

Corrupción y desempeño económico: un análisis causal del discurso técnico-político de la Organización de Naciones Unidas durante el Consenso de Washington (1990-2000)

Diego Jiménez*, Esteban Arratia**

RESUMEN

La corrupción es un fenómeno interesante para la economía política internacional (EPI), especialmente su relación causal con el desempeño económico de los Estados. Nuestro objetivo es analizar la relación causal cualitativa existente entre ambos conceptos desde el discurso técnico-político producido por la Organización de Naciones Unidas (ONU) durante el Consenso de Washington (CDW) bajo un enfoque realista crítico de las relaciones internacionales para el periodo 1990-2000. Para ello, se emplean los siguientes instrumentos: análisis de discurso, síntesis histórica, *process tracing* y evaluación contrafactual. Esto se desarrolla con la idea de establecer tanto el significado específico de la relación corrupción-desempeño económico durante el CDW, como definir el mecanismo causal que devela dicho discurso. En este sentido, su mayor cualidad original consiste en el análisis del mecanismo causal inicial de la relación corrupción-desempeño económico a nivel global. Nuestro principal resultado consiste en que al repensarse los papeles del Estado y el mercado desde la EPI y su participación en el desempeño económico hizo posible la evolución del concepto de corrupción como un tipo de abuso de poder.

PALABRAS CLAVE: *Process tracing*, corrupción, economía política internacional, relaciones internacionales, mecanismos causales.

Corruption and Economic Performance: a Causal Analysis of United Nations' Technical-Political Discourse in the Washington Consensus (1990-2000)

ABSTRACT

Corruption is an important phenomenon for international political economy (IPE), especially in its causal relation with the State economic performance. Thus, our main objective is to analyse the aforementioned causal relation from United Nations' (UN) technical-political discourse over the Washington Consensus (WC)

* Escuela de Gobierno, Facultad de Economía y Gobierno, Universidad San Sebastián, sede Santiago.

✉ diego.jimenez@uss.cl

** Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile.

✉ esteban.arratia@usach.cl

Los autores agradecen el financiamiento provisto por ANID a través de la Beca de Doctorado Nacional 2017 COD 21170139 (Diego Jiménez) y la Beca de Doctorado Nacional 2020 COD 21200145 (Esteban Arratia) para la conclusión del presente artículo.

Recibido julio 2021 / Aceptado abril 2022.

Disponible en: www.economiaypolitica.cl

under an international relations' critical realist approach. To achieve this, we use the following instruments: discourse analysis, historical synthesis, process tracing, and counterfactual assessment. The main purpose behind the use of these research techniques is to define, on the one hand, the specific meaning that the UN gives to the corruption-economic performance relation, and, on the other hand, to define the causal mechanism that reveals the aforementioned discourse. Thus, its main feature is the proposition of a qualitative causal mechanism for the economic performance-corruption relation at the global level. Our key research finding is that the evolution of corruption as a special kind of power abuse was solely possible because the roles of the State and the market on economic performance were rethought over the above-mentioned Consensus.

KEYWORDS: Process tracing, corruption, international political economy, international relations, causal mechanisms.

1. Introducción

La corrupción ha merecido numerosos estudios, tanto desde su interacción con la oferta y demanda de favores políticos, como desde la morigeración que produce en el crecimiento económico de los países y las distorsiones que impone en las decisiones de política pública y de política económica nacional. A nivel internacional, estos efectos se extienden a distorsiones en los precios y flujos del comercio internacional (importaciones y exportaciones) y a la inestabilidad de los movimientos de inversión extranjera directa. Así, la corrupción ha sido ampliamente analizada desde los métodos cuantitativos, tanto de descripción inferencial —uso de análisis correlacional, matrices de correlación, estadística descriptiva, distribuciones estadísticas, etc.— como de inferencia causal —*inter alia*, usos específicos del modelo de mínimos cuadrados ordinarios y análisis de impacto—.

No obstante, en ambas dimensiones de la investigación cuantitativa, los debates han estado focalizados en la utilización de grandes muestras de casos —más de 20, según Landmann (2011)— para periodos que se extienden desde 3 a 10 años, aproximadamente. Respecto de este último punto, los estudios inferenciales cualitativos son escasos en el nivel estadístico, y aún más cuando los métodos responden ontológicamente a necesidades lógicas o históricas que no se dirigen a comprobar relaciones estadísticamente causales. En síntesis, es en los estudios intracaso en los cuales la corrupción como fenómeno de

EPI ha cobrado mayor importancia, observándose algunos estudios interesantes, tanto de América del Sur como del Este Asiático, aunque estos apuntan casi exclusivamente a la descripción inferencial o a la construcción de revisiones bibliográficas (Jiménez 2019).

La EPI, definida como la subdisciplina de las relaciones internacionales que se ocupa de investigar cómo la política moldea los desarrollos de la economía global y cómo afecta esta última a la política con miras a analizar la batalla entre los ganadores y perdedores del intercambio económico global y los efectos distributivos de dicho intercambio (Oatley 2012: 1-2), ha abordado escasamente la corrupción como un fenómeno que perturba la evolución de la relación política mundial-intercambio económico global (Rose-Ackermann 2001, Sandholtz y Grey 2003, Torrez 2002). Este es un punto relevante, dado que la EPI aborda la relación causal antes enunciada, ya sea desde lo internacional a lo nacional o viceversa (Ravenhill 2008), y en ambas vertientes el debate sobre la relación corrupción-desempeño económico es escaso.

En razón de lo antes expuesto, proponemos la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo se relaciona, dentro del discurso de la ONU, la corrupción con el desempeño económico, desde un enfoque de economía política internacional (EPI), dentro del periodo 1990-2000? Como hipótesis, planteamos que la corrupción, al repensarse desde la perspectiva de los papeles del Estado y el mercado en el desempeño económico, hizo posible la evolución del concepto de corrupción como un tipo de abuso de poder que distorsiona, por una parte, el intercambio económico global y, por la otra, los ajustes institucionales necesarios para generar un entorno habilitante —construido y cautelado por el Estado— para el desarrollo de un mercado cuya riqueza sea redistribuida de forma más eficiente.

La estructura del presente documento comienza por comprender los principales mecanismos causales bajo los que se ha estudiado la corrupción desde la EPI, para lo cual se revisa su concepto, así como las configuraciones causales más comunes dentro del área de interés de nuestro estudio. Luego, se somete a discusión el concepto de *process tracing* como método para entender procesos y fenómenos, de los cuales se pueden obtener inferencias causales robustas desde estudios intracaso, en los

que se conjugan momentos deductivos e inductivos para la construcción de dichas configuraciones. Después, se analiza el discurso de las resoluciones de Naciones Unidas para el periodo ya referido una vez definido el contexto histórico en que este se produce. Posteriormente, se procede al contraste entre las configuraciones empíricas con aquellas elaboradas de manera teórica dentro de la época de interés. Finalmente, se formulan las conclusiones del presente estudio.

2. La corrupción como problema de la economía política internacional

La corrupción tiende a distorsionar los flujos del comercio internacional, así como los movimientos de capitales a través de la inversión extranjera directa. Aunque la primera suele definirse como “el uso de la función pública para beneficio privado” (Sandholtz y Grey 2003: 761), desde hace varios años que ha comenzado a abandonarse el enfoque clásico en el cual el funcionario público es un agente pasivo, es decir, que es corrompido antes que ser un corruptor. Por ejemplo, la perspectiva neoinstitucionalista de la economía considera que existe un conjunto de actores y procesos en el cual, dentro del sector público, también hay agentes activos de la corrupción (Hodgson y Jiang 2008).

Por otra parte, el supuesto de la economía neoclásica indica que, para controlar la corrupción, se requiere de tres procesos: 1) la liberalización de los mercados nacionales; 2) la disminución del tamaño del Estado, así como del nivel de regulación administrativa de sus actividades, y 3) la liberalización de la economía ante los flujos globales, tanto a través del comercio internacional como de la inversión extranjera directa (Edwards 2009, Rose-Ackerman 2001, Williamson 1990: 7-20).

Aunque la tesis de la liberalización del comercio como coadyuvante en la reducción de la corrupción ha sido central en el desarrollo de los estudios de frontera desde fines de los años setenta (Rose-Ackerman 1978), el comportamiento de los agentes económicos y políticos en relación a sus efectos, tanto en países desarrollados como subdesarrollados, se consideraba de altísima relevancia desde antes, cuando la relación de este fenómeno con configuraciones asociadas

a la estructura del mercado y del Estado a nivel global era aún poco conocida (Nye 1967).

Desde la ola de globalización que se implementó durante la década de 1990, empezó a cobrar importancia la integración de los mercados como un objeto de estudio de la EPI, así como para el control de la corrupción. En efecto, Sandholtz y Grey (2003) afirman que la integración de los Estados a organizaciones internacionales (OI) contribuye de manera significativa a reducir la corrupción. Igualmente, Rose-Ackerman (2001) indica que la participación en las OI, especialmente en los casos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), permite el acceso a cooperación y asistencia técnica, así como a fondos condicionados para financiar las reformas que se requieren para liberalizar mercados y mejorar la coordinación de la cooperación internacional como factores para combatir la corrupción. Esto aplica en los casos de evasión tributaria, las concesiones ilícitas, la privatización indiscriminada de empresas y bienes públicos y el lavado de activos, entre otros delitos.

Empero, recientemente ha comenzado el cuestionamiento de fundamentos basales de la investigación sobre corrupción. Uno de ellos es la idea de que la liberalización de los mercados y del comercio como factores esenciales en el combate a la corrupción ha sido dispar (Torrez 2002), en el sentido de que dicha liberalización no es una garantía *per se* para disminuir la corrupción desde la perspectiva econométrica.

