., Thomas, I., Malcherek, L., & Al Janahi, M. (2025). Targeted Transparency: Sectoral Approach to Beneficial Ownership in Procurement and Real Estate. *IMF Working Papers*, 2025(181), 1. https://doi.org/10.5089/9798229023832.001

UNCAC. (2021). *Conference of the States Parties: 9th session - resolutions & decisions*. United Nations: Office on Drugs and Crime. https://www.unodc.org/corruption/en/cosp/conference/session9-resolutions.html

UNCAC. (2023). *Conference of the States Parties: 10th session - resolutions & decisions*. United Nations: Office on Drugs and Crime. https://www.unodc.org/corruption/en/cosp/conference/session10-resolutions.html

Unidad de Análisis Financiero. (2020). *Consulta Pública de Beneficiarios Finales*. https://uaf.ogp.gob.cl/

van der Does de Willebois, E., Halter, E. M., Harrison, R. A., Park, J. W., & Sharman, J. C. (2011). The Puppet Masters | Stolen Asset Recovery Initiative (StAR). https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8894-5

Tendiendo puentes entre la academia y las políticas anticorrupción

Building bridges between research and anti-corruption policies

Martín Astarita
Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina
astaritam@gmail.com

Artículo: *recibido el 9 de octubre de 2025 y aceptado el 26 de noviembre de 2025.*

Cómo citar este artículo:

Astarita, M. (2025). Tendiendo puentes entre la academia y las políticas anticorrupción. Reflexión Política 27 (56), pp. 120-132.
doi: https://doi.org/10.29375/01240781.5505

Resumen

Este trabajo analiza la relación entre los académicos y los hacedores de políticas públicas en materia de lucha contra la corrupción en la Argentina, abriendo el interrogante sobre qué tipo de especificidades de la temática en cuestión inciden en la naturaleza y en la modalidad de dicho vínculo. Se mostrará que la politización de la corrupción, su judicialización, la ausencia de "corruptólogos" y la dificultad en la producción de datos imposibilitan una interacción fluida entre ambos sectores. Finalmente, se da cuenta de una iniciativa, la creación de una Red de Investigadores sobre Integridad y prevención de la Corrupción, creada en 2020, que pudo sortear muchos de los obstáculos mencionados.
La investigación recurre a una metodología de tipo cualitativa, que combina la revisión de literatura especializada y la realización de entrevistas semi-estructuradas a informantes clave.

Palabras clave: *investigación, políticas públicas, corrupción, anticorrupción*

Abstract

This paper analyzes the relationship between research and public policymakers in the fight against corruption in Argentina, raising the question of what specificities of the issue in question influence the nature and nature of this relationship. It will show that the politicization of corruption, its judicialization, the absence of "corruptologists," and the difficulty in producing data, make fluid interaction between the two sectors impossible. Finally, it presents an initiative, the creation of a Network of Researchers on Integrity and Corruption Prevention, established in 2020 and which was able to overcome many of the aforementioned obstacles.
The research uses a qualitative methodology, combining a review of specialized literature and semi-structured interviews with key informants.

Keywords: *Research, Public Policies, Corruption, Anti-corruption*

1. Introducción

Este trabajo analiza la relación entre los académicos y los hacedores de políticas públicas en materia de (anti)corrupción en la Argentina, abriendo el interrogante sobre qué tipo de especificidades de la temática en cuestión inciden en la naturaleza y en la modalidad de dicho vínculo. ¿Existe una brecha entre estas dos comunidades? Y, en caso de que la haya, ¿qué características tiene y cuáles son las causas de su emergencia? ¿Hay alguna peculiaridad en el tema de la corrupción que produzca un distanciamiento entre el conocimiento científico y la gestión pública? Y, finalmente, ¿de qué manera puede empezar a suturarse este distanciamiento?

La indagación de estas cuestiones puede contribuir a mejorar la eficiencia en la lucha contra la corrupción que en la actualidad, en una tendencia que se registra en nuestro país y en otras latitudes,

reviste una situación paradojal. Desde la década de 1990, el tema de la corrupción y las formas de erradicarla pasaron a ocupar un lugar dominante en la agenda global, convirtiéndose en un problema de política pública de primer orden (Abed y Gupta, 2002). Así, por ejemplo, Naciones Unidas ubica el combate de la corrupción como parte de uno de los objetivos de desarrollo sostenible (N° 16, concerniente a la Paz, justicia e instituciones eficaces), porque entiende que es fundamental para respetar, proteger y cumplir los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Del mismo modo, una cantidad creciente de países, entre ellos la Argentina, han suscrito en los últimos años distintas convenciones internacionales de prevención y control de la corrupción.

Esta oleada mundial dio lugar a un intenso activismo por parte de la sociedad civil, con el surgimiento de organizaciones no gubernamentales como Transparencia Internacional (TI), que tiene en Poder Ciudadano su capítulo argentino. En forma contemporánea, surgieron distintos tipos de mediciones e índices (entre ellos, el de TI) para dimensionar y comparar la corrupción entre países y a lo largo del tiempo, que contribuyeron a reforzar la presencia del tema en la agenda pública. Siguiendo recomendaciones internacionales, proliferaron en todo el planeta agencias especializadas en anticorrupción (ACA, por sus siglas en inglés); fruto de este mismo impulso, en la Argentina nació en 1999 la Oficina Anticorrupción (OA).

En el ámbito académico, finalmente, hubo una verdadera explosión transdisciplinaria de investigaciones vinculadas con la naturaleza, las causas y las consecuencias de la corrupción (Astarita, 2023), así como también sobre las estrategias más eficaces para su combate.

Ahora bien, sin negar el valor de muchas iniciativas producidas como parte de este ambicioso movimiento global, su indudable impacto positivo en términos de transparencia en el manejo de los asuntos públicos, y el amplio conocimiento acumulado a lo largo de estos últimos años de intensa producción académica, es curioso que no se registren avances significativos en la reducción de la corrupción.

Por supuesto, se trata de un fenómeno difícil de medir, ante todo porque las acciones comúnmente involucradas constituyen delitos concebidos para no ser descubiertos. A ello se agregan las dificultades que entraña el concepto mismo de corrupción: al poseer una connotación generalmente negativa, suele ser utilizado como arma de lucha política, abriendo espacio para dudar respecto de qué acciones pueden ser catalogadas o no como corruptas.

Es sabido, en tal sentido, que la medición más conocida en la actualidad, el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional, no mide hechos sino percepciones de actores determinados. Con estas salvedades, si se toma como referencia el IPC, se advierte que la mayoría de los países atraviesan en la lucha contra la corrupción un estancamiento estructural. En su último informe, correspondiente a 2024, TI revela la presencia de niveles graves de corrupción en todo el mundo, donde más de dos tercios de los países obtuvieron una puntuación inferior a 50 sobre 100. La Argentina obtuvo la misma y baja cantidad de puntos (37) que el año anterior, a pesar de que hubo en ese período un cambio de gobierno. Los resultados que surgen de las opiniones de los ciudadanos no son más alentadores: en América Latina y en Argentina, de acuerdo con Latinobarómetro (2024), el problema de la corrupción, asociado con la estabilidad política, ha ido escalando en la percepción de la población, llevándolo a un tercer lugar.

La situación paradojal entonces consiste en que, a pesar del interés creciente sobre el tema de la lucha contra la corrupción, los resultados parecen ser bastante decepcionantes. Ante este panorama, los estudios de corrupción están actualmente orientados a dilucidar por qué las reformas anticorrupción no funcionan (Ledeneva *et al.*, 2017).

Se han sugerido distintas respuestas. Hodgson y Jiang (2008) cuestionaron que las definiciones de corrupción predominantes limitaron el fenómeno, injustificada y engañosamente, al sector público y, derivado de ello, surgieron recomendaciones de políticas sesgadas y medidas anticorrupción inadecuadas. Derivado en parte de ello, Vanucci (2017) remarcó que los responsables políticos y los investigadores no prestaron suficiente atención al rol que tuvieron los cambios en el capitalismo y la democracia en la propagación de nuevos patrones de corrupción en tiempos del neoliberalismo. Heywood (2014) sumó la necesidad de trascender los estudios —a su entender— demasiado localistas: cuestionó que la unidad de análisis sean los Estados-nación, porque ello supone desconocer los efectos que ha tenido la globalización en la corrupción. Sumado a la falta de enfoque en la acción del sector privado, para Heywood ello implicó que los paraísos fiscales, la evasión fiscal, la fuga de capitales y las finanzas extraterritoriales no hayan

estado en el centro de las regulaciones anticorrupción. Por su parte, Persson *et al.* (2010) hablan de un problema de caracterización teórica de los enfoques que se centran en la teoría del principal agente, cuando en países de corrupción sistémica el enfoque que debería aplicarse es el de la acción colectiva.

Finalmente, muchos de los autores citados señalan que existe un problema derivado del concepto mismo de corrupción. Para esta mirada crítica, las políticas anticorrupción estuvieron dominadas por un entendimiento técnico del fenómeno, reduciéndolo muchas veces a una visión unidimensional donde prevalecía el soborno, como intercambio económico, de la corrupción.

Hoy en día, hay un extendido consenso en torno a la necesidad de revisar esta visión técnica y poner de relieve, por el contrario, el carácter históricamente situado y multidimensional de la corrupción. Desde esta óptica, básicamente, se desprende entonces la inefectividad de los programas anticorrupción que son universales (para todo tiempo y lugar) y la urgencia por adecuarlos a las condiciones contextuales de cada país, que es, en definitiva, donde radican las prácticas de corrupción (Astarita, 2023; Picci, 2024).

Con este trasfondo de inquietudes, el objetivo general de este trabajo consiste en analizar, para el caso argentino, el modo como interactúan la academia y los encargados de ejecutar políticas anticorrupción, porque acaso dicho vínculo puede constituir una causa de los magros resultados conseguidos hasta el momento en el combate contra la corrupción. La hipótesis que lo guía es que existe una brecha entre el campo académico y el de la gestión, y ello en virtud no sólo de las características típicamente diferentes que estructuran cada sector (un tema, por otra parte, muy estudiado en las ciencias sociales, como se verá enseguida), sino sobre todo como derivado de las peculiaridades del fenómeno de la corrupción.

Para cumplir con los objetivos propuestos, se despliega una metodología de tipo cualitativa, mediante una revisión de la literatura especializada sobre el tema y con información extraída a partir de la realización de entrevistas semi-estructuradas a informantes clave: básicamente personas con experiencia tanto en el campo profesional como académico en materia de lucha contra la corrupción.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. Luego de esta introducción, la segunda sección se ocupa de sintetizar el modo en que fueron abordadas, dentro de las ciencias sociales, las relaciones entre la comunidad científica y la gestión pública. A continuación, en la tercera sección, se expone la existencia de una brecha entre la academia y los hacedores de políticas en el ámbito de la lucha contra la corrupción, para luego identificar una serie de factores peculiares vinculados con la temática de la corrupción, que podrían explicar dicha divergencia. En la cuarta sección, se da cuenta de una iniciativa implementada en la Argentina entre 2020 y 2023, la Red Federal de Estudios Multidisciplinarios sobre Integridad y Corrupción, que tendió fructíferos puentes entre investigadores y tomadores de decisión. En la última parte, se ofrecen conclusiones preliminares.

2. Una preocupación añeja pero renovada: la conexión entre academia y práctica

La reflexión acerca de la relación entre el mundo científico y el mundo de la gestión pública ocupa, actualmente, un lugar preponderante en las ciencias sociales (Lahat, 2019). Aunque reconoce antecedentes decimonónicos, el trabajo de Harold Laswell (1951) en la posguerra, enfatizando que los procesos de formulación de políticas públicas pueden ganar en eficacia mediante la aplicación de criterios científicos, fue un verdadero punto de inflexión y, desde ese momento, la reflexión sistemática sobre esta relación no hizo más que florecer.

Se han identificado distintas razones para explicar esta preocupación. Por un lado, la creciente complejidad de los fenómenos sociales requiere cada vez más de conocimiento técnico y especializado para su abordaje. Por otro lado, una gestión basada en criterios científicos puede contribuir a mejorar la provisión de bienes y servicios públicos y, de esa manera, estrechar el vínculo con la ciudadanía. En paralelo, en contextos dominados por restricciones presupuestarias, la ciencia en general se ha visto progresivamente sometida a los criterios mercantiles de eficiencia y, en ese marco particular, los académicos suelen estar impelidos a generar investigaciones de alto impacto.

En el fluir de estas tendencias estructurales y de largo plazo nació lo que se llamó la elaboración de políticas basadas en evidencia[1] (EBPM, por sus siglas en inglés), un enfoque centrado en que la toma de decisiones políticas esté apoyada en la mejor evidencia disponible, de acuerdo con criterios científicos y alejada de sesgos político-ideológicos (Davies *et al.*, 2009). Bajo la fuerza propulsora de la creciente disponibilidad de datos y de los avances tecnológicos en las técnicas para su procesamiento (análisis de

1. El movimiento político basado en evidencia, tal como se conoce ahora, alienta cada vez más a los gobiernos a preocuparse con "lo que funciona".

big data, entre otras), este modelo propugna una orientación instrumental de la investigación, a fin de convertirla en el fundamento de la toma de decisiones en asuntos gubernamentales.

Aunque en sus principios ordenadores, el enfoque de la EBPM supone una virtuosa interacción entre la comunidad científica y la gestión pública, y formalmente la producción científica asume un protagonismo estelar en la toma de decisiones, surgieron visiones críticas que resaltan que el EBPM no es más que un slogan político que sirve para legitimar políticas que en verdad siguen un proceso inverso al que declama la "evidencia basada en políticas" (PBE). Esto quiere decir que los formuladores de políticas deciden primero lo que quieren hacer y luego seleccionan cuidadosamente la evidencia en procura de darle legitimidad técnica (Cairney y Weible, 2018).

La intervención de los investigadores en el diseño de las políticas públicas puede ser entendida a partir de lo que se conoció como el Marco de las Coaliciones Promotoras (ACF, por sus siglas en inglés), un enfoque propuesto por Paul A. Sabatier y Hank Jenkins-Smith (1993), con el que se busca resaltar el papel de las ideas en los cambios (aprendizajes) que se producen en las políticas públicas, alejándose así del enfoque tradicional que ponía el acento exclusivamente en las relaciones de poder y la puja de intereses. Este modelo toma como unidad de análisis los denominados subsistemas de políticas, creados alrededor de una temática puntual (como puede ser la corrupción) e integrados por una amplia variedad de actores, no sólo estatales: autoridades gubernamentales, legisladores, investigadores, analistas, periodistas. Pese a su heterogeneidad, los actores que forman parte de un subsistema comparten un núcleo de creencias en torno a la temática que los unió y, en consecuencia, logran articular "coaliciones promotoras" para incidir en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999).

El número de coaliciones promotoras puede variar, de acuerdo con las características de cada subsistema. En general, según Sabatier y Jenkins-Smith, hay entre dos o cuatro coaliciones importantes, pero existen subsistemas que son más inactivos donde existe una única coalición. Cuanto más reciente sea el subsistema, advierten, mayor será la fragmentación, porque "las coaliciones promotoras con sistemas de creencias claramente articulados y relativamente estables, necesitan tiempo para desarrollarse" (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993, p. 26).

Más allá de sus particularidades, tanto el enfoque de EBPM como el de coaliciones promotoras resultan modelos útiles y orientadores para escudriñar el tipo de vínculo forjado entre la academia y los responsables de gestión en la lucha contra la corrupción en la Argentina. Ambos modelos, asimismo, ilustran que en los últimos años, por distintos motivos, la tradicional preocupación sobre la relación entre el mundo científico y el de los hacedores de políticas públicas ha recobrado nuevo interés. Este interés se concentra especialmente en las consecuencias de la brecha que se registra entre ambas esferas, y en sus causas, dando lugar incluso al surgimiento de una serie de subgéneros tales como: "utilización de la investigación", "transferencia de conocimiento" o el ya comentado "política basada en evidencia" (Mead, 2015).

Muchas veces se ha buscado explicar esta brecha en razones estructurales. La idea es que la investigación académica y la formulación de políticas públicas corresponden a dos comunidades separadas, cada una con sus propias reglas, lógicas, tiempos y modalidades discursivas, distintas y contrapuestas entre sí.

Edwards (2005), por ejemplo, sostiene que los políticos suelen considerar que los académicos abordan cuestiones distintas a las que son relevantes y centrales para el debate político, y que la agenda de investigación no refleja ni toma en cuenta la realidad de la vida de muchas personas al identificar las preguntas de investigación. Incluso tilda de cierta perversidad a los académicos por querer cubrir muchas veces críticas impulsadas por la ideología con el ropaje de una pretendida objetividad científica.

