



La construcción de políticas anticorrupción en la práctica:  
¿Qué se puede aprender para la implementación del  
Artículo 5 de la CNUCC?

Informe comprensivo sobre seis estudios de caso:  
Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistán, Tanzania and Zambia

Karen Hussmann

**U4 REPORT 1:2007 (1ª PARTE)**



La construcción de políticas anticorrupción en la práctica:

¿Qué se puede aprender para la implementación  
del Artículo 5 de la CNUCC?

Informe comprensivo sobre seis estudios de caso:  
Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistán, Tanzania y  
Zambia

Karen Hussmann

**U4 REPORT 1:2007 (1ª PARTE)**  
**DICIEMBRE**



### **U4 Reports**

No. 1:2007 (1ª PARTE) versión español (Diciembre)

This series can be downloaded free of charge  
from [www.U4.no/document/publications.cfm](http://www.U4.no/document/publications.cfm)  
and hard copies can be ordered from:

U4 Anti-Corruption Resource Centre

Chr. Michelsen Institute

P.O. Box 6033 Postterminalen,

N-5892 Bergen, Norway

Tel: + 47 55 57 40 00

Fax: + 47 55 57 41 66

E-mail: [U4@U4.no](mailto:U4@U4.no)

[www.U4.no](http://www.U4.no)

U4 ([www.U4.no](http://www.U4.no)) is a web-based resource centre for donor practitioners who wish to effectively address corruption challenges in their work. We offer focused research products, online and in-country training, a helpdesk service and a rich array of online resources. Our aim is to facilitate coordination among donor agencies and promote context-appropriate programming choices.

The centre is operated by the Chr. Michelsen Institute (CMI: [www.cmi.no](http://www.cmi.no)), a private social science research foundation working on issues of development and human rights, located in Bergen, Norway.

U4 Partner Agencies: DFID (UK), Norad (Norway), Sida (Sweden), GTZ (Germany), CIDA (Canada), MinBuZa (the Netherlands), and BTC (Belgium, from 2008).

All views expressed in this issue paper are those of the author(s), and do not necessarily reflect the opinions of the U4 Partner Agencies.

Copyright 2007 – U4 Anti-Corruption Resource Centre

### **Indexing terms**

Corruption

### **Project number**

28401

### **Project title**

U4 Anti-Corruption Resource Centre

## Índice

|   |           |
|---|-----------|
| <b>AGRADECIMIENTOS</b> .....  | <b>6</b>  |
| <b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....  | <b>7</b>  |
| <b>1 INTRODUCCIÓN A LAS POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN</b> .....  | <b>12</b> |
| 1.1 ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN? .....  | 14        |
| 1.2 ¿QUÉ TIPOS DE POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN PUEDEN IDENTIFICARSE? .....  | 17        |
| 1.2.1 <i>Documentos de políticas anticorrupción explícitas</i> .....  | 18        |
| 1.2.2 <i>Agendas legislativas de transparencia o anticorrupción</i> .....   | 19        |
| 1.2.3 <i>Políticas enfocadas en aspectos clave para las reformas anticorrupción</i> .....   | 21        |
| 1.2.4 <i>Enfoque anticorrupción incorporado en las reformas del sector público</i> .....  | 22        |
| 1.2.5 <i>Soluciones selectivas y políticas anticorrupción implícitas</i> .....  | 23        |
| 1.3 DOCUMENTOS DE POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA CNUCC .....  | 23        |
| <b>2 ¿CÓMO EVOLUCIONAN LAS POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN?</b> .....  | <b>24</b> |
| 2.1 BREVE INTRODUCCIÓN Y CARACTERÍSTICAS COMUNES DE LOS PAÍSES ESTUDIADOS .....   | 24        |
| 2.2 DISEÑO DE DOCUMENTOS DE POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN .....  | 27        |
| 2.2.1 <i>Apropiación nacional</i> .....   | 28        |
| 2.2.2 <i>Proceso de elaboración de políticas y participación</i> .....  | 30        |
| 2.2.3 <i>Información y conocimiento</i> .....   | 31        |
| 2.2.4 <i>Contenido, prioridades y secuencia</i> .....   | 32        |
| 2.2.5 <i>Vínculos con otras políticas y reformas gubernamentales</i> .....  | 33        |
| 2.3 IMPLEMENTACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN .....  | 34        |
| 2.3.1 <i>Coordinación: funciones y responsabilidades</i> .....  | 34        |
| 2.3.2 <i>Comunicación</i> .....   | 35        |
| 2.3.3 <i>Recursos</i> .....   | 36        |
| 2.4 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN .....  | 36        |
| 2.5 EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS COOPERANTES EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN .....  | 37        |
| <b>3 CONCLUSIONES EXTRAÍDAS DE LAS EXPERIENCIAS DE LOS SEIS PAÍSES</b> .....  | <b>39</b> |
| <b>4 TEMAS A CONSIDERAR PARA PROMOVER EL DEBATE POLÍTICO SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CNUCC</b> .....  | <b>46</b> |
| 4.1 ¿CUÁLES PODRÍAN SER LAS OPCIONES PARA CONTAR CON “POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN EFECTIVAS Y COORDINADAS”? .....  | 47        |
| 4.1.1 <i>¿Estrategia anticorrupción o enfoque alternativo para las políticas coordinadas?</i> .....   | 48        |
| 4.1.2 <i>Integración en las políticas principales - ¿posibilidad de un enfoque integrado?</i> .....   | 49        |
| 4.1.3 <i>Enfoques sectoriales: ¿complementos o sustitutos de estrategias nacionales?</i> .....  | 49        |
| 4.1.4 <i>¿Cómo puede conseguirse un orden de prioridades y una secuencia adecuados?</i> .....   | 50        |
| 4.1.5 <i>El seguimiento de las reformas de gobernabilidad desde una perspectiva anticorrupción, ¿podrían ayudar a fortalecer la prevención?</i> ..... | 51        |
| 4.1.6 <i>¿Qué hacer con respecto a los arreglos para la implementación y coordinación?</i> .....  | 52        |
| 4.2 Luchar contra la corrupción afrontándola directamente, ¿es así como debe ser?.....  | 52        |
| 4.3 TEMAS QUE LOS ORGANISMOS COOPERANTES DEBEN CONSIDERAR.....  | 53        |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....   | <b>57</b> |
| <b>ANEXO – Enfoque metodológico para los estudios de caso de los países</b> .....   | <b>60</b> |

## Agradecimientos

Este proyecto de investigación surgió a raíz de las discusiones mantenidas en la primera Conferencia de Estados Parte (CEP) sobre la implementación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) y el tipo de asistencia técnica necesaria para dicho propósito. Dado que una de las prioridades del U4 Anti-Corruption Resource Centre<sup>1</sup> es suministrar información sobre la CNUCC, así como una fuente de información sobre buenas prácticas para su implementación, la idea de realizar el presente estudio surgió durante la CEP de 2006 celebrada en Jordania. La presentación oficial de los resultados obtenidos tendrá lugar durante la próxima CEP, que tendrá lugar en Indonesia.

En este momento, querríamos agradecer a las organizaciones miembros de U4 no sólo la financiación de este estudio, cuyo mayor mérito debe atribuirse a Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), sino también su inestimable apoyo en la preparación de los estudios de caso de los países mediante la identificación de investigadores locales, el establecimiento de contactos, y el suministro de información y de apoyo logístico siempre que fue necesario.

No se habrían obtenido los resultados de este estudio sin la enorme dedicación e investigación exhaustiva de los equipos de investigación en cada país: *Georgia* - Jessica Schultz (*Chr. Michelsen Institute* - CMI) y Archil Abashidze (Tbilisi I. Universidad Pública de Chavchavadze); *Indonesia* - Zora Ledergerber (*Institute on Governance* de Basilea) y Bivitri Susanti (*Centre for Indonesian Law and Policy Studies*); *Nicaragua* - Miguel Peñailillo y Angel Saldomando; *Pakistán* - Jessica Schultz (CMI); *Tanzania* - Karen Hussmann y Max Mmuya (Universidad de Dar es Salaam); y *Zambia* - Karen Hussmann y Davies Chikalanga (Universidad de Zambia). Queremos agradecer especialmente a todos los entrevistados su gran generosidad, su enorme disponibilidad y su inestimable ayuda al aportar su visión, conocimientos y tiempo, sin los cuales estos estudios de caso no se habrían podido realizar. Por último, las aportaciones desinteresadas de los revisores de cada país fueron especialmente útiles a la hora de asegurar la exactitud de los hechos y la coherencia del conjunto.

También querríamos expresar nuestro agradecimiento a los miembros del Comité Asesor de este estudio, Greta Fenner (*Institute on Governance* de Basilea), Dedo Geinitz (GTZ), Robin Hodess (*Transparency International*), Patrick Keuleers (PNUD), Bo Rothstein (Universidad de Gothenburg) y Martin Tisne (TIRI), por su apoyo a la hora de establecer la metodología de la investigación, la selección de países objeto de estudio y por su experta revisión del resumen del informe. También estamos muy agradecidos a Noha El-Mikawy (PNUD), Alf Morten Jerve (CMI), Phil Matsheza (PNUD), Richard Messick (Banco Mundial), Roberto de Michele (BID), Andrew Preston (DfID) y Geir Sundet por la generosa contribución de su larga experiencia y su tiempo al comentar minuciosamente el estudio completo. Finalmente, nuestro más sincero agradecimiento al equipo de U4, especialmente al Kirsty Cunningham, Hannes Hechler y Jessica Schultz, que siempre nos ha ofrecido un excelente apoyo en todas las fases del estudio y que ha mostrado gran flexibilidad para adaptarse a cambios imprevistos que ha sido necesario realizar.

---

<sup>1</sup> Las agencias bilaterales miembros de U4 son la Agencia de Desarrollo Internacional de Canadá (CIDA, por sus siglas en inglés), el Departamento de Desarrollo Internacional (DfID, por sus siglas en inglés) del Reino Unido, el Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, (GTZ – Cooperación Técnica de Alemania), la Agencia Noruega de Cooperación Internacional para el Desarrollo (NORAD, por sus siglas en inglés), la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA, por sus siglas en inglés), y el Ministerio de Asuntos Exteriores holandés.

## Resumen ejecutivo

La Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas (CNUCC) está considerada como un marco de referencia para combatir este fenómeno. Éste es único por su exhaustiva cobertura, basado en una comprensión común de una amplia gama de Estados Parte. Si bien proporciona nuevas oportunidades y orientaciones para las políticas nacionales y las medidas anticorrupción, también plantea considerables desafíos nuevos, por ejemplo, la tentación de aplicar demasiadas medidas anticorrupción al mismo tiempo. Con el fin de abordar este fenómeno con múltiples facetas que es la corrupción, el Artículo 5 de la CNUCC estipula, entre otras disposiciones, que “*Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción...*”. Ya que se trata de una disposición preventiva fundamental, el Artículo 5 hace hincapié en un enfoque estratégico y constituye una puerta de entrada a la implementación del conjunto de disposiciones de la CNUCC. El U4 Anti-Corruption Resource Centre, por lo tanto, consideró relevante estudiar las experiencias de políticas nacionales anticorrupción ya existentes y analizar qué puede aprenderse de ellas.

De entre las múltiples formas que pueden adoptar las políticas anticorrupción, en el presente estudio se analiza la experiencia de seis países que han aplicado políticas o estrategias anticorrupción explícitas. Se ha escogido este enfoque sobre políticas y estrategias nacionales porque es probable que sea el que los Estados Parte, en su interés por cumplir el Artículo 5 de la CNUCC, adopten con mayor entusiasmo.<sup>2</sup>

**El principal objetivo del presente estudio es proporcionar información que ilustre cómo los países han afrontado hasta el momento los desafíos que plantean la elaboración e implementación de políticas anticorrupción. Asimismo, se analiza qué puede extraerse de estas experiencias y se identifican los asuntos que en el futuro los Estados Parte y los organismos cooperantes para el desarrollo deberán tener en cuenta en la elaboración de políticas.**<sup>3</sup> El propósito es analizar a fondo cómo surgieron las políticas o estrategias anticorrupción en seis países, cuáles fueron sus catalizadores y fuerzas impulsoras, en qué criterios se basaron los decisores públicos para seleccionar las reformas y establecer su orden de prioridad, cómo se implementaron éstas y cuál fue el papel de los organismos cooperantes en el conjunto del proceso. Este estudio se basa en la revisión exhaustiva de información publicada al respecto, en una profunda investigación empírica realizada en *Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistán, Tanzania y Zambia*, así como en el análisis final de lo que puede aprenderse de sus experiencias<sup>4</sup>.

En el **Apartado I** se ofrece información general referente a este proyecto de investigación y se indican las características principales de políticas anticorrupción. También muestra los diversos marcos de políticas anti-corrupción<sup>5</sup> que han surgido en todo el mundo, para así ilustrar los

---

<sup>2</sup> A lo largo de este análisis, se presentan otros enfoques para la implementación del Artículo 5, y se analizan con detalle en el apartado 4.1.

<sup>3</sup> El término “organismos cooperantes para el desarrollo” (organismos cooperantes de aquí en adelante) se refiere a todas las organizaciones bilaterales y multilaterales que aportan ayuda al desarrollo y asistencia técnica a los países.

<sup>4</sup> Los informes para cada país están disponibles en inglés en [www.u4.no/themes/uncac](http://www.u4.no/themes/uncac)

<sup>5</sup> Con el término “marco de políticas anti-corrupción” nos referimos a una serie de políticas anti-corrupción que han surgido en el contexto específico de un país y que pueden ser consideradas como políticas que siguen

diferentes modos posibles de implementar el Artículo 5 de la CNUCC. Por ejemplo, algunos países han optado por desarrollar amplias estrategias nacionales, mientras otros adoptan políticas más selectivas enfocadas en mejorar la integridad, transparencia y rendición de cuentas de determinadas áreas clave de la administración pública. Otros, a su vez, han preferido integrar las medidas anticorrupción en reformas más amplias del sector público. Asimismo, algunos países han lanzado agendas de transparencia legislativa y anticorrupción, mientras que otros han establecido políticas anticorrupción no declaradas específicamente, sino que son más bien implícitas. Cabe destacar, sin embargo, que en ocasiones las líneas que separan estos enfoques no están claras.

En el **Apartado II** se explican los principales resultados de la investigación empírica realizada en los seis países antes mencionados. Se examina hasta qué punto se ponen en práctica los elementos clave para la elaboración de políticas públicas efectivas, a saber, apropiación nacional, participación de las partes interesadas, selección de prioridades, coordinación, seguimiento y evaluación, así como se exploran las deficiencias que se han experimentado. Habida cuenta de que existe una interdependencia entre las políticas anticorrupción y otras políticas y reformas gubernamentales centrales, se explora cómo quedan reflejadas esas relaciones en la práctica. Por último, se hace especial hincapié en el papel de los organismos cooperantes a lo largo del ciclo de las políticas anticorrupción.

En el **Apartado III** se resume lo que puede aprenderse de las experiencias de los seis países estudiados. La respuesta política a lo que se percibe como corrupción generalizada en la mayoría de ellos consiste en el desarrollo de una política o estrategia anticorrupción nacional de amplio alcance. Sin embargo, en la mayoría de ellos, este enfoque no ha mostrado ser demasiado exitoso por varias razones, entre las que cabe mencionar las siguientes:

- No se ha prestado suficiente atención a la dimensión política de las políticas anticorrupción: en particular, la voluntad política en las altas esferas que dio lugar a las estrategias anticorrupción no pudo mantenerse desde el principio al fin del ciclo gubernamental, por no hablar de su continuación luego de nuevos gobiernos;
- Los organismos responsables de la implementación no son dueños de las estrategias: los líderes políticos de los ministerios y los organismos públicos que tienen que implementar la mayor parte de las medidas incluidas en estas políticas y estrategias no participaron activamente en su diseño y en los acuerdos políticos y, por lo tanto, el compromiso adquirido fue débil;
- La tensión entre los enfoques integrales y focalizados todavía no se ha resuelto: la mayoría de las estrategias anticorrupción no eran estratégicas. Éstas no marcaban prioridades ni consideraron una implementación en secuencia entre organismos, permitiendo así realizar pruebas piloto y ajustarse a los medios y recursos;
- El organismo coordinador con frecuencia carece de autoridad: los organismos públicos responsables de la coordinación y seguimiento de las estrategias anticorrupción suelen carecer de autoridad, apoyo político o capacidad para alentar u obligar a los principales ministerios a implementar las medidas previstas e informar sobre su progreso;
- Ausencia de asesoría y tutoría técnico continuos: los organismos públicos que deben implementar las medidas anticorrupción con frecuencia carecían de los medios necesarios para “insertar” dichas medidas en sus operaciones diarias, y los principales organismos anticorrupción a menudo no contaban con la capacidad de resolver esta situación;

---

una lógica nacional más amplia o como un enfoque anti-corrupción dirigido por los actores gubernamentales a nivel central.



- El seguimiento y la evaluación se han ignorado casi por completo: las autoevaluaciones no aportaron resultados y ni siquiera se previó realizar revisiones externas de los progresos, por ejemplo, a través de los parlamentos, institutos de investigación o universidades;
- La falta de información y comunicación con los organismos responsables de la implementación, los políticos, los medios de comunicación y los ciudadanos, dificulta que se genere un debate político continuo y, por lo tanto, falta la presión política que hace que avancen las políticas anticorrupción;
- El papel de los organismos cooperantes ha sido problemático: a pesar de su importante apoyo, estos con frecuencia no han ayudado a los países receptores a remediar de forma creativa los defectos antes mencionados. Asimismo, con frecuencia carecen del conocimiento experto superior sobre el terreno que ayude a identificar vías alternativas y aporte la orientación adecuada.

Estos descubrimientos principales no sugieren que en cada uno de los países estudiados no haya actores serios con una firme convicción de la necesidad y utilidad de las estrategias anticorrupción y que participen activamente en el combate contra este fenómeno. Más bien, lo que nos indican es que las estrategias anticorrupción, en su forma actual, pueden desviarse fácilmente y convertirse en empresas demasiado ambiciosas e inmanejables. El análisis de algunos elementos clave para la elaboración de políticas ofrece información de las causas que provocan esta situación:

En relación con **la apropiación nacional**, las políticas y estrategias anticorrupción efectivamente se basan en la voluntad política inicial y tienen marcados claramente objetivos políticos. Éstos, sin embargo, tienden a concentrarse en fortalecer el poder del gobierno y mantener el status quo. Por otro lado, los procesos democráticos formales han influido de forma positiva, ya que han permitido que los ciudadanos expresen su demanda de políticas anticorrupción, en particular mediante la celebración de elecciones, manifestaciones e informes de los medios de comunicación. Pero la ausencia de mecanismos para la participación continua a lo largo del ciclo completo de estas políticas impide que los esfuerzos anticorrupción sean efectivos.

En su **contenido**, la mayoría de las políticas y estrategias anticorrupción que se han estudiado se centran en las normas e instituciones, con efectos limitados sobre el desempeño desde el punto de vista del control de la corrupción. El importante desajuste entre la naturaleza política del problema y las soluciones tecnocráticas es probable que resulte en intervenciones superficiales. Además, las soluciones previstas no se basan en diagnósticos adecuados de sus causas y, con frecuencia, éstos ni siquiera existen. Los estudios de caso también vuelven a confirmar que el enfoque sancionador ante la corrupción, políticamente atractivo, debe ir acompañado de la voluntad política de cambiar sistemas y actitudes. Asimismo, la integración con otras políticas y reformas centrales de gobernabilidad existe sobre el papel, pero no en la práctica. Finalmente, se revela que abordar los riesgos de la corrupción en la ayuda al desarrollo no ha formado parte de las estrategias anticorrupción.

En cuanto a la **implementación, coordinación y monitoreo**, es preocupante sobre todo destacar que esta fase crucial del ciclo de las políticas no recibe la suficiente atención política y operativa. El liderazgo y la supervisión con frecuencia se caracterizan por un desajuste entre las capacidades institucionales y los objetivos ambiciosos. Además, la información y la comunicación insuficientes con las partes involucradas aumentan la opacidad. Asimismo, no queda claro cómo se supone que va a funcionar un enfoque de autoreforma mediante la autoevaluación tomando en cuenta que naturalmente las instituciones tienden a resistirse al cambio. Por último, aunque también importante, la ausencia de significativo seguimiento y evaluación participativos parece convertir las políticas anticorrupción en tigres de papel.

Además, deben tenerse en cuenta algunos **factores internacionales**. En primer lugar, al igual que en muchos otros campos de la ayuda internacional, el papel de los organismos cooperantes en los países estudiados ha sido ambivalente, como ya se ha mencionado arriba. Desde luego, los tratados anticorrupción internacionales han servido de catalizadores de la reforma legal. Hasta el momento, sin embargo, se ha prestado poca atención a la implementación, tanto para evitar la distorsión de las regulaciones que implementan estas leyes, como para ponerlas en práctica de forma efectiva.

En el **Apartado IV** se examinan las posibles opciones para la implementación del Artículo 5 de la CNUCC, esto es, para conseguir “políticas anticorrupción eficaces y coordinadas”. Por un lado, el objetivo de este apartado es proporcionar a los Estados Parte algunos asuntos que podrían considerar cuando se planteen la implementación de la CNUCC, en particular del Artículo 5. Por otro lado, ofrece sugerencias que los organismos cooperantes deberían tomar en cuenta cuando proporcionen ayuda a los Estados Parte para la implementación de la CNUCC.

En primer lugar, parece muy importante que los Estados Parte admitan la necesidad de establecer acuerdos políticos de alto nivel con el fin de desarrollar una visión estratégica sobre cómo luchar contra la corrupción en un país determinado. El desafío reside en hacer que el marco político anticorrupción sea “estratégico”, en lugar de elaborar largas listas de deseos. Con este propósito, también resulta importante reconocer que no hay soluciones predefinidas o definitivas, y que más bien hay preguntas pertinentes que los Estados Parte podrían tomar en cuenta antes de empezar a diseñar su marco político anticorrupción, tales como:

- ¿Qué debería elegirse: una sola estrategia anticorrupción o un enfoque alternativo de políticas coordinadas y qué condiciones influyen en esta decisión?
- ¿La integración con políticas y reformas centrales gubernamentales sería una posible alternativa?
- ¿Constituyen los enfoques sectoriales una alternativa? En caso afirmativo, ¿bajo qué condiciones, y complementarían o sustituirían un enfoque nacional integral?
- ¿Cómo se puede conseguir establecer prioridades y una secuencia adecuados?
- ¿Podrían el seguimiento de las políticas y reformas en curso, desde la perspectiva anticorrupción, ayudar a fortalecer la prevención anticorrupción?
- ¿Qué tipo de arreglos institucionales para la implementación y coordinación es necesario para el enfoque escogido?

No importa de qué marco anticorrupción se trate, los resultados de este estudio sugieren que los Estados Parte podrían plantearse fines y objetivos más modestos, modalidades de implementación más firmes, en particular a través de arreglos de implementación más claros, y un orden de prioridades de los diversos temas, sobre todo los que constituyen batallas que pueden ganarse a corto o mediano plazo (p.ej. la prestación de servicios en áreas clave).

Finalmente, luchar contra la corrupción afrontándola directamente puede no ser el enfoque más conveniente en todos los contextos. Más bien, surge la cuestión de si no podría ser más prometedor un enfoque que se centre en antídotos ampliamente aceptados contra la corrupción, como son la transparencia y la rendición de cuentas. Otra pregunta esencial que también debería tenerse en cuenta es si los Estados Parte desean formular un enfoque “negativo”, esto es, anticorrupción, o un enfoque “positivo”, o sea, a favor de la integridad y la transparencia.

En relación con **los organismos cooperantes**, hay una serie de asuntos que éstos deben considerar cuando diseñen y decidan ayudar a los Estados Parte a implementar la CNUCC, una vez más en particular, el Artículo 5:

- Primero y ante todo, deberían usar y promover la CNUCC como un compromiso legal y político internacional y vinculante para avanzar en la gobernabilidad.
- Segundo, deberían reconocer el Artículo 5 como “puerta de entrada” a la implementación de la CNUCC, pero no como una obligación automática de desarrollar una única estrategia anticorrupción. Para ello, deberían ayudar a los Estados Parte a identificar distintas opciones de marcos políticos coordinados y proporcionarles información, basada en la experiencia, sobre sus ventajas y desventajas.
- Tercero, los organismos cooperantes deben esforzarse al máximo para fortalecer los vínculos entre las reformas anticorrupción y las de gobernabilidad, lo que también supone superar determinadas visiones “silo” que todavía existen en enfoques sectoriales específicos, así como entre los expertos que trabajan en ellos. Es esencial integrar o “incorporar transversalmente” componentes anticorrupción específicos en las reformas principales, como también lo son la formación y la tutoría continuadas de especialistas sectoriales sobre los enfoques anticorrupción.
- Cuarto, deberían promover un diálogo abierto y transparente entre gobiernos, ellos mismos, el parlamento y los actores no estatales para evaluar el progreso realizado.
- Cinco, deberían aumentar su conocimiento y comprensión de las actividades corruptas y sus formas, manifestaciones y dinámicas, para luego divulgar ampliamente dicha información y asegurarse de que también está disponible para los ciudadanos.
- Sexto, los organismos cooperantes deberían invertir mucho más en promover el seguimiento y evaluación efectivos, tanto internos como no estatales, de las políticas anticorrupción, p.ej. por los parlamentos, universidades y organizaciones de la sociedad civil. Esta área de particular importancia implicaría el tema menos atractivo, pero muy pertinente, de fortalecer los sistemas nacionales de gestión de la información. También conllevaría apoyar la producción de materiales de seguimiento y evaluación no estatales.
- Séptimo, a pesar del progreso realizado en las sedes centrales y, por ejemplo, dentro de la OCDE-CAD, los organismos cooperantes deberían esforzarse más para que sus acciones en los países coincidieran con los acuerdos de la OCDE-CAD, en particular en lo referente a la coordinación de donantes, armonización de la ayuda y los principios comunes para la anticorrupción.
- Por último, los organismos cooperantes también deberían revisar su reacción colectiva cuando un gobierno receptor de ayuda no cumple los acuerdos mutuos. Sobre todo, debe cuestionarse el dilema con frecuencia presentado entre no tolerar la corrupción y la búsqueda de objetivos más amplios, como la reducción de la pobreza, ya que deja lugar para enfoques pragmáticos “en la zona gris” que evitarían una respuesta dicotómica.

