

**Agencias anticorrupción e
independencia: ¿augures o arúspices?
Una hoja de ruta para Latinoamérica**

Martín Santiváñez Vivanco

Martín Santiviáñez Vivanco

Abogado, Universidad de Lima. Doctor y magíster por la Universidad de Navarra. Es Fellow del Navarra Center for International Development, Universidad de Navarra; miembro correspondiente por el Perú de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España y numerario de la Academia Peruana de Ciencias Políticas. Es autor de numerosas publicaciones.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Instituto Cultura y Sociedad
Universidad de Navarra
Pamplona 31009, Navarra - España
E-mail: msantivanes@unav.es

Los modelos importados por la dinámica internacional con frecuencia se ponen en práctica sin mediar un proceso adaptativo. Se trata, por lo demás, de un proceso agravado por un marco institucional de democratización imperfecta.

Agencias anticorrupción e independencia: ¿augures o arúspices? Una hoja de ruta para Latinoamérica

1. Antecedentes

La corrupción se presenta, en el contexto de las democracias y los Estados latinos, como uno de los grandes retos que las administraciones públicas deben enfrentar (Shah, 2007a; Davis, 2003). Es abundante y sólida la evidencia empírica que destaca la impronta negativa de la corrupción en la pobreza, la informalidad, la salud, la baja esperanza de vida y la distribución desigual de los ingresos y la riqueza (Blackburn y Forgues-Puccio, 2007; World Bank, 2004; Jain, 2001; Rose-Ackerman, 2001; Gupta, Davoodi y Alonso-Terme, 1998; Ades y Di Tella, 1997; Kaufmann, 1997). También son perniciosos los efectos de la corrupción en la burocracia pública, un estamento que en el ámbito real se encuentra alejado del paradigma idealista wilsoniano-weberiano (Anechiarico y Jacobs, 1996: 173-174)¹. El carácter nocivo de estas relaciones configura una especie de mal endémico regional, a manera de trampa latinoamericana (Collier, 2008)², generando una serie de paradojas institucionales que ralentizan las reformas políticas y la eficacia del gobierno (Geddes, 1994). Todo ello mina la construcción de un sector público inclusivo³ y posterga la transmisión de un conocimiento útil para la aplicación estratégica de reformas sostenibles en el ámbito de la anticorrupción⁴.

La tensión relacional provocada por estas paradojas, a la postre disfuncionales, se profundiza ante la extrapolación voluntarista de enfoques apriorísticos diseñados para entornos distintos al de su aplicación práctica. La materialización de políticas de transparencia en un modelo de *high performance government* (Klitgaard y Light, 2005) colisiona con la aproximación unidimensional, excesivamente legalista y extraña a la cultura cívica latina. Los modelos importados por la dinámica internacional con frecuencia se ponen en práctica sin mediar un proceso adaptativo. Se trata, por lo demás, de un proceso agravado por un marco institucional de democratización imperfecta (Warren, 2004: 341). El Estado latinoamericano se caracteriza por su debilidad histórica y aunque la democracia se consolida

Recibido: 20-03-2013. Aceptado: 23-05-2013.

a nivel regional (sin alcanzar un estatus poliárquico), la reforma de la administración pública continúa siendo uno de los retos pendientes en el ámbito de la modernización.

En este contexto sociopolítico, la corrupción forma parte de la realidad latinoamericana (Morris y Blake, 2010), ya sea en calidad de legado institucional moldeado por incentivos (Tanaka, 2005; Weyland, 1998) o en su vertiente cultural, con repercusiones directas en la estructura social. Promover la incorporación de parámetros culturales propios del entorno regional al análisis y el estudio de la corrupción es un extremo que hoy, habitualmente, se sostiene en la literatura mayoritaria (Rothstein, 2011; Shah, 2007b; Fritzen, 2006). Es por ello que las modernas estrategias anticorrupción han de tener en cuenta, a la par que los incentivos formales que caracterizan a los gobiernos sujetos a la democracia representativa, la existencia de instituciones informales capaces de modelar la interacción humana estructurando las relaciones de poder (*civic culture*) (Guevara, 2011; Johnston, 2010; North, Wallis y Weingast, 2009; Almond y Verba, 1965).

Las reformas institucionales exitosas que aspiren a configurar espacios públicos con vocación de permanencia han de reconocer el carácter endémico de la corrupción latina, a manera de *path dependence* (North, 1990)⁵ generando, en el marco de sus posibilidades operativas, esquemas sintéticos de gestión que fusionen mecanismos formales e informales de eficacia contrastada⁶. Solo mediante esta síntesis institucional, estratégica y directiva será posible consolidar un modelo eficaz de control de la corrupción que elimine las incertidumbres propias de la asimetría política, sin caer en el pesimismo propio de los planteamientos excesivamente culturalistas (Whitehead, 2002).

Uno de estos mecanismos multidimensionales por su diverso anclaje conceptual (jurídico, administrativo y económico) es el principio de independencia⁷, de amplio desarrollo teórico-organizacional en el ámbito de la administración pública. A partir de esta premisa, la creación y consolidación de las agencias anticorrupción, promovidas por un enfoque tributario tanto de las particularidades del tejido social como de la voluntad política de las elites, afianza el equilibrio institucional mediante la aplicación práctica de la clásica *libertas*, seña y fin del Estado constitucional-contractualista (Buchanan, 2009)⁸. Por eso, en el proceso de consolidación de las capacidades estatales -un extremo vinculado a la configuración de una democracia de calidad- la independencia de las agencias anticorrupción se presenta

A pesar de las dificultades para medir las variables que intervienen en el fenómeno de la corrupción, se torna imprescindible analizar el contexto normativo y los principios jurídico-políticos que modelaron la existencia de determinadas instituciones clásicas, creando instrumentos efectivos de control del poder.

como una condición esencial para la eficacia de sus funciones (OECD, 2008: 24). Cuando este principio, que hunde sus raíces en el Derecho y el pensamiento clásico, es ignorado o sometido a la interferencia política genera incentivos perversos que condenan el control de la corrupción a la esterilidad institucional, debilitando el vínculo entre representantes y representados (Martínez-Cousinou y Andersson, 2009).

Es por ello que, a pesar de las dificultades para medir las variables que intervienen en el fenómeno de la corrupción (Villoria y Jiménez, 2012), se torna imprescindible analizar el contexto normativo y los principios jurídico-políticos que modelaron la existencia de determinadas instituciones clásicas, creando instrumentos efectivos de control del poder (la dicotomía *augur/arúspice*, por ejemplo). La legitimidad de este proceso de *anamnesis* está vinculada a la superación dialéctica e institucional de las ficciones del poder y constituye una vía legítima para evaluar, en clave moderna, la interacción de las limitaciones informales (el patrón cultural) con las reglas formales del nuevo diseño estatal. Así, recuperando la noción clásica de independencia en función de la *auctoritas*, es posible mejorar la implementación de los diversos remedios institucionales que emplea la comunidad política ante los peligros que emanan de una cultura basada en el clientelismo y la dependencia del Estado, consecuencias directas del uso negativo de la *potestas*.

Fortaleciendo los organismos de regulación y promoviendo el *enforcement* de los principios sobre los que se funda la propia existencia de las estructuras, es posible acrecentar la coordinación de los actores de control y, con ello, influir positivamente en la transformación endógena de las sociedades latinas (Klitgaard ...[et al], 2000). De esta forma, en el rescate de las instituciones y los principios del pasado y en su adaptación pragmática y original a los problemas del presente (Tommasi y Scartascini, 2012; Fjeldstad e Isaksen, 2008: 15) se encuentra una de las claves para el buen gobierno y la democracia de calidad que precisa la región⁹, considerando la precariedad institucional que nos caracteriza (Dargent, 2009). Que una agencia anticorrupción actúe con independencia o no es un hecho esencial para la calidad del gobierno. Esta condición es particularmente relevante cuando analizamos los rasgos propios del entorno latino.

2. Augures y arúspices

Para el pensamiento antiguo el poder era indivisible, y el autocontrol, una ficción antinatural. Algunos detentaban la *potestas* y otros, dotados de un saber socialmente reconocido, ejercían la *auctoritas*.

Para el pensamiento antiguo el poder era indivisible, y el auto-control, una ficción antinatural. Algunos detentaban la potestas y otros, dotados de un saber socialmente reconocido, ejercían la auctoritas. En función de ello, surgió la distinción, propia del derecho romano, entre la figura de los augures y la de los arúspices.

En función de ello, surgió la distinción, propia del derecho romano, entre la figura de los augures y la de los arúspices, díada que prolonga sus raíces hasta la época arcaica de la monarquía de Rómulo, fundador, *rex* y *augur*. Esta vieja institución sacral puede ayudarnos a comprender los límites del control político en el moderno diseño constitucional. Es posible encontrar, en la conformación de nuestras poliarquías, rastros del pensamiento clásico (Strauss, 2007: 47) y también soluciones a las patologías del poder, ecos prolongados en el tiempo por una ilustración liberal que se inspiró, al menos parcialmente, en la noción de *libertas* y en los viejos ideales que dieron forma a la República romana¹⁰.

Rastrear los orígenes históricos del sistema institucional moderno nos permite contrastar la validez de las premisas que modelaron al Estado demo-liberal. Ideologías y principios fueron plasmados en una estructura institucional concreta. Las diversas síntesis de ideas e instituciones políticas otorgaron, en su momento, legalidad a las transformaciones sociales, determinando la forma en que una comunidad política definió sus mecanismos de transparencia y la presunta independencia de sus poderes constitutivos. La propia manera en que se concibe el poder delimita los alcances de la función de control.

Durante la República romana, una de estas premisas fundacionales que delineó la estructura y los límites del poder estuvo conformada por la clásica díada *augur/arúspice*. Como el jurista Álvaro d'Ors sostuvo, la posterior confusión de estas dos nociones, en su origen separadas en función de la idea de legitimidad, produjo, inexorablemente, "una mutación de mentalidad sobre las relaciones entre el poder y el saber en orden a la vida política" (D'Ors, 1979: 79). La fusión artificial de ambas instituciones, ya bajo el cesarismo populista de cuño imperial, transformó la propia concepción del gobierno alterando definitivamente el carácter y la independencia de la administración pública (Galvão de Sousa, 2011). La confusión se prolonga hasta la actualidad, constituyendo una de las bases sobre la que se edifica el Estado constitucional soberano.

Conviene, pues, emplear el método histórico-crítico para analizar el origen de nuestras instituciones, buscando desarrollar mecanismos que nos permitan mejorar el diseño de los órganos de control del poder. Así, para los romanos, los augures "eran los encargados de controlar la legitimidad fundamental de la vida pública" (D'Ors, 1979: 82)¹¹ y estaban revestidos de *auctoritas* (saber socialmente

reconocido) mas no de *potestas* (poder socialmente reconocido, cuya forma superior fue, en época romana, el *imperium*), una característica propia de los magistrados. Durante la era republicana, los augures, anualmente, realizaban solemnes "augurios" (*auctoritas augurum*) y, cada lustro, el denominado *augurium salutis*. La *inauguratio* (*auguratio*) de los templos era una de las funciones exclusivas del augur, también propia de aquellos ciudadanos revestidos de la condición sacerdotal. Además, los augures ejercían la *auspicatio* -de *avis* (ave) y *spicere* (contemplar)-, el arte de conocer la voluntad divina a través del estudio de los signos celestes, empleando, normalmente, la ornitomanía. Dicha técnica también era cultivada por los arúspices (de *harus*, entraña, y *spicere*), funcionarios subalternos de los magistrados.