Del otro lado, continúa Edwards, los investigadores suelen criticar la falta de interés del gobierno en el conocimiento de la investigación disponible, también cuestionan no tener acceso a datos dentro de las burocracias y el insuficiente esfuerzo gubernamental para identificar y dar a publicidad las prioridades políticas; hasta acusan al gobierno de un enfoque antiintelectual y de una actitud generalizada de aversión ante los hallazgos académicos.

Del mismo modo, se ha puntualizado que la existencia de dos comunidades distintas conlleva toda una serie de otras diferencias: de calendarios, en los tipos de incentivos, en el financiamiento y en los recursos involucrados. Señala Lahat (2019) que el mundo académico se basa en la necesidad de publicar artículos académicos en revistas de primer nivel, con sus métodos rigurosos únicos y calendarios, recursos y lenguaje académico limitados, los cuales no necesariamente encajan con el

mundo práctico, que tiene, además sus propias limitaciones. Este circuito cerrado en el que fluye la producción académica, entonces, determina que el político se aleje muchas veces y busque insumos más concretos. A eso se agrega el hecho de que cada político ya tiene sus propias ideas y orientaciones, entonces muchas veces lo que ocurre es que el trabajo de un académico, si tiene prestigio, se usa para validar —no para indicar— el rumbo elegido.

Estas lógicas de producción diferenciadas de cada comunidad explican, en parte, que en las últimas décadas se hayan impuesto cada vez más los *think thanks*, que están justamente orientados a la producción de trabajos con indicaciones y recomendaciones concretas de políticas públicas.

La idea de dos comunidades separadas, de todas formas, ha sido objetada más recientemente a partir del desarrollo de nuevos estudios con base en encuestas cualitativas a informantes clave, tanto del mundo académico como de la política. Según Newman *et al.* (2015), la metáfora de las dos comunidades no se ajusta a la realidad y no capta adecuadamente la relación, básicamente porque la academia y los políticos no son grupos homogéneos ni aislados entre sí. Así surge de su investigación, basada en una encuesta a más de 2.000 investigadores y políticos y la realización de más de 100 entrevistas en profundidad en Australia:

> Un número considerable de encuestados manifestaron que no valoran mucho la investigación académica y que no suelen utilizar los resultados de la investigación académica cuando hacen recomendaciones para formular políticas, un resultado que, a primera vista, parece apoyar la noción de comunidades políticas y de investigación distintas. Sin embargo, un subconjunto significativo de encuestados indicó, por el contrario, que utiliza la investigación académica para formular políticas. Además, las respuestas muestran que existe una variedad de opiniones sobre el uso de la investigación y las actitudes hacia la utilidad de los resultados académicos porque la política puede variar ampliamente (...). En lugar de operar dentro de dos comunidades, la relación entre la academia y la política es más probable que ocurra a lo largo de un espectro de interacción, con algunos servidores públicos que se involucran más estrechamente con la investigación académica que otros. (Newman *et al.*, 2015, p. 25).

Shapiro *et al.* (2007), también con base en un trabajo cualitativo con encuestas a informantes clave, han señalado dos tipos de problemas interrelacionados que denominaron "pérdidas en la traducción" y "pérdidas antes de la traducción". El primero aborda las dificultades para trasladar el conocimiento académico al mundo práctico. El segundo se refiere a la irrelevancia del conocimiento académico para el mundo práctico. Esto es interesante porque comúnmente se habla de los problemas de transferencia del conocimiento, pero Shapiro *et al.* (2007), a través de encuestas con integrantes de la comunidad académica y hacedores de políticas, muestran que también hay problemas con la creación misma del conocimiento.

Un conjunto de autores, finalmente, se han preocupado por mejorar la conexión entre académicos y profesionales, apuntando no sólo a orientar el conocimiento científico hacia fines prácticos, sino también, en simultáneo, a ponderar los beneficios que el mundo práctico tiene para brindar a la academia. Se han mencionado algunas propuestas concretas, como la creación de actividades mutuas y equipos de académicos y profesionales, hacer que los profesionales participen en revisiones por pares de revistas y conferencias académicas, promover la escritura académica de una manera que sea más atractiva para profesionales, reclutar personas que medien entre ambos campos, promover investigaciones más relevantes, adaptar el proceso educativo a las necesidades de los profesionales y crear relaciones más confiables (Mead, 2015; Shapiro *et al.*, 2007).

Para concluir esta sección habría que decir que no todos los investigadores están de acuerdo con el ideal de trabajar para fortalecer la conexión entre académicos y profesionales, e incluso hay quienes hablan del miedo a "la tiranía de la relevancia" (Flinders, 2013).

3. La brecha entre academia y profesionales en el campo argentino de la (anti)corrupción

La mayoría de las causas esbozadas para explicar los bajos niveles de eficacia de los programas anticorrupción comparten un mismo, implícito y tal vez inadvertido supuesto: los vasos comunicantes entre la academia y los responsables de la toma de decisiones, bajo esta miríada de perspectivas, operan libres de fricciones, a través de conductos que garantizan una perfecta y completa transmisión entre ambos sectores.

Se asume que los problemas tienen su origen en el plano teórico: una visión estrecha y pretendidamente técnica sobre la naturaleza de la corrupción, un sesgo anti-estatal, el privilegiar la escala nacional por sobre la esfera transnacional, limitaciones de los enfoques centrados en la racionalidad instrumental, entre otros. Para mejorar la política pública anticorrupción alcanzaría, entonces, con revisar los marcos teóricos.

Sin embargo, una generalizada coincidencia surgió entre las personas entrevistadas para este trabajo: la existencia de una brecha entre la academia y los hacedores de políticas en materia de (anti) corrupción. De esta manera, posibles innovaciones teóricas podrían estar enfrentando dificultades de distinta índole para ser usufructuadas por los responsables de gestión. Ya se mencionó, en la sección anterior, el problema común en las ciencias sociales sobre la existencia de dos comunidades, la académica y la de los hacedores de políticas públicas, que se rigen cada una con reglas propias y específicas. En particular, los investigadores muchas veces se ven compelidos a manejarse en un circuito cerrado de producción intelectual, en el que prevalece un lenguaje técnico, y donde es necesario cumplir con ciertos rigores del calendario para publicar en revistas de prestigio. Quienes estudian temas sobre corrupción no son ajenos a estas lógicas de la comunidad científica, y así, sus productos muchas veces "llegan tarde" y no resultan compatibles con los apremiantes tiempos que imperan en la gestión pública. Este problema fue advertido por uno de los entrevistados que tuvo responsabilidades al frente de la OA:

> Cuando estás en la gestión, es muy difícil parar la pelota y ponerte a leer. No tenés tiempo. Nosotros lo que sí hicimos, en un momento muy excepcional que fue el parate de la pandemia y la cuarentena, fue leer los trabajos de la OCDE, elaborados por expertos y que tienen un diagnóstico muy claro sobre la Argentina y toda una serie de recomendaciones y consejos prácticos. La verdad es que papers o trabajos académicos no tuvimos en cuenta, básicamente porque no encontramos o porque lo que había no nos resultaba útil (L. Villanueva, comunicación personal, 11 de enero de 2025).

A partir de este reconocimiento sobre la existencia de una brecha, las entrevistas estuvieron dirigidas a identificar elementos específicos vinculados con la temática de la corrupción que puedan explicar dicha brecha. Para su mejor clarificación, tras el análisis y procesamiento de las entrevistas realizadas, fueron ordenados en cuatro factores: la politización de la corrupción, una marcada tendencia a la judicialización, la ausencia de "corruptólogos" y las dificultades para la producción de datos y evidencia empírica. En general, como se irá demostrando, muchos de estos problemas suelen estar conectados entre sí.

3.1. La politización del tema

Un primer elemento a tener en cuenta tiene que ver con la politización del tema de la corrupción. En los años 1990, cuando la corrupción se convirtió en prioridad en la agenda de las políticas públicas a nivel mundial, se consolidó una mirada pretendidamente técnica y neutral en términos ideológicos, definiendo a la corrupción de manera unidimensional como el mal uso de los recursos públicos para fines privados. Con base en esta definición, además, se ensayaron recetas para su combate que fueron concebidas de forma homogénea, sin considerar muchas veces las condiciones peculiares en donde se debían aplicar.

Sin embargo, hoy en día existe un consenso relativamente amplio de la comunidad académica que considera que, lejos de ser una cuestión meramente técnica, la corrupción es un concepto sumamente complejo, ambiguo y huidizo (Buchan y Hill, 2014), que da lugar a la conformación de un campo estructuralmente disputado en el que priman los desacuerdos sobre qué es la corrupción y qué actos pueden considerarse como tal.

Hay varias razones para que así suceda. Para empezar, la corrupción generalmente tiene una connotación negativa, por lo que se presta fácilmente para ser utilizada como un arma política de deslegitimación del adversario. Es por ello por lo que se ha señalado que la corrupción es un término más bien evaluativo, no analítico (Engels, 2014).

> Mas en general la corrupción es un concepto eminentemente político. Como afirma Philips, la definición sobre qué es la corrupción depende de los valores, creencias e ideas previas sobre cómo debería funcionar idealmente la política. Así, es imposible ponerse de acuerdo sobre qué

> es la corrupción. Es que aún si se acepta la definición según la cual se trata del mal uso de los recursos públicos para fines privados, el significado concreto de "mal uso de los recursos públicos" o de "fines privados" difieren según tiempo y lugar.

En este punto, es útil retomar el modelo de *Advocacy Coalition Framework* y preguntarse qué efectos puede tener la mencionada politización de la corrupción. Una de las personas entrevistadas hizo hincapié en la peculiaridad de la corrupción en contraste con otros temas que, *a priori*, pueden ser percibidos más fácilmente desde una óptica eminentemente técnica:

> Yo creo que hay algunos temas en los que es más fácil crear consensos y grupos que empujen determinadas políticas. Para darte un ejemplo: alrededor de la cuestión nuclear, algo muy técnico y reservado para especialistas, en principio resulta más fácil la cooperación y la posibilidad de construir coaliciones amplias y relativamente homogéneas, con menores desacuerdos internos y más bajos niveles de fragmentación. Por el contrario, la politización de la corrupción constituye un obstáculo para lograr proximidad entre quien estudia el tema y quien lo gestiona. (N. Torres, comunicación personal, 12 de diciembre de 2024).

Como han señalado Ingold y Gschwend (2014), cuando el tema es muy polémico y disputado, hay una tendencia a que cada uno romantice su propia causa y demonice a sus oponentes. Si estos rasgos se ven acentuados ante escenarios políticos tan polarizados como el que impera en los últimos años en la Argentina, se agrega a este complejo trasfondo, la creciente judicialización de la cuestión de la corrupción.

3.2. La judicialización de la corrupción

Un segundo elemento para explicar esta brecha tiene que ver con la judicialización del fenómeno de la corrupción. La tercera ola de democratización en Latinoamérica vino acompañada de un proceso que abarcó la judicialización de la política, entendida como el proceso en el que ciertos asuntos públicos, que hasta el momento eran decididos por medios políticos y que eran propios de la política democrática, empiezan a ser crecientemente decididos por los jueces (Uprimny, 2008).

Aunque la corrupción, por su propia naturaleza, se encuentra inexorablemente vinculada con el ámbito judicial, las denuncias en el último tiempo en la Argentina se han convertido cada vez más en un mecanismo táctico y oportunista por medio del cual los dirigentes políticos buscan beneficiarse a partir de infringir un daño a sus oponentes:

> Muchos casos de corrupción son justiciables porque coinciden con un comportamiento criminal codificado. En esos casos, los políticos tienen la obligación de alertar a las autoridades (…). Actuar con principios también podría generar dividendos pragmáticos. Después de todo, las acusaciones de corrupción son una forma sencilla de ganar puntos políticos contra oponentes. Si bien los efectos pueden ser de corta duración, el daño potencial puede ser alto. (Feierherd *et al*, 2023, p. 3. Traducción propia).

De hecho, se ha demostrado que las acusaciones de corrupción en América Latina afectan los niveles de aprobación presidencial y desempeñan un papel en las caídas de los ejecutivos. Asimismo, ciertas características del sistema penal argentino aumentan el atractivo de utilizar acusaciones de corrupción para obtener ventajas políticas (Feierherd *et al.*, 2023).

Ahora bien, este proceso de judicialización, y el aumento de los litigios, que son su consecuencia, conducen a que en el campo de la corrupción haya predominio de especialistas provenientes del mundo del derecho. Y, según uno de los entrevistados, los abogados, por inclinación profesional, no son proclives a hacer investigación académica:

Los abogados se dedican fundamentalmente a litigar y, en todo caso, sus esfuerzos se dirigen a cómo encuadrar jurídicamente los distintos delitos de corrupción. Por el contrario, los estudios o investigaciones académicas que no provienen del derecho, tienen generalmente poco impacto o relevancia a la hora de la formulación de políticas públicas en materia de corrupción y su combate. (L. Villanueva, comunicación personal, 11 de enero de 2025).

En síntesis, pareciera operar una cuestión disciplinar para explicar la brecha, que opera en un doble sentido: un déficit de investigación por parte de quienes dominan el ejercicio profesional de la corrupción, y la marginación de la producción académica proveniente de otras disciplinas para la toma de decisiones.

3.3. Ausencia de "corruptólogos"

Un tercer elemento tiene que ver con otra peculiaridad del tipo de desarrollo que caracteriza al campo profesional de la corrupción en la Argentina. A diferencia de otros países, donde en los últimos años ha crecido considerablemente el número de personas especializadas en políticas de transparencia, integridad y prevención de la corrupción, en la Argentina nada semejante ha sucedido. Así lo confirma uno los entrevistados:

> No hay mucha gente dedicada al tema de la lucha contra la corrupción. Ni cuando trabajé en Poder Ciudadano, ni en los distintos cargos que ocupé en áreas estatales, pude rodearme de especialistas. Dependiendo de las necesidades, lo que hice fue recurrir a perfiles que se aproximaran a lo que necesitaba en cada momento. (N. Torres, comunicación personal, 12 de diciembre de 2024).

El descubrimiento de esta carencia de "corruptólogos" tuvo que ver, primero, con un simple paneo de quienes trabajan en estos temas. Salvo excepciones, cuesta encontrar referentes y expertos. Segundo, y vinculado con lo dicho en la sección anterior, los abogados predominan en el ejercicio profesional de los distintos organismos públicos encargados de controlar y sancionar la corrupción. Desde luego, tal predominio es palpable en la Procuraduría de Investigaciones Administrativas y en la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), dedicados centralmente a la esfera punitiva y legal de la lucha contra la corrupción. Pero lo propio ocurre también en la OA, quien concentra a nivel nacional la atribución de aplicar la gran mayoría de las herramientas usualmente utilizadas para prevenir la corrupción: presentación de declaraciones juradas patrimoniales de funcionarios públicos, conflictos de intereses, compras y contrataciones, entre otras. En la actualidad, la totalidad de los cargos directivos en la OA, comprendiendo los niveles de subsecretaría, dirección nacional y dirección simple, son ocupados por abogados y abogadas, con una sola excepción (una contadora).[2] Algunos de estos abogados han hecho carrera dentro de la OA, aunque no todos ellos encuadran fielmente con el perfil de "corruptólogos", porque su experticia es litigar en delitos del ámbito de la administración pública en general, que incluye pero a la vez excede la corrupción.

Fuera del ámbito estatal, es débil el entramado de instituciones y organizaciones abocadas específicamente al tema. En general, la corrupción aparece dispersa entre otras cuestiones más generales, como la democracia, los partidos políticos, el Poder Judicial y el *compliance*, que en los últimos años tuvo un notable crecimiento profesional a partir de una demanda sostenida del sector privado.

Además de Poder Ciudadano, que como fuera dicho es el capítulo argentino de TI, y cuya estructura de personal es muy pequeña, se destaca el Centro de Estudios sobre Transparencia y Lucha contra la Corrupción, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Este centro funciona desde 2018 con una fuerte orientación legalista en la impronta de sus actividades, y hace tareas de difusión y capacitación, aunque no de investigación académica en sentido estricto. Otro caso es el Observatorio de la Calidad Institucional de la Universidad Austral, dedicado a realizar investigaciones académicas, análisis de la coyuntura, formación de valores, y a la concreción de programas de capacitación especializados en los indicadores de corrupción, impulso y defensa del acceso a la información pública, el análisis de la ética pública y los conflictos de intereses de los actores del poder, la transparencia electoral en los comicios presidenciales, entre otros temas vinculados directa e indirecta con la corrupción.

