

**Corrupción sistémica: límites y desafíos
de las agencias anticorrupción. El
caso de la Oficina Anticorrupción de
Argentina**

**David Arellano Gault,
Jesús Fidel Hernández Galicia y
Walter Lepore**

David Arellano Gault

Doctor en Administración Pública por la Universidad de Colorado, EE. UU. Profesor Investigador y Director de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México con Nivel III (el más alto de su categoría). Actualmente es *Senior Editor* de *Organization Studies*. En los últimos años se ha especializado en temas de corrupción y agencias anticorrupción.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca 3655
01210 México, D.F. - México
Tel.: (52) (55) 57279824
E-mail: david.arellano@cide.edu

Jesús Fidel Hernández Galicia

Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Profesor asociado en la División de Administración Pública del CIDE. Sus líneas de investigación son teoría de las organizaciones, regulación, competencia económica y recientemente se ha enfocado en temas de corrupción.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca 3655
01210 México, D.F. - México
E-mail: jesus.hernandez@cide.edu

Walter Lepore

Candidato a doctor por la *School of Public Administration* de la Universidad de Victoria, Canadá. Fue Profesor Asociado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) entre 2006 y 2010. Actualmente se desempeña como Coordinador de Proyecto en la *UNESCO Chair in Community-Based Research and Social Responsibility in Higher Education*. Sus principales líneas de investigación están ligadas al análisis organizacional de políticas públicas de transparencia y evaluación del desempeño, procesos de resolución de problemas públicos complejos, gestión de recursos humanos en el sector público y gobernanza.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
E-mail: walepore@uvic.ca

La creación de una agencia anticorrupción demanda ser pensada como una *criatura social que requiere legitimidad y una estrategia de largo plazo* para sobrevivir y cumplir su objetivo.

Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina

Introducción

El propósito de este artículo es analizar los desafíos que implica el establecimiento de una agencia anticorrupción (AAC) como estrategia organizacional para abordar el problema de la corrupción sistémica en un país. El estudio rastrea el proceso de aprendizaje iterativo que requiere una agencia especializada para tratar un problema de corrupción sistémica, paso a paso y con “respuestas” *ad hoc* a las condiciones relacionales específicas que enfrenta cada sociedad. Con este objetivo se presenta un análisis longitudinal del caso de Argentina, el cual permite discernir lecciones, retos y recomendaciones para países que estén discutiendo propuestas contra el problema de la corrupción. Una AAC pretende ser una alternativa capaz de afectar situaciones de corrupción sistémica, dado que aspira a construir instrumentos organizacionales capaces de imponer disrupciones importantes a poderosas redes de corrupción al tiempo de modificar la percepción colectiva del fenómeno (Arellano, 2012). Sin embargo, lograr tal poder organizacional en una agencia especializada es algo que, evidentemente, un país afectado por una corrupción sistémica difícilmente puede construir. Por ello, este trabajo afirma que la creación de una AAC demanda ser pensada como *una criatura social que requiere legitimidad y una estrategia de largo plazo* para sobrevivir y cumplir su objetivo.

Para efectos de este estudio la corrupción es entendida en términos de Nye (1967: 419), esto es, cuando ocurre una desviación de los deberes formales de un rol o cargo público con el objeto o intención de adquirir un beneficio privado. Ahora bien, la corrupción sistémica es un problema que ocurre cuando esta desviación es una práctica generalizada y diferentes sectores de la sociedad y del Gobierno han construido redes de corrupción organizadas (informal e incluso formalmente), capaces de evitar su detección y evadir los castigos.

Recibido: 10-07-2014. Aceptado: 27-11-2014.

La corrupción es sistémica cuando en casi cualquier organización pública se puede acceder a la red de corrupción o hay la expectativa normalizada de adquirir un beneficio informal por parte de los usuarios y miembros de las organizaciones públicas.

La corrupción, en esta lógica, es un fenómeno “sistémico” porque diferentes actores buscan preservar las condiciones de rentabilidad que permiten mantener la maquinaria de la corrupción funcionando en forma equilibrada y constante; pero también porque es relativamente sencillo y bajo el costo de acceder a los mecanismos informales para adquirir un beneficio privado distinto al previsto en los cauces legalmente estatuidos. Entonces, la corrupción es sistémica cuando en casi cualquier organización pública se puede acceder a la red de corrupción o incluso hay la expectativa normalizada de adquirir un beneficio informal por parte de los usuarios y miembros de las organizaciones públicas.

Recientemente, el interés de los gobiernos por alcanzar resultados contra la corrupción ha llevado a que decenas de países funden AAC como una de las alternativas más ambiciosas¹. A pesar de las diferencias en estructura, una AAC puede definirse como “un organismo de carácter permanente financiado con recursos públicos, cuya misión específica es combatir la corrupción y reducir las oportunidades de corrupción mediante estrategias de prevención y castigo” (Sousa, 2009: 3). La creación de AAC es comúnmente impulsada por propuestas racional-instrumentales en las que prevalece una perspectiva de la corrupción como un acto de individuos que deciden corromperse. Esta perspectiva asume que el comportamiento de los agentes sociales puede ser dirigido racionalmente hacia objetivos prediseñados, utilizando incentivos -mecanismos conductistas, estímulos económicos y castigos- para que elijan no corromperse (Hodgson y Jiang, 2008; Rose-Ackerman, 2001). Esta literatura ha sido cuestionada cada vez más, dada alguna evidencia empírica que muestra cómo la corrupción se genera en relaciones sociales y políticas densas, donde la gente “cae como en resbaladilla” en la corrupción aun sin darse cuenta (De Graaf, 2007; De Graaf, Von Maravic y Wagenaar, 2010; Persson, Rothstein y Teorell, 2012; Anand ...[et al], 2004); o porque la propia definición de acto corrupto cambia de lugar en lugar y de cultura en cultura (Caiden, Dwivedi y Jabbra, 2001; Haller y Shore, 2005). Esta visión, menos mecánica y más amplia de la corrupción -como fenómeno social más que como actos de individuos descontextualizados-, probablemente es una de las explicaciones de porqué los resultados y efectividad de las AAC varían enormemente entre países que las han instaurado (Fjeldstad e Isaksen, 2008; Otahal, Palát y Wawrosz, 2013; Charron, 2008). En este trabajo se plantea analizar las AAC como organizaciones dinámicas que cambian y requieren (re)

Una agencia anticorrupción requiere prepararse para operar contra un rival colectivo que es capaz de reaccionar, boicotear y deslegitimar a la organización desde que la propuesta de creación es formulada en los ámbitos legislativos.

definir estrategias constantemente para (y al) enfrentar los ataques y presiones clandestinas desde las redes de corrupción. Para ello, nuestras interrogantes fueron: ¿cuáles son *los principales desafíos* que la corrupción sistémica impone a una AAC como organización?; y ¿cuál es la estrategia que una AAC determina con el fin de sobrevivir, legitimarse y poder enfrentar las condiciones de corrupción sistémica de su contexto?

Este estudio plantea que, en situaciones de corrupción sistémica, una AAC es, en realidad, una organización “bajo fuego” constante (*under siege*) por diferentes actores de todo el espectro de la sociedad (político, económico y social). Además, como toda organización, enfrenta su propia dinámica interna con límites de capacidades, recursos y racionalidad (March y Simon, 1958). Si una AAC es diseñada pensando solamente en atacar actos individuales, corre el peligro de fracasar o emprender una tarea inabarcable. Una AAC requiere prepararse para operar contra un rival colectivo que es capaz de reaccionar, boicotear y deslegitimar a la organización desde el momento en que la propuesta de creación es formulada en los ámbitos legislativos. Y debe hacerlo enfrentando estrategias y prácticas *ad hoc*, dadas sus limitaciones de tiempo y recursos con que transita por la contingencia propia de la acción organizacional (Crozier y Friedberg, 1981).

El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina (OAA), creada en 1999, permite estudiar de una manera longitudinal los “dramas” (Pettigrew, 1985) y retos que una AAC debe enfrentar para legitimarse y sobrevivir en un contexto de corrupción sistémica. Algo claro que queda al estudiar longitudinalmente una AAC es que el proceso está repleto de contingencias y consideraciones político-culturales específicas que demandan de la organización un replanteamiento constante de la estrategia. La idea es que este estudio sea el primer intento para avanzar en una investigación más robusta y sistemática de varios países de América Latina que enfrentan un problema de corrupción sistémica.

El caso de Argentina fue seleccionado por varias razones, más allá de su tamaño económico y su relevancia específica en la política latinoamericana. Una primera razón es su cultura política, pues enfrenta retos (corporativismo y clientelismo) para construir -no sin grandes contratiempos- una sociedad basada en principios democráticos de acción y resolución de conflictos. Segundo, con un sistema presidencial y federal (altamente centralizado), Argentina sigue enfrentando un serio problema de corrupción pues ocupa el

puesto 106 en el Barómetro de Corrupción Global 2013 (Transparency International, 2013). A pesar de las limitaciones de este índice, es útil en un sentido acotado: supone una percepción particular sobre la forma en que el sector público, empresarios y partidos políticos colaboran en actos de corrupción. Tercero, la OAA ha sido puesta en funcionamiento desde hace 15 años con la idea fundacional de emprender *un abordaje sistémico al fenómeno de la corrupción*, lo que ofrece un período de tiempo relativamente adecuado para analizar su evolución, fortalezas y desafíos de sostener una AAC (Oficina Anticorrupción, 2001; De Michele, 2001). Este estudio está basado en diversas fuentes: documentos oficiales, información de archivo, legislación vigente y entrevistas con actores que conocen la experiencia argentina de primera mano.