En este contexto, la importancia de los augures era esencial. Las actividades de los magistrados, las convocatorias para reunir a las asambleas populares, el inicio de una batalla, cualquier situación extraordinaria de la vida política romana requería de la *auspicatio*¹². Tal vez por ello, durante mucho tiempo, no solo por la semejanza fonológica sino también por la complejidad (y a veces oscuridad) de las fuentes, los romanistas confundieron conceptualmente ambas instituciones (*auspicatio* y *auguratio*). Ugo Coli (1951)¹³ tuvo el mérito de señalar las diferencias, una distinción consolidada en función de los intereses de la administración romana. La principal diferencia entre ambas nociones radicaba en que la *auguratio* era una función exclusiva de los augures, mientras que la *auspicatio* también formaba parte de las competencias de los magistrados e incluso de los *pater familias*¹⁴.

En cierta forma, *auguratio* y *auspicatio*, como acertadamente sostiene Rafael Domingo (1999), eran "instituciones paralelas que funcionan en la misma dirección pero en sentido opuesto". Así, la *auguratio* estaba fundada en la *auctoritas* de los augures que observaban e interpretaban signos divinos con relevancia política y pública. Los augures eran, por tanto, los detentadores de una sabiduría concreta que controlaban a los políticos. Portadores de un conocimiento particular, los augures servían de freno y contrapeso a la voluntad de los poderosos¹⁵. Una voluntad esencialmente política, al ser la manifestación del poder.

La contraposición *auctoritas-potestas* es clave para comprender el desarrollo político romano y, en parte, la disfunción propia de los Estados modernos. Si la autoridad de los augures controlaba la

El Estado moderno subsume lo que antes era extrínseco y fusiona en su propia estructura el poder y la autoridad. Cuando se produjo tal síntesis, se erosionó la función de control, comprometiendo su eficacia. La captura política e ideológica de las agencias anticorrupción impide el despliegue eficaz del control.

potestad de los reyes y, posteriormente, la de los magistrados, la capacidad administrativa de los funcionarios dotados de poder se encontraba mediatizada por la opinión de aquellos que ejercían el control legitimados por un conocimiento técnico que era esencial para la subsistencia de la comunidad política. Con todo, ya en época republicana se produjo una primera absorción de la *auctoritas* por parte de la *potestas*. Dicha confusión se materializó en la desaparición de los augures que controlaban el poder real y la paulatina proliferación de los arúspices, funcionarios secundarios que, a la postre, optaron por legitimar los excesos de los gobernantes¹⁶ de los que eran tributarios.

La creciente secularización de la República romana provocó que la intervención de los augures se hiciera cada vez menos frecuente. Aprovechando tal coyuntura, los magistrados (los hombres de la *potestas*) empezaron a valerse de los arúspices, auxiliares especializados que formaban parte de su séquito (como los escribas, los pregones y los lictores), miembros todos de la creciente cofradía de "ayudantes" del poder¹⁷. De esta manera, vencidos por el colapso de los frenos formales del Derecho, cooptados y mediatizados por el poder político, "los molestos por independientes augures, máxima expresión de la *auctoritas*, fueron desplazados por los modestos arúspices, dependientes de la potestad del magistrado" (Domingo, 1999: 29). La confusión de *potestas* y *auctoritas* liquidó el principio de independencia y la posibilidad de control efectivo al reunir en una sola persona (y luego, en un solo cuerpo administrativo) a legitimador y legitimado. Roto el equilibrio político, compatible con el principio angular romano de que el poder era, por naturaleza, indivisible¹⁸, se consolidó el cesarismo burocrático sentando las bases teóricas de la posterior identificación del Estado con una autoridad superior, difícil de controlar (Domingo, 2010a: 27).

En efecto, el Estado moderno subsume lo que antes era extrínseco y fusiona en su propia estructura el poder y la autoridad¹⁹. Cuando se produjo tal síntesis, se erosionó la función de control, comprometiendo su eficacia. Porque, a diferencia de los augures, dotados de independencia en virtud de su autoridad, los arúspices eran débiles sujetos que fueron dócilmente sometidos a la voluntad política del poder de turno. Este proceso de captura institucional se prolonga en el tiempo y se repite en aquellos organismos estatales que en la actualidad se encuentran mediatizados por la estructura patrimonial de una administración basada en relaciones clientelares, las

cuales, a su vez, fomentan rutinas de politización en el nivel decisonal. La captura política e ideológica de las agencias anticorrupción impide el despliegue eficaz del control. Y esto sucede de esta manera porque un Leviatán que fusiona poder y autoridad en su estructura administrativa difícilmente se puede autolimitar²⁰.

3. La independencia de las agencias anticorrupción

Sin independencia no existe anticorrupción. Y el poder tiende a devorar la independencia (Domingo, 2010a: 94). De allí que la independencia se convierta en la premisa organizacional sobre la que se funda la propia existencia de una agencia anticorrupción (Pope, 2000). Solo una agencia capaz de actuar como un augur independiente, un enclave técnico en un entorno hostil de debilidad democrática, es capaz de realizar un control efectivo del poder público (Goetz, 2001). Y para que este organismo actúe de manera independiente es preciso que cuente con los poderes coercitivos apropiados y el presupuesto adecuado para una labor de largo aliento²¹. La credibilidad de una agencia anticorrupción está en función de su autoridad y prestigio, de un "saber socialmente reconocido". Esta independencia, balanceada por la supervisión judicial y el control parlamentario, se concreta en la capacidad discrecional de la agencia sobre su presupuesto y debe reflejarse, en la práctica, en el empleo estratégico de sus recursos materiales para la exposición efectiva de los actores corruptos. Así, autoridad y presupuesto se transforman en las dos dimensiones esenciales sobre las que se construye la eficacia de una agencia anticorrupción. Dicha autoridad se va desarrollando, finalmente, en virtud de la calidad de su *performance* y la continuidad temporal de su gestión (Payne ...[et al], 2003).

Es en el marco de la persecución de los hechos corruptos que debemos analizar la función relacional del principio de independencia. Para ello se debe tener en cuenta que las agencias anticorrupción tienen que vincularse a una clase política que padece una especie de "síndrome de Saturno", porque permite e incluso fomenta la actividad persecutoria de su criatura en tanto no se comprometa su propia subsistencia ni se desmonten las complejas redes clientelares que le rinden tributo. De lo contrario, "Saturno", la clase política mediatizada por el clientelismo, devora impunemente a su creación, y las agencias anticorrupción sucumben antes de alcanzar su cometido, consumidas por fuertes incentivos para obtener resultados tangibles que favorezcan su legitimidad social²². La obtención de

Cada vez que se intenta aplicar un conjunto de políticas públicas ignorando el contexto específico de implementación se facilita la destrucción institucional de los organismos anticorrupción. La independencia, así, se manifiesta en un contexto.

resultados, un extremo que normalmente consolida la viabilidad institucional, en este caso concreto puede generar una peligrosa paradoja (Byrne, Arnold y Nagano, 2010). En un Estado patrimonialista, la eficacia tiene un precio: un molesto augur, un augur eficiente y eficaz, bajo ningún supuesto debe sobrevivir.

Cada vez que se intenta aplicar un conjunto de políticas públicas ignorando el contexto específico de implementación se facilita la destrucción institucional de los organismos anticorrupción (Ivanov, 2007). La ausencia de una acción colectiva por parte de los actores locales y la indiferencia que los *policy makers* y la comunidad científica puedan demostrar ante diversas experiencias del pasado en la configuración de una estrategia realista para combatir la corrupción (Johnston, 2010; Brinkerhoff, 2008: 996), determinan no solo su viabilidad inmediata; también comprometen la posibilidad de subsistencia de la agencia. El escenario de aplicación de una política no se agota en un espacio-tiempo concreto. Es preciso analizar las raíces subyacentes, intentando sistematizar la mayor cantidad de relaciones causales para diseñar una estrategia eficaz y eficiente (Della Porta y Vannucci, 2012; Vogl, 2012). La independencia, así, se manifiesta en un contexto.

Ciertamente, desde hace unas décadas, la corrupción ha inspirado análisis, conferencias y sucesivos movimientos de sensibilización social, aunque, en la práctica, es poco lo que se ha logrado para reducir sus efectos nocivos (Kaufmann, 1997). Con todo, el sentido negativo de la corrupción forma parte de la historia de las civilizaciones²³ y ello ha influido de manera notable para que se extienda globalmente la preocupación por las políticas públicas en tanto herramientas de transparencia e integridad, fortaleciendo la propia construcción conceptual de la noción de gobernanza. De allí que existe, al menos formalmente, un consenso cívico en toda Latinoamérica: es preciso controlar la corrupción si optamos por el desarrollo (Morris y Blake, 2010; Tulchin y Espach, 2000). Y sin control, basado en la independencia, la legitimidad del sistema se debilita hasta el colapso (Colazingari y Rose-Ackerman, 1998).

Ya en el plano de la aplicación real de las políticas públicas, tratándose de Latinoamérica, las agencias anticorrupción difícilmente pueden caracterizarse como augures dotados de autoridad²⁴, organismos ajenos a la presión política, encargados de "decirle la verdad al poderoso", lo cual contribuye a construir una percepción negativa de su capacidad en virtud de una debilidad estructural determinada

por la histórica tendencia latina a la captura política de la administración del Estado (González, 2007)²⁵. Actualmente, las agencias anticorrupción desempeñan el papel secundario de arúspices condicionados por el proceloso mundo de la política y actúan mediatizadas por las pulsiones partidistas y el carácter esencialmente partisano de las democracias latinas, entornos de acusada volatilidad, escenarios proclives al surgimiento de *outsiders* (Meléndez, 2011). Cuando el equilibrio de los poderes se rompe, el clientelismo invade el diseño institucional y permite que el sistema se desvirtúe, forzando la obsolescencia y el sesgo partidista de las instancias de control²⁶. Todo ello altera la calidad de las políticas públicas (Fritzen, 2005), promoviendo el carácter omnívoro de un Estado incapaz de mantener los equilibrios estipulados por la Ilustración.

Por eso, la cuestión clásica del control del poder jerárquico, propio del modelo estatal, "*sed quis custodiet ipsos custodes?*" (Juvenal, 2001: VI, 347) (¿quién custodia al guardián?), se torna esencial para la cabal comprensión de la *performance* de las agencias anticorrupción en la implantación de una estrategia eficaz de transparencia administrativa. Si bien es cierto que el propio diseño institucional de los países latinos, de sistemática debilidad orgánica (*unstable regimes*) (Diamond ...[et al], 1999; Geddes y Ribeiro, 1992)²⁷, dificulta el desarrollo de incentivos para la independencia de los órganos reguladores, también es preciso resaltar que si se aspira a crear una administración pública eficaz e inclusiva, consolidando reformas de segunda generación, urge establecer barreras eficientes que aseguren cierto grado de imparcialidad, fomentando un amplio y sostenido consenso que anime la despolitización burocrática (Michael, 2006). Porque la capacidad de la administración nacional para implementar programas sociales de manera eficiente (también estrategias de transparencia) influye en las opciones de los gobiernos (*policy choices*) (Dahlström, Lindvall y Rothstein, 2012). La imparcialidad teórica, sostén del Estado demo-liberal, tiene que manifestarse, en el ámbito práctico, en la configuración orgánica de la independencia, extremo que los *policy analysts* señalan como el más importante para el desarrollo de las agencias anticorrupción (Manion, 2004: 201). Este principio, materializado, trasciende la dimensión legal-positiva y se transforma en uno de los catalizadores de la eficacia institucional.