Por otra parte, la construcción de las normas anticorrupción también demandan un proceso cualitativo de investigación, especialmente en cuanto a la construcción de normas globales y el efecto que estas producen en la adaptación local de dichos consensos (Gutterman y Lohaus 2017), toda vez que es un proceso de evolución lógica y empírica de las ideas devenidas en instituciones y acuerdos (Katzarova 2018) antes que de variables que influyen sobre otras. A esto se suma un proceso de cuantificación de percepciones que contribuirían a hacer menos tolerable la corrupción a nivel político, aun cuando fuera considerado un problema global natural de cómo se construye el interés público y cómo se balancea el mercado y el Estado, tanto en la acumulación de riqueza como en la asignación de recursos (Katzarova 2018). He aquí la importancia de contrastar, al nivel más global de decisión política, la

hipótesis de cómo se replantean los papeles del Estado y el mercado respecto de la corrupción.

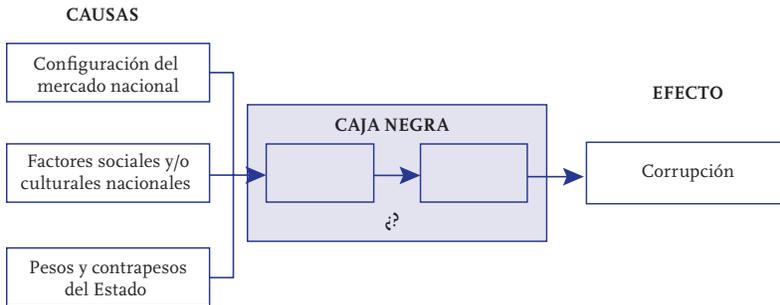
A nivel de la investigación en relaciones internacionales, sin embargo, también se ha encontrado evidencia en esta dirección, dado que la comprensión de la lógica y ejercicio del poder de las OI para implementar reformas que promuevan de manera efectiva políticas de calidad de gobierno han concitado bajos niveles de compromiso y consenso ante las reformas de calidad de la administración del Estado (Bauhr y Nasiritousi 2012). Además, se han obtenido, a nivel cualitativo, avances dirigidos a demostrar que no es la incorporación de los Estados en las OI lo que tiende a combatir de manera más eficiente la corrupción, sino el cómo se comprenden las interacciones entre aquellos y estas organizaciones para imponer cambios institucionales que, durante las negociaciones, se acepten como necesarios y relevantes. Ello, a fin de focalizar los esfuerzos de los actores en la deliberación de las normas, mas no garantizar su implementación para generar un entorno institucional más robusto. Así, este énfasis en la deliberación antes que en la implementación tiene un sesgo ideológico, no una fundamentación técnica de mejora de la calidad de las normas anticorrupción (Bauhr y Nasiritousi 2012: 553-556).

Aunque los estudios de corrupción se encuentran en una etapa madura de su discusión teórica (Cintra *et al.* 2018), el tema está lejos de alcanzar la saturación. A partir del análisis bibliométrico de artículos que tratan temas de corrupción, de 6.003 artículos detectados en el periodo 2000-2014, 193 fueron localizados al usar las palabras “corrupción” y “mercados emergentes”. Respecto de esta última muestra, Cintra *et al.* (2018: 609-610) escogieron los 50 artículos más citados, de los que solo 10 abordan cualitativamente el problema, siendo 8 los producidos entre 2006 y 2010. Estos últimos se centraron en la producción de estudios empíricos. Por cierto, ninguno estudia el problema desde una lógica causal intracaso con *process tracing*. En cuanto al discurso de la corrupción de la ONU, solo un artículo aborda el derecho internacional de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (Argandoña 2007).

Finalmente, las relaciones causales de la corrupción como parte del campo de estudio de la EPI, esto es, la investigación de los flujos

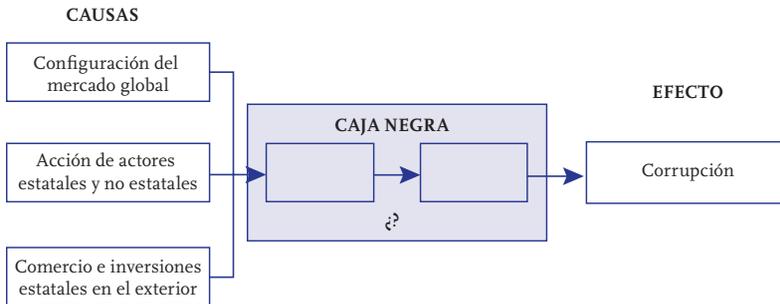
económicos y políticos de los mercados internacionales a fin de establecer a los ganadores y perdedores de las relaciones económicas internacionales para la posterior implementación de sus resultados a nivel nacional (Oatley 2012) y de la economía política, se exhiben en las figuras 1 y 2.

● FIGURA 1. RELACIÓN CAUSA-EFECTO TEÓRICA DE LA CORRUPCIÓN DESDE LA ECONOMÍA POLÍTICA



Fuente: Elaboración propia.

● FIGURA 2. RELACIÓN CAUSA-EFECTO TEÓRICA DE LA CORRUPCIÓN DESDE LA ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL



Fuente: Elaboración propia.

3. De lo cuantitativo y lo cualitativo: dos culturas, dos puntos de partida

Durante años se ha observado que lo cuantitativo y lo cualitativo se han constituido en culturas diferentes sobre cómo producir conocimiento válido y verdadero. Esto ha derivado en la constitución de una serie de divergencias éticas, procedimentales e incluso ontológicas

(Beach y Pedersen 2013) que se han difuminado consistentemente a través del tiempo (Mahoney y Goertz 2006), a tal punto que está altamente asentada la práctica de hacer trabajos cualitativos cuya fuente de información es cuantitativa y viceversa (Mahoney y Goertz 2006).

Si bien es cierto que la inferencia causal cuantitativa se estima como diferente de la cualitativa, ambas comparten rasgos comunes basados en la lógica interna de la inferencia bayesiana, especialmente en el caso del *process tracing* (Mahoney 2016). Sin embargo, este método indaga con mayor precisión en los mecanismos causales, enlazando de manera lógica una serie de variables intervinientes entendidas como eventos que inciden en una relación causa-efecto (Mahoney 2016, Charbonneau *et al.* 2017).

Aunque gracias a aquella técnica se supera considerablemente la indeterminación de los resultados derivados de la constitución de un “modelo de n-pequeño”, aún se sostiene que estas diferencias obedecen, más bien, al tamaño de la muestra o a la sofisticación del modelo estadístico. De esta forma, a pesar de que el razonamiento inductivo causal, centrado en la correlación y la regresión (King, Keohane y Verba 1994, Braumoeller *et al.* 2016), también contempla técnicas analíticas para muestras pequeñas, como en el caso del análisis de impacto, el cual investiga el efecto del tratamiento respecto de un grupo de control para despejar el efecto causal en la lógica del problema fundamental de la inferencia estadística (Iacus, King y Porro 2019). Este problema se soluciona de modo importante a través de un modelo contrafactual de *process tracing*, dado que podemos apreciar modelos con estructuras diferentes para verificar cambios y efectos.

Luego, la diferencia entre lo cualitativo y lo cuantitativo radica, de acuerdo a Mahoney y Goertz (2006), en que el primero explica las relaciones entre variables y factores desde la lógica y la teoría de conjuntos, mientras que el segundo se cimenta en los usos de la inferencia causal estadística, ya sea esta frecuentista o bayesiana (Mahoney y Goertz 2006), contexto en el cual ninguno de los dos diseños provee una explicación mejor que el otro acerca del mundo social. Empero, se emplea el *process tracing* debido a que el objeto de estudio es el mecanismo causal que, desde el discurso de la ONU y de sus organismos dependientes, se construye en el marco de la relación entre corrupción

y desempeño económico. En este caso, se descarta el uso de métodos cuantitativos, dado que estos no se centran en la indagación de causas necesarias y suficientes.

Luego, la investigación cualitativa, conforme a los planteamientos de King, Keohane y Verba (1994), reside en la construcción de teorías y la aplicación de instrumentos sobre fenómenos que requieren de un n estrecho de muestras pequeñas con observaciones que, en la mayoría de los casos, demandan una selección arbitraria de unidades para poder establecer descripciones inferenciales cuando el desarrollo de las teorías aplicables a un problema empírico determinado es escaso o inexistente. Asimismo, estaremos ante una inferencia causal cuando se establece una relación causal razonable entre un X y un Y —variables independiente y dependiente, respectivamente— a partir de una evolución teórica madura, la cual permite la operacionalización de conceptos y la medición de un fenómeno con un conjunto de observaciones que admita la comparación de parámetros que, a su vez, hagan evidente la relación causa-efecto de un problema de investigación.

Para lograr lo señalado, resulta indispensable soslayar el concepto de “parsimonia”, por tener un trasfondo ontológico sustentado en el supuesto de que el mundo es simple y que los modelos representan fielmente la realidad (King, Keohane y Verba 1994). En efecto, es la distinción entre lo deductivo y lo inductivo como punto de entrada y de salida del problema de investigación lo que definiría si es posible alcanzar solamente la descripción inferencial, la inferencia causal o el análisis causal (King, Keohane y Verba 1994)¹.