Para concluir, debería reiterarse que el presente estudio advierte contra la aplicabilidad de un único enfoque para implementar el Artículo 5 de la CNUCC en todos los países del mundo. Países con diferentes niveles de capacidad institucional, y con contextos políticos y situaciones sociales diferentes, requerirán y pueden desear escoger distintas modalidades. Además, la tentación de interpretar “políticas anticorrupción efectivas y coordinadas” como la necesidad de una única estrategia ciertamente apunta a una opción, pero hay muchas más. Por último, pero no por ello menos importante, los países receptores de ayuda, allá donde sea necesario y se desee con el apoyo de los organismos cooperantes, deberían considerar actuar contra la corrupción con objetivos modestos, en lugar de hacer promesas ambiciosas pero irrealizables.

# 1 Introducción a las políticas anticorrupción

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), reconoce que la corrupción es un fenómeno de múltiples facetas resultado entre otros factores de débiles sistemas de gobierno e instituciones defectuosas las cuales tienen múltiples interacciones entre sí. En el Artículo 5 de la CNUCC se estipula que:

*“Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.”*

En este artículo queda reflejada la convicción de los Estados Parte de que las medidas anticorrupción deben estar incluidas en políticas coordinadas en lugar de realizarse de forma aislada y cuando surge la necesidad. También se reconoce que los enfoques anticorrupción no pueden limitarse sólo a soluciones tecnocráticas cuyo objetivo sea arreglar algunos problemas del sistema. Más bien, se pone énfasis en la esfera de las políticas públicas y, de esta manera, se reconoce que el trabajo anticorrupción tiene una inherente naturaleza política. En el Artículo 5 se hace hincapié en un enfoque estratégico que se hace más evidente cuando se lee junto con los artículos siguientes.

Además, en el Artículo 5 queda reforzado el espíritu de la Convención de que la prevención y lucha contra la corrupción no se considere un fin en sí mismo, sino que se haga con el objetivo de promover tanto la integridad y la obligación de rendir cuentas como la debida gestión de los asuntos públicos. Éstos son los ingredientes clave para la gobernabilidad y, como tales, condiciones previas esenciales para el desarrollo sostenible (véase Figura I).<sup>6</sup> Por lo tanto, las políticas anticorrupción nacionales se enfrentan al reto no sólo de construir puentes que unan las esferas de la prevención de la corrupción y de su persecución penal, sino que también deben unirlos de forma adecuada a otras políticas y reformas cuyo objetivo sea sentar las bases del desarrollo sostenible.

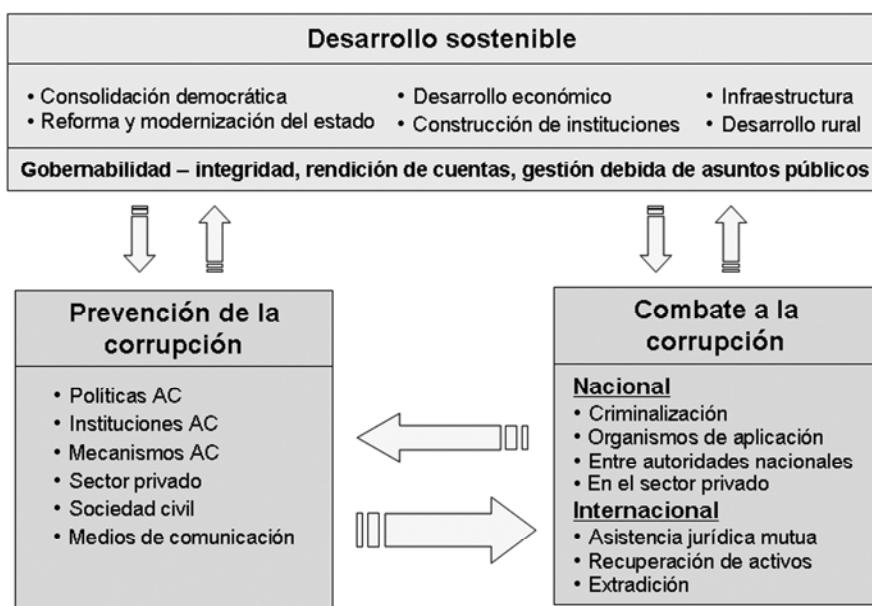
En el ámbito nacional, las políticas anticorrupción pueden adoptar diversas formas, tales como políticas anticorrupción explícitas (que con frecuencia quedan reflejadas en estrategias anticorrupción o documentos políticos similares) políticas transversales de transparencia /integridad pública o una fusión de reformas del sector público que en sí mismas suelen considerarse programas anticorrupción (véase apartado 1.2)<sup>7</sup>. Resulta difícil establecer líneas de demarcación claras entre estas opciones, que no se excluyen mutuamente, y en la práctica es habitual encontrar una combinación de dichas políticas.

---

<sup>6</sup> En la Declaración del Milenio de 2000 de la ONU se declara como uno de los objetivos principales “crear en los planos nacional y mundial un entorno propicio al desarrollo [sustentable] y a la eliminación de la pobreza” y más adelante se añade que “el logro de esos objetivos depende, entre otras cosas, de la buena gestión de los asuntos públicos en cada país... y en el plano internacional...”. Asamblea General, Resolución 55/2 del 8 de septiembre de 2000.

<sup>7</sup> Estas reformas centrales del sector público- denominadas con frecuencia por los organismos cooperantes como reformas para el buen gobierno, sin explicar con detalle a qué se refieren con “gobierno” en ese contexto específico- suelen incluir las áreas de la gestión de gasto público y la responsabilidad financiera, la administración pública, el sector judicial y la descentralización.

Figura I – Interdependencia entre prevención y persecución penal de la corrupción para el desarrollo sustentable



Fuente: Adaptado del trabajo de U4 para el “Taller de Cooperación Internacional sobre Asistencia Técnica para la Implementación de la CNUCC”, Montevideo (Mayo 2007).

Con el objetivo de proporcionar a los Estados Parte y a los organismos cooperantes información para la implementación del Artículo 5, en el presente estudio se analiza la experiencia de seis países (Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistán, Tanzania y Zambia) que han diseñado e implementado una de las opciones mencionadas, a saber, las políticas o estrategias anticorrupción explícitas en el ámbito nacional<sup>8</sup>. Se examina cómo se desarrollaron e implementaron estos marcos de políticas anticorrupción<sup>9</sup> y se identifican los catalizadores y fuerzas impulsoras, así como los criterios que se utilizaron para establecer la prioridad de las reformas. Asimismo, en el presente estudio se analiza cómo se implementaron esas políticas y qué papel desempeñaron los organismos cooperantes<sup>10</sup> en todo el proceso. En especial, se pretende saber más acerca de lo que las experiencias de estos países pueden enseñarnos respecto a las suposiciones para

<sup>8</sup> En las iniciativas nacionales contra la corrupción en todo el mundo, no ha habido coherencia en el uso de términos para los enfoques anticorrupción nacionales explícitos. A pesar de que se admite que es necesaria una aclaración al respecto, en este estudio consideraremos las políticas y estrategias anticorrupción como marcos de políticas nacionales anticorrupción. El objetivo es examinar la dinámica de elaboración de políticas, no determinar si una política es una política o una estrategia o viceversa. Por lo tanto, el término “política o estrategia anticorrupción explícita” se refiere a “estrategia anticorrupción”, “plan (de acción) anticorrupción”, “estrategia/plan de integridad nacional” o “política anticorrupción” declarados públicamente como tales, y elaborados y dirigidos por el gobierno nacional.

<sup>9</sup> Con el término “marco de políticas anti-corrupción” nos referimos a una serie de políticas anti-corrupción que han surgido en el contexto específico de un país y que pueden ser consideradas como políticas que siguen una lógica nacional más amplia o como un enfoque anti-corrupción dirigido por los actores gubernamentales a nivel central.

<sup>10</sup> El término “organismos cooperantes para el desarrollo” (organismos cooperantes de aquí en adelante) se refiere a todas las organizaciones bilaterales y multilaterales que aportan ayuda al desarrollo y asistencia técnica a los países.

diseñar políticas anticorrupción efectivas, tales como apropiación, participación de las partes interesadas, diseño basado en el conocimiento, enfoque integral, selección y secuencia de prioridades, coordinación y monitoreo, así como las tensiones que pueden surgir entre algunos de estos puntos<sup>11</sup>. El enfoque metodológico se resume en el Anexo.

Se ha escogido este enfoque porque i) se ha perseguido con frecuencia hasta la fecha; ii) existe una carencia crítica de conocimiento empírico sobre cómo se desarrollaron e implementaron estas políticas; iii) los organismos cooperantes – incluyendo las agencias de U4 - han participado activamente en el desarrollo del tipo de reformas anticorrupción y de gobernabilidad que se comentan en este estudio, y iv) es probable que este tipo de políticas y estrategias anticorrupción amplias se sigan con mayor entusiasmo cuando los Estados Parte busquen cumplir las obligaciones contraídas conforme al Artículo 5 de la CNUCC.

El presente estudio examina a fondo las políticas y estrategias anticorrupción cuyo objetivo es prevenir la corrupción, así como su relación con las reformas del sector público y de gobernabilidad. Por otro lado, la persecución penal de la corrupción se aborda como parte integral de los marcos anticorrupción nacionales y es con frecuencia precursora de la prevención en los países objeto de estudio. A pesar de que el Artículo 5 de la CNUCC se incluye en el Capítulo II sobre medidas preventivas, se necesitan políticas efectivas y coordinadas para implementar tanto medidas anticorrupción de prevención y de sanción así como para establecer vínculos vitales entre ambos ámbitos que se refuerzan mutuamente en el combate a la corrupción<sup>12</sup>. De esta forma, el Artículo 5 es la puerta de entrada para la implementación de todas las disposiciones de la CNUCC.

## 1.1 ¿Qué son las políticas anticorrupción?

El significado de *política pública* depende del contexto en que se use<sup>13</sup>. En un enfoque útil y a menudo utilizado, las políticas públicas son consideradas como procesos, de los cuales se destaca la dimensión histórica de las mismas y se señalan diferentes fases durante los mismos, p. ej. la elaboración de políticas, su implementación y su evaluación (Turner & Hulme, 1997). Las políticas son creadas por una diversidad de actores con múltiples objetivos políticos, que con frecuencia entran en conflicto y a veces cambian. Uno de los elementos más importantes es que la elaboración de las políticas públicas no consiste en un proceso muy racional con objetivos fijos que los tecnócratas expertos controlen para alcanzar resultados previstos o declarados. Más bien, la elaboración de políticas es con frecuencia un “confuso intento de hacer apuestas para influir en la probabilidad de que ciertas situaciones se den en el futuro” (Turner & Hulme, 1997).

Las políticas anticorrupción afectan diferentes sectores del sistema de gobierno de un país y de sus múltiples instituciones, y pueden complementarse y fortalecerse mutuamente, o competir entre sí. Sus dinámicas y fortalezas dependen del contexto más amplio de gobernabilidad, del cambio de

---

<sup>11</sup> Estos elementos para la elaboración de buenas políticas en general se extrajeron de las recomendaciones de organizaciones internacionales como el Banco Mundial, la ONUDD y el PNUD.

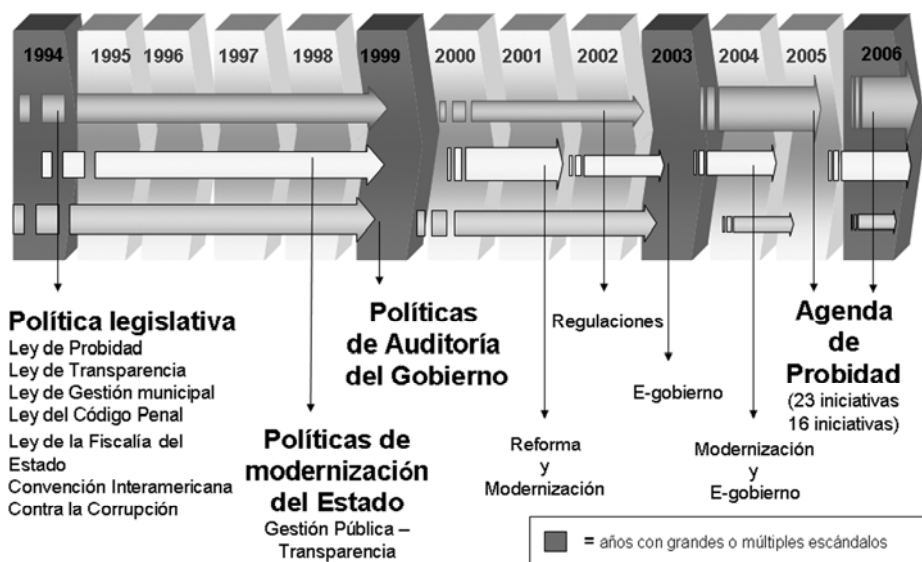
<sup>12</sup> Véase el trabajo general de U4 “Taller de Cooperación Internacional sobre Asistencia Técnica para la Implementación de la CNUCC”, Montevideo (Mayo 2007).

<sup>13</sup> Birkland (2001) destaca elementos comunes de las diferentes definiciones de *política pública*: las políticas i) se elaboran en nombre de los ciudadanos, ii) están elaboradas o impulsadas por el gobierno, iii) están interpretadas e implementadas por actores de los sectores público y privado, iv) son lo que el gobierno pretende realizar, y) son lo que el gobierno opta por no hacer.

agendas políticas y de las capacidades, voluntad y poder de las partes involucradas<sup>14</sup>. Las políticas anticorrupción de Chile en los últimos 10 años constituyen un buen ejemplo, como se puede ver en la Figura II.

Es importante destacar que, con frecuencia, las disposiciones de la CNUCC se implementan mediante una serie de políticas transversales (p.ej. legislativa, de modernización del estado, de auditoría gubernamental y política de probidad, véase Figura II) bajo los auspicios de distintos ministerios, departamentos y otros organismos públicos. Durante el ciclo político de un gobierno, dichas políticas cobran mayor o menor importancia en la agenda política según las prioridades del momento, el liderazgo de la institución responsable y factores del entorno político. La experiencia de Chile muestra que institucionalizar diferentes políticas anticorrupción ha hecho posible que éstas sobrevivan por lo menos en cierta forma, incluso en situaciones políticas cambiantes. Debe asegurarse la continuidad para que estas políticas surtan efecto.

Figura II – Trece años de diferentes políticas anticorrupción en Chile



Fuente: Miguel Peñailillo (2007) – Conferencia Internacional sobre Anticorrupción en Latinoamérica

Cabe señalar que en los EE.UU. y Europa las batallas y negociaciones de los grupos de interés políticos se concentran en la fase de elaboración de las políticas, mientras que su implementación continúa por los sistemas institucionales.<sup>15</sup> Por otro lado, en los países en desarrollo, donde los procesos de toma de decisiones a menudo son más cerrados y “las estructuras para aunar intereses son débiles”, los grupos de interés políticos tienden a centrarse en ejercer su influencia en la fase de implementación, en la cual “aquellos con intereses particulares tienen mayor capacidad de

<sup>14</sup> “Pocos líderes políticos han podido someterse a las reformas anticorrupción durante un largo período de tiempo.” (Heilbrunn, 2002). También, las políticas anticorrupción cíclicas a menudo afectan negativamente la continuidad. (Doig et al., 2005).

<sup>15</sup> Lahera (2002) ofrece un enfoque útil para establecer la distinción entre diferentes fases de la elaboración de políticas: i) génesis – o incluir un asunto en la agenda política, ii) diseño – toma de decisiones sobre qué se va a hacer o no, iii) implementación, y iv) seguimiento y evaluación.

participación” (Thomas & Grindle, 1990).<sup>16</sup> La parte empírica del estudio confirma este punto y también señala la necesidad de prestar más atención en el momento de implementar las políticas allí donde con frecuencia se distorsionan las políticas y las medidas jurídicas o administrativas.

Al contrario de lo que en general se piensa, la elaboración de políticas no sigue un modelo lineal en el que la implementación se concibe simplemente como la implementación de documentos del gobierno, y en el que las fallas se atribuyen sobre todo a la falta de voluntad política, de recursos o de comprensión de la naturaleza del problema. Más bien, los procesos políticos son interacciones dinámicas, con múltiples procesos de retroalimentación politizados y de cuestiones de poder que influyen en los enfoques tecnocráticos, e incluso los dominan. Esta situación se da sobre todo cuando se trata de políticas anticorrupción, que influyen en la distribución del poder político, o en su acceso al mismo y reducen las oportunidades de acumular riqueza económica (ilícita), y así limitan el poder.<sup>17</sup> Por lo tanto, las interacciones entre los que promueven las reformas y sus adversarios tienen consecuencias imprevistas para los objetivos de las políticas, y exigen ajustes y medidas correctoras a lo largo del proceso de implementación, como puede verse en la Figura III.

Figura III – Modelo interactivo de implementación de políticas



Fuente: Thomas, J. W. and Grindle, M.S. (1990) “After the decision: Implementing policy reforms in developing countries”, *World Development*, vol. 18 (8).

<sup>16</sup> “En este momento hay una gran cantidad de demandas individuales y colectivas, de representación de intereses y de aparición y resolución de conflictos. También la política basada en facciones, relación patrón-cliente y otras formas afectivas se prestan muy bien a la demanda individualizada hacia la burocracia para la asignación de recursos” (Thomas & Grindle, 1990).

<sup>17</sup> La relación entre corrupción y poder está bien captada en la siguiente frase: “La corrupción trata de gobernabilidad y la gobernabilidad es el ejercicio del poder del Estado...” (Schah & Schachter, 2004).



Como se indica arriba, hasta la fecha se han realizado considerables esfuerzos para desarrollar consejos prácticos sobre en qué debe consistir un documento o una estrategia de política anticorrupción y cómo debería desarrollarse. Sin embargo, estas recomendaciones son en su mayoría preceptivas y recientemente algunos de sus supuestos subyacentes se han puesto en tela de juicio.<sup>18</sup> Asimismo, la falta de diagnósticos sólidos y fiables, que se basen en el carácter político, institucional, cultural y económico de cada país, ha constituido un gran impedimento para desarrollar políticas públicas que combinen lo mejor de la “política” con lo mejor de los “enfoques tecnocráticos”. Por otro lado, ni los gobiernos ni los organismos cooperantes han prestado suficiente atención a la fase esencial de implementación de las políticas anticorrupción, a pesar de tratarse de la fase en la que los actores políticos y económicos de los países con instituciones débiles juegan todas sus cartas para conseguir sus intereses, ya sean individuales o de un grupo.

Por último, las tensiones inherentes entre algunas recomendaciones para la elaboración de una política anticorrupción eficaz se cuecen bajo la superficie sin ser reconocidas. De este modo, la búsqueda de un enfoque integral y con una base amplia puede crear dificultades en el momento de establecer las prioridades y el orden de las medidas. Los grupos élite de un país pueden “secuestrar” la apropiación nacional y orientar los enfoques anticorrupción hacia áreas que no perjudiquen mucho o no afecten demasiado a los poderes existentes. Las iniciativas nacionales también pueden ser el resultado de la presión internacional ejercida entre bastidores, mientras que no existe apropiación real. Como se mostrará en el apartado empírico del estudio, la política de elaboración de políticas anticorrupción se ha abandonado en gran parte, a pesar de que es esencial que exista una comprensión del contexto político y de las dinámicas de las políticas para que éstas sean de calidad. (Turner & Hulme, 1997).

## 1.2 ¿Qué tipos de políticas anticorrupción pueden identificarse?

Desde mediados de los años 90, han surgido innumerables iniciativas contra la corrupción en los ámbitos nacional e internacional, a raíz sobre todo del reconocimiento por parte de la comunidad internacional de las devastadoras consecuencias de este fenómeno en el desarrollo sustentable, en la estabilidad política y, desde 2001, en la seguridad internacional. Sin embargo, estas iniciativas anticorrupción también surgieron como resultado de las protestas de los ciudadanos de varios países ante el impacto de la corrupción en su vida, y del creciente número de los denominados “gobiernos anticorrupción”.<sup>19</sup>

La experiencia nos muestra que cada país del mundo se enfrenta a los retos y riesgos relacionados con el fenómeno de la corrupción. Sin embargo, las formas en que ésta se propaga y se reproduce en una sociedad determinada varían enormemente y dependen de un conjunto de factores históricos, políticos, sociales y culturales que tejen una estructura social específica en cada país. Por motivos

---

<sup>18</sup> Por ejemplo, Michael (2004) advierte de que recomendaciones tales como estrategias integradas e integrales se basan en supuestos que se ha probado que no funcionan en la práctica. Haarhuis and Leeuw (2004) afirman que “ninguna de las premisas anticorrupción de arriba hacia abajo que se han identificado está apoyada de forma clara por pruebas empíricas a través de países”. Shah and Schachter (2004) destacan que el apoyo a órganos anticorrupción o a campañas de concienciación tendrá efectos limitados en un contexto donde prolifere la corrupción. Más bien, deberían enfocarse esos esfuerzos en elementos subyacentes del entorno de gobernabilidad. Se ha criticado el enfoque en la concienciación, porque fomenta sobre todo la creación de un ambiente de cinismo público. Y se ha puesto en tela de juicio la creación de amplias coaliciones por su limitado éxito de viabilidad. (Tisné & Smilov, 2004).

<sup>19</sup> Desde finales de los años 90, en varios países nuevos gobiernos han llegado al poder por sus amplias plataformas anticorrupción, que incluían promesas de introducir políticas de tolerancia cero. Sin embargo, llevar a la práctica las promesas hechas en campaña electoral ha sido difícil en muchos de ellos.

similares, también existen grandes diferencias en cómo escogen los gobiernos qué hacer frente a la corrupción. No obstante, si se observa desde el punto de vista macroeconómico, parece existir una serie de enfoques en los que pueden observarse características comunes.

En los siguientes sub-apartados se trata de identificar los principales tipos de políticas anticorrupción llevados a la práctica en la actualidad.<sup>20</sup> En lugar de proporcionar una clasificación exhaustiva de las diferentes iniciativas, el propósito del presente estudio es ilustrar las diferentes maneras en que la implementación del Artículo 5 puede servir de puerta de entrada a la implementación de las estipulaciones de la CNUCC. Asimismo, debe destacarse que con frecuencia resulta difícil establecer líneas claras de división entre los distintos enfoques.

### 1.2.1 Documentos de políticas anticorrupción explícitas

Varios países en desarrollo y en transición, incluidos los estudios de caso del presente informe, han elaborado extensos documentos de política anticorrupción<sup>21</sup> (con frecuencia denominada “estrategias anticorrupción”) que incluyen una gran cantidad de medidas jurídicas y administrativas que en ocasiones suman varios centenares.<sup>22</sup> El diseño de estos documentos viene precedido a veces de un amplio trabajo de diagnóstico realizado en el país en cuestión, como por ejemplo los estudios sobre corrupción e integridad, el análisis del sistema de integridad del país, o un examen de los dispositivos institucionales de un país para luchar contra la corrupción, entre otros.<sup>23</sup> Sin embargo, también pueden ser el resultado de la deliberada agrupación de una amplia gama de intereses e iniciativas, en ocasiones dominada por los organismos cooperantes, que después se plasman en un plan nacional.<sup>24</sup>

A la hora de implementar estos amplios documentos, las responsabilidades se reparten de diferentes maneras pero siempre participan varios organismos. Con frecuencia, todos los ministerios tienen la obligación de desarrollar e implementar un plan de acción propio. La coordinación y seguimiento son cruciales y varios países, como Pakistán o Zambia, cuentan con organismos anticorrupción específicos responsables de efectuar ambas tareas. Sin embargo, su peso político y rango jerárquico suele ser bajo o, en el mejor de los casos, están al mismo nivel de otros ministerios, lo que les

---

<sup>20</sup> Se utilizan varios términos para referirse a los marcos de políticas anticorrupción. En este estudio, las iniciativas gubernamentales nacionales se tendrán en cuenta si el objetivo declarado es reducir/controlar/prevenir la corrupción con el fin de mejorar la gestión debida de los recursos públicos, tal como exige el Artículo 5 de la CNUCC.

<sup>21</sup> Los términos utilizados para los documentos de políticas anticorrupción explícitas también varían enormemente e incluyen “política anticorrupción”, “estrategia anticorrupción”, “plan de acción” y “plan de integridad nacional”. Incluiremos todos estos documentos bajo el paraguas de “documentos de políticas anticorrupción”, ya que definen los fines y objetivos del gobierno en la lucha contra la corrupción, forman parte de las agendas políticas nacionales e indican lo que pretenden hacer los gobiernos.

<sup>22</sup> La Estrategia Nacional Anticorrupción de Pakistán (2002), por ejemplo, incluye casi 400 medidas diferentes, y el Plan Anticorrupción de Albania (2000) comprendía más de 130 medidas en cinco amplias áreas.

<sup>23</sup> Por ejemplo, el Banco Mundial ha desarrollado una encuesta que incluye tres áreas para los funcionarios públicos, el sector privado y la sociedad civil. El PNUD y otros organismos han realizado estudios de integridad o de línea base, y Transparency International ha elaborado numerosos estudios sobre sistemas nacionales de integridad.

<sup>24</sup> Un ejemplo es la experiencia de la Coalición Anticorrupción de Ghana (GACC, por sus siglas en inglés) en el desarrollo de un Plan de Acción (2001). El GACC y donantes adoptaron por fin el Plan de Acción, que incluía lo que los organismos cooperantes querían y lo que la Coalición pensaba que debía hacerse. Sin embargo, este Plan no se basaba en ningún diagnóstico ya que todavía no estaban disponibles los resultados de una encuesta anticorrupción (Asamoa, 2003).

imposibilita ejercer su autoridad sobre organismos públicos poderosos que suelen tener que implementar la mayor parte de las estrategias anticorrupción en sus actividades diarias.

En otros casos, la implementación y seguimiento de estos planes se encarga a un mecanismo de coordinación compuesto de varios organismos. Éste puede presentarse como consejos o comités de integridad nacional, transparencia o anticorrupción, cuyos miembros pueden ser de alto nivel. No obstante, realizar la coordinación y seguimiento de forma continua y a largo plazo suele ser un desafío, si no algo imposible (PNUD, 2005). Una tercera opción es asignar toda la responsabilidad de dichas estrategias a un ministerio responsable de la coordinación de reformas, como es el caso de Georgia.

Los países donde se percibe una corrupción generalizada son los que suelen contar con estos extensos documentos de política anticorrupción explícita.<sup>25</sup> El razonamiento oficial para este enfoque parece ser que para romper el círculo vicioso de formas de corrupción que se fortalecen entre sí, es necesario aplicar soluciones que abarquen todos los ámbitos (Tisné & Smilov, 2004). El razonamiento extraoficial puede ser que los gobiernos y los organismos cooperantes deben mostrar a las distintas circunscripciones electorales que se está tratando el tema de la corrupción (véase apartados 2 y 3). Sin embargo, éste no parece ser el enfoque adecuado o viable en países cuyos gobiernos cuentan con capacidades limitadas (véase los estudios de caso individuales del presente informe).

