

# CUINAP | Argentina

Año 4 • **2023** | Cuadernos del INAP

## **Lineamientos de la nueva historia cultural de la corrupción**

Martín Astarita

# 128

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales



**CUINAP** | Argentina

**Lineamientos de la nueva historia cultural  
de la corrupción**

Martín Astarita

**128**

## **Autoridades**

**Dr. Alberto Ángel Fernández**

Presidente de la Nación

**Ing. Agustín Oscar Rossi**

Jefe de Gabinete de Ministros

**Dra. Ana Gabriela Castellani**

Secretaria de Gestión y Empleo Público

**Mag. Leandro Bottinelli**

Director Institucional del INAP

# Índice

---

<b>Introducción</b>	<b>10</b>
<b>1 Antecedentes: la consolidación de la visión hegemónica</b>	<b>13</b>
<b>2 El enfoque de la nueva historia cultural de la corrupción</b>	<b>21</b>
<b>Una agenda hacia el futuro</b>	<b>45</b>
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>46</b>

---

## **Lineamientos de la nueva historia cultural de la corrupción**



**Martín  
Astarita**

---

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Economía Política con especialización en Economía Política Argentina por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Doctorando en Ciencias Sociales de la UBA. Tanto desde el ámbito laboral como académico, ha realizado y publicado diversas investigaciones vinculadas con la corrupción, los partidos políticos y el financiamiento de las campañas electorales. Además, es docente de Ciencia Política en la UBA.

## Resumen

En este trabajo se exponen los lineamientos centrales de lo que dio en llamarse «nueva historia cultural de la corrupción»: su origen y antecedentes, objetivos y metodología, así como un resumen de sus principales obras y autoras/es.

Mediante este estudio, se busca realizar un aporte para la reflexión sobre el problema de la corrupción en la Argentina reciente. Desde el retorno de la democracia en 1983, los sucesivos gobiernos en nuestro país se han propuesto, al menos declarativamente, luchar contra la corrupción. Por sí misma, esta continuidad, traducida en forma de recurrente promesa incumplida, suele usarse como prueba de un fracaso estructural. Es la manifestación, bajo esta óptica, de un mismo y viejo problema, el de la corrupción entendida en un sentido unívoco e invariante, que se reedita una y otra vez, y frente al cual los gobiernos ensayan respuestas disímiles, pero igualmente fallidas e ineficaces.

Una manera distinta de evaluar la situación, acaso menos pesimista, consiste en rechazar el supuesto de que la corrupción es un fenómeno fijo e inmutable, y asumir por el contrario que es un concepto multidimensional y cambiante, cuyos distintos significados se hacen inteligibles únicamente al considerar el contexto histórico en el que tienen lugar. Y que esos significados, asimismo, encierran determinados valores, ideas y creencias sociales que es necesario investigar y que permiten, a la vez, aprehender aspectos de la historia política y cultural. Resumidos, estos son los lineamientos centrales del enfoque de la nueva historia cultural.

Si la corrupción como concepto es un producto histórico, su historia, junto con la de la anticorrupción, no se reduce a un relato en singular, sino que se nutre de significativas rupturas que determinan la necesidad de

contextualizar adecuadamente cada momento. En lugar de catalogar la experiencia argentina sin más como un fracaso, es posible conjeturar que los distintos gobiernos tuvieron, cada uno en consonancia con valores y creencias más generales, sus propias concepciones en materia de corrupción y de reforma. A partir de este reconocimiento, es posible evaluar más precisamente la actuación de cada administración en la materia, lo cual permite iniciar una prometedora agenda de investigación en donde la historización de la corrupción pueda contribuir a iluminar un problema tan candente como actual para la política argentina.

## **Palabras clave**

Corrupción, historia cultural, prácticas, discurso.

## **Abstract**

This paper outlines the central guidelines of what has come to be called the new cultural history of corruption: its origins and background, its aims and methodology, and a summary of its main works and authors.

The study seeks to contribute to the reflection on the problem of corruption in Argentina in recent times. Since the return of democracy in 1983, the successive governments in our country have proposed, at least declaratively, to fight against corruption. By itself, this continuity, translated into the form of a recurring broken promise, is often used as evidence of a structural failure. From this point of view, it is the manifestation, from this perspective, of the same old problem, that of corruption understood in a univocal and invariant sense, which is reissued repeatedly and against which governments try dissimilar responses, which are equally unsuccessful and ineffective.



Another, perhaps less pessimistic, way of assessing the situation is to reject the assumption that corruption is a fixed and unchanging phenomenon, and instead assume that it is a multidimensional and changing concept, whose different meanings become intelligible only when considering the historical context in which they take place. And that these meanings, moreover, include certain values, ideas and social beliefs that need to be studied and that, at the same time, allow aspects of political and cultural history to be grasped. To sum up, these are the central guidelines of the new cultural history approach.

If corruption as a concept is a historical product, then its history, along with that of anti-corruption, is not reduced to a singular story, but rather is nourished by significant ruptures that determine the need to adequately contextualize each moment. Rather than simply classifying the Argentine experience as a failure, it is possible to suggest that the different governments, each one in line with more general values and beliefs, had their own ideas about corruption and reform. From this recognition that it is possible to evaluate more precisely the performance of each administration in the matter, thus opening a promising research agenda in which the historicization of corruption can contribute to illuminating a problem that is as burning as it is current for Argentine politics.

## **Keywords**

Corruption, cultural history, practices, discourse.

## Introducción

Desde el retorno de la democracia en 1983, los sucesivos gobiernos en la Argentina se han propuesto, al menos declarativamente, luchar contra la corrupción. Una manera sencilla y rápida de advertirlo es a través de la lectura de los discursos de asunción presidencial ante el Congreso de la Nación.

Por sí misma, esta continuidad, traducida en forma de recurrente promesa incumplida, suele usarse como prueba de un fracaso estructural. Es la manifestación, bajo esta óptica, de un mismo y viejo problema, el de la corrupción entendida en un sentido unívoco e invariante, que se reedita una y otra vez, y frente al cual los gobiernos ensayan respuestas disímiles, pero igualmente fallidas e ineficaces.

Esta percepción se ve reforzada cuando se advierte que, lejos de ser una peculiar «patología nacional», una dinámica similar se registra en otras latitudes. En efecto, la oleada global de planes y medidas de combate contra la corrupción, surgida con fuerza a fines del siglo XX, muestra un importante estancamiento en la materia en los últimos años, según reconoció la propia organización Transparencia Internacional (TI) en su último Índice de Percepción de la Corrupción 2021<sup>1</sup>. El resultado, arguyen Johnston y Fritzen (2021), sería en todo caso la instauración de una industria anticorrupción, cuyos participantes son un nutrido conjunto de actores<sup>2</sup> que, desde la

---

1 «El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de este año revela que los niveles de corrupción están estancados en todo el mundo. Este año, el promedio mundial se mantiene sin cambios por décimo año consecutivo, en solo 43 de los 100 puntos posibles. A pesar de los múltiples compromisos, 131 países no han logrado avances significativos contra la corrupción en la última década» (Transparencia Internacional, 2022).

2 Así, «lo que empezó como una preocupación de un puñado de especialistas, adquirió en los últimos años una estructura de apoyo por parte de programas académicos, organizaciones no gubernamentales, leyes y tratados, programas de ayuda al desarrollo y conferencias internacionales que concluyen inevitablemente con algún tipo de declaración altisonante» (Johnston & Fritzen, 2021, p. 4).

década de 1990, ensayan las mismas respuestas, guiados por los mismos supuestos, a pesar de la indiferencia e incluso el empeoramiento de los indicadores. Este diagnóstico, aunque podría matizarse si se enumera una serie de medidas implementadas con éxito —sobre todo en lo que hace a la transparencia y la rendición de cuentas— y si se pondera el conocimiento acumulado en las últimas tres décadas, toma renovado impulso ante la aparición de cada nuevo escándalo de corrupción.

Ahora bien, una manera distinta de evaluar la situación, acaso menos pesimista, consiste en rechazar el supuesto de que la corrupción es un fenómeno fijo e inmutable y asumir, por el contrario, que es un concepto multidimensional y cambiante, cuyos distintos significados se hacen inteligibles únicamente al considerar el contexto histórico en el que tienen lugar. Asimismo, que esos significados encierran determinados valores, ideas y creencias sociales que es necesario investigar, y que permiten, a la vez, aprehender aspectos de la historia política y cultural. Resumidos, estos constituyen los lineamientos fundamentales del enfoque de la *nueva historia cultural de la corrupción*, surgido a principios del siglo en Europa y en torno al cual discurre este artículo.

Si la corrupción como concepto es un producto histórico, su historia, junto con la de la anticorrupción, no se reduce a un relato en singular, sino que se nutre de significativas rupturas que determinan la necesidad de contextualizar adecuadamente cada momento. Retomando la experiencia argentina reciente, en lugar de catalogarla sin más como un fracaso, es posible conjeturar que los distintos gobiernos tuvieron, cada uno en consonancia con valores y creencias más generales, sus propias concepciones en materia de corrupción y de reforma. Es a partir de este reconocimiento que es posible evaluar más precisamente la actuación de cada administración en la materia, lo cual permite iniciar una prometedora

agenda de investigación en el que la historización de la corrupción puede contribuir a iluminar un problema tan candente como actual para la política argentina.