No obstante, dentro de los enfoques deductivo e inductivo, es factible estudiar casos desde un conjunto diminuto de observaciones que admitan el establecimiento de comparaciones ligadas al comportamiento de algunos parámetros de interés para el investigador bajo una lógica entre casos (Gerring 2007). El *process tracing* llena un vacío relevante respecto al estudio de relaciones causales, por cuanto es factible el desarrollo de mecanismos causales desde estudios intracaso (Crasnow 2017: 7), a fin de posibilitar la apreciación del contenido de aquellos mecanismos que operan en la “caja negra” —nodos de la

¹ El análisis causal conjuga la descripción inferencial y la inferencia causal al mismo tiempo.

relación cuya secuencia no es evidente con técnicas cuantitativas— para que la relación causa-efecto sea cognoscible (Crasnow 2017: 7).

Empero, hay quienes sostienen que, con la adecuada extrapolación de los mecanismos causales, estos son comparables entre casos (Guala 2010); no obstante, sin una contextualización adecuada, estos mecanismos causales ahistóricos acaban por sobrestimar la posibilidad de cambio ante limitantes institucionales, políticas o eidéticas históricamente construidas que pueden tener, en la realidad, una lógica de continuidad que puede ser subestimada (Broschek, Petersohn y Toubeaux 2017: 3-7). Además, el contexto histórico es esencial para estudiar fenómenos con el *process tracing*, para dotar de homogeneidad a las unidades de un argumento causal determinado (Falleti y Lynch 2009: 1145).

Hay autores que diferencian los tipos de *process tracing* entre aquellos que someten a prueba una teoría (*theory-testing*), la crean (*theory-building*), o bien, que permiten observar y explicar un conjunto de resultados desde mecanismos causales centrados en el caso particular (*explaining-outcome*), según si la entrada es deductiva o inductiva, los objetivos que se tengan en mente al momento de construir el instrumento, el nivel de generalización que es posible alcanzar, la envergadura del *n* y los fundamentos ontológicos que le den sentido al análisis cualitativo (Beach y Pedersen 2013: 9-22).

Sin embargo, otros autores cuestionan esta idea, ya que en el proceso de investigación suele ocurrir que se conjugan momentos deductivos e inductivos que son vitales a la hora de lograr concluir un estudio, lo cual acaba por difuminar un conjunto de distinciones y diferencias. *Stricto sensu*, estas últimas no tienen mayor fundamento ontológico, y menos aún metodológico, mientras se establezcan consistentemente las entradas y salidas de los mecanismos causales de interés (Bril-Mascarenhas, Maillat y Mayaux 2017: 660-3). De este modo, disponemos de las siguientes clasificaciones (Collier 2011: 825-828, Mahoney, Kimball y Koivu 2009) en la tabla 1.

● TABLA 1. *PROCESS TRACING* EN RELACIÓN CON PRUEBAS DE CAUSALIDAD NECESARIA Y SUFICIENTE

		SUFICIENTE PARA AFIRMAR INFERENCIA CAUSAL	
		NO	SI
NECESARIO PARA AFIRMAR INFERENCIA CAUSAL	NO	<p><i>Straw in the wind</i></p> <p><i>Aprueba:</i> afirma importancia de la hipótesis, pero no la confirma. <i>Fracasa:</i> no se descarta hipótesis, solo se debilita levemente.</p> <p>Implicaciones para hipótesis rivales:</p> <p><i>Si se aprueba:</i> las debilita levemente. <i>Si se rechaza:</i> las fortalece levemente.</p>	<p><i>Smoking gun test</i></p> <p><i>Aprueba:</i> confirma hipótesis. <i>Fracasa:</i> no se descarta hipótesis, solo se debilita significativamente.</p> <p>Implicaciones para hipótesis rivales:</p> <p><i>Si se aprueba:</i> las debilita sustancialmente. <i>Si se rechaza:</i> las fortalece significativamente.</p>
	SI	<p><i>Hoop test</i></p> <p><i>Aprueba:</i> afirma relevancia de la hipótesis, pero no la confirma. <i>Fracasa:</i> se elimina hipótesis.</p> <p>Implicaciones para hipótesis rivales:</p> <p><i>Si se aprueba:</i> las debilita significativamente. <i>Si se rechaza:</i> las fortalece significativamente.</p>	<p><i>Double decisive</i></p> <p><i>Aprueba:</i> confirma hipótesis y descarta las demás. <i>Fracasa:</i> se descarta hipótesis.</p> <p>Implicaciones para hipótesis rivales:</p> <p><i>Si se aprueba:</i> las elimina. <i>Si se rechaza:</i> las fortalece sustancialmente.</p>

Fuente: Collier 2011: 825.

Las pruebas de causalidad del *process tracing* indicadas en la tabla 1, generadas desde el discurso, demandan un análisis de mecanismos causales, que sean entendidos como entidades intransitivas², que nos permitan conocer una realidad que escapa al dominio de nuestras percepciones sobre la misma (Armet 2013, Bhaskar 2008), a diferencia de la posición positivista que se le atribuye al bayesianismo actual. Por esto, el análisis se inicia con sistemas abiertos, que con acervo ontológico desde el realismo crítico, permite emplear el discurso como una representación más bien persistente en el tiempo y el espacio de mecanismos sociales de índole causal, o bien, de resultados contingentes de dichos mecanismos (Flatschart 2016: 31-6) en tanto

² Roy Bhaskar (2008: 1-52) distinguía, desde el punto de vista del realismo crítico —realismo trascendental, si nos apegamos al concepto construido por el autor—, entre objetos transitivos y objetos intransitivos. Mientras los primeros pueden pervivir por sí mismos en tanto objetos que existen más allá de la intervención del hombre y del conocimiento que se tenga de ellos, los segundos son objetos sociales que producen conocimiento relativo a los mecanismos de producción de los fenómenos en el mundo natural (Flatschart 2016).

objetos intransitivos que pueden ser estudiados a partir de objetos transitivos. En este sentido, el discurso posee una dimensión transitiva que nos permite conocer históricamente mecanismos causales de naturaleza intransitiva, dado que también son emanados por entidades intransitivas —*v. gr.*, Estados, OI, entre otros—.

4. Diseño y método

El presente estudio se sustenta a partir de un diseño no experimental, de estructura cualitativa, cuya principal fuente es el discurso de la ONU sobre la corrupción, entendida como un fenómeno de la EPI en los términos expresados en los apartados anteriores.

De la ONU nos interesa especialmente estudiar su discurso sobre la materia ya referida, es decir, vinculando los componentes del desempeño económico —crecimiento económico y/o desarrollo económico— derivados de la acción política internacional de los Estados. El fundamento tras la selección de la ONU como caso de estudio apunta a que se busca dar con un discurso en el cual se conjugan los consensos técnicos y políticos esenciales en la conducción política del mercado global de, prácticamente, todos los Estados adscritos a la organización³. De este modo, se aísla el peso económico y político de los principales actores del sistema (*v. gr.*, Estados Unidos, China, Unión Europea) para imponer las reformas, dado que, en la Asamblea General (AG), la relación de votación está dada por un Estado un voto y no un voto proporcional a la capacidad contributiva de cada uno a la OI respectiva (*v. gr.*, BM, FMI, etc.). Por ende, los lineamientos del consenso, así como los actores que lo impulsan, no debieran tener una influencia tan relevante en la AG.

Si bien es cierto que los Estados pueden diferir del consenso general de aquella OI —lo que efectivamente ocurre—, nos interesa

³Se incluyen las resoluciones definitivas de la ONU y sus organismos especializados más relevantes, así como los reportes técnicos que sirven de insumo a las diferentes fases de la discusión sobre corrupción y desempeño económico. No obstante, en el presente estudio nos interesan los documentos que dan cuenta de materias ya consensuadas (reportes) y decisiones definitivas adoptadas en el marco de la AG (resoluciones). Por esto es que se analiza la evolución de conceptos consolidados antes que el proceso de construcción de los mismos. Por ende, se seleccionan las resoluciones y reportes que se refieren explícitamente a la corrupción, o bien, que proporcionan el contexto sobre el cual la discusión se desarrolla.

conocer dicho consenso como una “línea de base” para establecer a futuro el grado en que los países adscriben los acuerdos de la ONU a través de la aceptación, rechazo o abstención ante las resoluciones de la AG, las cuales tienen su mayor soporte técnico en los reportes y resoluciones del Consejo Económico y Social (ECOSOC), así como en los informes técnicos, tanto de comités *ad hoc* como de otros organismos especializados (v. gr., UNCTAD)⁴.

El enfoque de relaciones internacionales de nuestro interés es el realismo crítico. Este último, al establecer como fundamento de su desarrollo el dualismo ontológico, nos permite separar los elementos intransitivos del conocimiento de los transitivos. Así, se establece el discurso como un artefacto que nos permite, a través de la interpretación, identificar en él elementos constituidos en objetos transitivos —v. gr., conceptos, definiciones, ideas— para profundizar en la relación que tienen con los objetos intransitivos (Flatschart 2016). Esto requiere, previamente, la definición de un contexto histórico del CDW en el cual dicho discurso se produce y desarrolla.

Luego, viene el *process tracing*. Esta última técnica se emplea comúnmente para establecer una relación lógica entre eventos en la expresión de una configuración causal *ad hoc*, por cuanto esta última está condicionada por el contexto histórico para producir la homogeneidad de las unidades a analizar (Falleti y Lynch 2009). Esto último, sin embargo, se desarrollará por fuera de la perspectiva bayesiana de la causalidad, dado que el mecanismo que interesa conocer se construye a partir de una relación de objetos transitivos e intransitivos derivados de la conjunción de los conceptos obtenidos del discurso con eventos históricos específicos.