### 1.2.2 Agendas legislativas de transparencia o anticorrupción

Se puede encontrar otro marco de política anticorrupción bajo el paraguas de agendas legislativas de transparencia, probidad, integridad o anticorrupción. En este caso, los países fortalecen la base jurídica de sus instituciones para prevenir la corrupción, pero también mejoran o amplían su código penal con el fin de poder enjuiciar distintos tipos de actos corruptos. No obstante, pueden existir grandes diferencias entre las pretendidas razones y dinámicas políticas de dichos enfoques legislativos. A continuación se muestran brevemente tres modos distintos:

#### *i) Remedio a debilidades específicas de instituciones o de sistemas de gobernabilidad*

Los escándalos, la competencia política o los esfuerzos de incidencia por parte de actores no gubernamentales constituyen con frecuencia la prueba de que existen puntos específicos vulnerables a los actos corruptos.<sup>26</sup> Como reacción a la identificación de debilidades institucionales sistémicas, o bien se enmiendan las leyes existentes o bien se desarrollan nuevas. A menudo, estos procesos llevan tiempo, sobre todo si falta acuerdo político sobre qué debe hacerse y cómo, y surgen dificultades particulares al tratar temas contenciosos como las normas para la financiación de partidos políticos y de campañas o para los grupos de presión.

---

<sup>25</sup> En el sudeste de Europa, el Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo (ERBD, por sus siglas en inglés) ha apodado “Programas Ómnibus Anticorrupción” a una modalidad específica de amplias estrategias anticorrupción que tienden a compartir algunos o todos los componentes siguientes: legislación anticorrupción, una estrategia o un programa nacional contra la corrupción, una comisión ministerial, unidad especializada u organismo dedicado a este tema, un plan de acción para implementar el programa y un mecanismo de seguimiento (Smilov, 2006).

<sup>26</sup> Ejemplos en diversos países incluyen la financiación de partidos políticos y campañas, las actividades de los grupos de presión, los nombramientos de funcionarios, la contratación pública y la falta de transparencia y de acceso a la información, entre otros.

Este tipo de enfoque anticorrupción puede verse sobre todo en países con instituciones que funcionan relativamente bien y con un nivel razonable de gobernabilidad. Las iniciativas para la reforma surgen sobre todo de actores nacionales, de dentro y fuera del gobierno, que posiblemente utilizan marcos internacionales como punto de referencia para presionar a sus adversarios. Asimismo, dichas iniciativas suelen llevarse a cabo a través de instituciones ya existentes. Un buen ejemplo lo constituye la Agenda de Probidad y Transparencia de Chile de 2006, propuesta por el Presidente a raíz de una serie de escándalos, que trata una serie de causas subyacentes que se conocían desde hace tiempo y que fomentan las actividades corruptas. Esta agenda se basó en el marco de la CNUCC.<sup>27</sup>

#### *ii) Obligaciones jurídicas para la adhesión en la Unión Europea*

La entrada como miembro en la Unión Europea (UE) no sólo depende de los cambios legislativos a favor del estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y un gobierno democrático más amplio, sino que también depende en gran parte del cumplimiento de las medidas anticorrupción. Pertenecer a la UE tiene poderosos incentivos y los estados candidatos a la adhesión han adoptado con relativa rapidez una serie de medidas legislativas contra la corrupción. Por ejemplo, a finales de 2002, ocho de los diez países candidatos habían ratificado la Convención sobre la corrupción del Consejo de Europa (CE), frente a solo tres de los quince países miembro (OSI, 2002). También los países que entraron como miembros en la UE, como Estonia, Eslovenia y Polonia, con más probabilidad fueron los que, entre los veinticuatro países en transición, revisaron y enmendaron legislación clave para la prevención de la corrupción, como sus leyes sobre funcionarios, publicidad de datos financieros, contratación pública, financiación de partidos y lavado de capitales (Stevens & Rousso, 2003).<sup>28</sup>

El origen de este enfoque se debe en gran parte a factores externos, sobre todo la presión política de la Comisión de la UE. Por otro lado, los países candidatos tienen grandes expectativas respecto a los beneficios que provienen de pertenecer a la UE, por lo que se trata también de un impulso endógeno importante. Sin embargo, todavía no se sabe hasta qué punto este enfoque provocará un cambio real, ya que los países en proceso de adhesión a la UE pueden rendir cuentas ante la Comisión más que ante sus propios ciudadanos.

#### *iii) Legislación anticorrupción como precursora de reformas más amplias*

En una primera fase, algunos países en desarrollo han centrado sus acciones contra la corrupción en elaborar una ley anticorrupción a menudo bien amplia. Esta legislación suele abarcar la definición de diferentes tipos de prácticas corruptas, la regulación de algunas medidas preventivas y la investigación de actos corruptos, así como, en ocasiones, la creación de un organismo público responsable de que se aplique la ley. En algunos casos, las acciones realizadas van acompañadas del desarrollo de planes de implementación de esas leyes, lo que incluye planes de desarrollo institucional para los mismos organismos anticorrupción y para otras instituciones creadas para

---

<sup>27</sup> Véase “Agenda de Probidad y Transparencia del Gobierno de Chile” (Noviembre 2006) [http://www.gobiernodechile.cl/agenda\\_transparencia/medidas.htm](http://www.gobiernodechile.cl/agenda_transparencia/medidas.htm).

<sup>28</sup> Los países del sudeste de Europa, como Rumanía, Bulgaria, Serbia y Montenegro, han llevado a cabo los Programas Ómnibus con gran energía. Este hecho en parte puede explicarse por los percibidos elevados niveles de corrupción de estos países, pero también por las presiones del Pacto de Estabilidad y otros para que sean evidentes los esfuerzos contra la corrupción (Stevens & Rousso, 2003).

fomentar la integridad. Se pueden encontrar ejemplos de este enfoque en algunos países de Asia, como Camboya,<sup>29</sup> Laos,<sup>30</sup> Mongolia y, de forma menos sofisticada, Afganistán.

A pesar de que este enfoque podría considerarse como una manera de “romper el hielo” en algunos entornos donde la corrupción solía ser un tema tabú en el debate público, como es el caso de Laos, todavía quedan importantes retos que deberán afrontarse en la siguiente fase. Éstos incluyen la necesidad de vincular los esfuerzos anticorrupción a reformas más amplias de gobernabilidad, en particular en el ámbito de la gestión del sector público, la regulación de las actividades económicas, así como la rendición de cuentas de los funcionarios y la regulación de los grupos de interés (PNUD, 2006).

### 1.2.3 Políticas enfocadas en aspectos clave para las reformas anticorrupción

Varios países han enfocado su política anticorrupción para actuar en ámbitos específicos. Un denominador común de este tipo de políticas parece ser la creencia de que la actuación concertada y determinada en un ámbito específico puede provocar cambios en otros.

Una forma de política anticorrupción enfocada de carácter preventivo puede verse en el “*Public Integrity Approach*” (OSI, 2002), cuyas actividades se concentran en fortalecer el sentido de responsabilidad pública y de rendir cuentas, así como en crear una cultura pública de valores compartidos y de principios éticos. Se basa en el supuesto de que los funcionarios deberían contar con incentivos positivos para comportarse con integridad, así como en la idea de que la corrupción se controla mejor si los funcionarios pueden actuar con distintos niveles de autonomía en interés del bien común. Para ello, es indispensable que éstos cuenten con una sólida cultura de principios éticos e integridad que los haga más o menos inmunes a las oportunidades de obrar mal. La administración pública en Polonia (OSI, 2002), el Programa Presidencial Anticorrupción de Colombia (1999-2002), y Puerto Rico cuentan con ejemplos que incluyen elementos de este enfoque

Más recientemente, algunos países han adoptado enfoques anticorrupción de carácter sectorial, que en unos casos sustituyen y en otros complementan estrategias más amplias contra este fenómeno. Estos enfoques sectoriales se centran ya sea en los órganos del gobierno que se consideran muy vulnerables a la corrupción (como los departamentos fiscales y aduaneros), ya sea en sectores que son centrales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como los sectores de salud y educación. Sirvan como ejemplo el sistema sanitario de Mongolia y el departamento afgano responsable de los impuestos.

Otro enfoque contra la corrupción, aunque en este caso de carácter sancionador, se puede encontrar en países que emprendieron una enérgica campaña contra las actividades corruptas y recientemente crearon nuevos órganos anticorrupción altamente especializados, independientes y que cuentan con los recursos necesarios para investigar y enjuiciar a individuos corruptos. Estos países admitieron que un enfoque basado sólo en sanciones no era suficiente, así que se apresuraron a introducir

---

<sup>29</sup> En Camboya, se discutió una estrategia de implementación para la Ley Anticorrupción incluso antes de su aprobación. Este enfoque recibió el apoyo de los organismos cooperantes, que así esperaban acelerar el proceso de aprobación de la misma.

<sup>30</sup> Cabe destacar que en Laos, la actual normativa anticorrupción jurídica e institucional es el resultado de esfuerzos realizados previamente contra la corrupción. De ahí que la Ley Anticorrupción de 2005 esté basada en un decreto anticorrupción anterior, de 1999, y que hace poco se creara un Organismo Contra la Corrupción (2006), resultado de unir la Autoridad de Inspección del Estado con el Comité de Control Central del Partido. Hubo grandes dificultades para obtener resultados con los esfuerzos anteriores y se espera que las nuevas instituciones ayuden a producir cambios.

elementos del enfoque en la integridad pública mencionado anteriormente. Ejemplos de este caso son Hong Kong, Singapur y Nueva Gales del Sur. A raíz de su éxito, se han intentado exportar estas medidas a otros países del mundo en desarrollo donde la corrupción es generalizada, para lo cual con frecuencia han contado con el apoyo o las recomendaciones de la comunidad internacional. Sin embargo, lo mejor que se puede decir de los resultados obtenidos es que han sido variados (Heilbrunn, 2002; Meagher, 2005; Doig, 2005). Este hecho se debe en gran parte a que el modelo no se puede exportar fácilmente al contexto específico de un país en particular, por lo que se debe ser cauto a la hora de seleccionar este enfoque, que parece más adecuado para países con niveles de gobernabilidad relativamente buenos (Banco Mundial, 2000; Michael, 2004).

#### 1.2.4 Enfoque anticorrupción incorporado en las reformas del sector público

Algunos países carecen de programas o políticas importantes explícitas contra la corrupción. En determinadas circunstancias, en particular cuando la corrupción se extiende a todos los niveles y las capacidades del Estado son débiles, una buena manera de tratar las diversas manifestaciones de prácticas corruptas puede ser la adopción de un enfoque implícito o incorporado en las reformas de áreas clave de los sistemas de gestión pública (Banco Mundial, 2000), que con frecuencia también reciben el nombre de reformas para el (buen) gobierno. Por regla general, éstas incluyen las áreas de gestión de finanzas públicas, la reforma de la administración pública, la descentralización, los trámites administrativos y la contratación pública, así como sistemas internos y externos de control. Estas reformas no se marcan como principal objetivo acabar con la corrupción, sino más bien incrementar la eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas de los sistemas administrativos, financieros y de control. Se considera que el previsto control de la corrupción es una valiosa consecuencia de las mismas, aunque esta hipótesis todavía no se ha probado.

Este enfoque, que recibe apoyo sobre todo de los organismos cooperantes por las razones expuestas anteriormente, se adopta con frecuencia en países en conflicto o en tiempos de post-conflicto, donde afrontar directamente la corrupción tiende a ser un tema políticamente delicado.<sup>31</sup> Al mismo tiempo, sin embargo, los gobiernos pueden crear organismos anticorrupción con amplias funciones (investigación, formación contra la corrupción, prevención) para luego apenas hacer nada para proporcionales los apoyos político y técnico necesarios. Estas apariencias, no obstante, no engañan ni a la opinión pública ni a los organismos internacionales por mucho tiempo. De ahí que dos enfoques distintos puedan coexistir y, a la vez, estar reñidos entre sí, como ilustran los ejemplos de la República Democrática del Congo y Afganistán.

Los principales desafíos de este enfoque radican en asegurar i) que las reformas centrales de gobernabilidad incluyen una dimensión anticorrupción para tratar los principales riesgos de corrupción, de modo que estas reformas puedan tener éxito (lo que incluye intervenir en intereses creados),<sup>32</sup> ii) que la existencia de órganos anticorrupción, con frecuencia politizados, no consume los recursos de por sí escasos de forma improductiva o crea entre los ciudadanos una reacción de cinismo ante las actividades anticorrupción, y iii) que existe una visión estratégica compartida por

---

<sup>31</sup> Cómo debe abordarse la corrupción en países en conflicto o en tiempos de post-conflicto es un tema polémico por temor al riesgo que se corre de desestabilizarlos e infundir nuevo vigor al conflicto violento (PNUD, 2006; TIRI, 2007).

<sup>32</sup> Por ejemplo, las instituciones de justicia permanentes de Afganistán desarrollaron en 2005 una estrategia de 10 años, “*Justice for All*”, para revisar a fondo todo este sector, que está considerado como uno de los más corruptos del país (Integrity Watch, 2007). La corrupción es práctica generalizada en la policía, el sistema judicial, la Fiscalía del Estado y el Ministerio de Justicia. A pesar de estos graves problemas por todos conocidos, la estrategia “*Justice for All*” no propone medidas sobre cómo tratar los puntos vulnerables a la corrupción y sólo incluye actividades para formar a los profesionales de este sector en principios éticos.

las diversas partes (en particular entre los organismos cooperantes) de modo que así se eviten iniciativas aisladas y poco sistemáticas, y la duplicación.

### 1.2.5 Soluciones selectivas y políticas anticorrupción implícitas

Una característica común de los países desarrollados es la inexistencia de políticas anticorrupción explícitas, aunque por motivos diferentes. A lo largo de décadas, e incluso de siglos, la mayoría de estos países ha fortalecido sus instituciones para prevenir y controlar la corrupción durante el proceso político y de desarrollo del país.<sup>33</sup> Los actuales niveles de rendición de cuentas, transparencia e integridad pública de las instituciones de la mayoría de estos países son consecuencia de políticas públicas de largo plazo. Si se tiene en cuenta que, en general, se considera los tres principios de rendición de cuentas, transparencia e integridad como antídotos a las prácticas corruptas, podría afirmarse que la mayor parte de los países desarrollados cuenta con políticas anticorrupción implícitas.

Varios países, no obstante, tienen determinadas áreas que todavía no se han “blindado” contra las prácticas corruptas o que son cada vez más vulnerables con el paso del tiempo, como por ejemplo, la financiación en la política, la normativa que regula la “puerta giratoria” entre los sectores público y privado,<sup>34</sup> y la contratación pública. La debacle del caso Enron en los EE.UU. constituye un buen ejemplo, en el que las debilidades subyacentes de las instituciones se corrigieron con la creación de un Comité de Control de Contabilidad de las Empresas Cotizadas.

En la mayoría de estos países, la exigencia de reformas proviene de los ciudadanos como reacción a los grandes escándalos, de actores no gubernamentales a través de su labor constante de incidencia, o de la misma clase política. Además, la exigencia de reformas concretas también proviene de iniciativas anticorrupción internacionales, como las obligaciones contraídas en la Convención contra el Soborno de la OCDE y, más recientemente, en la CNUCC.

## 1.3 Documentos de política anticorrupción e implementación de la CNUCC

Las “tipologías” descritas anteriormente de ningún modo son exhaustivas y las interpretaciones que se derivan de ellas deben considerarse con cuidado. La política anticorrupción que se elija o surja dependerá tanto del contexto político de cada país, como de su historia, instituciones y la fuerza y poder relativos de los diferentes actores políticos. Sin embargo, también influyen factores contextuales y circunstancias puramente fortuitas, por lo que el desarrollo de políticas anticorrupción debe basarse en una buena comprensión del contexto local y de las dinámicas políticas.

La CNUCC ofrece un marco exhaustivo de referencia para luchar contra la corrupción y proporciona oportunidades para orientar las políticas y medidas anticorrupción en el plano nacional, aunque también plantea nuevos e importantes desafíos. Puede aumentar la tentación de poner en marcha demasiadas medidas anticorrupción de forma simultánea y es posible que el deseo de enmendar las leyes existentes o aprobar nuevas con el fin de que éstas se ajusten a los elevados

---

<sup>33</sup> Véase Dwivedi & Jabbara (2001), “*Where corruption lives*”, para una breve panorámica general del desarrollo de la corrupción y las respuestas del gobierno en EE.UU., Canadá y Francia, por ejemplo.

<sup>34</sup> “*La puerta giratoria*” se refiere a la transferencia de tomadores de decisiones desde el sector público al privado y viceversa en sectores económicos relacionados.

estándares internacionales desvíe la atención a la implementación de lo ya existe (incluso si no estuviera al mismo nivel de las normas más exigentes). En resumen, la implementación de la CNUCC podría convertirse en un fin en sí mismo en lugar de servir de herramienta para fortalecer los sistemas de gobernabilidad, la rendición de cuentas y la integridad pública.

Considerando estos antecedentes y vista la demanda anticipada de asesoramiento político, tanto por parte de gobiernos como de agencias de cooperación, sobre cómo implementar el Artículo 5 de la CNUCC como puerta de entrada para la implementación de la totalidad de la misma, en el presente estudio se analizan políticas y estrategias anticorrupción explícitas de carácter nacional a fin de recoger las experiencias de seis países a lo largo de casi una década. Con este estudio, ni se pretende ni entra en su ámbito llegar a conclusiones definitivas, pues no sería posible basándose en seis casos, ni tampoco deseable puesto que no existe un enfoque aplicable a todos los casos. Asimismo, deberá tenerse en cuenta que si bien para este estudio se ha agrupado a actores políticos en “gobierno”, “agencias de cooperación” y “sociedad civil” para simplificar el análisis, deseamos recordar al lector que, en realidad, dichos grupos no actúan como bloques monolíticos. En resumen, con este estudio se desea hacer una contribución en un campo que se ha estudiado relativamente poco y fomentar el debate sobre la implementación de la CNUCC.

## 2 ¿Cómo evolucionan las políticas anticorrupción?

El trabajo empírico de este estudio se basa en los estudios de caso de los siguientes países: **Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistán, Tanzania y Zambia**<sup>35</sup>. Con el fin de guiarnos ante las dificultades de escoger los seis países, se aplicaron los siguientes criterios: i) la existencia de una política o estrategia anticorrupción explícita, y ii) contar con el apoyo de los organismos cooperantes en su implementación.<sup>36</sup>

Los estudios de caso se elaboraron sobre la base de entrevistas cualitativas realizadas a un amplio abanico de entrevistados clave de cada país y de la revisión de la documentación publicada, que incluye documentos relativos a políticas y reformas clave, así como análisis políticos.<sup>37</sup> Los distintos equipos, por su parte, formados por un investigador nacional y otro internacional, siguieron el enfoque metodológico que se adjunta en el Anexo I. Dado que se trata de un proyecto de investigación independiente, los estudios de caso no se compartieron con los gobiernos respectivos ni recibieron su aprobación, aunque los autores se hayan basado en gran medida en la información suministrada por actores gubernamentales. Más bien, se sometió cada estudio de caso a un proceso de “revisión por pares” nacionales para garantizar la corrección de los hechos que se incluyen y la calidad del conjunto.

### 2.1 Breve introducción y características comunes de los países estudiados

En todos los países han surgido nuevos sistemas políticos y económicos en los últimos 15 años, si bien existen diferencias significativas en ambas áreas. Las transiciones a economías de libre

---

<sup>35</sup> Los casos de estudio de estos países están disponibles en inglés en [www.u4.no/themes/uncac](http://www.u4.no/themes/uncac)

<sup>36</sup> Se excluyeron los países en situación de post-conflicto y los que ya están en proceso de adhesión a la UE.

<sup>37</sup> Los entrevistados clave pertenecen a organismos gubernamentales y públicos (tales como las oficinas del auditor general y del fiscal general, comités parlamentarios, etc.), así como a organismos cooperantes, miembros de organizaciones de la sociedad civil, de los medios de comunicación y del sector privado.



mercado han sido, por lo general, uno de los principales objetivos de las reformas, y han logrado una considerable consolidación de la estabilidad macroeconómica. Asimismo, se iniciaron transiciones políticas a democracias multipartidistas, aunque todavía no se han completado y existen debilidades estructurales en el ámbito de la gobernabilidad política. La concentración de poder en la rama ejecutiva (excepto en los casos de Indonesia y Nicaragua, donde hay gobiernos en minoría que tuvieron que forjar difíciles coaliciones) suele dificultar el control mutuo entre los tres poderes del Estado. Por supuesto, el poder ejecutivo invierte considerables esfuerzos en evitar cambios y las viejas elites políticas y económicas, continúan influyendo en los esfuerzos de reforma.

### Políticas y reformas gubernamentales centrales

Entre los últimos 15 y 20 años, todos los países estudiados han puesto en marcha intensos programas de reestructuración, modernización y reforma del sector público con el enfoque específico de reducir la pobreza generalizada. Estas reformas centrales suelen marcarse como objetivo hacer que la administración pública sea más eficaz, eficiente y responsable, y, como tales, con frecuencia se las considera en sí mismas agendas anticorrupción. La mayoría de los países ha centrado sus reformas en la gestión del gasto público y la rendición de cuentas financiera, en la administración pública y la reducción del tamaño del estado, y en el sector judicial y la descentralización. Los entrevistados de países que dependen de la ayuda exterior, como Nicaragua, Tanzania y Zambia, ven las reformas como una respuesta a las demandas de los organismos internacionales más que las del interior del propio país, mientras que en Georgia e Indonesia, los entrevistados parecen coincidir en que las agendas de reformas surgen en el interior del país.

Cabe destacar que estas reformas centrales se centran en enfoques tecnocráticos para fortalecer las instituciones del estado. Sin embargo, no influyen de manera significativa en el equilibrio de poder. Los asuntos “más grandes” de carácter más político, como las reformas electoral e institucional para garantizar la independencia de los órganos de supervisión, la financiación de partidos políticos, el acceso a la información y la transparencia, o bien no están incluidas en la agenda política o se bloquean de manera sistemática. Una excepción aparente es Nicaragua, donde formalmente se otorga gran importancia a la transparencia y a la participación de la sociedad civil, pero cuyo gobierno en realidad carece de la suficiente voluntad política para llevar sus compromisos adquiridos a la práctica.

### Alcance de la corrupción

En todos los países estudiados se percibe una corrupción generalizada, que queda demostrada en encuestas nacionales e internacionales, en estudios cualitativos y en índices.<sup>38</sup> Sin embargo, no para todos ellos la corrupción es un mal heredado. En Tanzania y Zambia, las administraciones estatales estaban relativamente limpias poco después de que estos países consiguieran su independencia. Las prácticas corruptas se introdujeron con más fuerza durante los años 80 y se intensificaron durante la liberalización económica y la política de *laissez-faire* de los gobiernos de los años 90. Se trata de un proceso que puede ser difícil de invertir. En los otros cuatro países, sin embargo, la corrupción ha proliferado durante décadas y con frecuencia se ha utilizado como herramienta política para comprar a opositores y consolidar el poder de regímenes no democráticos.

---

<sup>38</sup> Para fuentes de datos nacionales, véanse las bibliografías de cada caso de estudio. Las encuestas internacionales e indicadores incluyen el Banco Mundial, los Indicadores de Gobierno, los barómetros de África y Latinoamérica y otros.

Por lo general, los tipos de corrupción pequeña, a gran escala y política conviven, se alimentan y se protegen entre sí,<sup>39</sup> aunque cabe destacar que la cara y manifestaciones de la corrupción han cambiado con los años. Así, en países como Georgia en particular, pero también en Tanzania y Zambia, se ha avanzado en el control de la corrupción pequeña o administrativa, lo que ha contribuido a mejorar su imagen. Sin embargo, algunos países muestran tendencias preocupantes hacia la corrupción a gran escala, como es el caso de Tanzania con la consolidación de las redes de corrupción en los sectores forestal y de fauna salvaje, y en Georgia, en los procesos de contratación pública y privatización. Indonesia, por su parte, llevó a cabo una enorme reforma de descentralización (“*devolución*”) con la cual se han descentralizado las oportunidades de corrupción. Por último, los países ricos en recursos en particular (como Indonesia, Tanzania y Zambia) son al mismo tiempo víctimas y partícipes de actos corruptos transfronterizos que afectan a los sectores forestal, de fauna, y a otros recursos.

### Historia de las iniciativas anticorrupción

La mayoría de países objeto de este informe, en particular aquellos que cuentan con un pasado democrático, tienen una larga historia de medidas anticorrupción, que tradicionalmente se han centrado en *sancionar* los casos de soborno y de abuso de poder en el sector público. Desde los años 70, sobre todo en países miembros de la *Commonwealth* como Pakistán, Tanzania y Zambia, se establecieron unidades de investigación especiales de tipo policial, pero a menudo fue en vano, ya que ellas mismas enseguida cayeron víctimas de la corrupción. Ante la creciente agenda anticorrupción internacional y las airadas protestas de los ciudadanos ante el saqueo por parte del estado, la respuesta política fue la creación o fortalecimiento de gran cantidad de instituciones de investigación o supervisión con mandatos anticorrupción. En la práctica, sin embargo, éstos a menudo se estropeaban por carecer de líneas claras de rendición de cuentas y de permanente apoyo político. Además, los marcos jurídicos de todos los países estudiados se revisaron en diversos ámbitos relacionados con las reformas centrales antes mencionadas, pero las leyes para promover la transparencia y la necesidad de rendir cuentas con frecuencia no se han aprobado, se han tergiversado o no se aplican.<sup>40</sup>

La *prevención* de la corrupción no ha sido políticamente tan atractiva ni tampoco se ha divulgado tanto como las investigaciones y sanciones, y se dio preferencia al enfoque sancionador, en particular en países con nuevos liderazgos políticos. De ahí que en Georgia, Indonesia, Zambia, y Pakistán en un principio se optara por el enfoque sancionador, dirigido en su mayor parte contra los adversarios políticos. Por otro lado, en Tanzania y en cierta manera Nicaragua, cuyos gobiernos tenían continuidad en el poder, se han enfocado sobre todo en la prevención, lo que se consideraba menos amenazador y más fácil de gestionar para ofrecer una buena impresión.<sup>41</sup> En Zambia y Georgia tuvo lugar un interesante cambio de orientación hacia la prevención cuando en ambos países el gobierno se preparaba o se está preparando para las elecciones presidenciales. Cabe

---

<sup>39</sup> Véase en <http://www.u4.no/document/glossary.cfm> las definiciones correspondientes.

