

Estudio de Caso N° 39

LAS POLITICAS PUBLICAS CONTRA LA CORRUPCION COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRATICOS: EL CASO ARGENTINO

Irma Miryám Monasterolo

Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por la autora para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Andrew W. Mellon y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Agosto 1999



Universidad de Chile

Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987

E-mail: mgpp@dii.uchile.cl

Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>

Casilla 86 - D, Santiago - Chile

RESUMEN EJECUTIVO

La consolidación democrática en Argentina ha ido dando lugar a una preocupación ciudadana por el fenómeno de la corrupción y la necesidad de observar estándares éticos en la esfera gubernamental que den credibilidad al rol del Estado. La corrupción ha alimentado una situación de alta conflictividad política y económica y supone altos costos para el país. Se estima que por corrupción se desvían alrededor de US\$ 6 mil 200 millones de los US\$ 80 mil millones anuales destinados al gasto público consolidado (López Murphy, 1996)¹.

La corrupción es un impuesto implícito, ya que el desvío de fondos fiscales hacia prácticas corruptas disminuye los servicios sociales que presta el Estado, afectando a las familias más pobres. La corrupción supone un atentado a los principios de equidad distributiva².

En este estudio de caso se analizan las acciones de política pública sobre corrupción, aplicadas en Argentina desde 1994, año en que el tema es asumido constitucionalmente³. Se analizan las distintas formas asumidas por la corrupción, los mecanismos legales y administrativos implementados, los acuerdos internacionales sobre la materia, los programas y proyectos elaborados por los diferentes organismos del Estado para promover la prevención y eliminación de la corrupción y de las faltas a la probidad pública, las modalidades de participación de la sociedad civil y el rol de los medios de comunicación social.

A partir de la investigación realizada se evalúan las debilidades de las propuestas y políticas implementadas, con el objeto de configurar una agenda de recomendaciones que permita fortalecer el tema de la ética y probidad pública en la gestión gubernamental.

¹ Citado por Beliz, 1997.

² Srur, Jorge La corrupción como impuesto a la pobreza, en Beliz, 1997.

³ La Constitución fue reformada en 1994, incorporando un capítulo de Nuevos Derechos y Garantías que en su art. 36 establece la obligación de elaborar la Ley de Ética Pública.

I. MARCO CONCEPTUAL

1. LA PROBIDAD PÚBLICA EN EL MARCO DE UNA GESTIÓN DEMOCRÁTICA

La corrupción se refiere a la práctica mediante la cual se lesiona la probidad pública. Es decir, se utiliza la función pública para generar un beneficio privado personal o para una tercera persona, en contra del patrimonio fiscal. Si bien hay que considerar que el grado óptimo de corrupción no es cero (por lo difícil que es su total erradicación y porque siempre existirán conductas individuales reñidas con la ética), es necesario diseñar una política pública que ataque el problema en sus múltiples y complejas dimensiones.

Como concepto ético, la probidad pública se aplica a la conducta de los agentes públicos. Sin embargo, los problemas de corrupción no se circunscriben a los funcionarios públicos, también involucran a los privados que proponen prácticas corruptas o aceptan participar en actos ilícitos, a iniciativa de los agentes estatales, en función de beneficios personales.

Considerando esta interacción pública-privada, es importante establecer qué se entiende por funcionario público y "función pública". Esta última se refiere a toda actividad realizada en nombre del Estado por organismos públicos o privados prestadores de servicios estatales. Funcionario público son todas las personas físicas que se desempeñen una función pública.

2. LA CORRUPCIÓN COMO UN FENÓMENO SISTÉMICO

Para avanzar en un concepto común de corrupción se adoptará el de la Convención Interamericana contra la Corrupción:

- El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones;
- El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
- El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo;
- La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo" (OEA, 1996, artículo VI).

La corrupción no sólo es un problema de individuos que carecen de ética. Es uno de naturaleza sistémica que adquiere formas estructurales. Esta se encuentra muy difundida en países en vías de desarrollo y en aquéllos con sistemas políticos centralistas, como los de Europa del este y Asia Central. En América Latina se considera a la corrupción como causa y consecuencia de la violencia política, la inestabilidad, el crimen organizado, la persistencia de la pobreza y las dificultades para el logro de la justicia social ⁴.

⁴ Eigen, Peter (*Subsecretaría para la Reforma Política, 1996*).

a. La corrupción y sus implicancias económicas, sociales y culturales

Más allá de dilemas éticos, la corrupción genera severos problemas económicos al asignar los recursos en forma errónea, a pesar de que existen algunos estudios que afirman que puede tener efectos benéficos. Klitgaard (1998) presenta tres argumentos en tal sentido:

- El económico, cuando ciertos grupos transgreden las reglas de los monopolios oficiales para incorporar mecanismos de mercado y competencia.
- El político, cuando los partidos tradicionales le cierran las posibilidades a minorías étnicas o empresarios extranjeros, quienes logran participar en las decisiones gubernamentales mediante aportes financieros al gobierno.
- El administrativo, cuando se realizan pagos colaterales para evitar normas burocráticas, reforzando los bajos salarios de los empleados públicos, sin que se tergiversen los fines de la administración pública.

La corrupción se constituye en una externalidad negativa y pervierte las leyes del sistema económico, ya que hace del soborno una práctica común entre los hombres de negocios. La corrupción tiene también costos sociales muy significativos: genera una cultura de la pobreza y del crimen, y priva a la sociedad de los beneficios de los recursos públicos .

b. La corrupción afecta las condiciones de gobernabilidad

La corrupción destruye la confianza del pueblo y la legitimidad de las instituciones políticas, y se puede transformar en una fuente de inestabilidad política e ingobernabilidad. Por eso se enfatiza la necesidad de informar a la población acerca de las causas y consecuencias de la corrupción, en especial en países que padecen largas historias de prácticas corruptas, donde la población tiende a resignarse y a considerar que los actos de corrupción son una forma de hacer las cosas.

c. Los desafíos de la globalización

En el marco de intercambio internacional, han surgido diferentes iniciativas para poner freno al problema de la corrupción. En abril de 1997, la Organización de las Naciones Unidas propuso la elaboración de una Convención Internacional contra la

Corrupción y el Soborno. A la vez, la Comisión de Prevención del Delito y la Justicia Penal de la ONU, en su 6º reunión realizada en marzo de 1998, aprobó un documento con 50 recomendaciones contra la corrupción. Algunas de ellas son un Poder Judicial independiente, una prensa libre y justa, la creación o el fortalecimiento de instituciones de auditoría, transparencia en el manejo de fondos públicos y en el financiamiento de partidos y campañas políticas, y la elaboración de un código de conducta para los titulares de cargos públicos que incluya la declaración de bienes y la prohibición de aceptar regalos y favores.

Por su parte, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han acordado llamar la atención sobre el problema de la corrupción y pedir cuentas claras a los gobiernos. Ambas instituciones realizan auditorías sorpresivas para detectar el uso indebido de fondos en países receptores de su ayuda. Por ejemplo, en Camboya el FMI canceló un préstamo por US\$ 120 millones al desaparecer los ingresos provenientes de concesiones madereras.

Bajo el auspicio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los 29 países más ricos del mundo y otras cinco naciones que participan sólo como firmantes (entre ellas Argentina), han previsto la aprobación de leyes para penalizar el soborno de funcionarios extranjeros, en el marco de una convención firmada en diciembre de 1997 en París.

La Comisión de la Comunidad Europea recomendó en mayo de 1997, iniciar un programa conjunto de lucha anticorrupción. Hasta la fecha, un referente importante para Europa es el "Informe Nolan", documento oficial elevado al Parlamento Británico el 16 de mayo de 1995 que establece estándares de conducta en la vida pública.

Por su parte, el BID ha llamado a los poderes judiciales de América a dar una lucha decidida contra la corrupción. Para ello, propone la modernización de los ordenamientos legales, métodos alternativos de resolución de conflictos, entrenamiento y capacitación de funcionarios judiciales, programas de educación legal para la población y procesos de reforma de los sistemas judiciales .

Uno de los eventos significativos que marcan una “nueva era” en la ética pública surgió en la Cumbre de las Américas (Miami, 1994), basada en la Conferencia Internacional sobre Ética Pública realizada en Washington, en noviembre de 1994. La firma de la Convención Interamericana contra la Corrupción suscrita por 26 países en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996, significó un adelanto en materia de derecho internacional vinculado a la corrupción. Este instrumento coloca a la región a la vanguardia del desarrollo jurídico en este campo, ya que es el primer acuerdo multilateral que “promueve y facilita la cooperación internacional para combatir la corrupción y, en especial, para tomar las medidas apropiadas contra las personas que cometan actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas o específicamente vinculadas con dicho ejercicio”⁵. Esta Convención fue ratificada por Argentina con la Ley N° 24.759.

Otro referente internacional es la Declaración de Lima. Entre el 7 y el 11 de septiembre de 1997, se reunieron representantes de 93 países en la VIII Conferencia Internacional Anticorrupción, y realizaron un llamado a los gobiernos, organismos regionales e internacionales para movilizar esfuerzos y energías para la ejecución de diversas acciones, entre ellas la derogación de normas de algunos países, como Francia y Alemania, que permiten deducir impuestos por el pago de sobornos internacionales.