Finalmente, entenderemos el contrafactual como la evaluación de teorías mediante la exploración de eventos que no ocurrieron, con la finalidad de indagar en explicaciones alternativas al fenómeno en estudio. Esto se realizará presentando tres mecanismos causales

⁴El discurso de la ONU es técnico-político, dado que hay dos fuentes centrales en la construcción de aquel: los informes técnicos, o reportes, y las resoluciones. Mientras los primeros son preparados por expertos en las materias temáticas de cada informe, los segundos son declaraciones políticas que se someten a votación ante todos los miembros de la AG, a menos que el consenso sobre el particular sea de tal amplitud que se opte por aprobarlo sin votación. De este modo, los informes son insumos centrales en la preparación de las resoluciones, lo que se puede verificar en que estas últimas rescatan los principios señalados por los reportes que sirvieron a su composición.

diferentes: uno que exhibe el funcionamiento de la inferencia estadística comúnmente empleada en estudios de corrupción; un mecanismo meramente discursivo, el cual se muestra ahistóricamente, y un mecanismo “integrado”, es decir, que incorpora los conceptos obtenidos del discurso con eventos históricos específicos. En los tres casos se muestran diferentes niveles de sofisticación de un modelo estructural, a fin de verificar los efectos causales de una institución (Lewis-Beck, Bryman y Liao 2004) en sus decisiones, no así a las decisiones de sus integrantes en particular.

5. Coyunturas críticas: el Consenso de Washington y sus alternativas (1990-2000)

Aunque el CDW se implementó con considerable extensión y rigidez en diversos países del mundo que requerían del financiamiento del FMI y/o del BM, ayudó a imponer el equilibrio fiscal a cambio de la implementación de los denominados “programas de ajuste estructural”. No obstante, estos sí constituyeron un intento relevante por construir e instaurar un modelo de ajuste de aplicación universal. En efecto, el consenso se desarrolló a consecuencia del diagnóstico elaborado en 1989 sobre la “Década perdida de América Latina” y las prácticas que, a juicio de los analistas involucrados, explican de mejor modo el pobre desempeño económico logrado en América Latina durante la década de 1980, prácticas entre las cuales la corrupción es una de las más destacadas (Dornbusch y Edwards 1989, Edwards 2009, Williamson 1990).

Efectivamente, fueron las crisis económicas de 1982 y 1986 las que, junto con las tendencias de crecimiento económico de los países latinoamericanos, llevaron a la necesidad de construir un diagnóstico de la situación de la región y, a su vez, diseñar un conjunto de acciones de economía política para convertir a aquellas economías en modelos de desarrollo funcionales y competitivos, lo que se hizo en sesiones de debate entre representantes de diversos países de América Latina, los Estados Unidos, el FMI y el BM⁵.

⁵ Aunque en la década de 1980 hubo numerosas crisis económicas, inclusive en países desarrollados —Estados Unidos y la crisis deflacionaria de 1980-1982, la que se extendió globalmente; la “Década

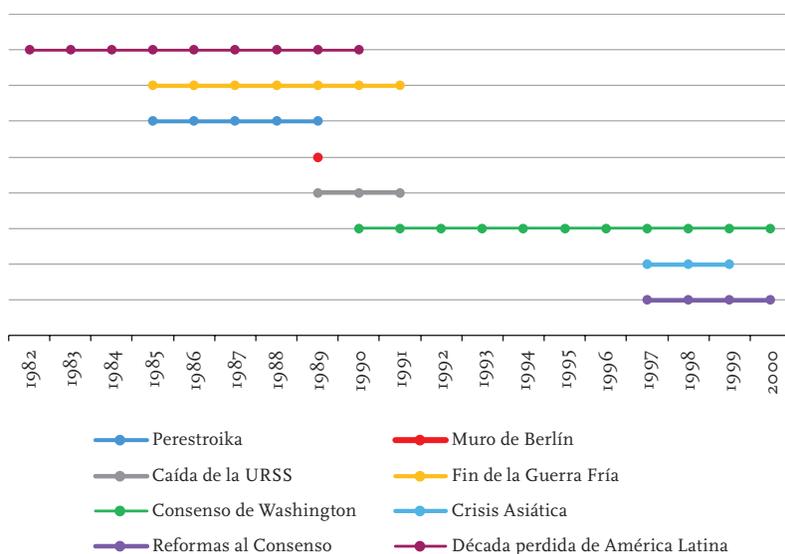
Aunque la conclusión apuntó a lo que se conoce como el CDW, es decir, las 10 acciones anotadas por John Williamson (1990: 7-20) para recuperar el crecimiento, el dinamismo y la competitividad de los Estados latinoamericanos afectados por sucesivas crisis económicas, estas acciones acabaron por extenderse como un recetario de reformas a exigir como requisitos para acceder al préstamo de fondos dirigidos a la ejecución de ajustes de política económica nacionales —lo que se desarrolló con fuerza hasta la eclosión de la Crisis Asiática (1997-1999)—.

El consenso comenzó a fracturarse cuando los cuestionamientos al mismo hicieron insostenible su implementación sin revisar los fundamentos del apoyo político y social a las reformas económicas de los Estados en crisis. Estas últimas se desarrollaron en el marco de un sistema internacional unipolar configurado durante toda la década de 1990, tras un periodo de bipolaridad que inició su fractura con la implementación de la Perestroika en la Unión Soviética (1985-1991), se consolidó con la caída del Muro de Berlín (1989) y terminó definitivamente con la caída de la URSS (1991). Así, la secuencia de coyunturas críticas se puede observar en la figura 3.

En definitiva, el periodo de análisis seleccionado contempla la implementación oficial del CDW a partir de las ideas de John Williamson y sus adaptaciones institucionales posteriores, cuyo año de inicio es 1990. El año de término (2000) se ha escogido en función de la baja de la relevancia del CDW para dar lugar a visiones más heterodoxas de cómo se construyen las transferencias condicionadas a los países subdesarrollados (Babb 2013, Jiménez 2020).

perdida” de Japón, que comienza con una crisis en 1989, entre muchas otras—, la “Década perdida de América Latina” fue la que captó el interés de la comisión fundadora del CDW. Esto último se ve reflejado en el libro de John Williamson (1990), quien publicó las ideas del consenso y dedicó un capítulo completo a cada uno de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela; en otro capítulo, estudió la región del Caribe, y en un capítulo adicional, a América Central como entidades independientes. Finalmente, comentó las reformas de América Latina en tres capítulos.

● FIGURA 3. COYUNTURAS CRÍTICAS DEL CDW (1990-2000)



Fuente: Elaboración propia a partir de la bibliografía compulsada.

6. La agenda anticorrupción de la ONU ante el consenso: análisis de discurso

En el comienzo del CDW (1990-2000), las OI, especialmente en el caso de la ONU, comenzaron a revisar y discutir la situación del Norte y del Sur a partir de un diagnóstico de los años ochenta en materia económica y los planteamientos e ideas matrices a impulsar durante la década del noventa⁶. Así, el diagnóstico de los resultados económicos durante los años ochenta, a partir del cual se construyó una estrategia para apalancar globalmente el desarrollo económico, fue el siguiente:

5. En el decenio de 1980 el progreso de los países desarrollados y de los países en desarrollo fue desigual. El decenio se caracterizó por el aumento de las diferencias entre los dos grupos de países, por un crecimiento relativamente lento y por grandes desequilibrios mundiales en la esfera de las finanzas y el comercio. Los países desarrollados con economías orientadas hacia los mercados consiguieron,

⁶ La discusión sobre estas materias comienza, a lo menos, en 1972, en la lógica de la instauración del Nuevo Orden Económico Internacional (NIEO); aunque también se puede verificar este debate desde los años cincuenta en la ONU. En este caso, nos interesa el diagnóstico de la década de 1980, toda vez que fue central en las medidas tomadas para la década siguiente.

en gran medida, controlar la inflación y mantener un crecimiento sostenido, aunque modesto. Sin embargo, muchos países, sobre todo los países en desarrollo, tropezaron con grandes dificultades en sus intentos de adaptarse a los cambios estructurales, de beneficiarse del crecimiento económico de los países industrializados y de promover el bienestar de sus ciudadanos.

6. Los desequilibrios externos y fiscales de algunos de los países cuyas economías más influyen en la economía mundial contribuyeron a la inestabilidad monetaria internacional y determinaron el aumento de las tasas de interés. Si bien comenzaron a reducirse a fines del decenio de 1980, los desequilibrios siguen siendo considerables. (AG ONU 1990: 5)

En primera instancia, se atribuye el crecimiento económico consistente y moderado a los países desarrollados que han mantenido una orientación hacia el mercado, en contraste con la situación de las economías emergentes, que no han conseguido exitosamente adaptar sus instituciones para conformar modelos de desarrollo centrados en el mercado. En efecto, el primer paso a considerar en el enunciado consiste en corregir los déficits fiscales, problema crónico de las economías latinoamericanas de los años ochenta.

A partir de la resolución A/RES/S-18/3 de 1990, se inició la construcción de una lógica de EPI para abordar la corrupción desde la coordinación macroeconómica de los Estados, ante las inestabilidades globales que aumentaron las brechas en el desempeño económico entre países en desarrollo y desarrollados. Asimismo, se visibilizaron nuevos actores, tales como los grupos criminales transnacionales, los cuales posicionaron la corrupción como un problema de investigación que vincula la EPI con la seguridad, al incluirse aquel fenómeno asociado a economías criminales (Jiménez 2020).

