

Corrupción e institucionalismo

Carolina Isaza E.

Universidad Externado de Colombia

carolina.isaza@uexternado.edu.co

Área temática: administración pública y políticas públicas

"Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013."

Resumen

La ponencia presenta las diferentes aproximaciones institucionalistas, particularmente de la ciencia política, pero también algunos aportes de la economía, y analiza cómo se han aplicado al estudio de la corrupción. Las principales preguntas que se trabajan conciernen a la relación entre instituciones y comportamiento, la utilidad de los enfoques institucionales para estudiar la corrupción y las posibilidades propositivas de estos enfoques para orientar la toma de decisiones públicas en materia de prevenir la corrupción. Se plantea que existe una separación entre los análisis de factores institucionales que condicionan la corrupción y las propuestas de reforma institucional para enfrentarla. También hay una distancia importante entre los enfoques institucionales económicos y los de otras ciencias sociales, brecha que sería deseable disminuir. Se termina con algunas líneas y tendencias para la investigación sobre corrupción desde el institucionalismo.

Introducción

El propósito de este trabajo es identificar las perspectivas institucionales que han abordado el tema de la corrupción, analizar los aportes que estas han hecho a las discusiones sobre este tema y hacer un mapa de las perspectivas de investigación que se presentan al aplicar este enfoque a entender la corrupción.

Las preguntas específicas que orientan la ponencia se refieren a la relación entre instituciones y comportamiento, la utilidad de los enfoques institucionales para estudiar un tema tan arduo como la corrupción y las posibilidades propositivas de estos enfoques para orientar la toma de decisiones públicas en materia de prevenir la corrupción. Se discutirá también la distancia entre los varios institucionalismos como lupa de análisis y las propuestas de estrategias anticorrupción denominadas institucionales, pero se planteará que desde las dos es posible tomar elementos útiles para abordar la corrupción.

Las definiciones de corrupción varían ampliamente, pero en general se puede entender la corrupción como un comportamiento que viola algún tipo de norma moral, que por lo general es conducido en secreto y que perjudica al interés general para obtener algún tipo de beneficio privado.

El institucionalismo (en sus diferentes variantes) reconoce que las interacciones y acciones humanas están organizadas siguiendo reglas. Las instituciones son sistemas de reglas, que crean expectativas de comportamiento, y a la vez ponen límites y permiten la acción individual a través de incentivos negativos y positivos.

En ese sentido, las instituciones son un tipo particular de estructura, pero se diferencian de otros tipos (estructuras demográficas o económicas) porque dependen de reglas (entendidas como mandatos normativos transmitidos socialmente y potencialmente codificables) (Hodgson, 2006). Adicionalmente, esas reglas son interiorizadas por la socialización, de forma que las instituciones funcionan también como motivos internos de la agencia; constituyen un puente entre las estructuras y los agentes individuales. En esta medida, las instituciones son particularmente útiles para entender la corrupción, y también para intentar prevenirla o reducirla, pues tienen una posibilidad de afectar los comportamientos.

Sin embargo, hay diferentes institucionalismos. En particular, hay diferencias entre los nuevos institucionalismos en economía y en las otras ciencias sociales, y si bien en esta ponencia se privilegian los enfoques de la ciencia política, se considerarán también los planteamientos principales de los dos tipos de institucionalismos.

En la primera parte de este trabajo se presentará un recuento breve de las teorías institucionalistas en la ciencia política. Dentro de los estudios sobre la corrupción, diferentes aspectos de las instituciones políticas se han considerado factores importantes

para explicar diferencias entre casos nacionales. Se presentarán estos factores en la segunda sección, junto con algunas soluciones institucionales. Por otra parte, el estudio de los incentivos que generan las instituciones, como sistemas de reglas, ha sido muy importante en el desarrollo de las teorías sobre la corrupción desde la economía. Esto será el objeto de la tercera parte de la ponencia. Al final se hará una breve conclusión y un mapa de desarrollos posibles de la investigación en este campo.

1. Institucionalismo

El institucionalismo en la ciencia política, es una respuesta al falso dilema entre el estructuralismo y el behaviorismo, diferente a la alternativa individualista de la elección pública: “Sin negar la importancia tanto del contexto social de las políticas como de los motivos de los actores individuales, entonces, el análisis institucional plantea un rol más independiente para las instituciones políticas.”¹ (March & Olsen, 1989, p. 17). La corriente que representan estos dos autores (neoinstitucionalismo) no solamente señala que las instituciones son factores importantes en la explicación de los fenómenos sociales, también se ocupa de definir las instituciones, y de forma creciente, de explicar cómo y por qué cambian a lo largo del tiempo.

Para estos autores, las instituciones son normas, supuestos y rutinas; son estructuras estables, que afectan y restringen el comportamiento individual y colectivo a través de la construcción de significados, la orientación de expectativas, preferencias, y experiencias (March & Olsen, 1989).

Sin embargo, tal como lo explica Peters (1999), hay varios (neo)institucionalismos, y cada uno opta por una definición ligeramente diferente, y por teorías distintas sobre la forma en que las instituciones influyen sobre el comportamiento individual, y sobre el surgimiento y el cambio institucional. Se presentarán acá los conceptos más útiles de las diversas versiones, pues a pesar de sus diferentes énfasis éstas tienen lo suficiente en común para que sus planteamientos se puedan usar de forma complementaria.

Con respecto al surgimiento de las instituciones, el modelo inicial de March y Olsen lo explica con la teoría del cubo de basura (*garbage can*); esto es, la confluencia no planeada de elementos diversos en un momento dado que lleva a los actores a optar por soluciones particulares con los ingredientes disponibles, con un elemento de coincidencias fortuitas (Peters, 1999).

¹ T. de la a. En el original: “Without denying the importance of both the social context of politics and the motives of individual actors, therefore, institutional analysis posits a more independent role for political institutions”.

Otra explicación de la génesis institucional utiliza los conceptos de **mimetismo** (Mény, 1996) o **isomorfismo** (DiMaggio & Powell, 1991): las instituciones son copiadas de los modelos de otro contexto social, cercano o afín, por tres mecanismos, “de carácter mimético cuando responde a una opción de la propia administración, coercitivo cuando ésta se ve obligada a reproducir dichas instituciones, o de presión normativa cuando el proceso obedece al seguimiento acrítico de aquello establecido por determinados colectivos profesionales.” (Ramió & Salvador, 2005). El isomorfismo es muy común, pues ofrece una solución que ya está construida y se ha probado en otro contexto, y sirve para dotar de legitimidad a las instituciones desde el inicio, pero tiene el problema de implantar en un contexto diferente al de origen instituciones con especificidades que pueden no acomodarse bien al nuevo entorno.