La estructura del trabajo es la siguiente: primero se plantea la complejidad de la corrupción sistémica en contraposición con la perspectiva racional-instrumental. Luego se discute cómo las AAC son organizaciones contexto-dependientes que, desde la perspectiva racional-individual, han tenido impactos exitosos en casos específicos, pero que son difíciles de reproducir en sociedades con sistemas democráticos. En tercer lugar, es tratado el caso de la OAA como una *estrategia* en continua reformulación contra la corrupción sistémica. Posteriormente, son descritas las lecciones que otros países podrían aprovechar de la experiencia argentina para sancionar su propia AAC. Finalmente se plantean las conclusiones.

1. El desafío. La complejidad de la corrupción sistémica y las limitaciones del enfoque racional-individual

El reconocimiento internacional del problema de la corrupción para el desarrollo de los países ha generado importantes reflexiones acerca de cómo abatir y contener un fenómeno que mina la efectividad de las organizaciones, debilita la legitimidad de los gobiernos, reduce el bienestar de las sociedades, inhibe el desarrollo económico y encarece la cooperación en las relaciones sociales (Alcaide, 2005; Anechiarico, 2010; Rose-Ackerman, 2001; ASF, 2012; Rothstein y Uslaner, 2005). Estudios empíricos han demostrado la complejidad del problema: que los efectos de la corrupción son diversos, casi tanto como las causas que propician su proliferación; y explicarlo, modelarlo y predecir su proclividad es un asunto difícil (Chugh, 2013; De Graff, 2007; Jancsics, 2013; Jávora y Jancsics, 2013). Sin embargo, pese a la complejidad reconocida, todavía predomina un enfoque reduccionista; una tendencia

La perspectiva racional-instrumental adoptada para definir la corrupción, inevitablemente lleva a soluciones reduccionistas.

hacia la estandarización y homogeneización de paradigmas respecto a cómo resolver problemas y fomentar cambios de manera controlada (Brunsson, 2007; Boehm y Lambsdoff, 2009).

La perspectiva racional-instrumental adoptada para definir la corrupción, inevitablemente lleva a soluciones reduccionistas. Instituciones internacionales como la OECD, la FAO, Transparency International y el Banco Mundial han sido sólidos promotores de una agenda de recomendaciones para prevenir, investigar, castigar y reducir la corrupción (European Union, 2011; OECD, 2008a; ONU. ODCCP, 2002; Huther y Shah, 2000; Stapenhurst y Kpundeh, 1999). Estas propuestas instrumentalistas -con gran absorción en las agendas internas de cada país- definen la corrupción desde el ámbito individual y sin ningún interés en comprender la interacción compleja² que ocurre en las arenas de conflicto inter e intra organizacionales, ni en los factores específicos de cada sociedad. Esta perspectiva concibe a un individuo racional (calculador de costos-beneficios) como actor, promotor y ejecutor de actos corruptos, en donde la redefinición de incentivos -que coordinen objetivos y anulen asimetrías de información (Persson, Rothstein y Teorell, 2010)- es la vía para producir cambios casi automáticos en la generación del fenómeno (Rose-Ackerman, 2001; Jancsics, 2013; Serna, 2009).

Esta perspectiva usualmente no considera elementos relacionales, de contexto, tiempo, posición, poder y espacio en los escenarios proclives a la corrupción. De modo que la simplicidad sustituye a la complejidad del análisis con el objeto de proveer respuestas “fáciles de implementar” y con una lógica causal sencilla y directa. En consecuencia, los mecanismos prescritos para tratar la corrupción son, regularmente, de dos tipos: *de control* y *de castigo* (Stapenhurst y Kpundeh, 1999).

En esta perspectiva, *los castigos* intentan disciplinar a los individuos mediante la “normalización de conductas” y la internalización de reglas. Las recomendaciones más comunes son elevar castigos (costos), de modo que si se vincula la idea de una desventaja mayor al crimen, la idea de ser corrupto sería indeseable (Foucault, 2008).

Por lo que respecta a los *controles*, el modelo de corrupción propuesto por Klitgaard (1988) provee la base para el desarrollo de reformas racional-instrumentales conforme a un modelo *principal-agente* (Jiménez, García y Villoria; 2014). Klitgaard afirmó que la corrupción es proclive a ocurrir cuando hay un alto grado de poder monopólico con discrecionalidad y sin transparencia. De manera

Países con un problema de corrupción muy extendido, que han implementado estos mecanismos de control, siguen padeciendo el fenómeno de la corrupción junto con el encarecimiento relativo de la administración pública.

que las alternativas para confrontar al fenómeno son fortalecer la participación democrática, limitar el uso discrecional de la autoridad mediante normas y reglamentos, e incrementar la transparencia en los procesos decisionales. Tales acciones pueden ser efectivas en situaciones de corrupción relativamente acotadas (regiones, organizaciones, procesos o tiempos), pues se asume que la corrupción compete exclusivamente al *agente*. Empero, países con un problema de corrupción muy extendido, que han implementado estos mecanismos de control, siguen padeciendo el fenómeno de la corrupción junto con el encarecimiento relativo de la administración pública (OECD, 2008b; Serra, 2010)³. En estos casos, el fracaso se debe a una mala definición del problema. La corrupción requiere definirse en términos de un *problema de acción colectiva*, asumiendo que todos los individuos tienden a actuar de modo recíproco, que buscan su mayor beneficio y que las decisiones entre sujetos y grupos dependen de la expectativa de cómo esperan que actuarán los otros (Persson, Rothstein y Teorell, 2010; Jiménez, García y Villoria; 2014).

Dados estos elementos, es esencial reconocer que la corrupción se debe, en parte, a la debilidad de las instituciones y a su capacidad para incidir en la esfera individual, pero también requiere explicarse *desde un nivel colectivo más amplio*. Un nivel en el cual se capture la complejidad de la arena intra e inter organizacional. La corrupción sistémica puede definirse como un *problema de acción colectiva* y, al mismo tiempo, como un *problema perverso de política pública* (Sabet, 2012), no solo porque es difícil de definir y representar con precisión qué es y cómo se manifiesta, sino también porque la lucha contra el fenómeno requiere la corresponsabilidad y cooperación de varios actores -individuales y colectivos, con intereses y agendas divergentes, no siempre declaradas abiertamente-. Así planteado, *la corrupción sistémica es un problema de acción y responsabilidad colectiva*, factores que facilitan enormemente su auto-reproducción y estabilidad.

Si la corrupción ocurre cuando hay una desviación de los deberes formales de un rol o cargo público con el objeto de adquirir un beneficio privado (Nye, 1967), para hablar de *corrupción sistémica*, adicionalmente, es necesario que, primero, esta desviación del deber sea altamente recurrente -generalizada en diversas instituciones-. Segundo, que exista una expectativa social entre los individuos -y respecto del comportamiento ajeno- de que el incumplimiento de las normas formales es un fenómeno normal en determinadas condiciones -especialmente si puede obtenerse algún beneficio-. Tercero, que

haya una alta densidad de redes de corrupción capaces de proveer servicios o bienes de manera paralela a los canales formalmente estatuidos. Y cuarto, que en casi cualquier organización se pueda o haya la expectativa de acceder -si se busca y no sin un intercambio o costo- rápidamente a las facilidades alternativas que provee una red informal de corrupción. Dados estos factores, podemos hablar de corrupción sistémica, pues tales actores además pueden desarrollar mecanismos de resistencia para confrontar o boicotear cualquier intento de cambiar el *statu quo* de la red o el contexto. La corrupción, así vista, no es un acto de racionalidad individual sustantivamente, sino una relación social plenamente establecida, con intercambios, redes, instituciones y reglas informales que pueden ser estables y organizadas (Arellano, 2012).

La corrupción regularmente es más compleja -de explicar y tratar- cuanto más extendida es. Suele presentarse en procesos de perfeccionamiento iterativo, con formas de cooperación entre los miembros de la(s) organización(es). Tal dinámica *cuasi* inicua en el principio, con el tiempo suele institucionalizarse y configurar *un fenómeno de tipo sistémico* que requiere comprenderse en su propia lógica relacional. Esta complejidad se caracteriza porque:

- los actores generan métodos -procesos, lenguajes, discursos y costumbres- de gestión iterativa para interactuar, evitar la detección y el castigo (Brunsson y Olsen, 2007; Pinto, Leana y Pil, 2008);
- configuran jerarquías y redes paralelas de información y flujos de poder al interior y exterior de las organizaciones formales (Jávor y Jancsics, 2013);
- las operaciones secretas generan una división especializada de funciones y la distribución de beneficios conforme a las responsabilidades asumidas (Raab y Milward, 2003);
- la especialización de actores permite que las operaciones se realicen en espacios de ambigüedad normativa, como “errores administrativos” (Jávor y Jancsics, 2013; Vaughan, 1999);
- la estabilidad y los dividendos del reticulado posibilitan admitir en connivencia a actores encargados de activar las alarmas y mecanismos de control establecidos (Raab y Milward, 2003); y porque
- la amplitud del fenómeno facilita su *normalización* (banalización) en la sociedad, al punto de que la corrupción es considerada omnipresente.

