



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito



Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción

Guía práctica

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO
Viena

Convención de las Naciones Unidas
contra la Corrupción

**Elaboración y aplicación de
estrategias nacionales de
lucha contra la corrupción:
Guía práctica**



NACIONES UNIDAS
Nueva York, 2017

©Naciones Unidas, marzo de 2017. Reservados todos los derechos a nivel mundial.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La presente publicación no ha sido objeto de revisión editorial oficial.

Producción de la publicación: Sección de Servicios en Inglés, Publicaciones y Biblioteca, Oficina de las Naciones Unidas en Viena.

Agradecimientos

La presente Guía es un producto de la Subdivisión de Lucha contra la Corrupción y los Delitos Económicos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y se ha elaborado en consonancia con el programa temático relativo a la lucha contra la corrupción, el fraude económico y los delitos relacionados con la identidad (2012-2015) y la resolución 5/4 de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

La UNODC desea expresar su reconocimiento a los consultores Richard Messick y Matthew Stephenson por su contribución sustantiva a la redacción de la Guía.

Asimismo, la UNODC expresa su profunda gratitud a las personas que aportaron sus conocimientos y experiencia en las distintas etapas de la elaboración de la Guía y a los participantes en la reunión internacional de expertos celebrada en Viena del 6 al 8 de mayo de 2015, a saber: Roberta Solís Ribeiro, Jefa de la Asesoría de Asuntos Internacionales de la Oficina de la Contraloría General (Brasil); Levan Kakava, Jefe del Servicio de Investigaciones del Ministerio de Finanzas (Georgia); Levan Shanava, especialista del Servicio de Investigaciones del Ministerio de Finanzas (Georgia); Daviti Simonia, Investigador de Expedientes Especialmente Importantes del Organismo Especializado en la Lucha contra la Corrupción (Georgia); Orsolya Ifi-Valde, Asesora Jurídica del Servicio Nacional de Protección (Hungría); Kaushik Goburdhun, Asesor Jurídico Principal de la Comisión Independiente de Lucha contra la Corrupción (Mauricio); Theunis Keulder, Presidente del Namibia Institute for Democracy; Lise Stensrud, Directora de Políticas del Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo (Noruega); José das Neves, Comisionado Adjunto de Educación, Campañas e Investigaciones de la Comisión de Lucha contra la Corrupción (Timor-Leste); Zelia Trindade, Fiscal General Adjunta (Timor-Leste); Phil Mason, Asesor Superior para la Lucha contra la Corrupción del Equipo Anticorrupción y Responsabilidad Financiera del Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte); Jennifer Widner, Catedrática de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Princeton (Estados Unidos de América); James Wasserstrom, Asesor sobre Estrategias del Inspector General Especial para la Reconstrucción del Afganistán, Washington, D.C. (Estados Unidos de América); Gillian Dell, Transparencia Internacional; Anga Timilsina, Director de Programas de la Iniciativa Mundial de Lucha Contra la Corrupción del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; y Jonathan Agar, Oficial Jurídico Adjunto de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría.

La UNODC desea reconocer las contribuciones de Ronan O'Laoire y Constantine Palicarsky, los funcionarios de la UNODC responsables de la elaboración de la Guía, y reconoce también los conocimientos especializados y opiniones aportados por los siguientes funcionarios: Dimitri Vlassis, Candice Welsch, Oliver Stolpe, Robert Timothy Steele,

Jason Reichelt, Samuel De Jaegere, Zorana Markovic, Virginia de Abajo-Marques, Annika Wythes, Troels Vester, Claudia Sayago, Shervin Majlessi, Jennifer Sarvary Bradford y Akharakit Keeratithanachaiyos.

La UNODC desea expresar su agradecimiento al Gobierno de Australia por su generosidad en la aportación de los fondos para la elaboración de la Guía.

Índice

| | |
|--|----|
| Introducción | 1 |
| I. Proceso de redacción | 5 |
| A. Asignar la responsabilidad de redactar la estrategia a un pequeño grupo semiautónomo | 5 |
| B. Asegurar el apoyo y la participación continuados de altos dirigentes políticos | 6 |
| C. Mantener consultas periódicas con todos los organismos públicos que se verán afectados por la estrategia. | 7 |
| D. Recabar las opiniones de la oposición política siempre que sea posible. . . | 8 |
| E. Hacer que todos los sectores de la sociedad participen en el proceso de redacción | 9 |
| F. Hacer hincapié en la comunicación, la transparencia y la divulgación durante todo el proceso de redacción | 11 |
| G. Asignar tiempo y recursos suficientes a la redacción de la estrategia | 11 |
| H. Aprovechar la experiencia y los conocimientos especializados de otros países | 12 |
| II. Diagnóstico preliminar y análisis de la situación | 15 |
| A. Realizar un diagnóstico preliminar de los problemas de corrupción | 15 |
| 1. Autoevaluaciones, exámenes por pares y otras evaluaciones | 17 |
| 2. Comparaciones entre países de la corrupción o la gobernanza | 18 |
| 3. Encuestas nacionales sobre las percepciones de la corrupción | 19 |
| 4. Encuestas sobre experiencias reales con la corrupción | 20 |
| 5. Plataformas de Internet y redes sociales | 22 |
| 6. Información reunida por los organismos gubernamentales | 23 |
| 7. Comparaciones de datos de distintas fuentes. | 24 |
| 8. Evaluaciones de la vulnerabilidad | 25 |
| 9. Mediciones indirectas | 25 |
| B. Evaluar los obstáculos para una reforma eficaz. | 26 |
| 1. Evaluar las limitaciones de recursos | 26 |
| 2. Prever la oposición y el apoyo potenciales | 27 |

| | |
|---|-----------|
| III. Formulación de medidas de lucha contra la corrupción | 31 |
| A. Adaptar la estrategia al diagnóstico, teniendo en cuenta las limitaciones . | 31 |
| B. Ser ambiciosos pero realistas | 31 |
| C. Determinar las medidas concretas y específicas que es preciso adoptar . . | 32 |
| D. Describir el objetivo de cada elemento de la reforma | 34 |
| E. Considerar los costos, los beneficios y las cargas, la oposición y el apoyo en relación con cada elemento. | 34 |
| F. Prestar atención al establecimiento de las prioridades y el orden de aplicación | 34 |
| G. Especificar los plazos de aplicación de las distintas reformas | 36 |
| IV. Asegurar la aplicación eficaz | 39 |
| A. Encomendar la coordinación y la aplicación a una única entidad de alto nivel. | 40 |
| B. Dotar al órgano de coordinación y aplicación de autoridad suficiente | 41 |
| C. Fomentar la cooperación entre el órgano de coordinación y los organismos de ejecución | 42 |
| D. Aprovechar el poder de la reputación | 43 |
| E. Conseguir que cada organismo acepte un calendario de aplicación, supervisión y evaluación | 43 |
| F. No subestimar los problemas que plantea la coordinación de la aplicación | 44 |
| V. Seguimiento, evaluación y presentación de informes | 45 |
| A. Seguimiento y evaluación de la aplicación | 47 |
| 1. Dividir las reformas en etapas diferenciadas. | 47 |
| 2. Seleccionar uno o más indicadores de progreso. | 47 |
| 3. Elegir una base de referencia para cada indicador | 49 |
| 4. Establecer objetivos realistas para cada indicador de aplicación | 49 |
| 5. Vigilar que no se manipulen los indicadores | 50 |
| 6. Proceder con cautela en la utilización de las autoevaluaciones de los organismos | 51 |
| 7. Utilizar las evaluaciones para ajustar las metas de aplicación y los objetivos de la estrategia | 51 |
| 8. Asignar tiempo y recursos suficientes para la evaluación | 51 |
| B. Seguimiento y evaluación de los efectos. | 52 |
| 1. No utilizar los cambios interanuales del índice de corrupción para medir los efectos estratégicos | 52 |
| 2. Seleccionar indicadores de efectos que puedan compararse a lo largo del tiempo | 54 |
| 3. Aislar los efectos de las políticas aplicadas en cumplimiento de la estrategia | 54 |
| 4. Tener en cuenta el costo y el tiempo necesarios. | 56 |
| 5. Hacer participar a organizaciones de la sociedad civil, académicos, organizaciones de investigación y la ciudadanía | 56 |
| 6. Establecer métodos de revisión continua de la estrategia | 57 |

| | |
|--|----|
| C. Presentación de información pública sobre los resultados del seguimiento y la evaluación | 57 |
| 1. Presentación de informes internos en el marco de los mecanismos de coordinación para garantizar la rendición de cuentas en el proceso de aplicación. | 57 |
| 2. Informes a las autoridades superiores del poder ejecutivo o el Parlamento | 58 |
| 3. La presentación de información pública garantiza la transparencia en la aplicación de la estrategia nacional | 58 |
| Anexo. Declaración de Kuala Lumpur sobre las estrategias de lucha contra la corrupción | 59 |



Introducción

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es un instrumento internacional de carácter amplio destinado a combatir el flagelo de la corrupción en todo el mundo. Como se observa en el preámbulo de la Convención, la corrupción no solo pone en peligro la estabilidad y seguridad de las sociedades, las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia, el desarrollo sostenible y el estado de derecho, sino que constituye también un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella. Con la ratificación por 176 Estados parte (al 24 de julio de 2015), la Convención ha establecido la oposición a la corrupción como norma mundial y ha hecho de la eliminación de la corrupción una aspiración mundial.

Los Estados parte en la Convención deben adoptar medidas eficaces para prevenir la corrupción (capítulo II, artículos 7 a 14), tipificar como delito los actos de corrupción y asegurar el cumplimiento efectivo de la ley (capítulo III, artículos 15 a 42), cooperar con otros Estados parte en la aplicación de leyes de lucha contra la corrupción (capítulo IV, artículos 43 a 50) y prestarse asistencia mutua en la restitución de los activos obtenidos mediante la corrupción (capítulo V, artículos 51 a 59). Por otra parte, además de disponer que se adopten medidas eficaces en cada una de esas esferas concretas, el artículo 5 establece las obligaciones más generales que debe cumplir cada Estado parte: *a)* formular y aplicar o mantener en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción; *b)* establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción; y *c)* procurar evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción (véase el recuadro 1). Además, en virtud del artículo 6, cada Estado está obligado a garantizar la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción mediante la aplicación de las políticas a que se hace alusión en el artículo 5 y, cuando proceda, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas. Por lo tanto, una de las principales obligaciones de los Estados parte en virtud de la Convención, y sobre la cual han de rendir cuentas en el marco del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención establecido con arreglo al artículo 63¹, es garantizar que sus políticas de lucha contra la corrupción sean eficaces y se coordinen y evalúen periódicamente.

¹Véanse las resoluciones 3/1 y 4/1 de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (que figuran en los documentos CAC/COSP/2009/15 y CAC/COSP/2011/14).

Recuadro 1. Artículo 5 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Políticas y prácticas de prevención de la corrupción)

1. 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.
2. Cada Estado Parte procurará establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción.
3. Cada Estado Parte procurará evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción.
4. Los Estados Parte, según proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, colaborarán entre sí y con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes en la promoción y formulación de las medidas mencionadas en el presente artículo. Esa colaboración podrá comprender la participación en programas y proyectos internacionales destinados a prevenir la corrupción.

Es posible que para lograr el objetivo del artículo 5 de la Convención contra la Corrupción muchos países necesiten redactar, publicar y aplicar una estrategia nacional de lucha contra la corrupción, es decir, un marco conceptual para establecer un plan realista, amplio e integrado de reducción de la corrupción. Una estrategia oficial consignada por escrito no es en absoluto necesaria para aplicar los artículos 5 y 6; los Estados parte pueden mantener políticas eficaces y coordinadas contra la corrupción sin formular un documento de estrategia. No obstante, como se indica en la Declaración de Kuala Lumpur sobre las Estrategias de Lucha contra la Corrupción (véase el anexo), la publicación de una estrategia nacional contra la corrupción puede ayudar a los Estados parte a cerciorarse de que cumplen las obligaciones que les incumben en virtud del artículo 5. En la Declaración, de la que la Conferencia de los Estados Parte tomó nota en su resolución 5/4, titulada “Seguimiento de la declaración de Marrakech sobre la prevención de la corrupción”, también se reconoce que las estrategias de lucha contra la corrupción pueden servir de marco normativo general para que los Estados adopten medidas con el fin de combatir y prevenir la corrupción, y pueden ser útiles para movilizar y coordinar los esfuerzos y recursos de los Gobiernos y otras partes interesadas, así como para elaborar y aplicar políticas y garantizar el seguimiento de su aplicación. De hecho, hasta la fecha la UNODC ha constatado que más de 70 países han publicado bien una única estrategia nacional de lucha contra la corrupción o bien una serie de documentos que conjuntamente constituyen un marco amplio y coordinado de lucha contra la corrupción del tipo previsto en la declaración de Kuala Lumpur.

Los documentos de la estrategia nacional de lucha contra la corrupción varían ampliamente en extensión, detalle, alcance y énfasis. Esto es previsible y conveniente. No existe un enfoque único para elaborar una estrategia eficaz, habida cuenta en particular de que los distintos países tienen tradiciones jurídicas, culturales y políticas muy distintas y se enfrentan a desafíos, oportunidades y limitaciones muy diferentes. Sin embargo, la eficacia de los documentos de estrategia de los diferentes países en la consecución de los objetivos enunciados en la declaración de Kuala Lumpur también ha variado considerablemente y ha sido con frecuencia muy decepcionante. Por ejemplo, en un informe al Consejo de la Unión Europea y al Parlamento Europeo correspondiente a 2014, la

Comisión Europea consideró que, aunque en algunos casos, la labor sobre las estrategias nacionales de lucha contra la corrupción había servido de catalizador para verdaderos avances, en otros, unas estrategias impresionantes habían tenido poco o ningún efecto en la situación sobre el terreno². Otras evaluaciones de la experiencia relativa a las estrategias nacionales también han detectado variaciones considerables en su calidad y sus resultados³. Además, aunque no existe un único enfoque correcto para elaborar una estrategia nacional contra la corrupción, hay desafíos y dificultades comunes y enseñanzas que extraer de los logros y fracasos del pasado.

En respuesta a una solicitud formulada por la Conferencia de los Estados Parte en la Convención en su resolución 5/4 de que se determinaran las buenas prácticas para la elaboración de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción y se difundieran entre los Estados parte y, en consonancia con el deber de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) de prestar asistencia técnica a los Estados parte para ayudarlos a cumplir las obligaciones que les incumben en virtud de la Convención⁴, esta Guía ofrece recomendaciones a los países que están considerando la posibilidad de redactar o revisar una estrategia nacional de lucha contra la corrupción. Si bien la Guía se centra en formular recomendaciones para elaborar documentos de estrategia nacional de carácter oficial, muchas de ellas también pueden ser pertinentes para los países que tienen previsto cumplir sus obligaciones en virtud del artículo 5 sin adoptar una estrategia oficial.

En el análisis se distingue entre los siguientes cinco aspectos esenciales de un documento de estrategia nacional de lucha contra la corrupción:

1. El proceso de redacción de la estrategia debería estar supervisado por un órgano que goce de autonomía, competencia técnica y apoyo político suficientes y contar con aportaciones sustantivas de las partes interesadas importantes del gobierno y otros sectores;
2. La estrategia debería incluir una evaluación y un diagnóstico preliminares de los principales problemas de corrupción que enfrenta el país, incluidos los obstáculos para la aplicación de una política eficaz de lucha contra la corrupción. El diagnóstico preliminar también debería determinar las lagunas o limitaciones en los conocimientos o el entendimiento actuales de esas cuestiones;
3. Tomando la evaluación preliminar y el diagnóstico como base, la estrategia debería incluir una política de lucha contra la corrupción que fije objetivos ambiciosos pero realistas, establezca las principales prioridades a corto y largo plazo y determine la secuencia adecuada de las reformas;
4. La estrategia debería incluir un plan de aplicación que asigne la responsabilidad de supervisar su ejecución a una dependencia de coordinación y prever mecanismos

²Comisión Europea, “Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE”, documento COM (2014) 38.

³Véase Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Departamento de Desarrollo Internacional, *Why Corruption Matters: Understanding Causes, Effects and How to Address Them. Evidence Paper on Corruption* (Londres, enero de 2015); Southeast Europe Leadership for Development and Integrity, *Anti-Corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe*, edición revisada (Sofía, Center for the Study of Democracy, 2014); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Anti-Corruption Strategies: Understanding What Works, What Doesn't and Why? Lessons Learned from the Asia-Pacific Region* (Bangkok, 2014); Maíra Martini, “Examples of national anti-corruption strategies”, respuesta del servicio de asistencia sobre la lucha contra la corrupción (Berlín, Transparencia Internacional, 2013); Karen Hussmann, ed., *Anti-Corruption Policy Making in Practice: What can be Learned for Implementing Article 5 of UNCAC? Report of Six Country Case Studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania and Zambia* (Bergen, Noruega, Centro Utstein de Recursos contra la Corrupción, 2007).

⁴Véase CAC/COSP/2009/15, secc. I.A, resolución 3/4, titulada “Asistencia técnica para aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”.

para garantizar que los diversos organismos que pongan en práctica distintos aspectos cooperen entre sí;

5. La estrategia debería incluir un plan de seguimiento y evaluación de la aplicación del plan y sus efectos para garantizar que los elementos del plan de política se ejecuten debidamente, produzcan los efectos deseados y puedan revisarse según sea menester.

Antes de proseguir, conviene formular dos observaciones preliminares. En primer lugar, una estrategia nacional de lucha contra la corrupción no es un documento meramente administrativo cuya aplicación dependa de si los dirigentes nacionales muestran la suficiente determinación para ello. Uno de los objetivos de la elaboración y promulgación de una estrategia nacional contra la corrupción es ayudar a generar y mantener el liderazgo, la demanda de la ciudadanía y el amplio apoyo necesarios para adoptar medidas eficaces contra la corrupción. Un documento de estrategia que simplemente presente una serie de políticas sólidas y sensatas no promoverá esos objetivos. El documento y los procesos para redactarlo y garantizar la aplicación y la revisión posterior a su aprobación deberían crear un sentido de identificación y compromiso tanto dentro como fuera del gobierno y establecer metas y parámetros que permitan a los destinatarios nacionales y extranjeros pedir cuentas al Gobierno en relación con los objetivos que se ha fijado.

En segundo lugar, un tema primordial de esta Guía es que los redactores de la estrategia deben lograr un equilibrio entre la ambición y el realismo. Una estrategia demasiado prudente y limitada que tan solo proponga cambios de política fáciles de lograr, tal vez no responda a los problemas de corrupción más acuciantes de un país, por lo que no generará el entusiasmo, la atención y la presión necesarios para lograr progresos significativos en la prevención y el combate de la corrupción. Por otra parte, una estrategia demasiado ambiciosa, con grandes objetivos que no resulten viables habida cuenta de los recursos y de la capacidad del país, será pasada por alto o dejada de lado por ser poco práctica, y podría contribuir a generar un sentimiento de frustración y resignación entre los ciudadanos. El equilibrio entre la ambición y el realismo no es fácil de lograr, y el enfoque correcto variará en función del país, pero los encargados de elaborar la estrategia nacional contra la corrupción deben tenerlo presente en todas las etapas del proceso.