Para las vertientes históricas, las instituciones surgen debido a la influencia de ideas (políticas) y en ocasiones su forma depende del repertorio de herramientas condicionado por factores estructurales como el desarrollo socioeconómico. Esto puede explicar que en ocasiones haya isomorfismo institucional sin que haya habido una imitación deliberada, lo cual se denomina “convergencia”, en entornos sociales similares las instituciones resultantes pueden ser asombrosamente parecidas debido a la influencia de las mismas ideas en su surgimiento (Capoccia & Kelemen, 2007; Mény, 1996).

De cualquier manera que surjan, las instituciones perduran porque no son el resultado de una elección individual, sino construcciones colectivas que casi siempre se dan por hechas (es decir, se vuelven naturales, dadas), y son resistentes al diseño porque condicionan las elecciones posibles sobre la reforma (Hall & Taylor, 1996). De acuerdo con Mahoney y Thelen (2010), la mayoría de las teorías institucionalistas han puesto un gran énfasis en la perdurabilidad de las instituciones.

El cambio institucional, así, no ha sido hasta ahora explicado de manera tan profunda como su surgimiento y permanencia. En algunas de las versiones del neoinstitucionalismo el cambio institucional está prácticamente ausente. En otras, el cambio institucional se da por un **aprendizaje adaptativo** muy lento, en procesos de larga duración y con cierto retraso frente a los eventos que motivan el aprendizaje (*routine adaptive systems*²) (March & Olsen, 1989).

Pero el institucionalismo histórico propone una de las teorías más populares del cambio institucional, a saber, la **dependencia de trayecto** o deriva institucional (*path dependency*). Esta corriente considera que la organización institucional de la política es el factor principal que estructura el comportamiento colectivo (Hall & Taylor, 1996). En esta explicación, las decisiones iniciales tomadas al crear una institución condicionan el trayecto siguiente de forma que la institución sigue una especie de inercia y los esfuerzos por reformarla

² Sistemas que se adaptan a rutinas.

voluntariamente tienen dificultades para modificar ese camino inicial (Peters, 1999). En otras palabras, una vez iniciado un curso de acción, los costos de cambiar a otro curso se incrementan de forma importante con el tiempo (Pierson, 2000).

Esto no quiere decir que el cambio sea imposible, aunque sí difícil, y se presenta en un modelo de **equilibrio intermitente** o puntuado (Baumgartner & Jones, 1993) en el que las instituciones son muy estables la mayor parte del tiempo, pero cambian de un equilibrio a otro de forma impredecible, en las **coyunturas críticas**. Éstas son la confluencia de muchas fuerzas históricas, en ocasiones asociadas a revoluciones.

Las coyunturas críticas han sido definidas recientemente como: “períodos relativamente cortos de tiempo durante los cuales hay una probabilidad sustancialmente aumentada de que las elecciones del agente afecten el resultado de interés”³ (Capoccia & Kelemen, 2007, pág. 348). Las elecciones hechas en esas coyunturas tienen efectos muy duraderos, cierran caminos posibles y se convierten en procesos que se auto refuerzan. Estas teorías, en oposición a la de elección racional⁴, explican por qué muchas veces perduran instituciones que son ineficientes o que producen resultados no deseados (Hall & Taylor, 1996).⁵

Por su parte, Thelen y otros han desarrollado aún más las explicaciones de por qué y cómo las instituciones cambian, aportando evidencias empíricas. Reconocen que el cambio institucional es gradual y lento (incremental), pero aun así puede llegar a ser fundamental (Mahoney & Thelen, 2010). Pero a diferencia de otros autores ya citados, han incorporado un enfoque que tiene en cuenta las relaciones de poder y la capacidad distributiva de las instituciones políticas y económicas. Para ellos, las instituciones no son tan estables como se creía:

“Un componente dinámico está incorporado; cuando las instituciones representan compromisos o acuerdos relativamente duraderos, aunque todavía en disputa, basados en dinámicas de coalición específicas, siempre son vulnerables a cambios”⁶. (Mahoney & Thelen, 2010, pág. 8). Así, los cambios potenciales están imbricados en la relación de poder subyacente a un diseño institucional particular y pueden sobrevenir cuando quienes apoyan ese diseño se dividen entre sí o cuando actores no beneficiados logran la capacidad de retar

³ T. de la a. El original: “Relatively short periods of time during which there is a substantially heightened probability that agent’s choices will affect the outcome of interest”.

⁴ Aunque incluso el institucionalismo económico más afín a ésta reconoce que las instituciones ineficientes no desaparecen por los mecanismos de competencia o el diseño racional voluntarista (North, 1990).

⁵ En un trabajo reciente, Acemoglu y Robinson (2012) aplican este modelo de estabilidad y cambio institucional para explicar las diferencias en niveles de desarrollo de los países.

⁶ T. de la a. El original: “A dynamic component is built in; where institutions represent compromises or relatively durable though still contested settlements based on specific coalitional dynamics, they are always vulnerable to shifts”.

a los otros. También cuando el cumplimiento de las normas representadas en una institución se vuelve problemático.

En oposición al pesimismo de la dependencia de trayecto, para esta corriente, la vía más común para el cambio institucional es la reforma, definida como “cambio institucional explícitamente ordenado o apoyado por los gobiernos”⁷ cuando existen cambios en las relaciones de poder que lo permitan (Hall & Thelen, 2009, pág. 20). Esto es importante para entender la siguiente sección de esta ponencia, en particular en lo que concierne a los mecanismos de reforma orientados a prevenir la corrupción.

En resumen, las instituciones surgen debido a la presencia de ideas y modelos influyentes, en coyunturas críticas, con algún elemento de coincidencias temporales, a partir de lo cual adoptan un trayecto bastante estable que solo cambia gradualmente por medio de un aprendizaje lento o debido a cambios en el balance de poder, o de forma súbita en otra coyuntura crítica.

Como se ha dicho, las instituciones (formales e informales) orientan el comportamiento individual y colectivo en alguna dirección (no necesariamente la deseada o deseable), pues moldean las preferencias y las alternativas de acción, además de generar mecanismos de apropiación e interiorización que las autorrefuerzan. Sin embargo, las instituciones informales, tales como las reglas sociales de conducta y las maneras culturalmente aceptadas de hacer las cosas, muchas veces tienen un mayor efecto que las formales (leyes y reglas explícitas) en cuanto a moldear el comportamiento (Mockus, 2002).