Ante estas condiciones, una AAC enfrentará un duro desafío si tiene como base de acción un diseño que simplifica el comportamiento

Si los mecanismos de castigo y control son las principales herramientas de una agencia anticorrupción es muy probable que su función quede cooptada o que no sea capaz de detectar actos de corrupción, dado que los actores de un contexto de corrupción sistémica son estratégicos, cambian, se adaptan.

organizado de un fenómeno complejo a un mero problema de *principal-agente*. Si los mecanismos de castigo y control son las principales herramientas que una AAC ejerce, sin atender los nexos, estrategias y percepción banalizada de complicidad corrupta, es muy probable que su función quede cooptada o que no sea capaz de detectar actos de corrupción, dado que los actores de un contexto de corrupción sistémica no son reactivos. Por el contrario, son estratégicos, cambian, se adaptan, son resistentes.

2. Agencias anticorrupción. Condiciones y contexto

El establecimiento de AAC es una estrategia regularmente adoptada en ámbitos donde los cuerpos investigativos o procuradurías generales se encuentran tan afectados que los delitos de esta clase no son investigados ni perseguidos a ningún nivel (Charron, 2008; Speville, 2008), y cuando las reformas de control del gasto público, procesos de licitación, auditorías y los controles fiscales no funcionan adecuadamente⁴. En estas situaciones, establecer una AAC supone realinear incentivos, mejorar sistemas de información y establecer mecanismos que modifiquen la conducta de los individuos a partir de controles y castigos. Sin embargo, también es necesario modificar la percepción y la disposición social hacia el fenómeno.

Según los supuestos estándar, las AAC se diferencian de otras organizaciones públicas porque generalmente tienen, primero, un ámbito de independencia (autonomía de mando y presupuestaria) que posibilita el cumplimiento de su misión; segundo, tienen poderes y competencias especiales para investigar y procesar/encauzar los casos; tercero, poseen una fuerte inclinación a establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas (horizontal y vertical); y cuarto, procuran procedimientos para colaborar con otros organismos de control y poderes judiciales. Según algunos académicos (Sousa, 2009; Pilapitiya, 2008; Meagher, 2005; Heilbrunn, 2004), estas variables son clave para determinar la incidencia efectiva de una agencia.

Dichas variables, recomendadas para una AAC, afirman elementos de diseño (en términos de una aproximación racional-instrumental). Empero, tales medidas pueden entenderse como recomendaciones que subestiman la complejidad de la corrupción sistémica y que refuerzan la idea de estas agencias como una suerte de centinela capaz de abatir la corrupción. De ningún modo puede negarse que haya una serie de elementos mínimos para el funcionamiento de una AAC. El problema está en concebir que incrementando o robusteciendo los mecanismos

En los países en que ha habido un éxito evidente de las agencias anticorrupción (Singapur, Hong Kong e Indonesia), este se ha producido por la prevalencia que el Gobierno otorga a la idea del “interés público” y al ámbito de “lo público” sobre los derechos individuales y el ámbito de “lo privado”.

de denuncia, investigación y castigo se obtendrán resultados favorables. Si la corrupción es sistémica, no hay duda de que los actores sabrán boicotear a la agencia y encontrarán mecanismos informales o formales para protegerse o retardar procesos en su contra.

Ahora bien, en los países en que ha habido un éxito evidente de las AAC (Singapur, Hong Kong y, recientemente, Indonesia), podría decirse que este se ha producido por la prevalencia que el Gobierno otorga a la idea del “interés público” y al ámbito de “lo público” sobre los derechos individuales y el ámbito de “lo privado”. En estos casos:

1. El poder y las facultades que ejerce la AAC son tan amplios e invasivos que propician un clima de miedo, fragilidad e incertidumbre para el sujeto potencialmente corrupto. La dinámica que se genera es una suerte de panóptico (Foucault, 2008) en donde una parte importante de la vida privada puede ser vigilada y afectada -e. g. revisión de cuentas financieras, intervención de llamadas telefónicas, confiscación de bienes, leyes de protección de testigos, listas negras, operaciones encubiertas, y acciones con potencial daño a la reputación individual- (Princeton University, 2013; MacMillan, 2011; Mao, Wong y Peng, 2013).

2. Los mecanismos de detección, control y castigo de prácticas corruptas son tan severos que propician el cumplimiento de contratos y el deber de los funcionarios. Inhiben un problema de acción colectiva. Hay una relativa certidumbre entre las prácticas esperadas de ciudadanos y funcionarios. Es un equilibrio tal que los individuos no están dispuestos a arriesgar la certidumbre que garantiza el mantenerse dentro de la ley, puesto que las redes ilícitas existentes enfrentan un constante riesgo de auto-sabotaje (mediante programas de indulgencia). Es decir, se crean barreras legales altas y la vida privada puede volverse tan diáfana a lo público que no es eficiente tratar de crear prácticas ilegales alternas a los cauces jurídicamente estatuidos. Pese a la lógica racional-instrumental, la solución funciona por lo abrasivo de las normas que suprimen desviaciones y asimetrías de información.

3. En contextos de corrupción sistémica, las AAC poseen un poder muy significativo y relativamente proporcional a la complejidad del escenario -facultades legales, presupuesto, número de personal experto, población concentrada geográficamente-. Inclusive tienen la capacidad de desechar obstáculos y breves legales (derechos humanos, principios *pro homine* y libertades) que traten de obstaculizar los juicios por prácticas de corrupción.

Este tipo de condiciones son difíciles de conciliar con sistemas de Gobierno democráticos; pero también son difíciles de reproducir

Para tratar de conciliar una agencia anti-corrupción y un contexto democrático, la creación de esta entidad obliga a definir una estrategia de reforma para la coordinación entre actores organizacionales, que posibilite reconstituir el pacto de respeto a contratos y reglas colectivas y legalmente establecidas.

en una sociedad con una corrupción tan amplia que las redes y su influencia (*lobbying*) tienen efectos decisivos importantes en los procesos legislativos y en el diseño de políticas públicas (De Graaf, 2007). Entonces, una AAC para ser funcional debe reconocerse como parte integral de una serie de acciones contra un fenómeno nacional, pero también tan frágil como la capacidad de cabildeo que puedan ejercer los miembros interesados en preservar el *statu quo*.

Para tratar de conciliar una AAC y un contexto democrático, la creación de esta entidad obliga a definir una estrategia de reforma para la coordinación entre actores organizacionales, que posibilite reconstituir el pacto de respeto a contratos y reglas colectivas y legalmente establecidas (pacto de integridad). Por lo tanto, un acuerdo entre actores políticos-administrativos-civiles y el establecimiento de una AAC son dos acciones indispensables para comenzar una lucha frontal contra la corrupción. Si una AAC es fundada con base en una serie de supuestos racional-instrumentales, pronto tendrá que iniciar una práctica de prueba y error para acondicionar sus mecanismos a las circunstancias específicas de su contexto y conforme a la complejidad sistémica del fenómeno. El período de adaptación en sí mismo implica un costo de oportunidad para la agencia y también el riesgo de que sea cooptada. Este proceso de adaptación y mejora es el que puede observarse en la historia de la Oficina Anticorrupción de Argentina (OAA), que en la práctica tuvo que adecuarse y definir “sobre la marcha” los derroteros para confrontar un escenario de corrupción sistémica.

3. La Oficina Anticorrupción de Argentina como “estrategia”

El análisis de este caso no se realiza desde una perspectiva del diseño formal y procedimental, sino entendiendo a la OAA como una estrategia de combate a la corrupción que se enmarca en un contexto político particular. Para guiar la discusión se adoptó la definición de “estrategia” sugerida por Mintzberg (1987): como “posición”, es decir, como “el medio de localizar a una organización en un ambiente, una fuerza mediadora -o aparejamiento- entre la organización y su contexto interno y externo”. De modo que la ubicación orgánica de la OAA es fundamental en su acción con el contexto y para obtener resultados factibles de lograr.

Definir la OAA en términos de estrategia de posicionamiento organizacional (Mintzberg, 1987) implica describir y explicar la “direccionalidad” (la decisión de incidencia) de la organización respecto a

un contexto donde es necesario dirigir, cooptar y vincular a diversos actores en relaciones de fuerza y negociación, a partir de una forma particular de observar, percibir y diagnosticar la realidad (Arellano, 2004). Un análisis de este tipo exige comprender la OAA no como el producto de un proceso decisorio racional, sino como un esfuerzo de reflexión y construcción humana que es, por antonomasia, contingente dada una realidad móvil e impredecible (Arellano, 2004). De acuerdo con las prácticas y métodos más aceptados para el estudio de estrategias organizacionales (Mintzberg y Waters, 1985), en esta sección presentamos un análisis longitudinal de la OAA y las principales fases de su evolución, con el objeto de rastrear su estrategia en el tiempo y ver cómo fue cambiando desde su creación⁵.

Fase 1: de los escándalos públicos a la creación de la OAA

La Argentina de la década de 1990 representó un esfuerzo de implementación de políticas económicas neoliberales -luego de la elección de Carlos Menem como Presidente de la República-, con una sistemática reducción del Estado, desregulación y privatización de activos públicos. Dichas políticas eran defendidas recurriendo a un discurso centrado en que el Estado debía ser reformado para controlar las prácticas corruptas generadas a partir de una fuerte regulación de la actividad económica y un sobredimensionamiento del Estado (Pereyra, 2006).