Es por eso que la adopción de medidas legales y la ratificación política de un tratado internacional para combatir la corrupción

La independencia ha de plasmarse en estructuras funcionales a la realidad concreta de cada país latino, lo cual, a menudo, colisiona con una cultura política que se inclina por un paternalismo estatal homogéneo, proclive a ralentizar las reformas por temor a alterar la solidez de las alianzas partidistas.

(como la Convención Interamericana de 1996) son etapas formales importantes, pero devienen en ineficaces si no media un *enforcement* efectivo²⁸. La hiperregulación legalista que no va acompañada de la implementación real de políticas públicas (*enforcement deficit*) así como de un proceso educativo de resocialización, pronto manifiesta su entraña nociva debilitando la percepción de eficacia de los esfuerzos anticorrupción (Hussmann, 2007). Sin una cultura que promueva la libertad responsable en el plano educativo, sin *checks and balances* que evolucionen hacia mecanismos efectivos de *enforcement*, los organismos estatales son instrumentalizados por la ambición política. La independencia, por tanto, ha de plasmarse en estructuras funcionales a la realidad concreta de cada país latino, lo cual, a menudo, colisiona con una cultura política que se inclina por un paternalismo estatal homogéneo, proclive a ralentizar las reformas por temor a alterar la solidez de las alianzas partidistas (Della Porta y Mény, 1997).

Transformar paulatinamente este entorno institucional de baja intensidad, respetando el *rule of law*, implica establecer una estructura institucional que asegure la independencia de los encargados de combatir la corrupción (UNDP, 2005; Van Aaken, Salzberger y Voigt, 2004). De hecho, la corrupción se expande cuando no existe un sistema político basado en un Estado de Derecho confiable y eficiente, en el que la población reconozca un control efectivo (Nwabuzor, 2005: 133). A pesar de las posturas excesivamente positivas (Cleveland ...[et al], 2009: 214), lo cierto es que en un entorno de corrupción sistémica y desconfianza interpersonal es difícil implementar una estrategia efectiva de control del poder, más aún si existe una tradición de disonancia institucional que profundiza la separación entre el legalismo formal y "las sórdidas prácticas políticas" generadas por la falta de autonomía de los *enforcers* legales (Pérez-Perdomo, 2006: 179). De allí que la labor de los agentes del cumplimiento sea fundamental para comprender los auténticos efectos negativos de la corrupción en el sistema de cumplimiento de la ley (Echazu y Garoupa, 2010). Solo existe un *enforcement* adecuado cuando es ejercido por funcionarios autónomos. De lo contrario, si estos se encuentran sometidos a la presión política o a la propia dinámica de supervivencia de las estructuras clientelares, no cabe hablar de *enforcement* sino, más bien, de interferencia política o clientelismo patrimonial, con el peligro de que una situación de este tipo evolucione hacia una suerte de Estado policial (Skidmore, 1996).

Por otro lado, no basta con implementar un diseño estructural apropiado que promueva la independencia. También es preciso que ese diseño, en funcionamiento, genere un equilibrio institucional de alta calidad, que influya de manera positiva en la *performance* estatal (Morris y Blake, 2010; World Bank, 1997), concretando el cumplimiento del control. De allí la importancia de respetar las especificidades propias de cada país latino, evitando el empleo del "*one-size-fits-all approach*" (Shah, 2007b: 234). La eficacia de la gestión pública está vinculada a su capacidad para responder a los retos que plantea un Estado concreto en una circunstancia espacio-temporal particular. Aquellos casos en que la comunidad política diseña su propio sistema institucional (Gupta, 1995: 394) amparándose en la soberanía, o que una agencia actúe técnicamente como un *augur* dotado de autoridad, dependen no solo del plano formal positivo, sino también de la estrategia organizacional y del entorno operativo en el que se despliegan las técnicas anticorrupción (Doig, Watt y Williams, 2007). Un diseño que no tome en cuenta estas premisas, parte de un diagnóstico parcial.

La realidad de la configuración institucional tiene que hacerse efectiva en un equilibrio estatal particular, construido sobre una síntesis concreta de tradiciones culturales²⁹. Solo reconociendo este escenario complejo el diseño institucional favorece la independencia de los organismos de control (Doig, Watt y Williams, 2006: 163), porque no se aferra a un modelo abstracto de autonomía. Por el contrario, consciente de las especificidades del contexto, estudia singularmente cada organización (Arenilla, 2001: 12) y diseña una estrategia de independencia a partir de relaciones empíricamente contrastadas en las que se analiza la naturaleza de las interacciones entre la independencia institucional y los actores reales del poder (intra y extra estatales), las estructuras formales e informales del Estado y las inercias históricas y culturales de cada país latino. Esta independencia en perpetuo movimiento por el cambio estructural, la dinámica social y la propia complejidad del nuevo orden global, posibilita una voluntad de autonomía que se plasma en el diseño de agencias anticorrupción abiertas a la transformación, de principios antes que estructuras, débilmente burocratizadas y, por tanto, flexibles, proclives a amoldarse al cambio mediante la creación de un espacio de *management* propio (Ramíó y Salvador, 2008: 563).

Si el Estado no promueve este equilibrio de manera orgánica, basado en un enfoque realista del diseño institucional, se eleva la

probabilidad de que las agencias anticorrupción sean capturadas por la voluntad política. Para ello, la administración pública debe crear los mecanismos adecuados para no entorpecer la formación de una acción colectiva que fomente una cultura cívica de rechazo a la corrupción (Collins, 2012: 9). De lo contrario, las islas de transparencia y la formación de *integrity warriors*, antes que soluciones orientadas a un cambio razonable y sostenible (De Sousa, Larmour y Hindess, 2009), ejercerán el rol de paliativos condenados a la irrelevancia. Para que una agencia anticorrupción pueda ejercer de manera efectiva el principio de independencia se precisa un *mínimum* político, legal y socioeconómico, estructurado en una organización específica y maleable en función de las características del país. De lo contrario, su acción será intrascendente, cuando no directamente nociva (De Sousa, 2009a; Meagher, 2005).

Minimizar la tendencia a la politización en el Estado latinoamericano, al estar vinculada a la propia debilidad institucional y al patrimonialismo presidencial (Lawson, 2009: 74; De Shazo, 2007), repercute directamente en las intervenciones anticorrupción³⁰. Hasta cierto punto, conforme sostiene un sector de la doctrina, las medidas dirigidas a controlar la corrupción se encuentran politizadas *per se* desde el inicio de su puesta en práctica³¹. Por tanto, es imprescindible que aquellas agencias que nacen con un sesgo tecnocrático (teóricamente imparcial), mantengan la independencia estructural y personal. De allí la importancia de la calidad del liderazgo para evitar que las estructuras dedicadas a la anticorrupción sean capturadas por los actores políticos, rechazando el patronazgo, el clientelismo y la sólida tendencia hacia la informalidad que caracteriza a la política latina. En tal sentido, la independencia de las agencias anticorrupción está ligada a su paulatina despartidización y desideologización (Bertelli, 2006), un extremo que va unido a un largo proceso de consolidación institucional³². Los augures actúan en un escenario complejo que es preciso comprender antes de reformar.

4. La consolidación institucional

Existe una estrecha relación entre la corrupción y la forma en que se organizan las instituciones del gobierno (Banfield, 1975). La estructura del proceso político es un determinante esencial en los niveles de la corrupción (Schleifer y Vishny, 1993). Un gobierno débil experimenta altos niveles de opacidad. Las agencias anticorrupción no son entidades que existan al margen del Estado, a

Iniciar un proceso de "control de la corrupción" en el marco de un Estado rígido, autocrático, al que no le es exigible un proceso de rendición de cuentas, no solo prolonga un sistema corrupto sino que lo dota de una capacidad mayor de represión.

manera de satélites institucionales que actúan sin frenos y contrapesos. Su propia subsistencia está relacionada con la voluntad política que controla a la administración pública en un espacio-tiempo histórico particular (Kpundeh, 1998). Así, las agencias forman parte del sistema estatal. Dependen del Estado porque *son* el Estado. Su legitimidad está vinculada a su eficiencia (De Sousa, 2009b). Y esta pertenencia orgánica repercute directamente en su capacidad de gestión. Reducir o aumentar la discrecionalidad de las agencias, aplicar en ellas reformas de segunda generación (de carácter participativo) o contar con el grado adecuado de respaldo político son premisas necesarias pero no suficientes para su independencia efectiva (Fritzen, 2006). Los límites de la independencia los establece el contexto institucional, el diseño macroestatal. Así, ante una administración pública condicionada sistémicamente por la lógica cerrada del *Natural State* y su *limited access pattern* (North, Wallis y Weingast, 2009), la independencia de las agencias es una ficción formal, no una realidad capaz de contribuir al establecimiento de un gobierno de calidad (Rothstein, 2011)³³. Es más, iniciar un proceso de "control de la corrupción" en el marco de un Estado rígido, autocrático, al que no le es exigible un proceso de rendición de cuentas, no solo prolonga un sistema corrupto sino que lo dota de una capacidad mayor de represión (Rose-Ackerman, 1997).

Tales Estados, en los que el diseño de políticas públicas carece del consentimiento consensuado de los gobernados, generan un número relativamente reducido de organizaciones de soporte, administraciones centralizadas en su estructura y un sistema societal basado en el dirigismo contractual, todo lo que socava la independencia de los órganos de control permitiendo que el Derecho y su aplicación se transformen, con frecuencia, en armas políticas³⁴. En un Estado de estas características, los organismos destinados a reducir la corrupción están influenciados y constreñidos por diversas patologías del diseño estatal (Schneider y Heredia, 2003: 7). Frente a ello, la eficacia de las medidas de transparencia se encuentra relacionada, antes que a la reforma de la estructura de incentivos vinculada a los procesos de control (siguiendo el enfoque neoclásico principal-agente)³⁵, a la transformación global del propio Estado, lo que implica un salto cualitativo de equilibrios, un *big push* capaz de transitar desde el particularismo institucional (Mungiu-Pippidi, 2006), el "*limited acces order*" (North, Wallis y Weingast, 2009) o el "*partial system of rule*" (Rothstein y Teorell, 2008), a un nuevo

equilibrio intraestatal, opuesto y superador del anterior, caracterizado por el "universalismo", el "*open access order*" y el sistema imparcial de normas (North, Wallis y Weingast, 2009; Mungiu-Pippidi, 2006; Johnston, 2005; Collier, 2000).

Esta consolidación institucional, sostenida en el tiempo, es el requisito básico para asegurar la independencia de las agencias anticorrupción, no solo mediante su relación con otras entidades del sistema, sino también, y en esto radica su eficacia, en función de los *checks and balances* de todo el gobierno en tanto estructura superior. El equilibrio solamente puede ser orgánico (*holistic approach*) y, por tanto, la independencia se encuentra unida a la capacidad de la administración pública para mantenerse ajena a intervenciones sesgadas que minen la autonomía de los poderes estatales³⁶. Tal voluntad de imparcialidad es un atributo básico de la gobernanza (Longo, 2010). Sin ella, la *performance* estatal es de baja calidad.