En este sentido, otro concepto clave para entender el comportamiento institucional y su relación con el de los individuos, proveniente de la teoría de las organizaciones, es el de “*decoupling*” o desacople. Este se refiere a la distancia entre las instituciones formales y las informales, o entre el diseño institucional voluntario y el funcionamiento involuntario, en la práctica. En ocasiones, “el *decoupling* es una respuesta de la organización al isomorfismo institucional cuando éste entra en conflicto con sus valores predominantes” (Salvador, 2001, pág. 4), es decir, si las reglas son importadas o copiadas de otro contexto y chocan con los valores informalmente aceptados, es muy probable que las instituciones formales fallen y se sigan imponiendo las informales que las precedieron.

Esto es particularmente relevante en el tema de corrupción, dado que la forma aceptada de hacer las cosas puede ser en algunos contextos lo considerado corrupto por nuevos marcos institucionales que se tratan de imponer por la vía jurídica, sin pararse a considerar los cambios culturales que deben ocurrir para que la corrupción no sea vista como lo normal o lo necesario. El desacople institucional explica la falla de numerosas reformas anticorrupción en el mundo.

⁷ T. de la a. El original: “Institutional change explicitly mandated or endorsed by governments”.

A la luz de estos planteamientos, se verá a continuación el tipo de relaciones que se han propuesto en la literatura entre las instituciones políticas y la corrupción

2. Instituciones políticas

Se presentarán los siguientes factores institucionales, relacionados con características de las instituciones políticas: entorno jurídico, instituciones políticas formales, sistema judicial, democracia, sistema electoral, concentración de poder, rendición de cuentas, transparencia, comunidad internacional e instituciones informales. Se hablará también de tres marcos de análisis institucional de la integridad.

a) Factores institucionales

Entorno jurídico. Algunos ejemplos proponen que la corrupción ocurre porque hay un problema con el entorno jurídico en general. Es el caso de los estudios estadísticos que buscan relacionar los niveles de corrupción percibida con el entorno jurídico (Jain, 2001) o con la calidad de la regulación (Gerring & Thacker, 2005), medidos por lo común con indicadores del Banco Mundial. Se argumenta que los actores corruptos tienen interés en mantener regulaciones de mala calidad, opacas, confusas o excesivas, para aumentar su oportunidad de maniobrar en los márgenes de la misma (Lambsdorff, 2007). La propuesta implícita es que si se mejora este entorno, la corrupción disminuirá (Wei, 2001). Pero esto mismo debe advertir de las dificultades para modificarlo, si existen muchos intereses (corruptos) en mantenerla.

Hay una contradicción en lo que concierne al papel de la legislación y la regulación frente a la corrupción, pues por un lado proliferan las propuestas de combatir la corrupción a través de una mayor y más detallada legislación y regulación, y por el otro, todo parece indicar que la corrupción es menor cuando hay menor carga reguladora. Entre menos detalladas sean las leyes y menos entren en la minucia, menos corrupción existirá, de acuerdo con Lapuente (2009).

Además, se ha comprobado que tener leyes anticorrupción no da ninguna garantía de que estas se implementen y que, de hecho, estas no han logrado disminuir la corrupción en ningún ejemplo reciente (Persson, Rothstein, & Teorell, 2012).

Instituciones políticas formales. La debilidad de las instituciones políticas también ha sido invocada como causa de la corrupción (Manzetti & Wilson, 2007), así como la baja confianza de los ciudadanos en las mismas (Pharr & Putnam, 2000). El desempeño de las instituciones políticas, medido como eficiencia y eficacia de las políticas públicas, puede estar relacionado con la corrupción (a mayor corrupción menor desempeño, pero tal vez también a la inversa) (Villoria, 2006).

Sistema judicial. Por otro lado, existen teorías sobre la relación entre la corrupción y el sistema judicial (Lambsdorff, 1999), donde se entiende que si la justicia funciona de manera adecuada, investiga y sanciona los casos de corrupción y no se deja influir por otros actores del sistema político, la corrupción será más reducida que cuando reinan la impunidad y la complicidad, y no hay independencia de los jueces frente a los políticos. Esto se puede volver una relación circular, pues cuando la corrupción es extendida, los que participan en ella pueden intentar influir el sistema judicial y evitar que funcione adecuadamente, como ha ocurrido en Italia (Della Porta & Vannucci, 2007). Sin embargo, la efectividad del sistema judicial puede variar significativamente entre casos y no es el único elemento que incide sobre la permanencia de la corrupción.

Está claro en todo caso que la existencia de leyes contra la corrupción no sirve de nada si no existe la capacidad del sistema judicial de detectar, investigar, juzgar y castigar los actos de corrupción (Boehm & Lambsdorff, 2009).

Democracia y sus atributos. Se han planteado numerosas relaciones entre la corrupción (percibida) y los indicadores de calidad de la democracia, que se refieren a diferentes aspectos de sus instituciones. En el nivel más amplio, se ha hablado de la inclusión política (Warren, 2004), las libertades civiles⁸ (Jain, 2001); más específicamente la libertad de prensa, y la participación política (Lambsdorff, 1999).

Dentro de la visión de la corrupción como una patología de la democracia, estas relaciones tienen sentido pues las dos dimensiones principales de la democracia (como poliarquía) son justamente la inclusión en la participación política, y la competencia política que requiere de esas libertades civiles (Dahl, 1971). Si bien el sentido y la fortaleza de la relación entre corrupción y estas dimensiones de la democracia no están bien establecidos, parece haber una correlación estadística entre ellos; “Sin embargo, la evidencia empírica demuestra que la relación entre democracia y corrupción es contradictoria” (Lapuente, 2009).

Entre las soluciones que se proponen con frecuencia para aliviar la corrupción está el fortalecimiento de la independencia de la prensa y un papel para ésta en la denuncia y sanción social de la misma (Villoria, 2006).

Concentración de poder. La existencia de poder discrecional y de actores que pueden vetar la toma de decisiones políticas son factores que contribuyen a la existencia de corrupción (Klitgaard, 1988). Partidos o individuos que controlan el poder en una instancia de decisión vuelven más difícil la introducción de controles y equilibrios, mientras que poderes ejecutivos con muchas atribuciones también disminuyen la rendición de cuentas horizontal y aumentan el riesgo de corrupción (Lapuente, 2009).

⁸ Incluso en relación con la captura del Estado, con la cual mantienen una relación no lineal, en forma de U (Hellman, Jones, & Kaufmann, 2001).