Asimismo, una mirada estilizada a los programas universitarios y de posgrado en ciencias sociales muestra que es escasa la oferta formativa en cuestiones ligadas con la corrupción, la transparencia y la integridad. En la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires no hay ninguna materia específica sobre estos tópicos. A nivel de posgrado, detectamos un solo programa formativo

2. Relevamiento realizado el 4/10/2025 en https://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion/transparencia-activa-oficina-anticorrupcion/autoridades-y-personal

exclusivamente dedicado al tema de la corrupción: la Certificación en Integridad, Transparencia, Compliance y Prevención de la Corrupción, dictado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

En otros países, la situación parece ser diferente. Uno de los entrevistados puso como ejemplo el caso de Inglaterra, donde el sector público, el sector privado, y en particular las universidades dan apoyo para investigar temas vinculados con la corrupción. Un nutrido grupo de casas de estudio ofrece una variada oferta de posgrados sobre lucha contra la corrupción. Además, existen distintos centros de estudios como, por ejemplo, el *Centre for the Study of Corruption* (CSC), de la Universidad de Sussex, de renombre internacional en la investigación y la enseñanza sobre la corrupción. Allí se combinan enfoques académicos e investigaciones de vanguardia con experiencia práctica. El Centro de Oxford para el Estudio de la Corrupción y la Transparencia es otro ejemplo que muestra la integración de estas instituciones especializadas en las propias Universidades. Este denso entramado institucional se expresa en un variopinto conjunto de "corruptólogos" en Inglaterra. En palabras del entrevistado:

> La diferencia con la Argentina es grande, y no se trata solo de una cuestión de recursos. Inglaterra tiene desarrollada una verdadera infraestructura en torno a la corrupción, con una sólida cultura académica y epistemológica vinculada con el tema, que hace que todo funcione distinto. A nivel individual hay incentivos que son diametralmente opuestos: estudiar corrupción se paga, eso ya es un incentivo fuerte para especializarse en el tema. El sistema universitario, implantado sólidamente por todo el país, premia, por ejemplo, el impacto de las políticas públicas. Todos estos factores generan un entorno muy competitivo, en un sector que está muy profesionalizado, donde especializarse en la corrupción es una trayectoria valorada y reconocida. (F. Serra, Comunicación personal, 10 de septiembre de 2025).

La figura de corruptólogo, como poseedor de un conjunto de saberes y capacidades prácticas vinculadas con la lucha contra la corrupción, puede cumplir una función importante en conectar el campo académico con el de la gestión. La ausencia de esta especie de correa de transmisión, entonces, puede constituir una de las razones de la brecha mencionada.

3.4. Producción de datos y evidencia

Una cuarta cuestión, no específica de la Argentina pero sí del tema de la corrupción, es la dificultad para obtener y producir datos y evidencia empírica. La corrupción, al ser una actividad generalmente ilegal, o al menos percibida socialmente como negativa, es difícil de captar como fenómeno realmente existente. De otra manera, quien perpetra un acto de corrupción muy probablemente intentará por todos los medios posibles ocultarlo y, en la eventualidad de ser descubierto, negar los hechos. Por ello, la corrupción habitualmente aparece en un cono de sombras donde la transparencia, muchas veces, es tomada como un remedio efectivo para su neutralización.

A ello se le agregan las dificultades ya mencionadas, las cuales emanan de la propia complejidad de definir unívocamente el propio término corrupción y, con eso, los posibles actos que pueden ser calificados como tal.

Estos atributos, en definitiva, hacen que para los académicos que trabajan en el tema no sea fácil producir datos, premisa fundamental no sólo para el desarrollo de investigaciones científicas, sino también como prerrequisito para efectuar recomendaciones de orden práctico sobre la base de evidencia.

Como ha sido dicho anteriormente, el principal índice para medir la corrupción en la actualidad se basa no en hechos, sino en percepciones de un sector determinado de la población. Otros índices, como el de Latinobarómetro, apuntan a capturar la opinión ciudadana, pero no logran trascender el plano subjetivo, no factual.

Otro problema se vincula con el mencionado proceso de judicialización. Uno de los entrevistados contó que había tenido la intención de reunir evidencia empírica sobre las denuncias de corrupción, tomando como referencia su evolución en el tiempo en los últimos años, de acuerdo con los registros confeccionados por la Corte Suprema de la Nación. Sin embargo, el experimento quedó trunco, dada la proliferación de denuncias y que muchas de ellas difícilmente puedan ser concebidas como corrupción en sentido estricto. El entrevistado hizo alusión a que la judicialización de la política en la Argentina ha llegado a un punto tal en el que hay una inflación exagerada de las denuncias y que ello desvirtúa cualquier intento serio de dar precisiones acerca de la magnitud del fenómeno de la corrupción (L. Villanueva, comunicación personal, 11 de enero de 2025).

Otro entrevistado manifestó también la renuencia del Poder Judicial a brindar información sobre causas judiciales vinculadas con la corrupción, con el argumento de que ello puede comprometer el derecho a la privacidad y la protección de datos personales (S. Pereyra, comunicación personal, 3 de febrero de 2025).

En síntesis, por una concurrencia de factores la producción de datos y la evidencia empírica son tareas sumamente complejas e inacabadas en el campo de la corrupción, que seguramente dificultan la tarea académica y con ello, interfieren en su relación con la gestión y la acción práctica.

4. Tendiendo puentes: Red EMIC

En pro de promover la cooperación académica en el proceso de diseño e implementación de políticas de prevención contra la corrupción, la OA impulsó en julio de 2021 la creación de una Red Federal de investigadores sobre Estudios Multidisciplinarios de Integridad y Corrupción: Red EMIC (Resolución 7/2021).[3] Aunque en la actualidad se encuentra desactivada, interesa analizar con cierto detalle el papel que desempeñó desde su creación hasta diciembre de 2023: indagar en su naturaleza y composición, sus actividades, y la dinámica de funcionamiento puede ofrecer ideas a futuro acerca de cómo tender puentes entre la comunidad científica y la gestión pública.

La Red EMIC fue concebida con el fin de promover la reflexión y la creación de miradas alternativas e integradoras sobre la corrupción, contribuyendo así a fortalecer tanto la identificación de problemáticas, como la reflexión para el diseño e implementación de políticas públicas a nivel nacional, en provincias y en municipios. De esta manera, la OA apuntó a crear una comunidad epistémica para avanzar en un proceso en el se repensaron los conceptos de corrupción, integridad y transparencia propia y original, y que contempló las particularidades de la región y el tipo de problemáticas que la atraviesan.

Para cumplir con estos propósitos, la Red EMIC estuvo conformada por investigadores de todo el país y de diversas disciplinas científicas, especializados en el estudio de temáticas vinculadas, en un sentido amplio, con el problema de la corrupción. En este punto, resulta significativo el modo en que la OA inició el proceso de convocatoria y selección para integrar la Red EMIC:

> Nos pasó que al contactarnos con estos investigadores, enseguida nos aclaraban que ellos no trabajaban temas sobre corrupción. Pero al avanzar en la conversación y al contarles nuestra propuesta de entender la corrupción en un sentido amplio y multidimensional, nos dábamos cuenta que había múltiples intersecciones posibles entre los intereses de los investigadores y los de la OA. Alguien que trabajaba, por ejemplo, el tema de transporte, tenía mucho para aportar, con su conocimiento, en cómo mejorar la transparencia y la integridad en materia de subsidios, o en evitar la colusión entre empresarios del transporte y los hacedores de políticas públicas, identificando los habituales fenómenos de la puerta giratoria, conflictos de intereses y captura del estado. De esta manera, la Red apuntó a crear un equipo multidisciplinario y multisectorial, capaz de poder ampliar las perspectivas sobre el fenómeno de la corrupción, abordando el fenómeno en toda su complejidad. (N. Torres, comunicación personal, 12 de diciembre de 2024).

Esta narración ilustra lo ya mencionado: la carencia de "corruptólogos" en nuestro país, y una respuesta creativa por parte de la OA para superar dicho limitante, aplicando criterios amplios y plurales para integrar la RED, en línea, por otra parte, con uno de los preceptos fundamentales que motivó la iniciativa: reconcepturalizar el fenómeno de la corrupción, alejándose de las visiones técnicas e incorporando por el contrario una perspectiva multidisciplinar, multisectorial e históricamente situada.

Aunque los miembros de la Red EMIC fueron cambiando en el tiempo, se puede tomar como parámetro la primera reunión que llevó adelante, en diciembre de 2020,[4] donde queda reflejada la heterogeneidad de sus integrantes en distintos aspectos: del total de 17 investigadores, hubo nueve sociólogos, tres politólogos, dos historiadores, dos antropólogos, y una contadora. El ámbito de especialidad de cada uno de ellos también era muy diverso: transporte, criminalidad económica, derechos humanos, género, fuerzas de seguridad, medio ambiente, financiamiento partidario, conflictos de intereses, entre otros. Incluso entre quienes trabajaban directamente el tema de la corrupción,

3. Se puede consultar en el siguiente enlace: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-7-2021-351110/texto
4. Información extraída de https://www.argentina.gob.ar/noticias/lanzamiento-de-la-red-federal-de-investigadores-en-temas-de-integridad-y-corrupcion, y revisada el 3 de octubre de 2025.

los enfoques eran disímiles: la corrupción como problema público, la nueva historia cultural de la corrupción, los usos políticos de la corrupción, entre los más salientes.

Para llevar adelante su trabajo, la Red realizó reuniones periódicas en forma virtual, y luego se organizó, a partir de mayo de 2021, en grupos de trabajo más pequeños por afinidad temática. En total, se conformaron cinco grupos: 1) Corrupción como fenómeno complejo 2) Ética Pública y conflicto de intereses; 3) Seguridad, corrupción e integridad; 4) Servicios Públicos; 5) Política Social y Transparencia (Silvana Ferreyra, Comunicación personal, 2 de marzo de 2025).

Un aspecto positivo de la Red EMIC, según uno de los entrevistados, es que desde la gestión pudieron promover la integración de documentos elaborados por académicos con fines prácticos, como insumos directos para la elaboración de política pública:

> A través de la Red EMIC, conseguimos un pequeño subsidio y con eso, distintos investigadores elaboraron documentos, algunos más ligados a realizar diagnósticos de determinados sectores, y otros más vinculados directamente con recomendaciones para la elaboración e implementación de política pública. Por ejemplo, fue muy virtuoso, aunque luego no se terminó concretando por falta de apoyo legislativo, la presentación que hicimos de un proyecto de reforma a la actual ley de ética pública, en donde participaron con observaciones y sugerencias muchos de los académicos que integraban la Red. Creo que esa fue una integración de alguna manera ideal, entre la gestión y la pata científica, aunque es cierto que no siempre es fácil replicar, escalar y mantener a lo largo del tiempo. (L. Villanueva, comunicación personal, 11 de enero de 2025).

La elaboración participativa del proyecto de ley de ética pública, aunque no haya prosperado finalmente en el ámbito legislativo, fue acompañada de otras fructíferas interacciones entre funcionarios públicos de la OA e investigadores de la RED EMIC, como por ejemplo, en la elaboración de la Estrategia Nacional de Integridad, o la creación del Registro de Integridad y Transparencia Empresarial.[5] Dichas interacciones, consideradas en su conjunto, constituyen una muestra elocuente de que la Red EMIC, de algún modo, funcionó como parte de una amplia Coalición Promotora.

La Red también buscó mejorar uno de los aspectos críticos en materia de lucha contra la corrupción, al que ya se hizo referencia anteriormente: la falta de información y de datos. En función de ello (y de que surgió como una demanda específica por parte de los propios investigadores de la Red en reuniones previas) se organizó un Taller sobre Acceso a la Información para la Investigación Científica. El Taller buscó enriquecer las estrategias para la solicitud de información y la interacción entre investigadores e investigadoras y los organismos que gestionan el acceso a la información pública nacional.[6]

Parte del trabajo de la Red, finalmente, se volcó en diciembre de 2023 en una publicación colectiva, cuyo título resumió el espíritu de la labor realizada durante más de dos años: "Nuevos enfoques sobre corrupción: perspectiva histórica, federal y multidimensional".[7] El libro aborda una serie de problemáticas vinculadas con la corrupción y aporta recomendaciones para la mejora de las políticas públicas asociadas a cada uno de esos temas. En este marco, la obra conjuga análisis teóricos y conceptuales, mostrando el carácter polisémico e históricamente de la corrupción, con indagaciones multisectoriales en donde la corrupción y la integridad se cruzan con la agenda de derechos humanos, el cuidado del medio ambiente, los servicios públicos, el rol del sector privado, entre otros temas.

Como dijimos anteriormente, desde diciembre de 2023, con el cambio de gobierno a nivel nacional y el consecuente recambio de autoridades en la OA, la Red quedó desactivada. Se trató de una iniciativa que posibilitó un fructífero encuentro entre científicos y gestores de política pública para abordar de una manera plural y novedosa la prevención de la corrupción, pero que no pudo escapar de los vaivenes políticos y de las miradas cortoplacistas que ello implica.

5. Conclusiones

La vinculación entre academia y hacedores de política pública, una preocupación tradicional en las ciencias sociales y transversal a todas las áreas de gestión, reconoce en la lucha contra la corrupción,

5. Un detalle de estas iniciativas se encuentra en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_oa_2021.pdf
6. Para mayor información sobre el Taller y las exposiciones, se puede consultar en https://www.argentina.gob.ar/noticias/taller-sobre-acceso-la-informacion-para-la-investigacion-cientifica
7. El material completo se puede ver en el siguiente enlace: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/nuevos_enfoques_sobre_la_corrupcion_perspectiva_historica_federal_y_multidimensional_0.pdf

en el caso argentino, algunos problemas específicos. Hemos intentado mostrar que la politización del tema torna más difícil la construcción y estabilidad de Coaliciones Promotoras. A ello se le suma una tendencia registrada en los últimos años en la Argentina hacia la judicialización de la política y una elevada litigiosidad en la cuestión de la corrupción, lo que agrava las dificultades para la conformación de Coaliciones Promotoras y, a la vez, se traduce en el predominio de abogados. Por su inclinación profesional, a su vez, los abogados no suelen hacer investigación, lo que denota entonces un déficit doble: de investigación, por parte de quienes dominan el ejercicio profesional de la corrupción, en conjunción con la marginación de la producción académica proveniente de otras disciplinas en la toma de decisiones.

En tercer lugar, se registró una carencia de "corruptólogos", tal vez un rasgo específico y peculiar argentino. Finalmente, un cuarto factor identificado fue la falta de información y evidencia empírica, un aspecto crítico común a la temática de la corrupción, pero que, en nuestro país, dada la intensa judicialización, adquiere una resonancia mayor. Todos estos elementos, agregados, inciden para que haya una brecha marcada entre la comunidad científica y la gestión pública en el campo temático de la corrupción. ¿Puede constituir dicha brecha una causa de los bajos niveles de efectividad que alcanzaron en los últimos años las medidas anticorrupción en la Argentina? Y, en caso que lo sea, ¿no deberían replicarse estudios de esta naturaleza en otros países, a fin de saber exactamente cómo interactúan la academia y la gestión, y qué consecuencias trae ello para el combate de la corrupción? Y, para concluir, ¿qué estrategia debe implementarse para la construcción de Coaliciones Promotoras en el subsistema de la corrupción? ¿Es replicable una iniciativa como la Red EMIC? Y, sobre todo, ¿cómo se puede lograr su sustentabilidad en el tiempo?

6. Bibliografía

Abed, G. y Gupta, S. (Eds.) (2002). *Governance, corruption and economic performance*. International Monetary Fund.

Astarita, M. (2023). Lineamientos de la nueva historia cultural de la corrupción. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 4 (128),1-52.

Bourgon, J. (2008). The future of public service: a search for a new balance. *The Australian Journal of Public Administration*, 67(4), 390–404. doi: https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2008.00597.x

Buchan, B. y Hill, L. (2014). An intellectual History of Political Corruption. Palgrave Macmillan. doi: https://doi.org/10.1057/9781137316615

Cairney, P. y Weible, C. (2018). Practical lessons from policy theories, *Policy & Politics*, 46(2), 183–97. doi: https://doi.org/10.1332/030557318X15230059147191

Davies, H., Nutley, S. y Smith, P. (2009). *What Works? Evidence-based policy and practice in public services*, Bristol, Policy Press Bristol.

Edwards, M. (2005). *Social Science Research and Public Policy: Narrowing the Divide*, Australia, Anzsog Reaserch Survey. doi: https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2005.00417.x

Engels, J. I. (2014). *Die Geschichte der Korruption. Von der Frühen Neuzeit bis ins 20*, Frankfurt am Mai, *Siglo XXI Editores*

Feierherd, G., González-Ocantos, E. and Tuñón, G. (2023). Witch Hunts? Electoral Cycles and Corruption Lawsuits in Argentina. *British Journal of Political Science*, 54(3), 629-648. doi: https://doi.org/10.1017/S000712342300042X

Flinders. M. (2013) The tyranny of relevance and the art of translation. *Political Studies Review*, 11(2), 149–167. doi: https://doi.org/10.1111/1478-9302.12011

Heywood, P. (2016). Anti-corruption: bridging the gap between research and policy-making. *British Academy Review*, (28), 9-12

Hodgson, G; Jiang, S. (2008). La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista. *Revista de Economía Institucional*, 10(18), 55-80.