<sup>40</sup> Por ejemplo, en las áreas de acceso a la información, financiación de partidos políticos y contratación.

<sup>41</sup> Cabe destacar que Musharraf, en Pakistán, primero creó un organismo anticorrupción para enjuiciar a los líderes políticos anteriores y no fue hasta dos años más tarde cuando la Agencia de Responsabilidad Nacional (National Accountability Bureau) desarrolló una estrategia anticorrupción preventiva. Nicaragua se centró en la prevención, aunque el Presidente Bolaños transformó el juicio de su predecesor, el Presidente Alemán, en uno de sus principales objetivos políticos.

destacar aquí que los años de experiencia en la implementación de políticas anticorrupción preventivas varían considerablemente entre los países estudiados<sup>42</sup>.

### Principales actores

Una característica que comparten todos estos países es que su vida política está dominada por una poderosa rama ejecutiva, con la excepción de Indonesia y, hasta hace poco, Nicaragua, como se señala más arriba. En el parlamento, los partidos gobernantes han conseguido cómodas mayorías, situación que en algunos países va acompañada por el hecho de que la constitución confiere amplios poderes al presidente. Sin embargo los parlamentos no suelen tener mucho control sobre las políticas públicas o no participan de forma significativa en su desarrollo. Por otro lado, la administración pública de la mayoría de países está muy politizada y con frecuencia cuenta con capacidades limitadas, lo que con frecuencia impide la implementación efectiva de políticas públicas. Por lo demás, el panorama de actores políticos es diverso y varía entre países, aunque resalta de forma negativa la situación de Tanzania y Nicaragua, porque en el primero existe un estado monopartidista de hecho, mientras que en el segundo, el pacto de dos partidos políticos les permite a ambos compartir el poder político en todas las instituciones del estado.<sup>43</sup>

Sería de esperar que países como Zambia, Indonesia y Georgia, con medios de comunicación independientes y una sociedad civil relativamente activa, presentaran procesos políticos más dinámicos. Sin embargo, no está claro que los perros ladrones puedan realmente morder y, en caso de poder hacerlo, si su mordedura duele. En relación con la corrupción, la sociedad civil y los medios de comunicación actúan sobre todo en los ámbitos de la educación pública y la incidencia, y en muy menor medida o en absoluto, en el seguimiento de las políticas sobre el tema. Asimismo, casi nunca participan en la fase de desarrollo de políticas anticorrupción. En Georgia y Nicaragua, por su parte, la proximidad de las organizaciones de la sociedad civil al gobierno en el poder ha reducido su aparente capacidad para ejercer la crítica constructiva. En conjunto, los ciudadanos tienen grandes expectativas de que el gobierno cumpla sus compromisos en la lucha contra la corrupción.

En todos los países estudiados, los organismos cooperantes apoyan y exigen con firmeza reformas de (buen) gobierno, pero su participación en las iniciativas anticorrupción varía y resulta difícil establecer patrones de conducta al respecto (véase 2.5). Sin embargo, no hay duda de que los organismos cooperantes han desempeñado un papel crucial a la hora de ofrecer un impulso y apoyo iniciales a las políticas anticorrupción.

## 2.2 Diseño de documentos de políticas anticorrupción

Basándose en su experiencia en la elaboración de políticas públicas en general, las instituciones internacionales que apoyan y promueven la agenda global anticorrupción, como el Banco Mundial, el PNUD y la ONUDD, han identificado una serie de elementos clave para que las estrategias o

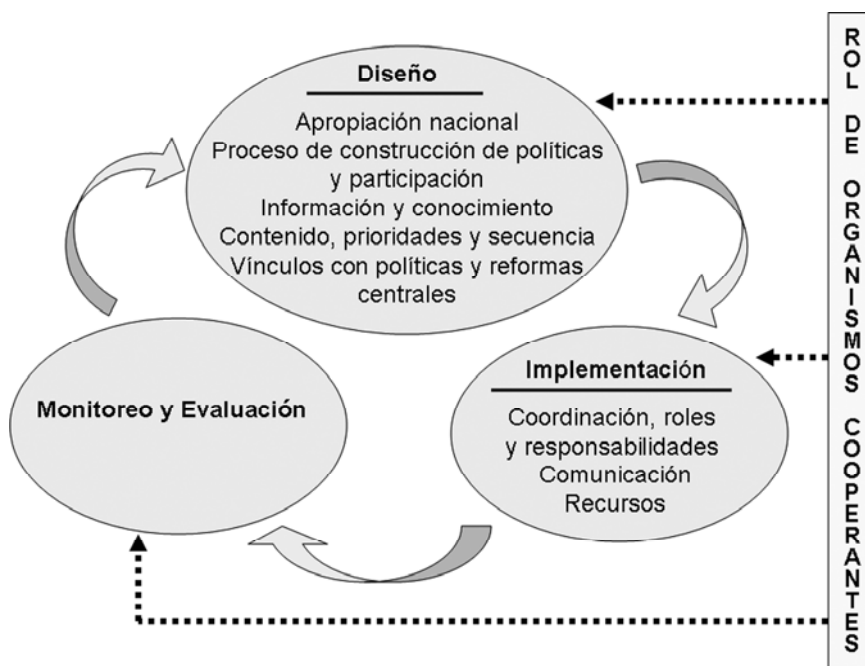
---

<sup>42</sup> Tanzania cuenta con seis años de experiencia, Nicaragua y Pakistán con cuatro, Georgia e Indonesia con dos. Zambia todavía no ha empezado de implementar su política anticorrupción que aún espera la aprobación del Gabinete.

<sup>43</sup> En Nicaragua, el Poder Ejecutivo es dominante en la actualidad por un “Pacto” para compartir poder político que firmaron los partidos de la mayoría, FSLN y PLC en 1998. Éste básicamente erosiona los mecanismos de rendición de cuentas existentes. La presidencia de Bolaños, sin embargo, se caracterizó por su débil postura debido al parlamento en minoría y al escaso apoyo de su propio partido.

políticas contra este fenómeno sean efectivas. Los elementos principales son la apropiación, la participación de las partes interesadas, el diseño basado en el conocimiento, un enfoque integral, la selección de prioridades, su secuencia, la coordinación y el monitoreo. Dichos elementos se utilizan en este estudio como un marco analítico que se muestra en la Figura IV.<sup>44</sup> Dado que las políticas anticorrupción afectan a varios sectores, contienen múltiples interacciones y son interdependientes con otras políticas gubernamentales centrales, se presta atención adicional a estos vínculos. Además, se hace especial hincapié en el papel de los organismos cooperantes a lo largo del ciclo político.

Figura IV – Marco analítico para comprender el diseño de políticas anticorrupción



Debe tenerse en cuenta que el ciclo de las políticas anticorrupción no es lineal, sino que más bien se trata de un proceso dinámico entre los múltiples actores y las diferentes fases políticas.

### 2.2.1 Apropiación nacional

Para la elaboración de políticas anticorrupción efectivas, se ha señalado la “apropiación nacional” como uno de los principales elementos. Esto significa que los actores nacionales, en particular el gobierno, y también otras partes interesadas relevantes que tienen interés en llevar las reformas a la práctica, son los que dirigen, poseen y vigilan tanto el proceso como el contenido de las políticas anticorrupción.

<sup>44</sup> Para una lista exhaustiva de estos elementos véase el Anexo 1 con el enfoque metodológico utilizado en los países estudiados.

## Factores contextuales que actúan como catalizador de la apropiación nacional

En la mayoría de los países estudiados, la presión nacional surgió por el descontento de los ciudadanos por el aumento de la corrupción y por las revelaciones de los medios de comunicación acerca del robo masivo de los recursos del estado por parte de los líderes políticos. A raíz de esta situación, surgió la necesidad de una respuesta de carácter político, en particular en época de elecciones.

Además, los organismos cooperantes presionaron a los gobiernos, abiertamente o entre bastidores, para que éstos se comprometieran a implementar iniciativas para el buen gobierno y contra la corrupción. En los casos de Nicaragua, Tanzania y Zambia, los incentivos incluyen enormes cantidades de ayuda al desarrollo, mientras que sanciones suelen no ser aplicadas?

Con frecuencia se afirma que los tratados internacionales anticorrupción, ya sea la Convención del CE en el caso de Georgia, la Convención de la OEA en Nicaragua, o la de la ONU en Indonesia y Tanzania, también han impulsado que en estos países se tomen medidas. Sin embargo, no debemos apresurarnos en alabar los aparentes esfuerzos para cumplir dichos tratados. En Georgia, por ejemplo, si bien el cumplimiento de las recomendaciones de GRECO puede haber introducido disciplina en un enfoque anticorrupción un tanto descoordinado, se han descuidado otras áreas clave para conseguir una administración pública responsable (como la vigilancia parlamentaria y la meritocracia). En Tanzania, por su parte, las prisas por cumplir la CNUCC han provocado preocupación entre los expertos, porque la presión internacional para que se realicen cambios se centra en el cumplimiento formal con una ley anticorrupción, pero no se presta suficiente atención a la calidad o implementación de la misma.<sup>45</sup>

## Incentivos para la apropiación nacional

A su llegada al poder, los gobiernos de Georgia, Indonesia y Zambia, por ejemplo, adoptaron ante la corrupción una postura de tolerancia cero con varios propósitos, entre los que se incluían consolidar su propia base de poder, garantizar a los ciudadanos que el problema de la corrupción de afrontaría en serio, mostrar oficialmente que nadie estaba exento del cumplimiento de la ley (a pesar de que sus propios miembros y aliados sí que lo estaban indebidamente a persecuciones penales selectivas) y convencer al mundo de que ya no se permitiría robar de las arcas del estado. Otro importante incentivo ha sido el impulso para recuperar, en bien del país, enormes cantidades de activos robados.

Por otro lado, los gobiernos de Nicaragua y Tanzania, que tenían un firme control del poder<sup>46</sup>, empezaron con estrategias anticorrupción preventivas cuyo principal objetivo era serenar a los ciudadanos y “contentar” a los organismos cooperantes. A pesar de que oficialmente se escogió la prevención como reconocimiento de las fallas subyacentes de gobernabilidad, desde el inicio, en todos estos países no existía ni un liderazgo político firme ni consenso para abordar esas mismas fallas.

---

<sup>45</sup> El Marco de Evaluación de Resultados (*Performance Assessment Framework* - acuerdo formal entre los organismos donantes y el gobierno) incluía un indicador para presentar una nueva ley anticorrupción al parlamento. La presión internacional por su incumplimiento dio como resultado una ley por debajo del nivel óptimo, que se criticó porque aún no concedía al órgano nacional anticorrupción el poder necesario para iniciar procesos.

<sup>46</sup> En Nicaragua, el partido del gobierno puede cambiar, pero el “Pacto” para compartir el poder entre el Partido Sandinista (FSLN) y el Partido Liberal (PLC) haría inútil la alternancia entre estos dos partidos en el poder.

Por último, en Georgia, Indonesia y Zambia recientemente se han empezado a complementar el enfoque sancionador con estos enfoques preventivos, en gran parte como respuesta a la presión de los organismos internacionales. Las políticas o estrategias anticorrupción resultantes parecen ser más realistas, ya que juntan medidas aisladas con un objetivo específico bajo un único paraguas, o refuerzan y complementan reformas en curso, lo que parece constituir un enfoque más coincidente con las prioridades de estos gobiernos. Sin embargo, la implementación de estas iniciativas está en sus primeros pasos y el desafío principal será dirigirlas a través de la resistencia de los actores políticos y burocráticos, así como de poderosos intereses creados.

### 2.2.2 Proceso de elaboración de políticas y participación

Otro elemento esencial para que la elaboración de políticas anticorrupción sea efectiva es asegurarse de la amplia participación de actores políticos y sociales, para que la demanda anticorrupción no sólo reciba las respuestas debidas, sino que sobre todo las soluciones estén de acuerdo a las capacidades del estado. Las altas expectativas de los ciudadanos deben manejarse con cuidado y es mejor marcarse objetivos modestos pero realizables que anunciar ambiciosas promesas vacías de contenido.

El enfoque que se ha seguido en la mayoría de países estudiados para elaborar políticas anticorrupción es más bien de arriba hacia abajo, con grandes variaciones en los niveles de participación y consulta. Los documentos políticos fueron desarrollados por equipos nacionales, cuyos miembros eran en su mayoría funcionarios públicos, pero también había consultores y académicos. Con frecuencia, estos equipos recibieron el apoyo de expertos internacionales en mayor o menor medida, en particular para aconsejar sobre el proceso y formato de las iniciativas. No está tan claro hasta qué punto los expertos internacionales influyeron en su contenido y prioridades, y si esa ayuda fue o no útil.<sup>47</sup>

Excepto en Zambia, los procesos de formulación de políticas estuvieron dirigidos por funcionarios de nivel medio con escaso peso político y contaron con poca participación de los ministerios que supuestamente debían implementar gran parte de esos planes.<sup>48</sup> Los ministerios sólo recibían instrucciones para desarrollar su propio plan de acción institucional, pero apenas recibían orientación o dirección estratégica para su realización coherente en todo el país. Esta falta de visión a menudo se ocultaba con el argumento de que cada organismo sabría qué prioridades marcarse, lo que es cierto, pero no es excusa para las graves deficiencias de orientación del proceso con el fin de conseguir compromisos coherentes y realizables, y soluciones realistas.

Igual de problemático es que los procesos no recibieran el apoyo de los líderes políticos, a pesar de los esfuerzos realizados en Georgia, Indonesia, Nicaragua y Zambia para involucrar a la oficina de la presidencia o a un ministerio del estado. La mayoría de los casos, funcionarios de alto nivel no participaron a la hora de identificar los problemas principales y de desarrollar soluciones adecuadas

---

<sup>47</sup> En Zambia, los términos de referencia para la consultoría de desarrollo de la política anticorrupción indicaban, por ejemplo, los grandes áreas que de forma ideal deberían cubrirse, incluyendo la corrupción de la prestación de servicios y también la captura del estado. Sin embargo, en la mayoría de países no se han dado indicaciones a los ministerios ni a los organismos públicos sobre cómo establecer prioridades reales y secuencias para la implementación para que éstas estén acordes con las capacidades y recursos. Sobre todo, no se puso énfasis en efectuar pruebas piloto de las medidas antes de su aplicación en todo el país, lo que con frecuencia ha provocado pocos resultados.

<sup>48</sup> A pesar de que el proceso en Georgia fue liderado por el Ministerio de Coordinación de Reformas, que tenía peso político, los ministerios relevantes solo participaron de forma superficial.

de las que más adelante, en teoría, ellos deberían rendir cuentas. Además, la falta de participación política, ya fuera del gabinete de ministros o del parlamento, reforzó aún más la falta de apropiación en las altas esferas.

Finalmente, las consultas para obtener observaciones se realizaron de formas diferentes, desde amplios procesos de dos años de duración por todo el país (Pakistán o Zambia), pasando por limitadas oportunidades ofrecidas a los organismos públicos para que éstos ofrecieran sus aportaciones (Indonesia, Nicaragua y Tanzania) a muy escasa participación (Georgia). Por su parte, con excepción de Zambia, las organizaciones de la sociedad civil en la fase de elaboración de las políticas apenas participaron, o no lo hicieron en absoluto.

### 2.2.3 Información y conocimiento

Se ha discutido ampliamente que las políticas y estrategias anticorrupción deben desarrollarse tomando como base un profundo conocimiento sobre el alcance, los modos y modalidades de las prácticas corruptas en el país en cuestión. Sin embargo, tras una década de trabajo anticorrupción en la mayoría de países analizados en el presente estudio, la información, el conocimiento y la comprensión de las dinámicas de la corrupción continúan siendo uno de los grandes puntos débiles para la formulación y el establecimiento de prioridades de las iniciativas anticorrupción.<sup>49</sup> Este hecho se debe en gran parte a la falta de visión o interés de los gobiernos para realizar encuestas y otros análisis, pero también es en parte debido a las dificultades para generar el conocimiento necesario (U4 Brief por M. Johnston, 2007). El efecto negativo resultante es grave y tiene diversas vertientes: se seleccionan prioridades de manera non-estratégica, los planes de implementación carecen de enfoque, los objetivos no coinciden necesariamente con las expectativas y demandas locales, y no queda claro en comparación a qué se monitorea el avance.

Resulta interesante observar que en la mayoría de países, excepto Zambia y Pakistán, los documentos políticos no se basaron en diagnósticos recientes sobre modos, manifestaciones y niveles de distintas prácticas corruptas.<sup>50</sup> Asimismo, la escasa comprensión de los riesgos de la corrupción y los puntos vulnerables a la misma en sectores e instituciones específicos influyen negativamente en los planes de los distintos ministerios y organismos. Por otro lado, en algunos casos, problemas bien conocidos de abuso de alto nivel por parte de funcionarios públicos no se tienen en cuenta a propósito por motivos políticos.

Por último, las iniciativas anticorrupción suelen basarse en definiciones de prácticas corruptas y estándares éticos de los tratados internacionales. En su mayor parte, no tratan de analizar los valores locales y los principios de la organización social, ni cómo éstos coinciden con los estándares prescritos o se diferencian de ellos. Esta negligencia impide enfocarse en las prácticas corruptas que son más inaceptables para los ciudadanos y encontrar soluciones allí donde los valores entran en conflicto.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Debe destacarse que en algunos países, como Pakistán, Tanzania y Zambia, la existencia y mandato de organismos nacionales anticorrupción no era la consecuencia lógica de un diagnóstico y una estrategia anticorrupción nacionales, sino que más bien fueron los organismos ya existentes entonces los que desarrollaron el enfoque de la política.

<sup>50</sup> En Tanzania, el Banco Mundial sugirió este diagnóstico en el 2000 al gobierno de Mkapa, pero éste rechazó la oferta y los organismos internacionales no buscaron alternativas para realizar una encuesta.

<sup>51</sup> Sin duda, uno de los ejemplos más típicos es cómo se cubren los puestos de la administración pública. Bajo los principios de los modernos sistemas de nombramiento por méritos, se espera que el funcionario de recursos humanos cubra la vacante con el candidato más competente. Sin embargo, en varios países en

Cabe destacar que los primeros marcos anticorrupción, los de Nicaragua, Pakistán y Tanzania, fueron guiados de forma explícita por el modelo del Instituto del Banco Mundial de finales de los años 90, el cual se basaba en el concepto del Sistema de Integridad Nacional (NIS en sus siglas en inglés).<sup>52</sup> Aunque este enfoque más bien exógeno permitió que se desarrollaran estrategias anticorrupción bastante integrales, éstas no se han asegurado con acuerdos políticos nacionales.<sup>53</sup> El NIS también proporciona un análisis exhaustivo, pero no tiene tanto éxito a la hora de identificar problemas de sectores cuando se establecen prioridades y su secuencia.

#### 2.2.4 Contenido, prioridades y secuencia

Según las recomendaciones internacionales arriba mencionadas, las estrategias anticorrupción deberán ser exhaustivas e seguir una secuencia, lo que supone un desafío en cualquier contexto. A pesar de que los contenidos y prioridades de los marcos anticorrupción son diferentes en todos los países estudiados, pueden identificarse algunas características comunes. En primer lugar en cuanto a **contenido**, se privilegia la aprobación de nueva legislación o enmiendas legislativas, y la creación de nuevas instituciones, sobre hacerlas funcionar (incluso si son imperfectas). Los organismos cooperantes refuerzan este enfoque a través de los *benchmarks* que defienden o por los que ejercen presión diplomática.

Además, en los países que dependen de la ayuda exterior, como son Nicaragua, Tanzania y Zambia, el enfoque de sus esfuerzos anticorrupción se centra en la reforma de la gobernabilidad económica y de la administración pública, mientras que apenas se abordan los problemas centrales de la gobernabilidad política y las estructuras de rendición de cuentas del país. Por su parte, aquellos países que no dependen tanto de la ayuda exterior, como Georgia e Indonesia, cuentan con un enfoque más autodefinido, en el que las reformas del estado y los programas de modernización en principio se consideran como una agenda anticorrupción. También, solo recientemente se elaboraron marcos anticorrupción explícitos como respuesta a la presión internacional (Georgia) o porque el gobierno se dio cuenta de que era necesario unificar las iniciativas aisladas bajo un único paraguas (Indonesia).<sup>54</sup> Asimismo, en estos países se han realizado algunos esfuerzos para superar los problemas de gobernabilidad política relacionados con la corrupción, como el favoritismo en la administración pública o la transparencia presupuestaria.

En la mayoría de casos, con las políticas anticorrupción se pretende sobre todo fortalecer las instituciones públicas, revisar las leyes y regulaciones, y simplificar los trámites. Este enfoque

---

desarrollo se espera que su familia/clan/grupo ofrezca la vacante a un miembro de su mismo grupo social o político. Las profundas desavenencias y dilemas que crean estos valores contradictorios en general ni se mencionan como un riesgo a tomar en cuenta. En Zambia se da una excepción interesante, pues los jefes tradicionales participaron en el proceso de formulación de la política anticorrupción y deliberaron sobre un acuerdo respecto a la cultura de ofrecer regalos para mantener esta institución social mientras, al mismo tiempo, ponían freno a su abuso generalizado.

<sup>52</sup> Consulte [www.transparency.org](http://www.transparency.org) para más información sobre el Sistema Nacional de Integridad (NIS). El enfoque del NIS compara las instituciones (organizaciones, actores claves, y normas y reglamentos) del país con el tipo ideal del NIS.

<sup>53</sup> Por ejemplo, el enfoque nicaragüense en 1998 fue desarrollado sobre todo por el Instituto del Banco Mundial para el Presidente Alemán, quien no tenía ninguna intención de actuar contra la corrupción. En sus actividades, el BM se basó en sus “éxitos” de su enfoque para África Oriental, sobre todo el de Tanzania y Uganda. En retrospectiva, queda claro que la exportación y duplicación de enfoques modelo, que ni siquiera se había implementado en ese momento, no funciona y no debe acometerse ingenuamente.

<sup>54</sup> Estos países cedieron a algunas demandas internacionales, como las recomendaciones GRECO en Georgia y los requisitos del Grupo de Trabajo de Acción Financiera (*Financial Action Task Force*) en Indonesia.



muestra como mínimo dos debilidades: primero, no suele ir acompañado de una política gubernamental que de forma proactiva mejore la transparencia y, segundo, las políticas nacionales anticorrupción, al enfocarse en la auto-reforma, no tienen suficientemente en cuenta el papel de los actores no estatales y del parlamento para supervisar los avances. Además, aunque la mayoría de países de algún modo sufren corrupción transfronteriza, este tema no suele abordarse de forma explícita en las estrategias anticorrupción (p.ej. cómo fortalecer las instituciones públicas nacionales y cooperar con las del extranjero para impedir la tala ilegal de madera, el comercio de permisos de caza, etc.)

En varios países, sobre todo en los más grandes y en aquellos cuyos procesos de descentralización también han descentralizado la corrupción, se debatió intensamente sobre si debían o no crearse planes locales contra este fenómeno. A pesar de que este tema no entra en el ámbito de este estudio, la experiencia en Tanzania e Indonesia sugiere que debe tenerse mucho cuidado para no añadir cargas innecesarias de trabajo a los administradores locales, que ya trabajan al límite de sus posibilidades.

Si se tiene cuenta de que la mayoría de los documentos anticorrupción estudiados aborda muchos temas y se supone que éstos deben implementarse en todos los organismos públicos (en Tanzania, también están incluidas las autoridades locales), resulta difícil hablar de *orden de prioridades*. Sin embargo, la selección de amplias áreas de intervención parece basarse en otras políticas y reformas gubernamentales centrales, como la de la administración pública, la gestión financiera, la contratación pública y la reforma de justicia, entre otras. Esta situación tiene la ventaja de que los esfuerzos anticorrupción tienen el propósito de reforzar los que ya se están realizando (a pesar de que existe una gran brecha entre la teoría a la práctica). Pero también tiene el inconveniente de que no se abordan algunos problemas centrales de rendición de cuentas inadecuada porque no forman parte de la agenda política del gobierno o, simplemente, porque éste los bloquea de forma sistemática.

El elemento de *orden de prioridades* es prácticamente inexistente, lo que se puede atribuir a varias razones. Primero, la creencia de que un problema omnipresente exige la participación simultánea de todos los órganos públicos es todavía generalizada y con frecuencia parece estar alentada por los organismos internacionales.<sup>55</sup> Segundo, este enfoque constituye una conveniente estrategia política por parte del gobierno para que los esfuerzos queden diluidos, ya que el cambio a todos los niveles puede fácilmente llevar a que al final nada cambie. Una excepción al respecto digna de mención es Zambia, donde se inició la implementación de partes de su política anticorrupción en ocho ministerios piloto. Sin embargo, esta medida no se debió a un enfoque estratégico, sino más bien a la falta de fondos. Tercero, ha faltado una orientación estratégica sin ambigüedades por parte de los líderes políticos y de los tecnócratas sobre qué exigen exactamente de los organismos responsables de la implementación y sobre cómo se espera que alcancen esos objetivos.

#### 2.2.5 Vínculos con otras políticas y reformas gubernamentales

Las políticas nacionales anticorrupción estudiadas están vinculadas a reformas centrales y de gobernabilidad en materia de gestión financiera, administración pública, justicia, descentralización,

---

<sup>55</sup> La puesta en marcha de planes de acción anticorrupción en todos los ministerios desde el principio es acorde con las recomendaciones internacionales iniciales, pero deja a un lado la secuencia para ajustar los objetivos a los medios y recursos disponibles. La inexistencia de pruebas piloto para nuevas ideas, como los Comités de Integridad de Tanzania y su “exportación” a Zambia, así como los insuficientes apoyo técnico y monitoreo, contribuyeron a debilitar los esfuerzos desde su inicio.

seguridad y temas parecidos. Sin embargo, las referencias formales por escrito no se vinculan a la obtención de resultados en la práctica y queda mucho todavía para que se integren las medidas anticorrupción en las políticas y reformas prioritarias. No existen ni conexiones horizontales, ni un concepto claro de coordinación, como tampoco conciencia de los beneficios que comportan las sinergias. Por ello, no hay incentivos claramente definidos y los planes de acción se dejan a la discreción de cada ministerio, sin una dirección central de alto nivel, lo que imposibilita su integración práctica.

