

Breve comentario al libro de Maria De Benedetto, Corruption from a Regulatory Perspective*

(2021) Hart Publishing.
Oxford, 202 pp.

Manuel Villoria
Universidad Rey Juan Carlos
ORCID ID 0000-0002-5462-5781
manuel.villoria@urjc.es

Cita recomendada:

Villoria, M. (2023). Breve comentario al libro de Maria de Benedetto, Corruption from a Regulatory Perspective. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 24, pp. 372-376
DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2023.7678>

Recibido / received: 01/03/2023
Aceptado / accepted: 07/03/2023

Resumen

El objetivo del presente comentario es realizar un breve sumario de las aportaciones más relevantes del texto y de su articulación para constituir un avance relevante en el estudio de la corrupción globalmente.

Palabras clave

Corrupción, regulación, gestión de normas, control de corrupción, análisis de corruptibilidad.

Abstract

The purpose of this commentary is to make a brief summary of the most relevant contributions of the text and its articulation to constitute a relevant advance in the study of corruption globally.

Keywords

Corruption, regulation, management of norms, corruption control, corruptibility analysis.

La corrupción se ha convertido en uno de los temas de investigación más destacados de las ciencias sociales en los últimos años. Esta situación, que hoy en día se considera normal, era impensable hace solo treinta años, cuando la palabra «corrupción» apenas aparecía en los medios de comunicación o en la investigación social. No obstante, a pesar del importante número de artículos y libros escritos sobre la materia, este campo de estudio continúa desarrollándose. Por una parte, la reflexión

* Este texto es una adaptación del publicado ya previamente: Manuel Villoria (2022): *Corruption from a Regulatory Perspective*. Public Integrity.

sobre el propio concepto y su naturaleza sigue produciendo textos notables. Por otra, la diversidad de enfoques y disciplinas permite contemplar el fenómeno desde distintas perspectivas enriqueciendo el análisis. Hay un libro reciente digno de mención por su elegancia y claridad. Me refiero al trabajo de Maria de Benedetto, *Corruption from a Regulatory Perspective*, publicado por Hart en 2021.

El libro de De Benedetto se inserta dentro del enfoque de la elección racional aplicado al Derecho. Frente a la visión ética de otros textos recientes, este libro se basa en un claro consecuencialismo y en la idea –muy bien matizada por los últimos avances de las ciencias del comportamiento– del *homo economicus*. Para la autora, la clave de la corrupción reside en la existencia y en la ineficacia de las normas (reglas) que se elaboran para regular diversos aspectos de la vida pública. De ahí que una perspectiva regulatoria pueda ayudar a prevenir tanto la corrupción como las infracciones. Así, su definición de corrupción sería «el abuso del poder público en beneficio privado, posibilitado por la mala calidad o el mal funcionamiento de las normas que establecen y regulan dicho poder público» (p. 36).

El texto de De Benedetto sigue un orden riguroso que lleva al lector a una serie de etapas del conocimiento de forma lógica y perfectamente estructurada. Abre con una cuidadosa aclaración conceptual sobre qué son las normas, cómo afectan las normas a nuestro comportamiento, así como cuándo funcionan y cuándo no. También se aclara la concepción que la autora maneja de la corrupción y la corruptibilidad, además de ofrecer una teoría básica del control como parte del necesario cumplimiento de las normas.

El segundo capítulo parte de la necesidad de establecer políticas anticorrupción y posteriormente las clasifica. La autora sostiene que existen cuatro tipos de enfoques anticorrupción. El primero es el penal, caracterizado por actuar *a posteriori*, castigando acciones corruptas ya realizadas. Los tres siguientes son preventivos. El primero de estos es convencional o *mainstream*, incluyendo evaluaciones de riesgos, normas que regulan conflictos de interés, códigos éticos y organismos o agencias anticorrupción. El segundo es el conductual, centrado en el estudio de las motivaciones y comportamientos individuales y el papel de las normas sociales. Y el tercero es el enfoque normativo, enfocado en el análisis de las oportunidades de infracción y corrupción que ofrecen las normas, ya adoptadas o en vías de adopción. Este último implica llevar a cabo una evaluación anticorrupción mucho antes y trabajar en la «genética» de la corrupción (considerando las normas como endógenas para el análisis de la corrupción) en lugar de hacerlo en la fase posterior, tratando de impedir miles de posibles actos concretos de corrupción (considerando la inmensidad de los procedimientos administrativos) (pp. 76-77).

En línea con otros textos actuales, la autora pone sobre aviso acerca de los riesgos que genera el modelo convencional de prevención de la corrupción. Entre ellos, se incluye la adaptación de los corruptos a los nuevos marcos legales, aprovechando las deficiencias normativas, para seguir haciendo lo mismo; la despreocupación por datos reales y sólidos con los que generar estrategias eficaces; la generación de una burocracia ineficiente, costosa y centrada en conflictos jurisdiccionales y batallas territoriales. Por último, pero no por ello menos importante, la generación de una administración defensiva que se centra en los procedimientos y los controles y no en los resultados.