Luego de esta introducción, el trabajo se organiza de la siguiente manera. En el primer apartado, a fin de conocer los antecedentes del enfoque de la nueva historia cultural, se realiza un breve resumen del modo en que se estudió el tema de la corrupción hasta entrado el siglo xx. La segunda sección está dedicada al enfoque de la nueva historia cultural de la corrupción: su origen, objetivos y metodología, así como algunas de sus obras y autoras/es más representativas/os. Finalmente, en el último apartado, se ofrecen algunas conclusiones preliminares tendientes a establecer una serie de coordenadas teóricas que sirvan para delinear una agenda de investigación sobre la historia de la corrupción en la Argentina.

## Antecedentes: la consolidación de la visión hegemónica

Aunque la corrupción es un fenómeno antiquísimo cuya problemática aparece en distintos tiempos históricos, en distintas culturas y en distintos países, su incorporación como objeto de estudio en las ciencias sociales es relativamente reciente. Por ejemplo, durante gran parte del siglo xx estuvo fuera del radar de la ciencia política (Johnston, 2005); en todo caso, aparecía como síntoma sin ser en sí mismo objeto de reflexión. En el ámbito de la economía, todavía a finales de los años sesenta del siglo pasado, el premio nobel de economía Gunnar Myrdal (1970) calificaba su ausencia como un tema tabú (exceptuaba de esta tendencia a Estados Unidos) y criticaba la diplomacia académica que evitaba el tratamiento de cuestiones embarazosas.

Luego, la aparición de la importante obra de Heidenheimer en 1970 fue más un oasis que el inicio de un esfuerzo científico sistemático para abordar el tema, si bien es cierto que a lo largo de esa década fueron surgiendo, de manera creciente y bajo el influjo del escándalo *Watergate*, investigaciones sobre el tema provenientes, sobre todo, del derecho y de la economía (Pereyra, 2019). Digno de mención es la publicación, en 1978, del trabajo de Rose-Ackerman, quien realizó un planteo novedoso sobre la corrupción

desde la economía política, centrado en el análisis de la estructura de incentivos, que, con el tiempo, se convirtió en un estudio de referencia.

El panorama, sin dudas, cambió radicalmente a partir de la década de 1990, cuando la corrupción adquirió, a escala mundial, un papel protagónico en la agenda pública. Desde la ciencia política y la economía, proliferaron estudios con una marcada impronta empirista y economicista sobre las causas y consecuencias de la corrupción (Lambsdorff, 2006), en los que se apuntó a identificar la estructura de incentivos que hacen más probable un acto corrupto y a medir su impacto en la eficiencia de los resultados económicos (Granovetter, 2007). El tema, además, se convirtió en prioridad para las instituciones de Bretton Woods («El cáncer de la democracia», según la célebre definición del Banco Mundial) y se inició un proceso de diseño de políticas y programas anticorrupción para ser aplicados, de manera relativamente homogénea, a escala planetaria. En 1993, se fundó la organización no gubernamental TI; y desde entonces surgen 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.

Si en términos de disciplina científica la corrupción se convirtió en sí misma como objeto de estudio para economistas y politólogos/os, desde el punto de vista geográfico, el predominio se concentró en Estados Unidos y como derivado, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adquirieron un papel protagónico a la hora de impulsar procesos de reforma en todo el planeta<sup>3</sup>. Hay que tener en cuenta que el caso *Watergate* impulsó al Congreso norteamericano a sancionar en 1977 la célebre Ley *Foreign Corrupt*

---

3 Años más tarde, también será relevante, aunque más acotado regionalmente, el rol asumido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

*Practice Act* (FCPA)<sup>4</sup> y, a partir de ese momento, hubo una decidida acción de Estados Unidos para impulsar la agenda anticorrupción a nivel mundial, a fin de que sus empresas compitan en pie de igualdad con el resto.

En paralelo a esta centralidad asumida por la corrupción, se consolidó y se tornó dominante una concepción neoliberal, desde la cual esta práctica es entendida, en un sentido estrecho y con un sesgo antiestatista, como el abuso de poder público para fines privados. Primero en Europa del Este —como salida ante la caída del socialismo real— y luego en América Latina, los organismos financieros de crédito delinearon y los respectivos gobiernos implementaron una serie de reformas estructurales promercado (privatizaciones, desregulación y apertura comercial) con el argumento de que reducir el tamaño y las funciones del Estado eran la garantía de un plan exitoso contra la corrupción.

Esta concepción dominante sobre la corrupción, cabe señalar, es el resultado de un largo proceso de maduración. Con la adopción de una perspectiva histórica, es posible establecer sus linajes intelectuales. Interesa aquí resaltar dos oleadas o movimientos contra la corrupción que hubo en el pasado y que, además de constituir relevantes antecedentes para nuestro objeto de estudio, sirven para matizar la idea de Myrdal sobre la corrupción como tema tabú.

La primera oleada, partera de la concepción moderna y estrecha sobre la corrupción, se dio en el período 1780-1830, con epicentro en Europa y particularmente en Inglaterra, cuando se produce un amplio movimiento contra lo que fue definido como *vieja corrupción* (*old corruption*). A partir de una serie de transformaciones convergentes —como la progresiva separación

---

4 Esta norma prohíbe a las compañías de Estados Unidos y sus subsidiarias propiciar directa o indirectamente el soborno a funcionarias/os públicas/os en el extranjero.

de las esferas públicas y privadas, y el nacimiento y la consolidación del Estado burocrático moderno—, se produjo una creciente deslegitimación de una serie de prácticas hasta ese momento aceptadas (compra de cargo públicos, relaciones de patronazgo, entre otras). Como parte de un complejo proceso histórico no exento de conflictos y disputas, el uso cada vez más restrictivo y específico del término *corrupción* se convirtió en tendencia.

Hasta ese momento, aunque diferentes nociones estaban en disputa (Knights, 2016), la corrupción era, visto en retrospectiva, un concepto de mayor alcance. Por un lado, en lo que fue denominado *versión clásica* (Engels, 2019), primaba la idea de relacionar la corrupción no tanto con comportamientos individuales, sino con la decadencia moral o la degeneración espiritual de una determinada sociedad o régimen político. Desde Aristóteles hasta Maquiavelo, hay una rica tradición en ese sentido (ver, al respecto, Heidenheimer & Johnston, 2002).

Por otro lado, desde finales de la Antigüedad y durante la Edad Media, el término adquirió una fuerte impronta religiosa al estar estrechamente asociado con el comportamiento inmoral o pecaminoso del hombre. La amplitud del término en esta variante se expresaba en que las conductas corruptas no quedaban confinadas a la esfera política (del funcionario público), sino que abarcaban los más diversos aspectos de la vida social.

En el período que va de 1780 a 1830, entonces, se produjo un giro fundamental, por medio del cual estas concepciones amplias vieron mermado su poder de influencia y, en su lugar, se impuso una definición estrecha de la corrupción centrada en el comportamiento individual de funcionarios públicos que abusan de su posición con fines privados.



La interpretación historiográfica tradicional sugería que, en tanto no existía una clara separación entre la esfera pública y el interés privado, el término *corrupción* no aplicaba al período de la Edad Moderna (siglo xv al xviii). Investigaciones recientes (que se abordarán en este trabajo), sin embargo, han hecho notar que en ese período hubo importantes debates sobre la corrupción y se abordaron distintas transgresiones cometidas por los funcionarios públicos. El movimiento europeo (inicialmente inglés) contra la vieja corrupción, por lo tanto, no inauguró el tema; su novedad consistió, más bien, en sentar los fundamentos para un nuevo entendimiento, más estrecho y preciso, sobre la corrupción. Este contorneo, que se amplía o contrae según la época histórica, muestra la cualidad intrínsecamente ambigua y compleja del término (Buchan & Hill, 2014).

La segunda oleada importante se dio con el paradigma de la modernización, entre 1950 y 1960, en el contexto de la posguerra y la descolonización, cuando el viejo mundo colonial se transformó, a decir de Hobsbawm (1998), en un *mosaico* de Estados nominalmente soberanos. Si, en términos geográficos, el primer momento tuvo como eje de reflexión primordialmente a los países de Europa Occidental (más Estados Unidos), el segundo momento volvió su mirada a lo que por entonces se denominaba «tercer mundo» o, para usar otra expresión en boga esos años, a los «países en vías de modernización».

El centro de las preocupaciones, con este paradigma, giró en torno a la vinculación de la corrupción con la modernización. El esquema analítico resulta conocido. Según la teoría de la modernización, existen sociedades tradicionales y modernas: las primeras deben ir superando etapas (el desarrollo económico y social primero) para alcanzar finalmente el desarrollo político. Así, prácticas como el clientelismo, el patronazgo, el autoritarismo y la corrupción fueron concebidas negativamente como

expresión de una incompleta modernización; males que, sin embargo, tenían un carácter transitorio, pues se esperaba que desaparecieran a medida que cada nación lograra modernizarse.

La teoría de la modernización y su preocupación por el mundo en desarrollo alimentó el debate sobre la corrupción en los años sesenta. Los revisionistas, por su oposición a lo que ellos mismos definieron como «el moralismo de los teóricos de la modernización», postularon la idea de que la corrupción, en determinadas circunstancias históricas, puede cumplir una función social positiva; por ejemplo, corregir fallas de mercado y, sobre todo, sortear las dificultades producto de burocracias ineficientes o asfixiantes (Leff, 1964; Leys, 1965; Huntington, 1972). El enemigo comunista, en el escenario de la Guerra Fría, explica en buena medida esta inclinación pragmática. En última instancia, se podía tolerar cierto nivel de corrupción si ello servía para horadar el estatismo socialista como puerta de entrada para el lucro capitalista.