Aunque se podría pensar que hay menor concentración de poder en sistemas federales, la evidencia sobre la relación entre la descentralización o el federalismo y la corrupción es poco concluyente (Treisman, 1999), aunque sí se ha notado que por lo general la corrupción es mayor en los niveles locales que en los nacionales (Lapuente, 2009; Lambsdorff, 2007).

Rendición de cuentas. Se menciona muchas veces la rendición de cuentas como una condición necesaria para disminuir la corrupción. Se verá entonces cómo es esta relación para cada tipo de rendición de cuentas. En primer lugar, la rendición de cuentas electoral significa que los ciudadanos, en tanto electores, castigan a los políticos corruptos al no reelegirlos y al no votar por sus partidos o los premian con su voto. Este premio o castigo no depende solamente del desempeño en materia programática, sino también del comportamiento de los políticos y la imagen de integridad que logren proyectar (Jiménez, 2008). En teoría, al menos, si los políticos son corruptos los electores tienen la posibilidad de castigarlos. En algunos países, este tipo de castigo se puede extender a la posibilidad de retirar políticos del cargo antes de terminar su período, por ejemplo con la revocatoria del mandato o *impeachment*.

Se ha postulado también una rendición de cuentas electoral indirecta, por la cual los votantes castigarían a los políticos por no destituir funcionarios o asesores que actúan contra sus intereses, pero esta resulta un poco más débil que la anterior. La rendición de cuentas electoral es entonces más útil para castigar la corrupción política que la administrativa, pero en cualquier caso los funcionarios que no son de carrera sino de nombramiento político responden en alguna medida ante los electores, a través de los votos de su partido o los del político que los nombra.

En cuanto a la rendición de cuentas social, esta tiene un potencial aún mayor para sancionar, simbólicamente, a los políticos y a los funcionarios. Esta se puede conducir por mecanismos institucionales (acciones legales) y no institucionales (movilizaciones y denuncias en medios). En general, en lo que concierne a la corrupción, la rendición de cuentas social opera mediante la denuncia de actos corruptos y su visibilización mediática, aunque también existen canales jurídicos para forzar a las agencias de control horizontal a entrar en operación, investigar y sancionar actos corruptos. (Peruzzotti & Smulovitz, 2002).

Tratándose de corrupción, los dos tipos de herramientas tienen costos reputacionales importantes para los políticos o funcionarios involucrados, que se pueden convertir en costos electorales, patrimoniales e incluso penales.

Esta idea coincide con la de Mark Warren: “Una concepción democrática de la corrupción sugiere que puede ser tiempo de experimentar con un enfoque diferente, a saber, empoderar

a los que son dañados por la corrupción para que expongan y vigilen los abusos”⁹ (Warren, 2004, pág. 341).

En segundo lugar, la rendición de cuentas horizontal tiene el potencial de controlar el comportamiento de los políticos y funcionarios para evitar que incurran en la corrupción: “Mediante la separación de poderes, el reconocimiento de derechos fundamentales y el sistema de pesos y contrapesos, el constitucionalismo moderno establece instituciones que permiten poner límites a la arbitrariedad del poder del Estado” (Peruzzotti & Smulovitz, 2002).

En general, la rendición de cuentas horizontal funciona como control posterior, ya sea jurídico, constitucional, de desempeño, fiscal, disciplinario o político. Esto significa que, si existe un diseño adecuado de control horizontal, este resulta útil como sanción para la corrupción y también como método para prevenir que esta ocurra.

En último lugar, la rendición de cuentas diagonal se ha sugerido como una forma novedosa de combinar las ventajas de la horizontal y la social, de forma que se obtenga una alianza virtuosa entre organismos de rendición de cuentas y actores sociales. Esto resulta muy útil para prevenir o investigar casos de corrupción, ya que permite evitar los problemas de agencia que puedan tener los organismos de control y también los problemas de capacidad y acceso a la información que pueda tener la sociedad civil.

En suma, los tres tipos de rendición de cuentas pueden combinarse en un diseño institucional que cubra aspectos fundamentales para prevenir la corrupción. En la medida en que los políticos y funcionarios estén sujetos a controles de diversos actores y tengan la obligación de dar explicaciones por sus actos, les resultará más difícil romper las reglas y buscar beneficios particulares.

Dado que la rendición de cuentas requiere del acceso a la información pública, de la transparencia y de comportamientos en la esfera pública que sean justificables ante los actores que tienen derecho a exigir cuentas (los ciudadanos), si esta se encuentra bien plasmada en el diseño institucional, será mucho más fácil prevenir la corrupción. Aunque por supuesto no es la única medida que se requiere para que la corrupción disminuya, se plantea que sí se trata de una condición necesaria para que esto ocurra.

Transparencia. En cuanto a la transparencia, es innegable que dar mayor publicidad a la forma en que se toman decisiones y se formulan políticas puede ayudar a que las oportunidades para la corrupción se reduzcan (Jain, 2001). Se hace ahora mucho énfasis en la transparencia fiscal y presupuestaria, y en la publicidad de toda la información sobre las

⁹ T. de la a. El original: “A democratic conception of corruption suggests that it may be time to experiment with a different approach, namely, empowering those harmed by corruption to expose and police abuses”.

decisiones y el desempeño del sector público¹⁰. Sin embargo, es aconsejable entender que la transparencia no es un asunto tan simple.

Diferentes organizaciones insisten hoy en que no basta con tener un gran volumen de información a disposición de los ciudadanos, pues demasiados documentos y datos pueden ser contraproducentes, abrumando a los interesados en comprender lo que está ocurriendo y desmotivando a otros para acercarse a ello (Shields, 2008). De la misma manera, una información muy técnica no será de utilidad para el ciudadano promedio. En ese sentido, la corrupción puede ser ocultada por los expertos en manejo de información y puede continuar bajo la apariencia de una gran transparencia, o los datos pueden ser falseados y presentados como verdaderos.

No significa esto que se deba renunciar a la transparencia, por el contrario, es necesario diseñar mecanismos de transparencia y publicidad reales, que den información clara y permitan a los ciudadanos entender los asuntos públicos, las causalidades y las consecuencias de las decisiones que se toman y la relación que tienen con los efectos que ellos observan sobre su realidad cotidiana. Esto sólo puede ocurrir si existe un interés real de los servidores públicos por informar y explicar. Por esto, en una estrategia para reducir la corrupción, la transparencia tendría que ir de la mano de lo que se ha señalado ya sobre rendición de cuentas y participación del Estado y la sociedad.