Ingold, K. and Gschwend, M. (2014). Science in Policy-Making: Neutral Experts or Strategic Policy-Makers?. West European Politics, 37(5), 993-1018. doi: https://doi.org/10.1080/01402382.2014.920983

Lahat, L. (2019). The Challenge of the Academia - Practitioner Connection: The Case of Social Services in Israel. *International Review of Administrative Sciences*, 85 (1), 173-190. doi: https://doi.org/10.1177/0020852316676543

Lasswell, H. (1951): The policy orientation. En D. Lerner y H. D. Lasswell (Eds.), *The policy sciences. Recente developments in scope and method* (pp. 3-15). Stanford, Estados Unidos: Stanford University Press.

Latinobarómetro (2024). Informe 2024. La democracia resiliente. Recuperado de: https://www.inep.org/images/2024/TXT/Latinobarometro-Informe_2024.pdf

Ledeneva, A; Bratu, R., Koeker, P. (2017). Corruption studies for the twenty-first century: paradigm shifts and innovative approaches. *Policy Sciences*, 48(2): 257–272. doi: https://doi.org/10.1007/s11077-015-9216-y

Mead, L. (2015). Only connect: Why government often ignores research. *Society of Policy Sciences*, 48(2), 257-272. doi: https://doi.org/10.1007/s11077-015-9216-y

Newman, J., Cherney, A. and Head, B. (2015). Do Policy Makers Use Academic Research? Reexamining the "Two Communities" Theory of Research Utilization. *Public Administration Review*, 76(1), 24–32. doi: https://doi.org/10.1111/puar.12464

Persson, A., Rothstein, B. y Teorrel, J. (2010). The failure of Anti-Corruption Policies. A Theoretical Mischaracterization of the Problem. *The Quality of government Institute*, 19, 2-28.

Picci, L. (2024). Rethinking Corruption Reasons Behind the Failure of Anti-Corruption Efforts. Cambridge, UK, Cambridge University Press. doi: https://doi.org/10.1017/9781009468824

Sabatier, P. y Jenkins–Smith, H. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assesment. En: P. Sabatier. (Comp.), *Theories of the Policy Process* (pp. 211-246).Oxford, UK: Editorial Westview Oxford.

Sabatier, P. y Jenkins–Smith, H. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Ciudad, País: Westview Press, Oxford.

Shapiro, DL, Kirkman, BL y Courtney, HG. (2007). Causas percibidas y soluciones del problema de la traducción en la investigación gerencial. *Academy of Management Journal*, 50 (2), 249–266. doi: https://doi.org/10.5465/amj.2007.24634433

Transparencia Internacional (2024). Índice de Percepción de la Corrupción 2024: la corrupción tiene un papel devastador en la crisis climática. Recuperado de https://www.transparency.org/es/press/2024-corruption-perceptions-index-corruption-playing-devastating-role-climate-crisis

Uprimny Yepes, R. (2008). "La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos". En J. Ferejohn., K. Ansolabehere., A. Dalla Vía. y R. Uprimny. (Eds.), *Los jueces entre el derecho y la política* (pp. 81-95). Bogotá, Colombia: Editorial Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.

Vanucci, A. (2017). Challenges in the study of corruption: approaches and policy implications. *Revista Brasileira de Direito*, 13(1), 251-281. doi: https://doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v13n1p251-281

Weible, C. M., Sabatier, P. A. and Pattison, A. (2010). Harnessing Expert-Based Information for Learning and the Sustainable Management of Complex Socio-Ecological Systems. *Environmental Science and Policy*, 13: 522–34. doi: https://doi.org/10.1016/j.envsci.2010.05.005

Producción científica en ciencia política. Un análisis comparativo de revistas colombianas e internacionales indexadas en Scopus (2019-2023)

Scientific output in political science. A comparative analysis of Colombian and inter-national journals indexed in Scopus (2019-2023)

Miguel Jesús Pardo Uribe
Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.
mpardo418@unab.edu.co

Claudia Jazmin Galeano-Barrera
Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología – OCyT, Colombia
claudia.galeano12@gmail.com

Artículo: *recibido el 30 de Julio 2025 y aprobado el 26 de noviembre 2025*

Cómo citar este artículo:

Pardo, M. J., & Galeano-Barrera, C. J. (2025). Producción científica en ciencia política. Un análisis comparativo de revistas colombianas e inter-nacionales indexadas en Scopus (2019-2023). Reflexión Política, 27(56), pp.133-153. doi: https://doi.org/10.29375/01240781.5549

Resumen

Con el fin de conocer el estado actual de la producción en ciencia política en Colombia y ofre-cer insumos para la formulación de estrategias de fortalecimiento editorial, se presentan los resultados de un estudio en el cual se comparan revistas colombianas e internacionales, con una metodología mixta que combina el análisis bibliométrico y de contenido a partir de datos extraídos de la base Scopus para el periodo 2019-2023, e incorpora indicadores compuestos (índice h, SJR, citaciones por documento), patrones de autoría, colaboración internacional, idiomas de publicación y dinámicas temáticas a partir de minería de texto y redes semánticas. Los resultados evidencian un rezago de las revistas colombianas en relación con el número de artículos publicados en inglés, coautoría internacional y número de citaciones, respecto al con-junto de revistas seleccionadas en la muestra. En lo temático, por su parte, a pesar de la cen-tralidad de temas relacionados con el conflicto armado interno, existe una política editorial orientada a incorporar temas dominantes y emergentes en la agenda internacional.

Palabras clave: *ciencia política, bibliometría, producción científica, Colombia, fortalecimiento editorial.*

Abstract

In order to know the current state of political science production in Colombia and offer inputs for the formulation of editorial strengthening strategies, we present the results of a compara-tive study between Colombian and international journals, using a mixed methodology that combines bibliometric and content analysis based on data extracted from the Scopus database for the period 2019–2023, incorporating composite indicators (H-index, SJR, citations per document), authorship patterns, international collaboration, languages of publication, and thematic dynamics based on text mining and semantic networks. The results show that Colombian journals lag behind the other journals in the sample in terms of the number of articles published in English, international co-authorship, and number of citations. Thematically,

despite the centrality of topics related to the internal armed conflict, there is an editorial policy aimed at incorporating dominant and emerging topics on the international agenda.

Keywords: *Political Science, Bibliometrics, Scientific Production, Colombia, Editorial Development.*

1. Introducción

En las últimas décadas, la producción académica en ciencia política ha experimentado un notable crecimiento en América Latina (Altman, 2005; Bulcourf *et al.*, 2015), reflejo de la expansión de las carreras de pregrado y posgrado de las universidades, los centros de investigación, la consolidación de revistas científicas periódicas, la creación de asociaciones científicas y profesionales, la realización de numerosos eventos y la construcción de redes académicas (Bulcourf *et al.*, 2017). Colombia, en particular, ha consolidado dos revistas científicas especializadas, *Análisis Político* y *Colombia Internacional*, las cuales, desde sus respectivos enfoques, han aportado a la reflexión sobre la institucionalidad, la violencia, los procesos de paz y las relaciones internacionales. No obstante, su impacto y visibilidad en el escenario internacional siguen enfrentando limitaciones que deben ser comprendidas en perspectiva comparada.

En este contexto, el presente artículo realiza un estudio bibliométrico comparativo entre las dos principales revistas colombianas de ciencia política, *Colombia Internacional* de la Universidad de los Andes y *Análisis Político* de la Universidad Nacional de Colombia, y ocho revistas internacionales seleccionadas por su relevancia temática y posicionamiento en el sistema Scimago Journal Rank (SJR). Entre las revistas comparadas se encuentran la *Revista de Ciencia Política* (Chile), *Gestión y Política Pública* (México), *Party Politics* (Reino Unido), *Latin American Research Review* (EE. UU.), *Acta Politica* (Reino Unido), *Araucaria* (España), *Política y Gobierno* (México) y *Política y Sociedad* (España), todas ellas reconocidas por su alto desempeño editorial y académico. El estudio plantea una metodología mixta que combina el análisis bibliométrico y de contenido a partir de datos extraídos de la base Scopus para el periodo 2019-2023, e incorpora indicadores compuestos (índice h, SJR, citaciones por documento), patrones de autoría, colaboración internacional, idiomas de publicación y dinámicas temáticas a partir de minería de texto y redes semánticas.

El objetivo del estudio es identificar las brechas y oportunidades en el posicionamiento científico de las revistas colombianas, evidenciando no solo su desempeño cuantitativo sino también sus principales líneas de investigación, su capacidad de internacionalización y su inserción en las redes globales de conocimiento. Los resultados evidencian un rezago de las revistas colombianas en relación con el número de artículos publicados en inglés, coautoría internacional y número de citaciones, respecto al conjunto de revistas seleccionadas en la muestra. En lo temático, por su parte, a pesar de la centralidad de temas relacionados con el conflicto armado interno, existe una política editorial orientada a incorporar temas dominantes y emergentes en la agenda internacional. Este análisis permite no solo dimensionar el estado actual de la producción en ciencia política en Colombia, sino también sirve como insumo para la formulación de estrategias de fortalecimiento editorial.

2. Marco teórico

La evaluación de la producción científica mediante indicadores cuantitativos se ha consolidado como una práctica clave para comprender la dinámica del conocimiento académico. En particular, la bibliometría —rama de la cienciometría dedicada al análisis estadístico de publicaciones científicas— ha demostrado ser una herramienta útil para el diagnóstico y monitoreo de la actividad investigativa en múltiples disciplinas, incluyendo las ciencias sociales y políticas (Aria & Cuccurullo, 2017).

En este marco, indicadores como el número de documentos publicados, el índice h, el Scimago Journal Rank (SJR), las citaciones promedio por documento y la colaboración internacional, permiten caracterizar el impacto, la productividad y la visibilidad de las revistas científicas. Estos indicadores no solo ofrecen una medición objetiva de la actividad editorial, sino que también permiten identificar tendencias temáticas, redes de colaboración y niveles de internacionalización (Bornmann & Leydesdorff, 2014; Moed, 2005).

Sin embargo, el uso de métricas en ciencias sociales, y particularmente en ciencia política, plantea retos específicos. A diferencia de las ciencias exactas, donde la producción científica se encuentra altamente centralizada y dominada por publicaciones angloparlantes, en las ciencias sociales la diversidad

idiomática, el carácter local de muchos problemas investigados y la multiplicidad de enfoques teóricos generan un ecosistema editorial más fragmentado (Beigel, 2014). Esto implica que muchas revistas regionales —como las de América Latina— presentan menor visibilidad internacional, a pesar de tener una producción académica relevante para los contextos donde operan (Alperin & Fischman, 2015).

Además, la internacionalización de las revistas científicas no solo depende del idioma o del acceso a bases de datos indexadas como Scopus o Web of Science, sino también de la capacidad de atraer colaboraciones internacionales, promover la coautoría entre investigadores de distintos países y alinearse con los debates contemporáneos del campo disciplinar (Archam-bault *et a*l., 2009; Larivière *et al.*, 2013).

En el caso específico de la ciencia política, las revistas académicas desempeñan un papel central en la circulación del conocimiento, la formación de agendas teóricas y metodológicas y la configuración de comunidades epistémicas. Evaluar el desempeño bibliométrico de estas publicaciones permite identificar no solo el grado de madurez editorial de una revista, sino también su inserción en las redes globales del conocimiento.

Por tanto, el presente estudio adopta un enfoque bibliométrico comparado que busca examinar tanto la productividad como el posicionamiento temático y colaborativo de las principales revistas colombianas en relación con publicaciones internacionales destacadas en el campo de la ciencia política. Esta aproximación permite analizar los patrones de publicación desde una doble dimensión: cuantitativa (impacto e indicadores editoriales) y cualitativa (temas, redes y dinámicas discursivas).

3. Propuesta metodológica

Este estudio adopta un enfoque de métodos mixtos que combina el análisis bibliométrico con el análisis de contenido para evaluar el comportamiento editorial y temático de diez revistas científicas indexadas en Scopus, dentro de las áreas de ciencia política y relaciones internacionales. El propósito principal es identificar el nivel de internacionalización, colaboración académica, productividad e impacto temático de las revistas, así como temas emergentes en la investigación en ciencia política.

Para el desarrollo del estudio se han seleccionado las revistas por los temas dominantes y su alta calidad científica. En Colombia, se han seleccionado las revistas *Análisis Político* y *Colombia Internacional*. A nivel internacional se ha seleccionado la revista de *Ciencia Política*, la cual tiene el mejor desempeño en Scimago a nivel latinoamericano. A esta lista regional se sumaron las revistas mexicanas de *Gestión y Política Pública y Política y Gobierno.* Fuera de Latinoamérica se han seleccionado las revistas de *Acta Politica y Party Politics* del Reino Unido, la revista *Latin American Research Review* de Estados Unidos y las revistas Araucaria y Política y Sociedad de España. En la figura 1 se observa la distribución geográfica de las revistas objeto de estudio.

Figura 1: *Ubicación geográfica de las revistas objeto de estudio*



Fuente: *elaboración propia.*

3.1. Fuente de datos

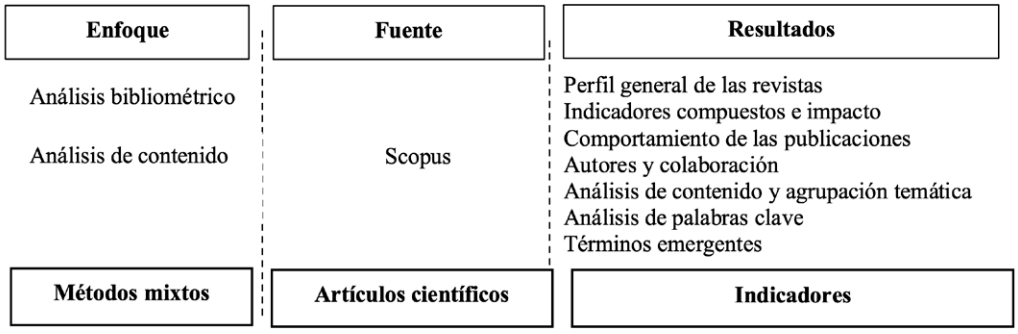
La información se extrajo directamente de la base de datos Scopus, que proporciona indicadores bibliométricos confiables, estructurados y ampliamente utilizados para la evaluación científica (Moed, 2005; Aria & Cuccurullo, 2017).

Se delimitaron los documentos publicados entre los años 2019 y 2023, lo que permite observar las tendencias recientes en términos de productividad, impacto y dinámicas temáticas. Para la extracción de los datos se ingresó a la base de datos Scopus y se descargó la totalidad de los registros de cada una de las 10 revistas objeto de estudio en la ventana de tiempo establecida.

3.2.Creación del perfil general de cada revista

El análisis bibliométrico descriptivo permite crear un perfil por revista a través del cálculo de una serie de indicadores clave que proporcionan una visión integral del comportamiento editorial de las revistas analizadas. En primer lugar, se miden indicadores compuestos como el índice h, el cual refleja simultáneamente la productividad y el impacto de los artículos publicados. También se considera el Scimago Journal Rank (SJR), que pondera la calidad de las citas recibidas según el prestigio de las revistas citantes. Así mismo, se evalúa la tasa de crecimiento anual de publicaciones para identificar tendencias ascendentes o decrecientes en el volumen editorial. Complementariamente, se analiza el número de autores por revista, el porcentaje de documentos de autoría única y el nivel de coautoría internacional, como indicadores del grado de colaboración académica y apertura transnacional. La figura 2 presenta la propuesta metodológica con los componentes clave del enfoque.

Figura 2: *Metodología del estudio*



Fuente: *elaboración propia.*

3.3. Análisis de contenido y agrupación temática con VOSviewer

Para identificar las temáticas investigadas por las revistas se realiza un análisis de las palabras clave de los artículos publicados en cada revista. Este procedimiento tiene como propósito identificar los ejes temáticos predominantes y los tópicos emergentes que configuran el campo de estudio. En particular, se emplea la técnica de coocurrencia de palabras clave, que permite detectar la frecuencia con la cual ciertos términos aparecen juntos en un mismo documento. Esta información se procesa mediante algoritmos de agrupación semántica que generan clústeres, los cuales representan comunidades conceptuales o líneas editoriales estructuradas. De este modo, se obtienen mapas temáticos que ilustran los núcleos discursivos más relevantes en cada revista, facilitando una lectura comparativa entre las distintas publicaciones objeto de estudio.