Paradójicamente, fue el propio Gobierno nacional quien impulsó las políticas de reforma para modificar y neutralizar los sistemas de control administrativos que existían previamente en el país, creando mecanismos débiles en términos de lucha contra la corrupción -por ejemplo, la Oficina Nacional de Ética Pública y el Código de Ética de la Función Pública-, y limitando la independencia del Poder Judicial. Así, la transferencia de recursos que implicaron las privatizaciones de empresas estatales ocurrieron en un contexto proclive para la multiplicación de prácticas de corrupción política y administrativa (Pereyra, 2006). Los escándalos de corrupción pronto se volvieron comunes -especialmente casos de violación de deberes de la función pública, malversación de fondos y cohecho-, y en la opinión pública se consolidó la percepción de un período de corrupción generalizada e impunidad⁶. La actividad política pasó a ser vista públicamente como una forma de ganarse la vida intrínsecamente deshonesto (Pereyra, 2012).

Un aspecto original de las investigaciones de la Oficina Anticorrupción de Argentina es que trabajó con base en criterios de significación institucional, económica y social para dar prioridad a los casos más relevantes, en los que existe una expectativa social de punición más alta.

Los partidos opositores al Gobierno centraron sus campañas electorales en torno a la lucha contra la corrupción; este tema era el de mayor importancia después del desempleo. El efecto fue que la coalición partidaria que llevó a Fernando De la Rúa a ganar las elecciones presidenciales, en 1999, centró su programa de Gobierno en corregir el legado de la gestión menemista: los costos sociales de las reformas privatizadoras, el estancamiento de la actividad económica, los abusos de poder y las prácticas de corrupción (Torre, 2003).

A solo cuatro días de establecerse el nuevo Gobierno, fue sancionada la Ley 25.233. Esta creó la OAA como órgano dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con el propósito de elaborar y coordinar programas anticorrupción en el sector público nacional mediante los principios de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) (Ley 24.759). Desde su origen, el diseño institucional de la OAA reflejó la estructura básica de la CICC, que establece políticas investigativas y preventivas con el fin de romper la lógica de trabajo reactiva que caracteriza a las agencias de control tradicional, como la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y la Auditoría General de la Nación (De Michele, 2001)⁷. Un aspecto original de las investigaciones de la OAA⁸ -en comparación con dichos órganos de control- es que trabajó con base en criterios de significación institucional, económica y social para dar prioridad a los casos más relevantes, en los que existe una expectativa social de punición más alta⁹.

Siguiendo los lineamientos internacionales (vigentes durante la década de 1990), las actividades de la OAA estuvieron orientadas a *restablecer la confianza* entre la sociedad y el Estado. Luego de la década menemista era necesario enviar señales de que se estaba avanzando firmemente para atender las demandas sociales más fuertes: lograr mayor justicia, transparencia, igualdad ante la ley y poner fin a “la impunidad de políticos y funcionarios” (Oficina Anticorrupción, 2001). Con una impronta técnica, profesional y multidisciplinaria, la OAA se presentó como una estrategia capaz de hacer frente a la complejidad de la corrupción como una problemática social (De Michele, 2001) que deteriora la confianza entre los individuos y las organizaciones (Rothstein y Uslaner, 2005).

Fase 2: del entusiasmo inicial a los primeros problemas (1999-2001)

La OAA se erigió como el lugar para investigar y denunciar los casos de corrupción más emblemáticos durante el Gobierno de Menem. En

solo dos años, la OAA abrió 1.784 investigaciones, 28% de las cuales (489) terminaron en denuncias ante la Justicia (en 31 de ellas la OAA fue querellante) (Oficina Anticorrupción, 2001).

Paralelo al cumplimiento de funciones anticorrupción, los primeros años de la OAA estuvieron marcados por la necesidad de emprender dos tareas complementarias. Por un lado, defender su legitimidad y facultad de querellar ante la justicia, a fin de dar cauce a las denuncias recibidas. Por otro, sobrepasar la mirada policial/jurídica de la corrupción y entender el fenómeno *desde una perspectiva estructural más comprehensiva*, con el objetivo de complementar la investigación con medidas preventivas de largo alcance.

Para ilustrar el primer aspecto resulta útil mencionar algunos datos sintomáticos: en 12 de los 27 casos que la OAA presentó como querellante, durante el año 2000, varios juzgados le negaron esa facultad legalmente atribuida, mientras que en otras causas no se le permitió al personal de la OAA tomar vista ni fotocopiar expedientes para evaluar si la Oficina debía intervenir o no en el proceso. Por lo tanto, la OAA fue obligada a imponer numerosos recursos de reposición, quejas y apelaciones para cumplir con su trabajo, lo cual implicó una dilapidación de recursos significativa para la OAA y para la administración de justicia en general. Asimismo, la Oficina empezó a enfrentar otros obstáculos en el Poder Judicial: la falta de señales que muestren imparcialidad en la aplicación de la justicia; celeridad para sancionar; rechazo a la colaboración de la OAA en los procesos judiciales; y una actitud estática u obsoleta acerca de las modalidades de lucha contra la corrupción dentro de las reglas del Estado de Derecho¹⁰ (Oficina Anticorrupción, 2001).

En cuanto a la creación de una visión comprehensiva de la corrupción, luego de un año de trabajo la OAA logró mapear y diagnosticar los tipos de corrupción del sector público, las condiciones estructurales que facilitaban prácticas corruptas, descubrir constantes -tanto en el modo de ejecución de los hechos como en el encuadre jurídico penal que se les atribuía- e identificar las características, hechos y condiciones organizacionales que favorecían su prevalencia¹¹. La OAA identificó ocho tipos predominantes de corrupción atribuidos a: la desarticulación y falta de controles efectivos, la excesiva discrecionalidad de los funcionarios, caos administrativo y la falta de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas¹². En este punto, las acciones emprendidas tomaron una lógica conforme a un modelo *principal-agente*, en donde controles e incentivos jugaban un rol capital.

La OAA reconocía que en no pocos casos el Ministerio Público rechazaba colaborar, y hasta la Suprema Corte de Justicia se erigía como “tercera instancia” y “obstáculo para las investigaciones”.

No obstante, los hallazgos de este diagnóstico evidenciaron que, más allá de aspectos punitivos fijados legalmente, el combate a la corrupción podía ser más efectivo si se tomaban medidas orientadas a ampliar el acceso a la información, mejorar la calidad del proceso decisorio en la esfera administrativa, establecer audiencias públicas en causas penales, reducir la discrecionalidad de los funcionarios en los procesos de compras y contrataciones, e implementar procedimientos participativos de *rule-making* con actores de la sociedad civil y el sector privado (De Michele, 2001). Esta situación propició que, durante 2000-2001, la OAA propusiera políticas de mayor alcance. Estas incluían la creación de un nuevo sistema de declaraciones patrimoniales juradas de los funcionarios públicos; proyectos de ley de acceso a la información y de publicidad del cabildeo de intereses (*lobbying*); acuerdos con la Jefatura del Gabinete de Ministros para lograr una mayor coordinación entre organismos de la Administración Pública Nacional (APN); fortalecimiento de las capacidades institucionales (recurso humano y sistema de gestión) de la OAA; y proyectos de decreto para audiencias públicas.

El objetivo de estas acciones era generar el marco jurídico necesario, consolidar la confianza Estado-sociedad y propiciar una estructura formal de colaboración interorganizacional con la Sindicatura General de la Nación, la Auditoría General de la Nación, el Ministerio Público y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas. Estas medidas eran indispensables para mejorar la sustanciación de investigaciones contra presuntos culpables de corrupción. La OAA reconocía que en no pocos casos el “Ministerio Público rechazaba colaborar”, y hasta la Suprema Corte de Justicia se erigía como “tercera instancia” y “obstáculo para las investigaciones” (Oficina Anticorrupción, 2001). Empero, todos estos esfuerzos -muchos innovadores para la época- fueron interrumpidos por la profunda crisis social, económica y política de diciembre de 2001, que sumió a la OAA en una depresión de representación, legitimidad y credibilidad frente a la sociedad.

Fase 3: crisis, transición y oportunidad (2002-2003)

Tras la crisis de 2001 y la elección de un Gobierno de transición (2002-2003), fue imperioso implementar cambios político-económicos urgentes que dejaron en segundo plano la agenda de transformación propuesta por la OAA¹³. Sin embargo, el que algunos aspectos de la crisis hayan sido atribuidos a problemas de corrupción -por ejemplo,

El contexto poscrisis hizo evidente que la lucha contra la corrupción y la recuperación de la confianza ciudadana en el Estado no dependía solo de un organismo o de un tribunal, sino de una interacción entre el sector administrativo, legislativo y judicial, los medios de comunicación y la sociedad civil.

erosión de las capacidades de control del Estado, distorsión en los mercados, deterioro de los bienes y servicios provistos a grupos vulnerables-, ofreció a la OAA la oportunidad de erigirse como eje de acciones para revertir la desconfianza hacia el Estado y sus instituciones (Oficina Anticorrupción, 2002).