Comunidad internacional. Se ha propuesto que la presión internacional es un factor que contribuye a tener buenos resultados en las estrategias anticorrupción (Wei, 2001). Efectivamente, hay muchas pruebas del papel que ha tenido la presión internacional en motivar a algunos países para decidirse a enfrentar la corrupción, y en crear lineamientos y guías para el desarrollo de las políticas. Esto se puede explicar a la luz del ya mencionado mimetismo institucional: “La imitación funciona a través de dos canales: uno es la copia de instancias de reforma reconocidas y prestigiosas, mientras el otro es la aplicación de modelos o prototipos ‘más o menos globales’ de reforma. Segundo, las dinámicas institucionales de las organizaciones internacionales – incluyendo la búsqueda de recursos y legitimidad- operan como la fuente de tales modelos de reforma legitimados.”¹¹ (Barzelay & Gallego, 2005).

Siguiendo esa lógica, la integración internacional ha sido examinada por (Sandholtz & Gray, 2003) como un mecanismo para disminuir la corrupción, debido a que los incentivos y las normas a los que somete a un Estado ejercen una presión para mejorar su desempeño en esa materia. Igualmente, la cooperación internacional es propuesta como un mecanismo

¹⁰ OCDE, Transparencia Internacional.

¹¹ T. de la a.: Imitation works through two channels: one is the copying of well-known, prestigious instances of reform, while the other is the application of “more or less global” templates or prototypes for reform. Second, the institutional dynamics of international organizations – including the search for resources and legitimacy – operate as the source of such legitimated models of reform.

para mejorar la lucha contra la corrupción a través de estudios regionales, mejores prácticas y construcción de capacidad institucional (Klitgaard, 1997). Sin embargo, es claro que la cooperación no siempre tiene los efectos esperados y su incidencia sobre la corrupción dependerá del tipo de elementos que se utilicen para enfrentarla. Igualmente, este es un instrumento vulnerable al desacople institucional, dado que se puede intentar crear instituciones formales por isomorfismo sin adaptarlas a los marcos de referencia locales.

Instituciones informales. Además del impacto de factores institucionales formales sobre la corrupción, se ha destacado recientemente que las instituciones informales juegan un rol muy importante y permiten explicar diferentes niveles de corrupción entre países que tienen instituciones formales muy similares (Charron & Lapuente, 2011). En particular, se ha encontrado que instituciones informales como el clientelismo y el patrimonialismo impiden tomar medidas que disminuyan la corrupción y cierran el círculo vicioso que hace que esta se mantenga en algunos países de forma pertinaz (Jiménez, 2011).

Mockus (2002) plantea también que la brecha entre las normas morales, legales y culturales puede explicar comportamientos que afectan la convivencia ciudadana, entre ellos la corrupción.

b) Propuestas de reforma institucional anticorrupción

A la luz de estos factores, diferentes autores han propuesto una serie de “recetas” de rediseño institucional que podrían contribuir a prevenir la corrupción. Se presentarán algunas de estas a continuación. Sin embargo, cabe aclarar que no hay una conexión explícita entre los factores institucionales anteriormente presentados y los desarrollos de estas propuestas, los cuales parten más bien de elementos adoptados desde un enfoque práctico, aunque el objeto de su atención son también las instituciones políticas, incluyendo a algunas de las ya mencionadas.

La primera propuesta que se explora desde la perspectiva institucional es la de construir una *infraestructura ética* (OCDE, 2001). Ésta se centra en los elementos institucionales y organizacionales que pueden mejorar el marco ético colectivo y, por ende, individual, tales como el compromiso político o liderazgo, los mecanismos de socialización profesionales basados en el buen ejemplo y la capacitación, los códigos éticos o políticas de integridad en la organización y los cuerpos que coordinen su implementación y evaluación; una mejora en las condiciones generales de apoyo al servicio público que vayan más allá del tema salarial e incluyan mejores condiciones y mejorar la imagen social de los funcionarios, mecanismos de responsabilidad como los propuestos por Tavits (2007) y, finalmente, un marco jurídico adecuado y una sociedad civil participativa (OCDE, 2001).

Los *marcos de integridad* son un desarrollo posterior producido también por la OCDE (2009). La integridad pública se define como “la aplicación de valores y normas públicos

generalmente aceptados en la práctica cotidiana de las organizaciones del sector público”¹² (OCDE, 2009, pág. 9). La gestión de la integridad es entonces el conjunto de acciones que se emprenden en el sector público para evitar la corrupción y mejorar la integridad en las organizaciones públicas. El marco de integridad está compuesto por un marco de gestión de la integridad y por un contexto de integridad externo e interno a las organizaciones.

Este enfoque se centra en los funcionarios y servidores públicos, más que en los políticos, y en cada organización más que en el conjunto de instituciones públicas, pero adopta un enfoque sistémico. Esto quiere decir que las relaciones entre los diferentes componentes son más importantes que los elementos sueltos, y que estos producen sinergias, de manera que el sistema es exitoso cuando se implementa en conjunto pero no cuando se adopta solo parcialmente. Se combina una visión basada en reglas con una visión basada en valores, para producir un marco que permita prevenir la corrupción y mejorar la integridad e indirectamente la confianza en las instituciones políticas.

Los elementos que componen el marco de integridad son medidas concretas para mejorar dentro de cada organización, tales como códigos de ética, capacitaciones, políticas de conflicto de interés, discusión y entrenamiento en dilemas éticos, incentivos, entre otras.

Otra aproximación institucionalista relacionada, pero que trasciende el enfoque de las organizaciones, es la de construir *sistemas nacionales de integridad* (Pope, 2000). En esta visión, diferentes actores contribuyen a mantener la integridad en un país.

Este sistema tiene como pilares el legislativo, el ejecutivo, el judicial, el sector público (administración), las agencias de vigilancia de la ley (fuerza pública), el cuerpo u organización electoral, el defensor del pueblo (*ombudsman*), la auditoría u organismos de vigilancia, las agencias anticorrupción, los partidos políticos, los medios, la sociedad civil y las empresas. Sus bases son las instituciones políticas, sociales y económicas. Sobre su equilibrio descansan el estado de derecho, el desarrollo sostenible y la calidad de vida.

Este último enfoque tiene la ventaja de ser más amplio que los anteriores, pues contempla todas las instituciones políticas de un Estado y las medidas para fortalecer todos sus componentes simultáneamente. Las reglas y prácticas que deben funcionar adecuadamente para que se mantenga en pie el sistema nacional de integridad son:

- Elecciones libres y justas
- Derecho administrativo y revisión judicial
- Ética pública y pruebas de integridad
- Control del conflicto de intereses y nepotismo
- Contratación pública limpia

¹² T. de la a. El original: “[T]he application of generally accepted public values and norms in the daily practice of public sector organizations”.