Con todo, esta pretensión de cambio radical es limitada por los propios agentes llamados a realizar las reformas operativas y organizacionales, puesto que ellos se benefician con el *statu quo*. De allí que, en el fondo, hacen falta *stakeholders* que busquen reforzar las leyes y políticas ya existentes (Kpundeh, 1998 y 2004; Riley, 1998; Robinson, 1998). El *big bang* empieza por el *enforcement*. La voluntad política es sumamente débil y se encuentra mediatizada por sus propios intereses de supervivencia (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2012; Brinkerhoff, 2008; Johnston y Kpundeh, 2002). Y aunque la sociedad comparta una percepción negativa de la corrupción, existe un problema de *collective action* que impide cambiar las actitudes, porque se asume que la mayor parte de los actores forman parte de un sistema corrupto. De esta forma, en un entorno de corrupción sistémica, como es el caso de muchos países latinos, la acción que un sujeto llevará a cabo está en función de las expectativas compartidas sobre cómo otros individuos actuarán frente a una oportunidad concreta de corrupción. En dicho escenario, la conducta corrupta es "el comportamiento esperado". Y este comportamiento se extiende, tanto a los *principals* encargados de luchar contra la corrupción, como a los agentes o sujetos pasivos de conductas corruptas.

La expectativa compartida genera un acatamiento social de la conducta corrupta y consolida su carácter sistémico, favoreciendo la configuración de una institución informal (la corrupción administrativa) que influye en la cultura cívica latina generando incentivos perversos. Por eso, ciertamente, en contra de lo que sostiene la teoría

del *principal-agent*, muchos de los *principals* que capturan el poder político mediante el empleo de un discurso de transparencia y refundación estatal, en vez de perseguir la corrupción, se inclinan por preservar el sistema corrupto, debilitando la democracia y mimetizándose con las redes que en teoría iban a combatir (Nielsen, 2003). En esto no hay ideologías. Tanto los gobiernos adscritos al Consenso de Washington como el socialismo del siglo XXI se han plegado a esta tendencia. Así, los que supuestamente tienen la responsabilidad política de promover la independencia de los augures promueven que estos sucumban ante un entorno determinista y se inclinen por perpetuar las conductas corruptas plegándose al clientelismo.

El esfuerzo internacional coordinado y las sucesivas campañas de sensibilización han logrado universalizar el rechazo a la corrupción. Además, desde el erudito análisis histórico-crítico de Noonan (1987) es posible defender que el concepto de "lo corrupto" es común a todas las culturas y que en cada civilización es posible distinguir entre un "regalo", fruto de la gratitud social, y aquello que configura un "soborno". Sin embargo, a pesar de la claridad en la percepción ética, también es evidente que en sociedades de corrupción sistémica, la mayor parte de los actores llamados a ejercer con independencia el control optan por no castigar la opacidad (Miller, Grødeland y Koshechkina, 2001) y se inclinan por el silencio institucional.

En efecto, en la práctica, ante la ausencia de *enforcers* independientes entre los países con corrupción rampante, tanto la denuncia como la condena a los corruptos permanece baja (Kpundeh, 2004; Doig y Riley, 1998; Riley, 1998). Más aún, los políticos corruptos tienen grandes oportunidades de ser reelegidos y suelen obtener respaldo desarrollando ciertos niveles de eficacia (Chang, Golden y Hill, 2007). La *praxis* de la democracia electoral legitima la actuación de algunas elites partidistas (a menudo compiten empleando el *vote-buying*) que buscan el reclutamiento de *principals* incapaces de controlar la administración pública de manera efectiva, al carecer de independencia y respaldo político. Ante este colapso del sistema mínimo de control, el costo a corto plazo de comportarse de manera honesta se intensifica (Della Porta y Vannucci, 1999), generando incentivos para la capitulación institucional, una parálisis de funcionamiento que facilita la labor de los agentes corruptos. He allí un círculo vicioso. Por un lado, augures que en realidad no controlan, deslegitimando la administración pública. Por otro, una administración de baja calidad que es incapaz de formar y atraer líderes

En un contexto en el que la corrupción es el comportamiento esperado, la implementación de regímenes institucionales de castigo o estrategias administrativas de control tienden a ser etapas inefectivas porque, en el plano real, se carece de actores con incentivos concretos para controlar a los corruptos.

públicos con voluntad de independencia capaces de implementar reformas audaces y efectivas. En este entorno administrativo, en el que la aplicación de la teoría *principal-agent* al sector público provoca problemas de *accountability* (Hughes, 1994), ante la ausencia de una voluntad política que se traduzca en el control independiente y frente a unos costos draconianos que penalizan el comportamiento honesto, aquello que Myrdal (1968: 941) sostuvo para Asia también es aplicable a Latinoamérica. Un ciudadano latino bien puede trasladar a su entorno el razonamiento de un poblador asiático enfrentado a la corrupción sistémica: "*well, if everybody seems corrupt, why shouldn't I be corrupt*".

Así, en un contexto en el que la corrupción es el comportamiento esperado, la implementación de regímenes institucionales de castigo o estrategias administrativas de control tienden a ser etapas inefectivas porque, en el plano real, se carece de actores con incentivos concretos para controlar a los corruptos. Hay, por tanto, un déficit de *enforcers* que se traduce en una carencia de *enforcement* sistémico (Fijnaut y Huberts, 2002). De allí que puedan existir, al menos formalmente, los procesos y las reglas de juego adecuadas para combatir la corrupción en las sociedades latinas. Pero si no se cuenta con los actores que ejerzan el rol de *principals*, este diseño institucional sofisticado es inocuo, porque se transforma, debido a la propia inercia de los intereses políticos, en una maquinaria inaplicable, una especie de herramienta expuesta en el escaparate infinito de los recursos, sin expertos dispuestos a utilizarla para su objetivo esencial. El divorcio entre la dimensión formal y la realidad se consolida en la castración política de los augures independientes.

Por eso, no basta con mejorar la estructura de incentivos, teniendo en cuenta que cada proceso de reforma puede, incluso, resultar más dañino cuando no cumple con su hoja de ruta e implementa reformas reales. Si las agencias anticorrupción, después de un despliegue mediático y económico, fallan en la consolidación institucional y no muestran resultados cuantificables, no solo comprometen su propia subsistencia. También ponen en riesgo todo el sistema institucional. No hay peor enemigo para la democracia representativa que la percepción de ineficiencia (Mungiu-Pippidi, 2006; Collier, 2000; Karklins, 2005; Clark y Jos, 2000). Y nada favorece más esta percepción negativa que la imposición artificial de reglas e incentivos que no serán puestos en práctica o que se materializarán de forma parcial o ineficaz. Por eso, antes de iniciar cualquier reforma, es

Para lograr la consolidación democrática se precisa combinar adecuadamente, y en función de cada caso concreto, instituciones formales e informales de control. Formales, fundamentalmente en la dimensión del monitoreo y la sanción, e informales, en el binomio de la reciprocidad y la confianza.

imprescindible que aquello que exista (reglas, normas, procesos) se haga cumplir. Y que la acción de las agencias anticorrupción sea evaluable empíricamente (Johnsøn ...[et al], 2011) en función de sus resultados. De lo contrario, las patologías del poder tienden a empeorar.

Para lograr la consolidación democrática se precisa combinar adecuadamente, y en función de cada caso concreto, instituciones formales e informales de control. Formales, fundamentalmente en la dimensión del monitoreo y la sanción, e informales, en el binomio de la reciprocidad y la confianza. Estos factores son esenciales para reducir el impacto de las experiencias negativas e incrementar la solidez de las agencias públicas (Clausen, Kraay y Nyiri, 2011; Uslaner, 2008; Kampen, Van de Walle y Bouckaert, 2006; Ostrom, 1990 y 1998). Solo una confianza interpersonal ampliamente extendida es capaz de transformar la cultura cívica apelando a nuevos patrones de compromiso. Y para que esa confianza se desarrolle de manera paulatina, se debe promover la actuación de islas de eficiencia, islas de autoridad, de saber socialmente reconocido, dotándolas de recursos económicos y humanos, apostando por ellas en el diseño institucional y reforzando su independencia estructural a partir de un liderazgo de calidad. Sin actores, sin *enforcers* y líderes políticos que sostengan la independencia evitando el complejo de Saturno, la anticorrupción será capturada por *principals* que desempeñan en la política latina el papel subalterno de los arúspices romanos, a manera de instrumentos, *longa manus* de los poderosos: sin independencia, sin recursos y con baja capacidad de control.

Cuando Persson, Rothstein y Teorell (2012) exhortan a la comunidad académica a estudiar los orígenes, el *iter* primigenio de las instituciones, para lograr la consolidación de un sistema institucional de alta calidad (*high-quality institutions*), sostiene una premisa fundada principalmente en el realismo crítico. En efecto, para conocer un hecho político tenemos que escarbar en sus raíces, identificar y aislar los factores que hicieron posible el momento de su génesis configurativa. Sin embargo, mientras desentrañamos la historia política de las instituciones latinas que funcionan como islas de eficiencia y autoridad, ¿quién ejerce el papel de *principal*?, ¿quién controla a los corruptos? Todo indica que, pretender trasladar tal responsabilidad a la comunidad internacional para que actúe como una especie de *external principal* no pasa de ser otro ejercicio de romanticismo político (Pope y Vogl, 2000). Incluso en el plano global,

donde el proceso de reconfiguración del poder estatal da lugar a un nuevo orden, tal pretensión es maximalista (Domingo, 2010b). A pesar de las reformas intra y paraestatales, la independencia de los organismos internacionales continúa siendo una utopía indicativa, un horizonte institucional, porque dichos organismos se encuentran constreñidos por la política exterior de los países que los financian así como por el intercambio ideológico de diversos bloques regionales, sumamente activos en el ámbito continental. En este sentido, Kagan (2003 y 2012) tiene razón. Intentar aplicar a un entorno que se rige por el paradigma hobbesiano una estrategia posmoderna y filo-kantiana de diálogo solidario genera una ruptura crítica entre la realidad y la mayor parte de los mecanismos formales.

Siendo así, pretender que una serie de organismos internacionales que también adolecen de problemas de independencia, suplan las carencias del Estado-nación, solo es posible analizando cada contexto. La clave de la consolidación institucional radica en la eficiencia, y esta consecuencia esencial del funcionalismo impersonal -en el fondo, su premisa legitimadora- puede lograrse a través de diversas técnicas de gestión pública aplicadas a la anticorrupción, tanto en la dimensión nacional como en el escenario global (Bailey, 2000). Estas técnicas varían dependiendo de cada caso concreto. Augures y arúspices pueden surgir y ejercer su dominio en diversos escenarios, porque su existencia se encuentra ligada no solo a una adecuada estructura de control, sino también a una particular calidad del liderazgo, a esa *autoritas* propia del *enforcer* que materializa el poder estatal analizando las especificidades de su entorno y ejerciendo, en un marco legal-positivo, un atributo esencial de la política: la discrecionalidad (Esteve, 2011; Husted, 2002).

5. Conclusiones

Si no hablamos de la corrupción, no hablamos de Latinoamérica. Y si no generamos escenarios de anticorrupción, comprometemos el futuro de los países latinos. Las desigualdades exacerbadas de la región promueven un clima de desconfianza que impide el desarrollo de políticas eficaces de redistribución y solidaridad (Villoria, 2006). Con todo, más importante que el examen de la corrupción en tanto fenómeno público -un análisis que puede degenerar en un entimema propio de esa torre de marfil en que a veces se convierte la reflexión puramente teórica- urge estudiar, desde la perspectiva comparada,

Urge estudiar, desde la perspectiva comparada, aquellas estrategias anticorrupción que puedan ser utilizadas para construir instituciones democráticas viables, con base en modelos externos de probada eficacia pública. La independencia tiene que plasmarse en una dimensión eficaz.

aquellas estrategias anticorrupción que puedan ser utilizadas para construir instituciones democráticas viables, con base en modelos externos de probada eficacia pública (Weyland, 2004; Mainwaring y Scully, 1995). La independencia tiene que plasmarse en una dimensión eficaz.