En esta fase, el diagnóstico de la OAA fue que: el éxito de la Oficina dependía de la cantidad y calidad de señales que lograra emitir, en términos de cumplimiento de normas que protegen el patrimonio público y que exigen integridad a los funcionarios (Oficina Anticorrupción, 2002). Pero si los expedientes de los casos quedaban estancados en la etapa de instrucción y los hechos de corrupción llegaban excepcionalmente a la instancia de juicio oral -donde la ciudadanía toma conocimiento de los hechos y la justicia no emitía señales de eficacia (por ejemplo, sanciones penales)-, la “confianza social en el Estado” no podría ser restablecida (Oficina Anticorrupción, 2002). Por tanto, en la función investigativa, una de las prioridades que la OAA fijó fue fortalecer su rol como querellante, para que las causas arriben a la instancia de enjuiciamiento oral y así tratar de romper el ciclo de escándalo e impunidad existentes. La promoción de la sanción fue reconocida como una actividad tan importante como las funciones preventivas e investigativas.

En esta fase, la OAA se orientó a (re)construir los lazos de cooperación y coordinación con diversos actores sociales y organismos locales e internacionales (BM, OECD, ONU y OEA). El contexto poscrisis hizo evidente que la lucha contra la corrupción y la recuperación de la confianza ciudadana en el Estado no dependía solo de un organismo o de un tribunal, sino de una interacción entre el sector administrativo, legislativo y judicial, los medios de comunicación y la sociedad civil. Para confrontar un problema sistémico era necesario articular un sistema de agencias. De modo que las actividades de la OAA estuvieron dirigidas a: fortalecer la relación con comisiones permanentes del Congreso dedicadas al control de áreas específicas del Estado; lograr acuerdos de cooperación con gobiernos locales para implementar las prescripciones de la CICC; dar mayor protagonismo a la República Argentina en el contexto internacional; y mejorar la coordinación con organismos internacionales que promueven medidas anticorrupción (Oficina Anticorrupción, 2003). Los vínculos para fortalecer un sistema nacional de integridad eran el paso previo para poder contener un problema generalizado.

Fase 4: reposicionamiento y fortalecimiento (2003-2009)

La llegada de Carlos Kirchner a la Presidencia, en 2003, con el “Frente por la Victoria” -partido todavía en el poder-, inició un período de estabilidad política y económica que repercutió favorablemente en el desarrollo de la OAA. En esta fase, la Oficina inició 4.039 investigaciones, siendo 2004 el año con la mayor tasa histórica (1.368). Este incremento se debió a que, si bien la OAA sustanciaba judicialmente investigaciones individuales, ya comenzaba también a rastrear a personajes que mantenían vínculos con redes sospechosas de corrupción¹⁴.

Asimismo, el decreto sobre “Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones”, suscrito en diciembre de 2003, retomó diversos proyectos de ley elaborados por la OAA -que habían sido “dormidos” por el Legislativo y el Ejecutivo-. Especial interés cobraron las propuestas de regímenes de Acceso a la Información Pública, de Gestión de Intereses (*lobbying*), y la de Elaboración Participativa de Normas y Audiencias Públicas.

Igualmente, el crecimiento del volumen de trabajo hizo evidente la necesidad de renovar la OAA, especialmente en el ámbito investigativo para paliar una de las problemáticas sistemáticas que había enfrentado desde sus inicios¹⁵: el excesivo tiempo promedio de las investigaciones, que solía afectar la percepción pública. Las principales causas externas de tal dilación eran atribuibles a la complejidad de los casos; a los criterios que aplican los jueces para exigir pruebas y resolver la situación procesal de los imputados; a la duración de las medidas periciales; a las apelaciones presentadas por los acusados; y a una clara selectividad del sistema penal (Oficina Anticorrupción, 2004). A estos factores habría que agregar problemas internos de la OAA -fragmentación y dispersión en el área de investigaciones-, que hacían que el trámite de un número importante de carpetas se demorara (Oficina Anticorrupción, 2005). En estos factores se mezclaban retos formales del proceso judicial, pero también obstáculos que imponían las redes capaces de presionar informal y formalmente en las decisiones.

Con estas consideraciones, en 2005 fue impulsada la reorganización del área de investigaciones mediante la creación de la Unidad de Admisión y Derivación, que tuvo a su cargo el ingreso de denuncias, su clasificación en términos de importancia y gravedad, la derivación a la jurisdicción que corresponda (provincias o municipios), y su desestimación o la apertura de una carpeta de investigación.

Este reordenamiento permitió que otras unidades de investigación se dedicaran al seguimiento de querrelas y casos con el suficiente marco probatorio para iniciar un juicio¹⁶. Así, la parte técnica y la especialización debían ser elementos clave en la lucha. La otra línea requería educar y capacitar a funcionarios y ciudadanos, y tratar de incidir en la percepción social del fenómeno como algo pernicioso para “lo público”.

En 2005 se inició el proyecto de “Fortalecimiento Institucional de la Oficina Anticorrupción” (FIOA), cuyo objetivo fue reforzar las políticas preventivas. Este proyecto se desarrolló en dos etapas (2005-2007 y 2008-2009). La primera impulsó la elaboración de un mapa de identificación de nodos problemáticos en los procesos de compras gubernamentales, la capacitación a distancia de funcionarios de la APN y la educación en valores y ética dirigida a estudiantes y docentes de instituciones de enseñanza media. La segunda etapa mejoró aspectos de la fase previa e incorporó la difusión institucional en temas de transparencia.

El proyecto de FIOA respondió a un doble propósito. Primero, cumplir con la CICC en cuanto a “la divulgación, educación y capacitación de funcionarios públicos sobre ética en el ejercicio de la función pública”, y, segundo, revertir el bajo perfil de la OAA para afectar positivamente la percepción y la confianza ciudadanas. En este sentido, debe considerarse que la tarea investigativa requiere ser discreta, desprovista de notoriedad pública, a fin de mantener la confidencialidad; sin embargo, como consecuencia, el grueso de la sociedad desconoce la existencia de la OAA. Como manifestó uno de los informantes entrevistados: “a pesar de la exposición pública que la OAA ha tenido en un inicio en 1999 y 2000, en los últimos años ha adoptado un perfil bajísimo, extremadamente bajo... si uno hiciera una encuesta de opinión en Argentina a nivel nacional, el porcentaje de ciudadanos que saben que existe una oficina anticorrupción nacional debe ser bajísimo, porque la OAA no interviene en discusiones sustantivas [...]. Si uno piensa en la incidencia o la efectividad de las políticas anticorrupción, exclusivamente hablando de los organismos anticorrupción como la OAA o la Fiscalía, no creo que haya ahí mucha percepción pública respecto de la importancia de esos organismos [*sic*]”.

En esta fase, la lógica de la OAA claramente se amplió desde un modelo racional principal-agente hacia uno más comprehensivo del problema colectivo que implica la corrupción. Aunque con limitaciones

en recursos, las acciones se dirigieron a fortalecer la confianza, la cooperación y a alterar la expectativa social acerca de la corrupción.

Fase 5: la continuidad (2010 a 2013)

Con el objeto de mejorar la visibilidad, comunicación y difusión de la OAA, esta fase reformuló el proyecto de FIOA e incluyó nuevos componentes: 1) generación de un sistema de información y documentación para administrar archivos; 2) educación de valores a través de talleres; 3) capacitación a distancia (*e-learning*) de funcionarios públicos; 4) cooperación y asistencia técnica con gobiernos subnacionales; y 5) colaboración anticorrupción con el sector privado. Asimismo, se identificaron “cuellos de botella” operativos para evaluar y controlar las “declaraciones juradas” de los funcionarios. Las acciones de resolución consistieron en optimizar la normatividad y controles de evaluación patrimonial, capacitar a las áreas responsables de su gestión en la APN, y presentar a la OAA como querellante en las causas por incumplimiento.

No obstante, la OAA aún enfrenta desafíos sustantivos. A nivel interno, la Unidad de Control y Seguimiento de Declaraciones Juradas cuenta con un personal que no supera las 14 personas, las cuales deben analizar 36.000 informes de evolución patrimonial. Esta Unidad debe practicar un control obligatorio a 3.500 funcionarios y un control aleatorio sobre el resto de la APN. La limitaciones que sugiere la existencia de un personal reducido no son menores dado que la declaración jurada patrimonial es el principal insumo para una investigación por enriquecimiento ilícito; delito que la sociedad suele vincular con la idea de “corrupción” y sobre el que se espera una condena ejemplar.

En el ámbito externo, la dilación para el comienzo de las audiencias de debate oral y público en las causas en que interviene la OAA son todavía un problema debido a los recursos de apelación de los imputados, quienes logran la postergación de los actos en los cuales debería definirse su situación procesal. Esta tendencia se ha incrementado significativamente desde el año 2012. Otro factor de dilación es la limitación de personal. Dada la extensión de las causas, la cantidad de implicados, la complejidad de las maniobras de las defensas y la cantidad de documentación a procesar, la participación de la OAA supone la dedicación casi exclusiva del personal abocado a cada una de las causas por el transcurso de varias semanas o meses. Esta situación, sin duda, afecta la capacidad del organismo para afrontar el cumplimiento de su misión.

Originalmente lo que llevó las medidas anticorrupción hacia el enfoque más jurídico es la lógica y dinámica de los escándalos, ya que generan una demanda y una expectativa de punición casi inmediata que se contraponen a la mirada más difusa de transformación de instituciones, valores y cultura de largo plazo.