Estos esfuerzos internacionales requieren complementarse con políticas nacionales en torno a la legislación, el diseño institucional y la participación de la sociedad civil. Un esfuerzo importante en la materia lo realiza Transparencia Internacional (TI), una organización no gubernamental con sede en Berlín, cuya misión específica es el tema de la corrupción. TI colabora en el diseño y ejecución de sistemas de integridad efectiva, recopila y analiza información e impulsa la conciencia pública acerca del impacto nocivo de la corrupción sobre el desarrollo.

⁵ Vargas Carreño, Edmundo. *Ética y Estado (Subsecretaría para la Reforma Política, 1996)*.

II. LA CORRUPCIÓN EN LA AGENDA PÚBLICA DEL GOBIERNO ARGENTINO

Los gobiernos democráticos y los autoritarios en manos de las Fuerzas Armadas instalaron en el Estado algunas prácticas habituales, como el amiguismo o favoritismo en la realización de trámites, el nepotismo en la contratación de funcionarios públicos y el clientelismo político para obtener beneficios públicos. En las épocas de los gobiernos de facto, era común la presencia de adjudicaciones directas sin concursos, y la asunción de funcionarios en virtud de su lealtad a las Fuerzas Armadas. En los gobiernos democráticos, una realidad habitual era la afiliación partidaria contra la prestación de servicios sociales.

Carlos Nino, un prestigioso jurista argentino, sostiene que existe una "tendencia recurrente de la sociedad argentina, y en especial, de los factores de poder -comprendidos los sucesivos gobiernos- a la anomia en general y a la ilegalidad en particular, o sea, a la inobservancia de normas jurídicas, morales y sociales" (Rodríguez, 1998:262). Si bien este análisis se sitúa más allá de la comisión de delitos que reditúa beneficio privado a funcionarios políticos y agentes públicos, demuestra una cultura proclive a la evasión de las normas jurídicas y éticas.

Lentamente, esta cultura de la corrupción ha ido dando paso a faltas a la probidad pública enraizadas en los distintos poderes del Estado. Estas adquirieron una dimensión mayor al producirse las privatizaciones de las empresas públicas sin marcos regulatorios específicos, lo que en muchos casos generó monopolios privados donde antes existían monopolios estatales. Si se consideran las fallas del mercado ⁶, la desregulación económica acompañada de mecanismos débiles de supervisión y control, es un elemento que induce a la corrupción y favorece las conductas ilícitas en beneficio privado.

⁶ Stiglitz, Joseph (1992).

1. LOS HECHOS DE CORRUPCIÓN COMO ESCÁNDALO PÚBLICO

En Argentina, los escándalos vinculados a hechos de corrupción comenzaron en 1989, año en que se implementaron las reformas económicas (presentadas como solución a los problemas de corrupción). Viejas formas de corrupción persistieron mientras se aplicaban las medidas de emergencia y surgieron nuevas oportunidades para el soborno en los niveles más altos de gobierno. Esta situación se podría explicar por la reducción de los controles ejercidos por el Congreso y el Poder Judicial, debido a la urgencia de frenar la crisis financiera. Ello generó una expansión del poder discrecional del gobierno que la posibilidad de detectar y condenar las prácticas corruptas (Manzetti y Blake, 1996).

El primer escándalo fue el llamado *Swiftgate*. En 1990, Swift-Armour, una subsidiaria de Campbell Soup Company, informó al Embajador de Estados Unidos en Argentina que oficiales del gobierno habían solicitado un soborno de alrededor de US\$ 115 millones en equipos de capital.

Los escándalos dañaron las privatizaciones y las políticas desregulatorias. Un ejemplo fue la venta de Aerolíneas Argentinas a la española Iberia. En esta adquisición, Iberia informó gastos extras superiores a los US\$ 80 millones, vinculados a costos asociados a la venta. Según investigaciones posteriores, se destinaron al pago de sobornos a oficiales del gobierno. En el caso de la privatización de la Compañía Nacional de Teléfonos, Entel, en 1990, el consorcio norteamericano Bell Atlantic-Manufacturers Honover Trust, que competía por el control de Entel, denunció que oficiales del gobierno habían solicitado un soborno muy alto, que no podía pagar debido a su legislación nacional. La envergadura de la corrupción en las privatizaciones provocó la renuncia del Ministro Dromi en 1991.

Por su parte, el Presidente Menem defendió a sus ministros y cuestionó a la prensa independiente por descubrir y dar publicidad a estos temas. A la par que el gobierno se evidenciaba como altamente corrupto e ineficiente, trabajaba arduamente en las reformas económicas y financieras que permitieron estabilizar la moneda y controlar la inflación.

En parte, esto explica la ausencia de denuncias personales contra Menem, al contrario de lo sucedido en Brasil con Collor de Melo, o en Venezuela con Carlos Andrés Pérez. La ciudadanía argentina prefirió apostar a la estabilidad financiera, en lugar de la resolución del problema ético del gobierno, ya que las consecuencias de la crisis financiera fueron devastadoras para amplios sectores de la población (Manzetti y Blake, 1996).

En agosto de 1995, el Ministro de Economía denunció que agentes del gobierno y ciertos legisladores actuaban como un "cartel de la mafia" en la privatización del Correo Estatal. El proceso de licitación beneficiaba a Alfredo Yabrán, amigo personal de Menem, que controlaba alrededor del 70% de los servicios del correo privado. Si la privatización proseguía en esas condiciones se podría generar un virtual monopolio del servicio en manos de Yabrán. Si bien en la denuncia estaban involucrados los más altos funcionarios del Estado, se suspendió la investigación tras la muerte de Yabrán.

Otro hecho caratulado como escándalo y crimen económico fue la contratación fraudulenta del servicio informático entre la multinacional IBM y el Banco Nación ⁷. En el proceso se manipuló la elaboración de los términos de la licitación para favorecer a IBM. El contrato valorizado en \$ 125 millones ⁸, al final costó \$ 250 millones. Se estima que \$ 37 millones se transfirieron a una empresa contratista, de propiedad del Subsecretario General de la Presidencia, como pago por sobornos. A este convenio con el Banco Nación siguió en 1995 una contratación directa (sustentada en un decreto de necesidad y urgencia) entre IBM y la Dirección Nacional Impositiva (DGI) por \$ 425 millones, más otro por \$ 100 millones, a pesar de que la DGI valoró el servicio sólo en \$ 33 millones. En estas operaciones se detectó una triangulación empresarial ⁹, caracterizada por la inexistencia de compañías contratistas, facturas falsas para evadir el pago de impuestos, y una serie de mecanismos de vinculación directa entre funcionarios públicos y directivos de la empresa ¹⁰.

⁷ *El Banco de la Nación Argentina es la entidad financiera más antigua del país y también la más importante del mercado local por la cantidad de sucursales y el monto de los depósitos (Rodríguez, 1998, pp. 23).*

⁸ *Tipo de cambio: 1 dólar=1 peso.*

⁹ *IBM utilizaba terceras empresas fantasmas como subcontratistas para desviar fondos a cuentas bancarias en el extranjero.*

¹⁰ *La IBM, International Business Machines Corporation fue fundada en 1914 en Nueva York por Thomas Watson. Inició acciones comerciales con la Argentina durante la década del '20.*

En ninguno de esos casos, el Ministerio de Economía cumplió con la obligación de enviar al Parlamento las contrataciones superiores a \$ 5 millones para su aprobación. Tras las denuncias, llamó la atención los extraños mecanismos de incentivos promovidos por el gobierno, que premió con ascensos a los funcionarios involucrados y declaró cesantes a los que se atrevieron a denunciar los hechos (Rodríguez, 1998).

Otro hecho que conmocionó a la opinión pública fue la vinculación de altos funcionarios del gobierno en la venta ilegal de armas a Ecuador, Croacia y Bosnia, y la forma en que actuó el gabinete presidencial para entorpecer la investigación. El Fiscal Carlos Stornelli, a cargo del proceso de investigación, fue cuestionado en forma permanente por el Presidente Menem. Dada la independencia que ha logrado la Fiscalía, gracias a las reformas constitucionales, Menem utilizó la figura de un particular para requerir una investigación sobre el desempeño funcional del Fiscal, y cuestionó la información entregada a los periodistas sobre el proceso. En lugar de favorecer los mecanismos de información y transparencia pública, el gobierno consideró que esos hechos se vinculaban con fines políticos ajenos a la función del Fiscal.