La postura revisionista quedará completamente relegada a partir de los años noventa, no casualmente tras la caída del Muro de Berlín y al imponerse la concepción neoliberal, la cual retomó con fuerza la impronta moralista según la cual la corrupción es un fenómeno puramente negativo. Su planteo, sin embargo, sirve para mostrar el carácter performativo de las articulaciones discursivas que en cada momento histórico se generan alrededor del término *corrupción*. Además, los revisionistas iluminan, por contraste con la visión hegemónica actual, la importancia del contexto histórico para entender la corrupción.

En el planteo de los teóricos de la modernización, la corrupción aparece como un síntoma de la falta de modernización. En ese sentido, no constituye un problema, al menos de gravedad, en los países desarrollados. Este es

un sesgo analítico que la concepción actualmente hegemónica sobre la corrupción retoma y reproduce. Más importante aún es que, en ambos enfoques (el de la modernización y la actual concepción hegemónica), se toma como unidad de análisis a los países en forma individual, como objetos independientes y autónomos, en lugar de enfocar la corrupción como un problema vincular entre naciones.

El núcleo argumentativo de la teoría de la modernización, en lo referido a la corrupción, asimismo, es muy similar al de la primera oleada. Ambas quedan subsumidas dentro de lo que es la ecuación optimista del progreso. La corrupción aparece como expresión del atraso o la falta de desarrollo (social y económico): en un caso, ese atraso aquejaba a los países de Europa Occidental que pugnaban por modernizarse; en el otro, ello ocurre en los países del tercer mundo, en vías de desarrollo. Aunque no siempre explicitada, en ambos paradigmas subyace, si bien de maneras distintas, una visión en la que el desarrollo capitalista occidental equivale a la noción de progreso tanto económico como social y político (en ese orden, además, de causalidad).

En definitiva, la corrupción es síntoma del atraso, y el progreso —por lo demás, inevitable— su solución. Nótese que opera aquí una lógica directamente inversa a la que prevalece en las visiones más amplias (la clásica y la religiosa), en las que la corrupción, asociada a la idea de degeneración, es parte de un ciclo incesante de florecimiento y decrepitud.

Ahora bien, tanto en la primera como en la segunda oleada, la corrupción aparece, en términos analíticos, en un lugar subordinado. Es que, en última instancia, es el desarrollo (económico y social) la causa y el remedio contra ella. Este esquema se verá trastocado en los años noventa, cuando la corrupción, en la concepción dominante de corte neoliberal, se convierte

en la causa de la falta de desarrollo económico. Este giro es uno de los factores que explica que el tema pase a ocupar un lugar preponderante dentro de las ciencias sociales y en la agenda internacional, con el diseño de programas anticorrupción e índices para medir los avances y retrocesos.

## El enfoque de la nueva historia cultural de la corrupción

Los inicios del siglo XXI conforman el escenario que atestigua el despertar transdisciplinario de visiones críticas a la concepción hegemónica de la corrupción. En efecto, de manera más o menos sincrónica, aunque sin estar necesariamente conectadas entre sí, surgen teorías y propuestas metodológicas alternativas para abordar el fenómeno.

Desde la sociología, por ejemplo, Granovetter (2007) enfatizó que el significado exacto de los distintos componentes de la definición de *corrupción* (deberes de funcionaria/o pública/o, las fronteras que delimitan el interés público del privado) dependen de construcciones sociales. En concreto, para que una relación de intercambio entre dos o más personas sea considerada corrupta es necesario tener en cuenta el tipo de reglas organizativas en el que tiene lugar, el estatus social de las/os involucradas/os, la historia particular de la relación de intercambio, entre otros factores relevantes. Así, la exploración de estos principios sociales, esenciales para comprender el fenómeno de la corrupción, es de incumbencia para las/os sociólogas/os.

Además, Granovetter contempla una distinción presente, aunque con una formulación propia, en el enfoque de la nueva historia cultural de

la corrupción: idénticas prácticas, sostiene el sociólogo estadounidense, pueden interpretarse de modo diverso según las circunstancias de tiempo y lugar. Los favores, regalos o préstamos, son prácticas moralmente «neutrales» que, en determinados contextos y marcos interpretativos, pueden ser catalogadas como *intercambios corruptos*.

Asimismo, en el plano local, también desde la sociología, Pereyra (2013) trabajó el tema de la corrupción centrándose en el estudio no del fenómeno en sí mismo, sino de su emergencia como problema público en los años noventa en la Argentina.

Desde la antropología, en tanto, se puso el acento en las prácticas culturales y su heterogeneidad como variable relevante que torna imposible e inconducente sostener, como lo hace la concepción hegemónica, una definición estrecha y universal de la corrupción. En ese sentido, Huber (2007) plantea que la división entre las esferas pública y privada se encuentra culturalmente determinada.

Muir y Gupta (2018), por su parte, consideran a la corrupción como parte de lo que Trouillot denominó *universales del Atlántico Norte*, es decir, conceptos que «... proyectan relevancia transhistórica mientras ocultan las particularidades de sus marcas y orígenes» (2003, p. 26). Estos conceptos universalizadores permiten a quien los utiliza diluir y oscurecer las fronteras entre las afirmaciones descriptivas y normativas. Es tarea de la antropología, argumentan Muir y Gupta, a través de la etnografía fundamentada y el método comparativo, iluminar la manera en que estos conceptos abstractos, como la corrupción, se viven en instancias particulares y concretas.

Finalmente, sobresalen los planteos desde la historia, que se desarrollarán a continuación, por separado, ya que son el objeto principal de este trabajo.

En conjunto, esta trilogía crítica, cada una con sus respectivos marcos teóricos y metodológicos, implicó un importante desafío intelectual para el *mainstream* de los noventa. A pesar de las críticas recibidas, y más allá de algunas correcciones y reformulaciones, el enfoque hegemónico sigue en pie y reinando a nivel mundial; una demostración más de que las relaciones de poder extracientíficas atraviesan el campo científico y condicionan, en parte, su decurso.

En lo que concierne al tema objeto de esta investigación, se debe afirmar que el enfoque denominado como «nueva historia cultural de la corrupción» renovó vigorosamente los estudios sobre la cuestión desde principios del siglo XXI. Su premisa es que el concepto de *corrupción* es un producto variable e histórico, cuyos significados solamente son inteligibles teniendo en cuenta el contexto en el que se insertan. Además, plantea que se trata de un término que encierra ideas, creencias y valores más amplios, con lo cual, las investigaciones sobre corrupción tienen la potencialidad de no ser un fin en sí mismas, sino la puerta de entrada para analizar la cultura y los procesos políticos de cada momento histórico.

La nueva historia cultural de la corrupción surge en Europa, con epicentro en Alemania y con contribuciones importantes en Francia, España y Holanda, mediante la conformación de grupos de investigación interdisciplinarios y transfronterizos. En el ámbito latinoamericano, en los últimos años, se desarrolló un pequeño grupo de investigadoras/es alrededor de la figura de la historiadora argentina Marta Bonaudo.

La emergencia del nuevo enfoque cultural de la corrupción puede ser entendida, en buena medida, como una respuesta crítica al enfoque hegemónico que, como se advirtió, se caracteriza por proponer una definición estrecha, fija y universal de la corrupción. A su economicismo

y ahistoricidad, el enfoque cultural de la corrupción le opone la necesidad de considerar el contexto para comprender la naturaleza multidimensional y cambiante de la corrupción. Es que, al igual que lo planteado desde la sociología por Granovetter, aun aceptando la definición actual según la cual el término *corrupción* refiere al mal uso de los recursos públicos para fines privados, el significado concreto del mal uso, de los recursos públicos o de los fines privados difieren según tiempo y lugar (Kroeze *et al.*, 2021). Asimismo, si el nuevo enfoque, con respecto al hegemónico, en términos disciplinarios, supone el predominio de las/os historiadoras/es por sobre las/os economistas/as, en términos geográficos se produce un corrimiento desde Estados Unidos a Europa como zona principal de producción académica.

Es posible aventurar razones intelectuales para explicar el desarrollo pionero de este enfoque en Alemania. Puntualmente, destaca como estímulo decisivo la figura del historiador Reinhart Koselleck y su historia conceptual, orientada al estudio de los usos lingüísticos en la vida social, política y jurídica. Su presencia, no siempre explícita, es un sello en prácticamente todas las investigaciones de este nuevo enfoque. Si bien él no aborda en sí mismo el concepto de *corrupción*, su influencia se deja sentir, en términos generales, en que la nueva historia cultural utiliza su precepto básico fundamental: el doble estatuto de los conceptos, como indicadores y al mismo tiempo como factores desencadenantes del proceso histórico (Koselleck, 2012). También se constata como herencia la voluntad de reconciliar la historia conceptual y la historia social. En efecto, la historia de la corrupción, al menos en sus mejores exponentes, apunta justamente a estudiar los significados variados de la corrupción, de manera que trasciende el terreno meramente discursivo para adentrarse en las prácticas y su relación con el contexto histórico.