En algunos países, como Georgia, Indonesia y Tanzania, los gobiernos y los organismos cooperantes creen que las reformas para el (buen) gobierno serán más efectivas a la hora de reducir finalmente la corrupción que las estrategias anticorrupción. Sin embargo, todavía queda pendiente saber el porqué el efecto de esas reformas en la reducción de la corrupción no se evalúa de forma regular, por ejemplo con un monitoreo rutinario o con encuestas periódicas<sup>56</sup>. Asimismo, en el caso de Georgia, resulta difícil entender el porqué los organismos cooperantes presionarían al gobierno para llamar estrategia anticorrupción lo que de hecho fue concebida como una estrategia para el buen gobierno, cuando claramente los objetivos van más allá de la corrupción.

## 2.3 Implementación de las estrategias y políticas anticorrupción

Llevar a la práctica las medidas anticorrupción crea enormes dificultades, no sólo porque desafía los intereses creados, sino también porque las acciones previstas, a menudo demasiado ambiciosas y mal planificadas, no van acompañadas de los arreglos institucionales necesarios para su implementación, apenas reciben recursos financieros y humanos y no incluyen herramientas para afrontar riesgos y la resistencia ante el cambio. Este apartado se va a centrar en tres principios para una implementación efectiva: coordinación, comunicación y recursos.

### 2.3.1 Coordinación: funciones y responsabilidades

En cierto modo, las funciones y responsabilidades se definen en todas las políticas y estrategias anticorrupción estudiadas, a pesar de que se haga más sobre el papel que en la práctica. En general, la coordinación es débil, irregular o inexistente. Las instituciones responsables de llevar a cabo dicha función, por su parte, a menudo no adoptan un enfoque proactivo, por razones que se entenderán mejor al analizar los arreglos para la implementación.

En general, para la coordinación global suele responsabilizarse a la oficina del presidente o a un ministro del estado con el objetivo de que tenga así el peso político necesario. Sin embargo, este loable enfoque con facilidad acaba siendo ineficaz al seleccionar unidades con poco poder y visibilidad, como ocurre en Tanzania e Indonesia. Allí donde existe un organismo anticorrupción, éste tiende a ser “emparejado” con la oficina del presidente, para así solventar el problema de su rango relativamente subordinado, así como su insuficiente autoridad para tratar con ministerios y otros organismos públicos poderosos<sup>57</sup>. Asimismo, los organismos anticorrupción de Pakistán,

---

<sup>56</sup> Parece ser que no se ha hablado sobre el uso de indicadores sencillos para los que se puede recoger información fácilmente. Tampoco se han superado todavía determinadas “visiones silo” por parte de diferentes áreas, p.ej. contratación, reforma de la administración pública, recaudación de impuestos, etc. y falta dialogar sobre cómo controlar temas relacionados con la corrupción en estas áreas.

<sup>57</sup> En Tanzania, la coordinación de la Estrategia y Plan Nacionales Anticorrupción (NACSAP, por sus siglas en inglés) se pierde en la Unidad de Coordinación para el Buen Gobierno. En Zambia, por su parte, la cooperación entre la comisión anticorrupción (ACC, por sus siglas en inglés) y la Secretaría del Gabinete se

Tanzania y Zambia cuentan con incentivos por un buen desempeño ya que tratan de crearse para sí nuevas funciones con valor público. No obstante, a excepción de Georgia, estos organismos gubernamentales responsables de la coordinación y supervisión tienen poco poder político y todos ellos cuentan con capacidades limitadas.

En la mayoría de casos, los organismos anticorrupción no invierten ni el dinero ni el esfuerzo suficientes para explicar a los ministerios cuáles son sus funciones y responsabilidades específicas en la implementación. En lugar de eso, hacen circular folletos, mientras se deja la puesta en práctica de su contenido a discreción del receptor. Debido a la falta de implicación y compromiso reales en las políticas anticorrupción, con gran frecuencia los altos cargos de los ministerios y organismos no dan las instrucciones necesarias sobre cómo se supone que el personal bajo su mando debe implementar las medidas anticorrupción. Tampoco existen incentivos para que el personal lo haga o sanciones si no lo hace.

Gestionar la implementación de una estrategia anticorrupción requiere una profunda comprensión de dónde, cuándo y cómo puede presentarse la resistencia a los planes previstos y cómo ésta puede superarse. Resulta interesante que la mayoría de las iniciativas anticorrupción no incluya nada parecido a un plan de gestión de riesgos con el que hacer frente a los cambios políticos, mitigar los efectos de la oposición, o afrontar obstáculos imprevistos. Tampoco parece que exista conciencia sobre esto en las agencias anticorrupción principales y otras instituciones públicas que puedan necesitar dichas medidas, lo que refleja la falta de voluntad política y, en menor medida, las limitadas capacidades de gestión estratégica.

### 2.3.2 Comunicación

Tendría que ser evidente que las reformas transversales dependen de una buena comunicación entre todos los organismos involucrados y hacia los ciudadanos en general, pero en casi todos los países estudiados no ocurre así con las estrategias anticorrupción. Los documentos no son fácilmente accesibles para las partes interesadas (funcionarios públicos y ciudadanos)<sup>58</sup> y la mayoría de los organismos públicos y políticos apenas saben siquiera de su existencia. Asimismo, el hecho de que los objetivos y el avance de estas estrategias no se comunique de forma proactiva a los ciudadanos impide la creación de un debate político permanente, y de la presión política que ello supone, para hacer avanzar estas políticas.

Dados los recientes avances en las tecnologías de la comunicación e información, el hecho de que las políticas anticorrupción y los compromisos asumidos por los gobiernos involucrados no reciban una amplia difusión debe plantear la pregunta de si esta situación se puede atribuir a la falta de capacidad o a una falta intencionada de voluntad. Por otro lado, tampoco es comprensible que los organismos cooperantes no proporcionen más orientación y apoyo activo en este tema.

---

ha considerado positiva, a pesar de que todavía no se ha aclarado cuál es el papel potencial en la implementación de la política anticorrupción de la Unidad para el Buen Gobierno en el Ministerio de Justicia.

<sup>58</sup> Una excepción parcial de este caso es Nicaragua, donde un mecanismo de coordinación intergubernamental y una Mesa Redonda para el Buen Gobierno, con la participación del gobierno, la sociedad civil y los donantes permitían mantener informadas a las diferentes partes involucradas sobre los objetivos del Plan Nacional de Integridad.

### 2.3.3 Recursos

El cálculo de costes y asignación de recursos financieros, humanos e institucionales para adoptar enfoques anticorrupción preventivos constituye un gran desafío y, hasta el momento, éste se ha asumido de forma bastante irregular<sup>59</sup>. Así, en varios casos, como en Nicaragua, Pakistán, Tanzania y Zambia, se invirtieron recursos considerables para ayudar a desarrollar marcos anticorrupción, con frecuencia mediante intensivas inyecciones de fondos por parte de organismos internacionales. Sin embargo, el apoyo financiero y técnico en la fase de implementación, ya sea por el gobierno, ya por los organismos cooperantes o por ambos, tiende a concentrarse en las instituciones principales, como los organismos anticorrupción y las unidades de coordinación. En cambio, los ministerios y otros organismos públicos deben en gran parte autofinanciarse, aunque tampoco solicitan los recursos que necesitan, lo que una vez más puede deberse a la falta de involucramiento. .

No obstante, varios gobiernos han aumentado la asignación de recursos estatales a las instituciones anticorrupción, en particular a los organismos anticorrupción, a las oficinas del auditor general del estado y a otros similares. Esos recursos se utilizan sobre todo para incrementar el personal, mientras que no hay presupuestos disponibles para actividades extra. Hay que reconocer que la evaluación de disponibilidad de recursos no es tarea fácil, ya que varias iniciativas anticorrupción cubren áreas de reformas de la administración pública, el sector financiero y la reforma judicial, y algunas de ellas se superponen.

Aparte de los recursos financieros, sin duda faltan los técnicos y humanos. La mayoría de los organismos públicos está sobrecargada con reformas. Asimismo, dentro de la administración pública, hay pocos directivos que cuenten con las habilidades de gestión necesarias para liderar a su equipo en los profundos procesos de cambio, para definir responsabilidades y para hacer rendir cuentas a su personal.

## 2.4 Seguimiento y evaluación

En los países estudiados, el seguimiento y la evaluación de la implementación de las estrategias anticorrupción en cuanto a sus avances e impacto quedan limitados a marcar en una hoja de verificación los aspectos que deberán tenerse en cuenta en la fase de elaborar políticas. La falta de mecanismos de seguimiento complica aún más la implementación, ya que no se responsabiliza ni se puede responsabilizar a nadie basándose en anécdotas y tampoco pueden tomarse medidas correctivas. Estos puntos débiles se deben a numerosas razones. Los gobiernos tienen poco interés político de que se les haga rendir cuentas por compromisos que en gran parte no asumieron realmente. Por su parte, las instituciones responsables de los aspectos técnicos tampoco consideran prioritarios ni el seguimiento ni la evaluación. Los planes de control con frecuencia están mal diseñados y se basan sobre todo en autoevaluaciones realizadas por instituciones que se resisten a cambiar. Otra importante dificultad es la falta de indicadores sencillos, pero útiles, que puedan manejar instituciones públicas con pocos medios para recoger, procesar y analizar datos.

Además, los enfoques en el seguimiento y la evaluación son imperfectos pues no tienen en cuenta información proveniente de actores no estatales para contar con una perspectiva independiente sobre el avance realizado. La ausencia de este elemento es aún más grave, si se considera el

---

<sup>59</sup> Con frecuencia, el cálculo de costos de actividades no era adecuado y en ocasiones sencillamente se subestimaban.

potencial efecto positivo del seguimiento por parte de la sociedad civil independiente<sup>60</sup>. Asimismo, no se han vinculado al monitoreo de otras políticas gubernamentales de las cuales se espera que tengan una relación indirecta con la reducción de la corrupción, como tampoco se mide si éstas tienen o no el impacto que se afirma.

Por último, aunque no de menor importancia, los organismos cooperantes apenas han prestado atención al seguimiento y la evaluación, tanto en lo que respecta a aportes para las actividades de monitoreo, como en lo relativo a añadir el tema de los avances tangibles en la reducción de la corrupción en la firma de acuerdos de cooperación entre el gobierno y la comunidad internacional.

## 2.5 El papel de los organismos cooperantes en la elaboración de políticas anticorrupción

El papel de los organismos cooperantes (OC) en las iniciativas nacionales anticorrupción depende sobre todo del nivel general de ayuda al desarrollo que reciben los países en cuestión. En aquellos que dependen de esa ayuda, como Nicaragua, Tanzania y Zambia, se considera a los OC como la fuerza impulsora de las iniciativas anticorrupción<sup>61</sup>. En cambio, cuando el nivel de ayuda que reciben es menor, la reforma del estado y los procesos anticorrupción responden principalmente a movimientos internos<sup>62</sup>.

En todos los países, los organismos cooperantes desempeñaron un papel esencial en la fase de lanzamiento de los esfuerzos anticorrupción. Financiaron algunos estudios y encuestas de diagnóstico, suministraron ayuda técnica y financiera para diseñar los marcos políticos y, en algunos casos, proporcionaron apoyo significativo para las estrategias de sanción a la corrupción.

Se dice que los OC han ocupado un segundo plano con respecto al diseño del contenido de las políticas, estrategias y planes anticorrupción, y que se han centrado en asesorar sobre el proceso y el formato. Sin embargo, esta supuesta actitud se pone en entredicho con el hecho de que, en ocasiones, los OC intervinieran entre bastidores y de que a veces exigieran reformas concretas como condición para la entrega de más ayuda. Asimismo, los OC pueden ejercer una influencia intransigente cuando toca defender sus propias prioridades, como ocurrió con los temas de lavado de dinero y de financiación antiterrorista después del 11 de septiembre de 2001, o cuando toca promover leyes anticorrupción, para así poder marcar la hoja de verificación de las convenciones internacionales<sup>63</sup>. Sin embargo, en otras cuestiones que con frecuencia constituyen prioridades políticas para la población local, como el acceso a la información, la participación ciudadana y las reformas institucionales para reforzar la obligación de rendir cuentas, los OC sí que ocupan un

---

<sup>60</sup> Se pueden encontrar buenos ejemplos en Bangalore con las Tarjetas de Información del Ciudadano (Citizen Report Cards), en Uganda con Encuestas de Seguimiento del Gasto Público, en Kenia con el Índice de Sobornos Urbanos, y en Colombia con el Índice Nacional de Integridad de las Instituciones Públicas, por nombrar algunos.

<sup>61</sup> Incluso en un país con ayuda al presupuesto general como Tanzania, las reformas de gobernabilidad y anticorrupción se financian en gran medida a través de fondos multilaterales no incluidos en el presupuesto general, ya que se teme que estas reformas no reciban los recursos necesarios en el debate presupuestario nacional del parlamento.

<sup>62</sup> Con la excepción de Georgia, como ya se ha indicado, donde la presión de GRECO provocó la redacción expedita de un marco anticorrupción de carácter preventivo.

<sup>63</sup> Por ejemplo, el establecimiento de la Unidad de Inteligencia Financiera en Tanzania o la aprobación de la Ley de Lavado de Dinero en Indonesia son casos ilustrativos.

segundo plano, actitud que fácilmente provoca el resentimiento de la población local al considerar que se aplica un doble estándar.

A pesar de que la comunidad internacional reconoce que la corrupción es un problema eminentemente político, los OC continúan centrando su apoyo anticorrupción en ofrecer soluciones tecnocráticas que no reciben el suficiente apoyo de los acuerdos políticos nacionales. Esta situación se debe en gran parte al dilema de que los OC se enfrentan a problemas significativos a la hora de identificar cómo apoyar o facilitar procesos y acuerdos políticos nacionales, sin que ello se considere una violación de la soberanía nacional. Además, se ha prestado mucha atención a los enfoques normativos para cambiar instituciones y comportamientos, mientras que se olvidan los beneficios potenciales que se derivan de rediseñar los sistemas de incentivos en los campos nacional e internacional. Asimismo, los OC continúan centrando su atención e influencia en la creación de leyes e instituciones, pero no consideran con más atención el ayudar a estos países para que éstas funcionen cuando se ponen en marcha. Esto se puede atribuir en parte a las dificultades para medir la implementación, aunque este hecho de por sí no es excusa suficiente.

En varios países, los organismos cooperantes realizaron un ejercicio de autocritica constructiva, sobre todo con relación a la incorporación de claros enfoques anticorrupción en reformas nacionales, y también con relación a su propio personal. Un descubrimiento de gran importancia fue que los OC se dieron cuenta que sus mismas agencias contaban con muy pocos miembros con conocimiento experto sobre el terreno, para así asesorar sobre qué recomendar concretamente al gobierno, cómo integrar indicadores relevantes sobre corrupción en los sistemas de monitoreo en otras reformas, y cómo integrar el trabajo anticorrupción con la búsqueda de transparencia, integridad y rendición de cuentas. Los OC tampoco parecen contar con una visión integral anticorrupción para su propia labor en el país, que les permita crear sinergias entre los diferentes sectores en los que trabajan. No está claro, por ejemplo, en qué forma la ayuda ofrecida por los OC a la sociedad civil, al parlamento y al sector privado está vinculada con el apoyo a las políticas y estrategias anticorrupción.

La coordinación de los OC en el trabajo anticorrupción varía y parece depender de cuatro aspectos principales: i) el mecanismo de financiación con el que se entrega la ayuda, ii) el grado de dependencia de la ayuda de un país determinado, iii) el nivel de liderazgo del país para mostrar el camino a seguir y iv) el nivel de interés geopolítico del país para la comunidad internacional.

Por último, pero no menos importante, cabe destacar que en algunos países como Georgia y Tanzania, los OC se enfrentan a un aparente dilema. Si bien durante algunos años el avance de las reformas y la existencia de liderazgo político fueron con toda la razón motivo de alabanza en ese momento, estos países viven ahora situaciones que muestran problemas o en las que el avance está en punto muerto.<sup>64</sup> Los OC, en lugar de reconocer los logros positivos y, al mismo tiempo, llamar la atención sobre las áreas problemáticas, son víctimas de la autocomplacencia. Los OC observan que prácticas organizadas de corrupción se están enraizando, o continúan existiendo incluso mientras a la vez alaban a estos países como “éxitos”.

---

<sup>64</sup> Este es el caso particular de Tanzania y, en menor medida, de Georgia. En Zambia, el gobierno debe mostrar que aprobará e implementará la política nacional anticorrupción, lo que está proyectado desde enero de 2007.

### 3 Conclusiones extraídas de las experiencias de los seis países

Tal como indica el título, el siguiente análisis se basa en los resultados obtenidos de los seis países que se han estudiado a fondo para este trabajo de investigación. Sin embargo, parece probable que los aspectos aquí presentados también reflejen parcialmente la experiencia sobre políticas y estrategias anticorrupción en otros lugares, y que los resultados obtenidos puedan ser relevantes para un mayor número de países.

#### Apropiación nacional

##### Políticas anticorrupción usadas como herramienta política para cambios cosméticos

Ya se originen en el interior mismo del país, ya sean alentadas por la comunidad internacional, en todos los países estudiados las políticas y estrategias anticorrupción se basan sin duda en la voluntad política y la consecución de objetivos políticos. Sin embargo, los objetivos delineados por quienes ostentan el poder no coinciden necesariamente con las demandas de los ciudadanos, o con lo que esperan los organismos cooperantes. Por lo tanto, la aparente voluntad política de luchar contra la corrupción se usa a menudo para fortalecer la base del poder del gobierno y para eliminar a los adversarios políticos, en particular mediante un enfoque sancionador selectivo. Al mismo tiempo, para ganarse la aprobación nacional e internacional, establecen una serie de medidas preventivas “políticamente correctas” cuyas fallas de diseño e implementación, sin embargo, las condenan a morir antes de que ni siquiera se pongan en marcha.<sup>65</sup>

Sin embargo, no todo el panorama es tan sombrío. Se ha reducido la corrupción en algunos ámbitos de tal modo que los ciudadanos han empezado a percibirlo, aunque con frecuencia no está claro si se debe a las iniciativas anticorrupción o a otras reformas del sector público. Conseguir resultados tangibles en la prestación de servicios es, sin duda, importante y, desde luego, un punto de entrada para obtener algunas “ganancias rápidas”.<sup>66</sup> No obstante, estas victorias no deberían desviar la atención del panorama completo, en el que los gobiernos han mostrado poco deseo de aumentar la transparencia, reformar las estructuras para rendir cuentas o consolidar la base institucional para que las mejoras parciales sean sustentables.

En resumen, no se están abordando los temas centrales que permiten que la corrupción no sólo forme parte del sistema, sino que sea el sistema mismo en varios países. Las políticas y estrategias contra este fenómeno en la mayoría de los países estudiados persiguen lograr cambios cosméticos, pero no afectan el statu quo que beneficia a los antiguos y nuevos grupos élite.

---

<sup>65</sup> Constituye la excepción Georgia, donde la combinación de reducir el número de empleados del gobierno, aumentar los salarios a los funcionarios públicos, reducir la corrupción en instituciones clave y aplicar una política de tolerancia cero produjo resultados tangibles.

<sup>66</sup> Por nombrar algunos ejemplos, en Georgia la policía y el acceso a las universidades se limpiaron de un plumazo; en Nicaragua, se mejoró la entrega de licencias de conducir por la policía, lo que comportó un cambio positivo de la opinión pública con respecto a la prestación de este servicio; y en Zambia, la asignación de títulos de tierras, inmigración y registro de negocios se simplificó y se automatizó en su mayor parte.

Los procesos democráticos formales generan demanda de políticas anticorrupción, pero la ausencia de mecanismos de participación continua en su ciclo completo impide eficacia

Sin duda debe valorarse que en los países estudiados el retorno relativamente reciente a procesos democráticos formales haya permitido que se expresara la demanda de iniciativas anticorrupción, ya sea por medio de elecciones o a través de los medios de comunicación u otras instituciones democráticas.

Sin embargo, las culturas políticas y los procedimientos gubernamentales de la mayoría de estos países no permiten a los actores no estatales participar de forma regular y por propia iniciativa en la elaboración de políticas anticorrupción, de modo que se las reduce a “*closed shops*”, o grupos cerrados, con apoyo limitado y sin retroalimentación o *feedback*. En la mayoría de los casos se busca contar con participación de algún tipo – consultas en su mayor parte – para diseñar políticas anticorrupción. Sin embargo, cuando llega el momento de establecer espacios abiertos y transparentes para el intercambio de información o el seguimiento de los avances, los gobiernos han tendido a cerrar sus puertas, o sólo identifican selectivamente a actores no estatales. Los organismos cooperantes, como miembros de esos “*closed shops*”, han tolerado esta manera de actuar, en lugar de defender con determinación más apertura y transparencia en la implementación y seguimiento de políticas.

## Contenido y enfoque

Enfocarse en reglas e instituciones no influye en el desempeño del control de la corrupción

Las políticas contra la corrupción estudiadas tienden a dar prioridad a la creación o fortalecimiento de comisiones, comités e instituciones, a la revisión de la legislación y a la introducción de normas de comportamiento, como códigos éticos o de conducta. Pero, ¿qué ocurre en su implementación y ejecución? En la mayoría de países, las medidas anticorrupción no están vinculadas a esquemas de desempeño ni de incentivos,<sup>67</sup> a pesar que los incentivos políticos y económicos, así como las motivaciones personales para mantener el statu quo, son bastante más poderoso que cualquier otro incentivo para cambiar la manera de hacer las cosas.<sup>68</sup> Además, los *benchmarks* acordados por gobiernos y agencias de cooperación no se centran en el desempeño, sino en la existencia de leyes e instituciones. Y el cumplimiento formal es “relativamente” fácil. Sin embargo, este enfoque no capta si las leyes se hacen valer o se implementan y, con facilidad, queda tergiversado por fallas importantes en las instituciones o en los propios reglamentos y leyes.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> La experiencia de Georgia, mencionada anteriormente, de combinar aumentos de salario y control de la corrupción es una excepción. En una línea diferente, también puede ser útil prestar más atención a la existencia de leyes sobre trámites administrativos para ofrecer a los ciudadanos una base legal con que poner en tela de juicio las decisiones burocráticas.

<sup>68</sup> En la mayoría de países, nadie obliga ni los funcionarios ni los líderes políticos a rendir cuenta ante nadie (esto es, sus superiores, parlamento, los ciudadanos en general u organismos internacionales) por su desempeño respecto de las promesas anticorrupción. Y lo que es peor, tampoco rinden cuentas por sus malas prácticas, o las de sus subordinados.

<sup>69</sup> En casi todos los países estudiados, los órganos públicos a quienes se confió un mandato anticorrupción no reciben la independencia, recursos y liderazgo necesarios (en Georgia, el nombramiento del Ministerio de Reformas es demasiado reciente para emitir un juicio), en Indonesia con frecuencia se distorsionan la regulaciones para implementar las leyes, en Nicaragua un dicho popular dice “*pasa la ley, pasa la trampa*”, y



## Grave desajuste entre problemas políticos y soluciones tecnocráticas

A pesar de que se reconoce que la corrupción constituye en gran medida un problema político, las estrategias anticorrupción abordan este fenómeno sobre todo como un asunto tecnocrático y de procedimiento.<sup>70</sup> No obstante, si no se alcanzan acuerdos políticos sustentables entre los líderes políticos para que sea algo más que un cambio superficial (p.ej. otorgar a las instituciones anticorrupción independencia funcional y operativa del ejecutivo, abrir el proceso de toma de decisiones del gobierno al escrutinio externo, o hacer que los funcionarios de alto nivel respondan de los resultados de sus departamentos/ministerios) las iniciativas anticorrupción no generarán los resultados ni el empuje necesarios. En pocas palabras, falta un mayor enfoque en la transparencia y el acceso a la información.

La persecución penal resulta políticamente atractiva, pero no va acompañada por una firme voluntad de cambiar los sistemas y actitudes que permiten la corrupción

En los países cuyos gobiernos prefieren centrarse al principio en una enérgica política de tolerancia cero contra la corrupción mediante investigaciones y sanciones, como Georgia Indonesia y Zambia, se han obtenido impactos positivos en la opinión pública nacional y en el ámbito internacional. Este modo de mostrar “justicia” en acción a los ciudadanos, sin embargo, está plagado de trampas y obstáculos si no va acompañado de signos creíbles de que la tolerancia cero se aplica a TODOS los malhechores, independientemente de sus antecedentes políticos. En todos los países estudiados, la evidente y observada politización de esta persecución penal se ha puesto seriamente en duda y va minando progresivamente la confianza de los ciudadanos en esa postura de tolerancia cero. Por ello, estos gobiernos, en ocasiones guiados o presionados por la comunidad internacional, recientemente han adoptado políticas anticorrupción preventivas. Queda por ver si éstas obtendrán el apoyo político suficiente, ya que afectarán los intereses de los actuales grupos de élite políticos, económicos y administrativos.

Integración con las principales políticas y reformas (de gobernabilidad) sobre papel, pero no en la práctica

En los países estudiados, las políticas anticorrupción están vinculadas sobre papel a las principales reformas de gobernabilidad, pero no se han integrado en la práctica. Esfuerzos bien intencionados no dieron como resultado una integración continua debido a la dispersión de los actores y a los intereses en juego. Este hecho no parece ser un problema de concepto, sino el resultado de la combinación de i) voluntad política insuficiente, ii) las débiles capacidades de las principales instituciones anticorrupción para tomar iniciativa y ayudar a integrar los temas anticorrupción en la agenda gubernamental de reformas, y iii) la falta de conocimiento, visión y voluntad para colaborar con los organismos públicos responsables de las reformas prioritarias. Esta situación resulta aún más lamentable si se tiene en cuenta que varias de las estrategias anticorrupción incluyen un número

---

en Tanzania, la nueva ley anticorrupción no cambió la dependencia de la Oficina para la Prevención de la Corrupción del Fiscal General del Estado para las persecuciones penales.

<sup>70</sup> Este estado de cosas puede atribuirse en parte a la desconexión entre los líderes políticos y los tecnócratas responsables del diseño de políticas (véase apartado 2.2), en parte por la falta de visión para vincular con más firmeza las políticas anticorrupción a las iniciativas de fortalecimiento de la democracia y de la gobernabilidad y, en parte, por la falta de participación de la sociedad civil, los partidos de la oposición, y otros abogando por la apertura de los procesos democráticos.

considerable de objetivos y actividades pertenecientes a otras políticas. Por desgracia, los organismos cooperantes tampoco han prestado demasiada atención a estas fallas.