Por eso, para combatir la corrupción es preciso comprender su génesis (Aguilera y Vadera, 2008). Y el origen del acto corrupto está íntimamente ligado a la organización estatal. Las administraciones públicas latinas son estructuras esenciales para el proceso de inclusión social. Luchar contra la corrupción requiere, también, una estrategia de reducción de la pobreza (Lalountas, Manolas y Vavouras, 2011). Son dos caras de la misma moneda, los dos rostros del Jano estatal latino. La legitimidad democrática tiene un componente estructural (Booth y Seligson, 2009) y este elemento, si aspira a consolidar un nuevo equilibrio de gobernabilidad, debe desarrollarse estratégicamente para la mejora continua de la administración pública (Rivero, 2007). Aunque en el plano de la investigación aplicada, la anticorrupción no reciba el mismo grado de atención que la corrupción política, resulta imprescindible profundizar en los principios sobre los que hemos de basar las estrategias de transparencia, para evitar que estas sean manipuladas por la competencia partidista y la ambición política. En una región donde la confianza pública y la legitimidad estatal son fundamentos cuestionados, la anticorrupción se presenta como una variable básica para la consolidación institucional. Y como afirma la literatura mayoritaria, sin instituciones no hay desarrollo (Acemoglu y Robinson, 2012). Sin embargo, como todo instrumento público, la anticorrupción también puede ser empleada para la destrucción del sistema.

Ciertamente, lo óptimo es lograr un entorno en el que surja, por la propia dinámica de los intereses comunes, una lógica de *collective action* que busque reemplazar el ambiente sistémico de corrupción por uno de transparencia, mediante un compromiso solidario para la aplicación efectiva de mecanismos de confianza (Brew, 2006). Sin embargo, mientras se alcanza este consenso social -que dependerá en buena medida de las inercias políticas de cada país latino- es preciso reforzar el poder de las agencias anticorrupción y de otros organismos reguladores encargados del control de la administración pública. La independencia se traduce en discrecionalidad operativa. Que esta sea empleada de manera correcta no solo tiene que ver con la estructura de incentivos formales. También con la calidad

del liderazgo del político profesional (Alcántara, 2012; Batory, 2012a, Dargent, 2012).

Todo aquello que ha funcionado en el ámbito de la transparencia está ligado al principio de independencia. En distintos contextos, bajo diversas formas culturales, la independencia ha jugado un papel relevante al definir las políticas públicas que han sido efectivas en el plano del control (Maor, 2004). Urge, por tanto, diseñar e implementar organismos independientes, augures capaces de subsistir en entornos de abierta hostilidad institucional. Con todo, el diseño no es suficiente. Hace falta llevar a cabo, de manera planificada, la etapa de la implementación, el *enforcement* del modelo teórico. Y para ello es imprescindible contar con un liderazgo de calidad, técnico e imparcial. He allí la vieja dialéctica entre la Ciropedia y el Príncipe, entre el augur dotado de independencia y el arúspice sometido al ucuse de la *potestas*. En suma, el liderazgo es importante para aplicar un diseño que se incline ya sea por el control *a posteriori*, propio del modelo *police patrol*, o para implementar un sistema de reglas que permita el empoderamiento de los ciudadanos y los grupos de interés ante la pauta del control (*fire alarm*) (McCubbins y Schwartz, 1984).

Por tanto, no es posible iniciar reformas de transparencia donde no convergen estos elementos: diseño y actores. No todo se circunscribe a la estructura de incentivos (Batory, 2012b). Si no existen *integrity warriors* capaces de modelar oportunidades concretas para eliminar la opacidad, el diseño es insuficiente. Y si los *enforcers* se refugian en el voluntarismo sin apoyarse en instituciones cuidadosamente delineadas en función de las circunstancias concretas del país receptor, los esfuerzos se tornan ineficaces cuando no directamente nocivos, por contribuir a la pérdida de legitimidad del sistema. Para que un organismo anticorrupción latino actúe como una *high-impact agency* (Van de Walle, Kampen y Bouckaert, 2005) se precisa un mínimo de independencia y estabilidad política que variará en función de la administración pública bajo análisis. Sin estabilidad institucional, los niveles de cumplimiento de las regulaciones se ven afectados hasta la deslegitimación de la democracia (Damania, Fredriksson y Mani, 2004), provocando la inoperancia de las estructuras de control y la ruptura del pacto político.

La independencia es la hoja de ruta de toda reforma institucional latinoamericana vinculada a la anticorrupción. El desarrollo solo es posible en un marco acotado de gobernanza. La desconfianza

No es posible iniciar reformas de transparencia donde no convergen estos elementos: diseño y actores.

hacia el reformismo sistémico, un temor *in statu nascendi*, no debe frenar la modernización del Estado y, en ciertos casos, la propia creación de un Estado eficaz, en entornos de vacío institucional, que reconozca el carácter complejo de la política (Subirats, 2012). Y este reconocimiento pasa por un análisis multidimensional en el que converjan diversas ciencias: la administrativa, el derecho, la historia y la economía. Sin *compliance* de poco sirve la ingeniería gubernamental. Para alcanzar la eficacia estructural se precisa de un nuevo equilibrio institucional y, tratándose del caso concreto de la anticorrupción, este equilibrio exige sopesar, en cada caso específico, a nivel nacional, subregional y local, el balance adecuado de independencia y control (Christensen y Læg Reid, 2004) y las características culturales propias del contexto (Haque y Kneller, 2009), definiendo un proceso metodológico de cadenas de valor y análisis de riesgo acordes con el momento político en el que son implementadas las estrategias de transparencia.

El nivel de corrupción en un momento concreto del proceso de desarrollo es una precondition esencial para determinar la probabilidad de la consolidación democrática a largo plazo (Khorram-Manesh, 2013; Johnston, 2004; Sung, 2004). Es por eso que controlar la corrupción es el gran reto de las administraciones públicas reformistas que aspiran al fortalecimiento institucional eficaz. Una auténtica hoja de ruta imprescindible para la región.

Notas

(1) La corrupción sistémica no es responsabilidad exclusiva del sector público (Kaufmann, 2005).

(2) Racionalizamos la corrupción sistémica siguiendo la doctrina clásica de Caiden y Caiden (1977: 306).

(3) La demanda por mejorar la actuación de las burocracias públicas en los países en vías de desarrollo es recurrente (Grindle, 1997). Para ello, es imprescindible mejorar los mecanismos de contratación basados en la meritocracia (Rauch y Evans, 1999).

(4) Sobre todo en el plano del *project design* y las decisiones organizacionales (Michael y Langseth, 2002).

(5) Para un análisis histórico y económico del concepto, *vid.*, por todos, Page (2006).

(6) La corrupción persiste en la esfera pública desde las independencias y se presenta como un proceso ampliamente extendido (Little y Posada-Carbó, 1996: 10).

(7) Van Aaken, Feld y Voigt (2010) así lo demuestran tras una evaluación empírica en setenta y ocho países sobre la base de la independencia de los

procuradores ante escenarios de corrupción política. De hecho, la baja independencia de los procuradores también está relacionada con la legitimidad, la confianza, la estabilidad del régimen político y el crecimiento económico.

(8) Desde un punto de vista clásico: "*Libertas est naturalis facultas eius quod cuique facere libet, nisi si quid vi aut iure prohibetur*" (Florentino, D. 1, 5, 4pr.). Es decir, "La libertad es la facultad natural de hacer cada uno lo que quiere, a no ser que sea prohibido por la fuerza o por el derecho". La limitación protofuncional es evidente.

(9) La aplicación de los principios fundacionales del pensamiento occidental a la realidad latinoamericana solo es posible si asumimos, como lo hace la mayor parte de los pensadores latinoamericanos, sin distinción de ideologías, que la región forma parte de Occidente (véase Belaúnde, 2010); en contra, por supuesto, el segregacionismo anglosajón de Huntington (2004).

(10) Véase Bederman (2008), donde queda patente la inspiración clásica de los *founding fathers*, de importancia esencial para comprender el proceso latinoamericano. Con todo, Bolívar también se inspiró en fuentes clásicas: Plutarco y Tito Livio (véase, por ejemplo, Brading, 2003).

(11) Por eso Cicerón (1950: 2 y 31), que se hizo augur el año 53 a. C., sostuvo que "*maximum autem et praestantissimum in re publica ius est augurum cum auctoritate coniunctum*".

(12) D'Ors (1979: 82) afirma que "la *auspicatio* era, para estos augures, una técnica instrumental de su propia función de autoridad pública, es decir, la *auguratio*".

(13) Años después, Catalano (1960) dedicó un extenso estudio al respecto.

(14) Para D'Ors (1979: 83), el augurio se distingue del auspicio "por la competencia del sujeto, por su eficacia, por el lugar y por su objeto; a saber: porque los *auguria* son exclusivos de los augures, en tanto los *auspicia* corresponden a todo magistrado y aun a todo *pater familias*; porque el auspicio tiene limitada su eficacia al día en que se da, en tanto la eficacia del augurio es temporalmente ilimitada; asimismo, respecto al lugar, porque el augurio se debe dar en el *arx* de la ciudad, en tanto el auspicio en cualquier lugar, también fuera de la ciudad; finalmente, porque el objetivo del auspicio es un acto de la competencia de un magistrado u otra persona, en tanto los augurios se refieren a actos solemnes varios determinados por la tradición, principalmente para la creación de magistrados o sacerdotes, y dedicación de cosas como templos, es decir, para afectar solemnemente a un destino de trascendencia pública. Por lo demás, el augurio, a diferencia del auspicio, que es siempre solicitado, puede ser de la libre iniciativa del augur: se habla entonces de *auguria oblativa*".

(15) Conocida es la anécdota de la época del rey etrusco Tarquinio que ilustra esta función de control. En el marco de un programa reformista, el rey buscaba cambiar el sistema de las tres primitivas tribus de Roma. Sin embargo, el principal *augur* de su tiempo, Atto Navio, le advirtió que no podía realizarse tal reforma sin una previa consulta augural. Tarquinio, enojado, le contestó que podía consultar "lo que quisiera". Navio, tras hacer las observaciones

pertinentes, respondió con una negativa. El rey, burlándose, le retó a que adivinara si iba a suceder lo que estaba pensando en ese momento. Cuando el *augur* le respondió que sí, el rey sacó una piedra y un cuchillo, pues declaró que estaba pensando que el *augur* cortaría la piedra con el cuchillo. Navio, sin inmutarse, realizó el prodigio. Desde entonces, Tarquinio renunció a su proyecto y no emprendió nada sin consultar a los augures.

(16) Como acertadamente señala D'Ors (1979: 85), la confusión se hizo patente en la reforma constitucional que realizó Octavio el año 27 a. C., recabando un poder "prácticamente absoluto, bajo un aparente respeto por la antigua *res publica*, ello fue posible gracias a haberse introducido en ella como su protector, como *pater patriae*". Así, el título, desde entonces profusamente utilizado, de *Imperatores Augusti*, confunde y fusiona poder y autoridad, a imagen y semejanza de un nuevo Rómulo, fundador de Roma, *rex y augur*". Sobre el triunfo de Augusto ante la República y el lento proceso de fusión en su persona de *auctoritas y potestas*, véase la obra de Syme (2010).

(17) Los propios magistrados, con el tiempo, llegaron a tener tal facultad interpretativa mediante la *auspicatio* (D'Ors, 2004: 50).

(18) "Imperium nullum nisi unum" (Cicerón, 1984: 1.38.60).