Esta actitud del gobierno formaba parte de una estrategia para preservar la figura presidencial del escándalo, ya que los decretos secretos con destinos falsos como Panamá o Venezuela, llevaban la firma de tres ministros y del propio Presidente. Hasta ahora, no se ha comprometido la figura presidencial, pero el Fiscal, a principios de 1996, involucró al ex Ministro de Defensa, Oscar Camillion, en la venta ilegal de armas a Ecuador cuando todavía era titular del cargo, y en agosto de 1998 solicitó la indagación del actual Ministro de Trabajo y ex Ministro de Defensa, Antonio E. González y de funcionarios y militares retirados, por la venta ilegal de armas a Croacia. En octubre de 1998 pidió la indagatoria del Jefe del Ejército, Martín Balza, del ex Interventor de Fabricaciones Militares, Luis Sarlenga, y del traficante de armas, Diego Palleros, acusados de haber integrado una asociación ilícita para el contrabando de armas.

Otra faceta que repercute en la opinión pública es la corrupción policial a gran escala, instalada en especial durante el último gobierno militar y que transformó a la Policía y a las brigadas de investigación en instrumentos de desaparición, tortura y

asesinato sistemático de personas, y en “botines de guerra” al robo de los bienes de los secuestrados (Dutil y Ragendorfer, 1997).

Al iniciarse el gobierno democrático, esta estructura no se pudo desmontar porque la estrategia del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires se centró en un programa de seguridad ciudadana denominado “Policía del siglo XXI”. Como contraparte, la Policía exigió el reequipamiento y la no-interferencia en los asuntos internos. A partir de 1996, esta decisión política permisiva tuvo altos costos políticos para el Gobernador y lo obligó a iniciar un proceso de reestructuración policial, sin que aún se haya logrado desmantelar en su totalidad los mecanismos de corrupción instalados en la institución.

El crimen del periodista José Luis Cabezas, el 25 de enero de 1997 en Pinamar, dejó al descubierto la concurrencia de la policía bonaerense en la organización y ejecución del crimen, en la destrucción de pruebas y en la preparación de falsos testigos. En la investigación del crimen de Cabezas se identificó a tres mentores ideológicos del asesinato (Dutil y Ragendorfer, 1997): el jefe de la Policía Regional de Lanús, Mario Rodríguez, el ex presidente de la Cámara de Diputados, Alberto Pierri, y el empresario Alberto Yabrán, quien apareció muerto cuando la policía intentaba detenerlo. Esta situación revela la connivencia entre el poder político, la policía provincial y el empresario privado para el logro de beneficios personales, mediante el uso del poder público.

2. UNA REALIDAD CON DIFERENTES INTERPRETACIONES: EL DISCURSO OFICIAL Y LAS ESTADÍSTICAS INTERNACIONALES

Menem ha cuestionado las denuncias de corrupción, ha señalado que con la privatización de las empresas públicas se terminó con la corrupción estructural del país, y sólo quedan elementos de corrupción residual que paulatinamente se están eliminado (Menem, 1997). También ha afirmado que en Argentina no existe corrupción, al cuestionar los índices de percepción elaborados por Transparency International (Menem, 1998).

En un discurso pronunciado el 19 de noviembre de 1997, a raíz de la puesta en vigencia de la Convención Interamericana contra la Corrupción, Menem expresó que el Estado había dado pasos concretos para combatir la corrupción en todos los terrenos: al introducir el artículo 36 en la Constitución Nacional que obliga a crear la Ley de Ética, al plantear en la Cumbre de Miami en 1994 el tratamiento urgente y multilateral del problema de la corrupción y al poner en funcionamiento la Oficina Nacional de Ética Pública.

La posición del gobierno sobre el problema de la corrupción, hay que confrontarla con la información entregada por el Foro Económico Mundial que sesiona en Davos, Suiza. En conjunto con la Universidad de Lausana, elabora un *ranking* de corrupción mundial que en 1997 ubicó a Argentina en el puesto 37°. En 1995 se situaba en el lugar 29°.

Las respuestas de más de tres mil empresas de 59 países entrevistadas en la Encuesta Mundial de Competitividad de 1997, del Foro Económico Mundial, indican que las empresas que informan una mayor incidencia de sobornos, también invierten una proporción mayor de su tiempo en la negociación de licencias, permisos, firmas e impuestos con los funcionarios públicos. El costo de capital para las empresas suele ser mayor cuando prevalece el soborno.

El análisis realizado por el Banco Mundial a partir de estas encuestas (ver Kaufmann y Wei), indica que Argentina se encuentra entre los países más corruptos y que el tiempo que las empresas dedican a trámites vinculados con sobornos es medianamente alto (5 sobre 10), comparable con Venezuela, y sólo superado por Colombia y México.

Por su parte, el índice de percepción de la corrupción que elabora Transparency International, en conjunto con la Universidad de Göttingen, en 1998 colocó a Argentina en el puesto 61° del *ranking*, lugar sólo superado en América Latina por Bolivia, Ecuador, Venezuela, Colombia y Paraguay. Este dato refleja un empeoramiento del problema, ya que en 1997 ocupaba el lugar 42° y era uno de los 11 países más corruptos de los 52 analizados.

a. Encuestas de opinión pública

Las encuestas de opinión pública son mediciones de la percepción ciudadana que indican cómo ésta visualiza el problema. En las realizadas por el Instituto Gallup de Argentina, la corrupción aparece sistemáticamente entre los tres problemas más importantes del país desde 1991, año en que se logró controlar la inflación. El 90% de las personas encuestadas considera que la cantidad de casos de corrupción es alta o muy elevada, mientras el 53% piensa que continuará en aumento. La falta de detección y castigo a los culpables se atribuye a la ineficacia del Poder Judicial ¹¹. En cuanto a las causas, básicamente se piensa que existe corrupción en Argentina porque la justicia es ineficiente y no se castiga a los culpables (el 36% lo señaló como la razón más importante), el 21% cree que se debe a la crisis económica, el 14% por herencia cultural y el 10% lo atribuye a los dirigentes que ha tenido el país. El 42% de los encuestados piensa que la corrupción está vinculada a funcionarios allegados al gobierno y un 67% la identifica entre los políticos.

La corrupción no se percibe como un fenómeno aislado, sino que se considera que agrava otros problemas como el desempleo, la violencia y la pobreza. Esta percepción coincide con encuestas realizadas por Kaufmann (1997) entre funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil, que demuestran que la población no tiene una buena opinión de los organismos de control, cree que es necesario crear esos organismos en un entorno político que se caracterice por la honradez de los gobernantes, aislar a los funcionarios públicos de las interferencias políticas, y reformar los incentivos para desalentar la corrupción.

Al mirar el problema desde los agentes privados (que son una parte importante en el círculo de la corrupción), una encuesta de Mora y Araujo a los 80 presidentes de las firmas que más venden en el país, estimó que las pérdidas por fraude y corrupción que sufre el sector privado alcanzan los US\$ 8 mil 500 millones al año (Sánchez, 1997).

¹¹ El estudio se realizó entre el 20 y el 24 de septiembre de 1996. La muestra base contó con mil 32 casos y representó a la población adulta de la Capital Federal, Gran Buenos Aires y a cuatro grandes ciudades argentinas (Mendoza, Rosario, Tucumán, y Córdoba). El método de muestreo aplicado fue el probabilístico polietápico, siendo el margen de error de +- 3 para los totales, con un 95% de confianza. (Marita Carballo de Cilley, *La voz de la gente*, en Beliz, 1997).

En una encuesta realizada por Gallup en 1990 para Egon Zehender International (una compañía mundial de *headhunters*) a los 111 empresarios más importantes de Argentina, se les preguntó si era común el soborno a miembros del gobierno o a funcionarios públicos a cambio de favores. Un 87% de los encuestados indicó que algunas o la mayoría de las compañías soborna a los empleados públicos. A pesar de que la conducta está tipificada como delito en el Código Penal, no hay precedentes legales que demuestren que alguien haya sido condenado por pagar o recibir un soborno (Moreno Ocampo, 1998).

El grupo Royal Dutch/Shell comprobó la rentabilidad de ocuparse del tema de la corrupción. En el primer informe sobre el nivel ético de sus empresas y sus empleados, publicado en abril de 1998, se indicó que durante 1997 despidió a 23 trabajadores por cohecho y rescindió contratos con 95 empresas por razones éticas. Se reconocía que a los gerentes de Shell les ofrecen dádivas, pero a los empleados se les asegura que no serán penalizados si pierden un negocio por negarse a pagar (Walsh, 1998). Este es el camino que muchos empresarios han adoptado, tras evaluar los costos anuales del pago de sobornos. Han realizado foros sobre ética empresarial y analizado la posibilidad de elaborar códigos de ética para evitar que las prácticas competitivas se conviertan en sucias estrategias.

b. El rol de los medios de comunicación social

La libertad de expresión es un requisito del periodismo. Esta le permite actuar con independencia y realizar funciones de investigación y denuncia sobre cualquier atisbo de corrupción. Para poder realizar un periodismo de investigación serio se requiere contar con recursos económicos, acceso a las fuentes de información y superar los obstáculos que ponen los grupos de interés (Forja, 1998).