- Buena gestión financiera
- Derecho a la información
- Voz para los ciudadanos
- Política de competencia
- Leyes anticorrupción en general (Pope, 2000).

Transparencia Internacional ha aplicado este enfoque a través de estudios de país en los que diagnostica lo que está funcionando y lo que se debe fortalecer en cada caso. Para cada pilar se estudian la rendición de cuentas, la transparencia, los mecanismos de integridad y la calidad de la regulación. Estos elementos serían entonces los principios que sustentan un diseño institucional fuerte para mantener la integridad.

3. Instituciones como generadoras de incentivos

Otro enfoque institucionalista, más asociado con la economía, se ocupa de las instituciones como un marco que genera incentivos que limitan o enmarcan el comportamiento de los individuos. Desde esta perspectiva, las instituciones en tanto reglas definen lo que los individuos pueden o no pueden hacer, lo que es deseable o aceptado socialmente, y las posibles consecuencias de no seguir las reglas.

Los incentivos principales relacionados con la corrupción son de dos tipos:

Positivos: salarios, premios

Negativos: posibilidad de ser descubierto, castigo

Las explicaciones basadas en esta visión de los incentivos consideran la relación costo-beneficio entre los incentivos económicos y las probabilidades y dureza de las sanciones en caso de ser descubierto (Rose-Ackerman, 1978; Klitgaard, 1988).

Para la autora más reconocida de esta corriente, “El objetivo fundamental debería ser reducir los alicientes subyacentes para pagar y recibir sobornos, y no endurecer los sistemas de control a posteriori” (Rose-Ackerman, 2001). Estos alicientes incluyen los que reducen los beneficios y los que suben los costos de las prácticas corruptas. Entre los mismos se cuentan la mejora de los salarios del sector público, y el aumento de la vigilancia, la información y la auditoría, pero también se incluyen mecanismos de control posterior como el endurecimiento de las sanciones judiciales y penales para los actos corruptos descubiertos (Rose-Ackerman, 2001).

También son importantes los costos de transacción, es decir, si se aumentan los costos de transacción de los acuerdos corruptos, es factible desincentivarlos. El problema de esta estrategia es que se podría convertir en una carrera de escalada, en la que el aumento de los costos de transacción por parte del Estado aumenta los precios de los sobornos cada vez más, pero no los elimina, en la medida en que los actores consiguen los recursos para pagarlos de la propia corrupción.

Pero el enfoque basado en la sanción tiene algunas limitaciones: puede inmovilizar a los actores que podrían denunciar, no siempre se pueden aplicar las sanciones que están estipuladas, pueden aumentar la ineficiencia de la administración, intimidar a los servidores públicos hasta el punto de la inmovilidad, y pueden destruir la motivación intrínseca para ser honesto (Boehm & Lambsdorff, 2009).

De la misma manera, la nueva economía institucional examina la forma en que piensan los actores de la corrupción y cómo operan en el nivel individual y de relaciones interpersonales. Boehm y Lambsdorff (2009) plantean al respecto que la naturaleza secreta de la corrupción implica que los actores involucrados tengan un conocimiento especializado sobre la operación al margen de la ley, tengan ciertas redes sociales o conozcan intermediarios políticos que les permitan iniciar transacciones corruptas. Esto a su vez implica que la inversión inicial para entrar al mundo de la corrupción es muy alta y establece por ello un incentivo para repetir ese tipo de actos (Boehm & Lambsdorff, 2009). Mencionan además la posibilidad de cumplir acuerdos corruptos y asegurarse contra el oportunismo en un entorno de ilegalidad en el cual es imposible acudir a mecanismos de arbitraje y protección de contratos (Boehm & Lambsdorff, 2009).

La visión de la corrupción como una transacción económica y de las instituciones como el esquema de incentivos que aumentan o disminuyen la posibilidad del acto corrupto ha sido influyente y ha llevado a diseñar sistemas de vigilancia y castigo o a utilizar incentivos monetarios para “comprar” la honestidad de los funcionarios públicos. Además de las críticas ya mencionadas a este enfoque, se han encontrado algunas fallas en los supuestos que están detrás del mismo, tales como la racionalidad, la mentalidad costo-beneficio en términos principalmente económicos y la eficacia de ciertas sanciones.

Esta literatura ha influido mucho en la visión de la corrupción dentro de las organizaciones, las cuales son un tipo de institución, pero con otras características (de membrecía, mando y responsabilidades). Si las instituciones son el sistema de reglas del juego, las organizaciones son un tipo de jugador, pero a la vez configuran reglas para sus jugadores internos o miembros. (Hodgson, 2006).

Dentro del estudio de las organizaciones se ubican algunos estudios institucionalistas que se concentran en los incentivos que generan diferentes tipos de reglas del juego existentes dentro de una organización.

Los atributos de la cultura organizacional se pueden relacionar con la corrupción (Mauro, 1998; de Graaf, 2007). Se entiende por ésta un “patrón de suposiciones” de los miembros de una organización que les sirve para resolver problemas y es transmitido a los nuevos miembros (a través de una socialización organizacional), determinando las acciones que son aceptables y las que no (Schein, 1982, citado en Fernández Ríos, 1999). A esta luz, si las suposiciones implícitas de la organización incluyen la aceptación de las acciones corruptas, resultará muy probable que más miembros realicen esas acciones. Estas explicaciones se centran en el camino de una cultura donde se acepta y alimenta la corrupción a un estado mental individual y colectivo, y a unos comportamientos corruptos. En esta visión la corrupción es “contagiosa” y se adquiere en la socialización (de Graaf, 2007).

La cultura y las normas internas de una organización pueden configurar también las oportunidades para la corrupción, en particular a raíz de la relación que exista entre supervisión y discrecionalidad. Diversos estudios demuestran que el clima ético predice bastante bien el nivel de corrupción existente en las organizaciones; en las que hay un sentido de injusticia, es más fácil que surja corrupción (Trevino & Weaver, 2003). Si no hay suficiente supervisión, y hay una amplia discrecionalidad de los individuos, habrá más oportunidades para la corrupción, aunque no será una condición suficiente para explicar la misma (Jain, 2001; de Graaf & Huberts, 2008; Klitgaard, 1988). Lo mismo se podría afirmar con respecto a la introducción de prácticas gerenciales en la administración pública (Nueva Gestión Pública), con su énfasis en la eficiencia y la imitación del sector privado, que ha servido con frecuencia para disminuir controles sobre los funcionarios y ha dado paso a nuevas formas de corrupción (de Graaf, 2007; Villoria, 2006; Ramió, 2001), aunque también se ha planteado que en algunos casos se relaciona con menores niveles de corrupción (Lapuente, 2009).