En consecuencia, desde el plano de la estrategia, el caso argentino favorece la comprensión de los retos que enfrenta una AAC -más allá de aspectos técnicos y de diseño- tanto en el marco de las posibilidades y limitaciones impuestas desde su contexto como por la dinámica de la organización misma. En esta breve descripción de las cinco fases por las que ha atravesado la OAA, es evidente cómo una agencia de este tipo es afectada continuamente por la coyuntura política y por los propios límites organizacionales que se van descubriendo “sobre la marcha” y que obligan a reconfigurar las acciones y mecanismos para alcanzar un objetivo. Las características de la corrupción como un problema complejo, dinámico y para el cual no hay soluciones claras, sugieren que el uso de mecanismos tradicionales (controles y castigos) para influir en la conducta de los ciudadanos es insuficiente. Además, implementar medidas innovadoras para motivar y comprometer a individuos y organizaciones en una cooperación activa sugiere cambios interesantes en los comportamientos sociales que pueden favorecer la reducción de la corrupción a niveles manejables.

4. Lecciones desde la OAA

Esta sección expone las condiciones ambientales que dieron origen a la OAA y sugiere la posibilidad de retomar algunas lecciones para reducir los costos de aprendizaje en algún otro país que confronte un problema de corrupción sistémica.

1) La OAA fue establecida con la idea de que la corrupción tenía que ser tratada desde una perspectiva *comprehensiva* y sistémica, como un problema de orden político-administrativo y no solo como un problema estrictamente jurídico. Sin embargo, esta mirada que apuntaba a la transformación silenciosa de aspectos éticos, valorativos y culturales fue subsumida y relegada por el enfoque jurídico/penalista. En las fases iniciales de la OAA, al momento de diseñar políticas públicas de largo alcance, la corrupción volvía a ser pensada como actos individuales y, por ende, predominó la impronta jurídica. Una explicación de este hecho es que hubo cierto “desfasaje” entre la mirada sistémica del fenómeno y la mirada de sentido común, más vinculada a los escándalos. Justamente, lo que llevó las medidas anticorrupción hacia el enfoque más jurídico es la lógica y dinámica de los escándalos, ya que generan una demanda y una expectativa de punición casi inmediata que se contraponen a la mirada más difusa de transformación de instituciones, valores y cultura de largo plazo. Ahí ocurre este *desfasaje*, donde la mirada sistémica se ve imposibilitada para dar respuesta a las expectativas sociales de más corto plazo.

Por otro lado, la predominancia de la mirada penalista responde a cómo trabaja el Poder Judicial. La justicia trata caso por caso, identifica actos corruptos, los evalúa y falla con base en el derecho positivo. En la lógica de un juez no cabe la idea de anticipación; si no hay acto, no hay delito y, por tanto, no hay caso a investigar. En este sentido, es posible sugerir que la impronta jurídica predominante contra la corrupción no se debe a una mirada obtusa de la OAA -que no ha entendido el fenómeno en todas sus dimensiones-, sino que responde a satisfacer la exigencia de punición de más corto plazo que le otorga legitimidad social y la necesidad de ajustarse a la forma en que opera la justicia penal.

2) Un órgano anticorrupción nuevo debe tratar de reflexionar la corrupción desde un enfoque sistémico (en términos de los dilemas colectivos que implica) y actuar en el corto plazo con visos hacia el futuro. Es ineludible promover la investigación sólida de hechos y el encausamiento judicial de casos de corrupción, pero también debe procurar una campaña en el sector público que reforme procesos estructuralmente proclives a la corrupción y promover políticas que transformen la percepción y la expectativa social hacia el fenómeno. Es necesario definir mecanismos que cambien la aceptación “banalizada” de la corrupción y que fomenten su denuncia mediante canales permanentes y seguros. Ello obliga a reeducar a los ciudadanos para que dejen de admirar a (o aspirar a ser) quienes inexplicablemente amasan fortunas ilícitas. Mediante estas acciones podría procesarse judicialmente a actores corruptos individualmente y mantener una perspectiva sistémica en la que se denuncian e investigan redes de corrupción al tiempo de corregir factores que favorecen su proclividad.

3) En cuanto al diseño, que la AAC dependa directamente del Poder Ejecutivo tiene al menos dos implicancias importantes. Por un lado, sin ser un organismo descentralizado y autárquico, la OAA nunca tuvo, ni tiene aún, capacidad para intervenir en el funcionamiento de la administración -el Gobierno en curso y los funcionarios en cargo-. Por otro lado, la OAA ha estado atada a los vaivenes políticos y las crisis que han afectado al Gobierno de turno, socavando así sus bases de legitimidad y la confianza pública. De modo que es necesario constituir un ente que logre escapar a la coyuntura política y a la dinámica de los escándalos; que funcione como eje articulador de políticas de mediano y largo plazo, que rebasen al Gobierno en turno. En el caso de una agencia incipiente, la autonomía provee independencia; pero también es importante que haya, primero, capacidad vinculante en las

Es sustantivo clarificar desde un inicio para qué se quiere una AAC: si va a ser un ente capaz de intervenir en los debates públicos coyunturales sobre el problema de la corrupción, o si en realidad tratará de traducir tales discusiones en políticas concretas y líneas de trabajo.

recomendaciones que realice a otras organizaciones y, segundo, que sea capaz de gestionar un amplio flujo de información y cooperación interagencia. Desde luego, ello requerirá establecer cambios legales precisos para obligar a que la información para una investigación sea provista por los actores emplazados.

4) La OAA emprendió los programas de fortalecimiento de las medidas preventivas y el de difusión y comunicación institucional hasta el año 2005 y 2010, respectivamente. Tareas de este tipo deberían ser una de las primeras actividades a realizar en una agencia nueva. Es importante que desde la creación de una AAC se incluyan estrategias específicas de comunicación política, no en el sentido partidario, sino como voz del propio Estado. En este sentido, es sustantivo clarificar desde un inicio para qué se quiere una AAC: si va a ser un ente capaz de intervenir en los debates públicos coyunturales sobre el problema de la corrupción, o si en realidad tratará de traducir tales discusiones en políticas concretas y líneas de trabajo. En el caso argentino no hubo tal discusión al momento de sancionar la ley que le dio vida a la OAA y no se estableció claramente cuál era su incumbencia, alcance y significado: un organismo de control con capacidad para intervenir de oficio en el funcionamiento de la APN, o un agente de cambio que incida en la opinión pública, preocupado por la percepción de la corrupción fuera de la esfera meramente administrativa. En realidad, la OAA quedó a mitad de camino entre una y otra; no fue la oficina que lideraba las grandes denuncias frente a la justicia y la opinión pública; ni tampoco generaba una política pública de aplicación general, orientada a transformar las rutinas de la administración pública.

5) Por lo que respecta a la legitimidad, la corrupción como agenda de campaña no genera problemas, por el contrario. Sin embargo, el desafío de llevar el combate anticorrupción a la agenda de gobierno es mayor porque implica reconocer los límites reales de esta lucha. Límites que pueden socavar las bases de legitimidad sobre las cuales es creada la misma AAC. En otras palabras, llevar adelante una discusión franca y abierta sobre el alcance y significado de este tipo de agencias es un arma de doble filo: tanto prometer más de lo que realmente va a poder lograrse, así como reconocer un impacto limitado sobre el problema de la corrupción -al menos en el corto plazo- pueden minar las bases de la confianza social y llevar a cuestionar la necesidad de contar con una AAC. En el caso de una agencia incipiente, los objetivos programáticos de la lucha anticorrupción deben definirse mediante una discusión pública que plantee las prioridades para la sociedad. Restablecer la legitimidad del Gobierno no debe ser

el objetivo principal de la lucha, pues este es un efecto que emerge cuando la tarea se está logrando. El objetivo debe ser algo palpable para los ciudadanos, que demuestre los beneficios de destinar recursos públicos a una agencia especializada. Ahora bien, en algún momento el Gobierno deberá “limpiar la casa propia” lo más completamente posible, de lo contrario siempre habrá recelo y desconfianza de los ciudadanos en cuanto a los criterios de cómo son seleccionados los casos a investigar. De ahí la importancia de tratar un problema sistémico de corrupción en términos de un problema de acción colectiva, es decir, diseñando políticas e investigando, pero también generando vínculos de cooperación entre individuos y organizaciones.

Conclusiones

Puede afirmarse que una AAC no es simplemente una herramienta organizacional dedicada principalmente a castigar y controlar mediante reportes y flujos de información. En realidad, una AAC es una criatura social que, desde su origen, requerirá legitimidad y una estrategia -en términos de “direccionalidad”- en constante construcción y reconfiguración. Como cualquiera otra organización gubernamental que aborda un problema complejo, esta debe ser sensata para planear sus objetivos y alcanzarlos incrementalmente, por etapas. La construcción de este mapa de ruta no es lineal ni directo; implica reconocer que una AAC no es una “bala de plata”, sino un subsistema abierto, una organización que depende de la comunicación e interacción con el exterior, con otros subsistemas (Meagher, 2005). En especial, para el caso de la corrupción, el fomento de una perspectiva social compleja en la acción gubernamental comienza a aparecer necesario en vista de la dominancia de un enfoque racionalista normativo -y a veces arbitrario- que ha probado ser bastante ineficaz hasta ahora. Es ineludible cambiar el enfoque de un problema racional-instrumental y de principal-agente a uno de perspectiva compleja, vinculado a la confianza y con características de un *problema perverso*, de acción colectiva entre individuos, entre organizaciones y entre ambos. La *sociabilidad* de la corrupción implica ampliar las perspectivas hacia donde no todo es una batalla de “buenos” contra “malos”, sino una mezcla social más rica y dinámica. Donde, por ejemplo, el secreto, la opacidad y la hipocresía son incorporados como espectros reales y necesarios de la acción en una sociedad compleja y abierta (Goffman, 1981; Simmel, 1906; Arellano, 2010). Probablemente sea la visión *sobrenormatizada*, de visiones

En especial, para el caso de la corrupción, el fomento de una perspectiva social compleja en la acción gubernamental comienza a aparecer necesario en vista de la dominancia de un enfoque racionalista normativo -y a veces arbitrario- que ha probado ser bastante ineficaz hasta ahora.

reduccionistas del individuo y de la ética lo que está evitando que se comprenda mejor un fenómeno social como la corrupción. La variable organizacional, por ejemplo, aparece en nuestro estudio como una menos instrumental y más grupal, colectiva, diacrónica. Tal vez de esta manera, al ampliar la visión y evitar el simplismo moralista con que a veces se estudia este fenómeno, será que se pueda avanzar por nuevos derroteros teóricos y prácticos para comprender y enfrentar el dilema social de la corrupción.