Proceso de redacción

El primer paso en la formulación de una estrategia nacional eficaz de lucha contra la corrupción es el diseño del proceso para redactar el documento. Las decisiones relativas al proceso son fundamentales, en la medida en que afectan al contenido del documento y a las probabilidades de que se aplique satisfactoriamente. Las instituciones y personas responsables de la redacción de la estrategia variarán de un país a otro, y las consideraciones políticas, las limitaciones de recursos y otros factores determinarán al menos ciertos aspectos del proceso. No obstante, existen algunos principios generales a los que puede ser conveniente atenerse, o al menos atenerse lo más estrictamente posible, al establecer un proceso para redactar una estrategia nacional anticorrupción. Cabe destacar en particular los ocho principios que se describen a continuación.

A. Asignar la responsabilidad de redactar la estrategia a un pequeño grupo semiautónomo

El diseño del proceso de redacción es fundamental y debería procederse con mucho cuidado en esta primera etapa decisiva. La responsabilidad primordial de redactar el documento de estrategia debería recaer en una organización o comité relativamente pequeño con un grado razonable de autonomía en la elaboración del proyecto. Una directriz clara de un alto dirigente político, preferiblemente el Jefe del Gobierno, que establezca el mandato y las responsabilidades de la dependencia encargada de la redacción puede servir para aclarar las responsabilidades y evitar rivalidades entre distintos organismos⁵.

Lo ideal es que el órgano de redacción esté presidido por una persona con suficiente estatura, legitimidad e influencia política para actuar como abanderado efectivo del órgano de redacción y, en última instancia, de la propia estrategia. El presidente debería actuar eficazmente como enlace con otros altos dirigentes políticos y ser el rostro público del proceso de redacción de la estrategia nacional contra la corrupción. No es necesario

⁵En el Reino Unido, el Primer Ministro emitió una directiva en la que puso al Ministerio del Interior y a la Oficina del Gabinete a cargo de la redacción de la estrategia nacional. Véase John Bray, "UK national anti-corruption plan: coming soon", *Integrity Matters*, núm. 13 (Londres, Control Risks, 2014).

que participe en los detalles o los aspectos técnicos del proceso de redacción, pero debería desempeñar un papel de liderazgo general y gestión.

Debe hallarse un equilibrio en la selección de los miembros del órgano de redacción porque, como se destaca más adelante, para elaborar una estrategia adecuada y eficaz es esencial conseguir una participación de base amplia y el apoyo de diversas partes interesadas. Al mismo tiempo, sin embargo, no es probable que una estrategia nacional de lucha contra la corrupción sea eficaz si constituye una larga declaración de intenciones o una recopilación arbitraria de ideas y sugerencias desorganizadas. Es casi siempre aconsejable seleccionar un reducido número de redactores principales del documento. Esas personas deben seleccionarse cuidadosamente, ya que deben estar en condiciones de celebrar amplias consultas con diversos interesados y expertos sin inclinarse por ningún programa preconcebido. Al mismo tiempo, los redactores principales necesitan crear una estrategia que tenga una visión coherente. Deberían tener suficiente estatura para que se los respete y la competencia técnica necesaria para producir un documento riguroso y de alta calidad. También deberían estar abiertos a las aportaciones de diferentes fuentes y representar a un grupo diverso de personas para que una amplia gama de interlocutores confíen en ellos. Una misma persona no siempre posee esas cualidades, por lo que puede ser importante asignar las principales responsabilidades de redacción a un comité de redacción integrado por varias personas con competencias diferentes pero complementarias que sean capaces de trabajar conjuntamente de manera efectiva.

Un enfoque que varios países han seguido es establecer un comité de redacción de alto nivel apoyado por un reducido grupo de expertos técnicos encargado de la redacción propiamente dicha de la estrategia. En el Camerún, un equipo de redacción de seis personas informó a una comisión nacional de ocho miembros representativos de los ministerios competentes, el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo, la sociedad civil y la comunidad empresarial. En el Pakistán, un pequeño equipo del proyecto integrado por personal de la Oficina de Lucha contra la Corrupción y los principales organismos realizó sus trabajos bajo la dirección de un comité directivo presidido por un alto funcionario gubernamental e integrado por funcionarios de categoría superior de todas las instituciones del Estado y figuras destacadas de la sociedad civil, los medios de comunicación y el sector privado⁶.

B. Asegurar el apoyo y la participación continuados de altos dirigentes políticos

Es fundamental que la estrategia nacional contra la corrupción cuente con apoyo político de alto nivel y que ese apoyo se mantenga durante todo el proceso. Lo ideal sería que altos dirigentes políticos y, preferentemente, el Jefe del Estado, apoyaran el proceso de redacción de la estrategia de forma abierta y pública desde el primer momento. Durante el proceso de redacción, el apoyo de altos dirigentes se puede demostrar de varias maneras, incluidos discursos sobre la importancia de contar con una estrategia nacional amplia de lucha contra la corrupción y declaraciones públicas que alienten a los ciudadanos a que hagan aportaciones al comité. Además de las expresiones de apoyo al principio y al final del proceso, es también útil mantener a los altos dirigentes políticos informados y promover su participación en todo el proceso de elaboración de la estrategia, tal vez mediante su asistencia a algunas reuniones del comité de redacción.

⁶A menos que se indique otra cosa, la información sobre la estrategia de un Estado está basada en el texto de su estrategia nacional de lucha contra la corrupción.

Una vez haya concluido el proceso de redacción, tal vez se requiera la aprobación jurídica oficial del documento final de la estrategia. La forma de aprobación dependerá de las tradiciones jurídicas y políticas del país. En algunos países puede ser necesario someter la estrategia a la aprobación del Parlamento mediante una resolución o por vía legislativa; en otros, un decreto ejecutivo puede ser suficiente. Incluso cuando no sea necesario aprobarlo oficialmente, ello puede ser útil para afianzar el apoyo a la estrategia. En muchos países, la mejor forma de hacerlo será un voto de aprobación del Parlamento.

Cierto es que los altos dirigentes políticos pueden a veces tener opiniones distintas sobre las causas de la corrupción o las prioridades para combatirla, y no carece de fundamento el temor de que si esos dirigentes participan en el proceso de redacción, pueden utilizar su influencia de formas que muchos defensores de la causa contra la corrupción (incluidos quizá algunos miembros del órgano de redacción) pueden considerar que debilitan la estrategia. No obstante, una estrategia nacional contra la corrupción es, por naturaleza, un mecanismo que funciona verticalmente y cuyo éxito depende de los esfuerzos de una serie de ministerios, organismos e instituciones. Sin apoyo político de alto nivel y sin el sentimiento en todos los niveles de gobierno de que el personal directivo superior apoya la estrategia y a sus redactores, es poco probable que una estrategia nacional anticorrupción sea eficaz, diga lo que diga sobre el papel. Si los principales dirigentes no apoyan una estrategia firme contra la corrupción, puede ser preferible centrarse en lograr un consenso amplio sobre los problemas y las soluciones, y aplazar la redacción de una estrategia hasta una fecha futura.

C. Mantener consultas periódicas con todos los organismos públicos que se verán afectados por la estrategia

El proceso de redacción de la estrategia nacional contra la corrupción debería garantizar la participación apropiada de representantes de cualquier organismo gubernamental encargado de poner en práctica cualquiera de sus partes. Se trata, entre otros, de órganos del poder ejecutivo como los ministerios de justicia y del interior, el organismo especializado de lucha contra la corrupción, el defensor del pueblo, la policía, las dependencias de inteligencia financiera, los organismos responsables de la contratación pública y la comisión de administración pública u otras entidades encargadas de contratar, ascender e imponer medidas disciplinarias a los empleados públicos. Si la estrategia va a afectar a organismos que no dependen directamente del poder ejecutivo (el poder judicial, el poder legislativo, entidades independientes como el organismo nacional de auditoría, comisiones reguladoras independientes y los gobiernos regionales o locales) o a exigir que adopten medidas, también deberán participar en el proceso. En Ghana, por ejemplo, los redactores de la estrategia recabaron aportaciones de los parlamentarios y el poder judicial, mientras que en Estonia se celebraron consultas con una serie de entidades independientes del Gobierno, como la Fiscalía y el organismo del derecho de la competencia. En el Perú, se organizaron reuniones especiales para escuchar la opinión de los miembros del poder judicial y el Organismo Superior de Control y se recabaron aportaciones del Defensor del Pueblo durante todo el proceso de redacción.

La inclusión de diversos organismos en el proceso de redacción de la estrategia es importante por muchas razones. La más evidente es que los representantes de los distintos organismos poseen diferentes tipos de conocimientos técnicos y pueden mejorar la calidad de la estrategia, por ejemplo identificando problemas y retos que los redactores principales pueden haber pasado por alto (o malinterpretado) y proponiendo soluciones

creativas. Asimismo es vital que al menos algunos de los participantes en el proceso de redacción estén en condiciones de suministrar información financiera y presupuestaria precisa, ya que la aplicación efectiva dependerá decisivamente de ella. No obstante, otro aspecto más importante incluso es que, en general, diferentes organismos tendrán responsabilidades en la aplicación de la estrategia, y que su aceptación y apoyo activo son fundamentales para que tenga éxito. La participación en el proceso de redacción les llevará a implicarse más en la estrategia.

Siempre existe el riesgo de que los representantes de los organismos gubernamentales se muestren demasiado reacios a introducir reformas (una queja habitual, aunque no siempre justificada, sobre los burócratas en todo el mundo). Las opiniones de los organismos gubernamentales deberían respetarse, sin considerarse dispositivas. En definitiva, contar con la participación de representantes de todos los departamentos gubernamentales competentes desde las primeras fases del proceso, y tener la oportunidad de responder a sus preocupaciones, es mejor que presentarles una estrategia en cuya elaboración no han participado y a la que pueden por lo tanto oponerse. En parte por esa razón, en las consultas deberían participar no solo las autoridades de los distintos organismos de ejecución, sino también el personal técnico o de carrera que desempeñará una función decisiva en la aplicación de las recomendaciones de la estrategia. Otra ventaja de la implicación de múltiples organismos en el proceso de redacción de la estrategia es que puede mejorar la capacidad de coordinación y cooperación de esos organismos en las cuestiones relativas a la lucha contra la corrupción, y su interacción en el proceso de redacción puede facilitar la cooperación en materia de aplicación, seguimiento y evaluación, todo lo cual es fundamental para el éxito de la estrategia.

D. Recabar las opiniones de la oposición política siempre que sea posible

Tal vez sea aconsejable que en el proceso de redacción de la estrategia participen no solo miembros del Gobierno, sino también, y esto tal vez sea más polémico, miembros de la oposición política (la oposición parlamentaria, o posiblemente dirigentes de los gobiernos regionales o locales de los partidos de la oposición). Su participación puede ser útil por muchas razones. En primer lugar, recabar aportaciones de la oposición es un gesto de buena fe del gobierno (un reconocimiento de que la lucha contra la corrupción no es una cuestión partidista), y puede reducir el grado en que la estrategia nacional de lucha contra la corrupción se considera un instrumento político del gobierno actual. En segundo lugar, los partidos de la oposición suelen estar en condiciones de plantear y representar las opiniones de grupos interesados que, de no ser por ello, podrían quedar marginados del proceso de redacción; la oposición también puede plantear inquietudes si en el proceso de redacción de la estrategia se hace caso omiso de problemas o preocupaciones relacionadas con ciertas comunidades. En tercer lugar, los gobiernos cambian (la oposición de ayer puede convertirse en el partido gobernante de mañana), y la sostenibilidad a largo plazo de una estrategia nacional de lucha contra la corrupción suele depender de que siga recibiendo apoyo tras un cambio de gobierno.

Sin embargo, la inclusión de representantes de la oposición en el proceso de redacción no está exenta de riesgos. Su presencia en los debates puede limitar el libre intercambio de ideas y en algunos casos los partidos de la oposición pueden aprovechar su papel para promover sus intereses políticos o incluso sabotear el proceso a fin de impedir que el gobierno obtenga un éxito popular desde el punto de vista político. Incluso cuando esos temores son exagerados, el gobierno de todos modos puede mostrarse reacio a dar cabida a la oposición en el proceso de redacción. Si no es posible o conveniente que

representantes de la oposición participen directamente, sigue siendo aconsejable que los redactores de la estrategia consulten con los principales dirigentes de la oposición como parte de las consultas generales con un amplio abanico de expertos.

E. Hacer que todos los sectores de la sociedad participen en el proceso de redacción

Los redactores de la estrategia deberían encontrar formas adecuadas de entablar un amplio diálogo con personas e instituciones ajenas al Gobierno: las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad empresarial, los medios de comunicación, los círculos académicos, el público en general y otros interesados. Las razones son sencillas. En primer lugar, dichos interesados pueden disponer de información valiosa y ofrecer recomendaciones útiles para elaborar una estrategia más eficaz que se adapte mejor a las necesidades y circunstancias particulares del país. En segundo lugar, la inclusión de una amplia gama de opiniones en el proceso de redacción puede ayudar a crear una visión común y aumentar la legitimidad de la estrategia y, por ende, el apoyo político de la sociedad en general hacia ella. Es más probable que quienes consideran que sus voces fueron escuchadas en la formulación de una política colaboren para impulsar la estrategia y garantizar su aplicación efectiva⁷.

Las consultas de base amplia no están exentas de riesgos y, si bien se pueden adoptar medidas para reducirlas al mínimo y garantizar un diálogo productivo (véase el recuadro 2), los redactores de la estrategia deben tener en cuenta esos riesgos. El exceso de énfasis en el logro de un consenso o el intento de reflejar las aportaciones de todos los interesados puede conducir a la elaboración de una estrategia diluida y llena de generalidades y aspiraciones pero parca en opciones precisas entre prioridades y enfoques contrapuestos. También es posible que la inclusión de interesados externos en el proceso de redacción sea contraproducente: si los interesados consideran que se hizo caso omiso de sus opiniones o que las consultas fueron una farsa, pueden sentirse marginados del proceso de redacción de la estrategia, por lo que será menos probable que se conviertan en aliados firmes en su aplicación. Los redactores de la estrategia deben hacer todo lo posible para garantizar que los distintos interesados tengan la impresión de que sus opiniones se toman en serio y de que influyen en el proceso de redacción. Al mismo tiempo, los redactores deben tener claro que, en última instancia, el proyecto incorporará diversas opiniones y puntos de vista en un documento coherente, lo que significa que la versión final de la estrategia nacional contra la corrupción no siempre dirá o hará exactamente lo que todos los interesados desearían.

⁷Elinor Ostrom, "Beyond markets and States: polycentric governance of complex economic systems", *American Economic Review*, vol. 100, núm. 3 (2010), págs. 641 a 672.

Recuadro 2. Garantizar un diálogo productivo con los interesados

Para mejorar la aplicación de las políticas, el Gobierno de Australia envió una nota de orientación a los ministerios que incluía un capítulo dedicado a las consultas con los interesados. En ella se recomendaba abordar las siguientes preguntas antes de entablar diálogo con los interesados:

- ¿Están claros el propósito y los beneficios de la participación de los interesados en la aplicación?
- ¿Se han identificado los interesados apropiados?
- ¿Se ha estudiado la relación costo-eficacia de los distintos canales de comunicación?
- ¿Es útil un amplio proceso de consultas a través de las redes sociales?
- ¿Se ha prestado suficiente atención a cómo se gestionará la interacción de los interesados en la fase de aplicación?
- ¿Se rendirán cuentas claramente sobre la participación de los interesados, incluso en cuanto a la gestión de las expectativas?
- ¿Cuál es el mejor momento para la participación de los interesados?
- ¿Qué medidas se adoptarán en función de la información obtenida gracias a la participación de los interesados?
- ¿Existe una estrategia de comunicación para consultar con los interesados?
- Si se propone hacer publicidad estatal, ¿se han considerado y aplicado las directrices pertinentes?
- ¿Se ha ofrecido orientación al personal para la identificación de posibles conflictos de intereses? En particular, ¿se han adoptado medidas satisfactorias para gestionar las percepciones o los casos de conflicto de intereses que pudieran derivarse de la celebración de consultas con los interesados?

Fuente: Australia, Departamento del Primer Ministro y Gabinete y Oficina Nacional Australiana de Auditoría, *Better Practice Guide: Successful Implementation of Policy Initiatives* (Canberra, 2014), pág. 36.

Esas consideraciones tienen importantes repercusiones en el calendario de las consultas con los interesados. Una cuestión clave es si esperar hasta que esté listo un borrador del documento de estrategia para entablar diálogo con los interesados, o si las consultas deberían comenzar en una etapa anterior del proceso. Ambas alternativas conllevan riesgos. Si los redactores esperan hasta disponer de un texto, se les puede acusar de utilizar las consultas no como parte de un esfuerzo real para recabar aportaciones externas, sino sencillamente con el propósito de obtener apoyo para lo que deseaban hacer de todos modos y legitimarlo. Por otra parte, las consultas de participación abierta pueden producir largas listas de sugerencias imprecisas. Esto no solo puede ser ineficiente, sino que también entraña el riesgo de perder el apoyo de aquellos cuyas sugerencias no se incluyan en el proyecto final. Una forma de evitar esos problemas podría consistir en estructurar las consultas por etapas y solicitar primero información general acerca de los problemas de corrupción del país, producir seguidamente un proyecto o esbozo preliminar y a continuación recabar aportaciones más específicas. Otro enfoque, complementario, podría consistir en estructurar las primeras consultas en torno a conclusiones recientes sobre los problemas de corrupción del país. Por ejemplo, si hay un estudio actual sobre las experiencias de soborno de ciudadanos en diferentes organismos gubernamentales, los redactores de la estrategia podrían solicitar a los interesados que aporten sus opiniones acerca de esas conclusiones y de lo que se podría hacer al respecto.

F. Hacer hincapié en la comunicación, la transparencia y la divulgación durante todo el proceso de redacción

Además de consultar con los interesados (y quizá de forma conjunta con ello), los redactores de la estrategia nacional de lucha contra la corrupción deberían esforzarse por ser transparentes en cuanto al proceso, en la medida de lo posible (aunque, por supuesto, puede que, a veces, se requiera confidencialidad, como por ejemplo, en el caso de las consultas con otros departamentos gubernamentales sobre asuntos internos delicados). Además de mantener la transparencia, el gobierno debería tener un plan para divulgar la labor del órgano de redacción de la estrategia nacional contra la corrupción, de forma que el público en general y las partes interesadas se den cuenta de que sus aportaciones se agradecen, y explicar por qué se considera prioritario luchar contra la corrupción y contar con una estrategia nacional para ello. Una estrategia eficaz de comunicaciones y relaciones con los medios de información sirve para muchas cosas: alentar a que se hagan aportaciones más numerosas y más diversas al proceso; aumentar la legitimidad del proceso de redacción de la estrategia; transmitir el mensaje de que el gobierno está comprometido a luchar contra la corrupción; y conseguir que el proceso de redacción de la estrategia siga suscitando interés y atención, en particular teniendo en cuenta que es probable que lleve tiempo.