En Argentina, este tipo de periodismo está muy difundido. Se utilizan tecnologías audiovisuales (investigación por cámara oculta), aceptada ampliamente por la audiencia al transformarse en testigo de los hechos. Si bien se corre el riesgo de reemplazar la sanción legal, y deslegitimar aún más la función judicial, permite la condena social cuando no existe confianza en la justicia (Prat, 1998). En Argentina es evidente la existencia de

una especie de justicia periodística. La pérdida de credibilidad pública en las instituciones republicanas, da lugar a que la prensa ocupe su lugar ¹².

Beliz (1997) realizó una sistematización del modo en que la prensa se ha convertido en “voz de denuncia”, sobre la base del análisis de los dos periódicos de mayor circulación en Argentina: La Nación publicó un promedio mensual de 8,8 noticias de corrupción, lo que significa que el tema fue en primera plana en tres de cada diez días. Por su parte, el Diario Clarín presentó 9,5 casos de corrupción por mes, es decir, el 33% de sus portadas ¹³.

La falta de confianza en la justicia genera en el ciudadano común la percepción de impunidad y un marcado escepticismo acerca del funcionamiento de las instituciones y las conductas de los gobernantes. El estudio “Autopercepción del Periodismo en Argentina”, realizado para la Fundación Konrad Adenauer por el Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, muestra que el 72% de los periodistas se siente “sin confianza en la justicia”, si tiene que enfrentar un proceso en ella.

La percepción de los periodistas se refuerza por el ofrecimiento de sobornos y dádivas para callar o enfatizar una información. Por lo menos así lo señala el 57% de los 120 periodistas entrevistados, identificando entre los agentes que promueven la corrupción a los grupos económicos (53%), políticos (35%) y al gobierno (12%).

3. LAS “VENTANAS DE OPORTUNIDAD” QUE INSTALARON EL TEMA EN LA AGENDA PÚBLICA

El diseño y ejecución de una política pública implica un complejo proceso de toma de decisiones. Estas suelen ser producto de la confluencia de un grupo determinado de actores, ciertos problemas, un conjunto de soluciones estratégicas y ciertas oportunidades que permiten instalar el tema en la agenda política. Este modelo de “bote de basura”

¹² Héctor Ruiz Nuñez citado en Lozano y Dinari, 1998.

¹³ El trabajo fue realizado sobre la base de los periódicos de marzo de 1995 a mayo de 1996, y los casos de corrupción señalados se referían mayoritariamente a temas económicos, políticos y judiciales.

como se denomina en el análisis de las políticas públicas (Elder y Cobb, 1996) ¹⁴, permitiría explicar cómo las autoridades argentinas definieron algunas políticas de atención al problema y porqué otras opciones permanecen aún en el debate parlamentario.

En 1997 se realizaron las elecciones legislativas en la mayoría de las provincias argentinas. Tradicionalmente, la elección de la Provincia de Buenos Aires indica el comportamiento general del votante medio del resto del país. Tanto el partido oficialista como la oposición realizaron una aguerreda campaña electoral. El eje de la campaña opositora se centró en las denuncias de corrupción al interior de aparato estatal, en especial en los poderes Judicial y Ejecutivo. A esta "ventana de oportunidad" creada por los comicios legislativos, se sumó una iniciativa impulsada por los Estados Unidos, que compromete a los países de la región en el control de la ética pública y la seguridad de la transparencia. Este discurso presionó al gobierno argentino para que emitiera respuestas concretas. A su vez, el FMI exigió certificados de buena conducta a los países deudores, entre los que se encuentra Argentina.

En este contexto, el Banco Mundial, durante el primer semestre de 1997, realizó un diagnóstico de las condiciones del país para continuar con el proceso de inversiones, mencionó su preocupación por el tráfico de influencias del poder político, y señaló la urgencia de contar con leyes que regulen los actos de los funcionarios y la necesidad de formar el Consejo de la Magistratura contemplado en la Constitución Nacional.

Este panorama estableció las bases para permitir el surgimiento de políticas públicas sobre el tema. Se creó la Oficina Nacional de Ética Pública como un signo de preocupación real. Tras las presiones de los organismos multilaterales, los diputados oficialistas aceptaron otorgar media sanción a la tramitación del proyecto de Ley de Ética Pública.

¹⁴ En Aguilar, 1996.

4. ALGUNAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN AL PROBLEMA

a. La nueva institucionalidad

La reforma constitucional de 1994 estableció distintas figuras administrativas que favorecen en el sector público la instalación de un clima de transparencia en la gestión y el refuerzo de los valores éticos:

- **Ley de Ética Pública** en 1997 se aprobó en la Cámara de Diputados el proyecto de ley, que con media sanción, está en la Cámara de Senadores para su análisis.
- **Auditoría General de la Nación**, organismo de asistencia técnica del Poder Legislativo. Ejerce el control externo del sector público (de las áreas centralizadas y descentralizadas) en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos (art. 85).
- **Defensor del Pueblo**, órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, con autonomía funcional (art. 86 y art. 43).
- **Consejo de la Magistratura** que tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial, pudiendo ejercer facultades disciplinarias sobre los magistrados (art. 114).

También se establecieron constitucionalmente otras herramientas para promover la participación ciudadana en los diferentes niveles de decisión política y de control de la gestión gubernamental, como el derecho de iniciativa de los ciudadanos para presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados (art. 39), la consulta popular sobre proyectos legislativos (art. 40), la participación de las asociaciones de consumidores y usuarios en los organismos de control, el derecho a una información adecuada y a la libertad de elección (art. 42), y la posibilidad de interponer acción expedita y rápida de amparo (art. 43).

b. La Oficina Nacional de Ética

El gobierno argentino creó la Oficina Nacional de Ética mediante Decreto Presidencial N° 152, del 14 de febrero de 1997. Es un organismo dependiente del Poder Ejecutivo y su ámbito de acción se circunscribe a los empleados y funcionarios públicos que dependen de él. Las principales misiones que debe cumplir la Oficina son:

- Elaborar un Reglamento Nacional de Ética Pública que será propuesto para la aprobación del Presidente de la Nación, de observancia obligatoria por todos los funcionarios públicos.
- Promover la creación de reglamentos de ética pública específicos en las distintas dependencias administrativas.
- Crear un programa de control y seguimiento de incompatibilidades en el ejercicio de la función pública y de la situación patrimonial y financiera de todos los agentes del Estado, a través de declaraciones juradas de cargos y de patrimonio, renovadas anualmente por todos los funcionarios públicos y el personal político electo o designado.
- Crear un programa de prevención y educación ética para la Administración Pública Nacional y un programa de asesoría, capacitación y asistencia al personal.
- Instrumentar la participación de las organizaciones no gubernamentales, organizaciones empresarias, sindicales, universitarias, académicas y específicas para la elaboración del reglamento interno.

c. Reformas en el marco de la Modernización del Estado

El proceso de modernización del Estado ha incorporado el sistema de cuenta única del Tesoro, con el fin de evitar el uso interesado de los dineros públicos; el sistema de precios testigo que deja de lado la posibilidad de conductas sospechosas vinculadas a las compras y contrataciones del Estado; sistemas automatizados de control de asistencia del personal para evitar ausencias injustificadas y la presencia de aquéllos que sólo concurren al trabajo los días de pago (los llamados "ñoquis"); sistemas de control de llamadas telefónicas para evitar el uso de bienes públicos en beneficio personal, y cambios en el sistema de carrera funcionaria. Para lo último se implementó el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, el Sistema Nacional de Capacitación y el Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública.

De igual modo, por sí sola la modernización del Estado no implica mayores grados de transparencia. Se requiere un cambio en las actitudes de la ciudadanía para ejercer un control responsable de la gestión pública y orientar con eficacia y ética sus demandas

hacia el Estado. De allí que la experiencia que realizan algunas organizaciones no gubernamentales sea un crucial aporte a la materia:

- En la Provincia de Mendoza, el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional trabaja con el apoyo del Gobierno Provincial en la implementación del Programa “Islas de Integridad”. En éste, las autoridades regionales y empresas interesadas en tomar parte en las licitaciones públicas acuerdan seguir procedimientos de oferta y convenios contractuales. Esta acción acarreó un beneficio significativo al disminuir los costos de algunos servicios públicos de Mendoza, y ha provocado presiones en otras ciudades para que se reduzcan los gastos.
- La Fundación Poder Ciudadano incorporó mecanismos no convencionales que permiten a los ciudadanos participar en el control y fiscalización de los actos de gobierno. Un ejemplo es el Banco de Datos de Candidatos a Cargos Electivos, donde se puede acceder a toda la información disponible sobre diversos aspectos de la vida de los postulantes, aun antes de que sean electos, para ejercer un control preventivo sobre la calidad de los representantes.
- Poder Ciudadano en conjunto con otras organizaciones no gubernamentales como la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y el Centro de Apoyo al Desarrollo Local (Ceadel) elaboran el Proyecto de Control de Gestión. Los ciudadanos realizan encuestas sobre la calidad de la atención, la eficiencia y las irregularidades detectadas en dependencias de la administración pública para conocer quiénes son los funcionarios que atienden mejor a los usuarios y usan con propiedad los recursos públicos.
- La Fundación Ford, Poder Ciudadano y la Asociación por los Derechos Civiles desarrollan el Programa de Participación y Fiscalización Ciudadana que intenta activar instrumentos y mecanismos que permitan a la ciudadanía reclamar por el efectivo cumplimiento de la ley en cuestiones de interés público.