Empero, a nivel del desempeño económico global, las reformas para apuntalar el emprendimiento, la desmonopolización, la privatización y la desregulación administrativa dentro de las lógicas de un modelo de desarrollo centrado en la liberalización de los mercados, la reducción de la acción estatal y un comercio internacional de apertura progresiva y controlada fueron los elementos que expresaron de mejor forma el influjo de las ideas del CDW en materia de EPI, cuyo efecto principal fue el cambio en la distribución global del ingreso. Simultáneamente, las reformas apuntaron a la conformación de instituciones ejecutivas,

legislativas y judiciales, junto con la configuración de los procesos que fuesen necesarios para promover un sistema de intercambio de bienes y servicios centrados en el mercado en todos los países, con miras a instaurar un mercado global integrado, estable y predecible (Williamson 1990). Así, la AG de la ONU explica el impacto de la corrupción en su nivel internacional, como se puede observar en la cita:

6. [...] Por ejemplo, la privatización, la liberalización o la desmonopolización de actividades que previamente eran responsabilidad del sector público deben ir seguidas de otras medidas que aseguren, por ejemplo, que los monopolios públicos no se transformen en monopolios privados con la única diferencia de que las utilidades beneficien a propietarios privados en lugar de beneficiar al sector público. La liberalización del mercado de trabajo puede tener resultados imprevistos en pérdida de salarios y de la cohesión social. A menudo la liberalización exige medidas complementarias para fortalecer los sistemas de dirección de las empresas y generar mecanismos de rendición pública de cuentas. De hecho, la corrupción, la evasión impositiva e incluso la explotación de los recursos públicos para fines privados ha [sic] pasado a ser un problema grave en varios países. (AG ONU 1995: 5)

Entre 1995 y 2000, sin embargo, el problema apuntó a la implementación de las reformas orientadas a liberalizar los mercados, impulsar la desregulación —entendida como simplificación burocrática, no así a disminuir la envergadura o efectividad de los sistemas de pesos y contrapesos— o a desmonopolizar los mercados en el sentido de centrar el crecimiento en los mercados antes que en la acción de los Estados.

No obstante, se enfatiza la necesidad de evitar la errónea asignación de recursos mediante una reforma súbita, especialmente a partir de recursos públicos, como en el caso de la privatización, el traspaso de monopolios públicos a corporaciones privadas sin una agenda de mitigación adecuada o la desregulación indiscriminada de los mercados en general, lo que produce una diferencia significativa respecto de los planteamientos originales del consenso. En este contexto, se menciona la corrupción como un problema serio en numerosas economías del mundo, cuyo sistema de contención radica en acciones que también apuntan a hacer más transparente la relación entre Estado y mercado, así como fortalecer sistemas de gestión de grandes empresas

privadas y de gobiernos corporativos. Estas ideas se profundizan con mayor énfasis en la siguiente cita:

7. En consecuencia, hay acuerdo creciente en que debe lograrse un equilibrio entre la función del mercado y la del Estado, y que este último debe crear el entorno propicio para movilizar las fuerzas del mercado a fin de que la economía alcance su máximo potencial productivo. Un entorno propicio abarca la existencia de una infraestructura económica y social adecuada, es decir, un buen sistema de transporte y comunicaciones, instituciones bancarias y financieras eficientes y no discriminatorias y un régimen de comercio e inversiones abierto. El sector privado de hecho puede contribuir en gran medida al entorno propicio, por ejemplo, construyendo, manteniendo y explotando caminos, puertos y puentes y creando bancos y otras instituciones financieras. Es necesario que el Estado tome la iniciativa en la creación del entorno propicio, en especial, en lo que se refiere al marco jurídico, sin generar efectos secundarios negativos como la búsqueda de lucro, los monopolios privados y la corrupción. Si bien se ha reconocido que la función del mercado y la del Estado dependen de la situación. (AG ONU 1995: 5-6)

En la cita precedente se puede observar un enfoque neoinstitucionalista antes que neoclásico, por cuanto se enfatiza la necesidad de que el papel del Gobierno respecto del mercado, en tanto la responsabilidad de la política en la conducción de la economía, sea proveer un entorno institucional para que el mercado pueda alcanzar su máximo potencial, en cuanto a la producción del sector privado, y la constitución de un entorno institucional y legal claro que promueva conductas orientadas a la maximización y estabilidad del crecimiento económico (AG ONU 1996a, 1996b).

Con todo, la importancia de la corrupción en cuanto a su capacidad para ralentizar el desempeño económico resulta evidente, dado que se menciona como uno de los principales desafíos político-económicos enunciados por la AG cuando se aborda la necesidad de los Gobiernos de evitar conductas corruptas, para lo cual las instituciones sirven para desincentivarlas desde el punto de vista de las políticas públicas, al igual que en el caso del monopolio privado y las conductas rentistas. En los tres casos, se apunta a conductas que distorsionan el proceso de crecimiento económico así como a la distribución del ingreso.

En 1997, la agenda internacional de la corrupción se centró en las reformas destinadas a mejorar los procesos de imposición de la ley. Aunque se recoge el concepto de soborno en los mismos términos que la resolución 3.514 de 1975 —primera resolución de AG que aborda la corrupción—, se da un salto cualitativo en el nivel de la discusión, dado que se avanza en un concepto de corrupción de carácter operacional que apunta a soslayar limitantes culturales para contener y castigar conductas corruptas (Jiménez 2019 y 2020), a diferencia de lo sucedido durante el periodo del NIEO. En efecto, el concepto de corrupción asociado a desempeño económico y asimetría de poder se presenta en los siguientes términos:

II. La creciente conciencia de que la corrupción constituye un problema grave ha galvanizado el apoyo a la lucha internacional y coordinada contra la corrupción. [...] Conceptualmente, se acepta en general que, básicamente, este problema consiste en algún tipo de abuso de poder. Un concepto genérico podría ser el abuso de la función pública para obtener ganancias personales directas o indirectas. Entre las ganancias personales indirectas podrían figurar los beneficios que una persona obtiene impropriamente para sí o para su organización [...]. Dada la necesidad de un entendimiento común sobre lo que está en juego y sobre el tipo de prácticas que se deben erradicar, es conveniente enumerar varios actos específicos cuestionables o ilícitos que están tipificados como delitos en diversos Estados. Esta lista, por supuesto, no es exhaustiva. (ECOSOC ONU 1997b: 4)

De la cita anterior, resulta notable el que se conceptualice la corrupción como un fenómeno cuyo problema central radica en el abuso de poder, lo que constituye una definición politológica y no económica, centrada en la función pública y los funcionarios públicos, cuyos agentes corruptores pueden ser grupos de interés o de presión, así como partidos políticos. De esta manera, el concepto no se restringe solo a los agentes económicos del sector privado como entidades activas en la corrupción, sino que también otras entidades del sector público pueden ser agentes activos dentro del fenómeno antes mencionado.

Por otra parte, en el reporte ya citado se explica que la corrupción es un problema de sistemas e instituciones antes que de individuos. De este modo, se ratifica el concepto de abuso de poder a nivel de unidades macrosociales antes que microsociales. Luego, ECOSOC indica que la corrupción post-Guerra Fría posee raíces estructurales que pue-

den ser examinadas bajo cuatro categorías interrelacionadas, a saber (ECOSOC ONU 1997b: 8-9): 1) una situación o conjunto de ellas en las que se dan contextos monopólicos u oligopólicos, dentro de los cuales un grupo reducido de compañías controla un mercado dado; 2) se dispone de poderes discrecionales amplios que se concentran en pocos individuos u organizaciones que pueden generar motivaciones para incurrir en acciones corruptas, dentro de sistemas de pesos y contrapesos débiles o inexistentes; 3) existe una situación en la cual prevalece la falta de transparencia, lo que reduce la habilidad de controlar a quienes ejercen posiciones de autoridad, ya sea que provenga de diferencias de habilidades o de conocimientos, como del secreto bancario o la aplicación de elementos que desincentiven el cuestionamiento a la autoridad (régimenes dictatoriales), y 4) la génesis de la corrupción como fenómeno radicaría en el concepto de asimetría que, en un mercado global, facilita directa o indirectamente la creación de mercados ilegales que pueden operar mejor con la connivencia de las autoridades.

Tales tópicos fueron considerados y sistematizados a partir de un reporte de expertos *ad hoc*, que permitió indagar en los ajustes institucionales internacionales, así como en aquellos de alcance nacional más sustanciales para implementar las resoluciones de AG A/RES/51/59 y A/RES/51/191 y la resolución de ECOSOC E/1995/14. Tras la recopilación de evidencia internacional, así como numerosas sugerencias y consultas, la conclusión más relevante alcanzada por los expertos es la siguiente:

51. [...] El fenómeno de la corrupción y el soborno ha adquirido carácter transnacional como resultado de la creciente mundialización y liberalización del comercio. Ya no es posible abordar la cuestión con eficacia por conducto únicamente de acciones a nivel nacional. La comunidad internacional necesita urgentemente una base común de cooperación que promueva los valores de la buena gestión de los asuntos públicos y que haga que el desarrollo y el crecimiento no se vean obstaculizados por prácticas corruptas. Se reconoce que la acción actualmente en curso en los planos nacional o regional debe continuar y debe intensificarse, pero la elaboración de una convención internacional como la mencionada tiene que ser el objetivo final. (ECOSOC ONU 1997c: 13)

Como se puede observar, de acuerdo a los expertos convocados por la ONU, la corrupción se tornó transnacional a partir de la liberalización

del comercio y la creciente globalización, proceso que estaba en desarrollo desde inicios de la década de 1970 (Jiménez 2020). Esto último los lleva a inferir que la necesidad fundamental de la comunidad internacional radica en la conformación de valores mínimos comunes que ayuden a generar buenos niveles de gobernanza, a fin de facilitar la construcción de un instrumento que estimule la aceptación de parte de los Estados de los conceptos formulados en las resoluciones 51/191 (AG), 51/59 (AG) y 1995/14 (ECOSOC).