G. Asignar tiempo y recursos suficientes a la redacción de la estrategia

El proceso de redacción de la estrategia requiere tiempo y recursos suficientes. Simplemente, no es realista suponer que en unas pocas semanas el comité de redacción podrá celebrar amplias consultas con una gran variedad de interesados tanto dentro como fuera del Gobierno, reunir y examinar los datos y las pruebas pertinentes, recoger datos nuevos cuando haya lagunas importantes en la base de conocimientos necesarios para elaborar una sólida estrategia nacional contra la corrupción y formular un conjunto de propuestas coordinadas y bien fundamentadas de políticas. Por ello, es fundamental proporcionar tiempo y recursos suficientes.

El tiempo que lleve redactar el proyecto de estrategia dependerá de varios factores: ¿se basa la estrategia en una anterior?; ¿cuántas investigaciones de antecedentes se han realizado ya?; y ¿cómo de fácil será obtener información de diferentes organismos sobre sus actividades? Otra consideración importante será el tiempo necesario para celebrar consultas con los distintos interesados. ¿Cómo de difícil resultará celebrar reuniones en todo el país? ¿Cuánto tiempo llevará programarlas?

Incluso con una gran cantidad de información de antecedentes, los redactores del Camerún consideraron un gran desafío preparar un anteproyecto en el plazo de tres meses asignado a esa tarea⁸. Los redactores del Pakistán fueron capaces de producir un proyecto en poco más de 10 meses, pero gran parte de las investigaciones que necesitaban ya se habían hecho, y el apoyo considerable que recibieron de la comunidad de donantes les ayudó a acelerar el proceso. Un estudio sobre las estrategias en la región de Asia y el Pacífico realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2014 determinó que la redacción de una estrategia suele requerir entre uno y dos años⁹.

⁸Camerún, Commission Nationale Anti-Corruption, *Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2010-2015* (Yaoundé, 2010), pág. 13.

⁹*Understanding What Works, What Doesn't and Why?*, pág. 14.

Es importante destacar la cuestión del tiempo y los recursos necesarios para redactar una buena estrategia porque la elaboración de una estrategia nacional contra la corrupción suele tener su origen en un escándalo, que hace que los dirigentes se sientan obligados a actuar con rapidez y determinación. En otros casos, un gobierno recién elegido tal vez desee establecer rápidamente una estrategia anticorrupción para demostrar su compromiso de cumplir la promesa electoral de luchar contra la corrupción. Quienes proponen una estrategia nacional de lucha contra la corrupción tendrán que aprovechar esas oportunidades políticas. En algunos casos, podría ser necesario acelerar el proceso de redacción de una estrategia por otras razones, como, por ejemplo, para concluir el proceso dentro del ciclo presupuestario en curso. En cambio, cuando está pendiente la celebración de elecciones, puede ser poco realista esperar que se logren avances importantes en la redacción de la estrategia nacional anticorrupción antes de que finalicen. Independientemente de las circunstancias, con demasiada frecuencia los países asignan muy poco tiempo y muy pocos recursos a la elaboración de un documento de estrategia de alta calidad y, por ende, sus repercusiones en el largo plazo serán escasas.

H. Aprovechar la experiencia y los conocimientos especializados de otros países

Los redactores de la estrategia deberían emplear de forma productiva pero juiciosa a expertos de otros países con experiencia en la redacción y aplicación de estrategias nacionales contra la corrupción y la prestación de asesoramiento al respecto. Muchos Estados parte en la Convención, en particular Estados en desarrollo y Estados en transición, pueden tener importantes limitaciones en materia de capacidad técnica, pero todos los países tienen la posibilidad de aprovechar la experiencia y las diferentes opiniones que los expertos externos pueden aportar al proceso de redacción. Esos intercambios de conocimientos se alientan en el artículo 60 de la Convención, que estipula que los Estados parte considerarán la posibilidad de prestarse la más amplia asistencia técnica en sus respectivos planes y programas para combatir la corrupción, incluido el intercambio mutuo de experiencias y conocimientos especializados. Los consultores extranjeros pueden añadir un valor significativo, aportando capacidad técnica adicional, incluida su capacidad de aprovechar las experiencias de otras jurisdicciones.

Al mismo tiempo, sin embargo, es fundamental que cada país mantenga el control pleno de su estrategia nacional de lucha contra la corrupción, y que esta tenga debidamente en cuenta las necesidades y circunstancias concretas del país respectivo. La redacción de una estrategia nacional de lucha contra la corrupción no debería subcontratarse a expertos extranjeros. Esto se debe no solo a que esos expertos no siempre entienden plenamente los desafíos y circunstancias especiales de un país determinado, sino también a que una estrategia nacional contra la corrupción solo puede ser eficaz si existe un fuerte sentido de implicación y compromiso nacionales. Con demasiada frecuencia, los países contratan consultores extranjeros para que redacten sus documentos de estrategia nacional contra la corrupción y los funcionarios nacionales responsables de aplicarla y los ciudadanos a los que supuestamente debe beneficiar solo aportan contribuciones mínimas. En tales casos, es poco probable que cuando se marchen los expertos extranjeros la estrategia se aplique de manera efectiva, y muchas veces puede permanecer en el olvido.

Un aspecto conexo e importante se refiere al papel del apoyo de donantes al proceso de redacción de la estrategia nacional contra la corrupción. Si se toma en serio y se lleva a cabo correctamente, la elaboración de una estrategia nacional anticorrupción requerirá, como se explicó anteriormente, la utilización intensiva de recursos y tiempo.

Por lo tanto, el apoyo de donantes internacionales puede ser esencial para los países menos prósperos. Además, los donantes internacionales, y la creciente atención que la comunidad de donantes presta a los problemas de corrupción y buena gobernanza —junto con la presión derivada de la obligación del Gobierno de dar cumplimiento a las disposiciones de la Convención contra la Corrupción— pueden impulsar a los países a trabajar en el establecimiento de una estrategia nacional contra la corrupción seria y sustantiva. Al mismo tiempo, sin embargo, los donantes no siempre comprenden claramente las circunstancias de un país determinado y, a veces, procuran imprimir un impulso en direcciones que no son apropiadas para el país. Además, una estrategia nacional de lucha contra la corrupción que se elabora principalmente para complacer a los donantes internacionales tiene pocas posibilidades de gozar del apoyo nacional efectivo y de la legitimidad que son requisitos necesarios para obtener resultados duraderos a largo plazo. Por lo tanto, es importante analizar detenidamente qué relación es la adecuada entre los donantes internacionales y los países receptores para que el apoyo que presten pueda utilizarse de la manera más productiva en la elaboración de una estrategia anticorrupción eficaz.



Diagnóstico preliminar y análisis de la situación

Una estrategia nacional contra la corrupción eficaz debe basarse en una evaluación precisa de los problemas y desafíos a los que se enfrenta el país en la lucha contra la corrupción. Ese diagnóstico preliminar, a veces denominado “análisis de situación”, consta de dos elementos principales: una evaluación de la naturaleza, el alcance y las repercusiones de los problemas de corrupción del país y una evaluación de los obstáculos que pueden dificultar la aplicación de una reforma eficaz de la lucha contra la corrupción. Esos dos elementos se describen con mayor detalle a continuación.

A. Realizar un diagnóstico preliminar de los problemas de corrupción

Aun cuando la corrupción es un fenómeno universal, los países se enfrentan a tipos muy distintos de problemas y desafíos relacionados con ella. Es imposible combatir un problema que no se comprende. Por lo tanto, como se subraya en la *Guía Técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, el primer paso en la redacción de una estrategia nacional eficaz de lucha contra la corrupción es la reunión y el análisis de la información sobre el alcance y la índole del problema de la corrupción del país¹⁰. ¿Cómo es de grave? ¿Quiénes son los más afectados por él? ¿Qué tipos de daño causa? ¿Qué formas adopta? ¿Qué sectores de la economía se ven más afectados? ¿En qué organismos gubernamentales es más frecuente? Cuanta más información tengan los redactores de la estrategia al respecto, mayor será su capacidad de establecer prioridades, asignar recursos y ajustar los objetivos de la estrategia a los problemas que enfrenta el país.

Pese a que un diagnóstico preliminar del problema de la corrupción del país aporta información esencial para una estrategia, son pocas las estrategias que dedican suficiente atención a ese primer paso esencial. El análisis del contenido de 53 estrategias nacionales que se realizó a efectos de esta Guía mostró que en solo 13 de ellas se describía en

¹⁰UNODC e Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (Viena, 2009), pág. 6.

detalle el estado de la corrupción en el país¹¹. Las 40 restantes contenían poca información diagnóstica y solo algunas estadísticas o indicaban meramente que en algunos sectores había más corrupción que en otros; en algunas simplemente se señalaba que la corrupción era un problema importante. La falta de un análisis preliminar en esas estrategias está en consonancia con los resultados del examen de las estrategias nacionales de lucha contra la corrupción realizado en 2007 por el Centro Utstein de Recursos contra la Corrupción¹², y el examen de las estrategias contra la corrupción en la región de Asia y el Pacífico llevado a cabo por el PNUD en 2014¹³. En ambos exámenes se determinó también que la gran mayoría de las estrategias contra la corrupción contenían un análisis insuficiente, cuando no inexistente, de los problemas de corrupción a los que se enfrentaba el país respectivo.

Una de las razones por las que los responsables de formular políticas pueden verse tentados a “saltarse” un primer diagnóstico y análisis de la situación es que piensan que los problemas de corrupción son evidentes¹⁴. Sin embargo, los problemas de corrupción evidentes pueden no ser los más graves o más perjudiciales, sino simplemente los más visibles o notables. Centrar la atención en esos problemas como base para formular una política pública muchas veces induce a error¹⁵; los problemas más perjudiciales pueden ser poco perceptibles, o incluso imperceptibles. Incluso cuando un problema evidente merece una atención prioritaria, el diagnóstico inicial sigue siendo fundamental porque puede ayudar a los encargados de formular políticas a comprender las razones del problema y a preparar una respuesta más eficaz. Lo que es más importante, un componente fundamental de una evaluación inicial es estimar la gravedad de los distintos problemas de corrupción. Esto lleva a la creación de una base de referencia que posteriormente sirva para evaluar los efectos de la estrategia, otro elemento esencial de una estrategia nacional, que se examina en el capítulo V, sección A, subsección 3.

Además, el diagnóstico preliminar de los problemas de corrupción de un país no es simplemente una evaluación del alcance o extensión de la corrupción en él. También debe incluir por lo menos un primer intento de evaluar la experiencia actual del país en la lucha contra la corrupción. ¿Existen lagunas importantes en las leyes? ¿Se aplican de forma efectiva las leyes? ¿Disponen los organismos encargados de las investigaciones y procesos relacionados con la corrupción de suficientes recursos y conocimientos técnicos? ¿En qué organismos recae la responsabilidad de combatir la corrupción o abordar las cuestiones conexas? ¿Están claras sus funciones y responsabilidades, o hay lagunas o redundancias? ¿Qué otros aspectos de las leyes e instituciones del país pueden estar contribuyendo al problema de la corrupción? Estas y otras preguntas deberían tenerse en cuenta a la hora de evaluar los problemas con que se enfrenta el país.

No obstante, es difícil evaluar la naturaleza y alcance de los problemas de corrupción de un país. Muchas de las técnicas disponibles exigen mucho tiempo y muchos recursos y pueden resultar prohibitivas para algunos países. Como primer paso en el proceso de elaboración de una estrategia nacional contra la corrupción, los redactores deberán formular un plan realista para reunir información de diversas fuentes. Todas las fuentes de información

¹¹Entre los ejemplos de buenos diagnósticos preliminares cabe señalar la estrategia de Armenia de 2009, la estrategia de la ex República Yugoslava de Macedonia para el período 2011-2015 y dos estrategias de Estonia, una para el período 2008-2012 y otra para el período 2013-2020.

¹²Véase Hussmann, ed., *Anti-Corruption Policy Making in Practice: What can be Learned for Implementing Article 5 of UNCAC?*

¹³*Anti-Corruption Strategies: Understanding What Works, What Doesn't and Why?*

¹⁴Ese fue el motivo aducido por los funcionarios georgianos para redactar un plan contra la corrupción en 2000 sin hacer primero una evaluación. Véase Jessica Schultz y Archil Abashidze, “Anti-corruption policy making in practice: Georgia—a country case study”, en *Anti-Corruption Policy Making in Practice: What can be Learned for Implementing Article 5 of UNCAC?*, Hussmann, ed, pág. 69.

¹⁵Daniel Kahneman, “Maps of bounded rationality: psychology for behavioral economics”, *American Economic Review*, vol. 93, núm. 5, págs. 1449 a 1475.

presentan ventajas y deficiencias, y los redactores deben tener esto presente y utilizar una amplia gama de materiales para elaborar al menos una evaluación preliminar de los principales problemas de corrupción. Las ocho fuentes de información que se describen a continuación pueden resultar útiles a la hora de llevar a cabo esa evaluación preliminar, si bien, como se ha señalado, cada una de ellas tiene sus propias limitaciones e inconvenientes.

1. Autoevaluaciones, exámenes por pares y otras evaluaciones

Los exámenes y evaluaciones de la corrupción realizados por organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales pueden ser una fuente de información valiosa y de fácil acceso. Todas las partes en la Convención contra la Corrupción han completado o están en vías de completar el primer ciclo del Mecanismo de Examen de la Aplicación, que trata del cumplimiento de lo dispuesto en el capítulo III (Penalización y aplicación de la ley) y el capítulo IV (Cooperación internacional).

Los exámenes de la aplicación comienzan con la presentación por el Estado parte objeto de examen de una autoevaluación en la que expone las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la Convención, incluidas disposiciones jurídicas, políticas nacionales y pruebas de aplicación de las mismas mediante resúmenes de casos y estadísticas, y una breve descripción de cómo funcionan las instituciones que forman parte del marco nacional de lucha contra la corrupción, tanto en el plano nacional como en el internacional. A continuación, dos Estados parte actúan como examinadores y, sobre la base del consenso, formulan observaciones sobre las deficiencias que se han detectado y recomendaciones sobre la manera de subsanarlas para fortalecer ese marco. También señalan las buenas prácticas. El Estado objeto de examen puede especificar también las necesidades de asistencia técnica. En muchos casos, una de las necesidades de asistencia técnica detectadas es la de elaborar una estrategia o plan de acción nacional contra la corrupción para aplicar las recomendaciones y fortalecer la reforma de la lucha contra la corrupción (en el recuadro 3 figuran ejemplos relativos al proceso de examen de la Convención). En el sexto período de sesiones del Grupo de Examen de la Aplicación, muchos países informaron sobre las medidas de aplicación nacional que habían adoptado a raíz de los exámenes de sus respectivos países. En la mayoría de los casos, esas medidas estaban relacionadas con la elaboración de estrategias nacionales conforme a lo dispuesto en la Convención; las reformas legislativas, incluidas las relativas al soborno transnacional, el blanqueo de dinero y el enriquecimiento ilícito; el refuerzo de la capacidad de las autoridades investigadoras, fiscales y judiciales; el aumento de la coordinación interinstitucional; y la adopción de medidas para proteger a los testigos, los expertos y los denunciantes.

Recuadro 3. Vínculos entre las conclusiones de los exámenes de los países y la elaboración de estrategias nacionales contra la corrupción

- Túnez se halla en curso de aprobar un plan de acción nacional que será la piedra angular de la estrategia nacional contra la corrupción que también se está elaborando, e incorpora las recomendaciones derivadas del examen de la aplicación de la Convención.
- Filipinas ha aprovechado el impulso generado por el proceso de examen de la aplicación para establecer un comité presidencial de carácter interinstitucional con el fin de formular y elaborar planes, políticas y estrategias de respuesta para mejorar el cumplimiento de la Convención.
- En Kenya, el Presidente del Estado ha reafirmado repetidas veces su compromiso de aplicar las recomendaciones emanadas del examen. Esto crea condiciones políticas para fortalecer la estrategia nacional contra la corrupción.

Por otra parte, el Convenio sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de la Unión Africana para Prevenir y Combatir la Corrupción, y el Convenio de Derecho Penal sobre la Corrupción y el Convenio de Derecho Civil sobre la Corrupción del Consejo de Europa también exigen que las partes se sometan a un proceso de examen para evaluar el cumplimiento. Esos exámenes, que también son obligatorios e incluyen un elemento de examen por otros Estados, a menudo resaltan los ámbitos en que el Estado examinado no cumple plenamente las obligaciones que le incumben en virtud de la convención pertinente y en ellos se incluyen recomendaciones sobre medidas correctivas posteriores en dichos ámbitos.

Además de esos informes oficiales sobre exámenes por pares, el PNUD, el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo y varias entidades no gubernamentales (organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil, universidades y centros de investigación), realizan exámenes de países que se centran en evaluaciones de la corrupción, la integridad y la gobernanza o al menos las incluyen. Algunos ejemplos destacados son las evaluaciones del sistema nacional de integridad de Transparencia Internacional, los informes de la Alianza Mundial en pro de la Integridad y las evaluaciones por países del Centro Utstein de Recursos contra la Corrupción. Se puede reunir otra información pertinente llevando a cabo valoraciones y evaluaciones sobre la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, como las evaluaciones mutuas que organiza el Grupo de Acción Financiera y las evaluaciones nacionales de los riesgos que efectúa el Banco Mundial.

Todos esos informes y exámenes resultan especialmente útiles porque no solo proporcionan datos sobre el alcance y la índole de la corrupción, sino también porque suelen aportar información esencial acerca de las lagunas o deficiencias de la legislación, las políticas y las instituciones de lucha contra la corrupción de un país. Muchos Estados han aprovechado el proceso de evaluación y valoración para iniciar reformas. Evidentemente, el hecho de que esos exámenes sean cualitativos más que cuantitativos también introduce un elemento de subjetividad. No obstante, cuando existen esos informes, deberían ser estudiados cuidadosamente por los redactores de la estrategia a la hora de llevar a cabo el diagnóstico preliminar de los principales retos del país en la lucha contra la corrupción.

2. Comparaciones entre países de la corrupción o la gobernanza

Para hacerse una idea general de la envergadura de los problemas de corrupción del país, los redactores suelen consultar índices que pretenden comparar el nivel de corrupción o la calidad de la gobernanza de distintos países de una región o de todo el mundo. Los redactores de la estrategia (y otros) pueden estar particularmente interesados en saber qué posición ocupa su país con respecto a otros países de la misma región o a países con un nivel de desarrollo económico comparable. Esos índices internacionales suelen basarse en las opiniones o percepciones de expertos nacionales, aunque algunos también incorporan otros datos.

Dos de los índices que se utilizan con más frecuencia son el Índice de Percepciones de la Corrupción de Transparencia Internacional y los indicadores mundiales de gobernabilidad del Banco Mundial¹⁶. El Centro Utstein de Recursos contra la Corrupción, el

¹⁶Tanto el Índice de Percepción de la Corrupción como los indicadores mundiales de gobernabilidad son medidas compuestas, es decir, el resultado de la normalización y agregación de datos tomados de otras fuentes para obtener una única cifra que resume los datos en que se basa. En cierto sentido, ambos son una “encuesta de encuestas”. Véase Transparencia Internacional, “Corruption Perceptions Index 2014: full source description” (Berlín, 2014); Laura Langbein y Stephen Knack, “The worldwide governance indicators: six, one, or none?”, *Journal of Development Studies*, vol. 46, núm. 2, págs. 350 a 370.