El estudio de palabras clave se realiza mediante una coocurrencia de términos, mide cuántas veces dos términos aparecen juntos en los documentos analizados. Este enfoque permite identificar patrones temáticos, tópicos dominantes y agendas emergentes dentro de la producción científica (Callon et al., 1991; van Eck & Waltman, 2010). Su formulación matemática es la siguiente:

$$CoOij = \sum_{d=1}^{n} \square (Kid.Kdj$$

Donde *KidyKdj* representan la presencia de las palabras clave *i* y *j* en el documento *d*.

Este análisis fue realizado con el software VOSviewer, ampliamente utilizado en estudios de mapeo científico y análisis de redes (van Eck & Waltman, 2010). Los clústeres obtenidos reflejan las áreas temáticas de mayor densidad conceptual dentro de cada revista, lo que permite una visualización precisa de sus líneas editoriales.

4. Resultados

A continuación, se presentan los resultados del análisis comparativo realizado sobre las diez revistas científicas indexadas en Scopus, con énfasis en el comportamiento editorial, el impacto académico y las tendencias temáticas en el campo de la ciencia política. Los hallazgos se organizan en siete dimensiones clave: el perfil general de las revistas, los indicadores compuestos e impacto, la citación de artículos, el comportamiento de las publicaciones en el periodo 2019-2023, la autoría y la colaboración académica, los tipos documentales y el análisis de palabras clave. Esta estructura permite observar, de manera sistemática, tanto las fortalezas como las debilidades relativas entre las revistas colombianas y sus pares internacionales, ofreciendo una visión integral del posicionamiento científico y editorial de cada publicación. La tabla 1 presenta las revistas objeto de estudio.

***Tabla 1**. Información general de revistas Scopus*

Título	País	Área	Categoría
Acta Politica	Reino Unido	Social Sciences	Political Science and International Relations (Q1)
Análisis Político	Colombia	Social Sciences; Arts and Humanities	History (Q1); Political Science and International Relations (Q3); Sociology and Political Science (Q3)
Revista de Ciencia Política	Chile	Social Sciences	Political Science and International Relations (Q1); Sociology and Political Science (Q1)
Party Politics	Reino Unido	Social Sciences	Sociology and Political Science (Q1)
Colombia Internacional	Colombia	Arts and Humanities; Social Sciences	History (Q1); Political Science and International Relations (Q2); Sociology and Political Science (Q2)
Gestión y Política Pública	México	Social Sciences	Political Science and International Relations (Q2); Public Administration (Q3)
Latin American Research Review	Estados Unidos	Arts and Humanities; Economics, Econometrics and Finance; Multidisciplinary; Social Sciences	Cultural Studies (Q1); History (Q1); Literature and Literary Theory (Q1); Anthropology (Q2); Arts and Humanities (miscellaneous) (Q2); Development (Q2); Economics, Econometrics and Finance (miscellaneous) (Q2); Geography, Planning and Development (Q2); Multidisciplinary (Q2); Political Science and International Relations (Q2); Sociology and Political Science (Q2)
Política y Gobierno	México	Social Sciences	Political Science and International Relations (Q2)
Política y Sociedad	España	Social Sciences	Sociology and Political Science (Q2)
Araucaria	España	Arts and Humanities; Social Sciences	History (Q1); Arts and Humanities (miscellaneous) (Q2); Philosophy (Q2); Social Sciences (miscellaneous) (Q3); Sociology and Political Science (Q3)

***Fuente:** elaboración propia*

4.1. Perfil general

4.1.1. Indicadores compuestos e impacto

La tabla 2 resume las estadísticas generales de las diez revistas en la totalidad de documentos indexados en la base de datos Scopus hasta el año 2023. El indicador del número de documentos publicados por una revista fuente refleja entre otras cosas su tamaño. En ese sentido, resalta la revista *Latin American Research Review*, la cual cuenta con 1495 documentos en la ventana de tiempo (1965-2023), con un índice h de 54, lo que indica que 54 documentos han sido citados por lo menos 54 veces. Estos indicadores demuestran que es una revista consolidada y ocupa los cuartiles Q1 y Q2 en las categorías indexadas.

El segundo lugar lo ocupa la revista *Party Politics* con 1878 documentos en la ventana de tiempo 1995-2023, demostrando también un gran posicionamiento en el área por sus excelentes indicadores.

Los valores del indicador SJR (Scimago Journal Rank) revelan que la revista *Party Politics* muestra el mejor desempeño, ubicándose en el primer cuartil, relacionado con el alto número de sus citaciones.

Las revistas con menor índice SJR son las revistas *Análisis Político* y *Araucaria*, las cuales además presentan el menor índice h dentro de las revistas estudiadas para los años 2012-2023.

***Tabla 2**. Resumen de indicadores compuestos e impacto*

Revista	Índice H	SJR	Citas totales	Documentos totales
Acta Politica	44	0,585	8254	491
Análisis Político	10	0,236	1045	431
Revista de Ciencia Política	23	0,66	3854	556
Party Politics	87	1,878	32209	1155
Colombia Internacional	14	0,338	1260	347
Gestión y Política Pública	14	0,308	1405	382
Latin American Research Review	54	0,386	20646	1495
Política y Gobierno	15	0,35	1304	258
Política y Sociedad	15	0,289	1632	569
Araucaria	8	0,237	593	651

***Fuente:** elaboración propia a partir de datos de Scopus.*

4.1.2. Comportamiento de las publicaciones

En la tabla 3 se observa el consolidado de las diez revistas con información de los años 2019-2023. Se identifica el número de documentos en la ventana de tiempo de cinco años, la tasa anual de crecimiento y el promedio de citaciones por documento.

Se observa que el 40% de las revistas presentan un crecimiento negativo, mientras que el 60% presentan una tendencia de crecimiento positiva. El promedio de citaciones por documento más alto lo tiene la revista *Party Politics*, mientras que el indicador más bajo lo presenta la revista *Araucaria* con 0,5243 citas por documento.

***Tabla 3**. Estadísticas generales de los documentos publicados*

Revista	Número de documentos	Tasa anual de crecimiento %	Promedio de citaciones por doc.
Acta Politica	194	16,36%	5,22
Análisis Político	121	-11,67%	1,851
Revista de Ciencia Política	122	1,12%	4,443
Party Politics	482	19,74%	9,18
Colombia Internacional	141	-0,84%	2,816
Gestión y Política Pública	78	-5,06%	2,115
Latin American Research Review	265	-0,47%	3,147
Política y Gobierno	80	9,82%	1,55
Política y Sociedad	238	17,63%	1,395
Araucaria	391	11,78%	0,5243

***Fuente:** elaboración propia*

4.1.3. Autores y colaboración

La tabla 4 presenta los indicadores de autoría y colaboración de las once revistas. El indicador del número de autores de los documentos publicados por una revista permite estimar el tamaño de la red

de académicos y practicantes que forman parte de la comunidad directa de cada fuente. En ese sentido, se destaca la revista *Party Politics*, mostrando la red de mayor tamaño conformada por 818 autores. En segundo lugar, se posiciona la revista *Latin American Research Review*, con un tamaño de red de 387 autores.

***Tabla 4**. Autores y colaboración*

Revista	Número de autores	Documentos de autoría única	Co-Authors per Doc.	International co-authorships %
Acta Politica	368	52	2,2	26,80%
Análisis Político	225	55	1,99	16,53%
Revista de Ciencia Política	222	44	1,89	24,59%
Party Politics	818	162	2,02	30,71%
Colombia Internacional	245	67	1,79	19,15%
Gestión y Política Pública	170	19	2,23	17,95%
Latin American Research Review	387	168	1,5	13,58%
Política y Gobierno	120	43	1,64	18,75%
Política y Sociedad	382	124	1,7	17,63%
Araucaria	411	302	0,5243	3,58%

***Fuente:** elaboración propia*

El tamaño y la diversificación de las redes de coautoría y colaboración es fundamental para el desempeño. Particularmente para las diez revistas, se encuentran entre 0,5243 y 2,20 autores por documento. El número de documentos de autoría única revela qué tan proclive es la comunidad de autores a trabajar en colaboración. El valor más bajo de esta métrica lo muestra la revista *Gestión y Política Pública* con el 11,18% de sus documentos y el valor más alto lo presenta la revista Araucaria, la cual publica el 73,48% de sus documentos con única autoría.

4.1.4. Idioma de las publicaciones

Los resultados muestran que *Party Politics* y *Acta Politica* publican exclusivamente en inglés, con 482 y 194 artículos respectivamente, lo cual puede responder a una estrategia de posicionamiento en comunidades académicas angloparlantes. Por su parte, la revista *Latin American Research Review* se destaca por su enfoque multilingüe, al incluir publicaciones en español (73), inglés (176) y portugués (16), lo cual evidencia su compromiso con la diversidad lingüística de la región. En contraste, publicaciones como *Análisis Político* (120 en español, solo 1 en inglés) y *Política y Sociedad* (224 en español, 14 en inglés) mantienen una marcada preferencia por el español, con escasa presencia de otras lenguas. *Revista de Ciencia Política* presenta una distribución más equilibrada (72 en español y 50 en inglés), lo cual sugiere una intención de apertura progresiva hacia públicos internacionales. Por su parte, *Colombia Internacional* y *Política y Gobierno* también muestran una presencia significativa de publicaciones en español (104 y 75 respectivamente), aunque con cierto número de artículos en inglés (27 y 5 respectivamente), y en el caso de *Colombia Internacional*, también en portugués (10). Finalmente, *Gestión y Política Pública* mantiene una producción exclusivamente en español (78 artículos), evidenciando un enfoque editorial claramente orientado hacia audiencias hispano-parlantes. En la tabla 5 se observa detalladamente la clasificación del número de publicaciones por revista.

***Tabla 5**. Idioma de las publicaciones*

Revista	Español	Inglés	Portugués
Acta Politica	0	194	0
Análisis Político	120	1	0
Revista de Ciencia Política	72	50	0
Party Politics	0	482	0
Colombia Internacional	104	27	10

Gestión y Política Pública	78	0	0
Latin American Research Review	73	176	16
Política y Gobierno	75	5	0
Política y Sociedad	224	14	0
Araucaria	322	49	20

Fuente: *elaboración propia*

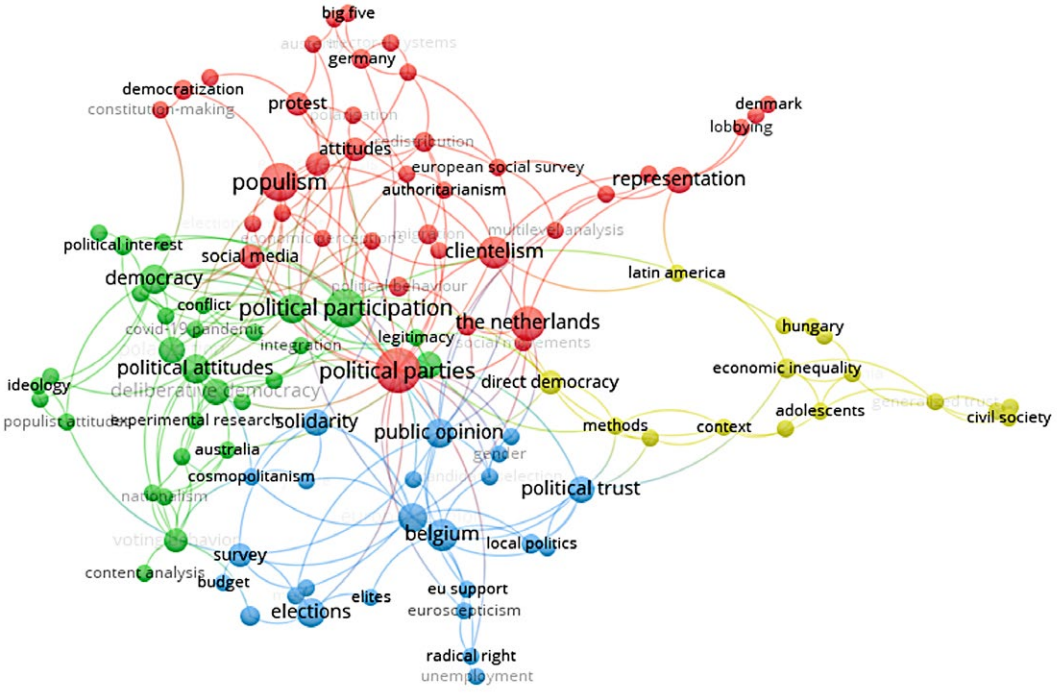
4.2. Análisis de contenido y agrupación temática

La identificación de temáticas investigadas por las revistas se realiza mediante un análisis de palabras clave de autor a través de la coocurrencia, que tiene como propósito identificar los ejes temáticos estructurantes de la producción científica en ciencia política. A través de esta técnica, es posible examinar cómo ciertos términos se relacionan entre sí dentro de un mismo conjunto documental, permitiendo construir clústeres semánticos que revelan líneas de investigación consolidadas y enfoques predominantes en cada revista. Este procedimiento también facilita la detección de términos emergentes, entendidos como conceptos que han ganado relevancia en los años más recientes, lo cual permite anticipar tendencias investigativas y mapear nuevas agendas académicas. Así, el análisis de coocurrencia se configura como una herramienta poderosa para comprender tanto la estabilidad como la transformación de los discursos científicos en el ámbito de la ciencia política.

4.2.1. Análisis de palabras clave de autor de la revista Acta Politica

En la figura 3, se observan los principales frentes temáticos de la revista, los cuales fueron agregados en cuatro clústeres por el algoritmo CPM de VOSviewer.

Figura 3: *Red de palabras clave de la revista Acta Politica*



Fuente: *elaboración propia.*

Clúster 1: Participación y actitudes políticas (rojo)

Este clúster se enfoca en el estudio de la participación política, las actitudes políticas y temas relacionados con la percepción económica y electoral. Los temas principales incluyen partidos políticos, populismo, percepciones económicas, clientelismo y actitudes. Analiza cómo estos elementos influyen en la dinámica política y en la toma de decisiones electorales, destacando la importancia de entender las motivaciones y comportamientos de los ciudadanos para mejorar la efectividad y legitimidad de los procesos democráticos.

Clúster 2: Gobernanza y democracia (verde)

Este clúster se enfoca en los sistemas de gobernanza y los desafíos que enfrenta la democracia en diversos contextos. Los temas principales incluyen la participación política, la democracia deliberativa, los sistemas electorales, la confianza y las actitudes políticas. Examina cómo la gobernanza y la estructura de los sistemas electorales afectan la representación política y la estabilidad democrática, enfatizando la necesidad de procesos inclusivos y deliberativos para fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones políticas.

Clúster 3: Análisis comparativo y estudios regionales (azul)

Este clúster se centra en estudios comparativos y análisis específicos de diferentes regiones y países. Aborda temas como la integración europea, la política comparada, la selección de candidatos, las élites y otros aspectos de la gobernanza multinivel. Proporciona una visión integral de cómo diferentes factores sociopolíticos y económicos influyen en la gobernanza y la integración política en distintas regiones, especialmente en Europa, destacando estudios de caso en países como Bélgica y Hungría.

Clúster 4: Sociedad civil y movimientos sociales (amarillo)

Este clúster se enfoca en la participación ciudadana, la democracia local y cuestiones relacionadas con la desigualdad económica y la confianza social. Los temas principales incluyen la democracia directa, la desigualdad económica, la sociedad civil, los presupuestos participativos y el capital social. Destaca la importancia de la participación ciudadana activa y las organizaciones de la sociedad civil en la promoción de la justicia social, la equidad y la transparencia en la toma de decisiones políticas y la asignación de recursos públicos, así como de fortalecer la cohesión social y la efectividad de las políticas públicas.