#### Las soluciones previstas no se basan en diagnósticos adecuados

Con frecuencia se compara la corrupción con una enfermedad o un cáncer y, al igual que en el campo de la medicina, se necesita un diagnóstico razonable para decidir cómo curar la enfermedad mediante el tratamiento de sus causas, no sólo de los síntomas. Sin embargo, en la mayoría de los países estudiados, las soluciones previstas no se han basado en un diagnóstico adecuado de las causas, patrones y dinámicas de la corrupción. En su mayor parte, los diagnósticos no eran recientes y aquellos que lo eran no se vinculaban a la estrategia anticorrupción final, o el gobierno descartaba la importancia de un diagnóstico desde el principio porque “no había nada que no se supiera ya”. Hay que reconocer que es difícil conocer a fondo cómo funciona la corrupción o los incentivos en juego para quienes la practican. Sin embargo, el hecho de que ni siquiera se utilicen las herramientas diagnósticas existentes pone de relieve una grave deficiencia en uno de los pilares básicos para el buen diseño de políticas: profundo conocimiento del problema.

#### El dilema de conseguir un equilibrio entre un enfoque integral y el establecimiento estratégico de prioridades

Es evidente que existe cierta tensión entre los enfoques integrales a la hora de abordar el complejo fenómeno de la corrupción, por un lado, y, por otro, la necesidad de adoptar un enfoque estratégico y secuencial, para poder así armonizar los recursos disponibles del estado con las abrumadoras dimensiones de este problema. En la mayoría de países estudiados, la respuesta política ante la corrupción generalizada efectivamente consiste en una amplia política o estrategia anticorrupción (véase apartado 1.2). Sin embargo, en la mayoría de ellos este enfoque no ha tenido demasiado éxito debido a las débiles capacidades de los organismos responsables de su implementación, a la falta de consejo y tutoría del organismo anticorrupción principal y a la ausencia de monitoreo. Por otro lado, tampoco se ha intentado solucionar este problema estableciendo prioridades y una secuencia de actividades (p.ej. empezando a trabajar con sectores o instituciones específicos). Resulta difícil afirmar si ello es o no consecuencia de la presencia de tecnócratas muy ambiciosos, una respuesta a las presiones de los organismos cooperantes, una estrategia deliberada de los líderes políticos para diluir esfuerzos, o quizá una combinación de todo lo anterior.

#### Afrontar los riesgos de la corrupción en la ayuda al desarrollo no forma parte de los marcos políticos

La experiencia mundial muestra que la entrega de la ayuda al desarrollo no está libre de corrupción.<sup>71</sup> Curiosamente, abordar los riesgos específicos de la corrupción en la ayuda al desarrollo no ha sido una parte ni explícita ni integral de las estrategias anticorrupción analizadas en el presente estudio, lo que puede deberse a lo delicado del tema así como a los desafíos que pueden plantear en las relaciones entre los OC y los gobiernos. Por otro lado, incluir acuerdos mutuos entre gobiernos y OC que trataran los puntos vulnerables a la corrupción en la ayuda podría facilitar que

---

<sup>71</sup> Diferentes modalidades de entrega de ayuda se asocian con diferentes puntos vulnerables a la corrupción, p.ej. en el apoyo al presupuesto, los riesgos se asocian con la responsabilidad global de los recursos públicos, mientras que los riesgos de la ayuda a través de proyectos pueden ocurrir en diferentes etapas del ciclo del proyecto. Los organismos cooperantes también corren riesgos de prácticas corruptas en su propia burocracia.

se equilibrasen las reglas del juego, en particular en los países que dependen de la ayuda exterior. También, a pesar de los esfuerzos por parte de los OC para armonizar la ayuda en todos los países objeto de revisión, todavía existe una serie de deficiencias, sobre todo en relación con el intercambio de información, como diagnósticos, análisis y evaluaciones (que en gran parte se realizan para las sedes, pero no se divulgan demasiado en el país), y en relación con la transparencia informativa sobre los niveles y decisiones de financiación.

## Implementación, coordinación y seguimiento

La implementación se deja a su suerte – terreno de intereses creados –

Llevar a la práctica estrategias anticorrupción supone un desafío por la sencilla razón de que éstas involucran numerosos organismos públicos, interactúan con otras reformas de la administración pública y, sobre todo, se enfrentan a mucha resistencia. En la mayoría de los países en desarrollo, las fases de implementación de una política son en las cuales más intervienen los actores políticos y económicos con el propósito de capturar, torpedear, distorsionar o desviar las reformas que afectan sus intereses (véase el apartado 1.2). Sin embargo, los arreglos, estrategias y planes de implementación de los países estudiados no incluyen requisitos mínimos razonables para afrontar los muchos desafíos que se encontrarán en el camino.

Liderazgo y supervisión: desajuste entre capacidades institucionales y ambiciosos objetivos

Los arreglos institucionales para coordinar y supervisar la implementación de las iniciativas estudiadas a menudo están mal concebidos desde el principio. Los organismos anticorrupción suelen carecer de autoridad, liderazgo y apoyo político para obligar a poderosos ministerios a cumplir las medidas anticorrupción.<sup>72</sup> Con frecuencia, incluso tienen dificultades para exigir el cumplimiento de los requisitos mínimos de monitoreo. En algunos países, los expertos locales lamentaban la falta de un coordinador anticorrupción o pro integridad local de alto nivel que estuviera cercano al presidente. De este modo, afirmaban, se podría dar más visibilidad a las políticas anticorrupción y se podrían conectar el campo tecnocrático al político. Adicionalmente, la puesta en marcha de planes anticorrupción en todos los organismos públicos sin una orientación técnica supondría una sobrecarga, incluso para países que cuentan con instituciones y capacidades suficientes.

La información y comunicación insuficientes crean cortinas de opacidad

Las iniciativas anticorrupción en los países estudiados con frecuencia se implementaban en relativa oscuridad. El gobierno evitaba publicar y divulgar sus compromisos anticorrupción, de ahí que las promesas que constan en los documentos políticos se mantuvieran tras una cortina de opacidad para la mayoría de los actores políticos y de los ciudadanos en general. Además, el poco acceso a la información dificultó que los actores no estatales monitorearan si el gobierno cumplió o no sus

---

<sup>72</sup> Allí donde se detectó esta debilidad, se asignó una unidad de la oficina del presidente o de otro ministerio estatal como co-líderes, pero éstos en ocasiones eran igual de débiles. Una excepción es Nicaragua, donde el co-liderato para el Plan Nacional de Integridad situó a la oficina presidencial junto al Ministerio de Finanzas, el cual era responsable de varios objetivos principales del plan.

compromisos. Si bien está relativamente claro que los gobiernos pueden no tener ningún incentivo para cambiar esta situación, es menos comprensible, en cambio, que los organismos cooperantes no busquen formas más creativas de ayudar a producir y divulgar información de imperiosa necesidad sobre líneas base, avances y resultados.

La auto-reforma mediante auto-evaluaciones en instituciones que se resisten a los cambios, ¿cómo puede funcionar?

En la mayor parte de los países estudiados, se ordenó a los ministerios y organismos públicos, o se esperaba de ellos, que definieran cómo combatir las prácticas corruptas en sus instituciones respectivas. Este enfoque, bueno en la teoría, sufre de dos defectos en la práctica. Por un lado, en la mayoría de casos no se ofreció ni asesoramiento ni apoyo de alto nivel sobre cómo se esperaba que cada ministerio o institución pública contribuyera a los objetivos nacionales de mayor amplitud contra la corrupción. Tampoco se les indicó cómo éstos estaban integrados en otras reformas en curso, para así evitar actividades anticorrupción aisladas. Por otro lado, enfocarse en planes de auto-evaluación sin contar con un mecanismo para recibir aportaciones externas redujo este enfoque al absurdo, ya que, naturalmente, los organismos informaron que su propia (in)acción había avanzado de forma satisfactoria.

La ausencia de seguimiento significativo convierte las políticas anticorrupción en tigres de papel

En la mayoría de países bajo revisión no existe ni una línea base nacional reciente sobre prácticas corruptas, ni un enfoque conceptual que defina cómo medir los avances e impacto de las estrategias nacionales anticorrupción. Los enfoques, débiles y formales, en el seguimiento y la evaluación informan sobre actividades más que resultados, y ni siquiera generan informes regulares. En general, no estaban abiertos a la participación ciudadana, ni incluían la recepción de aportes por parte de organizaciones de la sociedad civil o de la academia.<sup>73</sup> Debe destacarse, sin embargo, que en ocasiones la falta de estadísticas rutinarias supone una dificultad adicional. Estos importantes defectos se acentúan por la ausencia de voluntad política, capacidad institucional y pruebas documentadas que posibiliten obligar a nadie a rendir cuentas por los resultados. Sin seguimiento y evaluación internos y externos, las políticas anticorrupción gubernamentales se convierten en tigres de papel.

## Factores internacionales

Los organismos cooperantes: activo y pasivo para las estrategias nacionales anticorrupción

Al igual que en muchos otros ámbitos de la ayuda internacional, el papel de los organismos cooperantes en las iniciativas anticorrupción es ambivalente. En algunas áreas, la ayuda internacional ha resultado ser crucial, mientras que en otras, el papel de las OC ha sido puesto en tela de juicio.

---

<sup>73</sup> Una excepción es el seguimiento de los tratados internacionales, como las convenciones de la OEA, CE y ONU. Pero dicho seguimiento no se ajusta necesariamente a las prioridades de los documentos políticos nacionales anticorrupción y sólo los cubre parcialmente.

Los OC se han mostrado dispuestos a apoyar a los nuevos gobiernos para tomar medidas duras contra la corrupción de alto nivel, intentar recuperar los activos robados y mostrar a los ciudadanos que nadie está por encima de la ley.<sup>74</sup> Los OC también han financiado algunos trabajos de diagnóstico anticorrupción y otros análisis. Sin su ayuda técnica y financiera para el desarrollo de estrategias anticorrupción, así como sin la financiación para su implementación, éstas no habrían despegado en los países estudiados. Finalmente, el apoyo de los OC a determinados actores políticos e institucionales, como las oficinas del auditor general y organizaciones de la sociedad civil, ha contribuido a que se barajaran las cartas del juego político, a pesar de que no está claro si dicha financiación era parte del apoyo específico de los OC contra la corrupción o de sus otros programas de financiación.

Por otro lado, resulta difícil comprender el porqué los OC toleran y, en ocasiones, apoyan las maniobras políticas de los gobiernos que utilizan las políticas anticorrupción como simples herramientas políticas para tener una buena imagen ante la opinión pública nacional e internacional. Los OC presentes en los países estudiados no han conseguido desarrollar contramedidas creativas ni tampoco han prestado suficiente atención a la implementación de políticas anticorrupción.<sup>75</sup> Asimismo, los OC tampoco han prestado mucha atención para integrar un enfoque claro para el control y la prevención de la corrupción en otras reformas que sus agencias apoyan.<sup>76</sup> Una falla importante e inesperada de los OC fue la revelación de que estos organismo no proporcionaron a largo plazo suficiente capacidad de expertos superiores en el ámbito nacional para asesorarse a sí mismos y a los gobiernos sobre qué pasos concretos debían tomarse en diferentes momentos del ciclo de la política en cuestión. Por último, pero desde luego no por ello menos importante, los OC persiguen sus propios objetivos políticos y se esfuerzan en mostrar resultados positivos a sus gobiernos nacionales o juntas directivas. Por lo tanto, tienen una serie de incentivos para mantener las “historias exitosas” incluso contra un mejor conocimiento, en lugar de adoptar un enfoque diferenciado que reconozca los avances, pero que también someta al menos a debate público las situaciones de punto muerto y los retrocesos. En último término, los OC podrían incluso considerar la aplicación de sanciones.

Tratados internacionales: catalizadores de la reforma legal, pero requieren mayor apoyo para implementarse

Los tratados internacionales anticorrupción en los países estudiados han sido utilizados por varios actores, como los organismos anticorrupción, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos cooperantes, para demandar reformas. En el caso de las convenciones de la OEA y del CE, también se ejerce presión mediante mecanismos de seguimiento intergubernamental. A pesar de resultados positivos bajo la forma de reformas jurídicas y administrativas, éstas tienen dificultades

---

<sup>74</sup> En algunos países, p.ej. Zambia, han surgido dudas sobre la relación costo-beneficio de este enfoque orientado a los procesos judiciales. Sin embargo, analizar este argumento no entra en el ámbito de este estudio. Para más información, véase el informe de AGC que evalúa el *Taks Force on Corruption* de Zambia (2007). También en Nicaragua se llevaron adelante procesos judiciales que con el tiempo fueron languideciendo en los tribunales.

<sup>75</sup> Por ejemplo, ayudando a crear espacios abiertos y transparentes para el diálogo y el intercambio de información sobre los avances, incluyendo a los actores no estatales autónomos, fortaleciendo el seguimiento independiente, o negociando con los gobiernos sobre indicadores de desempeño del control de la corrupción como parte de los acuerdos para el desarrollo multilaterales.

<sup>76</sup> El sector judicial es en varios países uno de los más afectados por la corrupción, y en varios países los organismos cooperantes apoyan los programas de reforma judicial. Sin embargo, en varios casos, por no decir en la mayoría de ellos, se presta poca atención a cómo abordar prácticas corruptas específicas, cuáles tratar primero, cómo medir el progreso, etc.

por tener defectos o estar distorsionadas, y, hasta el momento, con frecuencia se ha descuidado su puesta en marcha.<sup>77</sup> A la hora de confiar en el potencial de los tratados para realizar un cambio profundo de las instituciones y los comportamientos, debe hacerse mayor hincapié en mejorar la implementación efectiva de estos estándares jurídicos internacionales.

En pocas palabras, las estrategias anticorrupción en su forma actual corren el riesgo de nacer ya muertas...

En este apartado no se sugiere que ningún país de los estudiados cuente con actores que se lo tomen en serio, que crean firmemente en la necesidad y utilidad de las estrategias anticorrupción y que se involucren activamente en los esfuerzos anticorrupción. Sin embargo, las estrategias contra la corrupción, en su actual forma, se desvían fácilmente de camino - en gran parte debido a los factores expuestos en este apartado - y acaban convirtiéndose en empresas demasiado ambiciosas, inmanejables y no estratégicas. Tanto los ciudadanos como los organismos cooperantes con frecuencia las consideran un despilfarro de energía, de recursos institucionales y de dinero. También desvían la atención de otras fallas de gobernabilidad más fundamentales como la falta estructural de transparencia y de obligación de rendir cuentas en estos países. Esfuerzos más recientes por parte de Georgia, Indonesia y Zambia para redactar un borrador de estrategias anticorrupción con que reforzar estratégicamente y complementar las reformas centrales de gobernabilidad que ya están en marcha, puede dar lugar a experiencias diferentes, pero una vez más los arreglos para su implementación muestran en su conjunto los mismos problemas. Así, evitar que estas estrategias nazcan ya muertas será un desafío.

## 4 Temas a considerar para promover el debate político sobre la implementación de la CNUCC

Resultan bastante desalentadores los resultados obtenidos por esta investigación respecto a la utilidad de políticas y estrategias nacionales anticorrupción en países donde este fenómeno es generalizado y que carecen de capacidades institucionales fuertes. Sin embargo, ello no significa que debamos perder la esperanza o que la solución resida en la necesidad de reinventar la rueda para revolucionar todo el trabajo anticorrupción hecho hasta ahora. Más bien, lo que podemos aprender con toda modestia de estos seis países nos invita a examinar más de cerca el por qué estas iniciativas no parecen ofrecer los resultados deseados, qué partes de los procesos de elaboración e implementación de las políticas requieren un ajuste o incluso un enfoque distinto, y cuáles pueden ser los eslabones perdidos. Debemos insistir una vez más en el hecho de que este estudio se centra en las políticas y estrategias anticorrupción dirigidas por el gobierno consideradas en su totalidad. No se pretende opinar o emitir juicios sobre medidas anticorrupción específicas que es muy posible que formen parte de políticas más amplias.

Tal y como se señala al inicio del presente estudio, los temas que se tratan a continuación pretenden ser aportes a los debates políticos sobre cómo proporcionar asesoría estratégica y ayuda técnica para implementar el Artículo 5, de modo que éste sirva de puerta de entrada al resto de disposiciones de

---

<sup>77</sup> Una reciente evaluación sobre integridad pública en nueve países latinoamericanos también ha mostrado que lo que importa es llevar las medidas anticorrupción a la práctica, no las reformas formales como tales (Transparency International, 2005).

la CNUCC.<sup>78</sup> Asimismo, debe advertirse a los lectores de que no se puede aplicar el mismo enfoque a todos los países, porque los que cuentan con distintos niveles de capacidad institucional, así como con diversas culturas políticas y condiciones sociales, requerirán diferentes modalidades y es posible que así lo deseen.

Ya que los principales destinatarios de este estudio, esto es, los Estados Parte de la CNUCC, reconocen dicha Convención como un marco internacional anticorrupción, en los subapartados siguientes se trata de establecer vínculos relevantes entre los descubrimientos de este trabajo de investigación y la implementación de la CNUCC. Los temas para la reflexión y debate serán de gran relevancia para países con características similares a los estudiados, aunque algunos temas también pueden ser relevantes para otros países.

#### 4.1 ¿Cuáles podrían ser las opciones para contar con “políticas anticorrupción efectivas y coordinadas”?

La mayoría de países carece de la capacidad para apagar todos los incendios en todas partes al mismo tiempo porque, sencillamente, no cuentan ni con las capacidades ni con los recursos para hacerlo. Asimismo, a pesar de que varios países ya cumplen una serie de disposiciones de la CNUCC, formalmente o en la práctica, o de ambas formas, sería irreal esperar que, de la noche a la mañana, los Estados Parte implementaran la Convención en su totalidad, algo que les resulta difícil incluso a los países con elevados niveles de desarrollo. Más bien, se argumenta que es necesario adoptar un enfoque gradual para que las políticas y medidas anticorrupción previstas tengan alguna posibilidad de ser efectivas.<sup>79</sup>

Además, parece persistir la tentación de interpretar “políticas anticorrupción efectivas y coordinadas” como la necesidad de una sola estrategia anticorrupción. Aunque se puede optar por esta opción, el resto de este trabajo defenderá que existen otras, algunas de las cuales se ilustran más abajo, y que limitar el panorama a estrategias únicas puede incluso poner en peligro luchar eficazmente contra la corrupción. El trabajo anticorrupción no es una bala mágica, sino que debe estar anclada en políticas y reformas de mayor alcance para mejorar la transparencia, integridad y rendición de cuentas, un enfoque para el cual el Artículo 5 proporciona la base (véase la introducción).

Ante la amplitud y complejidad de implementar las medidas anticorrupción que establece la Convención de la ONU, los Estados Parte deben construir una *visión estratégica* y acuerdos políticos sobre cómo implementar las disposiciones de la CNUCC, incluyendo la selección de prioridades y su secuencia. Las preguntas clave que deben plantearse son: ¿cómo pueden los Estados Parte conseguir que el marco político anticorrupción sea “estratégico”, en lugar de elaborar largas listas de deseos? y ¿cómo se puede aprender de experiencias anteriores y corregir los defectos recurrentes?

Finalmente, a pesar de parecer obvio, con frecuencia se olvida que la mayoría de países que aparentemente tienen elevados niveles de corrupción y que, por lo tanto, más necesitan una reforma anticorrupción, tiende a disponer de las capacidades más débiles, tanto en el ámbito de la fortaleza institucional como en el de recursos humanos y financieros. Asimismo, es muy frecuente que estos

---

<sup>78</sup> Entre otros, esperamos que este estudio aporte información útil para los esfuerzos de la ONUDD y del UNICRI (por sus siglas en inglés) de desarrollar una guía técnica para la implementación de la CNUCC.

<sup>79</sup> Véase el documento de fondo de U4 para el Taller de Montevideo sobre Asistencia Técnica para la Implementación de la CNUCC, organizado por ONUDD en mayo de 2007 -- [www.u4.no](http://www.u4.no).

países ya estén realizado profundas reformas para reestructurar y modernizar sus sistemas de administración pública y de gobernabilidad, lo que en su mayor parte incluye elementos importantes de las medidas anticorrupción ancladas en la CNUCC. Teniendo en cuenta la inflación de reformas los Estados Parte deberían actuar con cautela para que las actividades anticorrupción no se conciban como otra capa adicional de tareas, sino que se integren en las ya existentes en la medida de lo posible.

#### 4.1.1 ¿Estrategia anticorrupción o enfoque alternativo para las políticas coordinadas?

Hay que tener en cuenta que hasta la fecha, las políticas o estrategias anticorrupción explícitas con frecuencia han acabado siendo sólo un discurso. Además, éstas no sólo consumen elevados recursos, sino que producen pocos resultados, o ninguno. Ante esta situación, la pregunta clave que se debe plantear cualquier país es si tiene o no sentido contar siquiera con una estrategia anticorrupción tan amplia. Con ello no se pretende insinuar que las estrategias anticorrupción son empresas inútiles en todos los contextos, sino que se trata más bien de una invitación a la reflexión crítica y creativa. El Artículo 5 de la CNUCC exige a los Estados Parte que coordinen las políticas anticorrupción, pero no les obliga a establecer una estrategia explícita.

Ofrecer posibles respuestas a la pregunta planteada anteriormente puede resultar difícil, dado que las amplias estrategias anticorrupción explícitas han constituido una “salida fácil” y, con frecuencia, han sido celebradas tanto por los ciudadanos como por los organismos cooperantes. Sin embargo, no parecen haberse estudiado alternativas potenciales, que podrían incluir, por ejemplo, i) un enfoque integrado para abordar puntos específicos vulnerables a la corrupción a través de las políticas y reformas existentes, ii) enfoques sectoriales para centrarse en instituciones que son especialmente vulnerables a la corrupción o que tienen especial importancia para el desarrollo nacional, y iii) un enfoque en la coordinación y seguimiento de desempeño de aquellas instituciones que reciban la orden y tengan la autoridad de implementar un abanico de medidas preventivas contra la corrupción.<sup>80</sup> Antes de desarrollar un enfoque anticorrupción general, deberían plantearse las siguientes preguntas: ¿cuáles son las principales áreas de reforma que ya están en marcha? ¿De qué manera abordan éstas la prevención de la corrupción, en el caso de hacerlo? ¿Qué elementos esenciales faltan? ¿En qué áreas resulta más necesario aplicar reformas y en cuáles es más probable que éstas surtan efecto? ¿Cómo y con qué enfoque pueden unirse mejor los distintos objetivos?

Otro eslabón perdido es la desconexión entre la voluntad política inicial para crear una estrategia anticorrupción y la falta subsiguiente de participación de políticos de alto nivel para alcanzar acuerdos sobre los fines y objetivos principales. Tecnócratas con buenas intenciones deberían analizar con una mente abierta cómo pueden participar más activamente en los foros políticos, cómo se pueden alcanzar acuerdos políticos y, por lo tanto, qué alianzas deben buscar. En lugar de desarrollar planes anticorrupción demasiado ambiciosos, con débiles arreglos para su implementación, pueden existir otros enfoques estratégicos más apropiados para cerrar la brecha

---

<sup>80</sup> Por ejemplo, de la implementación del sistema de contratación basado en méritos y los códigos de conducta para los funcionarios con frecuencia se encarga la autoridad del organismo público responsable de la gestión de la administración pública. La responsabilidad de implementar sistemas transparentes de contratación con frecuencia reside en el ministerio de finanzas, una junta de contratación o una combinación de estas instituciones. La responsabilidad de la gestión debida de los recursos financieros suele recaer en el ámbito del ministerio de finanzas y de la oficina del auditor general. Las declaraciones de activos son llevadas por instituciones específicamente asignadas o creadas para ese propósito. El acceso a la información y la participación de la sociedad civil no son responsabilidad de ninguna institución pública específica, pero el seguimiento de los organismos públicos en general es necesario para evaluar si estos principios se respetan en la práctica, etc.



antes mencionada. En este contexto, es importante sobre todo tener en cuenta que el trabajo anticorrupción requiere políticas estatales y no solo gubernamentales. Esto es, el consenso político sobre cómo abordar las prácticas corruptas y cuáles reformas/iniciativas deben subsistir durante uno o más gobiernos si se desea que estos esfuerzos produzcan cambios sustentables.<sup>81</sup>

Por último, los actores nacionales con verdadero interés por sacar adelante un programa anticorrupción necesitan buen juicio y astucia política para decidir si una estrategia anticorrupción *podría* o no impulsar de algún modo o servir de plataforma para el cambio *bajo ciertas condiciones*. Fines y objetivos más modestos, modalidades de implementación más firmes, sobre todo planes de implementación más claros, monitoreo, o un orden de prioridades concreto de los temas en los que el gobierno está dispuesto a hacer concesiones (p.ej. prestación de servicio en áreas clave), ¿marcarían estos aspectos la diferencia?

#### 4.1.2 Integración en las políticas principales - ¿posibilidad de un enfoque integrado?

La mayoría de países en desarrollo está realizando complejas reformas del sector público (finanzas, administración pública, justicia, descentralización, etc.) cuyo objetivo es aumentar la eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. Tal como se ha señalado anteriormente, gobiernos y agencias de cooperación con frecuencia consideran que estos paquetes de reformas en sí mismos constituyen una agenda anticorrupción. Es cierto que incluyen un importante abanico de disposiciones ancladas en la CNUCC (sistemas de contratación y promoción, códigos de conducta, contratación y gestión de finanzas públicas, y similares). Sin embargo, hasta el momento el trabajo anticorrupción no se han vinculado con firmeza con los objetivos más amplios de las reformas.

Algunas políticas o estrategias anticorrupción se esfuerzan por construir sobre la base de reformas existentes de gobernabilidad, adoptar componentes centrales como parte de sus propias actividades y complementar esas reformas. Sin embargo, los vínculos horizontales de las estrategias anticorrupción con las políticas y principales reformas de gobernabilidad, con frecuencia no existen. Asimismo, las instituciones públicas responsables no tienen ni la conciencia ni la capacidad para interactuar y crear sinergias, y se considera a las actividades agrupadas bajo la denominación de estrategias anticorrupción como adiciones a las de los ministerios y otros organismos estatales, en lugar de ser integradas en esfuerzos en curso.

Es necesario replantearse cómo se puede llevar mejor a la práctica este enfoque, en particular para reforzar las iniciativas en curso. ¿Cómo pueden entretorse o integrarse las dimensiones anticorrupción en reformas de (buen) gobierno, en lugar de acabar siendo estrategias aisladas e inmanejables? ¿Qué medidas anticorrupción deberían asignarse a la responsabilidad de qué institución pública? ¿Qué tipo de recursos técnicos y financieros se necesitarían? ¿Cómo podría esto controlarse? Y, por último, ¿quién podría responsabilizarse de la coordinación y monitoreo?