Banco Mundial, el Vera Institute of Justice y el proyecto Gateway de Transparencia Internacional han catalogado una amplia gama de otras medidas. El Centro Utstein de Recursos contra la Corrupción ha compilado una guía de 14 de los indicadores comparativos de la corrupción más conocidos en la que se resume lo que cada uno de ellos pretende medir¹⁷. El Banco Mundial ha identificado 39 indicadores internacionales de corrupción o integridad¹⁸ y el Vera Institute ha hecho una recopilación de 53 fuentes que comparan el desempeño de los gobiernos de los distintos países¹⁹. El motor de búsqueda del proyecto Gateway examina más de 500 fuentes de datos no solo para localizar indicadores multinacionales sino también estudios sobre países específicos²⁰.

Si bien la clasificación de un país de acuerdo con esos indicadores puede proporcionar una primera estimación de la gravedad del problema de la corrupción, hay que tener cuidado a la hora de interpretar esas medidas. Los valores de los índices se derivan de diferentes tipos de datos, cada uno de los cuales tiene ventajas e inconvenientes que los redactores de la estrategia deben tener en cuenta si deciden utilizarlos para llevar a cabo la evaluación inicial de la corrupción. Por ejemplo, los índices basados en evaluaciones subjetivas de expertos pueden estar distorsionados porque los expertos leen sus respectivos escritos y hablan entre sí, y sus percepciones pueden reflejar una “teoría convencional” más que su juicio independiente²¹. Por otra parte, aunque la información sobre el nivel general de corrupción percibido en el país puede ser útil para movilizar a la opinión pública en apoyo de la estrategia —por ejemplo, al demostrar que la corrupción se considera un problema grave— los datos agregados a nivel nacional de ese tipo tienen poco valor para formular el contenido de la estrategia. Para elaborar una estrategia debidamente concebida de lucha contra la corrupción no basta con conocer el grado de corrupción que se percibe en un país en comparación con otros países. Lo que se necesita es información precisa y detallada sobre el carácter y la fuente de la corrupción, que los principales indicadores internacionalmente comparables no aportan.

3. Encuestas nacionales sobre las percepciones de la corrupción

Asimismo los redactores de la estrategia puedan aprovechar encuestas exhaustivas entre los ciudadanos o empresarios del país o encargadas. Las encuestas nacionales suelen ser más detalladas que las internacionales e incluyen preguntas sobre el alcance y la índole de la corrupción y su gravedad, y acerca de si ha disminuido o se ha agravado con el tiempo, así como preguntas sobre tipos de corrupción concretos o sobre la corrupción en determinados sectores u organismos gubernamentales. Además de al público en general, las encuestas nacionales pueden ir dirigidas a inversores, ejecutivos de empresas, integrantes de los medios de comunicación u otros expertos en ámbitos específicos. Sus opiniones pueden resultar especialmente útiles en ámbitos como los de la manipulación de licitaciones y la adquisición de equipo de defensa, sobre los cuales los ciudadanos

¹⁷Sofía Wickberg, “How-to guide for corruption assessment tools”, respuesta especializada núm. 365 (Bergen, Noruega, El Centro Utstein de Recursos contra la Corrupción, 2013).

¹⁸Banco Mundial, AGI Data Portal, Links to Governance Indicators. Disponible en www.agidata.org.

¹⁹Vera Institute of Justice, *Rule of Law Indicator Instruments: A Literature Review. A Report to the Steering Committee of the United Nations Rule of Law Indicators Project* (Nueva York, 2008).

²⁰Transparency International, Gateway: Corruption Assessment Toolbox. Disponible en <http://gateway.transparency.org>.

²¹Véase Stephen Knack, “Measuring corruption: a critique of indicators in Eastern Europe and Central Asia”, *Journal of Public Policy*, vol. 27, núm. 3 (2007), págs. 255 a 291; Daniel Treisman, “What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research?”, *Annual Review of Political Science*, vol. 10 (2007), págs. 211 a 244.

comunes difícilmente dispondrán de los conocimientos especializados necesarios para forjarse una percepción²².

El principal problema de las encuestas de percepción es que puede haber una gran diferencia entre las percepciones de la corrupción y su alcance real²³. La divergencia puede deberse, entre otras razones, a la renuencia de los encuestados a responder verazmente a preguntas sobre la corrupción²⁴, la influencia de las características de los encuestados (por ejemplo, la educación, los ingresos y el origen étnico)²⁵, la cobertura informativa²⁶ y las diferencias de opinión entre los encuestados sobre lo que constituye corrupción²⁷. Puede ser importante entender las percepciones de la corrupción en cuanto tales y, al menos en algunos casos, es posible que reflejen una realidad subyacente, en particular si otras fuentes corroboran los datos sobre la percepción. No obstante, esos datos deberían interpretarse siempre con cautela y no deberían constituir nunca la fuente exclusiva para diagnosticar los problemas de corrupción de un país.

4. Encuestas sobre experiencias reales con la corrupción

Los responsables de elaborar la estrategia nacional contra la corrupción también pueden utilizar o encargar encuestas sobre las experiencias reales de los encuestados con la corrupción, en vez de sobre sus percepciones de la corrupción, o además de ello. Por ejemplo, en esas encuestas se puede preguntar a los ciudadanos o empresarios²⁸ sobre la frecuencia con la que han pagado un soborno en el último año, y también pueden incluir preguntas sobre el organismo al que se pagó el soborno, cuánto se pagó y el propósito del pago. Algunas de las metodologías más detalladas que se emplean en esta esfera fueron elaboradas y puestas a prueba por la UNODC en sus investigaciones sobre la corrupción en el Afganistán, el Iraq y los Balcanes occidentales. Las encuestas que la UNODC realiza en los hogares y el sector empresarial se centran en las experiencias de los encuestados como víctimas de la corrupción, lo que permite determinar y analizar de forma detallada situaciones reales de corrupción y determinar cuáles son los sectores, organismos y grupos más vulnerables²⁹. Este tipo de encuesta también proporciona datos

²²Las encuestas sobre las percepciones de expertos, que son distintas de las consultas de expertos descritas en el capítulo anterior y tienen una función diferente, deberían formar parte del proceso de redacción de la estrategia. En algunos casos, ambas pueden vincularse.

²³Véase Benjamin A. Olken, “Corruption perceptions vs. corruption reality”, *Journal of Public Economics*, vol. 93, núms. 7 y 8 (2009), págs. 950 a 964; Bonvin Blaise, “Corruption: between perception and victimization: policy implications for national authorities and the development community”, en *Challenging Assumptions on Corruption and Democratization: Key Recommendations and Guiding Principles* (Berna, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, 2008); Knack, “Measuring corruption”; Treisman, “What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research?”; Michael Johnston, “Measuring the new corruption rankings: implications for analysis and reform”, en Arnold J. Heidenheimer y Michael Johnston, eds. *Political Corruption: Concepts and Contexts*, tercera edición (New Brunswick, Nueva Jersey, Transaction Publishers, 2002), título XIII, capítulo. 44, págs. 865 y 884.

²⁴Véase Jan Sonnenschein y Julie Ray, “Government corruption viewed as pervasive worldwide: majorities in 108 out of 120 countries see widespread problem”, *Gallup*, 18 de octubre de 2013; Aart Kraay y Peter Murrell, “Misunderestimating corruption”, World Bank Policy Research Working Paper núm. 6488 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2013).

²⁵Véase Diylan Donchev y Gergely Ujhelyi, “What do corruption indexes measure?”, *Economics and Politics*, vol. 26, núm. 2 (2014), págs. 309 a 331; Olken, “Corruption perceptions vs. corruption reality”.

²⁶Richard Rose y William Mishler, “Explaining the gap between the experience and perception of corruption”, *Studies in Public Policy*, núm. 432 (Glasgow, Centre for the Study of Public Policy, 2007).

²⁷Sandra Sequeira, “Advances in measuring corruption in the field” en *New Advances in Experimental Research on Corruption*, Danila Serra y Leonard Wantchekon, eds. (Emerald Group Publishing, Bingley, Reino Unido, 2012), págs. 145 a 176.

²⁸El Banco Mundial realiza periódicamente encuestas en las empresas de sus países clientes en las que se formulan preguntas detalladas acerca de si tuvieron que pagar un soborno para obtener servicios de electricidad, agua y telefonía o una licencia de construcción o importación y sobre otros asuntos relacionados con el establecimiento o la explotación de una empresa. Véase Banco Mundial, “World Bank’s enterprise survey: understanding the questionnaire” (Washington, D.C., enero de 2011).

²⁹Véase el documento de sesión titulado “Quantitative approaches to assess and describe corruption and the role of UNODC in supporting countries in performing such assessments” (CAC/COSP/2009/CRP.2).

que pueden servir de base de referencia con fines de seguimiento y evaluación en el futuro. Las encuestas sobre experiencias son una atractiva fuente de información sobre la corrupción porque pueden proporcionar una medida más objetiva y cuantitativa de al menos algunas de las formas de corrupción.

La índole de este tipo de encuesta hace que sirva sobre todo para detectar los casos típicos de corrupción administrativa en pequeña escala. Por razones obvias, la mayoría de la población puede carecer de experiencia directa con la corrupción en la que se hallan implicadas las élites políticas y empresariales, o con el tráfico de influencias o el fraude en las adquisiciones. Con el fin de superar las deficiencias inherentes a las encuestas por hogares, también se han realizado encuestas sobre las experiencias del sector empresarial, que se han centrado en las prácticas comerciales, las relaciones con las autoridades gubernamentales y la participación en contrataciones públicas. Además de las de la UNODC, son ejemplos de esas encuestas de empresas la encuesta internacional sobre los delitos contra las empresas del Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, las encuestas sobre la delincuencia y la corrupción en las empresas, la encuesta sobre la competitividad mundial (Global Competitiveness Survey) del Foro Económico Mundial, la encuesta mundial sobre el entorno empresarial del Banco Mundial y el *World Competitiveness Yearbook* del International Institute for Management Development.

Existen otras limitaciones que deberían tenerse en cuenta en relación con las encuestas basadas en la experiencia. Se ha comprobado que, en algunos países, los encuestados pueden estar poco dispuestos a admitir que han participado en transacciones corruptas, incluso cuando ellos mismos son víctimas en tales intercambios³⁰. Por otra parte, las diferencias en la disposición de los encuestados a participar en una encuesta o a responder a preguntas con honestidad pueden introducir sesgos en los resultados. Esta cuestión se descuida con demasiada frecuencia, pero puede constituir un problema grave, especialmente si las tasas de falta de respuestas son muy altas y es poco probable que tengan carácter aleatorio. Se han detectado sesgos de este tipo en los países donde es posible que grandes segmentos de la población no tengan teléfono o que sea difícil contactar a sus miembros personalmente³¹. Recopilar datos de encuestas originales puede ser costoso, llevar mucho tiempo y exigir conocimientos especializados, lo que puede plantear problemas, sobre todo en los países más pobres, donde se carece de la infraestructura necesaria. No obstante, si se utilizan adecuadamente, los datos de encuestas pueden ser una valiosa fuente de información sobre la corrupción.

Los costos de esas encuestas sobre la corrupción pueden reducirse de varias maneras. Es posible hacer una evaluación preliminar utilizando otras fuentes y limitar la encuesta a los ámbitos en que sea más productiva. En algunos casos, pueden añadirse preguntas sobre la corrupción a una encuesta ya programada por el gobierno, una organización internacional o una entidad privada. Esto será mucho menos costoso que encargar una encuesta enteramente nueva.

Varios países y organizaciones se han decantado ahora por combinar las preguntas sobre las experiencias y las impresiones en una única encuesta para hacer más fácil superar las desventajas de unas y otras. La más amplia encuesta internacional sobre experiencias y percepciones de la corrupción realizada hasta la fecha es el Barómetro Global de la Corrupción de 2013 de Transparencia Internacional, en la que se preguntó a 114.000 ciudadanos de 107 países no solo acerca de su percepción de la corrupción

³⁰Kraay y Murrell, "Misunderestimating corruption".

³¹Véase Ben Leo y otros, "Do mobile phone surveys work in poor countries?", Working Paper No. 398 (Washington, D.C., Center for Global Development, 2015).

en su país, sino también si alguien de su familia había tenido que pagar un soborno para obtener un servicio público en el curso de los dos años anteriores. La UNODC también ha llevado a cabo una serie de encuestas mixtas sobre percepciones y experiencias y puede proporcionar cuestionarios modelo. El Gobierno de Zambia hizo buen uso de una encuesta mixta de percepción y experiencia para redactar su estrategia nacional contra la corrupción de 2007: se preguntó a 1.500 hogares, 1.000 funcionarios públicos y administradores de 500 empresas sobre su experiencia directa con la corrupción y sus percepciones al respecto. Posteriormente, el Gobierno utilizó las respuestas para centrar los esfuerzos de prevención en los departamentos donde, según los resultados, la corrupción era especialmente pronunciada³².

5. Plataformas de Internet y redes sociales

Aunque la encuesta ha sido el método tradicional empleado para recopilar información sobre la experiencia personal de los ciudadanos con la corrupción, una reciente innovación para reunir esa información impulsada por organizaciones de la sociedad civil es la utilización de sitios web o plataformas de redes sociales donde los ciudadanos pueden denunciar anónimamente una solicitud de soborno de un empleado público³³. En muchos sitios se deja un espacio para que los ciudadanos añadan detalles, como por ejemplo, la cuantía del soborno solicitado y el organismo empleador de la persona que lo solicitó. Los operadores de sitios informan periódicamente de cuántos sobornos se han solicitado, en qué departamentos y de la suma media solicitada, además de ofrecer otra información pertinente³⁴. La técnica es todavía relativamente nueva, la fiabilidad y la validez de los datos comunicados siguen siendo discutibles y muchas de las preocupaciones ya señaladas acerca de las encuestas más tradicionales (como el sesgo de las respuestas) se podrían aplicar con mucha más razón a estas nuevas plataformas³⁵. No obstante, cuando se combinan con otra información, los datos aportados por el público pueden ser útiles y podrían llegar a ser una fuente importante de datos cuantitativos utilizables por los redactores de la estrategia y los encargados de ejecutarla para medir la corrupción o hacer un seguimiento de la evolución de los niveles de corrupción. De hecho, los gobiernos tal vez deseen estudiar la posibilidad de estrechar la colaboración con las organizaciones que recopilan información sobre la corrupción a través de las redes sociales, o incluso crear su propia plataforma de redes sociales como parte del proceso de reunión de datos para la elaboración de su estrategia nacional contra la corrupción.

³²Laurent C. W. Kaela, “Zambia: national governance baseline survey—report” (Lusaka, Universidad de Zambia, Departamento de Estudios Políticos y Administrativos, 2004); Jessica Schultz y Archil Abashidze, “Anti-corruption policy making in practice: Zambia—a country case study”, en *Anti-Corruption Policy Making in Practice: What can be Learned for Implementing Article 5 of UNCAC?*, Hussmann, ed., pág. 217.

³³Véase Dieter Zinnbauer, “Crowdsourced corruption reporting: what petrified forests, street music, bath towels, and the taxman can tell us about the prospects for its future”, *Policy and Internet*, vol. 7, núm. 1 (marzo de 2015), págs. 1 a 24.

³⁴Una de las primeras y más conocidas iniciativas de este tipo se describe en Karthik Ramanna y Rachna Tahilyani, “I paid a bribe (dot) com”, edición revisada, Harvard Business School Case Collection, Case No. 112-078 (Boston (Estados Unidos), Harvard Business School, 2014).

³⁵Derek Ruths y Jürgen Pfeffer, “Social media for large studies of behavior”, *Science*, vol. 346, núm. 6214 (2014), págs. 1063 y 1064.

6. Información reunida por los organismos gubernamentales

En el curso de sus actividades, muchos organismos gubernamentales reúnen información que puede utilizarse durante el diagnóstico preliminar del problema de la corrupción (véase un ejemplo en el recuadro 4). Por ejemplo, los datos sobre las denuncias de corrupción, las causas judiciales por corrupción y las denuncias de fraude en las adquisiciones pueden aportar pruebas directas sobre casos de corrupción y su entorno. Otros datos aportan pruebas de la eficacia de los controles para luchar contra la corrupción o señalan las esferas vulnerables a la corrupción. El porcentaje de funcionarios públicos que no presentan oportunamente su declaración de la situación financiera personal es un indicador de cuán eficaces son los controles de la integridad. El número de solicitudes hechas por un organismo para apartarse de los procedimientos normalizados de adjudicación de un contrato gubernamental, el número y la cuantía de los sobrecostos de esos contratos, el porcentaje en que un organismo supera su presupuesto y la no obtención de una carta de auditoría sin reservas pueden ser indicadores de corrupción. Las estudios de seguimiento del gasto público y los informes de auditoría pueden revelar “fugas” (es decir, fondos desaparecidos) que sugieren la posibilidad de corrupción³⁶. Las comparaciones de la relación entre el gasto en determinados rubros presupuestarios, como el de infraestructura, y el monto de la partida asignada también pueden aportar pruebas de corrupción³⁷.

Al igual que con cualquier fuente de datos, la exactitud de la información generada por las actividades de un organismo debe verificarse, porque los organismos pueden falsear los datos por muchas razones, como la presión para que cumplan los objetivos de desempeño, incrementen los presupuestos u oculten problemas de rendimiento³⁸. Sin embargo, cuando se dispone de datos operacionales fiables, son una fuente útil y económica de información. Además, como se reúnen con periodicidad, pueden ser una buena fuente de información continua sobre los efectos de la estrategia. Si un organismo no publica periódicamente datos sobre sus actividades, la falta de datos puede constituir en sí misma un indicador de corrupción: cuantos menos datos genere un organismo, más fácil será que sus actividades escapen a todo control. Si los redactores de la estrategia comprueban que un organismo publica poca o ninguna información sobre sus actividades, en la estrategia se debería instar a ese organismo a que genere periódicamente datos suficientes para que pueda ser supervisado debidamente y para que sus dirigentes rindan cuentas.

³⁶Véase Ritva Reinikka y Jakob Svensson, “Local capture: evidence from a central government transfer program in Uganda”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 119, núm. 2 (2004), págs. 679 a 705; Asli Gurkan, Kai Kaiser y Doris Voorbraak, “Implementing public expenditure tracking surveys for results: lessons from a decade of global experience”, *Poverty Reduction and Economic Management Network Notes*, núm. 145 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2009).

³⁷Véase Miriam A. Golden y Lucio Picci, “Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data”, *Economics and Politics*, vol. 17, núm. 1 (2005), págs. 37 a 75.

³⁸Zoe Radnor, “Hitting the target and missing the point? Developing an understanding of organizational gaming”, en *Performance Information in the Public Sector: How it is Used*, Wouter Van Dooren y Steven Van de Walle, eds. (Londres, Palgrave Macmillan, 2011), págs. 98 a 109.