4.2.1.1. Términos emergentes

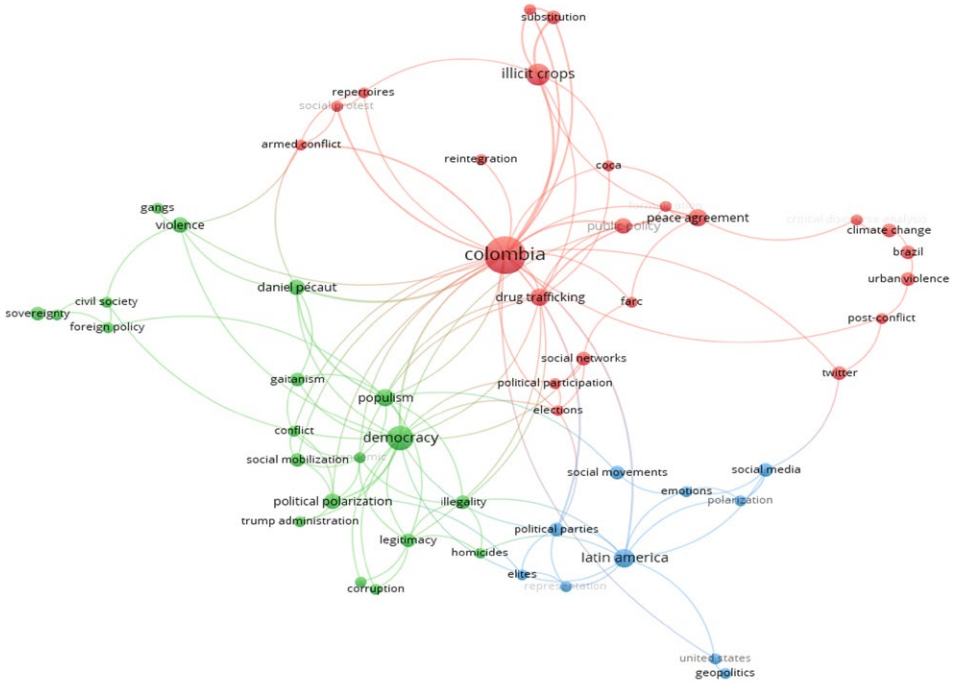
Por términos emergentes nos referimos a los temas que muestran un mayor crecimiento en el último año. En tal sentido, los cinco términos más recientes en la investigación de ciencia política, basados en la etiqueta de año promedio de publicación, son “ideology” “nationalism”, “covid-19 pandemic”, “populist attitudes” y “political culture”, todos con un promedio de publicación en el año 2023. Estos términos reflejan las áreas de interés y las tendencias emergentes en la disciplina, destacando los temas que han recibido mayor atención en los estudios recientes.

“Ideology” y “nationalism” se enfocan en la evolución de las creencias y los movimientos nacionales, explorando cómo las ideologías políticas y el nacionalismo influyen en la política contemporánea. La “covid-19 pandemic” aborda el impacto de la pandemia en diversas dimensiones políticas y sociales, mientras que “populist attitudes” investiga las características y efectos del populismo en la política actual. Finalmente, “political culture” analiza las normas, valores y comportamientos que configuran las culturas políticas en diferentes contextos. Estos temas representan áreas críticas de investigación que buscan comprender los rápidos cambios y desafíos en el panorama político global.

4.2.2. Análisis de palabras clave de autor de la revista Análisis Político

El mapa de red de la figura 4 permite identificar los 4 principales clúster o focos conceptuales de la revista, indicando los ejes temáticos de las publicaciones de la revista..

Figura 4: *Red de palabras claves de la revista Análisis Político*



Fuente: *elaboración propia.*

Clúster 1: "Conflicto político y social de Colombia" (rojo)

Este clúster se centra en la situación política y social de Colombia, un país que ha enfrentado décadas de conflicto armado y lucha contra el narcotráfico. La presencia de etiquetas como "Colombia", "narcotráfico", "acuerdo de paz", "cultivos ilícitos", "FARC", "paz", "conflicto", "homicidios", "illegality" e "illicit crops", sugiere que el país está en un momento de transición, buscando salir de la violencia y la inestabilidad política hacia una era de paz y desarrollo. La mención a "ilícitos cultivos" y "acuerdo de paz" también indica que la lucha contra el narcotráfico y la búsqueda de una solución política al conflicto armado son temas clave en la agenda política colombiana.

Clúster 2: "Política y democracia" (verde)

Este clúster se enfoca en la política y la democracia en general, con énfasis en la participación ciudadana, las elecciones y los movimientos políticos populistas. La presencia de etiquetas como "democracia", "Daniel Pécaut", "elecciones", "participación política", "populismo", "corruption", "legitimacy", "paradiplomacy" y "peace agreement", sugiere que la salud de la democracia y la participación ciudadana son temas importantes en la agenda política actual. La mención a "Colombia" también indica que la situación política de este país es un tema relevante en este clúster. En general, este clúster parece estar interesado en la forma como los ciudadanos se involucran en la política y cómo los líderes políticos responden a sus necesidades y demandas.

Clúster 3: "Violencia y sociedad" (azul)

Este clúster se centra en la violencia y el conflicto, incluyendo la guerra, la protesta social y la inestabilidad política en América Latina. La presencia de etiquetas como "conflicto armado", "protesta social", "repertorios", "violence", "urban violence", "social mobilization", "social movements", "polarization", "trust" y "Latin America", sugiere que la violencia y la inestabilidad política son temas clave en este clúster. En general, este clúster parece estar interesado en la forma como la violencia y el conflicto afectan a las sociedades de América Latina y cómo se pueden encontrar soluciones para superar estos desafíos.

4.2.2.1. Términos emergentes

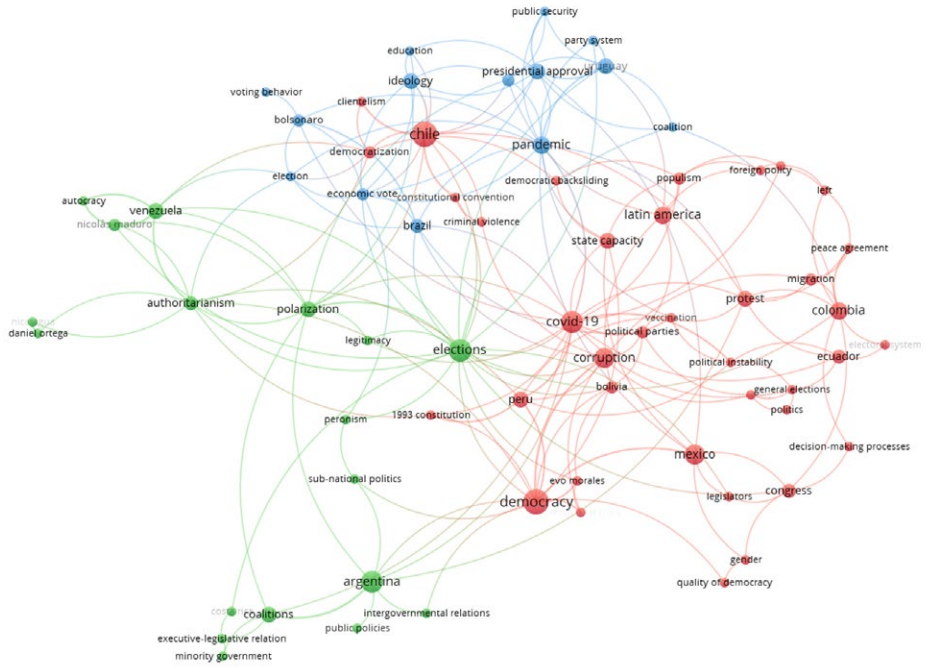
En las investigaciones más recientes se identifican varios temas emergentes que reflejan las preocupaciones y dinámicas actuales en la academia. Elections se destaca como un tema clave, el cual investiga las

dinámicas electorales y sus implicaciones en un mundo cada vez más polarizado,. Political Polarization examina cómo las divisiones ideológicas se intensifican, afectando la cohesión social y la gobernanza. Elites explora el papel de las élites en la formación de políticas y su impacto en la sociedad, con un enfoque en investigaciones recientes publicadas en 2022. Political Parties se centra en la evolución y adaptación de los partidos políticos en contextos contemporáneos, mientras que Social Networks analiza la influencia de las redes sociales en la movilización política y la difusión de ideas, ambos con un promedio de publicación reciente. Estos términos subrayan la creciente atención académica hacia las dinámicas electorales, la polarización política y la influencia de las élites y las redes sociales en la política contemporánea.

4.2.3. Análisis de palabras claves de autor de la Revista de Ciencias Políticas

El mapa de red de la figura 5 permite identificar los 3 principales clúster o focos conceptuales de la revista, indicando los ejes temáticos de las publicaciones de la revista. En el código QR se observa al detalle la red.

Figura 5: *Red de palabras clave de la Revista de Ciencias Políticas*



Fuente: *elaboración propia.*

Clúster 1: Gobernanza y estabilidad política en América Latina (rojo)

Este clúster se enfoca en la gobernanza y la estabilidad política en América Latina, explorando cómo la democracia, la corrupción y eventos como la pandemia de COVID-19 afectan la dinámica interna de los países de la región. Es particularmente relevante el estudio de países como Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Perú, que juegan un papel clave en este análisis. Cada uno de estos países representa diferentes contextos y desafíos en términos de gobernanza y estabilidad política. Chile, por ejemplo, es analizado por su proceso de reformas constitucionales y movimientos sociales recientes. Colombia se estudia por sus esfuerzos en la implementación de acuerdos de paz y la lucha contra el narcotráfico. Ecuador, México, Paraguay y Perú también son examinados por sus dinámicas políticas y sociales específicas, lo que contribuye a una comprensión más completa de la región.

Clúster 2: Autocracia y retrocesos democráticos (verde)

Este clúster examina el incremento del autoritarismo, los retrocesos democráticos y las crisis institucionales en varios países de América Latina, explorando cómo estas dinámicas afectan la estabilidad política y la legitimidad gubernamental. Los países clave en este clúster incluyen Argentina, Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y Venezuela. Estos países representan diferentes facetas de los desafíos

democráticos en la región. Los temas más relevantes son: Elections, Authoritarianism, Polarization, Venezuela, Nicolás Maduro.

Clúster 3: Dinámicas políticas y económicas (azul)

Este clúster explora las interacciones entre política, economía y sociedad en América Latina, enfocándose en cómo las coaliciones políticas, influenciadas por la ideología de los partidos, son esenciales para la gobernabilidad en sistemas políticos fragmentados. La seguridad pública emerge como un factor crítico que afecta la legitimidad gubernamental y la percepción pública, mientras que la educación influye en la formación ideológica de los votantes y la calidad del liderazgo. Brasil es un caso destacado, donde la fluctuación en la aprobación presidencial refleja las tensiones entre coaliciones y la estabilidad política. Además, la pandemia de COVID-19 ha amplificado estos desafíos, impactando la seguridad, la economía y, en consecuencia, el comportamiento electoral. Este clúster destaca cómo las coaliciones políticas, la ideología, la seguridad pública, la educación y los sistemas políticos se entrelazan para moldear el panorama político y económico de la región.

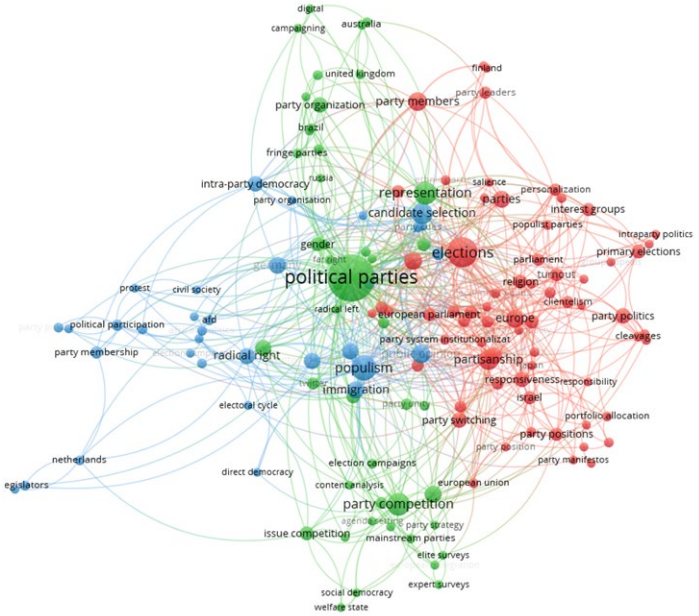
4.2.3.1. Términos emergentes

El término Voting Behavior surge como un tema clave, analizando los patrones y factores que influyen en el comportamiento electoral en diferentes contextos. Coalition y Democratic Backsliding también se destacan como temas recientes, con publicaciones alrededor de 2023, que examinan las dinámicas de formación de coaliciones políticas y el retroceso democrático en varias naciones. Constitutional Convention y 1993 Constitution son otros temas emergentes con un enfoque en los cambios constitucionales y sus implicaciones políticasEstos términos subrayan el interés creciente en la estabilidad democrática, las dinámicas electorales y los procesos de reforma constitucional en la investigación política contemporánea.

4.2.4. Análisis de palabras claves de autor de la revista Party Politics

El mapa de red de la figura 6 permite identificar los tres principales clúster o focos conceptuales de la revista, indicando los ejes temáticos de las publicaciones de la revista.

Figura 6: *Red de palabras claves de la revista Party Politics*



Fuente: *elaboración propia.*

Clúster 1: Sistemas políticos y comportamiento electoral (rojo)

Este clúster aborda la relación entre los sistemas políticos, el comportamiento electoral y su impacto en la dinámica de los partidos políticos en varios países. En este análisis se destaca la importancia de cómo la ideología y la cohesión partidaria influyen en la formación de coaliciones políticas, particularmente en naciones como Israel, Japón, Finlandia y Suecia. Además, la participación electoral y la competencia entre

partidos juegan un papel crucial en la estabilidad de estos sistemas políticos. Este clúster resalta cómo las elecciones y la volatilidad electoral afectan la estructura y funcionamiento de los partidos. Los cinco temas más importantes son: ideología, participación política, cohesión partidaria, comportamiento electoral y competencia entre partidos.

Clúster 2: Campañas electorales y opinión pública (verde)

Este clúster explora cómo las campañas electorales y la opinión pública, junto con el papel de las redes sociales, influyen en la política de partido. Países como Canadá, España y el Reino Unido son ejemplos en los cuales las dinámicas de campañas, las encuestas y la personalización de las campañas tienen un impacto significativo en la percepción pública y los resultados electorales. Los cinco temas más importantes son: campañas electorales, opinión pública, personalización de campañas, encuestas y redes sociales.

Clúster 3: Populismo y desafíos a la democracia (azul)

Este clúster se enfoca en el populismo y los desafíos que plantea para las democracias en Europa, con especial atención en Alemania, Países Bajos y Reino Unido. Se analiza cómo los partidos populistas utilizan la retórica y las políticas para ganar apoyo, afectando la legitimidad democrática y la estabilidad de los sistemas. Los temas de inmigración y la integración europea también son cruciales en este análisis. Los cinco temas más importantes son: populismo, representación política, legitimidad democrática, inmigración e integración europea.

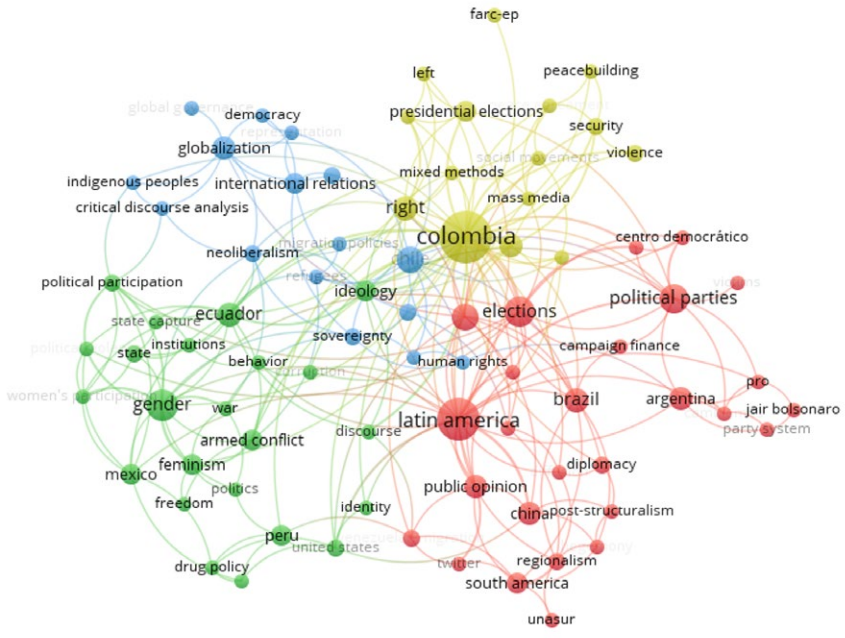
4.2.4.1. Términos emergentes

Party Organisation y Mainstream Parties son temas emergentes clave, que exploran la evolución de las estructuras partidarias y el papel de los partidos tradicionales en un entorno político cambiante. Right-Wing Populism también ha captado la atención académica, centrándose en el auge del populismo de derecha en varias regiones del mundo. Electoral Reform y Direct Democracy son otros temas recientes que abordan los cambios en los sistemas electorales y la implementación de mecanismos de democracia directa, ambos con publicaciones promedio en 2022. Estos términos subrayan el creciente interés en la reorganización interna de los partidos, la influencia del populismo y las reformas en los sistemas electorales dentro del panorama político contemporáneo.