La influencia de Koselleck, asimismo, se percibe en el período de estudio en el que se concentra el nuevo enfoque cultural de la corrupción, al menos en sus inicios: la Edad Contemporánea, esto es, la etapa que se abre con la Revolución francesa en 1789. En ese sentido, resulta central el concepto de *Sattelzeit* (una traducción literal sería «período de montura») incorporado por Koselleck (2003) para referirse a un intenso proceso de mutación y elaboración conceptual que se da entre 1750 y 1850 (la «aceleración de la historia»), y que, según el autor, actúa como bisagra para sentar las bases sociales, políticas e intelectuales de la modernidad. Pues bien, como se verá luego, uno de los máximos referentes de la nueva historia cultural, Jens Ivo Engels, afirma que el significado actual de la corrupción tiene su origen en la época denominada *Sattelzeit*. Siguiendo esa línea, las/os investigadoras/es de la nueva historia cultural destinaron gran parte de su atención a estudiar los significados y usos de la corrupción en los inicios del período contemporáneo, además de diferencias con respecto al Antiguo Régimen.

A continuación, se presentarán algunas/os autoras/es y obras representativas del enfoque cultural de la corrupción que sirven de ejemplo para exponer sus lineamientos principales.

## 2.1 Prácticas y discursos: una distinción necesaria

El pionero y principal referente del enfoque de la nueva historia cultural de la corrupción es el ya mencionado historiador alemán Engels quien impulsó, en los últimos años, en forma individual y colectiva, investigaciones históricas y comparadas tanto en su país como en Europa.

Uno de sus aportes más importantes, con miras a historizar el concepto de *corrupción*, es la distinción que efectúa entre las prácticas corruptas en sí

mismas y la crítica social que reciben (Engels, 2014). Esta distinción resulta necesaria en virtud de la complejidad y variabilidad del término, y sirve para conjurar el peligro de anacronismo que implicaría estudiar el pasado al transpolar el significado actual de la corrupción. Como se ha afirmado, la definición actual de la corrupción como abuso de un cargo público para fines privados es demasiado genérica si no está acompañada de especificaciones sociohistóricas. En ese sentido, es tarea de la/el investigadora/or analizar los discursos sobre corrupción y la manera en que cambian a lo largo del tiempo, del espacio y de acuerdo también con las distintas perspectivas que tienen los propios actores involucrados.

Pero, señala Engels (2014), la historia de la corrupción quedaría incompleta si a lo anterior no se le adiciona el estudio de las prácticas corruptas. Se trata, en otras palabras, de trascender la esfera puramente discursiva e indagar sobre la naturaleza de las acciones que constituyen el eje de debate. Los estudios centrados exclusivamente en el rastreo de la palabra *corrupción* presentan severas limitaciones. En determinadas épocas, el vocablo se empleó, por ejemplo, como denuncia de abusos sexuales, lo que nos aleja de nuestro objeto de estudio, los abusos del poder público. En otros momentos, debates y denuncias importantes sobre prácticas desviadas del poder político no fueron descriptos con el término *corrupción*, con lo cual el riesgo sería dejarlos fuera del análisis. Un cambio paradigmático en los niveles de tolerancia refiere a la práctica de los sobornos empresariales a gobiernos extranjeros: como se indicó anteriormente, fueron penalizados en Estados Unidos recién a finales de la década de 1970, medida replicada con posterioridad por otros países. Las diferencias también ocurren en un mismo tiempo histórico en el que coexisten distintos marcos normativos y culturales.

A lo anterior hay que sumar que la corrupción es una categoría evaluativa, no descriptiva. Supone generalmente un reproche moral y eso la convierte en un instrumento al servicio de la lucha política, en la que los actores (dirigentes y partidos políticos, medios de comunicación, analistas, investigadoras/es, fiscales, juezas/ces y opinión pública) suelen disentir no solo en la evaluación de las conductas, sino también en los criterios empleados.

En definitiva, el término *corrupción*, como guía exclusiva para la investigación, confunde más de lo que aclara. Para superar estas dificultades, remarca Engels (2014), es necesario introducir una nueva categoría analítica, la *micropolítica*, un concepto de valor neutral que permite describir un conjunto de prácticas sociales a lo largo de la historia, independientemente de su valoración social. Sintéticamente, la micropolítica se puede definir como una técnica de poder que engloba una diversidad de prácticas basadas en las relaciones personales e informales y orientadas a captar beneficios en la asignación de recursos estatales. Engels, recurriendo al francés Marcel Mauss (2009), sostiene que uno de los atributos centrales de la micropolítica es el intercambio político de dones, esto es, un intercambio no solo de capital económico, sino también cultural y social.

Una lista —parcial, pero indicativa— de prácticas que califican dentro de la *micropolítica*, señala Engels, comprende: el patronazgo, el clientelismo, el favoritismo, la política informal de influencia, las redes y camarillas, el nepotismo y el intercambio de regalos. Estas son categorías abstractas potencialmente aplicables a cualquier sociedad y tiempo histórico. Se añaden a esto fenómenos concretos en determinados países y épocas, como el transformismo (Italia), el caciquismo (España), el bossismo (Estados Unidos), etc. Algunas prácticas expresan relaciones asimétricas (patronazgo, mecenazgo, clientelismo) y otras son más simétricas (interdependencia,

red, camarillas); se diferencian también por su estabilidad (red, nepotismo) o su dinamismo (intercambio de regalos).

La historia de la corrupción debe incluir la historia de estas prácticas: conocer el contexto de su emergencia, el papel que cumplen dentro del sistema político y social, y su evolución. Cabe insistir, en este punto, en que la historia de la corrupción no se reduce solo a la historia de la valoración social de sus prácticas. En ese sentido, no toda micropolítica es corrupción, pero toda corrupción es micropolítica. La nueva historia cultural de la corrupción, según Engels (2014), debe abordar las historias de las prácticas micropolíticas y de la crítica social de esas prácticas, y los niveles de convergencia o de diferencia entre ambas a lo largo del tiempo. En síntesis, una historia completa de la corrupción solo puede surgir de un análisis separado, pero combinado con la historia de la crítica a la corrupción, por un lado, y la historia de aquellas prácticas que se vieron afectadas por esta crítica.

Este esquema conceptual es aplicado por Engels en su condición de especialista en historia moderna, a su obra de largo aliento, *Die Geschichte der Korruption. Von der Frühen Neuzeit bis ins 20. Jahrhundert* (2014), en donde analiza las prácticas relacionadas con la corrupción y los debates suscitados en torno a ellas en Europa desde principios del siglo xvii hasta la Segunda Guerra Mundial.

Con base en esta distinción entre prácticas y valoraciones, Rubí y Toledano (2019) buscan iluminar nuevos aspectos del proceso histórico español mediante el análisis de la construcción de la cultura política que, entre otros aspectos, derivó, en la actualidad, en una imagen negativa de la actividad política. Recurren para ello a una metodología interesante: estudian los distintos significados que fue adoptando la familia semántica

de la *corrupción política* en el siglo XIX español, para lo cual toman como fuente los diccionarios de la época. Es decir, en lugar de ceñirse a la palabra *corrupción*, la autora y el autor involucran en su análisis toda una serie de palabras vinculadas con el fenómeno. Así, por ejemplo, encuentran el empleo del término *agio*, con el que los españoles decimonónicos se refieren a aquellas prácticas especulativas relacionadas con el cambio de moneda, con la bolsa o con los fondos públicos.

## 2.2 Corrupción y modernidad

La modernidad fue el período histórico en el que se concentraron los estudios del nuevo enfoque cultural de la corrupción, al menos en sus inicios. La visión tradicional postulaba que en la modernidad temprana (1500-1800) existían altos niveles de corrupción debido a que no había una separación clara entre el interés público y el privado. Esta idea se propagó a principios del siglo XIX en Inglaterra, cuando se emprendió la lucha contra la denominada *old corruption*. El libro *The Extraordinary Black Book; or, Corruption Unmasked* (1832/2004) de John Wade, que recopila a lo largo de dos volúmenes cientos de denuncias de la corrupción de la aristocracia y del clero de Inglaterra, resulta paradigmático.

La imagen del *ancien régime* plagado de corrupción es desarrollada en el ámbito académico por Jacob van Klaveren (1970), quien postula la idea de que la corrupción era mayor en el período anterior a la Revolución francesa, en virtud de la existencia de los grupos intermedios (nobleza terrateniente, pero también servidores públicos) que desarrollaban sus propios intereses, distintos y en oposición a los del pueblo, pero también a los del monarca.

Una segunda posición está representada por quienes rechazan hablar de corrupción en el Antiguo Régimen, porque consideran que la existencia de este fenómeno depende del establecimiento previo de una división entre las esferas pública y privada. Al respecto, Huntington señala:

Para que haya corrupción es necesario reconocer la diferencia entre el rol público de un funcionario y su interés privado. Si la cultura de la sociedad no distingue entre el papel del rey como individuo y como gobernante, es imposible acusarlo de corrupción en el uso del erario público. La distinción entre los bienes personales y los gastos públicos se desarrolló en Europa occidental, poco a poco, sólo a comienzos del período moderno (1972, p. 64).

Las/os historiadoras/es del nuevo enfoque cultural de la corrupción enarbolan una tercera posición en rechazo a las dos anteriores, por considerarlas anacrónicas. Sostienen que, pese a sus diferencias, cometen el mismo error de estudiar el pasado con una definición actual de la corrupción, basada en una tajante división entre lo público y lo privado.