Recuadro 4. Utilización de datos de los organismos: enseñanzas extraídas de Uganda

La Inspección General del Gobierno de Uganda ha utilizado especialmente bien los datos administrativos para dar seguimiento a las tendencias de la corrupción y determinar los ámbitos donde se necesitan reformas adicionales. En las encuestas sobre las percepciones, los ugandeses clasifican sistemáticamente a la policía, la administración pública y el poder judicial como las tres instituciones más propensas a la corrupción. Sin embargo, las dos categorías de funcionarios contra quienes los ugandeses presentan el mayor número de denuncias de corrupción son los administradores de los gobiernos locales y los funcionarios públicos. La diferencia puede deberse a que los ciudadanos no saben cómo presentar una denuncia contra la policía ni dónde hacerlo. Como señaló la Inspección General en su cuarto informe anual, asegurar que los ciudadanos tengan la información necesaria sobre la presentación de denuncias contra la policía es una cuestión importante que hay que resolver. El cuarto informe anual de la Inspección General también muestra cómo pueden utilizarse los datos administrativos para medir la corrupción en los ámbitos donde no es posible hacerlo mediante encuestas. Por ejemplo, la eficacia del programa de prevención de la corrupción de un organismo no puede observarse directamente; no hay manera de medir qué parte de una reducción de la corrupción en un organismo es atribuible a un programa de prevención. Un indicador estrechamente relacionado con lo bien que el organismo previene la corrupción es la eficacia de sus mecanismos de control financiero. Por lo tanto, si procede, la Inspección General incluye los datos de la Oficina del Auditor General sobre en qué porcentaje los gastos de cada organismo superaron su presupuesto anual. La Inspección General también reúne datos acerca de si un organismo obtuvo un certificado de auditoría sin reservas y en qué porcentaje se superaron los plazos y presupuestos establecidos en los contratos públicos.

Fuente: Uganda, Inspección General del Gobierno, *Tracking Corruption Trends in Uganda: Using the Data Tracking Mechanism*, cuarto informe anual (Kampala, 2014).

Evidentemente, los datos generados por los organismos gubernamentales, aun si son precisos, deben interpretarse con sumo cuidado, ya que gran parte de ellos admitirán más de una interpretación. Los organismos gubernamentales pueden no obtener un dictamen de auditoría favorable, no debido a la corrupción, sino porque su personal carece de la formación adecuada para cumplir con los procedimientos de auditoría. Los presupuestos previstos en los contratos públicos se pueden superar debido a la falta de preparación, a hechos imprevistos o simplemente por mala gestión. Del mismo modo, los datos policiales y acerca de las denuncias de corrupción pueden inducir a error cuando se consideran de forma aislada: un gran número de procesos por corrupción puede significar que hay más corrupción, que se detecta mejor o que los fiscales están actuando de forma más decidida; la falta de denuncias de corrupción de los ciudadanos puede significar que los niveles de corrupción son bajos, que no son conscientes de ella o que no son conscientes de que tienen derecho a denunciarla o están demasiado intimidados para hacerlo. En algunos casos, la interpretación correcta se desprenderá de forma evidente del entorno; en otros, será necesario consultar fuentes de información adicionales para interpretar correctamente los datos operativos de carácter cuantitativo.

7. Comparaciones de datos de distintas fuentes

Una nueva técnica de medición de la corrupción consiste en comparar los datos cuantitativos de distintas fuentes que deberían arrojar resultados similares si no hubiera corrupción y tomar la diferencia entre ellos como prueba de que existe. Por ejemplo, la diferencia entre el valor registrado de las exportaciones del país A al país B y el valor registrado de las importaciones al país B del país A puede constituir prueba de corrupción

en los organismos de aduanas³⁹. Los datos reales también pueden compararse con las previsiones de un modelo económico, método que se utiliza para detectar la colusión en la contratación pública⁴⁰. Estas técnicas, que se utilizan cada vez más, pueden proporcionar medidas útiles de la corrupción⁴¹, y en algunos casos ya se dispone de los datos necesarios. Su principal desventaja es que solo miden formas limitadas de corrupción. Por otra parte, esas técnicas requieren datos precisos de las distintas fuentes y competencia técnica para compararlos, requisitos que los Estados con recursos limitados pueden tener dificultades para cumplir.

8. Evaluaciones de la vulnerabilidad

Los redactores de la estrategia podrán considerar la posibilidad de realizar o encargar evaluaciones de la vulnerabilidad, también llamados análisis de riesgos, para determinar los ámbitos en que un ministerio, organismo o departamento puede estar particularmente expuesto al riesgo de corrupción. Dicho análisis generalmente comienza con la clasificación de las funciones del organismo por actividades diferentes y la evaluación de tres cuestiones en cada una de las actividades: el entorno general de control, el riesgo inherente de corrupción y la idoneidad de las salvaguardias existentes⁴². Aunque a veces se puede llevar a cabo un análisis somero de la vulnerabilidad en pocos días, una evaluación más exhaustiva puede llevar varios meses, en particular si los funcionarios del organismo no cooperan. Además, como sucede con los exámenes por homólogos y los informes de organizaciones no gubernamentales, esas evaluaciones se basan en gran medida en juicios subjetivos y posiblemente discutibles de los asesores. Puede ser posible evitar eventuales controversias sobre los resultados de esos análisis brindando a todos los interesados en el análisis la oportunidad de participar en el proceso y examinar los resultados, aunque por supuesto existe el riesgo de que los resultados se diluyan con el fin de lograr un consenso o evitar polémicas.

9. Mediciones indirectas

Si bien la finalidad de la mayoría de los instrumentos y métodos descritos más arriba es medir la incidencia de corrupción de manera directa, también es posible evaluar el alcance de los problemas de un país relacionados con la integridad mediante indicadores indirectos (“proxies”), o analizando hechos cuya interpretación puede dar una idea de los problemas relacionados con la corrupción. Entre los ejemplos de esos indicadores indirectos pueden contarse el tamaño de la economía clandestina de un país, el tiempo necesario para realizar un trámite administrativo determinado o, en lugar de ello, la medición de la disponibilidad en el país de una sólida infraestructura institucional

³⁹Véase Raymond Fisman y Shang-Jin Wei, “Tax rates and tax evasion: evidence from ‘missing imports’ in China”, *Journal of Political Economy*, vol. 112, núm. 2 (2004), págs. 471 a 496; Raymond Fisman y Shang-Jin Wei, “The Smuggling of Art, and the Art of Smuggling: Uncovering the Illicit Trade in Cultural Property and Antiques”, *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 1, núm. 3 (2009), págs. 82 a 96. Sandra Sequeira y Simeon Djankov, “Corruption and firm behavior: evidence from African ports”, *Journal of International Economics*, vol. 94, núm. 2 (2014), págs. 277 a 294; Sandra Sequeira y Simeon Djankov, “Trade costs and corruption in ports”, *Port Technology International*, núm. 53 (2013).

⁴⁰Josef Ålander, “Screening for cartels in procurement procedures: lessons learned”, *Competition Policy International* (2014).

⁴¹Véase un estudio sobre esas técnicas “de economía forense” en Eric Zitzewitz, “Forensic economics”, *Journal of Economic Literature*, vol. 50, núm. 3 (2012), págs. 731 a 769.

⁴²Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley, California, University of California Press, 1988), págs. 84 y 85. Véase también Consejo de Europa, “Project Against Corruption in Albania (PACA): technical paper—corruption risk assessment methodology guide”, documento CMU-PACA-02/2011; Tony Scott, Alistair Carstairs y Doug Roots, “Corruption prevention: the Hong Kong approach”, *Asian Journal of Public Administration*, vol. 10, núm. 1 (1988), págs. 110 a 119; Mauricio, Comisión Independiente de Lucha contra la Corrupción, *Public Sector Anti-Corruption Framework Manual* (Port Louis, 2009).

de lucha contra la corrupción, en el supuesto de que, si existe esa infraestructura, será mucho menos probable que haya corrupción⁴³.

Todas las fuentes de información tienen ventajas e inconvenientes y es necesario combinarlas de manera apropiada. Los redactores de la estrategia deberían comenzar por estudiar qué información se puede obtener fácilmente y, una vez hecho esto, estudiar qué información adicional podría ser más útil y es posible obtener a un costo razonable dentro de un plazo razonable. Si el examen de la aplicación de la Convención contra la Corrupción en el país ha revelado que su legislación anticorrupción adolece de lagunas, o si el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional o una encuesta del Banco Mundial sobre las empresas ha mostrado niveles elevados de corrupción en determinados departamentos del Gobierno, los redactores de la estrategia pueden realizar seguidamente estudios específicos para determinar las causas y sugerir posibles soluciones. Si los redactores simplemente no disponen de información, deberían reconocer ese hecho y adecuar sus propuestas normativas en consecuencia. Podrían recomendar igualmente la recopilación de información adicional como parte de la propia estrategia, que fue el enfoque adoptado por los redactores de las estrategias nacionales de Cabo Verde, Grecia, la India y la República Unida de Tanzania.

El dilema principal en este sentido es que el desarrollo de los conocimientos necesarios para formular buenas políticas puede ser costoso, requerir mucho tiempo y resultar complejo desde el punto de vista intelectual. Ahora bien, los encargados de formular políticas con frecuencia se sienten obligados a actuar; en muchos países, el problema de la corrupción es una cuestión urgente y apremiante; el público exige una solución y los responsables políticos quieren abordar los problemas del país con rapidez. Dedicar demasiado tiempo a analizar el problema antes de elaborar un documento de estrategia conlleva el riesgo de desaprovechar una oportunidad política. De hecho, a veces quienes se benefician del *statu quo* utilizan la excusa de que se necesita más investigación con el fin de aminorar la presión política para se adopten medidas. Sin embargo, al mismo tiempo, la eficacia de una estrategia nacional contra la corrupción depende de la profundidad y amplitud de la base de conocimientos en que descansa. Sin una evaluación exhaustiva de la prevalencia de la corrupción y la forma en que se manifiesta, es probable que una estrategia tenga un efecto escaso o nulo sobre la corrupción. Si las limitaciones de tiempo o recursos impiden crear una sólida base de conocimientos, las aspiraciones de la estrategia deben reducirse. Lograr un equilibrio entre los medios disponibles y las metas y los objetivos previstos es la esencia de la estrategia y un problema constante.

B. Evaluar los obstáculos para una reforma eficaz

El segundo paso para llevar a cabo un diagnóstico preliminar es determinar los obstáculos más importantes para la aprobación y aplicación de las reformas necesarias. En el caso de una estrategia nacional contra la corrupción, merecen atención especial los dos obstáculos que se describen a continuación.

1. Evaluar las limitaciones de recursos

Hay una gran variación entre los países en cuanto a los recursos que pueden dedicar a las actividades de lucha contra la corrupción, y una estrategia nacional de lucha contra ella debería tener esto en cuenta explícitamente e incluir una evaluación realista de los

⁴³Véase PNUD y Global Integrity, *A Users' Guide to Measuring Corruption* (Oslo, Centro de Oslo para la gobernanza del PNUD, 2008).

recursos (de diversos tipos) disponibles para esas actividades. Aunque algunas medidas anticorrupción, como las enmiendas de la legislación oficial, pueden no requerir importantes inversiones de tiempo o recursos materiales, su aplicación sí (véase un ejemplo en el recuadro 5). Otras actividades, como una intensificación drástica de la aplicación de las leyes de lucha contra la corrupción, pueden requerir muchos recursos. Además, algunas medidas contra la corrupción no solo requieren recursos, sino también conocimientos especializados de contabilidad forense, idiomas y tecnología de la información, así como en otros ámbitos técnicos. Incluso las medidas aparentemente sencillas, como la modificación de una ley o un reglamento, pueden ser difíciles de adoptar en la práctica, ya que los cambios legislativos o reglamentarios pueden absorber tiempo, atención y espacio de un programa limitado.

Recuadro 5. Aplicación de un régimen de derecho a la información

La aplicación de una ley de acceso pleno a la información requiere tiempo y recursos. Gracias a las muchas leyes modelo disponibles, una nueva ley se puede redactar y promulgar rápidamente. Sin embargo, asegurar que los organismos puedan responder a las solicitudes de los ciudadanos a menudo requiere reformas de sus normas y procedimientos de mantenimiento de registros. Según un estudio del Banco Mundial, una ley de acceso a información debería aplicarse de forma gradual, comenzando con la obligación de publicar información clave sobre los diferentes organismos y sus normas, para luego ampliarla de forma que incluya atender solicitudes individuales. Ese enfoque no solo da tiempo a los organismos para que modernicen los procedimientos y normas de mantenimiento de registros, sino que también escalona los gastos a lo largo de varios años.

Fuente: Toby Mendel, "Legislation on freedom of information: trends and standards", Poverty Reduction and Economic Management Network Notes, núm. 93 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2004).

Las necesidades y limitaciones de recursos pueden integrarse en el examen de los elementos concretos de la política contra la corrupción y en el plan de aplicación y seguimiento. Como se indica en el capítulo III, sección E, sería conveniente que la estrategia incluyera estimaciones realistas de los recursos necesarios para cada uno de los elementos de esos planes. El diagnóstico preliminar también debería ofrecer un análisis general de los recursos disponibles para las actividades de lucha contra la corrupción y de cómo vincular la financiación con el ciclo presupuestario del país. Un análisis explícito de las limitaciones de recursos puede ser un mecanismo útil de disciplina, ya que recuerda a los redactores la necesidad de ser realistas y hacer concesiones a veces difíciles. Un diagnóstico preliminar centrado en las limitaciones de recursos puede indicar también los ámbitos donde se necesitan más recursos para combatir la corrupción. Si tal es el caso, la estrategia debería especificar qué se necesita exactamente (más financiación o conocimientos especializados y capacidad institucional), y por qué.

2. Prever la oposición y el apoyo potenciales

Es importante prestar atención a las limitaciones de recursos, pero el principal obstáculo para poner en práctica reformas destinadas a luchar contra la corrupción no suele estar relacionado con los recursos ni ser técnico, sino político. Las personas y organizaciones que se benefician de la corrupción opondrán resistencia a los cambios que redundarían en un empeoramiento de su situación y por lo tanto intentarán poner trabas a la aplicación de una estrategia anticorrupción. A pesar de que, como se explica en el recuadro 6, la esencia de una estrategia consiste en prever que habrá oposición a su

ejecución, pocas estrategias nacionales contra la corrupción reconocen la posibilidad de oposición, y mucho menos incluyen maneras posibles de vencerla. De las 53 estrategias examinadas a los efectos de esta Guía, solo unas pocas mencionaban la posibilidad de oposición, y la mayoría de las que sí la mencionaban decían que se superaría con voluntad política. Sin embargo, ninguna de ellas definía qué se entendía por “voluntad política”, cómo determinar si existía, ni qué hacer si tal no era el caso⁴⁴. La desestimación de los riesgos de que las reformas destinadas a combatir la corrupción generen oposición invocando la noción de “voluntad política”, en vez de analizar cómo se puede superar efectivamente, es una de las fallas más comunes de muchos escritos sobre la política de lucha contra la corrupción⁴⁵ y, por consiguiente, no es de extrañar que la posible oposición no se tenga en cuenta en la mayoría de las estrategias nacionales en la materia.

Recuadro 6. Definición de estrategia

“Estrategia” sigue siendo la mejor palabra que tenemos para describir los intentos de reflexionar a la luz de nuestras metas y capacidades antes de actuar.

Una estrategia es mucho más que un plan. Un plan supone una secuencia de acontecimientos que permite pasar con confianza de un estado de cosas a otro. Se requiere estrategia cuando otros podrían frustrar nuestros planes porque tienen intereses y preocupaciones diferentes y, posiblemente, opuestos.

Fuente: Lawrence Freedman, *Strategy: A History* (Nueva York, Oxford University Press, 2013), págs. x y xi.

No obstante, hay formas de superar la oposición a la lucha contra la corrupción. De hecho, la elaboración y ejecución de una estrategia nacional puede por sí sola ser una de ellas. Establecer un sólido entendimiento ampliamente compartido de los problemas de corrupción del país, velar por la celebración de amplias consultas sobre cómo abordarlos y, según se examina en el capítulo V, suministrar periódicamente información actualizada sobre los progresos realizados para reducirlos son maneras de crear la voluntad política necesaria para superar la oposición a la estrategia.

Un paso fundamental para enfrentar la oposición es determinar qué grupos tienen más probabilidades de apoyar la estrategia y qué grupos tienen más probabilidades de resistirse a ella⁴⁶. Una vez identificados los partidarios y opositores, la estrategia puede diseñarse de tal manera que fomente el apoyo y venza la oposición hacia ella. Una técnica consiste en introducir los cambios polémicos gradualmente y los populares con rapidez. Comprender las razones de la oposición es otro paso importante. Es posible que los funcionarios públicos se opongan a la introducción de un nuevo y estricto código de ética por temor a infringir sus disposiciones sin saberlo. Si tal es el caso, los redactores de la estrategia pueden reducir su oposición vinculando la introducción del nuevo código a la creación de un sistema que les permita solicitar asesoramiento o autorización

⁴⁴Como explica un comentarista, el concepto de “voluntad política” es uno de los más escurridizos del léxico de términos relativos a las políticas. Es la condición *sine qua non* para que una política tenga éxito que nunca se define excepto por su ausencia. (Linn Hambergren, *Political Will, Constituency Building, and Public Support in Rule of Law Programs* (Washington, D.C., Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 1998), pág. 12.

⁴⁵Véase Matthew Andrews, “Creating space for effective political engagement in development”, en *Governance Reform Under Real World Conditions: Citizens, Stakeholders, and Voice*, Sina Odugbemi y Thomas Jacobson, eds. (Washington, D.C., Banco Mundial, 2008).

⁴⁶Véase Michael Johnston y Sahr Kpundeh, “Building a clean machine: anti-corruption coalitions and sustainable reform” (Washington, D.C., Banco Mundial, 2002).

previa para observar una conducta que se podría poner en entredicho⁴⁷. Por último, como se explica en el recuadro 7, facilitar deliberaciones entre representantes de los distintos grupos puede ayudar a lograr un consenso sobre un programa de reforma.

Recuadro 7. Superar la oposición mediante deliberaciones

Un proceso deliberativo es una manera de determinar no solo quiénes se resistirán a la reforma y por qué, sino también de superar esa resistencia. El Banco Mundial ha utilizado esta técnica para generar apoyo a favor de planes de acción contra la corrupción en varios países. Se celebraron reuniones de ciudadanos, empresas, dirigentes elegidos y grupos de la sociedad civil en las que se presentaron pruebas del daño que la corrupción hacía al país, junto con alternativas para hacerle frente. Un facilitador moderó un debate encaminado a alcanzar un consenso sobre un programa de reforma eficaz.

Fuentes: Jane Mansbridge, "Deliberative and non-deliberative negotiations", HKS Faculty Research Working Paper Series, núm. RWP09-010 (Boston, Estados Unidos, Harvard Kennedy School, 2009); Carolien Klein Haarhuis, "Promoting anti-corruption reforms: evaluating the implementation of a World Bank anti-corruption program in seven African countries (1999-2001)", serie de ponencias del Interuniversity Center for Social Science, núm. 114 (Utrecht, Universidad de Utrecht, 2005).