Se podría aducir sin embargo que demasiada supervisión o jerarquía han sido señaladas también como causas de mayor corrupción o como causa de paralización e ineficacia (Anechiarico & Jacobs, 1996), así que parece haber cierta contradicción. Tal vez podría resolverse con una propuesta de reducir ese riesgo de corrupción a partir de una mayor claridad en la definición de las responsabilidades en las organizaciones, en particular públicas (Tavits, 2007), de manera que sea posible cierta autonomía de los subordinados, pero sin perder el control jerárquico. Otras soluciones para los problemas de cultura organizacional se basan en el concepto de liderazgo como fuerza para modificar el clima ético (de Graaf, 2007; Fernández Ríos, 1999, pág. VIII).

Este concepto de clima ético se construye sobre la noción de clima laboral u organizativo y es particularmente relevante cuando se lo aplica al sector público. Se refiere a los efectos de factores administrativos y ambientales relacionados con el marco de integridad de las organizaciones sobre las creencias y comportamientos éticos de los empleados. Aunque es un campo innovador, se han desarrollado encuestas para medir el clima ético en

organizaciones públicas y se plantea una relación entre este y los niveles de corrupción (Villoria, 2011).

En lo que se refiere a las organizaciones del sector público, existe una larga tradición de relacionar la corrupción y las características de la burocracia, tales como la forma de reclutamiento, la estructura, el número de funcionarios, los criterios para el ascenso (Lambsdorff, 1999), o sus defectos más comunes como las tendencias a la opacidad, la inercia, la dilación, la arbitrariedad y la ineficiencia (Fernández Rios, 1999).

El reclutamiento de funcionarios públicos basado en el mérito es reconocido como el sistema que genera menos corrupción (Rauch & Evans, 2000), aunque no así el sistema de empleo público de carrera cerrada en el que los cargos son vitalicios, el cual parece relacionarse con mayor corrupción que los sistemas abiertos en los que existe la posibilidad de despido (Lapuente, 2009).

Como ya se mencionó al inicio, una de las variables que se ha estudiado más es el salario de los funcionarios. Sobre esta hay una discusión muy animada: los trabajos más tempranos sobre el particular insistían en que los funcionarios públicos mal remunerados tendrían más incentivos para complementar sus salarios con rentas corruptas (Rose-Ackerman, 1978; Mauro, 1998). Los trabajos empíricos recientes discuten la relación estadística, ya sea planteando que hay problemas en la medición (Tanzi & Davoodi, 2001), que la relación es débil y circular (Lambsdorff, 1999), o bien negándola tajantemente (Jain, 2001; Rauch & Evans, 2000), y por otro lado algunos diseños sí arrojan correlaciones significativas (Montinola & Jackman, 2002). Se debe concluir que los bajos salarios de los funcionarios no son condición necesaria ni suficiente para explicar la corrupción, aunque unidos a otros factores pueden contribuir a facilitarla.

El tamaño de las administraciones públicas es otro factor que podría estar relacionado con la corrupción, pero no como se suele asumir; más bien, cuanto más grande sean las administraciones, en cuanto a número de funcionarios en relación con el tamaño de la población, menos corrupción parece presentarse (Lapuente, 2009).

Conclusiones y opciones para la investigación

En suma, se ha relacionado acá una literatura sobre la corrupción que se inspira en la visión de las instituciones como determinantes importantes de la acción y la decisión, por un lado en una perspectiva de la ciencia política, que entiende que las instituciones políticas principales dentro de un sistema político tienen una relación de doble vía con la corrupción y propone modelos de diseño institucional macro que podrían reducir la corrupción en un país, y por otro lado en una visión más económica de las instituciones como incentivos, que se aplica en concreto en el contexto de organizaciones específicas y puede permitir analizar

entornos y factores que faciliten o desestimen la decisión individual de actuar en forma corrupta.

Dentro de estos enfoques, hay mucho espacio para desarrollar investigaciones que profundicen sobre las causas de la corrupción y las formas de prevenirla. En cuanto a las instituciones políticas, se requiere todavía una comprensión más detallada de la causalidad entre estas y niveles de corrupción en un sistema político, así como de su efecto sobre tipos de corrupción específicos. También hay una oportunidad para analizar el éxito que hayan tenido los esquemas institucionalistas de prevención de la corrupción, tales como los marcos de integridad presentados por diversos organismos internacionales, pues hasta el momento se postulan como enfoques normativos que si bien se han aplicado en muchos casos, no está claro si se han evaluado y no hay ninguna evidencia de que hayan logrado disminuir niveles de corrupción, con las mediciones disponibles.

El papel de las instituciones informales es un área que no ha sido suficientemente explorada, pero este tema, que podría involucrar estudios culturales y sociológicos, puede ser el factor ausente que permitiría completar una teoría más comprehensiva sobre la corrupción en perspectiva comparada.

En cuanto a los enfoques institucionalistas basados en incentivos, se deberá seguir probando la validez de los supuestos en los que están basados, dada la creciente evidencia empírica que los desmiente (por ejemplo, desde la economía del comportamiento) (Lambsdorff, 2012). Dado que estos enfoques han sido los principales inspiradores de reformas concretas dentro de las organizaciones públicas e incluso de reformas políticas relacionadas con sistemas de compensación, es prioritario estudiar el efecto que tienen sobre comportamientos individuales y toma de decisiones éticas para evitar esfuerzos que no lleven a cambios efectivos en éstos. La psicología promete ser una vía importante para apoyar este tipo de pruebas y será fundamental estrechar los lazos entre diversas disciplinas para comprender mejor el tema y, ante todo, lograr diseñar mejores instituciones que sean más impermeables a las fallas de integridad de sus miembros.

Se podría concluir que la corrupción puede ser entendida como una falla institucional que involucra reglas de diversos niveles que no están siendo efectivas para regular la acción pública y la interacción entre Estado y actores privados, o reglas en competencia (formales – informales) que mantienen una tensión que permite la persistencia de comportamientos socialmente nocivos. Esta visión institucional de la corrupción puede llevar con más facilidad a reformas efectivas que visiones de determinismo cultural o estructural que han sido frecuentes en el estudio de este problema.