5. DEBILIDADES DE LAS PROPUESTAS GUBERNAMENTALES

a. Las propuestas constitucionales

La Auditoría General de la Nación es preexistente a la reforma constitucional de 1994. Su creación muestra debilidades básicas, ya que surgió como una decisión del Poder Ejecutivo en reemplazo del Tribunal de Cuentas, removido por Decreto Presidencial. A partir de la reforma, no se percibió una adecuación de sus funciones. Por el contrario, continúa rigiéndose por la ley de origen, lo que implica cierta incompatibilidad con lo normado por los constituyentes, quienes establecieron las evaluaciones *ex ante* como un complemento de los controles posteriores realizados a los actos de gobierno. En la práctica, no se han aplicado y sólo permanecen las evaluaciones *ex post*. A pesar de ser considerado un organismo autónomo, las decisiones son adoptadas por la mayoría oficialista. Está formada por dos diputados y dos senadores de la mayoría parlamentaria. La oposición designa al presidente, un diputado y un senador.

La extemporalidad de los dictámenes es un elemento a considerar en una modificación a sus funciones para evitar sanciones una vez que el daño ya se ha producido, tal como ocurrió en el caso de IBM-Banco Nación donde la Auditoría se expidió casi dos años después de que los máximos dirigentes del Banco y de la transnacional se habían alejado de sus funciones. Otro componente es el grado de legitimidad pública de la Auditoría, para lo cual es importante otorgar un amplio margen regulatorio a las minorías parlamentarias, favoreciendo así la transparencia de la investigación.

El Defensor del Pueblo es una institución que está en el ámbito del Congreso de la Nación, con independencia y autonomía funcional. Su existencia data de 1993. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y los demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y en las leyes, y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

La opinión pública percibe que esta institución actúa con eficiencia y eficacia en temas de relevancia nacional, y también en hechos particulares de las distintas provincias

y regiones del país. Existe un respaldo de legitimidad a la figura del Defensor del Pueblo. Su política de comunicación, a través de Internet y de diferentes publicaciones, permite que los ciudadanos estén informados de sus resoluciones y accedan directamente a la organización. No obstante, la forma en que se caracteriza le resta seriedad (los denunciantes son “quejosos” o se define como una institución que “no es una figura cosmética o estética”).

El Consejo de la Magistratura fue creado en 1994, pero las leyes que norman su funcionamiento se promulgaron en diciembre de 1997 y no se han implementado. A la fecha, se han elegido los cuatro representantes de los abogados con matrícula federal y los cuatro representantes del Poder Judicial. Falta la elección de los ocho parlamentarios que deberán representar al Senado y a la Cámara de Diputados, y un abogado representante de los docentes de las facultades de derecho. En el Consejo también participan un representante del Poder Ejecutivo y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Una encuesta realizada por el Centro de Estudio Unión para la Nueva Mayoría, en 1998, mostró que la opinión pública cree que el Consejo de la Magistratura puede mejorar la calidad de los jueces ¹⁵. Esta percepción es muy importante si se considera el descrédito del Poder Judicial, vinculado a su poca eficacia y a su aparente falta de independencia del Poder Ejecutivo. El Consejo de la Magistratura deberá remontar esta falta de credibilidad y garantizar su independencia, junto con aumentar la eficacia en la administración de justicia. Sin embargo, la demora en el trámite legislativo deja entrever la falta de voluntad política para su implementación ¹⁶.

b. La Ley Nacional de Ética Pública

Es otro de los instrumentos definidos en la reforma constitucional que está pendiente de resolución. El consenso en torno a la propuesta legislativa es el principal obstáculo para su avance. En su mayoría, los grandes temas de disenso entre el oficialismo y la oposición se centran en la publicidad de las declaraciones juradas patrimoniales y de

¹⁵ Encuesta por muestreo de opinión sobre mil casos en la Capital Federal y Gran Buenos Aires, con población en condición de votar, el error muestral es de + - 4,5 con un 95,5% de confianza.

¹⁶ Para mayor información, ver Rodríguez (1998) y Carlos Nino (1992) *Un país al margen de la Ley*.

idoneidad de los funcionarios públicos (electos y designados), las reformas al Código Penal para aumentar las sanciones a quienes cometan actos reñidos con la probidad pública, y la existencia de una Comisión Nacional de Ética Pública con atribuciones por sobre los otros poderes.

Algunos de los aportes presentados por los distintos proyectos de ley elaborados por diputados y senadores, y que no fueron incorporados en la propuesta aprobada, se referían a la posibilidad de otorgar incentivos monetarios a los agentes públicos que denunciaran hechos o conductas que implicaran perjuicio económico a la Nación; la constitución de un juicio por jurado para los delitos cometidos por funcionarios o empleados públicos; la habilitación de un registro de instituciones y personas que se dediquen al cabildeo parlamentario, para detectar posibles conflictos de interés, y la incorporación explícita en la ley del derecho de información a la ciudadanía.

c. La Oficina Nacional de Ética Pública

Ha presentado una serie de irregularidades e indefiniciones desde el momento de su creación por Decreto Presidencial N° 152 (febrero de 1997), ya que sucesivos decretos presidenciales han modificado su denominación y conformación. Por Decreto N° 878 (septiembre de 1997) se creó un Consejo Asesor de Ética Pública integrado por representantes de organizaciones no gubernamentales y de organizaciones empresariales, pero la atribución de decidir quiénes lo conforman es potestad del Director de la Oficina. La discrecionalidad de esta medida puede ser una variable que reste credibilidad al Consejo y ponga en duda su representatividad y legitimidad

A poco más de un año de gestión, los objetivos alcanzados por la Oficina son:

- La elaboración del Reglamento que está en manos del Consejo Asesor para su análisis, sin definición concreta respecto a sus características y a la fecha de su puesta en vigencia.
- La firma de un Convenio de Cooperación con la Oficina de Ética Gubernamental de los Estados Unidos (27 de mayo de 1998). Las actividades encaradas serán financiadas por el Banco Mundial y el BID, previéndose la realización de publicaciones conjuntas, intercambio de material educativo y didáctico, consultas

técnicas, intercambio de conocimientos sobre sistemas de control y seguimiento, y manejo de conflictos de intereses.

La demora en mostrar resultados eficaces puede resultar muy contraproducente para el reconocimiento de la institución. Al respecto, Klitgaard (1990) indica que para que una política pública de atención al problema de la corrupción sea eficaz, debe mostrar hechos concretos en un plazo de seis meses y así evitar la falta de credibilidad de la ciudadanía. Si consideramos que los problemas de la agenda pública suelen cumplir un ciclo de atención en la opinión pública (Downs, 1996)¹⁷, la Oficina de Ética Nacional ha dejado de tener presencia en los medios de comunicación por la falta de aportes concretos.

En resumen, las debilidades de las propuestas gubernamentales se vinculan con la falta de implementación adecuada de las reformas constitucionales, la incompleta modernización estatal que contemple el tema de la probidad pública en los diferentes procesos de reforma, y con institucionalidades específicas que no reúnen condiciones de legitimidad y transparencia requeridas para conseguir el apoyo ciudadano. La falta de un programa específico de gobierno que ataque la corrupción en sus distintas variables, puede afectar el alcance de las propuestas diseñadas y fortalecer en la sociedad civil y en los actores políticos de la oposición la sensación de que no existen respuestas de fondo.

¹⁷ En Aguilar, 1996.

III. ESTRATEGIAS A CONSIDERAR PARA LOGRAR EL ÉXITO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN ARGENTINA

Al diseñarse una política pública se suele suponer que ésta será implementada sin modificaciones y sus resultados coincidirán con las expectativas generadas al momento de elaborarla. Sin embargo, en la implementación inciden una serie de factores que condiciona el éxito o fracaso de la propuesta, como las características de la institucionalidad responsable y las interacciones de los diferentes actores (van Meter y van Horn, 1996)¹⁸.

La movilización de la sociedad civil, a través de una participación activa, es irremplazable. Además, es necesario habilitar diferentes instancias que permitan posicionar el tema en la agenda pública, para avanzar en respuestas concretas. Estas acciones deben orientarse a lograr mecanismos de *accountability* en cada agencia pública, facilitar la transparencia de los actos de gobierno y lograr la plena vigencia de la normativa legal.

Para poder mostrar resultados creíbles, es necesario contar con criterios claros para evaluar las políticas, lo que supone contar con un diagnóstico preciso de la situación. Las evaluaciones *ex ante* son un complemento necesario de las evaluaciones *ex post*, con el propósito de realizar una comparación en el tiempo y determinar los alcances reales de la política. Además, se requieren mecanismos de regulación para controlar el funcionamiento de las empresas privatizadas y la ausencia de competencia en los servicios públicos básicos, prestados por el Estado y los privados.