Investigaciones recientes, entre otras, de Engels (2014), Knights (2018), Andújar Castillo y Ponce Leiva (2018) pusieron de relieve que en la modernidad temprana e incluso antes hubo importantes debates y denuncias sobre la corrupción, y que fueron abordadas críticamente distintas transgresiones cometidas por los funcionarios públicos.

En ese marco, Engels (2014) demuestra que el patronazgo estaba en plena consonancia con los valores sociales predominantes de la época moderna como nítidas jerarquías sociales, relaciones personales y confianza en el pasado. En virtud de ello, lejos de ocultarse, era una práctica abierta y pública de cara a la comunidad. Esto no implicaba que se desconociera la idea de *corrupción*: los gobernantes debían defender el bien común y podían ser penados en caso de no hacerlo. Pero la complejidad del asunto

residía en que había competencia de normas y obligaciones: además de la defensa del bien común, la persona que ocupaba un cargo público también tenía deberes religiosos y sociales; por ejemplo, ayudar a sus familiares y amigos (relaciones personales de patronazgo). Por ende, las resoluciones ante una denuncia por corrupción seguían un criterio casuístico: en cada caso, era necesario dirimir primero qué tipo de obligación predominaba.

En los años que circundan la Revolución francesa (fines del siglo XVIII y principios del XIX), la situación cambió. Se impuso una definición tajante y estrecha sobre *corrupción* entendida como abuso de cargo público para fines privados, y la tolerancia pasa a ser cero: la evaluación sobre actos de corrupción deja de ser casuística y con base en una competencia de normas. Solo se juzga en función de si se defendió o no el bien común, o, más precisamente, si se persiguió el interés privado desde la función pública.

Knights (2018), por su parte, señala que, en la experiencia británica, existen debates y un *ethos* anticorrupción con bastante anteriores al comienzo de la Edad Moderna, concretamente, alrededor de 1640-1650, en tiempos de la reforma puritana y de la guerra civil. No solo se producen importantes procesos de reforma en esta etapa, sino que también en la teoría política, mucho antes de 1780, aparecen planteos fuertemente enfocados en la anticorrupción.

Para el mundo hispánico se han desarrollado argumentos similares. Una de las principales líneas de investigación también estuvo centrada en demostrar, frente a las visiones historiográficas tradicionales, la difusión y utilización del concepto de *corrupción* durante el Antiguo Régimen, a través del análisis de las prácticas sociales y las percepciones de los coetáneos. Al respecto, Andújar Castillo y Ponce Leiva (2018) demuestran no solo que el término ya existía en ese momento histórico, sino que englobaba

«... múltiples actividades ilícitas, socialmente percibidas y valoradas como perjudiciales y negativas, cometidas generalmente —pero no en exclusiva— por los servidores del rey en el ejercicio de sus cargos» (2018, p. 11).

Con esta premisa, Andújar Castillo y Gálvez Martín (2021) analizaron el comportamiento de los virreyes americanos contrario a la ley o dentro de sus difusos límites, en algunos casos acompañados de los intentos y medidas proyectadas por la Monarquía Hispánica para evitarlos. Los autores vinculan estos casos de mala praxis con las lógicas de poder y de la propia acción de gobierno de cada virrey, donde resultan determinantes los factores contextuales.

Finalmente, Rosenmüller y Ruderer (2016) aplican el enfoque de la nueva historia cultural de la corrupción a la historia latinoamericana para estudiar las continuidades y transformaciones en la materia entre la época colonial y la moderna. De manera similar a lo expuesto por Engels, revelan que, en el período previo a la independencia, había una situación de *pluralismo judicial*, donde normas de origen múltiple y muy divergente competían entre sí. En efecto, un juez tenía la posibilidad —y, a veces, el deber— de adaptar su actitud a las reglas formales que priorizaban el bien común o a las exigencias de las redes clientelares informales que favorecían a la familia o a los amigos personales. Había una clara *competencia de normas* o *pluralismo judicial*: el juez elegía las normas adecuadas de este pluralismo para resolver cada caso. Del mismo modo, eran discutibles las fronteras entre los regalos adecuados de los parientes, amigos y dependientes, y el dinero o el favor indebido dado a un juez con la intención de conseguir una sentencia beneficiosa.

Los autores señalan el tránsito desde este pluralismo judicial hacia una burocratización moderna que se orienta por normas formales, fijas y



universalmente válidas. Durante el siglo XVIII, la ambigüedad entre lo lícito e ilícito en la justicia cambió paulatinamente a medida que las leyes reales fueron ganando predominio en desmedro del pluralismo judicial. Esta posibilidad se limitó aún más en la época moderna, con una diferenciación más pronunciada entre el servicio público para el bien común y los intereses personales.

## 2.3 La evaluación de la micropolítica

El tercer aporte del nuevo enfoque cultural de la corrupción es la reevaluación del papel de las prácticas de la micropolítica en la historia contemporánea, en dos direcciones. Por un lado, al poner en evidencia que no son un mero producto del pasado al que el progreso arroja gradual, pero inevitablemente al museo de la historia. Por otro lado, en lo que puede ser entendido como una recuperación de la idea de los revisionistas de mediados del siglo XX, se resalta que sus consecuencias no siempre son negativas, sino que, por el contrario, en determinados momentos han servido al bien común y, más en general, contribuyeron al desarrollo histórico.

Con la primera oleada y el surgimiento de la concepción moderna, prácticas como el clientelismo y el patronazgo fueron catalogadas como premodernas; se entendía que estaban destinadas a desaparecer conforme avanzara el proceso de modernización, esto es, con la consolidación del Estado nación, la burocracia moderna y el acceso a los cargos públicos a través del mérito.

Una segunda posición identificó estas prácticas de la micropolítica como una estrategia defensiva de las elites tradicionales, dirigidas contra la modernización en ciernes. Se adujo que la aristocracia, amparada en los lazos personales e informales mantenidos con su clientela, buscaba detener

o retardar lo máximo posible el incipiente avance modernizador del que era una de sus principales víctimas.

Nuevamente, Engels (2014; Bernsee *et al.*, 2020) sustenta una tercera posición al considerar que la micropolítica, como técnica de poder, es parte constitutiva de la política contemporánea. De otra manera, no hay sistema político que pueda entenderse sin tener en cuenta las técnicas de poder de la micropolítica. Al respecto, según Engels, el patronazgo y el clientelismo son parte integral de la modernización política y social, aun cuando la lógica clientelar y personal contradice los principios de los sistemas jurídicos modernos. Estamos frente a una paradoja: sin la micropolítica, la idea moderna del Estado basado en la igualdad ante la ley y la igualdad política no habría sido posible.

Engels cita investigaciones históricas en distintos países para resaltar el papel progresivo desempeñado por las prácticas de la micropolítica. Así, por ejemplo, enfatiza que, en los países románicos, con sus caciques y notables, el denominado patronazgo liberal en España, Francia e Italia ayudó a reducir las tensiones sociales. Del mismo modo, el clientelismo le dio una mayor humanidad a la élite británica, al obligarla a lidiar con las necesidades concretas de las clases medias y bajas.

En la misma línea, como señala uno de los autores mencionados por Engels, Briquet (2001), las relaciones clientelares fueron la puerta de entrada a la modernidad política: transmitieron la idea de que la política como profesión es legítima, que la defensa de intereses tiene sentido y que la integración de las minorías es necesaria. Briquet niega, a la vez, que la estructura moderna del Estado se base en una burocracia completamente racional en la que no caben las relaciones personales, aspecto que evoca, salvando las distancias, el concepto de *autonomía* enraizada de Peter Evans (1996).

En este punto, interesa mencionar el trabajo de Mastropaolo (2011), quien estudia las relaciones clientelares en la República italiana de la posguerra y se centra en algunas figuras estelares de la por entonces hegemónica Democracia Cristiana. Su tesis es que la distinción entre un partido de notables y un partido de masas es meramente analítica, difícil de comprobar empíricamente. En la realidad práctica contemporánea, sostiene el autor, esos modelos ideales están imbricados, con líderes partidarios que son profesionales de la política, como supone el modelo del partido de masas; pero que, al mismo tiempo, son *notabili di ritorno*, esto es, siguen el modelo de notables, pero no como los tradicionales (por sangre), sino por la construcción de lazos personales con su electorado.

Por último, Bonaudo (2020a) toma como caso de estudio la provincia de Santa Fe en el siglo XIX para analizar la evolución de los partidos de notables en lo que hace a la relación entre elegibles y electores. Abarcando un extenso período que va de 1853 a 1900, la autora demuestra que la dinámica tradicional de intercambios de protección y asistencia fue adquiriendo un valor instrumental de forma paulatina, lo cual le restó informalidad y condujo a una objetivación directa en la instancia electoral.

## 2.4 La lucha contra la corrupción y sus efectos

Un cuarto aporte del enfoque cultural es poner en evidencia que la lucha contra la corrupción ha producido diversos efectos, no siempre benéficos. Es una manera distinta, aunque complementaria, de poner en tela de juicio, nuevamente, la asociación tradicional y mecánica entre corrupción/premodernidad y lucha contra la corrupción/modernidad.

En su libro seminal, *Die Geschichte der Korruption*, Engels (2014) abunda en ejemplos históricos que dan soporte a esta tesis. Se constata que la

lucha contra la corrupción cumplió muchas veces objetivos puramente tácticos, como instrumento al servicio de la lucha política. Develar estos objetivos constituye una de las tareas básicas de quien pretende historiar la corrupción.