Notas

(1) Los primeros casos de establecimiento de una AAC aparecieron a mediados del siglo XX. Baste indicar que la Asociación Internacional de Autoridades Anticorrupción (IAACA, por sus siglas en inglés) registra 174 países miembros y más de 300 organizaciones participantes -incluye AAC, auditorías, procuradurías generales y comités intergubernamentales contra la corrupción (IAACA, 2011).

(2) En este trabajo el término “complejidad” no es utilizado como sinónimo de complicado, sino como referencia a una interacción entretrejida de elementos que es difícil de separar puesto que el comportamiento e interacción dinámica de cada uno de estos elementos depende de su relación, posición, influencia, movimiento y duración del vínculo entre estos (Cornejo, 1997).

(3) La AAC de Kosovo, la Comisión para la Prevención de la Corrupción de Eslovenia y la AAC de Sierra Leona son casos en los cuales la corrupción no ha mostrado mayores cambios. Además, los procedimientos disciplinarios se ven obstaculizados por el traslape de responsabilidades, y la rendición de cuentas horizontal limita la independencia de las agencias para investigar los casos (OECD, 2008b; Doig, Watt y Williams, 2007; Dionisie y Checchi, 2008).

(4) La falla en estos procedimientos o su aplicación laxa puede propiciar escenarios proclives a la corrupción. No obstante, estos no son propiamente mecanismos anticorrupción (*vid.* Arellano, 2012).

(5) Por razones de espacio y claridad argumentativa no se presentan todas y cada una de las actividades de la OAA, sino aquellas que se consideran *relevantes para entender cómo la estrategia ha mutado a lo largo del tiempo*.

(6) Entre 1990 y 1999, Pereyra (2012) contabilizó 122 escándalos de corrupción publicados en los tres principales diarios nacionales (Clarín, La Nación y Página 12). Los principales casos fueron sobornos de empresas transnacionales para ganar licitaciones. Antes de la creación de la OAA no era posible tener datos agregados de corrupción dadas las limitaciones de información y la baja transparencia gubernamental. De modo que la prensa es el referente básico.

(7) La OAA tiene dos áreas funcionalmente independientes, pero complementarias: 1) El *Departamento de Investigaciones* se encarga de denuncias de corrupción en la Administración Pública Nacional y en toda institución que tenga como principal fuente de financiamiento recursos estatales. Cuando una investigación es sólida, esta área denuncia ante la autoridad competente los hechos para seguir un proceso en forma de juicio. 2) El *Departamento de Planificación de Políticas de Transparencia* diseña políticas para aumentar la transparencia y desincentivar prácticas corruptas. También administra el sistema de declaraciones juradas de información patrimonial de los funcionarios públicos.

(8) La facultad de investigación la ejerce, por impulso propio, la OAA sin que medie otra autoridad estatal; empero, no tiene competencia en el ámbito del Poder Legislativo, el Poder Judicial o en las administraciones provinciales y municipales.

(9) El criterio económico permite realizar una estimación *a priori* del monto que, de manera explícita o implícita, se denuncia como administrado irregularmente. Se trata de una evaluación cuantitativa. Este criterio se aplica de manera prioritaria y permite realizar la primera discriminación de las denuncias que se presentan: excluye a las que no superan cierta cantidad. Todas las denuncias que han sido excluidas por este primer parámetro aún deben ser examinadas con los otros criterios, que implican juicios y evaluaciones de índole cualitativa (Oficina Anticorrupción, 2000).

(10) Baste indicar que no existe una definición propia de corrupción, de modo que la tipificación de este delito es tratado con base en el Código Penal y la Ley 25.188. Por tanto, las prácticas tipificadas son abuso de autoridad, violación del deber público, fraude contra el Gobierno, violación de documentos, cohecho y tráfico de influencias, malversación, conflicto de interés, enriquecimiento ilícito y exacciones ilegales.

(11) Dicho diagnóstico fue el resultado del “Estudio Exploratorio sobre Transparencia en la Administración Pública Argentina: 1998 -1999”.

(12) Las modalidades de corrupción identificadas en la APN son: 1) irregularidades en la competencia de oferentes para la contratación de servicios; 2) favoritismo en la selección de efectores/beneficiarios/licenciatarios/proveedores; 3) pago de sobrepagos; 4) subprestación de servicios/productos; 5) desvío de fondos en la tercerización (intermediación); 6) entrega irregular de bienes del Estado; 7) pedido de retorno; 8) favoritismo en el control estatal de concesiones de servicios privatizados (Oficina Anticorrupción, 2001).

(13) El grado de descontento y escepticismo se resume en la consigna ciudadana “que se vayan todos”. Tal escenario llevó a que la OAA abriera 1.380 investigaciones entre 2002-2003.

(14) Un caso emblemático fue la investigación de pago de sobornos a legisladores para la aprobación de una reforma laboral de Fernando De la Rúa. Los pagos se hicieron con dinero de los Servicios de Inteligencia de

Argentina (SIDE). En 2004 se procesó a ex funcionarios y senadores por el delito de cohecho. La Primera Sala Judicial declaró la nulidad de los procesamientos y ordenó la realización de distintas medidas de prueba. Empero, la OAA interpuso recurso de casación contra dicho fallo, el que fue denegado, al igual que la queja y el recurso extraordinario presentado en consecuencia (Causa 9900/00, entre 2000-2005, Oficina Anticorrupción, 2005).

(15) Desde 2001, el área de investigación contaba con 21 investigadores, y el área de transparencia con 16 expertos.

(16) El efecto fue que la OAA asumió el rol de querellante en siete casos en el año 2004; en 2005 la cifra se elevó a 11.

Bibliografía

- Alcaide Zugaza, Laura (2005), "Corrupción: obstáculo al crecimiento y a la competitividad", en *Economía Exterior*, N° 31, mayo, pp. 125-132.
- Anand, Vikas; Ashforth, Blake E.; Mahendra, Joshi; y Martini, Perry (2004), "Business as Usual: the Acceptance and Perpetuation of Corruption in Organizations", en *The Academy of Management Executive*, Vol. 18 N° 2, pp. 39-55.
- Anechiarico, Frank (2010), "La corrupción y el control de la corrupción como impedimentos para la competitividad", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 19 N° 2, pp. 239-261.
- Arellano Gault, David (2004), *Gestión estratégica para el sector público: del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2010), "Reformas administrativas y cambio organizacional: hacia el 'efecto neto'", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 7 N° 2, pp. 225-254.
- _____ (2012), *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Ashforth, Blake y Anand, Vikas (2003), "The Normalization of Corruption in Organizations", en *Research in Organizational Behavior*, Vol. 25, pp. 1-52.
- ASF (2012), *Compilación técnica: corrupción, ética y fiscalización*, México, Cámara de Diputados. Auditoría Superior de la Federación.
- Boehm, Frédéric y Lambsdoff, Johann Graf (2009), "Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neo-institucional", en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 11 N° 21, pp. 45-72.
- Brunsson, Nils (2007), *The Consequences of Decision-Making*, Oxford, Oxford University Press.

- Brunsson, Nils y Olsen, Johan P. (2007), *La reforma de las organizaciones*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Caiden, Gerald; Dwivedi, O. P.; y Jabbra, Joseph (eds.) (2001), *Where Corruption Lives*, Bloomfield, Kumarian Press.
- Charron, Nicholas (2008), "Mapping and Measuring the Impact of Anti-Corruption Agencies: a New Dataset for 18 Countries", paper presented at the New Public Management and the Quality of Government Conference, Gothenburg, Sweden, November 12-15.
- Chugh, Divyanshi (2013), "The Motivations Behind and Conditioning of Corruption in India", en *Psychology of Corruption*, New Delhi, Lady Shri Ram College for Women Finalist, <http://ssrn.com/abstract=2117247>, 12-11-2013.
- Cornejo Álvarez, Alfonso (1997), *Complejidad y caos: guía para la administración del siglo XXI*, México, Ediciones Castillo.
- Crozier, Michel y Friedberg, Erhard (1981), *Actors and Systems*, Chicago, Chicago University Press.
- De Graaf, Gjalt (2007), "Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption", en *Public Administration Quarterly*, Vol. 31 Nos. 1-2, pp. 39-86.
- De Graaf, Gjalt; Von Maravic, Patrick; y Wagenaar, Pieter (eds.) (2010), *The Good Cause: Theoretical Perspectives on Corruption*, Opladen, Barbara Budrich Publishers.
- De Michele, Roberto (2001), "The Role of Anti-Corruption Office in Argentina", en *The Journal of Public Inquiry*, Fall-Winter, pp. 17-20.
- Dionisie, Dan y Checchi, Francesco (2008), "Corruption and Anti-Corruption Agencies in Eastern Europe and the CIS: a Practitioners' Experience", Bratislava, PNUD.
- Doig, Alan; Watt, David; y Williams, Robert (2007), "Why Do Developing Country Anti-Corruption Commissions Fail to Deal with Corruption? Understanding the Three Dilemmas of Organizational Development, Performance Expectation, and Donor and Government Cycles", en *Public Administration and Development*, Vol. 27 N° 3, pp. 251-259.
- European Union (2011), *Supporting Anti-Corruption Reform in Partner Countries: Concepts, Tools and Areas for Action*, Luxembourg, European Union. Publications Office.
- Fjeldstad, Odd-Helge e Isaksen, Jan (2008), "Anti-Corruption Reforms: Challenges, Effects and Limits of World Bank Support. Background Paper to Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support", Washington, World