El Poder Legislativo tiene una función de control. Resulta imprescindible dotar de prestigio a la acción realizada por el Congreso, legitimando su rol de control y garante del Estado de Derecho. El Poder Legislativo aporta a la acción gubernamental una mirada más representativa de los distintos miembros de la sociedad y es un complemento importante para resguardar el sentir ciudadano.

¹⁸ En Aguilar, 1996.

Es imprescindible devolver a la sociedad la confianza y credibilidad en el Poder Judicial. En este sentido, es valiosa la implementación del Consejo de la Magistratura como un signo de búsqueda de mejor calidad y transparencia en la designación de jueces y como un mecanismo de control y preservación del valor de la justicia.

Además, en Argentina se requieren precedentes señeros para quienes desean aprovecharse de los bienes públicos en beneficio privado. Ello implica aplicar toda la fuerza de la ley para enjuiciar y condenar a quienes, amparados en un poder absoluto y en la impunidad de sus cargos, han involucrado a la administración pública en sonados escándalos y generado altos costos sociales y económicos para toda la sociedad.

1. UN PLAN INTEGRAL

El pacto social y político propuesto debe contemplar una serie de ejes dentro de su agenda política. A continuación se proponen algunas líneas de acción:

1. No es suficiente para eliminar el mal endémico de la corrupción, la devolución de sus funciones específicas a los distintos poderes del Estado. Hay que establecer un plan integral que ataque el problema en sus múltiples dimensiones. No sólo se debe considerar la aplicación y cumplimiento de las normas legales, sino que un rediseño institucional que modifique la cultura organizacional, genere incentivos orientados hacia la probidad pública y posea una mayor capacidad controladora y reguladora.
2. Liberalizar la economía no siempre tiene como resultado la competencia. Argentina es un claro ejemplo. La monopolización del Estado de los servicios y la existencia de monopolios privados donde antes había monopolios públicos, como en la telefonía o el suministro eléctrico, es un tema a considerar. Para ello se propone fortalecer la competencia horizontal, al interior de cada repartición, y la competencia vertical con otros servicios.

3. Identificar las prioridades en la atención del problema requiere de evaluaciones de vulnerabilidad de las empresas o agencias públicas. Al respecto, puede ser interesante el aporte de Klitgaard (1994) que considera que la corrupción es igual a una fórmula integrada por “monopolio más discrecionalidad menos rendición de cuentas”. Esta permite percibir zonas de riesgo si hay poder monopólico sobre un servicio, se cuenta con discrecionalidad para decidir quién y cuánto recibe, y no se rinden cuentas.
4. Estas propuestas requieren de organismos reguladores eficaces, con personal capacitado y remuneraciones adecuadas. También deben contar con tecnología apropiada para no ser una contraparte débil en su función fiscalizadora. En Argentina, esta es una faceta muy debilitada en los procesos de privatización.
5. Una forma de lograr mayor control en la gestión pública es mediante los procesos de descentralización. Argentina posee un arreglo institucional muy descentralizado, aunque durante muchos años se han centralizado las políticas y los recursos destinados a las provincias. Se ha avanzado mucho en el proceso de descentralización en las áreas educativa, social y de infraestructura, pero es necesario fortalecerlo. El gobierno debe tener en cuenta las distintas capacidades subnacionales y determinar cuáles requieren apoyo para hacerse cargo de funciones que hasta ahora eran de responsabilidad del Estado Nacional.
6. Una propuesta de Di Tella (1997) para un uso racional del gasto social, basado en la competencia, puede servir como base para incorporar la propuesta de incentivos a otros ámbitos de la administración pública. En Argentina, el principal problema del gasto social es el mal uso de los recursos y no el bajo presupuesto¹⁹. El mecanismo propuesto consiste en utilizar índices de eficiencia burocrática para clasificar a las provincias en eficientes, medias e ineficientes, y asignar los recursos públicos en función de ello. De esta manera, a las ineficientes se les reduce el fondo público correspondiente al gasto social y a

¹⁹ Actualmente se destina al gasto social, un monto que supera el 19% del PBI, la mayor parte mediante transferencias.

las eficientes se les incrementa. Un riesgo es la posibilidad que poblaciones realmente necesitadas de un mayor presupuesto vean reducido el mismo por la ineficacia o la corrupción de sus funcionarios. Será necesario considerar sanciones adicionales para los responsables de la ejecución de la política y estrategias de acompañamiento y capacitación para reestructurar los mecanismos de abordaje de los programas.

7. La necesidad de mejorar los salarios de los funcionarios públicos es una demanda imperiosa del Estado argentino, pero hay una serie de restricciones que dificulta su viabilidad. Este tema debe ser reconsiderado en las asignaciones presupuestarias de los proyectos de reforma pública, ya que en la medida que las remuneraciones públicas no sean atractivas se dificulta la incorporación de profesionales capacitados, honestos y dedicados en exclusividad a sus funciones. La política salarial debe formar parte de una política integral de recursos humanos que contemple, entre otras medidas, la selección de personal, la capacitación de los funcionarios y el régimen de ascensos y promociones.
8. La incorporación de criterios gerenciales para el manejo de los organismos públicos es un desafío que contribuirá a mejorar el desempeño institucional. Además, es necesario promover otros tipos de incentivos no monetarios, como premios en capacitación, flexibilidad horaria, bonos a los mejores equipos de trabajo, e incentivos de productividad para motivar al personal y generar compromiso con la organización.
9. Otra forma de generar incentivos para controlar la corrupción es incorporar el problema de agencia²⁰ y reducir las asimetrías de información para que el principal (director de la agencia o los poderes estatales) pueda controlar lo que realiza el agente (funcionario público o político designado). Los beneficios que consigue el agente público al realizar un acto de corrupción pueden ser modificados por las políticas públicas, a partir de dispositivos de compensación apropiados que incluyan premios y sanciones.

²⁰ El problema de agencia se debe a que el agente puede perseguir sus propios objetivos, aun a costa del bienestar del principal.

- 10.** Si bien un tema que debe contemplarse es el derecho de los ciudadanos a la información, no hay que olvidar que también es necesario formar al ciudadano para que pueda participar responsablemente. Se requieren programas de prevención y educación ciudadana que favorezcan cambios en los códigos que favorecen la corrupción, rescatando los valores del bien común, servicio público, integridad personal, y transparencia de las acciones, que motiven el ejercicio de una participación social plena.
- 11.** El rol de los medios de comunicación social en el ejercicio de la libertad de expresión, mediante una adecuada libertad de información, es un factor indispensable para garantizar el equilibrio entre las acciones del Estado y la participación ciudadana. Para ello se requiere facilitar el acceso de la prensa a las fuentes de datos.
- 12.** La participación de la sociedad civil no depende exclusivamente de la apertura institucional. Requiere que el Estado impulse acciones que la faciliten, como la difusión y publicación amplia de todos los actos públicos, la habilitación de líneas telefónicas de reclamos y consultas y el seguimiento de las mismas. De igual forma, es útil la formación de comité de vecinos que controlen las obras públicas de su barrio, la promoción de organizaciones de base y no gubernamentales que entreguen servicios tradicionalmente en manos del Estado, comisiones de ciudadanos que se incorporen como veedores en los procesos electorales, y distintas instancias que impliquen aprendizaje de la participación social, de modo que paulatinamente se construya una cultura abierta a la participación.
- 13.** Este proyecto implica un ataque a intereses concretos y se propone desarmar los centros de poder instalados en el aparato estatal. Por lo tanto, requiere del compromiso del sector privado para no realizar negocios inmorales en connivencia con el sector público. Un camino para lograr el apoyo del sector privado son las Islas de Integridad que propone Transparencia Internacional. Esta experiencia permite a las compañías detener la corrupción al otorgarles la

seguridad de un trato paritario con sus competidores. A su vez, permite a los gobiernos reducir el alto costo y la distorsión que introduce la corrupción.

14. Un tema trascendente es el financiamiento de las campañas electorales. No es suficiente la reforma legal o la restitución a los partidos políticos de prebendas que facilitan su competencia y presencia electoral. Hay que trabajar en el entorno cultural y en la pedagogía pública vinculados al financiamiento político.
15. Algunos países han creado mecanismos anónimos para incentivar la denuncia de actos corruptos dentro de la gestión pública: protección para los funcionarios no sean objeto de sanciones administrativas o políticas, y limitaciones a la posibilidad de renunciar al cargo mientras se sustente una causa administrativa. Estas propuestas, consideradas en algunos anteproyectos de ley, deben formar parte del conjunto de acciones a encarar.

Esta política pública deberá ser aplicada por un organismo nacional que cuente con consenso político y respaldo social. Es relevante que los responsables de su conducción sean ciudadanos de gran integridad personal y moral. El organismo podrá contar con un Consejo formado por miembros de la sociedad civil que velen por su integridad y transparencia, y legitimen su accionar. Esta institucionalidad deberá dedicarse a trabajar, coordinadamente con distintos ministerios y agencias públicas, con un sistema preciso de incentivos, recompensas y sanciones.