Así mismo, aquellas resoluciones reflejan el desarrollo de una agenda sustentada en valores e instrumentos vinculantes entre ellos para soslayar el problema en un contexto de creciente liberalización. En consecuencia, se afirma que el mejor modo de lograr estos objetivos es con un tratado que unifique una agenda conceptual y empíricamente diversa ante lo complejo de las imbricaciones entre corrupción y desempeño económico, a nivel nacional e internacional.

Además, los esfuerzos se focalizaron en perfeccionar el “Código internacional de conducta de los funcionarios públicos” y la “Declaración de Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales” para construir los acuerdos posteriores, de acuerdo con la resolución E/1997/25 de ECOSOC (ECOSOC ONU 1997a). Esta agenda, centrada en la coordinación política, económica y legal como ejes principales del combate a la corrupción, se ve reafirmada también en la resolución A/RES/52/87 de AG a partir del código y la declaración antes referidos, lo que implica criminalizar el soborno a funcionarios públicos, comprometer a estos últimos en el combate a la corrupción, crear un “Código internacional de negocios” e implementar una estrategia anticorrupción (AG ONU 1997: 2-3).

En el año 2000, las tensiones entre la corrupción y el desempeño económico se revisaron con miras a la realización del “Décimo congreso de Naciones Unidas sobre la prevención del delito y el trato a delincuentes”, llevado a cabo entre el 10 y el 17 de abril de aquel año. En uno de sus documentos preparatorios, el Instituto Interregional de Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICJRI) enfatizó la idea de que el propósito de los trabajos ejecutados sobre corrupción apuntara a abordar el fenómeno desde la

oferta y la demanda (UNICJRI 2000: 5) —pago de sobornos por tratos preferenciales, entrega de contratos o ventajas indebidas y solicitud de sobornos y/o extorsión, respectivamente—, a fin de evitar que el fenómeno permeara a la sociedad, así como a las instituciones políticas y los poderes financieros. Luego, el concepto de corrupción desde la EPI apuntaba a la siguiente idea:

18. La corrupción en el sector público y en el sector privado, independientemente del nivel a que se manifieste, puede ser un perjuicio para el comercio, puede distorsionar la competitividad, y puede socavar la estabilidad en que se basa el sistema de mercado libre. Las empresas pueden recurrir al soborno como medio de soslayar barreras comerciales existentes o para reducir las tarifas nacionales y facilitar el comercio internacional.

19. La corrupción generalizada perjudica la credibilidad de los Gobiernos y de sus instituciones. Como resultado de ella, se establece una cultura negativa en la que se da prioridad al éxito individual y al éxito a corto plazo. La corrupción sistemática debilita también la eficacia de los instrumentos de represión: es difícil sancionar rigurosamente a una persona cuando tantas otras probablemente son igualmente culpables. En un entorno de esas características, lo probable es que la delincuencia organizada aumente e infiltre los altos niveles de la administración pública. (UNICJRI 2000: 6)

El concepto de corrupción expresado en el informe del Instituto refuerza los elementos matrices de aquel concepto construido desde 1975, aunque sí se ha aludido a las consignas de la necesidad de la estabilidad política y económica para que los mercados libres funcionen, especialmente en lo señalado en el punto 18. De hecho, la idea de que el mercado libre funciona de manera estable y que las barreras estatales de protección del comercio como instrumentos de política económica trabajan como incentivos a la corrupción —lo cual acaba por horadar la función estatal— se construye en el contexto de las ideas del CSW, aun cuando el modelo propuesto dentro de aquel iba en retirada en varios de los países en que se implementó durante los años noventa.

7. Desempeño económico y corrupción: *process tracing* y contrafactuales

Una vez analizado el discurso de la ONU, podemos trazar el proceso conceptual y empírico entre el desempeño económico y la corrupción desde la perspectiva de la EPI. Respecto del nivel conceptual, se exponen las nociones del CDW en las resoluciones referidas anteriormente.

En dichas resoluciones, se puede observar que la evolución de los conceptos se ha sostenido conforme ha avanzado el CDW. En relación con el papel del Estado, si bien es cierto que partió en 1990 como un proveedor de necesidades relativas a favorecer la apertura al mercado internacional y la inversión extranjera, para luego abordar los aspectos relacionados a la seguridad y la participación ciudadana en 1992, rápidamente se concibió su papel en cuanto proveedor de instituciones, de gobernanza y de entornos proemprendimiento, industria e inversión.

Luego, en el caso del mercado, de un productor de riqueza y de factores productivos en 1990, se redirigió su función, entre 1992 y 1996, a la colaboración en la provisión de bienes públicos, la generación de instituciones bancarias y financieras y, desde 1997 en adelante, a ajustar su conducta y su proceso productivo a los marcos legales de los países en que opera, así como a los estándares internacionales en materia de corrupción y buenas prácticas de negocios. En este sentido, el sector privado pasó de ser un agente activo a uno coadyuvante, y el Estado, de ser un actor pasivo a uno corresponsable en la generación de corrupción y de otros ilícitos. Por ende, es responsabilidad de ambos combatir la corrupción.

Por otra parte, el desempeño económico ha sido comprendido consistentemente como una unión lógica entre crecimiento y desarrollo económico, a la luz del discurso de la ONU y sus organismos dependientes. Lo que evoluciona es el actor responsable de aquel desempeño. Mientras que en 1990 el énfasis estaba puesto exclusivamente en el sector privado, desde 1995 el concepto central está en la alianza público-privada, es decir, tanto el Estado como el mercado pueden construir empresas y capacidades productivas, pero el primero es el que crea ambientes habilitantes para el desempeño del sector privado y el segundo se encarga de producir riqueza en los mercados

nacionales y en el global. El desempeño siempre se ve afectado negativamente por la corrupción, conforme a lo expresado por la ONU en sus actos.

Respecto de la corrupción, cabe señalar que, aunque persiste la ausencia de un concepto específico durante todo el periodo de análisis, sí se observa una evolución importante. Partió siendo concebido como un problema en el cual el sector público y el privado actuaban bajo la lógica de agente pasivo-agente activo, para luego comprender el problema de la configuración de instituciones, en el primer caso, y la adaptación a estas últimas junto con la mejora de códigos de buenas prácticas y el apoyo a la implementación de normas anticorrupción, en el segundo caso.

Considerando el gráfico 1 respecto del mecanismo causal del discurso de la ONU, el modelo teórico inicial no solo se ha ampliado considerablemente en cuanto al número de variables, sino que la conexión entre ellas ha ganado en especificidad y en validez interna a partir de lo propuesto en el modelo cuantitativo clásico.

Luego de haber considerado solo el análisis de discurso sobre la corrupción de la ONU en relación con otros factores sin una contextualización histórica que permita comprender los vínculos causales entre aquellos, se habría considerado que los vínculos se concentraban mayormente en el modelo de desarrollo, precedidos por la liberalización del mercado y la desregulación del Estado. Estos elementos condicionan el desempeño económico y la corrupción entraría como variable dependiente de los resultados de las interacciones de la acción nacional e internacional de los Estados y los actores no estatales sobre el modelo de desarrollo, y los de estas interacciones sobre el desempeño económico.

Sin embargo, con el modelo de *process tracing* integrado, tenemos que, en realidad, el discurso de la ONU consideró significativamente los resultados del CDW para transformar el discurso respecto del Estado y el mercado. El primero pasó de ser una entidad cuya desregulación era indispensable para que el mercado utilizara todo su potencial a una institución que no solo produce entornos habilitantes, sino que genera instituciones que dan estabilidad al mercado y controla sus externalidades negativas.