4.2.5. Análisis de palabras clave de autor de la revista Colombia Internacional

El mapa de red de la figura 7 permite identificar los cuatro principales frentes o focos conceptuales de la revista, indicando los ejes temáticos de las publicaciones de la revista *Colombia Internacional*.

Figura 7: *Red de palabras clave de la revista Colombia Internacional*



Fuente: *elaboración propia.*

Clúster 1: Gobernanza y relaciones internacionales (rojo)

Este clúster se centra en la gobernanza y las relaciones internacionales, examinando cómo las políticas públicas y las relaciones entre países afectan la estabilidad y el desarrollo global. Los estudios en este clúster abordan temas como las elecciones, las relaciones internacionales, la integración regional y la política exterior. Se focaliza principalmente en Latinoamérica; sin embargo las investigaciones han demostrado temas de postestructuralismo, diplomacia y hegemonía vinculados a China y migración venezolana

Clúster 2: Conflicto, género y derechos humanos (verde)

Este clúster se enfoca en los conflictos armados, la construcción de paz, el género y los derechos humanos. Analiza las causas y consecuencias de los conflictos, así como las políticas y estrategias para la promoción de la paz y la igualdad de género incluyendo países como Ecuador y México. El clúster incluye temas relacionados con política de drogas vinculados a países como Estados Unidos, Perú y México.

Clúster 3: Política global y gobernanza (azul)

Este clúster se centra en temas relacionados con los estudios globales, la política internacional y la gobernanza global. Los temas más importantes en este clúster incluyen la globalización, la gobernanza global, la democracia, los derechos humanos, la política internacional, la integración regional y la soberanía. La conexión entre estos temas sugiere que los estudios globales y la política internacional están estrechamente relacionados con la gobernanza global y la comprensión de los procesos políticos y económicos que ocurren a nivel global. Este clúster también sugiere que la globalización y la gobernanza global tienen un impacto significativo en la política internacional y la democracia en diferentes partes del mundo.

Clúster 4: Teoría política y metodologías (amarillo)

Este clúster se enfoca en la teoría política y las metodologías utilizadas en la investigación política. Examina los marcos teóricos que sustentan el análisis político, así como las técnicas metodológicas empleadas para estudiar fenómenos políticos.

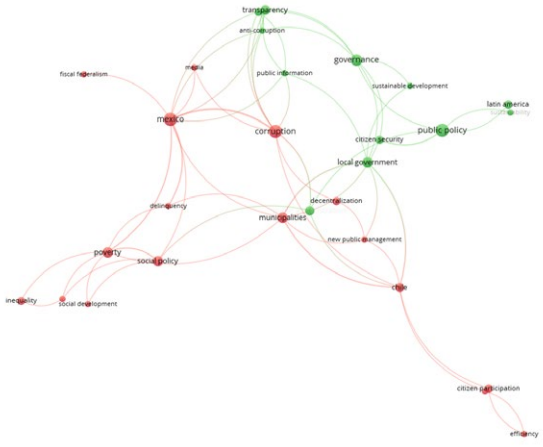
4.2.5.1. Términos emergentes

En sus publicaciones recientes, *Colombia Internacional* destaca varios temas emergentes. War examina los conflictos bélicos contemporáneos, sus causas y consecuencias, así como las estrategias de resolución. Public Opinion investiga la formación y evolución de las opiniones públicas y su influencia en el comportamiento electoral y la formulación de políticas. Gender explora la igualdad de género y las políticas de inclusión, mientras que Critical Discourse Analysis se centra en cómo el análisis del discurso ayuda a entender y deconstruir las narrativas políticas. Por último, South America analiza la dinámica política y social en América del Sur, incluyendo la influencia de movimientos sociales y la estabilidad política. Estos temas subrayan la importancia de la igualdad de género, el análisis del discurso, las dinámicas regionales y la comprensión de la opinión pública y los conflictos bélicos.

4.2.6. Análisis de palabras claves de autor de la Revista de Gestión y Política Pública

El mapa de red de la figura 8 permite identificar los dos principales clúster o focos conceptuales de la revista, indicando los ejes temáticos de las publicaciones de la revista.

Figura 8: *Red de palabras claves de la Revista de Gestión y Política Pública*



Fuente: *elaboración propia.*

Clúster 1: Política social y administración local (rojo)

Este clúster se centra en temas relacionados con la política social y la administración a nivel local, abordando cómo las municipalidades gestionan la implementación de políticas sociales para combatir la pobreza y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Países como México, Brasil y Colombia son ejemplos en los cuales la administración local juega un papel crucial en la distribución de recursos y en la implementación de políticas sociales. Este clúster también examina la relación entre las políticas de descentralización y la eficacia en la reducción de la pobreza a nivel local. Los cinco temas más importantes en este clúster son: pobreza, política social, municipalidades, descentralización y distribución de recursos.

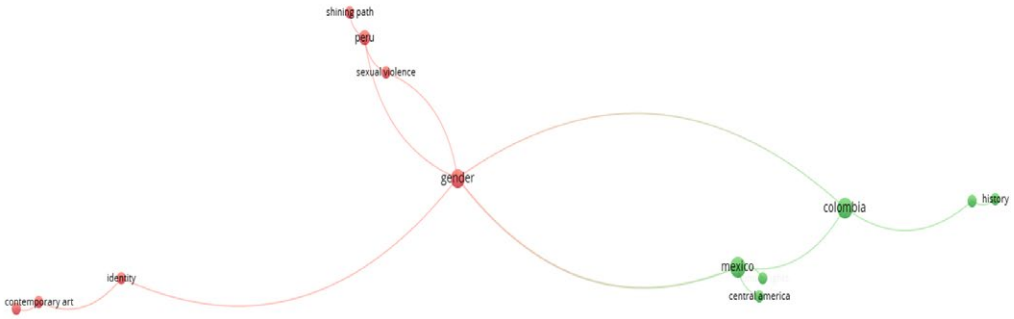
Clúster 2: Desarrollo sostenible y políticas ambientales (verde)

Este clúster examina el desarrollo sostenible y las políticas ambientales, con un enfoque en la regulación de recursos naturales y la promoción de energías renovables como estrategias clave para enfrentar el cambio climático. Algunos países en Latinoamérica destacan por sus políticas encaminadas a equilibrar el crecimiento económico con la protección ambiental. En este contexto, la regulación efectiva y la implementación de políticas ambientales robustas son cruciales para asegurar un desarrollo sostenible. Los cinco temas más importantes en este clúster son: desarrollo sostenible, gobernanza, administración pública, transparencia e información pública.

4.2.7. Análisis de Palabras claves de autor de la revista Latin American Research Review

El mapa de red de la figura 9 permite identificar los dos principales clúster o focos conceptuales de la revista, indicando los ejes temáticos de las publicaciones de la revista.

Figura 9: *Red de palabras claves de la revista Latin American Research Review*



Fuente: *elaboración propia.*

Clúster 1: Identidad, género y arte en América Latina (rojo)

Este clúster se enfoca en temas relacionados con la identidad cultural, las cuestiones de género y el arte contemporáneo en América Latina, con un análisis profundo sobre cómo estas dimensiones influyen en la sociedad y la cultura de la región. Países como Perú y República Dominicana son ejemplos clave en este contexto, en los cuales se examinan fenómenos como la violencia sexual y los movimientos de identidad en la narrativa histórica y artística. El estudio de estas temáticas resalta la intersección entre la representación cultural y las dinámicas de género en la construcción de identidades en América Latina. Los cinco temas más importantes en este clúster son: género, identidad, arte contemporáneo, violencia sexual y Perú.

Clúster 2: Historia, derechos humanos y política en América Latina (verde)

Este clúster aborda la historia, los derechos humanos y las dinámicas políticas en América Latina, con un enfoque en cómo estos elementos han configurado la región desde una perspectiva histórica y contemporánea. Países como Colombia, México y Centroamérica son cruciales en este análisis, en el cual se explora la relación entre los derechos humanos y la evolución política de estos países. El papel de la historia es fundamental para entender las luchas actuales por los derechos humanos y las representaciones políticas en la región. Los cinco temas más importantes en este clúster son: Colombia, México, derechos humanos, historia y representación.

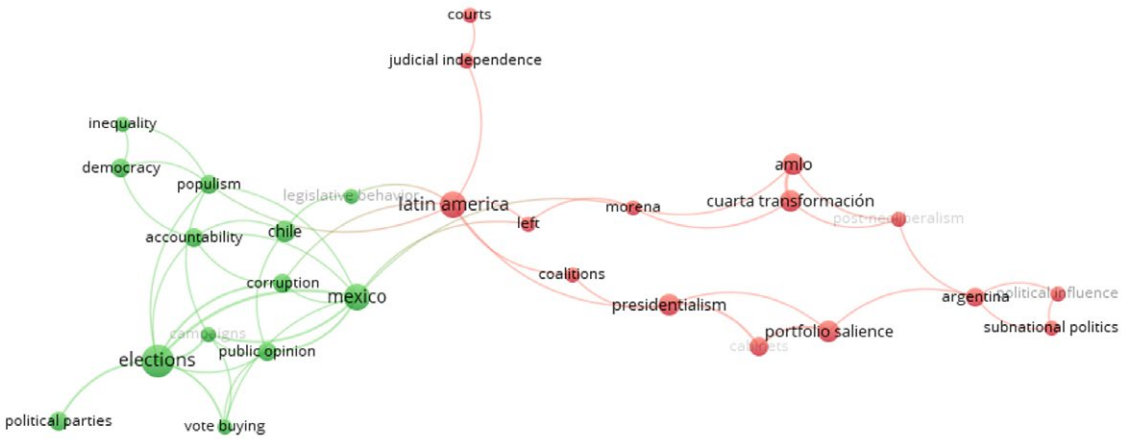
4.2.7.1. Términos emergentes

En las investigaciones recientes en estudios latinoamericanos, se destacan varios temas emergentes. Peru y Sexual Violence emergen como temas clave, lo que indica un creciente interés académico en la situación política y social en Perú, así como en la problemática de la violencia sexual. Colombia y Gender también muestran un alto nivel de relevancia, reflejando el enfoque en las dinámicas sociopolíticas en Colombia y las cuestiones de género en América Latina. Otros temas como Human Rights y Representation, subrayan la continua importancia de los derechos humanos y la representación en la investigación actual. Estos temas emergentes reflejan un enfoque renovado en los desafíos sociopolíticos y de derechos humanos en América Latina.

4.2.8. Análisis de palabras clave de autor de la revista Política y Gobierno

La red permite identificar dos clústeres, indicando los ejes temáticos de las publicaciones de la revista *Política y Gobierno*, tal como se observan en la figura 10.

Figura 10: *Red de palabras clave de la revista Política y Gobierno*



Fuente: *elaboración propia.*

Clúster 1: Política y gobernanza en América Latina (rojo)

Este clúster se enfoca en la política y la gobernanza en América Latina, destacando los movimientos políticos, la estructura gubernamental y las dinámicas electorales en la región. Los estudios abordan las estrategias de los partidos políticos, el impacto de las campañas y las coaliciones gubernamentales. Los temas principales son: AMLO, Argentina, Cuarta Transformación, México, Presidencialismo y Políticas Subnacionales.

Clúster 2: Participación política y procesos electorales

Este clúster se centra en la participación política, la rendición de cuentas y los procesos electorales. Analiza cómo los ciudadanos se involucran en la política, la eficacia de las instituciones democráticas y los factores que influyen en los resultados electorales. Los temas principales son Elecciones, Opinión Pública, Corrupción, Compra de Votos y Populismo.

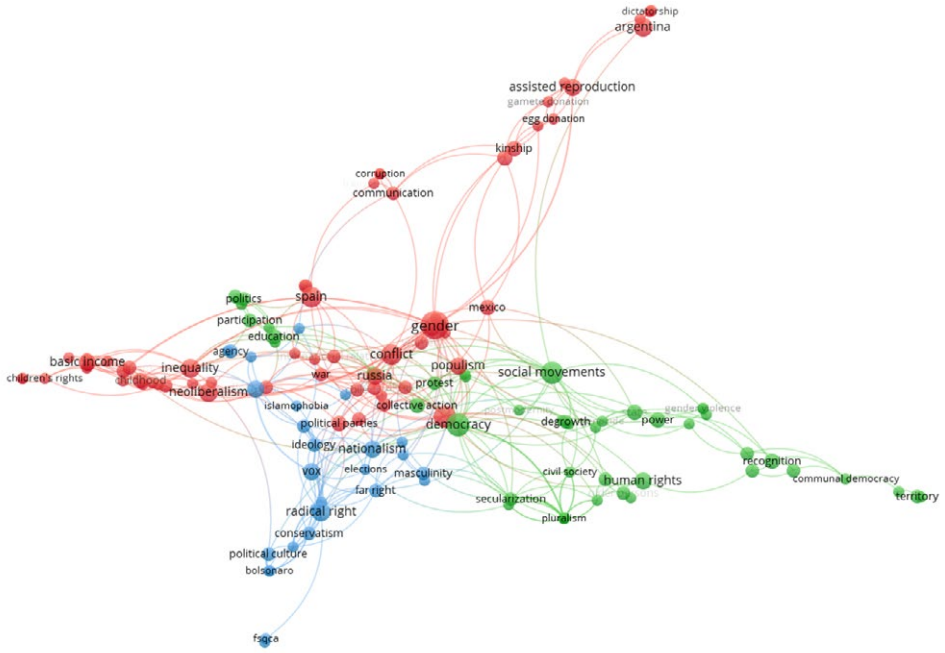
4.2.8.1. Términos emergentes

En las publicaciones más recientes en ciencia política, se destacan varios temas emergentes que reflejan los intereses actuales y las tendencias en el campo. Los temas más recientes incluyen *Coalitions, Inequality, Cabinets, Portfolio Salience y Critical Discourse Analysis.* Estos temas reflejan un enfoque creciente en la dinámica interna de los gobiernos, examinando la formación y el funcionamiento de coaliciones políticas, la estructura y dinámica de los gabinetes ministeriales y la importancia relativa de diferentes carteras ministeriales. Además, se exploran las desigualdades económicas y sociales y sus implicaciones, así como el análisis crítico del discurso para deconstruir narrativas políticas y revelar relaciones de poder subyacentes, influenciando la percepción y la acción política contemporánea.

4.2.9. Análisis de palabras clave de autor de la revista Política y Sociedad

El mapa de red de la figura 11 permite identificar los tres principales clúster o focos conceptuales de la revista, indicando los ejes temáticos de las publicaciones de la revista.

Figura 11: *Red de palabras claves de la revista Política y Sociedad*



Fuente: *elaboración propia.*

Clúster 1: Género, familia y derechos en la sociedad contemporánea (rojo)

Este clúster abarca una amplia gama de temas relacionados con la política y la sociedad, incluyendo la reproducción asistida, la autonomía, el capitalismo y los derechos de los niños. Además, se enfoca en el impacto de cuestiones como la desigualdad, la corrupción y los conflictos internacionales en la política global.

Este clúster también examina la intersección entre género, políticas sociales y la globalización, abordando cómo estos factores influyen en las dinámicas sociales y políticas en diversas regiones, particularmente en América Latina y Europa. Los países que aparecen en este análisis como España, México, Chile y Argentina, reflejan las tensiones y desafíos que enfrentan en la gestión de estos temas. Se identifica también que Rusia y Ucrania hacen parte de las publicaciones con temáticas como la guerra y relaciones internacionales. En Latinoamérica se tratan temas de paz vinculados a los partidos políticos y temas de género. Los cinco temas más importantes en este clúster, según su número de ocurrencias, son: Gender, Inequality, Latin America, Social Policies y Populism.

Clúster 2: Democracia, participación política y movimientos sociales (verde)

Este clúster se enfoca en cómo las dinámicas sociales y políticas se interrelacionan en el contexto de la gobernanza, con un énfasis en la participación política, los movimientos sociales, los derechos humanos y los conflictos armados. Los estudios dentro de este clúster analizan cómo las estructuras de poder, la hegemonía, y los sistemas políticos influyen en la evolución de las sociedades, así como en la respuesta a desafíos como la violencia de género y el cambio social. Países como Argentina, Brasil, Chile, España y México son destacados, explorando cómo estas naciones enfrentan y gestionan estos desafíos sociopolíticos. Los temas más importantes son: Democracy, Social Movements, Armed Conflicto, Human Rights y Political Participation.

Clúster 3: Radicalización política y conflictos ideológicos (azul)

Este clúster analiza cómo las ideologías políticas y los movimientos sociales influyen en la dinámica política contemporánea. Se abordan temas como el autoritarismo, la extrema derecha, el conservadurismo y los movimientos de resistencia, con un enfoque en cómo estos elementos configuran la cultura política, los

discursos y las elecciones en diferentes contextos. Se destacan países como Brasil, reflejando la relevancia de actores políticos específicos y sus impactos en la política nacional e internacional. Los cinco términos más importantes son: Authoritarianism, Extreme Right, Political Culture, Nationalism y Elections.