Frente a este conjunto de riesgos, De Benedetto ofrece una estrategia detallada para prevenir la corrupción que resulta útil e innovadora. Su estrategia se basa en la idea de que las leyes, en sí mismas, son una fuente de corrupción, ya que los responsables públicos y los reguladores contribuyen a la corrupción creando

oportunidades de adquisición de rentas, ya sea intencionalmente o no. Esto es algo que ya se exponía en los *Anales* de Tácito: «*plurimae leges corruptissima republica*». Lo anterior no significa que la autora haya adoptado una perspectiva libertaria, sino que entiende que la mejor forma de evitar la corrupción reside en la calidad regulatoria y en la evaluación temprana de los proyectos de ley para detectar si la futura regulación ofrece oportunidades de renta. Es lo que se conoce como «gestión de las normas».

La gestión de las normas implica toda una serie de medidas que deben adoptarse para controlar el *stock* y el flujo reglamentario. Las medidas que afectan al *stock* normativo son la simplificación y las acciones de *advocacy* —en tanto promoción de ideas—. La simplificación puede subdividirse como sigue: «simplificación de la legislación, que incluye medidas como la codificación, la reducción de la legislación y la revisión; y la simplificación administrativa, que incluye programas tendentes a disminuir el exceso de formalidades burocráticas y programas de reducción de cargas administrativas» (p. 120). En cuanto a las medidas de *advocacy*, estas incluyen actividades como asesorar al gobierno, informar al Parlamento y examinar la legislación (formular recomendaciones para reducir los riesgos).

También hay dos tipos de medidas que afectan al flujo reglamentario: la calidad regulatoria y la trazabilidad de intereses. La calidad regulatoria incluye todas las medidas tradicionales (evaluación de impacto, evaluación ex post y consulta), así como algunas novedosas: Evaluación de Impacto Anticorrupción (EIA), un mecanismo analítico diseñado para identificar y eliminar los factores de riesgo de corrupción de la legislación nueva y existente: esto significa el uso de amplios criterios de evaluación, como la facilidad de cumplimiento, la capacidad de discrecionalidad y la transparencia de los procedimientos administrativos, centrándose principalmente en la corrupción en sentido estricto y en los aspectos procedimentales. Además, existe la Evaluación de la Corruptibilidad, que se centra en la importancia de los incentivos y los desincentivos que para la conducta de los receptores generan las leyes, a diferentes niveles. Incluye todas las leyes posibles, dado que cualquier tipo de control (ya sea fiscal, antimonopolio, medioambiental, en materia de seguridad laboral, etc.) puede dar lugar a corrupción. Más aún, considera no solo los aspectos procedimentales, sino también el contenido sustantivo de las normas (licencias, autorizaciones, permisos y similares) (pp. 174-176). Todo ello, si se regula de forma inadecuada, fomenta la corrupción y desincentiva el cumplimiento efectivo de las normas. Por ello, el fenómeno debe ser analizado desde sus raíces para minimizar los daños que pueda causar.

En cuanto a las medidas incluidas para identificar conflictos de intereses, se encuentran dos tipos: las tradicionales, referidas, por un lado, a la regulación de los lobbies y, por otro, a la huella legislativa. También habría una más novedosa sobre «trazabilidad de intereses». Según De Benedetto, desde un enfoque regulador, lo realmente importante no es quiénes son los lobbies ni cómo se ha hecho lobby (elementos externos y anteriores a la norma), sino qué norma es el resultado de la actividad de los lobbies, quién la paga y quién se beneficia de ella, cómo han cambiado las normas desde la formulación original hasta el texto final y quién propuso las modificaciones (analizando la propia norma); sería importante «etiquetar» la legislación para que los intereses incluidos en una norma determinada sean más claros y rastreables (pp. 118-119).

El cuarto capítulo ofrece un análisis más profundo de la naturaleza y los límites de los controles y concluye con un cuadro detallado sobre cómo prevenir y controlar la corrupción. La autora subraya el hecho de que los controles son un instrumento para prevenir la corrupción, pero al mismo tiempo, también son un incentivo para

propiciarla. Además, destaca que la corrupción implica costes y puede promover litigios, así como que tiene sus límites y requiere de una planificación compleja. De ahí la importancia de un diseño adecuado para evitarla. Un buen sistema de controles para prevenir la corrupción debe basarse en una buena información, por lo que es importante reforzar la inteligencia administrativa, crear bases de datos y conectar redes (empezando por las penales) para que sean útiles en la lucha contra la corrupción (por ejemplo, incluir las bases de datos de lo contencioso administrativo). Esta información debería mejorar la propia regulación, ya que una regulación eficaz es una cuestión de información de buena calidad procedente de los controles y de controles eficaces. Los malos controles pueden generar corrupción. Por eso han de crearse códigos de conducta para los inspectores, garantizar la independencia de los controladores y asegurar garantías y remuneración suficientes para los que trabajan en la inspección.