(19) Para las repercusiones en el escenario internacional de dicha confusión, véase Hall (1997: 619): "*The absolutist state would ultimately wrest this authority from the Church, uniting temporal and sacral authority in the person of the absolute monarch*".

(20) De allí que Carr (2007: 234) afirme que: "*The public sector in developing countries is often seen as the breeding ground for corruption*". Con todo, Stapenhurst y Langseth (1997) sostienen que la responsabilidad "*for maintaining standards and minimizing corruption within the public service falls on the public service itself*".

(21) Maor (2004: 5) habla de la necesidad de un "compromiso por la independencia" como premisa para una estrategia eficaz de anticorrupción.

(22) Sunstein (1999: 604) afirma que un escenario en el que los procuradores especiales cuentan con un solo objetivo y un presupuesto ilimitado suele generar "*an incentive for zealotry*".

(23) Tal percepción es transcultural y puede rastrearse hasta la antigüedad, por ejemplo, en Platón y Aristóteles (Qizilbash, 2008: 288).

(24) "*Corruption in developing countries is too important a phenomenon to be left to moralist*", sostuvo Nye (1967: 427). Con todo, la autoridad, en tanto noción moral, y el concepto de corrupción están íntimamente ligados y confluyen en el marco práctico del liderazgo y la política (Miller, Roberts y Spence, 2005; Gledhill, 2004; Nef, 2001; Whitehead, 1997).

(25) Patente, por ejemplo, en los países en vías de desarrollo con un marcado déficit institucional (Doig, Watt y Williams, 2007).

(26) Así lo sostiene Klitgaard (1988: 203): "*Anticorruption campaigns have sometimes been used to clean up political opponents rather than to clean up corruption*". En sentido estricto, tratándose de contextos en los que la debilidad

institucional es endémica, como en el caso de Latinoamérica, el problema se agrava (Tulchin y Espach, 2000).

(27) Nef (2001: 170) profundiza en dicho análisis y coloca el acento en el plano de la cultura administrativa, caracterizada, según él, por la complejidad de las diversas realidades nacionales: "*These include persistent dependence, the perpetuation of rigid and particularistic social structures, chronic economic vulnerability, weak and unstable growth, marginalization, low institutionalization, and acute social polarization*". Todo ello se traduce en "*high levels of ambiguity, uncertainty and widespread systemic corruption*".

(28) Carr (2007: 239), desde una perspectiva estrictamente jurídica, apunta que: "*Regulation in the absence of enforcement is meaningless and at best, is a political exercise that does not serve the citizens of a state well*".

(29) Resulta aleccionador reconocer la intuición política de la generación arielista latina, que hace más de cien años sostuvo, desde el regeneracionismo y el reformismo demo-liberal, el mismo punto de vista. Uno de ellos, el peruano Víctor Andrés Belaúnde, incluso llegó a acuñar un término (*anatopismo*) para referirse a la importación de modelos foráneos sin una mínima criba en función del país receptor (García Belaúnde y Gonzales, 2007: 107).

(30) Con todo, se presume el consenso político para el establecimiento de una agencia eficaz. El problema surge cuando esta premisa funcional se transforma en una especie de *diktat* rutinario (Meagher, 2002).

(31) Esta postura, que podemos calificar de "originalista", es defendida por De Sousa, Larmour y Hindess (2009: 7): "*Anti-corruption is not a neutral technical activity*". El carácter partisano de la anticorrupción se intensifica al materializarse en entornos de clivajes marcados, como es el caso latino. Las *cleanups campaigns* también responden a esta lógica instrumental (Gillespie y Okruhlik, 1991: 92).

(32) En caso contrario, las agencias anticorrupción actúan como armas para la represión política (Heilbrunn, 2004).

(33) Particularmente en Latinoamérica, donde la vulnerabilidad de la democracia se encuentra extendida a pesar de los recientes avances institucionales (Diamond, 2008).

(34) Maravall (2003) analiza el populismo judicial, relativizando la independencia de la judicatura.

(35) El aporte de Persson, Rothstein y Teorell (2012), en este punto, es definitivo. Los *founding fathers* del enfoque neoclásico (Klitgaard, 1988; Rose-Ackerman, 2001) minimizaron la existencia de entornos de corrupción sistémica en los que el *principal* también es corrupto.

(36) En este sentido, por ejemplo, Diamond (2007: 119) sostiene: "*Endemic corruption is not some flow that can be corrected with a technical fix or a political push: It is the way that the system works, and it is deeply embedded in the norms and expectations of political and social life. Reducing it to less destructive levels -and keeping it there- requires revolutionary change in institutions*". Es similar la

postura de Jancsics y Jávör (2012) tras realizar un extenso estudio sobre las redes de corrupción gubernamental.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron y Robinson, James (2012), *Why Nations Fail: the Origins of Power, Prosperity and Poverty*, New York, Crown Business.
- Ades, Alberto y Di Tella, Rafael (1997), "The New Economics of Corruption: a Survey and Some New Results", en *Political Studies*, Vol. 45 N° 3, pp. 496-515.
- Aguilera, Ruth y Vadera, Abhijeet (2008), "The Dark Side of Authority: Antecedents, Mechanisms, and Outcomes of Organizational Corruption", en *Journal of Business Ethics*, Vol. 77 N° 4, pp. 431-449.
- Alcántara, Manuel (2012), *El oficio de político*, Madrid, Tecnos.
- Almond, Gabrile y Verba, Sidney (1965), *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston, Little, Brown and Company.
- Anechiarico, Frank y Jacobs, James B. (1996), *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Arenilla, Manuel (2001), *Administración y políticas públicas*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Bailey, Bruce M. (2000), *Anti-Corruption Programming: Questions and Strategies*, Quebec, Canadian International Development Agencies.
- Banco Mundial. Poverty Reduction and Economic Management Unit. Europe and Central Asia Region (2003), *Understanding Public Sector Performance in Transition Countries: an Empirical Contribution*, Washington, Banco Mundial.
- Banco Mundial. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Región de América Latina y el Caribe (2010), *La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina*, Washington, Banco Mundial.
- Banfield, Edward C. (1975), "Corruption as a Feature of Governmental Organization", en *Journal of Law and Economics*, Vol. 18 N° 3, pp. 587-605.
- Batory, Agnes (2012a), "Political Cycles and Organizational Life Cycles: Delegation to Anticorruption Agencies in Central Europe", en *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and*

- Institutions*, Vol. 25 N° 4, pp. 639-660.
- _____ (2012b), "Why Do Anti-Corruption Laws Fail in Central Eastern Europe? A Target Compliance Perspective", en *Regulation and Governance*, Vol. 6 N° 1, pp. 66-82.
- Bederman, David J. (2008), *The Classical Foundations of the American Constitution: Prevailing Wisdom*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Belaúnde, Víctor A. (2010), *Hispanoamérica*, Arequipa, Universidad Católica San Pablo.
- Bertelli, Anthony (2006), "The Role of Political Ideology in the Structural Design of New Governance Agencies", en *Public Administration Review*, Vol. 66 N° 4, pp. 583-595.
- Blackburn, Keith y Forgues-Puccio, Gonzalo (2007), "Distribution and Development in a Model of Misgovernance", en *European Economic Review*, Vol. 51 N° 6, pp. 1534-1563.
- Booth, John A. y Seligson, Mitchell A. (2009), *The Legitimacy Puzzle in Latin America: Political Support and Democracy in Eight Nations*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Brading, David (2003), *Orbe indiano: de la monarquía católica a la república criolla, 1492-1867*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Brew, Peter (2006), *The Power of Joining Forces: the Case for Collective Action in Fighting Corruption*, Washington, World Bank Institute.
- Brinkerhoff, Derick (2008), "The State and International Development Management: Shifting Tides, Changing Boundaries, and Future Directions", en *Public Administration Review*, Vol. 68 N° 6, pp. 985-1001.
- Buchanan, James M. (2009), *Los límites de la libertad: entre la anarquía y el Leviatán*, Buenos Aires, Katz.
- Byrne, Elayne; Arnold, Anne; y Nagano, Fumiko (2010), *Building Public Support for Anti-Corruption Efforts: Why Anti-Corruption Agencies Need to Communicate and How*, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank Communication for Governance and Accountability Program.
- Caiden, Gerald E. y Caiden, Naomi J. (1977), "Administrative Corruption", en *Public Administration Review*, Vol. 37 N° 3, pp. 301-309.
- Caiden, Gerald E.; Dwivedi, O. P.; y Jabbra, Joseph (eds.) (2001), *Where Corruption Lives*, Bloomfield, Kumarian Press.
- Carr, Indira (2007), "Corruption, Legal Solutions and Limits of Law", en *International Journal*

- of Law in Context*, Vol. 3 N° 3, pp. 227-255.
- Catalano, Pierangelo (1960), *Contributi allo studio del diritto augurale*, Turín, G. Giappichelli.
- Chang, Eric; Golden, Miriam; y Hill, Seth (2007), "Electoral Consequences of Political Corruption: the Survival of Politicians Charged with Malfeasance in the Postwar Italian Chamber of Deputies", paper presented at the 103rd Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, Illinois, August 30 - September 2.
- Christensen, Tom y Lægveid, Per (2004), *Regulatory Agencies: the Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control*, Bergen, Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Cicerón, Marco Tulio (1984), *De re publica*, Heidelberg, C. Winter.
- _____ (1950), *De legibus*, Heidelberg, F. H. Kerle Verlag.
- Clark, William A. y Jos, Philip H. (2000), "Comparative Anti-Corruption Policy: the American, Soviet and Russian Cases", en *International Journal of Public Administration*, Vol. 23 N° 1, pp. 101-148.
- Clausen, Bianca; Kraay, Aart; y Nyiri, Zsolt (2011), "Corruption and Confidence in Public Institutions: Evidence for a Global Survey", en *The World Bank Economic Review*, Vol. 25 N° 2, pp. 212-249.
- Cleveland, Margot; Favo, Christopher M.; Frecka, Thomas J.; y Owens, Charles L. (2009), "Trends in the International Fight Against Bribery and Corruption", en *Journal of Business Ethics*, Vol. 90 N° 2 (Supplement), pp. 199-244.
- Colazingari, Silvia y Rose-Ackerman, Susan (1998), "Corruption in a Paternalistic Democracy: Lessons from Italy for Latin America", en *Political Science Quarterly*, Vol. 113 N° 3, pp. 447-470.
- Coli, Ugo (1951), "Regnum", en *Studia et Documenta Historiae et Iuris*, N° 17, pp. 1-168.
- Collier, Paul (2000), "How to Reduce Corruption", en *African Development Review*, Vol. 12 N° 2, pp. 191-205.
- _____ (2008), *El club de la miseria: qué falla en los países más pobres del mundo*, Madrid, Turner.
- Collins, Paul (2012), "Introduction to the Special Issue: the Global Anti-Corruption Discourse. Towards Integrity Management?", en *Public Administration and Development*, Vol. 32 N° 1, pp. 1-10.
- Dahlström, Carl; Lindvall, Johannes; y Rothstein, Bo (2012), "Corruption, Bureaucratic Failure and Social