Ahora bien, los ejemplos más ilustrativos los ofrece Engels al estudiar la crisis del parlamentarismo europeo en el primer tercio del siglo xx, además de sus derivas autoritarias y totalitarias. Aunque generalizada, esta crisis se vivió con particular intensidad en España, Italia y Alemania. En estos tres países, con especificidades, se registra una tendencia similar: a medida que se profundizaba la crisis económica y social, el parlamentarismo se convertía en el centro de las críticas por parte de los sectores ubicados en los extremos del espectro ideológico, tanto por derecha como por izquierda. Proliferan entonces las denuncias y escándalos de corrupción que respaldaban la idea de la inviabilidad del parlamentarismo como forma de gobierno. Como salida a la crisis, se impone progresivamente la vía autoritaria: un gobierno fuerte que ponga fin al estado de corrupción generalizada. Primo Rivera en España, Mussolini en Italia y, en su variante más extrema, Hitler en Alemania, se presentan como garantía de la restitución de los valores morales que las democracias parlamentarias han echado a perder.

El estudio de Engels está centrado en Europa; su lectura, desde el Cono Sur, remite inevitablemente al golpe militar, en la misma época (1930), contra el presidente Yrigoyen en la Argentina. También la flamante dictadura proclamó por entonces la necesidad de poner fin a un estado de corrupción y degeneración moral difundido por todo el cuerpo social que hacía imponderable una solución autoritaria. Sobre ese precepto, fueron creadas comisiones investigadoras por supuestos delitos de corrupción del gobierno radical.

Tiempo después la dictadura militar de 1955 creó la Comisión Nacional de Investigaciones (Decreto 479/1955) y la Junta Nacional de Recuperación Patrimonial (Decreto 5148/1955), organismos concebidos con el fin de investigar presuntas irregularidades administrativas del gobierno peronista y evaluar el origen de los bienes de exfuncionarios públicos. Si estos se comprobaban ilícitos, se ordenaba su transferencia al patrimonio estatal. Ferreyra (2018), desde un enfoque historicista y antiesencialista, analizó los usos políticos de la corrupción en 1955 por parte de la autodenominada «Revolución Libertadora» en el marco del enfrentamiento entre el peronismo y el antiperonismo.

Con base en estos antecedentes, el historiador Rouquié (1981) señaló en 1973 que, hasta ese momento, las dictaduras en la Argentina siempre habían sido justificadas en nombre de la lucha contra la corrupción. El golpe militar de 1976 confirmó nuevamente esa sentencia: el gobierno de facto creó, en 1977, la Comisión Nacional de Responsabilidad Patrimonial (CONAREPA) a imagen y semejanza de sus antecesores de 1955. En Astarita (2021), se puso de relieve los distintos significados y usos que la última dictadura cívico-militar le asignó al término *corrupción*, y su vinculación con la vocación refundacional que guio al elenco gobernante.

¿Cuál es el fundamento de esta extendida asociación entre dictadura y lucha contra la corrupción? El interrogante induce a profundizar la investigación histórica, tarea que excede los propósitos de este trabajo. Basta decir aquí que los ejemplos confirman la tesis de Engels acerca de que los efectos de la lucha contra la corrupción no son, *per se*, benéficos ni orientados siempre al bien común.

Otro período histórico que revela los efectos complejos de la lucha contra la corrupción, y que motivó la atención de las/os historiadoras/es argentinas/os,

es la década de 1890 en la Argentina. Giordano (2000) afirma que el debate en torno al problema de la corrupción está en la base de un proceso de cambio cuyo corolario es la reforma del régimen instalado en la década del ochenta y la ampliación de la ciudadanía política. Por su parte, Bonaudo (2020b) busca responder si esta etapa, signada por la crisis económica y la Revolución del Parque de 1890, marca el inicio de una variación en los niveles de tolerancia sobre la corrupción con respecto a las distorsiones que aquellas produjeron en las relaciones de poder.

Por otra parte, en épocas más recientes, distintas investigaciones han presentado otro vínculo particular entre la lucha contra la corrupción y el neoliberalismo (Astarita, 2014; Kajsiu, 2014; Bukovansky, 2006). Especialmente en los años noventa, con un gran protagonismo de los organismos internacionales de crédito (Banco Mundial y FMI), las exrepúblicas socialistas de Europa del Este y las democracias latinoamericanas han sido laboratorio de reformas de mercado (privatizaciones, desregulación económica y apertura comercial), con el argumento de combatir la corrupción originada, según el diagnóstico imperante, en un Estado demasiado grande, costoso e ineficiente.

La enseñanza que ofrecen estos casos, en su diversidad, es que la lucha contra la corrupción puede servir a múltiples propósitos. Todo depende, en buena medida, de cómo se articula con otras demandas. Y esta elasticidad evidencia, al mismo tiempo, el carácter complejo, polisémico y multidimensional de la corrupción, al igual que postula —como premisa fundamental— el enfoque de la nueva historia cultural de la corrupción.

## 2.5 Los escándalos de corrupción

El británico Thompson (2001) dio el primer paso para bosquejar una teoría social de los escándalos políticos, que incluye aquellos vinculados con la corrupción, y propuso un marco conceptual capaz de reconstruir el incremento histórico, en número y alcance, de los escándalos en distintos contextos sociales y políticos, y explicar su creciente influencia en las sociedades actuales.

Los escándalos, entendidos como la corrupción que se revela, poseen una estructura y secuencia temporal, con tres etapas identificables: el *disparador* o *detonante*, que sucede cuando se filtra información sobre un acto de corrupción; la *propagación*, en la que la información se vuelve pública; y la *reacción*, momento en la que los actores implicados reaccionan ante las acusaciones.

En parte apoyado sobre este andamiaje teórico, los escándalos de corrupción ocuparon un lugar destacado en el campo de la nueva historia cultural de la corrupción. Monier (2011), historiador francés dedicado a la edad contemporánea y especialista en el período de la Tercera República francesa, analizó el escándalo político-financiero Woerth-Bettencourt, ocurrido en Francia en 2010. La perspectiva histórica le permite, por un lado, comprender las causas profundas del escándalo al sumergirse en el contexto político francés y, por otro, dilucidar sus especificidades al escudriñar similitudes y, sobre todo, diferencias con otros escándalos de la historia de ese país. Resulta particularmente interesante la comparación que el autor realiza entre el caso Woerth-Bettencourt y los escándalos que caracterizaron a la Tercera República francesa teniendo en cuenta sus diferencias; de manera que apoya la tesis del enfoque de la nueva historia cultural de la

corrupción: la historia de la corrupción, lejos de seguir un camino lineal y uniforme, contiene hiatos y rupturas que impiden considerarla en singular.

Es posible extraer algunos elementos relevantes del libro de Monier que pueden servir de guía en el análisis de escándalos de corrupción. En primer lugar, su punto de partida es que los escándalos no son solo reveladores —en el sentido fotográfico— del estado de una sociedad, como supone la visión tradicional. Junto con ello, los escándalos también exhiben el punto en el que ciertas prácticas dejan de ser toleradas o admitidas, y generan, en consecuencia, una transformación social. En ese sentido, en lugar de ser una especie de epifenómenos que permiten acceder a estructuras sociales más profundas, los escándalos poseen, como afirman De Blic y Lemieu (2005), una fuerza instituyente y se convierten en un tema de estudio por derecho propio.

En segundo lugar, Monier realiza una comparación sistemática y de largo aliento sobre los escándalos políticos ocurridos en Francia en torno a tres criterios: naturaleza, estructura y cantidad de casos. La conclusión es que las características de este trinomio cambian la dinámica de los escándalos a partir de la década de 1980, con lo cual, arguye el autor, es equivocado pensar que el caso Woerth-Bettencourt de 2010 expresa una suerte de continuidad con aquellos escándalos típicos de la Tercera República.

Precisamente, la corrupción de la Tercera República es investigada por Monier (2019) con el objetivo de dilucidar por qué tuvo tanta importancia el tema en este período. Su premisa, frente a lo que proponen los estudios históricos más tradicionales, es considerar la corrupción como un concepto plural, ambivalente y variable, cuyo contenido no se revela sino en el transcurso del desarrollo histórico. Este tipo de abordaje invita a dejar de lado la visión franco-céntrica de un régimen republicano



profundamente corroído por la corrupción. En su lugar, el historiador propone una hipótesis distinta: incluso antes del estallido de los primeros escándalos, los hacedores de la Tercera República ya habían convertido la moralidad pública en la condición por excelencia de su legitimidad. La ruptura voluntaria con la sociedad del Antiguo Régimen llevada a cabo por los revolucionarios franceses dejó profundas huellas entre los republicanos y los liberales de los años 1860-1870. Entre ellas, la imagen de la corrupción como síntoma de arcaísmo o de un estado de cosas antiguo. Paradójicamente, advierte Monier, el mayor éxito de los republicanos fue el hecho de que sus adversarios considerasen, al igual que ellos, que la virtud era la condición necesaria para la soberanía. En consecuencia, cada caso de corrupción fortaleció una ideología preestablecida y radicalizó las posiciones. Los socialistas, por ejemplo, veían en los casos de corrupción la confirmación de la explotación burguesa; y los nacionalistas también ratificaban su ideología al denunciar una conspiración judío-marxista en la que sumaban al antisemitismo.