Otro aspecto importante del diseño del control anticorrupción es no descuidar la privacidad y la protección de datos. La falta de protección de datos afecta gravemente la libertad de las personas. Para evitar infracciones y corrupción, es necesario identificar información valiosa y depurada, datos que sean realmente útiles para los propósitos de la regulación, de acuerdo con los principios expresados por el Reglamento General de Protección de Datos. Para evitar el uso de datos personales protegidos, pueden ser cruciales una serie de remedios: en primer lugar, regular los controles en una lógica de protección de la privacidad (privacidad por diseño), estableciendo controles con las opciones menos intrusivas (privacidad por defecto). Una aportación muy relevante y útil para los administradores públicos son los consejos que la autora da sobre la planificación de controles, como, por ejemplo, la creación de sistemas centralizados que recojan información sobre el riesgo de infracciones y corrupción en las administraciones públicas; el uso de perspectivas conductuales y cognitivas; y el uso de criterios para la evaluación del riesgo que tengan en cuenta la omnipresencia y la relevancia sistemática de la corrupción.

Del mismo modo, cualquier gobierno que quiera prevenir la corrupción debería conocer las propuestas de De Benedetto sobre cómo garantizar una aplicación y unas inspecciones eficaces. Desde el punto de vista del procedimiento administrativo: antes de cualquier inspección, debe haber un conocimiento adecuado del marco de referencia (quién será inspeccionado y el objeto de la inspección), lo que puede lograrse mediante comprobaciones cruzadas de bases de datos para verificar la conveniencia y viabilidad de herramientas distintas de los controles intrusivos; y los funcionarios encargados de la aplicación deben tener cuidado con respecto a la imparcialidad del procedimiento, deben asegurarse de que los resultados de las inspecciones serán utilizadas y de que las sanciones, en su caso, serán válidas. Y desde el punto de vista de la organización administrativa, es importante racionalizar el diseño de las inspecciones y aumentar su coordinación; reforzar los organismos de inspección, incluyendo mecanismos de recompensa y formación específica; y adoptar manuales para llevar a cabo las inspecciones. Los controles bien diseñados no pueden prescindir de una adecuada política de comunicación, realizando campañas de sensibilización y reforzando la percepción de los riesgos asociados a los controles. Por último, cuando se observa que la eficacia de los controles y de las normas no es la esperada, hay que ser valientes y afrontar reformas que refuercen la capacidad y el impacto de las estrategias, evitando la sobreabundancia de controles, introduciendo una distribución más clara de las competencias y una mejor coordinación de actividades de control y de intercambio de datos.

El quinto y último capítulo es una recapitulación de las principales ideas presentadas en el texto, reforzando algunas respuestas a preguntas esenciales sobre el análisis de la corrupción. Este capítulo responde a la pregunta de por qué debemos

combatir la corrupción y, en una excelente síntesis, justifica esta lucha porque la corrupción lesiona simultáneamente la ética, al acabar con el comportamiento libre, equitativo y transparente; lesiona la sociedad, al debilitar las relaciones de confianza, justicia y solidaridad, indispensables para la cooperación; lesiona la economía, recompensando a personas que no lo merecen y dando lugar a una distribución injusta de la renta; lesiona el Derecho, obstaculizando la eficacia regulatoria; y lesiona la Administración Pública, obstruyendo un comportamiento administrativo legítimo, equitativo e imparcial (p. 169). También responde a la pregunta de cómo combatir la corrupción sistematizando las ideas expuestas en el libro. En esencia, la autora sostiene que puede hacerse adoptando un enfoque de incentivos/desincentivos que haga más conveniente el cumplimiento que la corrupción. Al mismo tiempo, no ignora que la psicología, las ciencias cognitivas y las neurociencias, e incluso los factores culturales y sociales han contribuido a redefinir la importancia de las motivaciones racionales y económicas en las decisiones individuales (p. 170). Por último, cuando se pregunta quién debería llevar a cabo esta lucha, De Benedetto provee sugerencias interesantes para legisladores y reguladores, agentes públicos, funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y organismos o cuerpos estatales anticorrupción.

El libro es claro y fácil de seguir e incluye resúmenes de los capítulos con tablas útiles. Tiene implicaciones para la investigación y la educación en materia de «integridad pública». Aporta ideas sugerentes sobre nuevas líneas de investigación como las relacionadas con el análisis previo de la normativa desde el punto de vista de la corruptibilidad o la llamada de atención sobre las oportunidades de corrupción que la lucha anticorrupción, en sí misma, favorece. En general, se adhiere a la tendencia actual de rechazar el *mainstream* del movimiento anticorrupción y a construir una nueva etapa de desarrollo en su agenda científica. Para los funcionarios dedicados a prevenir y combatir la corrupción, el libro también proporciona un conjunto de herramientas útiles y muy bien estructuradas. Y para quienes diseñan cursos de formación en integridad pública, ofrece un marco teórico con posibles unidades didácticas que mejorarán, sin duda, las competencias de sus alumnos. En definitiva, se trata de un libro perspicaz e inspirador que nos hace pensar y que optimiza nuestro conocimiento sobre el fenómeno de la corrupción. Aunque nos deja con la pregunta clásica, si todos funcionamos con incentivos y desincentivos, ¿qué incentivos tienen los poderosos para cambiar el *status quo* y reducir sus posibilidades de enriquecerse con dinero público?