2. LA LEGITIMIDAD PÚBLICA DE LOS ACTORES.

El éxito de las políticas públicas en gran medida depende de la legitimidad de los actores involucrados en los procesos de decisión. Las políticas pueden ser técnicamente viables, pero están condenadas al fracaso si no hay confianza en las personas designadas para dirigir los organismos destinados a combatir las causas de la corrupción y a prevenir sus acciones.

La realidad argentina demuestra la necesidad de tácticas de fuerte impacto, que enfrenten el problema en forma global y ataquen sus características sistémicas. Un requisito para lograr buenos resultados en breve plazo es contar con un diagnóstico preciso de áreas vulnerables y la identificación de unos pocos organismos o agencias públicas en los que centrar las actividades destinadas a combatir la corrupción.

Las acciones contra la corrupción no pueden ser simplemente políticas de corto plazo, encaradas por el gobierno de turno, sino que deben incluir definiciones de largo plazo que no pueden depender sólo de la buena voluntad partidaria o de los esfuerzos individuales. Deben ser parte de un cambio cultural y social, compartido por los distintos sectores de la comunidad. En la actualidad, el descrédito de los partidos políticos repercute en la credibilidad del sistema democrático. Es necesario cambiar la manera de hacer política. En la actitud, valores y comportamiento de los políticos está la clave para que la ciudadanía vuelva a confiar en ellos.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este trabajo contiene un marco conceptual que permitió definir los conceptos de ética política, probidad pública y analizar las desviaciones que constituyen los actos de corrupción y sus implicancias cuando asumen características sistémicas. Desde este marco se enfocó el tema en Argentina. El diagnóstico del problema permitió detectar una cultura permisiva con la corrupción estructural. Esta última involucra a distintos agentes públicos y privados en las faltas a la probidad pública.

Las variables de mayor incidencia en la corrupción son la concentración del poder en determinados funcionarios públicos y la discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones. Para atacar el problema, el gobierno ha implementado una serie de acciones. Esta resulta incompleta y débil y ha generado una percepción de impunidad de los corruptos y de incapacidad gubernamental.

En su implementación, muchas de esas experiencias se han visto trabadas por la cultura burocrática de las organizaciones públicas, las prácticas políticas tradicionales instaladas en los mecanismos estatales, y la existencia de fuertes grupos de interés.

Los próximos comicios y la restricción constitucional para que el Presidente Menem sea reelecto por tercera vez, pueden ser variables que influyan en las decisiones de algunos funcionarios políticos. Es más fácil pensar que la impunidad continuará y que las sanciones legales no se aplicarán, si no es necesario dar cuenta, no hay mecanismos de *accountability*, la transparencia de los actos de gobierno no es una práctica habitual y las políticas públicas diseñadas por consenso nacional no están vigentes.

Atender el problema en su globalidad requiere acciones de fondo. No se trata de generar polarización al interior de las fuerzas políticas, sino de demostrar a la ciudadanía que es posible la justicia y el respeto al Estado de Derecho. Es importante dejar en claro que vivir en democracia no implica una cultura permisiva con la corrupción. Fortalecer la democracia supone la existencia de poderes independientes, transparencia en el ejercicio de las funciones públicas, y la búsqueda de la justicia, del crecimiento económico y de la equidad social. A la vez, se requiere modernizar el Estado para incorporar una nueva institucionalidad orientada al logro de la probidad pública y con

organismos específicos que controlen la corrupción. También deben implementarse acciones puntuales en cada repartición pública como un componente de los procesos de reforma de la gestión pública.

Un factor indispensable es la participación ciudadana. Para ello se requiere incorporar el tema en la agenda educativa, en los programas de difusión y conciencia pública, así como en estrategias gubernamentales que asesoren al ciudadano y lo formen en el ejercicio de sus derechos. El rol de una prensa libre e informada es un valor importante para el logro de una democracia más participativa. Cuando los ciudadanos sienten, con o sin razón, que se han aprovechado de ellos, que no se les trata en forma decente y equitativa, y que las injusticias no se compensan ni se corrigen, disminuye su confianza en las instituciones (Caiden, 1997).

Este estudio ha sustentado que la vigencia de valores democráticos es un requisito indispensable para el logro de políticas exitosas en la materia, y que la inexistencia de respuestas gubernamentales percibidas como eficaces pueden afectar las condiciones de gobernabilidad de un país. Si bien la opinión pública argentina valoriza la democracia reconquistada y la considera la mejor forma de gobierno, atacar las causas que inciden en la continuidad de las prácticas corruptas en la administración pública, es un deber de Estado y una exigencia necesaria para fortalecer los procesos de gobernabilidad.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, LUIS (1996^a). *La implementación de las políticas públicas*, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.
- AGUILAR, LUIS (1996^b). *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.
- AMATO, ALBERTO Y SUSANA COLOMBO (1997). *Justicia y corrupción, ¿qué hacer?*, Diario Clarín, 9/8/97, Buenos Aires.
- BELIZ, GUSTAVO (Comp.) (1997). *No robarás ¿Es posible ganarle a la corrupción?*, Editorial de Belgrano, Capital Federal.
- CAIDEN, GERARLD (1997). "La democracia y la corrupción" *Revista Reforma y Democracia*, CLAD N° 8, Caracas.
- CENTRO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1998). *Catálogo de ofertas de asistencia técnica en tecnologías de gestión del sector público*, INAP, Secretaría de la Función Pública, Buenos Aires.
- CLAD-AECI (1998). Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 15 y 16 de junio de 1998.
- COLOMBO, SUSANA (1998). *La transparencia de los funcionarios, el debate de la ética, versión local*, Diario Clarín, 17/8/98, Buenos Aires.
- COMISIÓN NACIONAL DE ÉTICA PÚBLICA (1994). *Ética pública: probidad, transparencia y responsabilidad al servicio de los ciudadanos*, Santiago, Chile.
- COMITÉ INTERMINISTERIAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA (1998) Seminario de Ética Pública, ANEF-Presidencia de la República, 10/06/98, Santiago, Chile.
- CONFERENCIA INTERNACIONAL ANTICORRUPCIÓN (1997). Declaración de Lima, Perú TI-Home.
- COX, SEBASTIÁN Y JUAN PABLO OLMEDO, *Entrevista con los promotores del Capítulo Chileno de Transparencia Internacional*. Fundación Forja, 10/10/98, Santiago.
- CURIA, WALTER (1998) *Las razones de un Presidente para investigar a un fiscal*. Diario Clarín, 4/11/98, Buenos Aires.

- DE SOUZA, ROSINA (1998). "Ponencia del Banco Interamericano de Desarrollo", Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- DI TELLA, RAFAEL (1997). *Volver a Sarmiento: una propuesta para mejorar el gasto social basada en la competencia*, Fundación Mediterránea, Córdoba.
- DIARIO CLARÍN (1997). *Fue puesta en marcha la Oficina de Ética*, 9/9/97, Buenos Aires.
- DIARIO CRÓNICA (1997). *Ponen en funcionamiento la Oficina de Ética*, 9/9/97, Comodoro Rivadavia, Argentina.
- DOCUMENTOS DEL FORO IBEROAMERICANO (1997). *Ética y administración pública*. CLAD-Copre-Secretaría Pro Tempore, Isla de Margarita.
- DUTIL, CARLOS Y RICARDO RAGENDORFER (1997). *La Bonaerense. Historia criminal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires*. Editorial Planeta-Espejo de la Argentina, Buenos Aires
- ENGEL, EDUARDO (1996). *Notas sobre asimetrías de información*. Universidad de Chile, Santiago.
- ÉTKIN, JORGE (1993). *La doble moral de las organizaciones. Los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada*. Ed. Mc Graw Hill/ Interamericana de España, S.A., Madrid.
- ETKIN, JORGE (1997) "La cuestión ética en el sector público. Discurso y praxis" *Revista Reforma y Democracia*. CLAD N° 7, Caracas.
- FERNÁNDEZ MEIJIDE, GRACIELA (1997). *Proyecto de Ley de idoneidad, transparencia y ética en la función pública*. Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires.
- FERREIRA, LUIS (1998). "Oficina Nacional de Ética Pública: La experiencia argentina", Foro Iberoamericano sobre el Combate de la Corrupción, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- FLISFISCH, ANGEL (1989). "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 51 N° 3, México.