- Policy Priorities", en *Political Studies* (publicado *on line* el 19-11-2012).
- Damania, Richard; Fredriksson, Per G.; y Mani, Muthukumara (2004), "The Persistence of Corruption and Regulatory Compliance Failures: Theory and Evidence", en *Public Choice*, Vol. 121 Nos. 3-4, pp. 363-390.
- Dargent, Eduardo (2009), *Demócratas precarios: élites y debilidad democrática en el Perú y América Latina*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- _____ (2012), *El Estado en el Perú: una agenda de investigación*, Lima, Universidad Católica del Perú.
- Davis, Howard (2003), "Ethics and Standards of Conduct", en *Public Management and Governance*, Tony Bovaird y Elke Löffler (eds.), New York, Routledge.
- De Shazo, Peter (2007), "Anticorruption Efforts in Latin America", Washington, Center for Strategic and International Studies. America's Program (Policy Paper on the Americas; Vol. 18, Study 2).
- De Sousa, Luis (2009a), "Anti-Corruption Agencies: between Empowerment and Irrelevance", Florencia, Robert Schuman Centre for Advanced Studies (EUI Working Papers).
- _____ (2009b), "Does Performance Matter to Institutional Survival? The Method and Politics on Performance Measurement for Anti-Corruption Agencies", Florencia, Robert Schuman Centre for Advanced Studies (EUI Working Papers).
- De Sousa, Luis; Larmour, Peter; y Hindess, Barry (2009), *Governments, NGOs and Anti-Corruption: the New Integrity Warriors*, New York, Routledge (ECPR Studies in European Political Science).
- Della Porta, Donatella y Mény, Yves (1997), *Democracy and Corruption in Europe*, London, Pinter.
- Della Porta, Donatella y Vannucci, Alberto (1999), *Corrupt Exchanges: Actor, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*, New York, Aldine de Gruyter.
- _____ (2012), *The Hidden Order of Corruption: an Institutional Approach*, Farnham, Ashgate.
- Diamond, Larry (2007), "A Quarter-Century of Promoting Democracy", en *Journal of Democracy*, Vol. 18 N° 4, pp. 118-120.
- _____ (2008), *The Spirit of Democracy: the Struggle to Build Free Societies Throughout the World*, New York, Times Books; Henry Holt and Company.
- Diamond, Larry; Hartlyn, Jonathan; Linz, Juan; y Lipset, Seymour (1999), *Democracy in Developing*

- Countries: Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Doig, Alan y Riley, Stephen (1998), "Corruption and Anti-Corruption Strategies: Issues and Case Studies from Developing Countries", en *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, G. Shabbir Cheema y J. Bonvin (eds.), Paris, OECD.
- Doig, Alan; Watt, David; y Williams, Robert (2006), "Hands-On or Hands-Off? Anti-Corruption Agencies in Action, Donor Expectations, and a Goof Enough Reality", en *Public Administration and Development*, Vol. 26 N° 2, pp. 163-172.
- _____ (2007), "Why Do Developing Country Anti-Corruption Commissions Fail to Deal with Corruption? Understanding the Three Dilemmas of Organisational Development, Performance Expectation, and Donor and Government Cycles", en *Public Administration and Development*, Vol. 27 N° 3, pp. 251-259.
- Domingo, Rafael (1999), *Auctoritas*, Barcelona, Editorial Ariel.
- _____ (2010a), *Elementos de derecho romano*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi.
- _____ (2010b), *The New Global Law*, New York, Cambridge University Press.
- D'Ors, Álvaro (1979), *Ensayos de teoría política*, Pamplona, EUNSA.
- _____ (2004), *Derecho privado romano*, Pamplona, EUNSA.
- Echazu, Luciana y Garoupa, Nuno (2010), "Corruption and the Distortion of Law Enforcement Effort", en *American Law and Economics Review*, Vol. 12 N° 1, pp. 162-180.
- Esteve Pardo, José (2011), *Lecciones de derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons.
- Fijnaut, Cyrille y Huberts, Leo (eds.) (2002), *Corruption, Integrity and Law Enforcement*, The Hague, Kluwer Law International.
- 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.
- Fritzen, Scott (2005), "The Misery of Implementation: Governance, Institutions and Anti-Corruption in Vietnam", en *Corruption and Good Governance in Asia*, N. Tarlin (ed.), New York, Routledge.
- _____ (2006), "Beyond 'Political Will': How Institutional Context Shapes the

- Implementation of Anti-Corruption Policies", en *Policy and Society*, Vol. 24 N° 3, pp. 79-96.
- Galvão de Sousa, José P. (2011), *La representación política*, Madrid, Marcial Pons.
- García Belaúnde, Domingo y Gonzales, Osmar (2007), *Víctor Andrés Belaúnde: peruanidad, contorno y confín. Textos esenciales*, Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Geddes, Barbara (1994), *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- Geddes, Barbara y Ribeiro Neto, Artur (1992), "Institutional Sources of Corruption in Brazil", en *Third World Quarterly*, Vol. 13 N° 4, pp. 641-661.
- Gillespie, Kate y Okruhlik, Gwenn (1991), "The Political Dimensions of Corruption Cleanups: a Framework for Analysis", en *Comparative Politics*, Vol. 24 N° 1, pp. 77-95.
- Gledhill, John (2004), "Corruption as the Mirror of the State in Latin America", en *Between Morality and the Law: Corruption, Anthropology and Comparative Society*, Italo Pardo (ed.), Farnham, Ashgate.
- Goetz, Klaus H. (2001), "Making Sense of Post-Communist Central Administration: Modernization, Europeanization or Latinization?", en *Journal of European Public Policy*, Vol. 8 N° 6, pp. 1032-1051.
- González, Andrés (2007), *Governance for the 21st Century: the Fight Against Corruption in Latin America*, Berlin, Lit.
- Grindle, Merilee S. (1997), "Divergent Cultures? When Public Organizations Perform Well in Developing Countries", en *World Development*, Vol. 25 N° 4, pp. 481-495.
- Guevara Mann, Carlos (2011), *Political Careers, Corruption, and Impunity: Panama's Assembly, 1984-2009*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Gupta, Akhil (1995), "Blurred Boundaries: the Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State", en *American Ethnologist*, Vol. 22 N° 2, pp. 375-402.
- Gupta, Sanjeev; Davoodi, Hamid; y Alonso-Terme, Rosa (1998), "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?", Washington, International Monetary Fund (IMF Working Paper; N° 98/76).
- Hall, Rodney B. (1997), "Moral Authority as a Power Resource", en *International Organization*, Vol. 51 N° 4, pp. 591-622.
- Haque, M. Emranul y Kneller, Richard (2009), "Corruption Clubs: Endogenous Thresholds in Corruption and Development",

- en *Economics of Governance*, Vol. 10 N° 4, pp. 345-373.
- Harrison, Lawrence y Huntington, Samuel (eds.) (2000), *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, New York, Basic Books.
- Heilbrunn, John R. (2004), *Anti-Corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?*, Washington, World Bank.
- Hughes, Owen E. (1994), *Public Management and Administration: an Introduction*, London, MacMillan Press.
- Huntington, Samuel (2004), *¿Quiénes somos? Los desafíos de la identidad nacional estadounidense*, Barcelona, Paidós.
- Hussmann, Karen (ed.) (2007), *Anti-Corruption Policy Making in Practice: What Can Be Learned for the Implementation of Article 5 of UNCAC? Report of Six Country Case Studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania and Zambia*, Bergen, Chr. Michelsen Institute (U4 Report 2007: 1).
- Husted, Bryan W. (2002), "Culture and International Anti-Corruption Agreements in Latin America", en *Journal of Business Ethics*, Vol. 37 N° 4, pp. 413-422.
- Ivanov, Kalin S. (2007), "The Limits of Global Campaign Against Corruption", en *Corruption and Development: the Anti-Corruption Campaigns*, Sarah Bracking (ed.), New York, Palgrave MacMillan.
- Jain, Arvind K. (ed.) (2001), *The Political Economy of Corruption*, London, Routledge.
- Jancsics, David y Jávör, István (2012), "Corrupt Governmental Network", en *International Public Management Journal*, Vol. 15 N° 1, pp. 62-99.
- Johnson, Jesper; Hechler, Hannes; De Sousa, Luis; y Mathisen, Harald (2011), *How to Monitor and Evaluate Anti-Corruption Agencies: Guidelines for Agencies, Donors, and Evaluators*, Bergen, Chr. Michelsen Institute (U4 Report 2011: 8).
- Johnston, Michael (2004), "Corruption and Democratic Consolidation", en *Corrupt Histories*, Emmanuel Kreike y William Chester Jordan (eds.), Rochester, University of Rochester Press.
- _____ (2005), *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (2010), *Political and Social Foundations for Reform: Anti-Corruption Strategies for the Philippines*, Manila, Asian Institute of Management.
- Johnston, Michael y Kpundeh, Sahr J. (2002), *Building a Clean Machine: Anti-Corruption*

- Coalitions and Sustainable Reforms*, Washington, World Bank Institute.
- Justiniano (1975), *El digesto (Corpus Iuris Civili. Pandectae)*, Pamplona, Aranzadi.
- Juvenal, Décimo Junio (2001), *Sátiras*, Madrid, Gredos.
- Kagan, Robert (2003), *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, London, Atlantic Books.
- _____ (2006), *Dangerous Nation*, New York, Alfred A. Knopf.
- _____ (2009), *The Return of History and the End of Dreams*, New York, Alfred A. Knopf.
- _____ (2012), *The World America Made*, New York, Alfred A. Knopf.
- Kampen, Jarl K.; Van de Walle, Steven; y Bouckaert, Geert (2006), "Assessing the Relation between Satisfaction with Public Service Delivery and Trust in Government: the Impact of the Predisposition of Citizens toward Government on Evaluations of Its Performance", en *Public Performance and Management Review*, Vol. 29 N° 4, pp. 387-404.
- Karklins, Rasma (2005), *The System Made Me Do It: Corruption in Post-Communist Societies*, New York, M. E. Sharpe.
- Kaufmann, Daniel (1997), "Corruption: the Facts", en *Foreign Policy*, N° 107, pp. 114-131.
- _____ (2005), "Back to the Basics: 10 Myths about Governance and Corruption", en *IMF Journal of Finance and Development*, Vol. 42 N° 3.
- Khorram-Manesh, Nicki (2013), *Democratic Consolidation in Sub-Saharan Africa: Can the Variation Be Attributed to the Level of Corruption at Early Stages of Democratization?*, Gothenburg, University of Gothenburg. Quality of Government Institute (Working Papers Series; N° 2013: 1).
- Klitgaard, Robert (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press.
- _____ (1991), *Tropical Gangsters: One Man's Experience with Development and Decadence in Deepest Africa*, London, Tauris.
- Klitgaard, Robert y Light, Paul (2005), *High-Performance Government: Structure, Leadership, Incentives*, Santa Monica, RAND Corporation.
- Klitgaard, Robert; MacLean-Abaroa, Ronald; y Parris, Lindsey H. (2000), *Corrupt Cities: a Practical Guide to Cure and Prevention*, Washington, ICS Press; World Bank Institute.
- Kpundeh, Sahr J. (1998), "Political Will in Fighting Corruption", en *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in*