#### 4.1.3 Enfoques sectoriales: ¿complementos o sustitutos de estrategias nacionales?

Las estrategias anticorrupción nacionales que son ambiciosas y de gran alcance resultan muy difíciles de gestionar. Los enfoques sectoriales para prevenir y controlar la corrupción (p.ej. en los sectores de la educación y la salud, o en los departamentos de impuestos y aduanas) son más fáciles de dirigir. Aunque los ministerios sectoriales, que se resisten al cambio con frecuencia, se muestran

---

<sup>81</sup> Para más información sobre este tema en cinco países africanos, véase el artículo U4 “Measuring ‘success’ in five African Anti-Corruption Commissions”, de Doig et al. (2005).

reacios a aceptar instrucciones de otros organismos o ministerios, un proceso impulsado desde dentro podría llevar a un primer plano a campeones sectoriales, quienes de otro modo pasarían desapercibidos. Se corre el riesgo de que las iniciativas de este tipo acaben desconectadas de otras reformas ya en marcha. Sin embargo, esto podría suavizarse si se permite a los directivos sectoriales exhibir sus logros y, así, tomar orgullo de su iniciativa en pro de la integridad. Esto se puede hacer a través de una estrategia de comunicación bien diseñada que destaque los resultados y su impacto en los ciudadanos. Este enfoque puede muy bien suscitar el interés de otros ministerios que, hasta ese momento, también se han mostrado reacios al cambio.

Los enfoques anticorrupción sectoriales también irían mano a mano con una reciente tendencia a desarrollar estrategias sectoriales basadas en diagnósticos de gobernabilidad sectoriales.<sup>82</sup> Las preguntas que deben plantearse en este contexto incluyen: los enfoques anticorrupción sectoriales, ¿deberían complementar o sustituir las estrategias nacionales? ¿En qué criterios estratégicos debería basarse la selección de los sectores para la reforma, p.ej. importancia para el desarrollo del país, presencia de liderazgo firme y de campeones potenciales, oportunidad de obtener buenos resultados rápidamente? ¿Qué queda pendiente por saber para desarrollar políticas anticorrupción sectoriales adecuadas? ¿Cómo puede unirse a los actores políticos involucrados en ese sector? ¿Cómo se monitorearán los avances? ¿Qué tipo de ayuda internacional sería útil?

#### 4.1.4 ¿Cómo puede conseguirse un orden de prioridades y una secuencia adecuados?

Hasta ahora, según parece han surgido grandes dificultades a la hora de desarrollar enfoques y orientación adecuados sobre cómo seleccionar las prioridades de las políticas anticorrupción, y qué secuencia de actuación estratégica seguir. Existe una serie de herramientas analíticas útiles para tener una panorámica de la situación de un país en un momento determinado en cuanto a su sistema de integridad, la compatibilidad de su sistema jurídico con la CNUCC, los niveles e incidencia de la corrupción, etc.<sup>83</sup> Sin embargo, ninguna de ellas parece adecuada para guiar el proceso en el que se fijan prioridades y se establece su secuencia.

Por lo tanto, debe hacerse un mayor esfuerzo para seleccionar las prioridades estratégicamente y que éstas coincidan con el cálculo realista de capacidades y recursos disponibles con que cuentan los organismos que las van a implementar. Además, la implementación debería hacerse en secuencia, debido una vez más a la necesidad de gestionar con cuidado los escasos recursos y para evitar la frustración de los ciudadanos cuando ven sus expectativas incumplidas. Una cuestión que con frecuencia parece olvidarse es que la mayoría de los organismos responsables de la implementación, ya sean ministerios, departamentos u otros organismos públicos, pueden requerir asesoría técnica continua o incluso tutoría a la hora de diseñar las medidas anticorrupción y dar los primeros pasos de su puesta en marcha. Podrían proporcionar este tipo de asesoría y tutoría, por ejemplo, instituciones anticorrupción especializadas, cuyas capacidades, sin embargo, también tienden a ser limitadas. Por lo tanto, debe considerarse que las políticas anticorrupción se inicien de forma modesta en algunas áreas clave, en las cuales sólo participen de un puñado a una docena de organismos. Más adelante puede efectuarse una implementación más amplia, en la que ya se tengan en cuenta algunas lecciones aprendidas y haya algunos resultados para mostrar. Este esfuerzo, sin

---

<sup>82</sup> Para los enfoques sectoriales para luchar contra la corrupción, véase Campos & Pradhan (2006) "The many faces of corruption", Banco Mundial.

<sup>83</sup> Por ejemplo, la autoevaluación de cumplimiento de la CNUCC elaborada y coordinada por la ONUDD, el ya mencionado enfoque del Sistema de Integridad Nacional promovido por TI, las encuestas de tres áreas sobre corrupción del Banco Mundial, el análisis de la brecha por parte de la CNUCC tal y como lo probó GTZ en Indonesia, y las valoraciones de vulnerabilidad a la corrupción en determinados sectores de Afganistán, por nombrar algunas.

embargo, solo tendría sentido si la responsabilidad y la rendición de cuentas por resultados se asignaran a organismos con los mandatos correspondientes y fueran ejecutables, mediante incentivos o sanciones, o una combinación de ambos.

Sin embargo, dado que muchos países han firmado y ratificado la CNUCC y si se tiene en cuenta que es probable que aumente el impulso de la Conferencia de Estados Parte para que se implemente la Convención en su totalidad, se presenta el peligro real de que los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos cooperantes pierdan de vista un enfoque gradual y secuencial. La mayoría de las áreas de la administración pública y del sistema político requieren reformas, pero cambiarlo todo a la vez puede provocar que al final nada cambie. Por lo tanto, un cambio crucial consiste en cerrar la brecha entre, por un lado, la poca capacidad estatal relativa para llevar a la práctica una reforma anticorrupción y, por otro, las grandes expectativas de los ciudadanos del país y de la comunidad internacional.

#### 4.1.5 El seguimiento de las reformas de gobernabilidad desde una perspectiva anticorrupción, ¿podrían ayudar a fortalecer la prevención?

Los resultados del presente trabajo de investigación señalan la necesidad urgente de aplicar un seguimiento significativo a las políticas y estrategias anticorrupción. Hasta el momento, el seguimiento ha sido o bastante formal, centrándose en la existencia de leyes o de instituciones en lugar de hacer seguimiento de su eficacia, o non-existente.

La mayoría de los países ya están sometidos a una revisión institucional que incluye elementos de las disposiciones de la CNUCC. Dado que se espera que estas reformas produzcan un impacto tangible en la reducción de la corrupción, vale la pena considerar si sería útil destinar recursos adicionales al monitoreo de los resultados anticorrupción obtenidos por éstas. Esto podría realizarse mediante i) la identificación de aspectos específicos de las reformas centrales que son cruciales para incrementar la transparencia, integridad y prevención de la corrupción, y que coinciden con la CNUCC, ii) el acuerdo de todos los actores involucrados (gobierno, sociedad civil, sector privado y agencias de cooperación) sobre qué elementos serán prioritarios y las instituciones o sectores piloto, iii) la selección de indicadores que permitan medir los avances en reducir la corrupción o incrementar la transparencia/integridad, , iv) la ejecución de actividades de control pertinentes, y v) la divulgación de resultados y la recomendación de cambios.

Dicho enfoque exigiría, entre otras cosas, diferentes arreglos institucionales, firme apoyo a las capacidades de gestión de la información,<sup>84</sup> así como apoyo de instituciones independientes de supervisión externa. Asimismo, requeriría realizar una inversión a largo plazo y podría no ser una empresa atractiva a primera vista. Por otro lado, permitiría unir diferentes fines de rendición de cuentas, transparencia e integridad. Teniendo en cuenta que en varios países se ha conseguido avanzar en reducir la corrupción en la prestación de servicios públicos, el monitoreo sistemático de estos esfuerzos podría también contribuir a que hubiera una divulgación más frecuente de “buenas noticias”, algo vital para conseguir y mantener el apoyo de la opinión pública.

---

<sup>84</sup> El sistema de información del país debería analizarse para armonizar objetivos y expectativas con capacidades, p.ej. qué tipos de capacidades existen para producir información, qué capacidades existen para usar esta información, qué tipo de seguimiento existe ya, y quién usa la información y con qué propósito. También, deberían crearse vínculos con otros esfuerzos orientados a fortalecer el sistema de información gubernamental.

Por último, aunque no menos importante, el enfoque en el seguimiento tendría dificultades a la hora de implementarse en varios países, al menos al principio, debido a la mala calidad de la información, las dificultades para conseguir información pertinente y cuestiones similares. Sin embargo, este enfoque también podría allanar el camino para abrir de forma gradual los procesos de políticas públicas, ya que eso ayudaría, entre otras cosas, i) a crear una plataforma nacional, ii) a armonizar las reformas de gobernabilidad con el seguimiento por la sociedad civil,<sup>85</sup> iii) a establecer espacios y oportunidades para que las organizaciones de la sociedad civil influyan en las políticas, la estrategia y los resultados, y iv) a desarrollar capacidades que permitan realizar análisis continuos, tanto dentro del gobierno como fuera de él.

#### 4.1.6 ¿Qué hacer con respecto a los arreglos para la implementación y coordinación?

Hasta la fecha, una de las fallas de las políticas y estrategias anticorrupción ha sido la desconexión entre los que diseñan las estrategias, por un lado, y los que se supone que deben implementar las medidas incluidas en las mismas, por otro. La discrepancia entre la apropiación del diseño y la no apropiación de la implementación se acentúa aún más debido al rango jerárquico relativamente bajo que suelen tener los organismos encargados de coordinar y monitorear la implementación. Por eso, las instituciones públicas que reciben la orden de implementar medidas anticorrupción preventivas específicas deben recibir mucho más protagonismo en la fase de diseño y, después, responsabilizarse por los resultados que obtengan en su implementación. Sin embargo, los líderes políticos del país también deben exigirselo activamente a los altos ejecutivos del sector público y obligarles a rendir cuentas de los resultados.

Armonizar el marco institucional, asegurándose que se definen y entienden claramente los mandatos, así como que la coordinación e interacción se han simplificado, constituye tanto una respuesta como una condición indispensable para afrontar las causas raíz del problema de la corrupción. Esto no sólo supone que los diferentes mandatos estén definidos con más claridad y que se haya perfilado la jerarquía de las instituciones, sino que también se comprenda mejor dónde y cómo se unen e interactúan los distintos mandatos y responsabilidades.

La responsabilidad general de la coordinación y seguimiento debe asignarse a una autoridad política de alto nivel que tenga el mandato y apoyo políticos para obligar a los ministerios con mayor poder a cumplir con sus propios compromisos, así como con las instrucciones del presidente. Este mandato debería asignarse a un ministro importante del gobierno, a una figura destacada en la oficina del presidente o a una autoridad de un nivel de importancia similar. Las instituciones anticorrupción especializadas, si ya existen, podrían facilitar la coordinación y monitoreo, siempre y cuando puedan funcionar en tándem con las autoridades políticas de alto nivel antes mencionadas.

## 4.2 Luchar contra la corrupción afrontándola directamente, ¿es así como debe ser?

Cabe destacar una vez más que la lucha contra la corrupción no es un fin en sí mismo. En la actualidad, las grandes cuestiones para la mayoría de países son la reducción de la pobreza, el desarrollo económico, la distribución de la riqueza, y la mejora de la democracia y la seguridad. Los

---

<sup>85</sup> El seguimiento continuo por parte de la sociedad civil de los resultados del sector público en determinados ámbitos de las actividades gubernamentales ha propiciado cambios en una serie de países (véase apartado 2.4.) Encajar la reforma que el gobierno desea con el seguimiento independiente por parte de la sociedad civil podría suponer un gran impulso para el cambio.

responsables de diseñar políticas anticorrupción deben ser conscientes de que los esfuerzos anticorrupción están al servicio de objetivos de desarrollo más amplios, y tenerlo en cuenta.

Ahora, muchas políticas anticorrupción se basan en el supuesto de que este fenómeno es una falla de los sistemas de gobernabilidad o una aberración del sistema. Este enfoque desde luego sirve en países con instituciones que funcionan relativamente bien. Sin embargo, en aquellos con sistemas de gobernabilidad e instituciones débiles, la corrupción parece ser el sistema mismo y, además, instituciones informales ejercen una influencia importante sobre las formales. En un entorno así, los que se supone que combaten la corrupción son los mismos que la practican. En particular, las medidas preventivas enfocadas en la propia actuación gubernamental, tales como códigos de conducta, declaración de activos, sistemas de nombramientos basados en méritos, reforma de los trámites administrativos, y similares, con facilidad acaban siendo simple cirugía estética.

En este contexto, se plantea la pregunta de si no tendría más sentido aplicar un enfoque que se concentre en promover con firmeza antídotos contra la corrupción, tales como la transparencia y la obligación de rendir cuentas. Por ejemplo, ¿podría incrementarse la transparencia de forma gradual abriendo a la opinión pública los procesos de toma de decisiones gubernamentales, garantizando y proporcionando el acceso a la información, y promoviendo la participación de la sociedad civil?<sup>86</sup> También debe resolverse una cuestión esencial: si un país desea adoptar un enfoque “negativo”, es decir anticorrupción, o uno “positivo”, que favorezca la integridad o la transparencia.

### 4.3 Temas que los organismos cooperantes deben considerar

La CNUCC ofrece una oportunidad para que se adopte un enfoque coordinado y armonizado en la provisión de ayuda a los Estados Parte, pero también constituye un desafío el continuar teniendo demasiados objetivos a la vez, sobre todo a través de la promoción de estrategias contra la corrupción únicas, cuya eficacia y pertinencia en todos los contextos se ha puesto en tela de juicio.<sup>87</sup> Por lo tanto, ¿qué pueden hacer los organismos cooperantes para fomentar la implementación del Artículo 5 como puerta de entrada a la implementación de la CNUCC?

Primero y ante todo, los OC deberían usar y promover la CNUCC como un compromiso internacional jurídico y político de carácter vinculante.

Segundo, deberían contemplar el Artículo 5 como la “puerta de entrada” a la implementación de la CNUCC, pero no como una obligación automática para una estrategia anticorrupción nacional única. Con este objetivo, los OC deberían ayudar a los Estados Parte a identificar diferentes opciones de marcos políticos coordinados y suministrar información basada en la experiencia sobre sus ventajas y desventajas. Podrían ayudar a analizar más a fondo las diferentes modalidades y marcos elegidos por los países para implementar y coordinar sus políticas anticorrupción, con el fin de ampliar la cantidad de experiencia documentada. Esto podría incluir, por ejemplo, un análisis profundo de enfoques específicos, o estudios comparativos de los que son similares, para examinar qué funciona y qué no, y en qué condiciones. En lugar de alentar a que se redacte un borrador de

---

<sup>86</sup> La experiencia en varios países ha mostrado resultados alentadores si este tipo de enfoque se aplica a los procesos de elaboración y ejecución del presupuesto, en el nombramiento de funcionarios de alto rango, en la administración y en la financiación de partidos. También ha producido buenos resultados en los sectores sanitario y educativo, por ejemplo, todas ellas áreas relevantes para la implementación de la CNUCC.

<sup>87</sup> El primer borrador de la Guía Técnica para la implementación del Artículo 5 de la CNUCC, desarrollada por la ONUDD, por ejemplo sugiere que los Estados Parte deberían desarrollar una estrategia anticorrupción para la implementación de la CNUCC.

estrategias y planes claramente demasiado ambiciosos, los OC podrían más bien defender un enfoque más modesto y ayudar a simplificar la selección estratégica de prioridades.

Tercero, los OC deben hacer todo lo posible para que se refuercen los vínculos entre las reformas anticorrupción y las de gobernabilidad. Debe tenerse en cuenta que muchas de las medidas anticorrupción de carácter preventivo consagradas en la CNUCC son o serán implementadas a través de reformas de gestión del sector público u otras más amplias de gobernabilidad. El trabajo anticorrupción debe tratarse como parte integral de las segundas, y no como un sector aparte, y debe ser así tanto en los ámbitos políticos del país, como en el ámbito político de los organismos cooperantes. Así ocurre con frecuencia de manera conceptual, pero no se lleva necesariamente a la práctica sobre el terreno, en su mayor parte debido a i) la persistencia de enfoques silo para la reforma del sector ii) las visiones “compartimento” y experiencia de personal y expertos internacionales.<sup>88</sup> Los párrafos siguientes abordan este punto:

- Los OC harían bien en prestar más atención a ayudar a los gobiernos a introducir o “incorporar transversalmente” dimensiones estratégicas anticorrupción en sus principales políticas y reformas,<sup>89</sup> sobre todo cuando éstas reciban el apoyo de la ayuda internacional. Se podría apoyar una evaluación de las vulnerabilidades específicas de un sector o de una institución a la corrupción y a los planes subsiguientes de gestión de riesgos, y luego tutelar la implementación prevista, por dar solo un ejemplo. Esto podría también ayudar a encontrar una alternativa en muchos países donde abordar explícitamente el fenómeno de la corrupción puede ser un tema delicado.
- Los OC deberían poner más esfuerzo en suministrar a su personal formación anticorrupción de forma continua, así como en proveer tutoría a especialistas sectoriales sobre los diversos enfoques anticorrupción. Lo segundo es especialmente relevante para poder así construir puentes entre el trabajo anticorrupción y sectorial.
- En países que reciben una considerable ayuda al desarrollo, los OC también podrían plantearse la revisión de los perfiles y la experiencia sobre el terreno de su personal – posiblemente como ejercicio colectivo -, con vistas a suministrar el conocimiento de expertos superiores necesario para i) proporcionar consejo estratégico continuo a los OC sobre qué tipo de iniciativas anticorrupción podrían/deberían apoyar, ii) guiar al gobierno y a los OC sobre cómo las dimensiones anticorrupción podrían incorporarse en reformas ya en marcha o que están previstas, iii) construir puentes entre los equipos de los diferentes sectores, iv) apoyar al gobierno en su coordinación y monitoreo, posiblemente ofreciendo orientación y tutoría a las autoridades responsables, y v) facilitar el intercambio de información entre los mismos OC sobre iniciativas anticorrupción relevantes.

---

<sup>88</sup> Como se ha señalado anteriormente, la administración pública, la gestión financiera, la reforma del sector de la justicia y descentralización, por ejemplo, con frecuencia no abordan vulnerabilidades específicas a la corrupción dentro de estas áreas sujetas a la reforma. A pesar de que la corrupción a menudo impide avances o éxitos en estas mismas reformas, la cuestión no parece estar en el radar de los que son responsables de ambas (ni en el gobierno ni entre los organismos cooperantes que lo apoyan). Asimismo, los expertos internacionales tienden a ser expertos en una área específica, por ejemplo gestión financiera, sector público o reforma de la justicia, pero muchos de ellos carecen de conocimiento experto en las complejidades del trabajo anticorrupción. Por su parte, los que cuentan con amplia experiencia anticorrupción no tienen necesariamente conocimiento específico sectorial.

<sup>89</sup> En una reunión internacional celebrada recientemente sobre la reforma del sector judicial en Afganistán, con la participación de la mayoría de los organismos cooperantes, la corrupción ni siquiera estaba en el orden del día, a pesar de la amplia percepción de que este sector es uno de los más afectados por este fenómeno.

Cuarto, debería promover un diálogo abierto y transparente entre sus agencias, los gobiernos, el parlamento y los actores no estatales, para evaluar el progreso realizado. Los OC deberían promover apertura y transparencia en sus acuerdos para la ayuda al desarrollo con los gobiernos receptores, así como en los procesos habituales de control para permitir que haya un escrutinio externo, y fomentar la vigilancia del parlamento y de la sociedad civil sobre la responsabilidad del gobierno. Este aspecto cobra aún mayor importancia cuando se considera la tendencia a conseguir apoyos para el presupuesto general, ya que esta modalidad de entrega de ayuda fortalece en particular a la rama ejecutiva de los países receptores, pero no incrementa necesariamente la obligación democrática de rendir cuentas.

Quinto, deberían conocer y comprender mejor las prácticas corruptas, sus formas, manifestaciones y dinámicas, dar amplia difusión a los descubrimientos y asegurar que los ciudadanos pueden acceder a ellos. Deberían fortalecerse las acciones, relativamente recientes, orientadas a desarrollar nuevas herramientas analíticas e instrumentos de evaluación, para después compartir los resultados con todos los actores. El tipo de conocimiento específico que haga falta desarrollar dependerá, sin embargo, del contexto y necesidades de cada país.

Sexto, los OC deberían invertir mucho más en fomentar el seguimiento y las evaluaciones eficaces de las políticas anticorrupción, tanto por actores internos como no estatales, p.ej. por parte del parlamento, las universidades y las organizaciones de la sociedad civil. Teniendo en cuenta las constantes debilidades sistémicas del monitoreo (independiente) del avance y resultados de las políticas anticorrupción, los OC deberían usar la imaginación para buscar formas apropiadas de ayudar a remediar esta situación. También deberían buscar maneras de vincular ese potencial “poder de información” específicamente a lo que se señala arriba sobre la promoción de la transparencia y la participación. Así, ayudarían a capacitar a actores locales para llevar la posta:

- Debe realizarse un mayor esfuerzo en aconsejar a los gobiernos sobre el diseño de mecanismos, y especialmente de indicadores, de seguimiento sencillos, pero que se centren en los resultados o impacto. En este contexto, los OC podrían asimismo plantearse asesorar, al menos al principio, al personal del organismo responsable de la implementación, para que éste pudiera ocuparse de los requisitos de monitoreo.
- Estos esfuerzos deberían estar vinculados con que ya se realizan para fortalecer el sistema de gestión de información del país. Los OC también podrían aconsejar sobre el tipo de información sobre temas relevantes para luchar contra la corrupción que ya está disponible y la que falta, qué información se utiliza por parte de quién y cómo (no debería centrarse sólo en el gobierno, sino además en el parlamento y la sociedad civil), y qué medios y condiciones propicias faltan para servirse de la información. Este enfoque puede ayudar a acercar las posiciones de los que demandan la reforma y los que la llevan a cabo.
- Los organismos cooperantes deberían plantearse fortalecer con más energía el escrutinio externo del gobierno, por ejemplo a través de apoyo financiero, y allí donde se necesite, técnico a institutos nacionales de investigación, organizaciones de la sociedad civil, universidades o similares, con el objetivo de crear evaluaciones regulares del desempeño del gobierno en el control de la corrupción (tales como índices de integridad institucional, informes sobre la situación de la corrupción, estudios de seguimiento del gasto público, evaluaciones de la prestación de servicios, por nombrar algunos ejemplos).
- Para acabar, los OC deberían considerar el encargo de evaluaciones o encuestas sobre el nivel de transparencia, integridad y rendición de cuentas de sus propias operaciones. Una iniciativa de este tipo ayudaría a fortalecer las áreas vulnerables en la entrega de ayuda, pero sobre todo, sometería a los organismos cooperantes a las mismas reglas del juego que a los gobiernos receptores.

Séptimo, a pesar de los avances realizados en las sedes centrales y, por ejemplo, en la OCDE-CAD, los organismos cooperantes deberían realizar mayores esfuerzos en las áreas de coordinación de donantes, armonización de la ayuda y establecimiento de principios anticorrupción colectivos. Los OC deberían liderar con el ejemplo y hacer todavía mayor hincapié en mejorar sus propios estándares y prácticas. Las áreas que merecen especial atención incluyen más transparencia en su propia toma de decisiones y un mayor acceso a la información sobre su ayuda al desarrollo (cantidad de ayuda disponible y desembolsada, receptores de la misma, criterios para el desembolso, selección de consultores, evaluaciones, valoraciones de desempeño, documentos analíticos, etc.).

En último lugar, aunque no menos importante, los organismos cooperantes debería revisar con ojo crítico sus relaciones con los gobiernos receptores cuando los segundos incumplen los compromisos mutuos. Con mucha frecuencia, los OC prefieren no mostrar su descontento por diversas razones, entre las que parecen predominar dos: i) las relaciones gobierno-donante no deberían verse afectadas por el temor a consecuencias negativas para el conjunto de la ayuda al desarrollo, y ii) los mismos donantes tienen una gama de incentivos para informar de resultados satisfactorios en sus países. Sin embargo, el dilema entre marcarse “objetivos mayores”, como la reducción de la pobreza, y tolerar las malas prácticas debe revisarse, ya que ciertamente todavía son posibles enfoques pragmáticos “en la zona gris” que evitan las respuestas dicotómicas.

Para concluir, debería reiterarse que en el presente estudio se advierte contra la aplicabilidad de un único enfoque para implementar el Artículo 5 de la CNUCC en todos los países del mundo. Países que cuentan con diferentes niveles de capacidad institucional, diferentes contextos políticos y circunstancias sociales requerirán, y pueden preferir, diversas modalidades. Además, la tentación de interpretar “políticas anticorrupción eficaces y coordinadas” como la necesidad de una única estrategia anticorrupción desde luego indica una opción, pero hay muchas más. Por último, los países receptores, allá donde resulte necesario y deseado con el apoyo de los organismos cooperantes, deberían considerar marcarse objetivos modestos en el trabajo anticorrupción, en lugar de hacer promesas ambiciosas pero irrealizables.



## Bibliografía

ACG Consulting (2007), “Evaluation of the Task Force on Corruption – Report Part 1”, prepared for the Government of Zambia and Cooperating Partners.

Red Anticorrupción para Economías en Transición (2005), “6<sup>th</sup> General Meeting – Meeting Report”, Estambul, Turquía.

Asamoah, Y.B. (2003), “National strategies for combating corruption – the Ghana experience”, Banco Africano de Desarrollo.

Basu, R. (1990), “Public administration concepts and theories”, Sterling Publishers, New Delhi, India.

Bhargava, V. & Bolongaita, E. (2003), “Challenging corruption in Asia – Case studies and a framework for action”, Banco Mundial, Washington D.C., USA.

Birkland, Th. (2001), “An introduction to the policy process”, New York, USA.

Campos, J.E. & Pradhan, S. (2006), “The many faces of corruption – Tracking vulnerabilities at the sector level”, Banco Mundial, Washington D.C., USA.

Cherry, K. (2006), “Corruption and development strategy: Beyond structural adjustment”, Undercurrent, Volumen III, No.1.

Comisión de las Comunidades Europeas (2001), “European governance – a white paper”, Bruselas, Bélgica.

Doig, A., Watt, D. & Williams, R. (2005), “Measuring success in five African anti-corruption commissions – the cases of Ghana, Malawi, Tanzania, Uganda & Zambia”, U4 Anti-Corruption Research Centre, Noruega.

Dwivedi, OP. & Jabbra, J. (2001), “Where corruption lives”, edited by G. Caiden, Kumarian Press, Bloomfield, Connecticut, USA.