Trabajos citados

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Por qué fracasan los países*. Barcelona: Deusto.
- Anechiarico, F., & Jacobs, J. (1996). *The pursuit of absolute integrity. How corruption control makes government ineffective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Barzelay, M., & Gallego, R. (2005). From “New Institutionalism” to “Institutional Processualism”: Advancing Knowledge about Public Management Policy Change. *Governance*.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Boehm, F., & Lambsdorff, J. G. (2009). Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neo-institucional. *Revista de Economía Institucional*, 11(21), 45-72.
- Capoccia, G., & Kelemen, D. (Abril de 2007). The study of critical junctures. *World Politics*(59), 341-369.
- Charron, N., & Lapuente, V. (2011). Why do some regions in Europe have higher quality of government? *Quality of Government Working Paper Series*(1).
- de Graaf, G. (2007). Causes of corruption: towards a contextual theory of corruption. *Public Administration Quarterly*, 31(1).
- de Graaf, G., & Huberts, L. (July - August de 2008). Portraying the nature of corruption using an explorative case study design. *Public Administration Review*, 640 - 653.
- Della Porta, D., & Vannucci, A. (2007). Corruption and anti-corruption: the political defeat of 'Clean Hands' in Italy. *West European Politics*, 30(4), 830-853.
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1991). *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago: Chicago University Press.
- Fernández Rios, L. (1999). *Psicología de la corrupción y los corruptos*. Granada: Grupo Editorial Universitario.
- Gerring, J., & Thacker, S. C. (2005). Do neoliberal policies deter political corruption? *International Organization*, 59, 233-254.
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three new Institutionalisms. *MPIFG Discussion Paper*, 96(6).

- Hall, P., & Thelen, K. (2009). Institutional change in varieties of capitalism. *Socio-Economic Review*(7), 7-34.
- Hellman, J. S., Jones, G., & Kaufmann, D. (Mayo-Agosto de 2001). Capture al Estado, capture al día. *GAPP*(21).
- Hodgson, G. M. (Mar de 2006). What are Institutions? *Journal of Economic Issues*, 40(1).
- Hopkin, J., & Rodriguez-Pose, A. (Abril de 2007). "Grabbing Hand" or "Helping Hand"?: Corruption and the economic role of the State. *Governance*, 20(2), 187 - 208.
- Jain, A. K. (2001). Corruption: A review. *Journal of Economic Surveys*, 15(1).
- Jiménez, F. (2008). *Informe sobre la Democracia en España*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Jiménez, F. (2011). ¿Se puede prevenir la corrupción? *Claves de razón práctica*(213), 8-14.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Klitgaard, R. (1997). *International Cooperation Against Corruption*. Obtenido de ICGG: http://www.icgg.org/downloads/contribution02_klitgaard.pdf
- Lambsdorff, J. G. (1999). *Corruption in empirical research - a Review*. Transparency International Working Paper.
- Lambsdorff, J. G. (2007). *The Institutional Economics of Corruption and Reform*. Cambridge University Press.
- Lambsdorff, J. G. (2012). Behavioral and experimental economics as a guidance to anticorruption. *Research in Experimental Economics*, 15, 279-299.
- Lapuente, V. (2009). Problemas institucionales y corrupción. . En F. Alternativas, *Informe sobre la democracia en España. Hacia un New Deal global* (págs. 191-223). Madrid.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. En *Explaining Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manzetti, L., & Wilson, C. J. (2007). Why do corrupt governments maintain public support? *Comparative political studies*, 40(8), 949-70.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- Mauro, P. (1998). Corruption and the composition of government expenditure. *Journal of public economics*, 263-279.
- Mény, Y. (1996). Las políticas del mimetismo institucional. *Gestión y Política Pública*, V(2).

- Mockus, A. (2002). Co-existence as harmonization of law, morality and culture. *Prospects*, XXXII(1), 19-37.
- Montinola, G. R., & Jackman, R. W. (2002). Sources of corruption: a cross-country study. *British Journal of political science*, 32, 147-170.
- North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de cultura económica.
- OCDE. (2001). *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*. Paris: OCDE.
- OCDE. (2009). *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. OCDE, Public Governance and territorial development directorate, Paris.
- Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2012). Why anticorruption reforms fail - systemic corruption as a collective action problem. *Governance*.
- Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2002). Accountability social: la otra cara del control. En *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- Peters, G. (1999). *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Gedisa.
- Pharr, S., & Putnam, R. (2000). *Disaffected Democracies*. Princeton: Princeton University Press.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2).
- Pope, J. (2000). *Confronting corruption: The Elements of a National Integrity Framework*. Berlin: Transparency International.
- Prats Cabrera, J. O. (2008). Causas políticas y consecuencias sociales de la corrupción. *Papers*(88), 153-164.
- Ramió, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(21).
- Ramió, C., & Salvador, M. (2005). *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Barcelona: CIDOB.
- Rauch, J., & Evans, P. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75(1), 49-71.
- Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.

- Rose-Ackerman, S. (2001). *La corrupción y los gobiernos*. Madrid: Siglo XXI.
- Salvador, M. (Junio de 2001). El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(20).
- Sandholtz, W., & Gray, M. M. (2003). International integration and national corruption. *International organization*, 57, 761-800.
- Shields, J. (2008). The IMF and fiscal transparency. *Encuentros internacionales sobre transparencia, participación y presupuesto*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Tanzi, V., & Davoodi, H. (2001). Corrupción, inversión pública y crecimiento. *GAPP*(21), 73-82.
- Tavits, M. (2007). Clarity of responsibility and corruption. *American Journal of Political Science*, 51(1), 218-229.
- Treisman, D. (1999). *The causes of corruption: a cross-national study*. Stockholm: Stockholm Institute of Transition Economics.
- Trevino, L. K., & Weaver, G. R. (2003). *Managing ethics business organizations: social scientific perspectives*. Stanford: Stanford University Press.
- Uslaner, E. M. (2005). The bulging pocket and the rule of law: corruption, inequality and trust. *The Quality of Government: What It Is, How to Get It, Why it Matters*. Göteborg.
- Villoria, M. (2006). *La corrupción política*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Villoria, M. (2011). Empleo público e integridad: instrumentos, proceso y estructuras. *Revista Vasca de Gestión de Personas y organizaciones Públicas*, 53-70.
- Warren, M. E. (2004). What does corruption mean in a democracy? *American Journal of Political Science*, 48(2), 328-343.
- Wei, S.-J. (2001). La corrupción en el desarrollo económico ¿lubricante beneficiosos, molestia menor y obstáculo importante? *GAPP*(21).