- Developing Countries*, Washington, PNUD.
- _____ (2004), *Building State Capacity in Africa*, Washington, World Bank Publications.
- Lalountas, Dionisios; Manolas, George; y Vavouras, Ioannis (2011), "Corruption, Globalization and Development: How Are These Three Phenomena Related", en *Journal of Policy Modeling*, Vol. 33 N° 4, pp. 636-648.
- Lawson, Letitia (2009), "The Politics of Anti-Corruption Reform in Africa", en *Journal of Modern African Studies*, Vol. 47 N° 1, pp. 73-100.
- Little, Walter y Posada-Carbó, Eduardo (eds.) (1996), *Political Corruption in Europe and Latin America*, London, MacMillan Press.
- Longo, Francisco (2010), "Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos: un marco de análisis en clave latinoamericana", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 46, pp. 73-102.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy R. (eds.) (1995), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- Manion, Melanie (2004), *Corruption by Design: Building Clean Government in Mainland China and Hong Kong*, Cambridge, Harvard University Press.
- Maor, Moshe (2004), "Feeling the Heat? Anticorruption Mechanisms in Comparative Perspective", en *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 17 N° 1, pp. 1-28.
- Maravall, José M. (2003), *El control de los políticos*, Madrid, Taurus.
- Martínez-Cousinou, Gloria y Andersson, Staffan (2009), "El control institucional de la corrupción: un marco analítico para su estudio", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 43, pp. 103-126.
- McCubbins, Mathew D. y Schwartz, Thomas (1984), "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms", en *American Journal of Political Science*, Vol. 28 N° 1, pp. 165-179.
- Meagher, Patrick (2002), *Anti-Corruption Agencies: a Review of Experience*, Washington, World Bank.
- _____ (2005), "Anti-Corruption Agencies: Rhetoric Versus Reality", en *The Journal of Policy Reform*, Vol. 8 N° 1, pp. 69-103.
- Meléndez, Carlos (2011), *Anticandidatos: guía analítica para unas elecciones sin partidos*, Lima, Mitin.
- Michael, Bryane (2006), "Depoliticizing Anti-Corruption in

- Bolivia: Local International Intervention and the State", en *International Journal of Public Administration*, Vol. 29 N° 13, pp. 1311-1336.
- Michael, Bryane y Langseth, Petter (2002), "Anti-Corruption Project Design, New Political Economic Interests and Knowledge Management in a Globalising World", paper presented at the Seminar "Towards a New Political Economy of Development: Globalisation and Governance", Sheffield, July 4-6.
- Miller, Seumas; Roberts, Peter; y Spence, Edward (2005), *Corruption and Anti-Corruption: an Applied Philosophical Approach*, Upper Saddle River, Pearson Prentice Hall (Basic Ethics in Action).
- Miller, William L.; Grødeland, Åse; y Koshechkina, Tatyana (2001), *A Culture of Corruption: Coping with Government in Post-Communist Europe*, Budapest, Central European University Press.
- Ministry for Foreign Affairs of Finland (2012), *Anti-Corruption Handbook for Development Practitioners*, Helsinki, Formin-Finland.
- Morris, Stephen D. y Blake, Charles H. (2010), *Corruption and Politics in Latin America: National and Regional Dynamics*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Myrdal, Gunnar (1968), *Asian Drama: an Inquiry into the Poverty of Nations*, London, Allen Lane the Penguin Press.
- Mungiu-Pippidi, Alina (2006), "Corruption: Diagnosis and Treatment", en *Journal of Democracy*, Vol. 17 N° 3, pp. 86-99.
- Nef, Jorge (2001), "Government Corruption in Latin America", en *Where Corruption Lives*, Gerald E. Caiden, O. P. Dwivedi y Joseph Jabbara (eds.), Connecticut, Kumarian Press.
- Nielsen, Richard P. (2003), "Corruption Networks and Implications for Ethical Corruption Reform", en *Journal of Business Ethics*, Vol. 42 N° 2, pp. 125-149.
- Noonan, John T. (1987), *Bribes*, Berkeley, University of California Press.
- North, Douglas C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- North, Douglas C.; Wallis, John J.; y Weingast, Barry R. (2009), *Violence and Social Orders: a Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nwabuzor, Augustine (2005), "Corruption and Development: New Initiatives in Economic Openness and Strengthened

- Rule of Law", en *Journal of Business Ethics*, Vol. 59 Nos. 1-2, pp. 121-138.
- Nye, Joseph S. (1967), "Corruption and Political Development: a Cost-Benefit Analysis", en *The American Political Science Review*, Vol. 61 N° 2, pp. 417-427.
- OECD (2008), *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models*, Paris, OECD.
- Ostrom, Elinor (1990), *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*, New York, Cambridge University Press.
- _____ (1998), "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action", en *American Political Science Review*, Vol. 92 N° 1, pp. 1-22.
- Page, Scott E. (2006), "Path Dependence", en *Quarterly Journal of Political Science*, Vol. 1 N° 1, pp. 87-115.
- Payne, J. Mark; Zovatto, Daniel; Carrillo Flórez, Fernando; y Allamand, Andrés (2003), *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, BID; Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Pérez-Perdomo, Rogelio (2006), "Rule of Law and Lawyers in Latin America", en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 603 N° 1, pp. 179-191.
- Persson, Anna; Rothstein, Bo; y Teorell, Jan (2012), "Why Anticorruption Reforms Fail: Systemic Corruption as a Collective Action Problem", en *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions* (publicado on line el 07-09-2012).
- PNUD (2005), *Institutional Arrangements to Combat Corruption: a Comparative Study*, Bangkok, PNUD. Regional Centre in Bangkok.
- Pope, Jeremy (2000), "Confronting Corruption: the Elements of a National Integrity System", en *Source Book 2000*, Transparency International (ed.), Berlin, Transparency International.
- Pope, Jeremy y Vogl, Frank (2000), "Making Anticorruption Agencies More Effective", en *Finance and Development*, Vol. 37 N° 2.
- Qizilbash, Mozaffar (2008), "Two Views of Corruption and Democracy", en *Review of Political Economy*, Vol. 20 N° 2, pp. 275-291.
- Ramió, Carlos y Salvador, Miquel (2008), "Civil Service Reform in Latin America: External Referents Versus Own Capacities", en *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 27 N° 4, pp. 554-573.
- Rauch, James E. y Evans, Peter B. (1999), "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries",

- San Diego, University of California. Department of Economics (Discussion Paper; N° 99-06).
- Riley, Stephen P. (1998), "The Political Economy of Anti-Corruption Strategies in Africa", en *European Journal of Development Research*, Vol. 10 N° 1, pp. 129-159.
- Rivero, Ricardo (2007), "Reforma del Estado en América Latina: las instituciones administrativas como clave del desarrollo", en *En busca del buen gobierno: nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en América Latina*, Agustín Ferraro (ed.), Barcelona, Edicions Bellaterra.
- Robinson, Mark (1998), *Corruption and Development*, London, Frank Cass.
- Rose-Ackerman, Susan (1997), "The Political Economy of Corruption", en *Corruption and the Global Economy*, Kimberly Ann Elliot (ed.), Washington, Institute for International Economics.
- _____ (2001), *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*, Madrid, Siglo Veintiuno de España Editores.
- Rothstein, Bo (2011), *The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Rothstein, Bo y Teorell, Jan (2008), "What is Quality of Government: a Theory of Impartial Political Institutions", en *Governance: an Institutional Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 21 N° 2, pp. 165-190.
- Schleifer, Andrei y Vishny, Robert (1993), "Corruption", en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108 N° 3, pp. 599-617.
- Schneider, Ben Ross y Heredia, Blanca (eds.) (2003), *Reinventing Leviathan: the Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Miami, University of Miami. North-South Center Press.
- Shah, Anwar (2007a), "On Getting the Giant to Kneel: Approaches to a Change in the Bureaucratic Culture", en *Fiscal Management*, Anwar Shah (ed.), Washington, World Bank.
- _____ (2007b), "Tailoring the Fight Against Corruption to Country Circumstances", en *Performance Accountability and Combating Corruption*, Anwar Shah (ed.), Washington, World Bank.
- Skidmore, Max J. (1996), "Promise and Peril in Combating Corruption: Hong Kong's ICAC", en *Annals of the American Academy of Political and Social Science: the Future of Hong Kong*, Vol. 547 N° 1, pp. 118-130.

- Stapenhurst, Frederick y Langseth, Petter (1997), "The Role of the Public Administration in Fighting Corruption", en *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 10 N° 5, pp. 311-330.
- Strauss, Leo (2007), *Liberalismo antiguo y moderno*, Buenos Aires, Katz Editores.
- Subirats, Joan (2012), Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 54, pp. 5-32.
- Sung, Hung-En (2004), "Democracy and Political Corruption: a Cross-National Comparison", en *Crime, Law and Social Change*, Vol. 41 N° 2, pp. 179-194.
- Sunstein, Cass R. (1999), "Lessons from a Debacle: from Impeachment to Reform", en *Florida Law Review*, Vol. 51 N° 4, pp. 599-614.
- Syme, Roland (2010), *La revolución romana*, Barcelona, Crítica.
- Tanaka, Martín (2005), "La estructura de oportunidad política de la corrupción en el Perú: algunas hipótesis de trabajo", en *El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*, Felipe Portocarrero (ed.), Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Tommasi, Mariano y Scartascini, Carlos (2012), "How to Produce Effective Policies? Institutions and Policymaking in Latin America", en *The Oxford Handbook of Latin American Political Economy*, Javier Santiso y Jeff Dayton-Johnson (eds.), New York, Oxford University Press.
- Tulchin, Joseph S. y Espach, Ralph (eds.) (2000), *Combating Corruption in Latin America*, Washington, The Woodrow Wilson Center Press.
- Uslaner, Eric M. (2008), *Corruption, Inequality, and the Rule of Law*, New York, Cambridge University Press.
- Van Aaken, Anne; Feld, Lars P.; y Voigt, Stefan (2010), "Do Independent Prosecutors Deter Political Corruption? An Empirical Evaluation across Seventy-Eight Countries", en *American Law and Economics Review*, Vol. 12 N° 1, pp. 204-244.
- Van Aaken, Anne; Salzberger, Eli; y Voigt, Stefan (2004), "The Prosecution of Public Figures and the Separation of Powers: Confusion within the Executive Branch. A Conceptual Framework", en *Constitutional Political Economy*, Vol. 15 N° 3, pp. 261-280.
- Van de Walle, Steven; Kampen, Jarl K.; y Bouckaert, Geert (2005), "Deep Impact for High-Impact Agencies? Assessing the Role of Bureaucratic Encounters in Evaluations of Government", en *Public Performance and*

- Management Review*, Vol. 28
Nº 4, pp. 532-549.
- Villoria, Manuel (2006), *La corrupción política*, Madrid, Síntesis.
- Villoria, Manuel y Jiménez, Fernando (2012), "¿Cuánta corrupción hay en España? Los problemas metodológicos de la medición de la corrupción (2004-2011)", en *Revista de Estudios Políticos*, Nº 156, pp. 13-47.
- Vogl, F. (2012), *Waging War on Corruption: Inside the Movement Fighting the Abuse of Power*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers.
- Warren, Mark E. (2004), "What Does Corruption Mean in a Democracy?", en *American Journal of Political Science*, Vol. 48 Nº 2, pp. 328-343.
- Weyland, Kurt (1998), "The Politics of Corruption in Latin America", en *Journal of Democracy*, Vol. 9 Nº 2, pp. 108-121.
- _____ (2004), *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*, Washington, Woodrow Wilson Center Press; The John Hopkins University Press.
- Whitehead, Laurence (1997), "On Presidential Graft: The Latin American Evidence", en *Political Corruption: a Handbook*, Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston y Victor T. Levine (eds.), New Brunswick, Transaction Publishers.
- _____ (2002), "High Level Political Corruption in Latin America: a 'Transitional' Phenomenon?", en *Political Corruption: Concepts and Contexts*, Arnold J. Heidenheimer y Michael Johnston (eds.), New Brunswick, Transactions Publishers.
- World Bank (1997), *World Development Report 1997: the State in a Changing World*, Washington, World Bank; Oxford University Press.
- _____ (2004), *Mainstreaming Anticorruption Activities in World Bank Assistance: a Review of Progress since 1997*, Washington, World Bank.