Por su parte, Engels y Rothfuss (2013) analizan tres escándalos de corrupción sucedidos en Alemania entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX, y los posicionamientos que asume el partido socialista (SPD) frente a ellos. Los tres casos son concebidos por el SPD como expresión y resultado lógico de la injusticia del sistema económico capitalista en su conjunto, que tiene como una de sus propiedades la imbricación del poder político y del poder económico. En este sentido, los casos de corrupción obedecen a causas sistémicas, no a responsabilidades individuales. Pero, más allá de este denominador en común, la secuencia cronológica de los escándalos evidencia, al mismo tiempo, un cambio en las posiciones del SPD hacia el sistema político. Al respecto, hacia el final de la saga de escándalos analizada, en 1913, Engels y Rothfuss advierten que la postura de este partido fue visiblemente inspirada por una posición reformista y pragmática,

en correspondencia con la voluntad de integración que muestra el SPD en el sistema político de la época.

Por último, Garcilazo (2020, 2021) centró su interés en los escándalos de corrupción vinculados con el Banco de la provincia de Santa Fe (Argentina), ocurridos durante las gestiones del presidente Juárez Celman (1886-1890) y del gobernador santafesino José Gálvez (1886-1890), ambos pertenecientes al Partido Autonomista.

## 2.6 Acerca del método

No es profusa la literatura que aborda en detalle las cuestiones metodológicas atinentes al nuevo enfoque cultural de la corrupción. Una grata excepción es la compilación de Rubí y Toledano (2021), donde distintos especialistas desarrollan un conjunto de aspectos conceptuales y metodológicos para llevar adelante estudios basados en el nuevo enfoque cultural de la corrupción en el Antiguo Régimen.

En este libro resulta particularmente interesante el trabajo de Andújar Castillo. Un primer punto para destacar es lo relativo a las fuentes judiciales, que son un vector esencial para el desarrollo de este enfoque. Lejos de ser interpretadas en su literalidad, señala el autor, las fuentes judiciales requieren de una lectura analítica que pondere el papel que desempeñan todos y cada uno de los actores sociales que intervienen a lo largo del proceso judicial, y consultar otras fuentes documentales ajenas al proceso. De lo contrario, se corre el riesgo de tomar las sentencias judiciales (condenatorias o absolutorias) como evidencias inequívocas de la comisión o no de delitos.

Un segundo aspecto es el referido a la microhistoria. Como se advirtió, Engels (2019) considera que el principal desafío en la historia de la corrupción reside en vincular el análisis de los discursos y críticas con las prácticas de la micropolítica, lo que a su juicio solo se puede desarrollar a través de estudios individuales de caso. No obstante, para Andújar Castillo, el gran reto consiste en pasar de este tipo de estudios a los principios de investigación de la microhistoria, a saber: análisis microscópico, estudio intensivo del material documental, adopción del modelo de exposición explicativo y experimentación. A través de este método, quedan superados los problemas de la representatividad de los estudios individuales, pues el caso elegido, lejos de concebirse como contradictorio con lo social, apunta a enriquecerlo con la incorporación de nuevas variables más complejas.

Por otra parte, el análisis micro siempre debe realizarse otorgando máxima importancia al contexto en el que se desarrollan determinadas prácticas ilícitas. Pero no por el mero hecho de conectar lo particular con lo general, sino para deslindar, en primera instancia, si esa categoría de ilícito se otorgaba o no en la época; y, en segundo lugar, porque las prácticas cambian según los contextos, espacios territoriales y coyunturas, y es necesario analizarlos en sus distintas dimensiones.

Por último, Andújar Castillo aborda el análisis de redes de relaciones. Según el autor, está en plena sintonía con la microhistoria. Al respecto, las relaciones interpersonales indican el funcionamiento de redes, mediaciones y lazos de distinto carácter que entrelazan a los individuos con el fin de conseguir sus objetivos.

El método comparado es característico en los estudios del nuevo enfoque cultural de la corrupción. Monier y Engels (2011) trazan los lineamientos para una perspectiva histórica comparada entre Francia y Alemania, y recuperan

las premisas centrales del enfoque mencionado. Por su parte, Kroeze *et al.* (2021) vinculan la historia de la corrupción y la historia del colonialismo, y toman como referencia cuatro imperios: el español, el británico, el francés y el holandés. Uno de los aportes de este trabajo es poner en evidencia que las estructuras clientelares y las redes de favoritismo y corrupción no son —como supone el actual discurso hegemónico— propiedad del Sur Global, sino atributos más estructurales presentes también en las sociedades europeas; y, más en general, un aspecto de las relaciones coloniales. Se hacen visibles, en este punto, las diferencias con la actual concepción dominante que tiende a ver la corrupción más bien como un atributo de los países considerados individualmente (con énfasis en los menos desarrollados) y no como un rasgo de las relaciones entre países.

Finalmente, cabe mencionar el trabajo de Peña Guerrero y Bonaudo (2019), transfronterizo y transhistórico, que abarca un largo período de análisis entre España y la Argentina. Se aborda el tema de la corrupción en permanente diálogo con el contexto y como vía de entrada para profundizar la indagación de la historia social y cultural de la política. La compilación, además, incluye distintas manifestaciones de prácticas y debates sobre la temática, desde los más típicos, en los ámbitos parlamentarios o judiciales, hasta en el arte (tanto en el cine como en la literatura).

## Una agenda hacia el futuro

En este trabajo se dio cuenta de los lineamientos centrales del enfoque de la nueva historia cultural de la corrupción: su origen, objetivos y metodología, así como un resumen de sus principales obras y autoras/es.

No son pocos los elementos que se pueden extraer de este encuadre para reflexionar acerca del problema de la corrupción en la Argentina reciente. Al tomar distancia de la visión hegemónica y adoptar una perspectiva histórica, se abre una interesante agenda de investigación orientada al estudio de las distintas concepciones gubernamentales en materia de corrupción (y anticorrupción) y su vinculación con el contexto histórico, político y cultural de cada momento. El ejercicio comparativo a través del cual se pueden identificar los puntos de continuidad y de discontinuidad de cada etapa en materia de corrupción significa en sí mismo un primer hallazgo a conseguir. Para ello, uno de los principales desafíos en una investigación de este tipo, siguiendo a Engels (2014), es trascender el plano meramente discursivo y analizar las prácticas de la micropolítica que son, en última instancia, la fuente de disputas y denuncias. De este modo, se podrá cotejar, en simultáneo, la evolución de las prácticas de la micropolítica y los cambiantes niveles de tolerancia social que suscitan.

Finalmente, aunque no por ello menos importante, la *corrupción*, como concepto multidimensional que encierra ideas, creencias y valores más amplios, es un prisma privilegiado a través del cual se pueden conocer aspectos sustantivos de los procesos políticos y culturales. En ese sentido, el modo en que las sucesivas administraciones entendieron la corrupción y concibieron estrategias para combatirla puede iluminar nuevos aspectos sobre la naturaleza de cada gobierno.

## Referencias bibliográficas

- Andújar Castillo, F. (2021). Metodología para investigar la historia de la corrupción. Algunas propuestas. En G. Rubí y L. Toledano (Coords.), *Investigar la historia de la corrupción: conceptos, fuentes y métodos* (pp. 47-67). Universidad Autónoma de Barcelona.
- Andújar Castillo, F. y Gálvez Martín, R. (2021). Relaciones de poder y corrupción: el gobierno de los virreyes indianos (ss. XVI-XVIII). *Investigaciones Históricas, Época Moderna y Contemporánea*, (41), 1-6.
- Andújar Castillo, F. y Ponce Leiva, P. (2018). *Debates sobre la corrupción en el mundo ibérico, siglos XVI-XVIII*. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc0928763>
- Astarita, M. (2014). Los usos políticos de la corrupción. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (3), 171-190. [https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1414737669\\_articulo-4.pdf](https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1414737669_articulo-4.pdf)
- Astarita, M. (2021). Significados y usos de la corrupción en la última dictadura militar en la Argentina. *PolHis, Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, (28), 134-158. <https://polhis.com.ar/index.php/polhis/article/view/376>
- Bernsee, R., Engels, J. I. & Volkhard, H. (2020). *Moderne Patronage: Annäherungen an die Bedeutung personaler Verflechtungen in Politik und Wirtschaft im 19. und 20. Jahrhunderts (Bensheimer Forschungen zur Personengeschichte, Band 4)*.
- Bonaudo, M. (2020a). El partido de notables en el juego cruzado de «influencias legítimas» e «intercambios calculados» (1853-1900). *Ayer, Revista de Historia Contemporánea*, 118/2020(2), 17-47.
- Bonaudo, M. (2020b). 1889/1893 ¿Un nuevo umbral de la percepción de la corrupción política? En M. A. Peña Guerrero y D. J. Fera Lorenzo (Dirs.), *Corrupción política y liberalismo en el largo siglo XIX* (pp. 101-117). Comares.
- Briquet, J. (2001). Les infortunes de la vertu. La critique des mœurs parlementaires en Italie (1860-1890). En J-L. Briquet y P. Garraud (Eds.), *Juger la politique: Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique* (pp. 251-276). Presses Universitaires de Rennes.
- Buchan, B. & Hill, L. (2014). *An Intellectual History of Political Corruption*. Palgrave Macmillan <https://doi.org/10.1057/9781137316615>