- Bank. Independent Evaluation Group (Working Paper 2008/7).
- Foucault, Michel (2008), *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*, México, Siglo XXI.
- Goffman, Erving (1981), *La presentación de la persona en la vida cotidiana*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Haller, Dieter y Shore, Cris (eds.) (2005), *Corruption: Anthropological Perspectives*, London, Pluto Press.
- Heilbrunn, John (2004), "Anti-Corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?", Washington, World Bank Institute (Working Paper Series; N° 37234).
- Hodgson, Geoffrey y Jiang, Shuxia (2008), "La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista", en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 10 N° 18, Primer Semestre, pp. 55-80.
- Huther, Jeff y Shah, Anwar (2000), "Anti-Corruption Policies and Programs: a Framework for Evaluation", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper; N° 2501).
- IAACA (2011), "Anti-Corruption Authorities", International Association of Anti-Corruption Authorities, <http://www.iaaca.org/AntiCorruptionAuthorities/ByCountriesandRegions>, 15-10-2013.
- Jancsics, David (2013), "Petty Corruption in Central and Eastern Europe: the Client's Perspective", en *Crime Law and Social Change*, Vol. 60 N° 3, pp. 319-341.
- Jávor, István y Jancsics, David (2013), "The Role of Power in Organizational Corruption: an Empirical Study", en *Administration and Society*, Vol. 20 N° 201, pp. 1-32.
- Jiménez, Fernando; García Quesada, Mónica; y Villoria, Manuel (2014), "Integrity Systems, Values, and Expectations: Explaining Differences in the Extent of Corruption in Three Spanish Local Governments", en *International Journal of Public Administration*, Vol. 37 N° 2, pp. 67-82.
- Klitgaard, Robert (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press.
- MacMillan, Joanna (2011), "'Reformasi' and Public Corruption: Why Indonesia's Anti-Corruption Agency Strategy Should Be Reformed to Effectively Combat Public Corruption", en *Emory International Law Review*, Vol. 25 N° 1, pp. 587-630.
- Mao, Yina; Wong, Chi-Sum; y Peng, Kelly Z. (2013), "Breaking Institutionalized Corruption: Is the Experience of the Hong Kong Independent Commission Against Corruption Generalizable?",

- en *Asia Pacific Journal of Management*, Vol. 30 N° 4, pp. 1115-1124.
- March, James y Simon, Herbert (1958), *Organizations*, Cambridge, Blackwell.
- Meagher, Patrick (2005), "Anti-Corruption Agencies: Rhetoric versus Reality", en *The Journal of Policy Reform*, Vol. 8 N° 1, March, pp. 69-103.
- Mintzberg, Henry (1987), "The Strategy Concept I: Five Ps for Strategy", en *California Management Review*, Fall, Vol. 30 N° 3, pp. 11-24.
- Mintzberg, Henry y Waters, James A. (1985), "Of Strategies, Deliberate and Emergent", en *Strategic Management Journal*, Vol. 6 N° 3, pp. 257-272.
- Nye, Joseph S. (1967), "Corruption and Political Development: a Cost-Benefit Analysis", en *American Political Science Review*, Vol. 61 N° 2, pp. 417-427.
- OECD (2008a), *Corruption: a Glossary of International Standards in Criminal Law*, Paris, OECD (OECD Glossaries).
- _____ (2008b), *Specialised Anti-Corruption Institution: Review Models. Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia*, Paris, OECD, <http://www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm>, 13-12-2013.
- Oficina Anticorrupción (2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2009 y 2013), *Informe anual de la Oficina Anticorrupción*, Buenos Aires, Oficina Anticorrupción, <http://www.anticorruptcion.gov.ar/gestion.asp?CurPage=3>, 05-01-2014.
- ONU. ODCCP (2002), *Global Programme Against Corruption: Anti-Corruption Toolkit*, Vienna, United Nations. Office for Drug Control and Crime Prevention (CICP-15, Vol. 1).
- Otáhal, Tomáš; Palát, Milan; y Wawrosz, Petr (2013), "What is the Contribution of the Theory of Redistribution Systems to the Theory of Corruption?", en *Review of Economic Perspectives*, Vol. 13 N° 2, pp. 92-107.
- Pereyra, Sebastián (2006), "La lucha contra la corrupción y las políticas de transparencia: un programa global, un problema local", en *Conflictos globales, voces locales*, Alejandro Grimson y Sebastián Pereira (comps.), Buenos Aires, Prometeo.
- _____ (2012), "La política de los escándalos de corrupción desde los años 90", en *Desarrollo Económico*, Vol. 52 N° 206, julio-septiembre, pp. 255-284.
- Persson, Anna; Rothstein, Bo; y Teorell, Jan (2010), "The

- Failure of Anticorruption Policies: a Theoretical Mischaracterization of the Problem”, Gothenburg, University of Gothenburg. Department of Political Science. The Quality of Government Institute (QoG Working Paper Series; N° 19).
- _____ (2012), “Why Anticorruption Reforms Fail: Systemic Corruption as a Collective Action Problem”, en *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 26 N° 3, pp. 449-471.
- Pettigrew, Andrew M. (1985), *The Awakening Giant*, Oxford, Blackwell.
- Pilapitiya, Thusitha (2008), “Creating the Institutional Support for Successful Anti-Corruption Campaigns”, conference presented at the 13th International Anti-Corruption Conference, Athens, Greece, October 30-November 2.
- Pinto, Jonathan; Leana, Carrie R.; y Pil, Frits K. (2008), “Corrupt Organizations or Organizations of the Corrupt Individuals? Two Types of Organization-Level Corruption”, en *Academy of Management Review*, Vol. 33 N° 3, pp. 685-709.
- Princeton University (2013), “Interview to Bertrand de Speville”, interviewer Gabriel Kuris en *Innovations for Successful Societies*, United Kingdom, August 14 (Serie Anti-Corruption; Interview N° H2), <https://www.princeton.edu/successfulsocieties/content/focusareas/AC/oralhistories/view.xml?id=461>, 15-02-2014.
- Raab, Jörg y Milward, H. Brinton (2003), “Dark Networks as Problems”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13 N° 4, pp. 413-439.
- Rose-Ackerman, Susan (2001), *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*, México, Siglo XXI.
- Rothstein, Bo y Uslaner, Eric (2005), “All for All: Equality, Corruption and Social Trust”, en *World Politics*, Vol. 58 N° 1, pp. 41-72.
- Sabet, Amr (2012), “Corruption, Governance and Collective Sanctions: Can a Wicked Problem Be Tamed?”, en *Studies of Changing Societies: Corruption Study*, Vol. 1 N° 6, pp. 68-104.
- Serna, Alberto (2009), “La corrupción como patología del bien común: el caso de Hong-Kong”, en *Revista Empresa y Humanismo*, Vol. 12 N° 1, pp. 121-188.
- Serra, Danila (2010), “Combining Top-Down and Bottom-Up Accountability: Evidence from Bribery Experiment”, Tallahassee, Florida State University, <http://ssrn.com/abstract=1534107>, 12-11-2013.

- Simmel, Georg (1906), "The Sociology of Secrecy and of Secret Societies", en *American Journal of Sociology*, Vol. 11 N° 4, pp. 441-498.
- Sousa, Luís de (2009), "Anti-Corruption Agencies: between Empowerment and Irrelevance", San Domenico di Fiesole, European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS Working Papers).
- Speville, Bertrand de (2008), "Failing Anticorruption Agencies: Causes and Cures", conference presented at the Colloquium Empowering Anti-Corruption Agencies: Defying Institutional Failure and Strengthening Preventive and Repressive Capacities, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, Lisbon, May 14-16.
- Stapenhurst, Rick y Kpundeh, Sahr J. (1999), *Curbing Corruption: toward a Model for Building National Integrity*, Washington, World Bank.
- Torre, Juan Carlos (2003), "Los huérfanos de la política de partidos: sobre la naturaleza y los alcances de la crisis de representación partidaria", en *Desarrollo Económico*, Vol. 42 N° 168, pp. 647-665.
- Transparency International (2013), *Corruption Perceptions Index (2001-2013)*, Berlin, Transparency International, <http://www.transparency.org/research/cpi>, 12-02-2014.
- Vaughan, Diane (1999), "The Dark Side of Organizations: Mistake, Misconduct, and Disaster", en *Annual Review of Sociology*, Vol. 25, pp. 271-305.