También es importante entender las actitudes del público hacia la corrupción, algo que tal vez pueda ser objeto de encuestas (además de las percepciones públicas de la corrupción o las experiencias con ella). Por ejemplo, sería útil saber si los ciudadanos están indignados por la corrupción o la toleran a regañadientes, o si hay determinadas prácticas que no consideran corruptas. Otra cuestión que podría estudiarse es si los distintos grupos de la sociedad —por ejemplo, la comunidad empresarial, las mujeres, los pobres, los funcionarios públicos y los funcionarios elegidos— tienen opiniones diferentes sobre esas cuestiones. También es útil estudiar cómo podría evolucionar la política de lucha contra la corrupción con el paso del tiempo, en reconocimiento de que la política sobre esa cuestión es dinámica y no estática, y de que algunas políticas pueden generar dedicación a la aplicación satisfactoria de la estrategia o una oposición acérrima a ella.

⁴⁷Richard E Messick, "Policy considerations when drafting conflict of interest legislation", en *Corruption and Conflict of Interest: A Comparative Law Approach*, Jean-Bernard Auby, Emmanuel Breen y Thomas Perroud, eds. (Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, 2014), parte II, cap. II. 8, págs. 113 a 123.



Formulación de medidas de lucha contra la corrupción

Tras la realización de un diagnóstico preliminar de los problemas y desafíos, el paso siguiente en la elaboración de una estrategia nacional contra la corrupción es definir los objetivos de las políticas y medios prácticos para alcanzarlos. Esto podría adoptar la forma de un plan de trabajo o una declaración más amplia sobre el camino a seguir. Entre las medidas previstas podrá contarse una combinación de nueva legislación, cambios institucionales y otras reformas que el país debería emprender para combatir la corrupción. La lista de medidas variará de un país a otro, porque los países difieren en cuanto a sus problemas de corrupción y su capacidad para afrontarlos. Sin embargo, independientemente de cómo se elabore la parte sustantiva de la estrategia, las siguientes directrices ayudarán a formularla.

A. Adaptar la estrategia al diagnóstico, teniendo en cuenta las limitaciones

La política debería derivarse del diagnóstico de los principales problemas y desafíos del país en materia de corrupción y ajustarse a él, teniendo en cuenta las limitaciones pertinentes. Esto puede parecer obvio, pero en muchos de los documentos de estrategia examinados a efectos de esta Guía ni siquiera se intentó vincular el diagnóstico de los problemas y desafíos con los elementos concretos de la estrategia anticorrupción propuesta. El documento de estrategia debería relacionar explícitamente cada medida propuesta con el diagnóstico previo de los problemas y desafíos. En estrecha relación con lo anterior, los redactores de la estrategia deberían estudiar qué medidas requerirían la aprobación de nueva legislación o la asignación de un importante volumen de fondos adicionales, y qué medidas podrían aplicarse ejerciendo la autoridad legal vigente o redistribuyendo recursos existentes.

B. Ser ambiciosos pero realistas

La cuestión de que hay que ser ambiciosos pero realistas, que se subraya repetidamente en toda la Guía, reviste especial importancia a la hora de determinar los objetivos y propuestas de carácter sustantivo que pueden formularse en un plan de acción

independiente. El equilibrio entre la ambición y el realismo resulta difícil de establecer. El objetivo de la estrategia no es simplemente anunciar un plan de acción para reformar las políticas, sino crear presión para conseguir cambios, por lo que el documento de estrategia debería fijar normas elevadas y objetivos ambiciosos que vayan más allá de la introducción de pequeños cambios en el *statu quo*. Al mismo tiempo, si en el documento de estrategia figuran propuestas y objetivos que no son realistas en vista de las limitaciones que enfrenta un país, la estrategia puede ser desestimada como una declaración de intenciones difíciles de llevar a la práctica. Cuando posteriormente una estrategia nacional contra la corrupción de ese tipo no da los resultados previstos, puede fomentar el desencanto y el cinismo entre los ciudadanos.

Los redactores de la estrategia deberían tener en cuenta que es improbable que las medidas previstas en la estrategia nacional contra la corrupción se implementen exactamente como están enunciadas. Esa estrategia forma parte de un proceso que tiene que ver con crear y mantener el impulso político necesario para hacer frente a la corrupción, y trazar un curso de acción inicial. Esto significa que se revisará y actualizará constantemente a medida que cambien las circunstancias y surja nueva información. El hecho de que una estrategia nacional de lucha contra la corrupción no solo es un documento político sino también un documento administrativo debe tenerse en cuenta a la hora de establecer el equilibrio adecuado entre la ambición y el realismo en el plan de acción.

C. Determinar las medidas concretas y específicas que es preciso adoptar

La estrategia debería describir medidas específicas y concretas que ayuden a combatir la corrupción en el país. Como se señaló anteriormente, es improbable que la estrategia se aplique en todos y cada uno de sus aspectos tal como se establece en ella. Además, es posible que para indicar cómo se harían efectivas las políticas se requiera un grado de minuciosidad que estaría fuera de lugar en un documento de estrategia nacional, por lo que podría ser necesario adoptar un plan de acción que complementa la estrategia. No obstante, sigue siendo importante que la estrategia incluya un conjunto de recomendaciones concretas, en lugar de limitarse a enunciar objetivos generales y abstractos sin relacionarlos con ninguna reforma o cambio de política específico. Dado que, para indicar cómo convertir las recomendaciones, incluidas las recomendaciones concretas, en medidas específicas, puede requerirse un grado de minuciosidad que sería impropio en un documento de estrategia nacional anticorrupción, la estrategia podría enunciar las reformas de política recomendadas y exhortar a los organismos de ejecución (a cuyo respecto cabe reiterar que lo ideal sería que hubieran participado en el proceso de redacción) a que elaboren planes de aplicación más específicos.

Esta Guía no ofrece recomendaciones sustantivas concretas sobre los ámbitos que la estrategia debería abarcar, ni sobre los tipos de reformas que debería promover. La necesidad de adaptar las propuestas a las circunstancias concretas de cada país, y de realizar concesiones difíciles, impide que una guía general como esta especifique qué medidas concretas debería contemplar la estrategia de un país determinado. Al mismo tiempo, la Convención contra la Corrupción es una base o punto de partida que sería útil que los redactores de la estrategia nacional anticorrupción tuvieran en cuenta al preparar el contenido del plan de acción. Los redactores pueden examinar cada una de las principales categorías de actividades de lucha contra la corrupción que la Convención obliga a los Estados parte a emprender (véase el recuadro 8) y examinar más a fondo, si procede, qué tipo de medidas podrían ser apropiadas para cumplir esas obligaciones en las circunstancias particulares del país de que se trate.

Recuadro 8. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción como marco para una estrategia nacional de lucha contra la corrupción

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción prevé una serie de medidas para luchar contra la corrupción que los redactores podrían encontrar útiles al formular su propio plan de acción. La Convención hace hincapié en la necesidad de adoptar medidas en las siguientes esferas:

- a) Fortalecimiento de la legislación contra la corrupción y de la aplicación de la ley, en particular en ámbitos como:
 - i) Leyes contra la malversación o peculado y otras formas de apropiación indebida de bienes, en los sectores público y privado (artículos 17 y 22);
 - ii) Leyes contra el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros (artículos 15 y 16);
 - iii) Leyes contra el tráfico de influencias u otras formas de abuso de funciones (artículos 18 y 19);
 - iv) Leyes relativas al producto de la corrupción, incluidas leyes contra el blanqueo de dinero, y medidas para facilitar la identificación, el embargo preventivo, el decomiso y la restitución de activos obtenidos de forma ilegal (artículos 14, 23, 24, 31 y 52 a 57);
 - v) Protección adecuada de los denunciantes y los testigos (artículos 13, 32 y 33);
 - vi) Instrumentos jurídicos o reformas que pueden facilitar el enjuiciamiento eficaz de actividades corruptas (en la medida en que sean concordantes con las tradiciones jurídicas nacionales y los principios básicos de equidad), incluida la responsabilidad por enriquecimiento ilícito, obstrucción de la justicia, participación y tentativa; el reconocimiento de que la intención o el conocimiento podrán inferirse de circunstancias fácticas; la responsabilidad de las personas jurídicas (a diferencia de las naturales); y plazos de prescripción suficientemente amplios (artículos 20, 25 y 26 a 29);
 - vii) Imposición de sanciones apropiadas por conductas corruptas (incluidas medidas correctivas civiles y penales) (artículos 30 y 34 a 35);
- b) Aplicación de medidas más eficaces para prevenir la corrupción y reducir al mismo tiempo los incentivos y oportunidades para la corrupción. Esas reformas podrían incluir:
 - i) Medidas para prevenir la corrupción en el sector público, en particular mediante el fomento de la integridad en la administración pública, el fortalecimiento de la ética en el sector público, la lucha contra los riesgos de corrupción en la contratación pública y el proceso de presupuestación y el fomento de la transparencia y la participación cívica (artículos 7 a 10 y 13);
 - ii) Medidas para prevenir la corrupción en el sector privado, incluidas medidas de transparencia y facilitación de la denuncia de actos de corrupción, controles contables y auditorías (artículo 12);
- c) Establecimiento de programas de educación, campañas de publicidad e iniciativas de sensibilización destinadas a cambiar las actitudes hacia la corrupción, modificar las normas culturales y alentar las denuncias (artículo 13);
- d) Fortalecimiento de la capacidad institucional, provisión de capacitación adecuada y adopción de medidas para garantizar la eficacia, la autonomía y la integridad de los órganos gubernamentales que aplican las políticas de lucha contra la corrupción (artículos 6, 11, 36, 58 y 60);
- e) Mejora de la coordinación, tanto a nivel nacional como internacional, entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y otros organismos responsables de la lucha contra la corrupción, así como entre los sectores público y privado (artículos 37 a 39 y 43 a 50);
- f) Mejora de la recopilación y el análisis de datos y otra información sobre la corrupción, a fin de eliminar las incertidumbres y las lagunas de conocimientos (artículo 61).

D. Describir el objetivo de cada elemento de la reforma

Además de propuestas de reforma, la estrategia debería explicar qué se espera lograr con cada reforma, por qué se introducirá y de qué manera. Una vez más, esos objetivos deberían basarse en el diagnóstico de la situación actual del país con respecto a los problemas de corrupción, y ser ambiciosos pero realistas en número y alcance. Es útil articular los objetivos relacionados con cada propuesta (o una combinación de propuestas), no solo en el momento del diseño de la estrategia, sino también a la hora de promover la rendición de cuentas por la aplicación y la reunión de información para su revisión constante, dos temas que se examinan más adelante. A menudo es mejor formular esos objetivos en relación con resultados intermedios específicos (como aumentar el número de casos enjuiciados o la satisfacción de los ciudadanos), y no en relación con la prevención de la corrupción o la legitimidad del gobierno u objetivos generales similares.

E. Considerar los costos, los beneficios y las cargas, la oposición y el apoyo en relación con cada elemento

Las consideraciones sobre los costos de los recursos y las limitaciones políticas que se examinan en el capítulo II, sección B, en relación con el diagnóstico del problema, deberían aplicarse a cada una de las reformas e iniciativas concretas previstas en la política. Por lo tanto, cuando sea posible, la estrategia (o los planes de aplicación más concretos elaborados por los organismos de ejecución) debería proporcionar al menos una estimación aproximada de los recursos necesarios para cada una de las propuestas, y una evaluación más general de la viabilidad y la relación costo-eficacia⁴⁸. Los redactores de la estrategia nacional contra la corrupción y los organismos de ejecución también deberían estudiar y debatir cómo se distribuirían las cargas y los beneficios de la aplicación de la propuesta (entre las instituciones responsables de la aplicación y las partes afectadas) y evaluar las posibilidades de apoyo y oposición políticos a las propuestas y las medidas que podrían adoptarse para aumentar el primero y disminuir la segunda. En la mayoría de casos, esas consideraciones políticas no figurarían en la estrategia oficial objeto de publicación o solo se haría referencia indirecta y en sentido figurado a las mismas. No obstante, deberían considerarse y debatirse expresamente en la formulación de la estrategia y podría ser útil incorporar elementos de consideraciones políticas en el propio documento, por ejemplo, después de examinar la necesidad de crear un “espacio político” para introducir reformas o la necesidad de crear coaliciones de apoyo.

F. Prestar atención al establecimiento de las prioridades y el orden de aplicación

La corrupción es un problema complejo y multifacético que requiere una solución amplia y multidimensional. Al mismo tiempo, resulta sencillamente imposible hacerlo todo y no cualquier posible reforma tiene probabilidades de ser igual de eficaz o viable. Una de las cosas más importantes que los redactores de un documento de estrategia

⁴⁸En cuanto a cómo realizar análisis de costos y beneficios de las políticas de gobernanza y lucha contra la corrupción, véase Jesper Johnson, “Cost-effectiveness and cost-benefit analysis of governance and anti-corruption activities”, Centro Utstein de Recursos contra la Corrupción, boletín núm. 10” (Bergen, Noruega, 2014).

pueden hacer es determinar las esferas de máxima prioridad y el orden en que el país debería tratar de llevar a cabo diferentes reformas o abordar distintos aspectos del problema de la corrupción. Como se concluyó en un reciente examen de las estrategias nacionales contra la corrupción en Europa sudoriental, la falta de priorización redujo esos documentos de estrategia a meras listas exhaustivas de todos los aspectos posibles de un plan contra la corrupción, en vez de ser una hoja de ruta realista para poner coto a la corrupción⁴⁹.

A la hora de establecer prioridades, es importante tener en cuenta tres factores en relación con cada una de las reformas que podrían incluirse en la estrategia nacional contra la corrupción, a saber: *a*) la importancia del problema identificado (la magnitud del daño que causa a la sociedad y los ciudadanos); *b*) la eficacia probable de las reformas de política propuestas para reducir el problema; *c*) el costo previsto de la reforma propuesta (incluidos no solo los costos presupuestarios o económicos, sino también la cantidad de “capital político” o capacidad técnica o atención requerida para llevar a cabo la reforma eficazmente). La evaluación del primer factor, es decir, la magnitud del problema identificado, debería descansar en el diagnóstico preliminar de la estrategia. Sin embargo, el examen de los factores segundo y tercero es igual de importante, porque no siempre deben dedicarse más recursos a los problemas más serios. La cuestión pertinente no es la magnitud del daño que se ha de poner en el punto de mira, sino en qué medida una reforma determinada puede reducir el daño que se causa a la sociedad.

Además, no basta con considerar la repercusión de reformas específicas de forma aislada. El debate sobre el establecimiento de prioridades y el orden de aplicación también debería abarcar otros dos factores. En primer lugar, debería prestarse mucha atención a cómo los distintos elementos de la estrategia general de reforma se combinan entre sí, y qué requisitos institucionales o sociales deben cumplirse para que determinados elementos de la estrategia tengan probabilidades de resultar eficaces. Es posible que para aplicar activamente una estrategia de aplicación de la ley se necesiten reformas jurídicas que den a los investigadores y fiscales nuevos instrumentos para luchar contra la corrupción, junto con una capacitación amplia sobre la forma de utilizarlas. Esos vínculos e interdependencias deberían tenerse en cuenta a la hora de establecer prioridades y pergeñar una secuencia de reformas en la estrategia nacional contra la corrupción. En segundo lugar, se debería tener en cuenta el modo en que diferentes intervenciones podrían afectar al apoyo político a los esfuerzos de lucha contra la corrupción, y al resto de la estrategia. Como se señaló anteriormente, a veces puede ser conveniente comenzar con iniciativas que puedan dar resultados tangibles y populares desde el punto de vista político en un plazo relativamente corto como medio de fomentar la confianza y el apoyo político (véase un ejemplo en el recuadro 9). En algunas situaciones, a veces también puede ser prudente retrasar las iniciativas que suscitarían una férrea oposición política en el corto plazo, a fin de promover un apoyo y un impulso amplios en pro de la introducción de reformas con el transcurso del tiempo. Por otra parte, en algunas circunstancias puede ser importante abordar determinados problemas difíciles en primer lugar, mientras dure una coyuntura política favorable (creada, tal vez, por escándalos de corrupción recientes), que podría llegar a su término si pasa demasiado tiempo. Una vez más, no existe una única respuesta correcta; lo importante es que los redactores de la estrategia nacional contra la corrupción presten atención explícitamente a esas cuestiones.

⁴⁹“Southeast Europe Leadership for Development and Integrity”, *Anti-Corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe*, pág. 40.

Recuadro 9. Beneficios de abordar prontamente la corrupción en la educación

Algunos informes de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Transparencia Internacional y el PNUD han revelado que la corrupción afecta a todos los niveles de la educación de formas insidiosas, que van desde la compra de títulos hasta la demanda de favores sexuales a cambio del aprobado. Por lo tanto, abordar prontamente la corrupción en el sector de la educación puede ser ventajoso tanto desde el punto de vista sustantivo como político. En lo sustantivo, una ciudadanía con un buen nivel educativo es fundamental para el crecimiento económico, la estabilidad política y el bienestar social; por consiguiente, la corrupción socava el desarrollo nacional. En lo político, muchos ciudadanos consideran altamente prioritario proporcionar a sus hijos una educación de calidad, y es probable que los programas para acabar con la corrupción en la educación reciban el apoyo entusiasta de un amplio sector de la sociedad. Por otra parte, es improbable que una ofensiva contra la corrupción en la educación genere el tipo de oposición que podría suscitar en otros sectores, porque en ella suelen estar involucrados pequeños grupos en distintas escuelas y regiones que no tienen vínculos con intereses poderosos ni cuentan con su apoyo.

Fuentes: UNESCO, Educación para Todos: 2000-2015 — Logros y Desafíos (París, 2015); Transparencia Internacional, Global Corruption Report: Education (Abingdon, Reino Unido, Routledge, 2013); PNUD, La lucha contra la corrupción en el Sector de la Educación: Métodos, Herramientas y Buenas Prácticas (Nueva York, 2011).

G. Especificar los plazos de aplicación de las distintas reformas

El tiempo que lleva aplicar distintas reformas varía, como varía también el tiempo que tardan en surtir efecto. Como se explica en el recuadro 5, una ley del derecho a la información puede promulgarse rápidamente, pero ponerla en práctica a menudo lleva varios años y pueden pasar varios años más para que sus efectos se hagan sentir en la corrupción. La estrategia debería reconocer explícitamente los diferentes períodos de tiempo requeridos para que las distintas medidas surtan efecto, así como incluir una explicación del por qué y hacer hincapié en la necesidad de que se tenga paciencia con aquellas que llevará años aplicar. Una estrategia en la que se promete a los ciudadanos que se establecerá rápidamente un sistema completo para acceder a la información puede generar desilusión o cinismo cuando no se materializa de inmediato. Determinar plazos realistas para llevar a cabo las reformas es algo para lo que la experiencia de otros países puede resultar particularmente útil. Para facilitar la gestión de las expectativas ciudadanas, es importante presentar informes periódicos sobre los avances y retrocesos en el logro de los objetivos, aspecto que se destaca en el capítulo V.