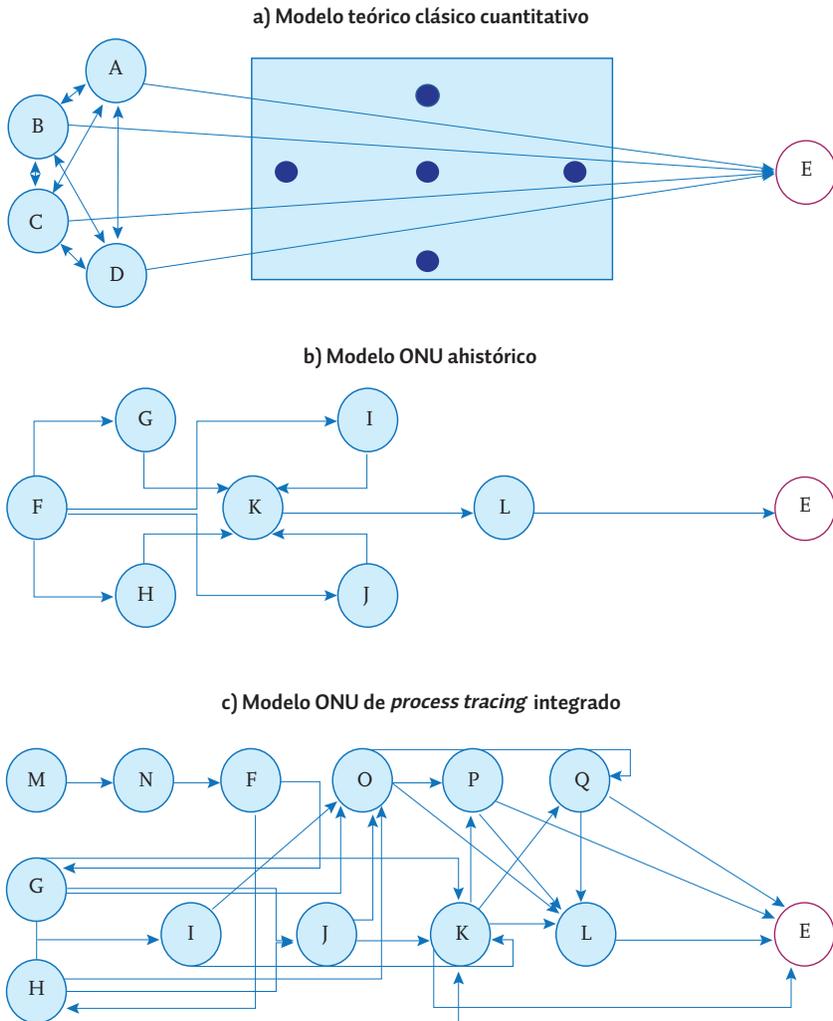
Por otra parte, el mercado, de ser un simple espacio de interacción entre la oferta y la demanda, en el cual los agentes económicos privados debían desenvolverse con un mínimo de regulación, se convirtió en una entidad cuya conducta no solo debe ser regulada por el Estado, sino que requiere implementar códigos de conducta en colaboración con este para que las relaciones entre los agentes económicos genere estabilidad en las instituciones económicas, políticas y sociales. Estas últimas se consideran destinadas a facilitar la armonización de las nuevas reglas consensuadas en el espacio de la ONU, a fin de obtener un mercado global más coordinado, institucionalizado y predecible. Sin duda, estos elementos, sumados al modelo de desarrollo, son los que condicionan el desempeño económico y, luego, la dinámica de la corrupción, en la cual el Estado y los actores no estatales que operan desde el mercado son agentes activos en su control.

A nivel contrafactual, entonces, tenemos que sin la existencia de la “Década perdida de América Latina” no se hubiese generado el CDW, desde el cual se obtuvo el diagnóstico a nivel global de la producción de riqueza y de los flujos globales de inversión, bienes y servicios sobre los cuales se formularon los principales consensos políticos del periodo 1990-2000, como lo confirma Williamson en su obra de 1990, que contiene todos los artículos empleados para la formulación de las políticas de ajuste estructural posteriores. Así, sin el CDW, no se habría intentado alcanzar un modelo universal de ajuste estructural que soslayara la estructura económico-política de los Estados intervenidos.

Luego, sin los dispares resultados de las políticas de ajuste estructural impuestas a partir del diagnóstico y recomendaciones del CDW —que conllevaron su revisión crítica—, difícilmente se habría discutido a nivel de la AG y del ECOSOC el replanteamiento del papel del Estado y el del mercado desde la EPI, aspecto esencial del desempeño económico y su relación con la corrupción. Así, de desaparecer los nodos M, N, F u O, o todos ellos, la relación corrupción-desempeño económico como problema de la EPI permanecería altamente difusa a nivel cualitativo, reduciéndose al modelo b). Este último funciona como un modelo contrafactual del modelo c), dado que soslaya los procesos históricos, así como los nodos asociados al diagnóstico de los resultados del CDW y la reformulación de los papeles del Estado y

del mercado, tanto desde la perspectiva nacional como desde la acción política internacional de ambas entidades. Lo ya analizado se expone en el gráfico 1.

● GRÁFICO 1. PROCESS TRACING DE DIFERENTES MODELOS DE RELACIONES CAUSALES



Fuente: Elaboración propia.

Nota: A = configuración del mercado global; B = acción política-económica internacional de los actores estatales; C = acción política-económica internacional de las OI; D = acción política-económica de las corporaciones multinacionales; E = corrupción; F = diagnóstico de la situación económico-política internacional; G = liberalización del mercado; H = desregulación del Estado; I = coordinación estatal internacional; J = coordinación internacional de las corporaciones transnacionales; K = modelo de desarrollo económico; L = desempeño económico; M = Década perdida de América Latina; N = Consenso de Washington; O = resultados de reformas CDW; P = robustecimiento de la institucionalidad estatal; Q = códigos de conducta de actores desde el mercado.

8. Conclusiones

A partir del CDW, la ONU reconoce inicialmente la necesidad de reestructurar las economías emergentes a partir de un modelo universal de ajuste estructural. Esta última medida estuvo dirigida a generar un entorno adecuado y predecible para lograr un desempeño económico consistente. En consecuencia, alcanzar el equilibrio fiscal permanente, así como liberalizar el mercado, reducir los monopolios y acabar con los déficits estructurales se convirtió en una necesidad primaria.

Sin embargo, conforme fue avanzando la discusión sobre la corrupción como fenómeno de la EPI, se reconoció la necesidad de moderar el ritmo de las reformas, dado que la necesidad de reformas económicas para combatir aquel problema se convirtió en una problemática que tenía dimensiones políticas y culturales que podían hacerlas caer, convulsionando de modo severo a algunos países que se atrevieron a ajustar, para dar pie atrás un tiempo después.

De esta forma, desde la liberalización del mercado y la reducción del Estado en todos los ámbitos y funciones bajo la modalidad de “desregulación burocrática”, se transitó durante la segunda mitad de la década de 1990 a un camino marcado por una liberalización moderada del mercado en entornos institucionales robustos, consistentes y predecibles, en los cuales el Estado controla más allá de los ámbitos propuestos por el liberalismo clásico y la economía neoclásica, mientras que el mercado requiere el desarrollo de un proceso estable y controlado de formación y acumulación de riqueza con una activa participación del Estado, tanto en la formación de alianzas público-privadas como en el control de aquellos aspectos de la EPI altamente imbricados con la seguridad internacional.

Adicionalmente, cabe mencionar que la secuencia causal advertida por la ONU en su discurso, en el caso de la corrupción a la luz del devenir del CDW, estuvo compuesta por los elementos expresados en el orden descrito a continuación: 1) el diagnóstico de los resultados de la transferencia de recursos entre países desarrollados y en vías de desarrollo durante la “Década perdida de América Latina”; 2) la liberalización del comercio como condición indispensable para favorecer la coordinación macroeconómica de los Estados y la distribución global

del ingreso, y 3) la desburocratización del Estado en cuanto a reducción del tamaño de este último. El mecanismo causal es válido en el esquema propuesto dentro de la caja negra de la figura 2.

Empero, desde 1995 en adelante, se manifiestan dos cambios de suma importancia dentro del mecanismo antes señalado: 1) la necesidad de liberalización tiende a moderarse a medida que la presión por reformar controladamente aumenta, en especial en los países que percibieron recursos del FMI o del BM en el marco de los programas de ajuste estructural, y 2) la desburocratización estatal se entiende en un sentido mucho más acotado, en cuanto a la simplificación de trámites administrativos que retardan el emprendimiento, pero se exige un mayor control estatal en cuanto a la constitución de instituciones más robustas, más interconectadas y que intervengan en más ámbitos de la economía política internacional, a fin de controlar la corrupción. Estos aspectos pueden ser advertidos en el gráfico 1.

En síntesis, resulta razonable afirmar que hubo dos elementos centrales en el proceso causal de la relación entre desempeño económico y corrupción. Por una parte, la expansión de la agenda de combate a la corrupción, por el surgimiento de nuevos actores y áreas desde las cuales esta produce sus efectos dañinos, para generar crecimiento económico consistente y estable. Por la otra, la idea de que la conformación de mercados estables se tornó discursivamente más relevante que la idea de que la liberalización *per se* y la estabilidad del mercado pasa por un control estatal más grande, robusto y consistente. Por ende, la relación causal antes referida se ve condicionada de manera histórica y discursiva en la medida en que aquella liberalización se desarrolle controladamente y la expansión del control estatal se logre mediante el aumento de la eficiencia gubernamental y su coordinación interinstitucional. No obstante, sí se observa una influencia consistente del CDW en el debate de la AG hasta 1995, año en el cual el declive comenzó a desarrollarse, para consolidar la retirada de las ideas del consenso desde 1997.

No obstante, el concepto de corrupción fue abordado desde sus acciones constitutivas y no tanto desde su significado. Más bien, su concepto evolucionó en cuanto a alcanzar una dimensión politológica y respecto de la necesidad de lograr un desempeño económico consistente,

ambos desde la idea de repensar la relación entre Estado y mercado. Estos elementos nos han permitido estipular un modelo causal cualitativo inicial que cuente con la capacidad de ser revisado contrafactualmente, y que admita el uso de la replicación lógica.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes primarias