- Bukovansky, M. (2006). The Hollowness of Anti-corruption Discourse. *Review of International Political Economy*, 13(2), 181-209.
- Sur Global Le scandale comme épreuve: Éléments de sociologie pragmatique. *Dans Politix*, 3(71), 9-38.
- Engels, J. I. (2014). *Die Geschichte der Korruption. Von der Frühen Neuzeit bis ins 20. Jahrhundert*. S. Fischer.
- Engels, J. I. (2018). Corruption and Anticorruption in the Era of Modernity and Beyond. En R. Kroeze, A. Vitoria & G. Geltner (Eds.), *Anticorruption in History. From Antiquity to the Modern Era* (pp. 167-180). Oxford University Press.
- Engels, J. I. (2019). La nueva historia de la corrupción. Algunas reflexiones sobre la historiografía de la corrupción política en los siglos XIX y XX. *Ayer, Revista de Historia Contemporánea*, 115/2019(3), 23-49.
- Engels, J. I. y Rothfuss, A. (2013). Les usages de la politique du scandale. La SPD et les débats sur la corruption politique pendant le Kaiserreich (1873-1913). *Cahiers Jaurès*, 3(209), 33-51.
- Evans, P. (1996). Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. *World Development*, 24(6), 1119-1132.
- Ferreyra, S. (2019). *Usos políticos de la corrupción en el enfrentamiento peronismo-antiperonismo. Una lectura desde las comisiones investigadoras en 1955 en Argentina (Working paper 356)*. Institut de Ciències Polítiques i Socials-Universitat Autònoma de Barcelona. <https://www.icps.cat/archivos/Workingpapers/wp356.pdf>
- Garcilazo, R. (2020). Imágenes, discursos y escándalos de corrupción. El Banco Provincial de Santa Fe, 1889-1894. *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, 19(2), e097.
- Garcilazo, R. (2021). Escándalos de corrupción e investigación gubernamental. Reflexiones en torno al caso de Santa Fe (Argentina), 1890-1894. *Naveg@américa, Revista electrónica editada por la Asociación Española de Americanistas*, (27). <https://doi.org/10.6018/nav.487301>
- Giordano, V. (2000). La corrupción política en Argentina, 1886-1890. Una mirada desde The Times de Londres. *Sociohistórica*, (7), 251-268. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=arti&d=jpr2828>

- Granovetter, M. (2007). *The Social Construction of Corruption*. Stanford University Press.
- Heidenheimer, A. J. & Johnston, M. (2002). *Political Corruption: Concepts and Contexts*. Transaction Publishers.
- Heidenheimer, A. J. (1970). *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. Routledge.
- Hobsbawm, E. (1998). *Historia del siglo XX*. Crítica.
- Huber, L. (2007). Una interpretación antropológica de la corrupción. *Economía y Sociedad*, (66).
- Huntington, S. P. (1972). *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press.
- Johnston, M. & Fritzen, S. (2021). *The Conundrum of Corruption: Reform for Social Justice*. Routledge Corruption and Anti-Corruption Studies.
- Johnston, M. (2005). *Syndromes of Corruption*. Cambridge University Press.
- Kajsiu, B. (2014). *A Discourse Analysis of Corruption: Instituting Neoliberalism against Corruption in Albania, 1998-2005*. Routledge Press.
- Knights, M. (2016). *Old Corruption: What British History can Tell us About Corruption Today*. Transparency International UK. <https://www.transparency.org.uk/PUBLICATIONS/OLD-CORRUPTION-WHAT-BRITISH-HISTORY-CAN-TELL-US-ABOUT-CORRUPTION-TODAY>
- Knights, M. (2018). Anticorruption in Seventeenth and Eighteenth Century Britain. En R. Kroeze, A. Vitória & G. Geltner (Eds.), *Anticorruption in History: From Antiquity to the Modern Era*. Oxford University Press.
- Koselleck, R. (1993). *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Paidós.
- Koselleck, R. (2012). *Historias de conceptos. Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social*. Editorial Trotta.
- Kroeze, R., Dalmau, P. & Monier, F. (2021). *Corruption, Empire and Colonialism in the Modern Era*. Palgrave Macmillan.
- Lambsdorff, J. (2006). Consequences and Causes of Corruption: what do we Know From a Cross-Section of Countries? *Passauer Diskussionspapiere, Volkswirtschaftliche Reihe*, V-34-05.
- Leff, N. H. (1964). Economic Development through Bureaucratic Corruption. *The American Behavioral Scientist*, 8(3), 8-14. <https://doi.org/10.1177%2F000276426400800303>



- Leys, C. (1965). What Is the Problem about Corruption? *Journal of Modern African Studies*, 3(2), 215-230. <https://doi.org/10.1017/S0022278X00023636>
- Mastropaolo, A. (2011). Il notabili della Republica. *Meridiana*, 70(1), 93-113.
- Mauss, M. (2009). *Ensayo sobre el don. Forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas*. Katz Editores.
- Monier, F. & Engels, J. I. (2011). Pour une histoire comparée des faveurs et de la corruption: France et Allemagne (XIX-XX siècles). En J. Engels, F. Monier, N. Petiteau (Coords.), *La politique vue d'en bas: pratiques privées, débats publics dans l'Europe contemporaine (XIXe-XXe siècles)* (pp. 127-148).
- Monier, F. (2011). *Corruption et politique: rien de nouveau?* Armand Colin.
- Monier, F. (2019). ¿Un régimen honesto? Soberanía y virtud en la República francesa (1870-1940). *Ayer, Revista de Historia Contemporánea*, 115/2019(3), 51-75.
- Muir, S. & Gupta, A. (2018). Rethinking the Anthropology of Corruption: An Introduction to Supplement 18. *Current Anthropology*, 59(518). <https://www.journals.uchicago.edu/doi/full/10.1086/696161>
- Myrdal, G. (1970). Corruption as a hindrance to modernization in South Asia. En A. J. Heidenheimer (Ed.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis* (pp. 229-239). Routledge.
- Peña Guerrero, M. y Bonaudo, M (Eds.) (2019). *Historia cultural de la corrupción política: prácticas, escenarios y representaciones contemporáneas*. Prohistoria Ediciones.
- Pereyra, S. (2013). *Política y transparencia. Siglo XXI*.
- Pereyra, S. (2019). Vu d'ailleurs - Une recension d'un ouvrage français par un collègue étranger. En C. Mattina, F. Monier, O. Dard, J. Engels (Dir.), *Dénoncer la corruption: chevaliers blancs, pamphlétaires et promoteurs de la transparence à l'époque contemporaine*. Paris, Demopolis, 2018, 382 pages. *Critique internationale*, 2019/1(82), 165-168.
- Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A Study in Political Economy*. Academic Press. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-596350-3.50005-3>
- Rouquié, A. (1981). *Poder militar y sociedad política en la Argentina*. Emecé Editores.

- Rubí, M. y Toledano, F. (2019). La corrupción general del siglo. Palabras y discursos sobre la corrupción política en la España del siglo XIX. *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, 115(3), 131-157.
- Rubí, M. y Toledano, F. (2021). *Investigar la historia de la corrupción: conceptos, fuentes y métodos*. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Ruderer, S. y Rosenmüller, Ch. (2016). *Dádivas, dones y dinero. Aportes a una nueva historia de la corrupción en América Latina desde el Imperio español hasta la modernidad*. Iberoamericana.
- Thompson, J. (2001). *El escándalo político. Poder y visibilidad en los medios de comunicación*. Paidós.
- Transparencia Internacional (25 de enero de 2022). El Índice de Percepción de la Corrupción 2021 revela una década con niveles de corrupción estancados en un contexto de violaciones de derechos humanos y deterioro de las democracias en las Américas. <https://www.transparency.org/es/press/2021-corruption-perceptions-index-americas-regional>
- Trouillot, M-R. (2003). *Global Transformations: Anthropology and the Modern World*. Palgrave Macmillan.
- Van Klaveren, J. (1970). Corruption as an Historical Phenomenon. En A. J. Heidenheimer (Ed.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, (pp. 422- 426). Routledge.
- Wade, J. (2004). *The Extraordinary Black Book; or, Corruption Unmasked*. The Lawbook Exchange. (Trabajo original publicado en 1832)

## CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 4 - N.º 128 - 2023

### Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

CP: C1035AAA - Tel.: 6065-2310 – Correo electrónico: [dinvesti@jefatura.gob.ar](mailto:dinvesti@jefatura.gob.ar)

**ISSN 2683-9644**

### Editor responsable

Leandro Bottinelli

### Coordinación editorial

Leticia Mirás

### Edición y corrección

Eugenia Caragunis

### Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

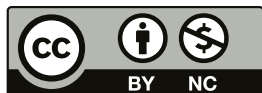
### Diseño y diagramación

Edwin Mac Donald

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autoras/es y no comprometen la posición oficial del INAP.

El INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

El uso del lenguaje inclusivo y no sexista implica un cambio cultural que se enmarca en un objetivo de la actual gestión de Gobierno y se sustenta en la normativa vigente en materia de género, diversidad y derechos humanos en la Argentina. En esta publicación se utilizan diferentes estrategias para no reproducir prejuicios y estereotipos que promuevan la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.



Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a las/os autoras/es individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: [publicaciones.inap.gob.ar](http://publicaciones.inap.gob.ar)

Octubre 2023

Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
Argentina