Habida cuenta de las diferencias en el tiempo necesario para adoptar diversas medidas anticorrupción, las reformas y los objetivos de política propuestos deberían ser clasificados por plazos en el documento de estrategia; los objetivos en materia de reforma deberían clarificarse en función de si son de corto plazo (por ejemplo, las que pueden llevarse a cabo en los próximos 6 a 18 meses), medio plazo (en un período de dos a cinco años) o largo plazo. De ser posible, los objetivos a corto plazo deberían encajar en el ciclo presupuestario en curso. En los países donde hay un proceso de planificación nacional, a menudo para un período de tres a cinco años, puede ser conveniente vincular la estrategia nacional contra la corrupción y, en particular, los objetivos a medio plazo, a los planes nacionales de desarrollo de carácter más general. Los objetivos a más largo plazo deben entenderse más bien como aspiraciones. Las circunstancias y los gobiernos cambian, la situación evoluciona y es difícil prever y, más aún, planificar y presupuestar

medidas de lucha contra la corrupción que deben aplicarse a lo largo de un decenio (o un período más largo). No obstante, fijar objetivos a más largo plazo puede de todos modos ser útil en el proceso de planificación y contribuir a mantener la presión sobre los gobiernos para que cumplan objetivos más ambiciosos. También puede ser útil que en la estrategia se examinen los vínculos entre los objetivos de corto o medio plazo, que se pueden definir en términos más concretos y cumplir en el siguiente ciclo presupuestario o período de planificación nacional, y los objetivos a más largo plazo.

IV.



Asegurar la aplicación eficaz

Para poder aplicar satisfactoriamente una estrategia nacional contra la corrupción se requiere la acción concertada de una serie de ministerios, departamentos y organismos, y a menudo una coordinación con entidades que actúan con independencia del gobierno: el ministerio público, los organismos fiscalizadores superiores y las autoridades reguladoras. La aplicación también puede exigir la cooperación de las ramas judicial y legislativa del Gobierno, así como de los gobiernos regionales y locales. Coordinar la aplicación de una estrategia nacional de lucha contra la corrupción constituye un reto importante. Uno de los retos, en particular, estriba en que algunas personas u organismos encargados de la aplicación pueden beneficiarse de la corrupción imperante y que, por ende, traten de encontrar la manera de entorpecer la aplicación. Aun dejando de lado ese problema, los cambios enunciados en una estrategia suelen imponer cargas adicionales a los organismos gubernamentales, lo que les dificulta aún más llevar a cabo sus misiones, y por lo tanto da pie a resistencia entre el personal, los clientes y otros⁵⁰. La necesidad de coordinación y cooperación entre los organismos puede plantear otras dificultades a las organizaciones que no están acostumbradas a trabajar juntas y que pueden tener culturas, objetivos e intereses diferentes⁵¹.

Por tanto, no basta simplemente con formular una estrategia en que se exhorte a los organismos gubernamentales a que adopten nuevas normas y políticas de lucha contra la corrupción. Para que una estrategia nacional anticorrupción tenga éxito no solo debe establecer un amplio conjunto de reformas de política importantes, sino también proporcionar los medios para asegurar una aplicación coordinada —al menos para las actividades de los organismos del poder ejecutivo y, en muchos casos, la labor de coordinación de los organismos independientes, los otros poderes del Estado y las dependencias gubernamentales subnacionales. En el pasado se han adoptado varias estrategias basadas en

⁵⁰Por ejemplo, la misión prioritaria de un ministerio de obras públicas es la planificación, contratación y mantenimiento de carreteras, puentes y otras infraestructuras. El establecimiento de nuevos procedimientos de contratación, la introducción de más auditorías o la exigencia de otros cambios con el fin de luchar contra la corrupción retrasará la construcción de nuevas obras y el mantenimiento de las existentes y también incrementará los costos (al menos a corto plazo). Pese a que el beneficio neto de esos cambios será positivo, es poco probable que el personal de los organismos y las empresas de construcción, ingeniería y consultoría, transporte y energía, entre otras muchas más, que se interesan por la infraestructura lo vean así, y pueden entorpecer, si no, oponer resistencia a las medidas que ralentizan el desarrollo de la infraestructura o dan la impresión de que incrementan su costo.

⁵¹Geert Bouckaert, B. Guy Peters y Koen Verhoest, *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management* (Basingstoke, Reino Unido, Palgrave Macmillan, 2010), págs. 25 a 32.

el supuesto de que el apoyo de alto nivel del Jefe de Gobierno bastaría para asegurar su aplicación eficaz y coordinada. Sin embargo, aunque el apoyo de alto nivel es necesario, rara vez es suficiente a largo plazo. Los jefes de gobierno y los ministros del gabinete generalmente no pueden prestar a la aplicación de la estrategia —y a la coordinación entre organismos que dicha aplicación suele exigir— la frecuente y continua atención personal requerida.

Lamentablemente, en las estrategias examinadas a los efectos de esta Guía apenas se examinaba o analizaba la cuestión de la coordinación, constatación que concuerda con el análisis de estrategias anteriores hecho por el Centro Utstein de Recursos contra la Corrupción⁵². La mejor forma de coordinar la aplicación de una estrategia contra la corrupción dependerá de diversos factores específicos de cada país, pero la experiencia adquirida en la aplicación de estrategias anteriores, así como los estudios de la gestión del sector público, aportan seis enseñanzas que los redactores de la estrategia deberían aplicar. Esas enseñanzas se exponen a continuación.

A. Encomendar la coordinación y la aplicación a una única entidad de alto nivel

Se debería poner a un órgano u organismo en particular a cargo de coordinar la aplicación y el seguimiento del cumplimiento de las políticas y objetivos de la estrategia nacional contra la corrupción. Si el país cuenta con un organismo especializado de lucha contra la corrupción, parecería lógico que desempeñara esa función. Sin embargo, en un estudio sobre la experiencia con las estrategias anticorrupción en la región de Asia y el Pacífico realizado por el PNUD en 2014⁵³ se observó que los organismos de lucha contra la corrupción pueden no ser idóneos para esa función. Puede que no tengan ni recursos ni poder suficientes para obligar a otros departamentos y organismos a seguir sus instrucciones. A la misma conclusión llegó el Centro Utstein de Recursos contra la Corrupción en sus estudios monográficos sobre la aplicación de las primeras estrategias⁵⁴. Ello no es sorprendente teniendo en cuenta que la mayoría de los organismos de lucha contra la corrupción son de creación relativamente reciente⁵⁵, y pueden no tener categoría gubernamental o ministerial, lo que los coloca en una situación de desventaja a la hora de tratar con ministerios u otros organismos reconocidos importantes que tienen acceso directo al Jefe de Gobierno.

Una alternativa a poner al organismo de lucha contra corrupción al frente de la coordinación es encomendar esa tarea a una dependencia compuesta de funcionarios designados centralmente o un ministerio que rinda cuentas al Presidente, el Primer Ministro u otra figura de alto nivel del Gobierno. Se trata de un método común para coordinar las políticas en las que intervienen varios organismos, y suele ir acompañado del otorgamiento de competencia a la dependencia de coordinación para cursar las órdenes emitidas por el alto funcionario encargado de los distintos organismos y de vigilar su cumplimiento⁵⁶.

⁵²Véase Karen Hussmann, ed., *Anti-Corruption Policy Making in Practice: What can be Learned for Implementing Article 5 of UNCAC?*

⁵³*Anti-Corruption Strategies: Understanding What Works, What Doesn't and Why?*

⁵⁴Véase Jessica Schultz y Archil Abashidze, "Anti-corruption policy making in practice: Pakistan—a country case study", y Hussmann y Chikalanga, "Anti-corruption policy making in practice: Zambia—a country case study", en *Anti-Corruption Policy Making in Practice: What can be Learned for Implementing Article 5 of UNCAC?*, Hussmann, ed.

⁵⁵Samuel De Jaegere, "Principles for anti-corruption agencies: a game changer", *Jindal Journal of Public Policy*, vol. 1, núm. 1 (2012), págs. 79 a 120.

⁵⁶Bouckaert, Peters y Verhoest, *The Coordination of Public Sector Organizations*, págs. 38 y 39.

Ninguna estructura organizativa será la adecuada para cada gobierno, pero en la declaración de Kuala Lumpur se recomienda que, independientemente de cuál sea la entidad que se designe como coordinadora, debería ser parte integrante de un organismo gubernamental de alto nivel.

Una segunda alternativa es crear una comisión presidida por un alto funcionario e integrada por representantes de los ministerios principales para que coordine la aplicación. Por ejemplo, la estrategia de 2012 de Croacia creó el Comité de Seguimiento de la Aplicación de las Medidas de Represión de la Corrupción, que estuvo encabezada por el Ministro de Justicia; y en Bulgaria, como se explica en el recuadro 10, se creó una secretaría técnica independiente a fin de que prestara apoyo a una dependencia de coordinación de alto nivel. Por otra parte, incluso si el organismo nacional de lucha contra la corrupción no está en condiciones de dirigir la aplicación de la estrategia, puede estar muy bien situado para prestar servicios consultivos o asesoramiento a la principal dependencia de aplicación. Una vez más, no existe un único enfoque correcto, pero una estructura de dos niveles de este tipo puede ayudar a los Estados a lograr el equilibrio adecuado entre los aspectos políticos y técnicos de la coordinación de la aplicación eficaz de la estrategia nacional contra la corrupción.

B. Dotar al órgano de coordinación y aplicación de autoridad suficiente

El mandato y la autoridad de la dependencia de coordinación revisten una importancia mayor que su estructura. En algunos países, la dependencia encargada de coordinar la aplicación de la estrategia nacional contra la corrupción ha carecido de la autoridad para obligar a otros organismos a armonizar sus políticas y acciones con la estrategia nacional, lo que ha socavado su aplicación. En otros países, en cambio, la entidad coordinadora goza de una autoridad considerablemente mayor, lo que hace más probable que otros organismos trabajen juntos para aplicar la estrategia (véase el recuadro 10). Por consiguiente, la entidad coordinadora debería tener un mandato claro⁵⁷, en forma de ley, reglamento o decreto que establezca sus responsabilidades y atribuciones, y el Jefe de Gobierno debe dejar claro que apoya plenamente ese mandato y espera que los demás departamentos y organismos del Gobierno cooperen con él. Ahora bien, las dependencias de coordinación no deberían extralimitarse tratando de redefinir o microgestionar la misión de un organismo de ejecución. Ello se consideraría una intrusión en las responsabilidades del organismo ejecutor y haría que la dependencia dejara de ser una evaluadora imparcial de la ejecución para convertirse en competidora. Las dependencias de coordinación no tienen los conocimientos especializados ni el personal necesarios para microgestionar otros departamentos gubernamentales, y los intentos de hacerlo, o de obligarlos a que asuman nuevas responsabilidades, solo servirán para crear enfrentamientos⁵⁸.

⁵⁷Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *OECD Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust For Sustainable Growth* (París, 2013), pág. 49; Véase también Karen Hussmann, ed., *Anti-Corruption Policy Making in Practice: What can be Learned for Implementing Article 5 of UNCAC?*

⁵⁸Véase James Q Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (Nueva York, Basic Books, 1989), págs. 270 a 274.

Recuadro 10. Dependencias de coordinación: enseñanzas extraídas de Bulgaria y la República Unida de Tanzania

En la República Unida de Tanzania, la Dependencia de Coordinación en materia de Buena Gobernanza, una pequeña oficina dependiente del Presidente, coordinó la primera estrategia nacional de lucha contra la corrupción. En Bulgaria, una pequeña oficina prestó servicios de secretaría a la comisión encargada de coordinar las medidas contra la corrupción, que estuvo encabezada por el Ministro de Justicia e integrada por altos funcionarios de los principales organismos. La Dependencia en la República Unida de Tanzania no estaba facultada para obligar a los organismos a que armonizaran sus políticas y medidas con la estrategia nacional; solo podía instarlos a que lo hicieran. En Bulgaria, en cambio, la secretaría de la comisión de coordinación estaba facultada para convocar reuniones con cada uno de los organismos para evaluar el cumplimiento por su parte de los objetivos de la estrategia nacional; la comisión reforzó la autoridad de la secretaría organizando reuniones semanales en las que examinaba su labor e impartía instrucciones a los organismos donde el cumplimiento era insuficiente. En la República Unida de Tanzania, los organismos hicieron caso omiso de las peticiones de la Dependencia de Coordinación en materia de Buena Gobernanza y actuaron por su cuenta. En Bulgaria, la secretaría de coordinación logró que los ministerios y los organismos trabajaran de consuno para aplicar la estrategia.

Fuentes: Karen Hussmann, ed., *Anti-Corruption Policy Making in Practice: What can be Learned for Implementing Article 5 of UNCAC?*; Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa, "First evaluation round compliance report on Bulgaria", documento Greco RC-I (2004) 3E, págs. 3 y 4.

Además, dado que una de las principales fuentes de poder en la administración pública es el control de los presupuestos y el personal, se podría estudiar la posibilidad de facultar a la dependencia de coordinación para hacer aportaciones a la preparación y ejecución de los presupuestos. Ello aumentaría su influencia y contribuiría a asegurar que los organismos encargados de la aplicación de los distintos elementos de la estrategia nacional contra la corrupción contaran con recursos suficientes para ello.

C. Fomentar la cooperación entre el órgano de coordinación y los organismos de ejecución

La autoridad oficial de la dependencia de coordinación le confiere "poder duro" sobre los organismos de ejecución. No obstante, como todos los administradores pronto descubren, la autoridad jurídica oficial no suele ser suficiente para controlar la actuación de los funcionarios de esos organismos⁵⁹. Por lo tanto, la dependencia de coordinación también debe procurar el respeto de los organismos de ejecución a fin de promover el cumplimiento voluntario (una forma de "poder blando"). Por ejemplo, es importante que la dependencia de coordinación tenga la capacidad para evaluar de manera inteligente los informes de los organismos; cuanta más habilidad muestre en la evaluación de esos informes, mayor será el respeto que inspire en sus profesionales, lo que fortalecerá su autoridad y reducirá las posibilidades de que los organismos hagan caso omiso de sus instrucciones. Asimismo, es importante recordar la necesidad de que la dependencia de coordinación mantenga el apoyo y el respeto no solo de los funcionarios superiores de

⁵⁹Un estudio clásico sobre el desafío de controlar las actividades cotidianas de los funcionarios "de a pie" realizado en los Estados Unidos es Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Services* (Nueva York, Russell Sage Foundation, 2010). La ineficacia de los controles de auditoría interna como medio de regular el comportamiento de los organismos se describe en Michael Power, *The Audit Society: Rituals of Verification* (Oxford, Oxford University Press, 1997).

los organismos de ejecución, sino también de sus funcionarios de categoría intermedia, que son fundamentales para que la aplicación de la estrategia contra la corrupción sea un éxito.

Hay muchas otras maneras de fomentar la cooperación interinstitucional, como analizar la contribución de cada organismo a la coordinación como parte de las evaluaciones generales de su desempeño, adscribir funcionarios de un organismo a otro y organizar sesiones de capacitación conjuntas⁶⁰. En términos más generales, las dependencias de coordinación pueden promover el cumplimiento de la estrategia nacional contra la corrupción invocando valores compartidos y entablando un diálogo permanente sobre la aplicación de la estrategia, que es uno de los enfoques seguidos en el Brasil (véase el recuadro 11). Estos enfoques más blandos pueden ser particularmente importantes en relación con los organismos e instituciones que la dependencia de coordinación no está facultada para supervisar de forma directa, como los organismos independientes, los poderes legislativo y judicial⁶¹ y las entidades de los gobiernos autónomos subnacionales.

D. Aprovechar el poder de la reputación

Entre los extremos de la coacción “dura” y la persuasión “blanda”, la dependencia de coordinación puede procurar aprovechar el poder de la reputación, valiéndose de las críticas o elogios públicos para motivar a los organismos a que actúen con eficacia. Esta es otra técnica que puede ser particularmente apropiada con respecto a las entidades independientes. Por ejemplo, la difusión de informes periódicos sobre los progresos que realiza el poder judicial en la resolución de causas por corrupción o la tasa de éxito del ministerio público en el enjuiciamiento de casos de corrupción podría alentar a esas entidades a mejorar su desempeño. La misión de la dependencia de coordinación también se verá facilitada por el fomento de un amplio apoyo del público, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil a la estrategia nacional contra la corrupción. La dependencia de coordinación puede hacer uso de su posición y del documento de la estrategia para fomentar una cobertura mediática y un escrutinio público mayores de la aplicación, lo cual puede incentivar a otros organismos a cumplir las obligaciones que les incumben en virtud de la estrategia.

E. Conseguir que cada organismo acepte un calendario de aplicación, supervisión y evaluación

Como se señala en el capítulo I, la participación en el proceso de redacción de representantes de alto nivel de cada organismo que se encargará de la aplicación de elementos de la estrategia nacional contra la corrupción mejora las posibilidades de que esos organismos la apoyen y trabajen para aplicarla. Además de dar cabida a esos organismos en las deliberaciones sobre la redacción, a menudo es aconsejable que, como parte del proceso de preparación de la política, los redactores de la estrategia alcancen acuerdos

⁶⁰En Patricia M. Noonan, Mary E. Morningstar y Amy Gaumer Erickson, “Improving interagency collaboration: effective strategies used by high-performing local districts and communities”, *Career Development and Transition for Exceptional Individuals*, vol. 31, núm. 3 (2008), págs. 132 a 143, se describen diversos métodos para fomentar la colaboración entre organismos. Las autoridades de la provincia de Alberta (Canadá), comprobaron que la colaboración era mayor cuando la calificación del desempeño de los funcionarios superiores, y por ende su remuneración, dependía en parte de lo bien que facilitaran la coordinación interinstitucional (Australia, Dirección de Servicios del Gobierno de Victoria, *Victorian Approaches to Joined Up Government: An Overview* (Melbourne, 2007), pág. 34).

⁶¹Como se indica en *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: Guía de aplicación y marco de evaluación para el artículo 11* (UNDOC, Viena, 2015), pág. 3, la responsabilidad primordial de reforzar la integridad entre los miembros del poder judicial recae en la judicatura misma.

explícitos con cada uno de los organismos sobre las medidas que adoptarán para aplicar la estrategia, y cómo y cuándo se evaluarán los resultados que obtengan⁶². Esto contribuye a que los encargados de supervisar la aplicación coordinada de la estrategia reciban constantemente información sobre el avance de la estrategia, incluidos los retrasos u obstáculos.

Recuadro 11. Coordinación de la política de lucha contra la corrupción en el Brasil

La Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción y el Blanqueo de Dinero (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro) es el órgano de coordinación de las políticas de lucha contra el blanqueo de dinero y la corrupción en el Brasil. Lo integran más de 70 organismos del Gobierno Federal, entre ellos el Ministerio Público, las distintas dependencias de la policía, el poder judicial y el poder legislativo. Entre sus miembros también se cuentan órganos independientes de control y supervisión (la Contraloría General, el Tribunal de Cuentas de la Unión, la Comisión de Valores, el Consejo de Control de Actividades Financieras, el Instituto Nacional de Seguridad Social, el Banco Central, la Agencia Brasileña de Inteligencia y la Federación Brasileña de Bancos). El Ministerio de Justicia desempeña las funciones de secretaría y también participan organizaciones de la sociedad civil y una serie de organismos estatales y locales.

Los organismos miembros se reúnen una vez al año en sesión plenaria para examinar la labor del año anterior y acordar un plan para el año siguiente. Los grupos de trabajo que tienen el cometido de aplicar medidas particulares se reúnen a lo largo de todo el año y la oficina que supervisa la aplicación se reúne cada dos meses.