- AG ONU. 1990. *Declaración sobre la cooperación económica internacional y, en particular, la reactivación del crecimiento económico y el desarrollo de los países en desarrollo* [Resolución A/RES/S-18/3]. Nueva York: AG ONU [Online, 1 de mayo]. Disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/93860/files/A_RES_S-18_3-ES.pdf [27 de abril de 2019].
- AG ONU. 1993. *Entrepreneurship and Privatization for Economic Growth and Sustainable Development* [Resolution A/RES/48/180]. Nueva York: AG ONU [Online, 21 de diciembre]. Disponible en: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r180.htm> [30 de abril de 2019].
- AG ONU. 1995. *Desarrollo sostenible y cooperación económica internacional: Negocios y desarrollo. La capacidad empresarial y la privatización como medios de promover el crecimiento económico y el desarrollo sostenible. Informe del secretario general*. [Reporte A/50/417]. Nueva York: AG ONU [Online, 12 de septiembre]. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/50/417> [2 de mayo de 2019].
- AG ONU. 1996a. *Action against Corruption* [Resolution A/RES/51/59]. Nueva York: AG ONU [Online, 12 de diciembre]. Disponible en: <https://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm> [29 de junio de 2019].
- AG ONU. 1996b. *United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions* [Resolution A/RES/51/191]. Nueva York: AG ONU [Online, 16 de diciembre]. Disponible en: <https://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r191.htm> [29 de junio de 2019].
- AG ONU. 1997. *International Cooperation against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions* [Resolution A/RES/52/87]. Nueva York: AG ONU [Online, 12 de diciembre]. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPC/Crime_Resolutions/1990-1999/1997/General_Assembly/A-RES-52-87.pdf [3 de mayo de 2019].
- ECOSOC ONU. 1995. *Action against Corruption* [Resolution E/1995/14]. Nueva York: ECOSOC ONU [Online, 24 de Julio]. Disponible en: <https://www.un.org/documents/ecosoc/res/1995/eres1995-14.htm> [29 de junio de 2019].
- ECOSOC ONU. 1997a. *International Cooperation against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions* [Resolution E/1997/25]. Nueva York: ECOSOC ONU [Online, 21 de julio]. Disponible en: <http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1997/eres1997-25.htm> [26 de mayo de 2019].
- ECOSOC ONU. 1997b. *Promoción y mantenimiento del imperio de la ley y la buena gestión de los asuntos públicos: medidas contra la corrupción* [Reporte E/CN.15/1997/3]. Nueva York: ECOSOC ONU [Online, 5 de marzo]. Disponible

- en: https://digitallibrary.un.org/record/233488/files/E_CN.15_1997_3-ES.pdf [28 de mayo de 2019].
- ECOSOC ONU. 1997c. Promoción y mantenimiento del imperio de la ley y la buena gestión de los asuntos públicos: medidas contra la corrupción [Reporte E/CN.15/1997/3/Add.1], en ECOSOC ONU (comp.), *Reunión del grupo de expertos sobre corrupción, celebrada en Buenos Aires del 17 al 21 de marzo de 1997*. Nueva York: ECOSOC ONU [Online, 8 de abril]. Disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/233642/files/E_CN.15_1997_3-Add.1-ES.pdf [29 de mayo de 2019].
- UNCTAD ONU. 1992. *A New Partnership for Development: the Cartagena Commitment* [Report TD(VIII)/Misc.4]. Cartagena de Indias: UNCTAD ONU [Online, 27 de febrero]. Disponible en: http://unctad.org/en/Docs/tdviiiimisc4_en.pdf [25 de abril de 2019].
- UNICRI. 2000. Cooperación contra la delincuencia transnacional: nuevos desafíos en el siglo XXI [Reporte A/CONF.187/9] (1-21), en ONU (comp.) *Décimo congreso de Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente*. Viena: ONU [Online, 31 de diciembre]. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/congress//Previous_Congresses/10th_Congress_2000/016_ACONF.187.9_International_Cooperation_in_Combating_Transnational_Crime_S.pdf [25 de mayo de 2019].

Fuentes secundarias

- Argandoña, A. 2007. The United Nations Convention against Corruption and Its Impact on International Companies. *Journal of Business Ethics* 74(4), 481-96. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10551-007-9524-z>.
- Armet, S. 2013. Identifying Causal Mechanisms that Explain the Emergence of the Modern Dutch State. *Journal of Critical Realism* 12(3), 301-35. DOI: <https://doi.org/10.1179/1476743013Z.0000000001>.
- Babb, S. 2013. The Washington Consensus as Transnational Policy Paradigm: Its Origins, Trajectory and Likely Successor. *Review of International Political Economy* 20(2), 268-97.
- Bauhr, M. y Nasiritousi, N. 2012. How Do International Organizations Promote Quality of Government? Contestation, Integration, and the Limits of IO Power. *International Studies Review* 14(4), 541-66. DOI: <https://doi.org/10.1111/misr.12009>.
- Beach, D. y Pedersen, R. B. 2013. *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. Michigan: The Michigan University Press.
- Bhaskar, R. 2008. *A Realist Theory of Science*. Nueva York: Routledge.
- Braumoeller, B. F., Marra, G., Radice, R. y Bradshaw, A. 2016. Flexible Causal Inference for International Relations. *Working Paper* version 3.2. The Ohio State University.
- Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A. y Mayaux, P. L. 2017. Process tracing. Deducción, inducción e inferencia causal. *Revista de Ciencia Política* 37(3), 659-84. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300659>.
- Broschek, J., Petersohn, B. y Toubeaux, S. 2017. Territorial Politics and Institutional Change: A Comparative-Historical Analysis. *Publius: The Journal of Federalism* 48(1), 1-25. DOI: <https://doi.org/10.1093/publius/pjx059>.

- Charbonneau, É., Henderson, A. C., Ladouceur, B. y Pichet, P. 2017. Process Tracing in Public Administration: The Implications of Practitioner Insights for Methods of Inquiry. *International Journal of Public Administration* 40(5), 434-42. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2015.1127965>.
- Cintra, R. F., Cassol, A., Ribeiro, I. y Oliveira de Carvalho, A. 2018. Corruption and Emerging Markets: Systematic Review of the Most Cited. *Research in International Business and Finance* 45, 607-19. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ribaf.2017.07.177>.
- Collier, D. 2011. Understanding Process Tracing. *PS: Political Science and Politics* 44(4), 823-30. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>.
- Crasnow, S. 2017. Process Tracing in Political Science: What's the Story? *Studies in History and Philosophy of Science Part A* 62, 6-13. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.shpsa.2017.03.002>.
- Dornbusch, R. y Edwards, S. 1989. The Macroeconomics of Populism in Latin America. *Policy Research Working Paper* WPS316. The World Bank.
- Edwards, S. 2009. *Populismo o mercados. El dilema de América Latina*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Falleti, T. G. y Lynch, J. F. 2009. Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. *Comparative Political Studies* 42(9), 1143-66. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414009331724>.
- Flatschart, E. 2016. Critical Realist Critical Discourse Analysis: A Necessary Alternative to Post-Marxist Discourse Theory. *Journal of Critical Realism* 15(1), 21-52. DOI: <https://doi.org/10.1080/14767430.2015.1118588>.
- Gerring, J. 2007. *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Guala, F. 2010. Extrapolation, Analogy and Comparative Process Tracing. *Philosophy of Science* 77(5), 1070-82. DOI: <https://doi.org/10.1086/656541>.
- Gutterman, E. y Lohaus, M. 2017. What Is the "Anti-Corruption" Norm in Global Politics? (241-68), en I. Kubbe y A. Engelbert (eds.), *Corruption and Norms: Why Informal Rules Matter*. Cham, Suiza: Palgrave Macmillan.
- Hodgson, G. y 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. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/419/41901803.pdf>.
- Iacus, S. M., King, G. y Porro, G. 2019. A Theory of Statistical Inference for Matching Methods in Causal Research. *Political Analysis* 27(1), 46-68. DOI: <https://doi.org/10.1017/pan.2018.29>
- Jiménez, D. 2019. Corrupción, integración y regionalismo en las relaciones internacionales: una discusión de los sustentos de su necesidad causal. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 14(2), 11-32. DOI: <https://doi.org/10.18359/ries.3714>.
- Jiménez, D. 2020. *La economía política internacional de la relación corrupción-desempeño económico: un estudio comparado de países de América del Sur y del Este Asiático (1972-2014)*. Santiago: USACH (tesis doctoral inédita).
- Katzarova, E. 2018. From Global Problems to International Norms: What Does the Social Construction of a Global Corruption Problem Tell Us about the Emergence of an International Anti-Corruption Norm. *Crime, Law and Social Change* 70(3), 299-313.
- King, G., Keohane, R. O. y Verba, S. 1994. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.

- Landmann, T. 2011. *Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lewis-Beck, M. S., Bryman, A. y Liao, T. F. 2004. *The SAGE Encyclopedia of Social Science Research Methods*. Estados Unidos: SAGE.
- Mahoney, J. 2016. Mechanisms, Bayesianism, and Process Tracing. *New Political Economy* 21(5), 493-9. DOI: <https://doi.org/10.1080/13563467.2016.1201803>.
- Mahoney, J. y Goertz, G. 2006. A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research. *Political Analysis* 14(3), 227-49. DOI: <https://doi.org/10.1093/pan/mpj017>.
- Mahoney, J., Kimball, E. y L. Koivu, K. L. 2009. The Logic of Historical Explanation in Social Sciences. *Comparative Politics Studies* 42(1), 114-46. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414008325433>.
- Nye, J. S. 1967. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *The American Political Science Review* 61(2), 417-27. DOI: <https://doi.org/10.2307/1953254>.
- Oatley, T. 2012. *International Political Economy*. Nueva York: Pearson Education Inc.
- Ravenhill, J. 2008. *Global Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rohlfing, I. y Schneider, C. Q. 2013. Improving Research on Necessary Conditions: Formalized Case Selection for Process Tracing after QCA. *Political Research Quarterly* 66(1), 220-35. Disponible en: www.jstor.org/stable/23563606.
- Rose-Ackerman, S. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. New Haven: Academic Press.
- Rose-Ackerman, S. 2001. *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.
- Sandholtz, W. y Gray, M. M. 2003. International Integration and National Corruption. *International Organization* 57(4), 761-800. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818303574045>.
- Torrez, J. 2002. The Effect of Openness on Corruption. *The Journal of International Trade & Economic Development* 11(4), 387-403. DOI: <https://doi.org/10.1080/0963819022000014267>.
- Williamson, J. (ed.). 1990. *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?* Washington D. C.: Institute for International Economics.