Hamm, B. et al. (2006), “Bestandsaufnahme und Empfehlungen zur Strategie eines geplanten ‘Kompetenzkerns Korruptionsbekämpfung’”, GTZ, Eschborn, Alemania.

Haarhuis, C.M. & Leeuw, F.L. (2004), “Fighting corruption: the new World Bank programme evaluated”, Journal of International Development, 16, pp.547-561.

Heilbrunn, J.R. (2002), “Anti-corruption commissions: Placebo or real medicine to cure corruption?”, Borrador (v.5), The Colorado School of Mines, USA

Hogwood, B. & Gunn, L. (1984), “Policy analysis for the real world”, Oxford University Press, UK.

Hope, K.R. & Chikulo, B.C. (1999), “Corruption and development in Africa”, Palgrave Macmillan, England.

IGAC – International Group for Anti-corruption Coordination (2006), “Report of eight meeting”, [www.igac.net](http://www.igac.net).

Integrity Watch Afghanistan (2007), “Afghan perceptions on corruption”, Kabul, Afghanistan, [www.iwaweb.org](http://www.iwaweb.org).

Banco Interamericano de Desarrollo (2006), “La política de las políticas públicas – progreso económico y social en América Latina”, Informe 2006, USA.

- Johnston, M. & Kpundeh, J. (2002), "Building a clean machine – anti-corruption coalitions and sustainable reform", Instituto del Banco Mundial, Washington D.C., USA.
- Jones, C.O. (1984), "An Introduction to the Study of Public Policy", Brooks & Cole Publishing, Monterrey, USA.
- Kwok, T. (2006), "Formulating an effective anti-corruption strategy - The experience of Hong Kong", [www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF\\_rms/no69/16\\_P196-201.pdf](http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_rms/no69/16_P196-201.pdf).
- Lahera, E. (2002), "Introducción a las políticas públicas", Fondo de Cultura Económica Chile.
- Lindsey, T. (2004), "Legal infrastructure and governance reform in post-crisis Asia: the case of Indonesia", Asian Pacific Economic Literature, Vol. 18, No. 1, pp. 12-40.
- Marquette, H. (2004), "Donors seek the right approach to corruption", Informe sobre Gobernabilidad Local, Primavera 2004, OSI, Hungría.
- Mathisen, H. (2003), "Donor roles in face of endemic corruption – Albania in the policy debate", U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, Noruega.
- McCusker, R. (2006), "Review of anti-corruption strategies", Trabajo técnico y de fondo No.23, Instituto Australiano de Criminología.
- Meagher, P. (2005), "Anti-corruption agencies: Rhetoric versus reality", The Journal of Policy Reform, Vol. 8, No.1, pp.69-103.
- Michael, B. (2004), "The rapid rise of the anti-corruption industry", in Local Governance Brief, Primavera 2004, Open Society Institute, Budapest, Hungría.
- Michael, B. & Kasemets, A. (2006), "The role of incentive design in parliamentary anti-corruption programmes", <http://journalonline.tandf.co.uk>.
- OSI – Open Society Institute (2002), "Monitoring the EU accession process: corruption and anti-corruption policy", Programa de Control para la Adhesión a la UE, [www.eumap.org](http://www.eumap.org).
- Quah, J. (2004), "Best practices for curbing corruption in Asia", The Governance Brief, BID.
- Shah, A. & Schachter, M. (2004), "Combating corruption: look before you leap", Finance & Development.
- Smilov, D. (2006), "Anti-corruption commissions and agencies in South East Europe", ISCTE, Lisboa, Portugal.
- Starling, G. (1988), "Strategies for Policy Making", Chicago, Dorsey Press, USA.
- Steves, F. & Rouso, A. (2003), "Anti-corruption programmes in post-communist transition countries and changes in business environments, 1999-2002", Working Paper No. 85, Banco Mundial, Washington D.C., USA.
- Thomas, J.W. & Grindle, M.S. (1990), "After the decision: implementing policy reforms in developing countries", Banco Mundial, Vol. 18, núm. 8.
- Tiri (2007) "Integrity in reconstruction project", [www.tiri.org](http://www.tiri.org).
- Tisne, M. & Smilov, D. (2004), "From the ground up – assessing the record of anti-corruption assistance in Southeastern Europe", Centro de Estudios Políticos, Universidad Centroeuropa, Budapest, Hungría.
- Sitio web de Transparencia Internacional "Anti-corruption handbook", estudios de casos sobre los nuevos gobiernos anticorrupción y otros materiales relevantes, [www.transparency.org](http://www.transparency.org).
- Transparencia Internacional (2005/06), "Americas Convention report card on public integrity", [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

- Transparencia Internacional (2006), “Poverty, aid and corruption”, [www.transparency.org](http://www.transparency.org).
- Turner, M. & Hulm, D. (1997), “Governance, administration and development”, McMillan Press, London, UK.
- U4 Brief (2007), “Rethinking governance to fight corruption”, de Sue Unsworth, [www.u4.no](http://www.u4.no)
- U4 Brief (2007), “Understanding the private side of corruption: new kinds of transparency, new roles for donors”, de Michael Johnston, [www.u4.no](http://www.u4.no)
- PNUD (2005), “Institutional arrangements to combat corruption – a comparative study”, Centro Regional en Bangkok, Tailandia.
- PNUD (2006), “Anti-corruption resources: a UNDP practitioner’s handbook”.
- USAID (2005), “USAID Anti-corruption strategy”.
- Banco Mundial (2000), “Designing effective anti-corruption strategies”, Chapter 5 of *Anti-corruption in transition: a contribution to the policy debate*, Washington D.C., USA.

## Anexo – Enfoque metodológico para los estudios de caso de los países

Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistán, Tanzania y Zambia

Marzo de 2007

### I. Información general

El objetivo principal de los estudios de caso es entender mejor cómo se diseñan y se implementan en la práctica las políticas anticorrupción (AC). La motivación principal del presente trabajo se centrará en estudiar y analizar los elementos clave de los procesos de diseño e implementación de políticas. Así, con respecto a su fase de diseño, se examinarán el contexto y contenido políticos, la participación de las partes interesadas y el proceso de elaboración de políticas. Este análisis se centrará sobre todo en identificar los agentes impulsores del cambio, así como los factores que facilitan u obstaculizan el diseño de políticas AC. En relación con su fase implementación, se realizará un estudio exploratorio de dos elementos cruciales, ya que una evaluación exhaustiva queda fuera del ámbito de este estudio. Por lo tanto, se prestará especial atención a cómo funcionan en la práctica las líneas de coordinación y obligación de rendir cuentas entre los diferentes actores que implementan políticas AC complejas. También se hará hincapié en si se usa o no la comunicación para informar sobre avances/resultados en la implementación y futuras reformas, y para mantener el apoyo tanto de los funcionarios como de la ciudadanía en general.

Habida cuenta de que las organizaciones de cooperación internacional han identificado una serie de elementos esenciales que se recomiendan en los enfoques preceptivos (véase más adelante), muchos de los cuales se basan en prácticas supuestamente buenas, el análisis descrito anteriormente del proceso de elaboración de políticas AC locales los tendrá en cuenta tanto en la formulación de las preguntas guía que se harán para el trabajo de campo, como en el análisis de las lecciones aprendidas para así estudiar si se siguieron o no esos principios.

Un equipo formado por dos consultores, un analista político local, académico o similar con experiencia, y un analista político internacional, asesor o similar con experiencia, realizarán los casos de estudio, cuyo enfoque será similar. El consultor nacional preparará el terreno, recopilará material relevante (p.ej. documentos jurídicos y políticos, informes de fondo, evaluaciones, otros datos disponibles y leyes relevantes), y preparará un estudio de fondo preliminar sobre la historia y el contexto de las políticas AC en el país en cuestión. El consultor nacional también identificará a las partes interesadas clave, elaborará una lista preliminar de quiénes son, con sus precedentes e intereses, y ayudará al consultor internacional a preparar el programa de la visita de éste al país objeto de estudio. El segundo, a su vez, ayudará al primero en su investigación local en caso necesario. Además, el consultor internacional llevará a cabo las entrevistas con las partes interesadas clave del proceso y elaborará el estudio completo final del caso.

## II. Supuestos fundamentales

Se sabe relativamente poco sobre los propios procesos y dinámicas en la elaboración de políticas en cuanto a su implementación. Sin embargo, a partir de la información que ofrecen algunos estudios sobre determinados elementos de estos procesos, así como de las conversaciones iniciales con políticos anticorrupción experimentados, durante este trabajo de investigación se tendrán en cuenta los supuestos que se presentan a continuación.

- Al parecer, existen tensiones potenciales entre algunos elementos clave para conseguir estrategias y políticas AC efectivas
  - Visión estratégica / secuencia ← versus → enfoque integral/ generalista
  - Enfoques AC normativos ← versus → condiciones/actitudes locales
- Otros elementos clave son susceptibles de ser “secuestrados”
  - Apropiación local → organismos donantes pueden dirigir/presionar el programa entre bastidores
  - Participación → grupos élite locales pueden adueñarse del programa AC por intereses puramente partisanos
- La reforma AC no está suficientemente vinculada a una reforma de gobernabilidad de mayor alcance ni tampoco se basa lo suficiente lecciones aprendidas de fracasos anteriores → riesgo de perder efectividad, aumentar el cinismo de la opinión pública con respecto a la consolidación de la democracia, etc.
- A pesar de que un creciente número de estudios demuestran que son necesarias distintas estrategias anticorrupción para diferentes entornos de gobernabilidad/ institucionales, esto no parece bastar para que se tengan en cuenta a la hora de diseñar políticas

## III. Principales elementos identificados para estrategias/políticas AC efectivas

### Fase de diseño

Varias instituciones internacionales, como el Banco Mundial, el PNUD y la ONUDD, han desarrollado enfoques conceptuales y recomendaciones prácticas sobre cómo diseñar estrategias / programas / políticas anticorrupción efectivas.

A continuación se presenta una larga lista de los elementos principales recomendados para desarrollar estrategias y políticas anticorrupción efectivas. En el presente estudio no se cuestionará la validez de ninguna de ellas ni tampoco se tratará de evaluar su importancia relativa. Más bien, al aceptar el valor intrínseco de estos elementos, éstos se han tenido en cuenta durante la formulación de las preguntas con las cuales guiar los estudios de caso (véase Anexo I) para complementar otros aspectos, como cuestiones centradas en los impulsores del cambio, factores externos favorecedores u obstáculos.

Para resumir los resultados de una primera revisión de las diferentes recomendaciones sobre cómo diseñar estrategias anticorrupción, a continuación se presentan algunos de los elementos clave que se suelen destacar para una efectiva elaboración e implementación de políticas AC:

- Apropiación nacional / local y voluntad / liderazgo políticos (BM, PNUD, ONUDD, TI)

- Adaptación a la situación / condiciones / actitudes / creencias locales – no existe una solución para todos (BM, PNUD, TI)
- Basarse en el conocimiento e información resulta esencial para el diseño de políticas de calidad (diagnósticos, datos, evaluaciones del análisis del contexto de la cultura política, etc.) (BM, ONUDD, PNUD)
- Visión a largo plazo con resultados a medio y corto plazo enfocados en instituciones / áreas clave (BM, PNUD, ONUDD)
- Enfoque integral / exhaustivo – integrado en otras reformas (BM, PNUD, ONUDD, TI)
- Secuencia, calendario y selección de los puntos de entrada – tener presentes el refuerzo de credibilidad, los resultados tangibles y el fortalecimiento de los grupos de electores (BM, PNUD, TI)
- Equilibrio entre prevención, sanción y formación (PNUD, TI)
- Participación → coaliciones amplias / acción colectiva (BM, PNUD, ONUDD, TI)
- Transparencia e independencia → políticamente neutral (ONUDD, TI)
- Recursos y conocimiento experto → medidas a corto plazo y programas a medio plazo financiados que pueden profundizar (BM, PNUD, TI)
- Los donantes deberían liderar con el ejemplo y centrarse en la integridad / control internas (PNUD)
- Definición clara de mandatos para las diferentes instituciones responsables de la implementación (PNUD)
- Comunicación → en particular de los casos exitosos (PNUD)
- Control y evaluación, mensurables (PNUD, ONUDD, TI)

#### Fase de implementación

La mayoría de las instituciones antes mencionadas no han emitido un conjunto similar y claro de recomendaciones para la implementación efectiva (lo que parece coincidir con mucho menos trabajo de investigación, evaluación y comprensión de la fase esencial de implementación de las políticas AC). Sin embargo, hay una necesidad extrema de contar con una rigurosa evaluación de la eficacia y sustentabilidad de las iniciativas/políticas anticorrupción, tema que va más allá de las posibilidades del presente estudio.

Sin embargo, el estudio analizará cuatro dimensiones de la implementación que se han mencionado en la documentación publicada como componentes clave para políticas efectivas:

- Coordinación: Deben establecerse y ser operativas líneas de responsabilidad y obligación de rendir de cuentas para las instituciones clave encargadas de implementar la reforma AC.
- Comunicación: Con el objetivo es informar a la opinión pública en general y a los funcionarios acerca de los fines y objetivos de las reformas AC, así como del avance, éxito, defensores, etc.
- Recursos: Hasta qué punto se han identificado y proporcionado recursos adicionales, tanto técnicos como financieros.
- Control: Con el fin de evaluar regularmente tanto el avance como el impacto de las medidas incluidas en los documentos de las políticas AC.

## IV. Preguntas guía para los casos de estudios

La siguiente serie de preguntas pretende ser una guía para orientar las entrevistas y la revisión de los documentos para la elaboración del caso de estudio. No se espera que se respondan todas y cada una de ellas. Primero, el consultor local responderá de forma aproximada aquellas que le permita su conocimiento de la situación del país y la revisión de documentos que reúna para el estudio. El consultor internacional, por su parte, dará respuestas exhaustivas basándose en las entrevistas con las partes interesadas clave, en la cuidadosa revisión de los documentos y, también, teniendo en cuenta las respuestas preliminares del consultor local (véase TOR para consultores nacionales e internacionales).

### A. Inicio de iniciativa(s) AC:

- ¿Hubo algún catalizador específico (p.ej. competencia política (elecciones), escándalos, cumplimiento con los estándares AC internacionales, presión de los donantes, defensa de la sociedad civil, etc.) para emprender la(s) iniciativa(s) AC?
- ¿Quién fue el iniciador de la(s) iniciativa(s) anticorrupción? ¿Quién se estaba en contra?
- ¿Cuál era el principal objetivo? (tener en cuenta el discurso público y los primeros documentos técnicos)
- ¿Qué papel desempeñaron las organizaciones donantes en esta fase?

### B. Diseño de iniciativa(s) AC:

#### Entorno

- ¿Estaban la(s) iniciativa(s) AC vinculadas a una reforma de gobernabilidad más amplia? En caso afirmativo, ¿cómo?
- ¿Ha efectuado el gobierno una evaluación para entender las principales fallas de gobernabilidad y sus causas? En caso afirmativo, ¿quién la hizo?, ¿en qué se centró exactamente? y ¿se podía acceder a ella fácilmente?
- ¿Ha habido iniciativas AC anteriormente? En caso afirmativo, ¿qué resultados / lecciones aprendidas se tuvieron en cuenta?
- ¿Ha realizado el gobierno una evaluación para entender las actitudes locales hacia la corrupción o los valores éticos locales? ¿Era fácil acceder a los estudios de ámbito local sobre estos temas realizados por otros actores?
- Contenido
- ¿Cuál fue el principal objetivo de la(s) iniciativa(s) AC?, ¿cuál era la visión a largo plazo que se pretendía conseguir?
- ¿Qué tipo de enfoque(s) anticorrupción se eligió/eligieron? ¿Por qué motivo? ¿Quién (principales actores) hizo la elección?
- ¿Cuál era el alcance de la(s) iniciativa(s) AC (de gran alcance e integrales, centradas a un sector específico, relacionadas con un tratado internacional, etc.)? ¿A qué áreas se les dio prioridad? ¿Qué puntos de entrada se escogieron? ¿Había medidas preventivas, sancionadoras y educativas? ¿Se hacía más hincapié en una de estas áreas? En caso afirmativo, ¿en cuál y por qué?
- ¿Cómo se vincularon la(s) iniciativa(s) AC a reformas de gobierno relacionadas (p.ej. reforma de la administración pública, de la justicia, etc. – quedaban reflejadas en los programas estratégicos para la reducción de la pobreza cuando correspondía, y en otras estrategias de reforma sectoriales, trabajos)?

- ¿Qué tipo de análisis, datos, estudios se utilizaron para diseñar las políticas (encuestas de percepción contra la corrupción, estudios sobre el Sistema de Integridad Nacional o similares, análisis de economía política, etc.)? ¿Cuál(es) resultó/resultaron útil(es)? ¿Qué tipo de investigación faltaba? (según las entrevistas de las partes interesadas)
- ¿Reflejaban las iniciativas AC las normas y tradiciones locales? En caso afirmativo, ¿cómo?
- Allí donde la(s) iniciativa(s) AC recibían el apoyo de los organismos cooperantes internacionales, ¿compartieron éstos los supuestos/análisis subyacentes sobre la naturaleza del problema?
- ¿Estaban los roles y responsabilidades claramente distribuidos? ¿Se determinó un organismo/órgano coordinador central? En caso negativo, ¿qué mecanismo de coordinación entre instituciones se estableció entre los diferentes agentes responsables de la implementación de la política AC?
- ¿Se contempló la posibilidad de establecer una estrategia o campaña de comunicación para la(s) política(s) AC considerada(s)? ¿Estaban las responsabilidades claramente definidas para ello? ¿Se asignaron recursos (financieros y técnicos)?
- ¿Se determinó qué recursos (financieros y conocimiento experto técnico) serían necesarios para la implementación? ¿El cálculo de los costos era realista?
- ¿Se identificaron claramente y se asignaron (tanto gobierno como donantes) los recursos para los esfuerzos AC? El proceso de elaboración del presupuesto, ¿se realizó sin problemas? En caso negativo, ¿cuáles fueron los problemas (prestar especial atención a las relaciones entre Ejecutivo y Parlamento)?

#### **Participación de las partes interesadas**

- ¿Qué partes interesadas participaron y cuáles no? ¿Cómo se consiguió su apoyo o se afrontó su oposición?
- ¿Cuáles fueron los principales actores y cuál era la importancia relativa de cada uno? ¿Qué papel específico desempeñaron los donantes?
- ¿Cuáles fueron las dinámicas de cooperación u oposición por parte de los distintos actores a la hora de diseñar las políticas AC? La cooperación u oposición, ¿fueron constantes? ¿Qué factores podrían explicar los cambios potenciales?
- ¿Coincidían las partes interesadas en su análisis, comprensión, consenso y soluciones sugeridas sobre cómo afrontar la corrupción (centrarse sobre todo en los enfoques y sugerencias de los donantes)?
- ¿Se comprendían los grupos de votantes potenciales y las fuerzas opositoras de los diferentes componentes de la reforma? ¿Cómo se trataron?

#### **Proceso**

- ¿Ha habido un proceso para diseñar las políticas? En caso afirmativo, por favor explique.
- ¿Existía un mecanismo formal para la participación de las partes interesadas? En caso afirmativo, por favor explique.
- ¿Como se relacionaron las partes interesadas entre sí? ¿Escogieron colaborar o enfrentarse entre ellas? ¿O distintos participantes optaron por diferentes posturas? ¿Se estableció algún mecanismo para resolver conflictos entre las partes interesadas? En caso afirmativo, ¿cuál?
- ¿Qué actores y factores influyeron a la hora de fijar prioridades y tomar la decisión final de cualquier enfoque AC (hacer especial hincapié en comprender el papel de los donantes)?
- ¿Se discutieron ampliamente las diferentes opciones de políticas AC, incluyendo la decisión de asignar la coordinación a un organismo/órgano especializado o a uno de este tipo ya existente? En caso afirmativo, ¿cómo se llegó al acuerdo/consenso político? ¿Cuáles fueron las compensaciones?
- ¿Cómo se estableció el programa político? (*principalmente el consultor internacional contestará esta pregunta a través del análisis de las entrevistas*)



## C. Implementación de las iniciativas AC:

### Coordinación

- ¿Deben los gestores internacionales rendir cuentas por los resultados de la(s) iniciativa(s) AC? ¿Cómo? ¿Hay algún indicador de desempeño? En caso afirmativo, ¿cuál(es)?
- ¿Cómo se coordinó la(s) iniciativa(s) AC?
- ¿Cómo se relacionaba(n) la(s) iniciativa(s) AC con otras reformas de gobernabilidad o estrategias de reforma sectorial, si es que existía esa relación?
- ¿Qué obstáculos/limitaciones surgieron durante el proceso de implementación inicial? ¿Cómo se abordaron?
- ¿Cómo se trató con los poderosos intereses/partes interesadas que se oponían?
- ¿Hubo alguna coalición relevante que apoyara la implementación? En caso afirmativo, ¿cuál y quiénes la integraban? ¿Ofrecen la base para una acción colectiva? ¿Tienen intereses claramente definidos? ¿Qué los une? ¿Qué los separa?
- ¿Tuvo alguna de estas medidas un impacto positivo? En caso afirmativo, ¿cuál? ¿Qué haría diferente la persona entrevistada?

### Comunicación

- ¿Se mantuvo la corrupción como una prioridad en la agenda política? En caso afirmativo, ¿cómo? Si no lo fue, ¿por qué?
- ¿Ha realizado el gobierno actividades/iniciativas para la divulgación de las políticas AC a una audiencia más amplia?
- ¿Se han identificado y dado a conocer los promotores locales o los métodos / resultados AC exitosos? ¿Y respecto a la prevención, detención y sanciones (administrativas y penales)? En caso afirmativo, ¿cómo?
- ¿Está la acción anticorrupción en la comunicación social del gobierno ligada a los objetivos más amplios de reforma de gobernabilidad (políticos y económicos)? En caso afirmativo, ¿cómo?
- ¿Qué medios se utilizan para divulgar contenido, avances y resultados de las políticas AC?
- ¿Quién es el responsable de producir y divulgar la información sobre las iniciativas AC?
- ¿Qué efecto tiene la comunicación que se genera o la falta de ésta?

### Recursos

- ¿Se costearon las actividades para las políticas AC?
- ¿Cuáles fueron las fuentes de financiación y de dónde provenían?
- ¿Cómo se relacionaron las políticas AC con el proceso político de elaboración de los presupuestos? ¿Quién/qué instituciones negociaron los presupuestos AC? ¿Cómo interactuaron el Ejecutivo y el Parlamento, sobre todo si el segundo tiene un importante poder de decisión en la aprobación de los presupuestos anuales?

### Control

- ¿Se puso en marcha un sistema de control? ¿Qué información se utilizó para establecer los indicadores de línea base?
- ¿Quién participó en las actividades de control? ¿Cómo se divulgó la información resultante?

# Publicaciones recientes de U4 disponibles en [www.U4.no](http://www.U4.no) (en inglés)

---

## **Public Expenditure Tracking Surveys: Lessons from Tanzania**

Sundet, Geir (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief Nov 07-14) 4 p.

## **Anti-Corruption Training and Education**

Boehm, Frédéric, Mathias Nell (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief Oct 07-13) 4 p.

## **Anti-Corruption and the Role of Chambers of Commerce and Business Associations**

Weimer, Markus (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief Sep 07-12) 4 p.

## **Corruption and doing business in Serbia**

Devine, Vera (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief Sep 07-11) 4 p.

## **Money in politics: transparency in action**

Fontana, Alessandra (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief Sep 07-10) 4 p.

## **Informal pay and the quality of health care: lessons from Tanzania**

Mæstad, Ottar, Aziza Mwisongo (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief Sep 07-9) 4 p.

## **Competition and corruption. What can the donor community do?**

Søreide, Tina (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief Sep 07-8) 4 p.

## **Rethinking Governance to Fight Corruption**

Unsworth, Sue (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief Sep 07-7) 4 p.

## **Understanding the Private Side of Corruption: New Kinds of Transparency, New Roles for Donors**

Johnston, Michael (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief Sep 07-6) 4 p.

## **Measuring Private Sector Corruption**

Rose-Ackerman, Susan (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief Sep 07-5) 5 p.

## **Corruption and Fraud in International Aid Projects**

Kramer, Michael (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief May 07-4) 4 p.

## **The United Nations Convention against Corruption. A Primer for Development Practitioners**

Schultz, Jessica (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief Feb 07-3) 4 p.

## **The Recovery of Stolen Assets: A Fundamental Principle of the UN Convention against Corruption**

Smith, Jack, Mark Pieth, Guillermo Jorge (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief Feb 07-2) 4 p.

## **Achieving Success and Avoiding Failure in Anti-Corruption Commissions: Developing the Role of Donors**

Williams, Robert, Alan Doig (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief Jan 07-1) 4 p.



Luchando contra la corrupción es un desafío en todos los contextos, ya que la corrupción tiene muchas facetas y puede ocurrir en muchas distintas formas en todos los sectores y todas las instituciones de un país. La Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas (CNUCC) reconoció este problema y requiere de los Estados Partes “políticas anti-corrupción efectivas y coordinadas” (Artículo 5) a fin de abordar el fenómeno de manera estratégica. Este estudio explora de qué manera un tal enfoque se puede plasmar en la realidad y examina en profundidad cómo políticas anti-corrupción nacionales han emergido en seis países: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistán, Tanzania y Zambia. Los autores investigan desde una perspectiva de las políticas públicas cuáles han sido los catalizadores y fuerzas impulsoras, de qué manera las reformas han sido seleccionadas, priorizadas e implementadas, y, por último, cuál ha sido el rol de los organismos cooperantes en el proceso.

Las experiencias de los países estudiados muestran que la respuesta política a lo que se percibe como corrupción generalizada consiste a menudo en el desarrollo de una política o estrategia anticorrupción nacional de amplio alcance. Sin embargo, este enfoque no ha mostrado ser demasiado exitoso por varias razones, entre otros, debido a una planificación poco realista, la falta de establecer claras prioridades, serias deficiencias en los arreglos institucionales para implementar las políticas, y la ausencia de acuerdos políticos vitales para reformas efectivas.

El estudio argumenta que políticas o estrategias anti-corrupción explícitas no son necesariamente la opción más adecuada y ni ciertamente la única para implementar el Artículo 5 de la CNUCC y se discuten a continuación otras opciones de políticas anti-corrupción coordinadas. El estudio también pone énfasis en la necesidad de luchar contra la corrupción persiguiendo objetivos modestos pero efectivos en lugar de hacer promesas ambiciosas pero irrealizables.