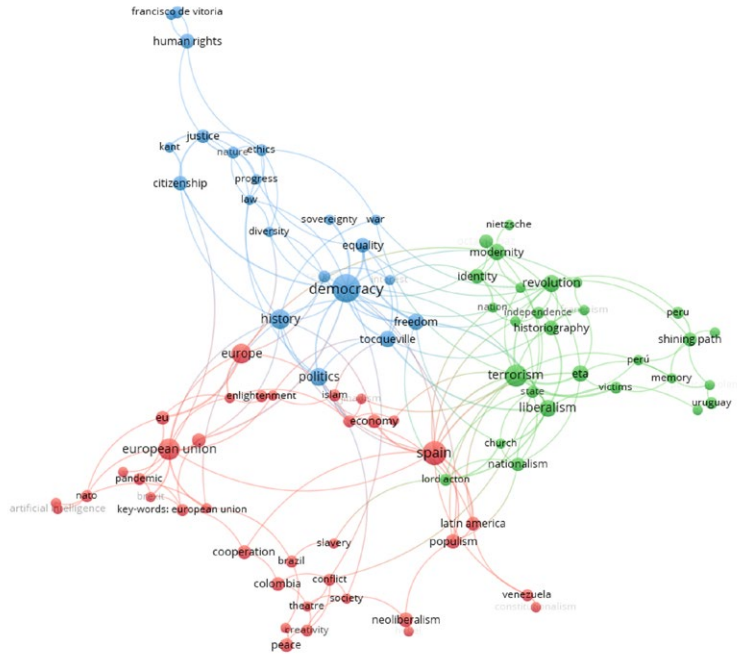
4.2.9.1. Términos emergentes

En las investigaciones recientes sobre política y sociedad, varios temas emergentes han captado la atención académica. Social Struggles y Ukraine son temas destacados con un promedio de publicación en 2023, lo que indica un interés creciente en las luchas sociales contemporáneas y en la situación política en Ucrania. Venezuela y Sexual Violence también emergen como áreas de enfoque, con publicaciones recientes en torno al año 2022, reflejando la importancia de la crisis en Venezuela y la problemática de la violencia sexual. Otros temas como Political Participation y Social Movements muestran un interés sostenido, con promedios de publicación cercanos a los años 2021 y 2022, destacando la relevancia de la participación política y los movimientos sociales en el análisis académico actual. Estos temas emergentes indican una clara tendencia hacia la exploración de los conflictos sociales, la participación cívica y los desafíos políticos en contextos tanto nacionales como internacionales.

4.2.10. Análisis de palabras clave de autor de la revista Araucaria

El mapa de red de la figura 12 permite identificar los tres principales clúster o focos conceptuales de la revista, indicando los ejes temáticos de las publicaciones de la revista.

Figura 12: *Red de palabras claves de la revista Araucaria*



Fuente: *elaboración propia.*

Clúster 1: Relaciones internacionales y conflictos globales (rojo)

Este clúster se enfoca en la política internacional y los conflictos globales, abordando temas como la guerra, el terrorismo, el populismo y la geopolítica. Se destaca la importancia de entidades como la Unión Europea y su influencia en las dinámicas internacionales. Además, se analizan eventos como el Brexit y sus impactos en la política global, así como la situación en países como Venezuela y Colombia. Los cinco temas más importantes son: Spain, Terrorism, European Unión, Populism y Conflicto.

Clúster 2: Ideología y movimientos sociales (verde)

Este clúster se centra en la exploración de ideologías políticas y movimientos sociales, con un enfoque en temas como el liberalismo, el marxismo, la memoria histórica y la revolución. Se examinan también aspectos de identidad y nacionalismo, y cómo estos influyen en la política contemporánea. Países de

América Latina como Perú y Uruguay son destacados en este análisis. Los cinco temas más importantes son: Terrorism, Revolution, Liberalism, Nationalism e Identity.

Clúster 3: Derechos humanos y justicia social

Este clúster aborda temas relacionados con los derechos humanos, la igualdad y la justicia social. Se enfoca en el papel de la ética, la religión y la historia en la configuración de la sociedad contemporánea, así como en el análisis del derecho y la soberanía. Los cinco temas más importantes son: Democracy, Equality, Freedom, Justice y Ethics.

4.2.10.1.Términos emergentes

En los estudios recientes se identifican varios temas emergentes clave en diferentes clústeres. Armed Forces y Black Legend emergen como áreas de creciente interés, con un promedio de publicación en 2022, lo que indica un enfoque renovado en el análisis de las fuerzas armadas y la leyenda negra en un contexto históricopolítico. Artificial Intelligence y Brazil también son temas importantes con un promedio de publicación en 2022, recalcando la relevancia de la inteligencia artificial en la investigación actual y el interés sostenido en los estudios sobre Brasil. Estos temas emergentes destacan la combinación de estudios históricos y contemporáneos en la investigación política, reflejando una tendencia hacia la exploración de la influencia de las fuerzas armadas, la historia cultural y las nuevas tecnologías en la dinámica política global. El pluralismo también es uno de los temas con más reciente publicación dentro de la revista.

El análisis de palabras clave de las diez revistas permitió identificar la tendencia de las publicaciones científicas y los términos emergentes. Se observa que la mayoría de los clústeres se relacionan con la gobernanza, las relaciones internacionales, conflictos, género, derechos humanos y dinámicas políticas. Dentro de los términos emergentes se encuentran temas relacionados con el género, la guerra, las inteligencias artificiales, el gobierno abierto y la comunicación política, principalmente.

Llama la atención la *Revista de Gestión y Política Pública*, la cual contiene un clúster de Desarrollo Sostenible y Políticas Ambientales, lo que demuestra su capacidad de generar interdisciplinariedad.

Conclusiones

El estudio revela que no existen diferencias significativas en el promedio de coautorías entre las revistas de ciencia política colombianas, latinoamericanas, europeas y norteamericanas seleccionadas en la muestra, dado que en general el rango de autores por documento va de 1,5 a 2,2 %. Este hallazgo respalda la idea de que el patrón observado es propio del campo disciplinar, en el cual posiblemente por su tradición metodológica se tiende a publicar trabajos individuales, a diferencia de otras disciplinas donde la coautoría grupal es común.

Sin embargo, en cuanto a las coautorías internacionales, sí se evidencian diferencias relevantes. Por ejemplo, las revistas inglesas *Party Politics* y *Acta Politica* tienen un indicador destacado de 30 % y 26 % de participación de coautorías internacionales, la *Revista de Ciencia Política* también se acerca a este comportamiento con 24 %, mientras el resto de revistas, tanto *Latin American Research Review* como las revistas latinoamericanas y colombianas, tienen porcentajes más bajos y homogéneos que oscilan entre el 13 % y 19 %, mientras que la revista española *Araucaria* se encuentra rezagada con un 3,58 % de coautoría internacional. Nuevamente, no se evidencian diferencias regionales que sirvan como base explicativa.

En relación con el idioma de publicación, se evidencia que el promedio de publicación de artículos en inglés de todas las revistas analizadas es del 41 %, lo que da cuenta de la predominancia del inglés como idioma de publicación científica. Más allá de percibir esta situación como un resultado de la globalización, autores como Beigel (2014), Mignolo (2010) e Ibarra-Colado (2006), plantean que el predominio del inglés en las publicaciones científicas actúa como un mecanismo de exclusión para académicos del sur global y reproduce dinámicas de dominación epistemológica.

Al respecto, las revistas del Reino Unido *Acta Politica y Polity Parties* publican exclusivamente en inglés. *Latin American Research Review* de EE. UU., publica mayoritariamente en inglés el 66% de sus artículos; sin embargo, tiene un comportamiento más diverso, con un 34 % de publicaciones en español y portugués. En Latinoamérica, la revista con mayor porcentaje de publicaciones en inglés es la *Revista de Ciencia Política* con el 41 % (nuevamente sigue unos patrones muy similares a las revistas inglesas), mientras que en Colombia, *Análisis Político* no llega al 1 % y *Colombia Internacional* publica el 19 % de

sus artículos en inglés. Las revistas mexicanas, por su parte, tienen un porcentaje bajo de publicación en inglés.

Al comparar los resultados de los porcentajes de publicación en inglés en relación con los índices de citación (citas totales en documentos totales publicados) de las revistas de la muestra, se puede evidenciar una correlación entre mayor citación relacionada y mayor publicación de artículos en inglés. En tal sentido, existe una notable brecha entre revistas como *Acta Politica, Party Politics*, *Latin America Research Review* y *Revista de Ciencia Política,* con publicación predominante en lengua inglesa y mayor índice de citación respecto a las revistas colombianas y latinoamericanas que publican mayoritariamente en idioma español.

En relación con los intereses de publicación, se puede evidenciar que en las revistas colombianas *Análisis Político* y *Colombia Internacional*, uno de sus principales clústeres temáticos está relacionado con conflicto armado, violencia y derechos humanos, lo cual guarda una clara y directa relación con la agenda social y política del país. Sin lugar a dudas, la trascendencia histórica de estos temas a nivel nacional ha generado una especialización temática importante.

Sin embargo, más allá de dichas congruencias temáticas, el análisis de palabras clave indica que *Colombia Internacional* y *Análisis Político* tienen orientaciones diferentes. En el caso de Colombia Internacional existe un interés mayor por abordar temas relacionados con las relaciones internacionales y la política global. Este, particularmente, es un tema que en el estudio realizado tiene una relevancia menor, ya que solo lo comparte la revista *Araucaria* de España. Así mismo, la teoría política y las metodologías aplicadas a la ciencia política también hacen parte del perfil de la revista.

Por su parte, *Análisis Político* presenta un clúster desarrollado en temáticas relacionadas con la democracia, el poder político y la gobernanza. Este clúster también es representativo en revistas como *Acta Politica* de Inglaterra, *Revista de Ciencia Política* de Chile y la revista *Política y Gobierno* de México.

En cuanto a los temas emergentes, en *Análisis Político* se evidencian palabras como elecciones, polarización política y partidos políticos, mientras que en *Colombia Internacional* figura opinión pública. Esto evidencia un interés por posicionar temas en la agenda nacional que son predominantes en revistas internacionales como *Acta Politica, Party Politics, Política y Gobierno* y la *Revista de Ciencia Política*, las cuales tienen un clúster desarrollado en estudios sobre procesos electorales, participación política y opinión pública.

Respecto a los temas predominantes a nivel general y de acuerdo con el análisis de palabras claves, se evidencia que los tres campos más importantes son el clúster sobre procesos electorales, participación política y opinión pública, el clúster de democracia y gobernanza y el clúster de sociedad civil y movimientos sociales y como campo emergente, el clúster relacionado con populismo, nacionalismo, autoritarismo y en general el análisis de radicalismos ideológicos y riesgos para la democracia. Sin embargo, existe pluralidad de temas alternativos que tienen que ver con agendas nacionales y con la propia política editorial de las revistas.

A modo de conclusión, se evidencia que las revistas colombianas presentan rezagos importantes en relación con la publicación de artículos en inglés, coautorías internacionales e impacto en las citaciones. En lo temático, si bien existe un clúster muy desarrollado en temas sobre violencia y conflicto armado, se puede identificar una política editorial clara de internacionalización orientada al abordaje de temas predominantes en la agenda científica global y también hacia el análisis de relaciones internacionales y las políticas globales.

Referencias

Alperin, J. P., y Fischman, G. (2015). Hecho en Latinoamérica: acceso abierto, revistas académicas e innovaciones regionales. CLACSO. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20150722110704/HechoEn Latinoamerica.pdf

Altman, D. (2005). La institucionalización de la ciencia política en Chile y América Latina: una mirada desde el sur. *Revista de Ciencia Política*, 25(1), 3-15. https://doi.org/10.4067/S0718-090X2005000100001

Archambault, É., Campbell, D., Gingras, Y., & Larivière, V. (2009). Comparing bibliometric statistics obtained from the Web of Science and Scopus. *Journal of the American Society for Information Science and Technology, 60*(7), 1320-1326. https://doi.org/10.1002/asi.21062

Aria, M., & Cuccurullo, C. (2017). bibliometrix: An Rtool for comprehensive science mapping analysis. *Journal of Informetrics*, 11(4), 959-975. https://doi.org/10.1016/j.joi.2017.08.007

Beigel, F. (2014). Publishing from the periphery: Structural heterogeneity and segmented circuits. The evaluation of scientific publications for tenure in Argentina's CONICET. *Current Sociology*, 62(5), 743-765. https://doi.org/10.1177/0011392114533977

Bornmann, L., & Leydesdorff, L. (2014). Scientometrics in a changing research landscape. *EMBO Reports*, 15(12), 1228-1232. https://doi.org/10.15252/embr.201439608

Bulcourf, et al. (2017). Reconstruyendo la Ciencia Política en América Latina. *Anuario Latinoamericano de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 5, 17-31. https://doi.org/10.17951/al.2017.5.17

Bulcourf, P., Gutiérrez Márquez, E., & Cardozo, N. (2015). History and Development of Political Science in Latin America: Reflections about the Field of Estudies' Constitution. *Revista de Ciencia Política*, 35(1), 179-199. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2015000100009

Callon, M., Courtial, J. P., & Laville, F. (1991). Coword analysis as a tool for describing the network of interactions between basic and technological research: The case of polymer chemsitry. *Scientometrics*, 22(1), 155-205. https://doi.org/10.1007/BF02019280

Ibarra-Colado, E. (2006). Organization Studies and Epistemic Coloniality in Latin America: Thinking Otherness from the Margins. *Sage Journals Review*, 13(4), 463-488. https://doi.org/10.1177/1350508406065851

Larivière, V., Ni, C., Gingras, Y., Cronin, B., & Sugimoto, C. R. (2013). Bibliometrics: Global gender disparities in science. *Nature*, 504(7479), 211-213. https://doi.org/10.1038/504211a

Mignolo, W. D. (2010). Epistemic Disobedience, Independent Thought and Decolonial Freedom. *Theory, Culture & Society*, 26(7-8), 159-181. https://doi.org/10.1177/0263276409349275

Moed, H. F. (2005). *Citation Analysis in Research Evaluation* (Vol. 9). Springer-Verlag. https://doi.org/10.1007/1-4020-3714-7

Van Eck, N. J., & Waltman, L. (2010). Software survey: VOSviewer, a computer program for bibliometric mapping. *Scientometrics*, 84(2), 523-538. https://doi.org/10.1007/s11192-009-0146-3

El IEP-UNAP se proyecta a la comunicación académica y a la sociedad en general como una respuesta a la sentida necesidad de investigación y de formación científica, en el campo de la ciencia política ante las dificultades y desafíos en la construcción de nuestra sociedad.

NECROLOGICA
Lya Fernandez De Mantilla

DOSSIER

INTRODUCCIÓN

Corrupción y anticorrupción en América Latina: retos, innovaciones y perspectivas
Giovanna Rodriguez (Colombia) & Bonnie J. Palifka (Mexico)

The Calculus of Corrupt Decision-Making: An Integrated Analytical Framework
James Batista Vieira (Brasil)

El cálculo de la toma de decisiones corruptas: un marco analítico integrado
James Batista Vieira (Brasil)

Do Populists really "clean the house"? Examining Corruption and Governance in Contemporary Latin America.
Luiz Henrique Maués Ventura (Perú)

Cuando la lucha contra la corrupción se vuelve Lawfare: El Caso Sobornos en Ecuador
Sebastián Cilio Mejía (Ecuador)

Analyzing corruption scandals investigated by parliamentary inquiries: A process-tracing approach
Luiz Fernando Miranda (Brasil), Luiz Pedone (Brasil) & Duília Dalyana R. da Nóbrega (Brasil)

Corrupción y modernización institucional en Costa Rica (1998–2004): Análisis de tres casos clave
Flory Chacón Roldán (Costa Rica)

Corrupción sistémica y captura de rentas de las élites híbridas en México
Juan Carlos Moreno Jiménez (México)

Transparencia de beneficiarios finales en América Latina: lecciones de Chile y México
María Jofre (Chile) & Manuel Aris Alonso (Chile)

Tendiendo puentes entre la academia y las políticas anticorrupción
Martín Astarita (Argentina)

ARTÍCULOS

Producción científica en ciencia política. Un análisis comparativo de revistas colombianas e internacionales indexadas en Scopus (2019-2023)
Miguel Jesús Pardo Uribe (Colombia) & Claudia Jazmín Galeano-Barrera (Colombia)

REFLEXIÓN POLÍTICA