- FORJA (1998). *Memoria "El rol de los medios de comunicación social para la probidad y la transparencia en asuntos de interés público"*, Santiago.
- FRAGA, ROSENDO (1998). "El fenómeno de la corrupción" *Revista Contribuciones*, Fundación Konrad Adenauer-Ciedla Año XV, N° 1, Buenos Aires.
- FRANK, ROBERT (1992). *Microeconomía y conducta*, Ed. Mc Graw Hill/ Interamericana de España S.A., Madrid.
- GRAY, CHERYL Y DANIEL KAUFMANN (1998). "Corrupción y desarrollo" *Revista Finanzas & Desarrollo*, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, Vol. 35, N° 1, Washington, DC.
- GRONDONA, MARIANO (1993). *La corrupción*. Editorial Planeta Argentina, Buenos Aires.
- GRUENBERG, CHRISTIAN. *Entrevista al Capítulo Argentino de Transparencia Internacional*, Fundación Poder Ciudadano, 16/7/98, Buenos Aires.
- KAUFMANN, DANIEL (1998^a). *Corrupción: mitos y realidades. Hacia un marco analítico y empírico*. Conference Handout, Santiago, Chile.
- KAUFMANN, DANIEL Y OTROS (1998^b). Primera Conferencia Anual de "Perspectivas", Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, 15/5/98, Santiago, Chile.
- KLITGAARD, ROBERT (1990). *Controlando la corrupción*, Fundación Hanns Seidel- Editorial Quipus, La Paz.
- KLITGAARD, ROBERT (1994). *Ajustándonos a la realidad. Políticas creativas para un "Mercado vs Estado" en beneficio de todos*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- KLITGAARD, ROBERT (1998^a). "La cooperación internacional contra la corrupción" *Revista Finanzas & Desarrollo*, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, Vol. 35, N° 1, Washington, DC.
- KLITGAARD, ROBERT (1998^b). "Strategies against corruption", Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- KLITGAARD, ROBERT (1998) *Un mal del fin de siglo: combatiendo la corrupción*, Diario La Razón, 10/05/98, La Paz.

- LAPORTA, FRANCISCO Y SILVINA ALVAREZ (Eds.) (1997). *La corrupción política*. Alianza Editorial, Madrid.
- LOZANO, JUAN Y VALERIA MERINO DINARI (Comp.) (1998). *La hora de la transparencia en América Latina. El manual de anticorrupción en la función pública*, Transparencia Internacional-Ediciones Granica/Ciedla, Buenos Aires.
- MANFRONI, CARLOS (1997). *Proyecto anticorrupción: Una ley con debilidades*, Diario Clarín, 9/9/97, Buenos Aires.
- MANZATTI, LUIGI Y CHARLES BLAKE (1996). "Market reforms and corruption in Latin America: new means for old ways", *Review of International Political Economy*, Inter-American Development Bank, Vol. 3, N° 4, invierno de 1996, Washington, DC.
- MAQUEDA, JUAN (1997). *Proyecto de Ley de ética pública*, Cámara de Diputados de la Nación.
- MATTIO DE MACIAS, AMALIA. *Entrevista con la Subdirectora de la Oficina Nacional de Ética Pública*, Poder Ejecutivo de la Nación, 16/7/98, Buenos Aires.
- MAURO, PAULO (1998). "La corrupción: causas, consecuencias y un programa para intensificar la investigación" *Revista Finanzas & Desarrollo*, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, Vol. 35, N° 1, Washington, DC.
- MENEM, EDUARDO (1997). *Proyecto de Ley de ética pública*, Cámara de Diputados de la Nación.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE ESPAÑA (1998) "El combate a la corrupción: una perspectiva europea", Foro Iberoamericano sobre el Combate de la Corrupción, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- MORENO OCAMPO, LUIS (1998). *Corrupción estructural y sistemas normativos: el papel de las islas de integridad*, Poder Ciudadano, Buenos Aires.
- NJAIM, HUMBERTO (Ed.) (1997). *Perspectiva y proyecciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción*, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Caracas.

- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (1996) *Convención Interamericana contra la Corrupción*, OEA, Caracas.
- ORREGO, CLAUDIO (1994). *Corrupción y modernización del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- PAVÓN, HÉCTOR (1997). *De tormentas y comisiones*, Diario Clarín, 9/8/97, Buenos Aires.
- PODER EJECUTIVO DE LA NACIÓN (1995). *Decreto N° 494 Régimen de declaraciones juradas patrimoniales y de requerimientos de justificación de incrementos patrimoniales-Aprobación - Derogaciones de diversas normas*, 10/4/95.
- PODER EJECUTIVO DE LA NACIÓN (1997^a). *Decreto N° 152. Oficina Nacional de Ética Pública-Creación-Ambito de aplicación-Misiones y funciones*, Boletín Oficial 20/2/97.
- PODER EJECUTIVO DE LA NACIÓN (1997^b). *Decreto N° 369. Consejo Nacional de Ética Pública-Integración-Misiones y funciones-Modificación del dec. 152/97*, Boletín Oficial 12/5/97.
- PODER EJECUTIVO DE LA NACIÓN (1997^c). *Decreto N° 878. Consejo Asesor de Ética Pública-Creación-Derogación del dec. 396/97-Reestablecimiento de la vigencia del dec. 152/97*, Boletín Oficial 4/9/97.
- PODER EJECUTIVO DE LA NACIÓN (1997^d). *Ley N° 24.759 Convención Interamericana contra la Corrupción firmada en tercera sesión plenaria de la Organización de los Estados Americanos, el 23/3/96. Aprobación*, Boletín Oficial 17/1/97.
- PODER EJECUTIVO DE LA NACIÓN (1997^e). *Ley N° 24.937 Consejo de la Magistratura*, Boletín Oficial 6/1/98.
- PRAT, GERARDO (1998). "Tribunales audiovisuales. Efecto social de cámara oculta en la investigación periodística", en *Revista Contribuciones*, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Año XV-N° 1, Buenos Aires.
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (1998). *Revista de la Oficina Nacional de Ética Pública*.
- PROGRAMA DE EDUCACIÓN CIUDADANA (1995). *Constitución Nacional de la República Argentina*, Conciencia/Gadis/Poder Ciudadano, Buenos Aires.

- REPÚBLICA ARGENTINA (1997) *Proyecto unificado en la H. Cámara de Diputados. Media sanción del 27/08/97, pasa a Senadores con modificaciones.*
- RODRÍGUEZ, JESÚS (1988). *Fuera de la ley. La relación entre IBM y los funcionarios públicos en los contratos informáticos del Estado*, Editorial Planeta Argentina, Buenos Aires.
- SAN MILLÁN, JULIO (1997). *Proyecto de Ley de ética pública*, Cámara de Diputados de la Nación.
- SÁNCHEZ, MATILDE (1997). *Garré, Nilda y Arias, César. La transparencia de los funcionarios: vicios públicos, virtudes privadas*, Diario Clarín, 17/8/97, Buenos Aires.
- SANTORO, DANIEL (1998). *Una muralla de protección política*, Diario Clarín, 4/11/98, Buenos Aires.
- SCHAUER, FREDERICK (1998). "La ética del gobierno, ¿debe codificarse?", en *Revista Perspectivas en política, economía y gestión*, Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, Santiago.
- SCHLOSS, MIGUEL (1998). "Combatiendo la corrupción para el desarrollo. El rol del gobierno, del sector privado y de la sociedad civil", *Pacific Bassi Economic Council* (25-27 de mayo de 1998), Santiago, Chile.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (1998). "Transparencia y tecnologías de gestión. El caso de la Argentina", Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- SHEPHERD, GEOFFREY (1998). "The fight against corruption in Latin American and the Caribbean: a World Bank View", Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- STIGLITZ, JOSEPH E. (1992). *La economía del sector público*, Ed. A. Bosch, Barcelona.
- SUBIRATS, JOAN (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- SUBSECRETARÍA PARA LA REFORMA POLÍTICA (1996). *Primera jornada sobre ética pública- Memoria diciembre 1996*, Ministerio del Interior, Buenos Aires.

- TOMASSINI, LUCIANO (1992). "Estado, gobernabilidad y desarrollo", en *Revista de Ciencia Política*, Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile, Vol. XIV, N° 1 y 2, Santiago.
- TOURAINÉ, ALAN (1995). *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, México.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL PARA LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE (1997). *Boletín Transparencia Internacional: La coalición contra la corrupción en los negocios internacionales*, Tilac, agosto 1997 y diciembre 1997, Buenos Aires.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (1998). *Combating corruption. Are lasting solutions emerging? Report 1998*, Berlín.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (1998). *TI Newsletter*, Berlín.
- VIDAL, ARMANDO (1997). *Proyecto anticorrupción: Tras una agitada reunión, el PJ decidió apoyar la ley de ética*, Diario Clarín, 20/8/97, Buenos Aires.
- WALSH, JAMES (1998). *La guerra mundial contra la corrupción*, Diario La Tercera, Time Magazine, 18/6/98, Santiago.
- WALZER, MICHAEL (1973). "Political action. The problem of dirty hands", en *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 1, N° 2 (invierno 1973).
- WEBER, MAX (1996). *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid.
- YOMA, JORGE (1997). *Proyecto de Ley de Ética Pública de la Función art. 36 in fine de la Constitución Nacional*, Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires.
- YOUNG, GERARDO (1998). *Rechazo de los fiscales a las presiones de Menem por el caso de las armas*, Diario Clarín, 4/11/98, Buenos Aires.
- ZALAUQUETT, JOSÉ (1997). *Curso ética y gobierno*, Magister en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile, semestre primavera 1997.
- ZOVATTO, DANIEL (1998). "La financiación política y su impacto en la ética de la administración pública en América Latina", en *Revista Reforma y Democracia*, CLAD N° 10, Caracas.