Entre los logros de la estrategia figuran la elaboración y aplicación de un programa nacional de capacitación sobre la lucha contra la corrupción y el blanqueo de dinero; la normalización de las solicitudes de información sobre las cuentas bancarias de los sospechosos; la creación de un grupo para mejorar la labor del sistema judicial; la creación de *Wiccla*, una enciclopedia "wiki" sobre los patrones de actividad delictiva y las leyes penales pertinentes; y la formulación de legislación de lucha contra la corrupción.

F. No subestimar los problemas que plantea la coordinación de la aplicación

Como se subraya en toda esta Guía, los objetivos sustantivos establecidos en la estrategia nacional contra la corrupción deben redactarse con la mirada puesta en lo que realmente se podría lograr. Si es probable que la coordinación resulte demasiado difícil —por ejemplo, donde los gobiernos regionales están en manos de partidos diferentes o el poder judicial o los organismos independientes se han resistido a participar de manera significativa en la elaboración de la estrategia— los objetivos y elementos de la estrategia deberían ajustarse en consecuencia. El alcance de la estrategia podría reducirse teniendo en cuenta los obstáculos para la aplicación de medidas más ambiciosas, o podría incorporar actividades encaminadas a aumentar el apoyo y la capacidad a fin de emprender acciones más ambiciosas ulteriormente. Sigue siendo fundamental que los redactores de la estrategia eviten la tentación de elaborar una estrategia de gran alcance pero simplemente imposible de poner en práctica en el entorno existente. Aunque la falta de ejecución efectiva de las recomendaciones de la estrategia siempre puede atribuirse a la falta de voluntad política, ello puede servir fácilmente para justificar un análisis incorrecto durante la elaboración de una estrategia.

⁶²Jody Zall Kusek y Ray C. Rist, *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2004), págs. 66 y 67.



Seguimiento, evaluación y presentación de informes

El seguimiento, la evaluación y la presentación de informes con regularidad son esenciales para que una estrategia nacional contra la corrupción surta el efecto deseado. El seguimiento proporciona datos sobre los avances en la consecución de los objetivos de la estrategia a lo largo del tiempo; en la evaluación esos datos se utilizan para determinar qué elementos están dando resultados y cuáles no, y qué cambios sería necesario hacer. La presentación de informes sobre los resultados del seguimiento y la evaluación coadyuvan a mantener el apoyo a la estrategia, no solo porque mantienen a los interesados y ciudadanos al corriente de los progresos, sino también porque en ellos se señalan abiertamente los contratiempos y se explica qué se está haciendo para superarlos. La presentación periódica de información ayuda a los ciudadanos a exigir que el gobierno rinda cuentas sobre los resultados de la estrategia⁶³ y les brinda la oportunidad de contribuir a su ejecución⁶⁴.

La importancia del seguimiento, la evaluación y la presentación de información para el logro de los objetivos de la estrategia se subraya en la declaración de Kuala Lumpur sobre las estrategias de lucha contra la corrupción (véase el recuadro 12). Sin embargo, como muestran los análisis de estrategias contra la corrupción realizados por el Centro Utstein de Recursos contra la Corrupción⁶⁵ y el PNUD⁶⁶, son pocos los documentos de estrategia nacional contra la corrupción donde, en el pasado, se ha prestado suficiente atención al seguimiento y la evaluación. Esto parece estar cambiando: en varias de las estrategias examinadas durante la preparación de esta Guía sí se indican las políticas que serán objeto de seguimiento y evaluación para determinar su eficacia y las medidas

⁶³Steven Van de Walle y Floor Cornelissen, “Performance reporting: what it is and where it comes from” en *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Mark Bovens, Robert E. Goodin y Thomas Schillemans, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2014), cap. 7, págs. 441 a 455.

⁶⁴Alfred Tat-Kei-Ho, “Reporting public performance information: the promise and challenges of citizen involvement”, en *Performance Information in the Public Sector: How it is Used*, Van Dooren y Van de Walle, eds., págs. 198 a 201.

⁶⁵La supervisión y la evaluación se han pasado casi enteramente por alto, no se ha suministrado información sobre el avance de las estrategias a los organismos de ejecución, los protagonistas políticos, los medios de comunicación y el público, ni ha habido comunicación con ellos (Hussmann ed., *Anti-Corruption Policy Making in Practice: What can be Learned for Implementing Article 5 of UNCAC?*, pág. viii).

⁶⁶*Anti-Corruption Strategies: Understanding What Works, What Doesn't and Why?*, pág. 4. Según este estudio, la deficiencia más frecuente de las estrategias contra la corrupción es la falta de atención adecuada al seguimiento y la evaluación.

que se aplicarán para ello. No obstante, la mayoría de las estrategias siguen sin abordar ese elemento con suficiente detalle, o bien explican vagamente la manera en que el seguimiento y la evaluación se llevarán a cabo.

Recuadro 12. Seguimiento y evaluación: las recomendaciones de Kuala Lumpur

La supervisión y la evaluación son tan importantes para el éxito de una estrategia nacional contra la corrupción que la declaración de Kuala Lumpur sobre las Estrategias de Lucha contra la Corrupción contiene seis recomendaciones relativas a su inclusión y utilización en las estrategias nacionales:

- a) Hacer del seguimiento, la evaluación y la presentación de informes una parte integrante de la estrategia mediante su incorporación en la fase de diseño;
- b) Elaborar medidas claras para el seguimiento de los progresos y establecer bases de referencia para comparar los cambios ocurridos con el tiempo;
- c) Asegurar la disponibilidad de datos fiables sobre cada una de las medidas;
- d) Informar periódicamente sobre los datos del seguimiento y la evaluación;
- e) Velar por la existencia de estructuras jerárquicas bien definidas para el seguimiento, la evaluación y la presentación de informes;
- f) Comprobar que el organismo o los organismos encargados del seguimiento, la evaluación y la presentación de informes sobre la estrategia dispongan de recursos suficientes para desempeñar esas funciones.

Existen varias formas de dar seguimiento a las intervenciones de política y muchas técnicas para evaluarlas⁶⁷. En el caso de una estrategia nacional de lucha contra la corrupción, el mejor método suele combinar dos tipos de seguimiento y evaluación: uno que evalúa la aplicación y un segundo que examina la repercusión. Para ilustrar la diferencia entre ellos, se puede considerar el ejemplo de una estrategia nacional contra la corrupción en cuya virtud las demoras en el enjuiciamiento de los casos de corrupción deben reducirse, los trámites para obtener una licencia comercial deben simplificarse y los organismos deben dar mayor acceso a información sobre sus actividades. El seguimiento de la ejecución y la evaluación de la aplicación se centrarían en determinar si se están aplicando las medidas necesarias para lograr esos tres objetivos. ¿Se están adoptando medidas de reducción de las demoras? ¿Se han elaborado y promulgado normas que simplifican el procedimiento de concesión de licencias? En cambio, la supervisión y la evaluación buscan responder a la pregunta de qué efectos están teniendo esos cambios de política. ¿Se resuelven más rápidamente los casos de corrupción? ¿Se conceden licencias comerciales con menos trámites burocráticos? ¿Disponen los ciudadanos de más información sobre el Gobierno? Más importante aún, en general la supervisión y la evaluación determinarán si esas medidas han contribuido a reducir la corrupción.

Aunque el seguimiento y la evaluación de la aplicación y el seguimiento y la evaluación de los efectos suelen llevarse a cabo de forma paralela, son actividades distintas desde el punto de vista analítico y se describen por separado a continuación.

⁶⁷Véanse análisis útiles en Jesper Johnsen y Tina Søreide, "Methods for learning what works and why in anti-corruption: an introduction to evaluation methods for practitioners", Centro Utstein de Recursos contra la Corrupción, boletín núm. 8 (Bergen, Noruega, 2013); Elliot Stern y otros, *Broadening the Range of Designs and Methods for Impact Evaluations: Report of a Study Commissioned by the Department for International Development*, documento de trabajo núm. 38 (Londres, Departamento de Desarrollo Internacional, 2012); PNUD, *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo* (Nueva York, 2009); Peter H. Rossi, Mark W. Lipsey y Howard E. Freeman, *Evaluation: A Systematic Approach*, séptima edición (Thousand Oaks, California, Sage Publications, 2004).

A. Seguimiento y evaluación de la aplicación

Cada elemento de la política de lucha contra la corrupción debería ser objeto de seguimiento para garantizar que se esté aplicando de conformidad con el calendario y los dictados de la estrategia. El primer paso consiste en establecer una autoridad de coordinación que tenga el mandato, la autonomía y la influencia suficientes para dar seguimiento a la aplicación, pero eso por sí solo no es suficiente. Es necesario que el organismo de coordinación, así como los organismos responsables de aplicar los distintos elementos de la estrategia, los dirigentes políticos y el público en general puedan determinar si se están aplicando los diversos componentes de la estrategia. Las técnicas específicas para realizar un seguimiento apropiado de la aplicación dependerán de las circunstancias: el tipo de iniciativa o reforma política de que se trate, la capacidad del país y otros factores. No obstante, la experiencia adquirida en la aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción y otras políticas públicas, demuestra la utilidad de seguir las ocho directrices que se indican a continuación.

1. Dividir las reformas en etapas diferenciadas

Con frecuencia será útil ejecutar los programas en una serie de etapas y evaluar los progresos etapa por etapa. Incluso a la hora de dilucidar la cuestión aparentemente simple de si se ha promulgado una nueva ley, puede ser útil dividir el proceso de promulgación en una serie de etapas (por ejemplo, redacción por un ministerio, presentación al consejo de ministros para su aprobación, transmisión al poder legislativo, remisión a un comité, aprobación por ese comité y votación del pleno legislativo). El seguimiento de la aplicación consistiría entonces en presentar periódicamente información sobre qué etapas se han cumplido, cuánto tiempo se tardó en completar cada etapa del proceso y cuánto tiempo lleva pendiente una medida en una etapa determinada. La evaluación consistiría en determinar si ha habido una demora excesiva en alguna etapa y, en caso afirmativo, establecer el motivo de esa demora. Este enfoque puede contribuir a acelerar la aplicación porque los responsables de cada etapa del proceso sabrán que cualquier retraso en el cumplimiento de su deber se revelará. En el recuadro 13 se muestra un ejemplo que ilustra cómo aplicar un elemento más complejo, a saber, un programa de educación contra la corrupción.

2. Seleccionar uno o más indicadores de progreso

El segundo paso es seleccionar uno o más indicadores que midan los progresos realizados en la puesta en práctica de cada medida o elemento. Un buen indicador debería ser específico, cuantificable, asequible, pertinente y de duración limitada (“SMART” por sus siglas en inglés)⁶⁸. La manera en que esas directrices sensatas se traduzcan en indicadores específicos dependerá de diversos factores, muchos de los cuales son específicos del organismo y el programa de políticas de que se trate. En el caso de los ejemplos citados (promulgación de una ley y establecimiento de un programa de educación contra la corrupción), hay varios indicadores de aplicación claros, que pueden adoptar la forma de una simple calificación de cada etapa (o “hito”) del proceso de ejecución como “completada” o “no completada”. En otros casos, el indicador podría ser cuantitativo. Si la estrategia prevé que se imparta capacitación sobre ética a todos los funcionarios públicos en un plazo de tres años, un indicador podría ser el número de funcionarios capacitados en cada trimestre o año, y un segundo podría ser el número total de funcionarios capacitados hasta una fecha determinada. Si la estrategia prevé el fortalecimiento de la

⁶⁸Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo, pág. 61.

Recuadro 13. Modelo de estructura de seguimiento de un programa de educación contra la corrupción

| PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD, SENSIBILIZACIÓN Y EDUCACIÓN | | | | |
|---|--|-----------------------|---|--------|
| PRIORIDAD 1 | EDUCACIÓN CONTRA LA CORRUPCIÓN | | | |
| Descripción | Se harán esfuerzos para introducir la educación contra la corrupción en todos los niveles del sistema educativo de Georgia, especialmente en la enseñanza primaria, secundaria y universitaria. Esto requerirá la cooperación entre los departamentos gubernamentales, en particular el Ministerio de Educación y las instituciones académicas. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito también puede prestar apoyo. | | | |
| Resultado 1 | Se ha integrado la educación para la integridad en las escuelas primarias de Georgia | | | |
| Indicadores de resultados | <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de escuelas donde se imparte enseñanza sobre cuestiones de integridad • Porcentaje de niños que alcanzan al nivel exigido durante el curso | | | |
| Parámetro | Cumplimiento del parámetro | Fecha de cumplimiento | Órganos competentes | Costo |
| 1.1 Realización de una encuesta sobre la enseñanza contra la corrupción y para la integridad que se imparte en la actualidad en las escuelas primarias de Georgia | Se ha completado la encuesta, con la participación de más del 50% de las escuelas primarias de todas las regiones del país | Febrero de 2014 | Ministerio de Educación | 5 000 |
| 1.2 Celebración de un seminario para evaluar las lagunas existentes en la educación para la integridad | El seminario concluye con un acuerdo sobre las principales lagunas en la educación para la integridad y las características principales de un posible plan de estudios | Marzo de 2014 | Ministerio de Educación, profesores de enseñanza primaria, sociedad civil | 5 000 |
| 1.3 Elaboración de un proyecto de programa de estudios sobre la integridad para los alumnos de enseñanza primaria | El proyecto de programa de estudios se completa y modifica tras la celebración de consultas con los participantes en el seminario | Julio de 2014 | Ministerio de Educación | 15 000 |
| 1.4 Ensayo del programa de estudios en un número reducido de escuelas | El plan de estudios se imparte satisfactoriamente en un mínimo de 30 escuelas primarias de toda Georgia | Septiembre de 2014 | Ministerio de Educación, escuelas primarias seleccionadas | 5 000 |
| 1.5 Revisión del plan de estudios en consonancia con las observaciones de las instituciones participantes | Se completa la actualización del programa de estudios incorporando las observaciones de las escuelas participantes en el programa piloto | Enero de 2015 | Ministerio de Educación, escuelas primarias seleccionadas | 10 000 |

Fuente: Material de capacitación de la UNODC para los cursos nacionales celebrados en Egipto y Georgia en 2014.

aplicación de las leyes contra la corrupción, un indicador podría ser el número de investigaciones iniciadas en un determinado período, por ejemplo, de seis meses o un año, y el aumento constante de ese número con el tiempo constituiría un progreso.

Un problema de muchos indicadores es que resulta difícil atribuir la evolución del indicador al programa o política objeto de seguimiento. Piénsese, por ejemplo, en el indicador del número de investigaciones iniciadas sugerido anteriormente. El número de investigaciones iniciadas en un determinado período no solo dependerá de los esfuerzos del organismo de investigación. Las tasas subyacentes (y no observadas) de corrupción o actividades sospechosas también repercutirán en el número de investigaciones iniciadas, al igual que los cambios en el presupuesto del organismo y otros factores que están fuera del control del organismo de ejecución. El indicador ideal es el que permite atribuir cualquier cambio únicamente a las medidas del organismo objeto de seguimiento. En la práctica, sin embargo, a menudo será difícil encontrar tales indicadores. En algunos casos, se pueden utilizar técnicas estadísticas para aislar la repercusión de la acción del organismo en el indicador; en otros, será necesario guiarse por diferentes factores contextuales para tratar de interpretar el significado de la evolución del valor del indicador.

La frecuencia con que se reúnan datos sobre un indicador también dependerá de una serie de factores específicos de cada organismo. Los porcentajes de arresto en casos de corrupción pueden estar disponibles con una frecuencia de hasta una vez al mes, mientras que reunir datos y presentar informes sobre la aplicación de medidas de prevención puede llevar más tiempo. Lo importante es que los datos se presenten con una frecuencia y una puntualidad suficientes para que sean útiles.

3. Elegir una base de referencia para cada indicador

Una base de referencia representa la información sobre el valor del indicador poco antes o al comienzo del período de vigilancia. Es el punto de partida para medir los cambios ocurridos durante el período de ejecución de la estrategia. En el caso de la aprobación de una nueva ley o un nuevo programa será de cero. Las bases de referencia de los indicadores cuantitativos a veces son menos claras. La base de referencia del indicador del número total de funcionarios públicos que han completado cursos de formación sobre ética podría ser cero, pero no lo sería si se hubiese capacitado a algunos funcionarios antes del inicio de la estrategia. Si ya se hubiese capacitado a 3.000, la base de referencia sería 3.000. La base de referencia del número de investigaciones iniciadas sería el número de investigaciones iniciadas en el período anterior a la puesta en marcha de la estrategia. Esto podría ser fácil o difícil de determinar, en función del estado de mantenimiento de los registros en el organismo o los organismos competentes. En algunos casos, puede ser necesario encargar la realización de un estudio de referencia para determinar las condiciones de partida⁶⁹. Cuando no es posible determinar una base de referencia para un indicador determinado, este debe sustituirse por uno que permita hacerlo.

4. Establecer objetivos realistas para cada indicador de aplicación

Una vez se ha seleccionado un indicador y determinado una base de referencia, debe fijarse un objetivo de aplicación. Para la aprobación de una ley, sería el tiempo necesario para promulgarla. Para el indicador del número de investigaciones iniciadas, la meta

⁶⁹Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, “Baseline basics” (Ginebra, 2013), pág. 2.

podría ser un porcentaje de aumento cada año. Los objetivos deberían ser ambiciosos pero realistas, por lo que es preciso prestar atención al desempeño anterior y a la disponibilidad de recursos. Si el proceso legislativo es particularmente lento y engorroso y normalmente se requieren al menos 18 meses para promulgar nueva legislación, no es realista fijar una meta de seis meses para la aprobación de una nueva ley; una meta ambiciosa podría ser de 15 meses. Si la estrategia prevé hacer extensivos los métodos existentes de compra electrónica a todos los departamentos gubernamentales y en el pasado se han necesitado dos años y recursos considerables para convertir el sistema basado en papel de un departamento en un sistema de adquisiciones electrónicas, el objetivo de hacerlo en tres departamentos en los 18 primeros meses de aplicación de la estrategia es poco realista. Del mismo modo, si el presupuesto del Estado se ve sometido a presiones a causa de una desaceleración de la economía o por otro motivo, puede ser poco realista esperar que se reciban los fondos necesarios para una conversión rápida en un gran número de departamentos.

El proceso de evaluación debería incluir una comparación de los niveles actuales de los indicadores con los objetivos y, a nivel más general, un examen de cómo evolucionan con el tiempo, a fin de medir el ritmo de progreso⁷⁰. Como se indicó anteriormente, es importante que el órgano de coordinación y los organismos de ejecución acuerden objetivos realistas para los indicadores de aplicación, y que los organismos de ejecución rindan cuentas de su cumplimiento. En este aspecto, el seguimiento por parte de la sociedad civil puede ser particularmente útil. En la República de Moldova, la Fundación de Europa Oriental supervisa el cumplimiento de la estrategia por parte de los organismos públicos y publica periódicamente información actualizada sobre qué organismos están cumpliendo sus obligaciones y cuáles se encuentran rezagados⁷¹.

5. Vigilar que no se manipulen los indicadores

A la hora de seleccionar los indicadores y evaluar los progresos utilizando esos indicadores, la dependencia de coordinación debe ser consciente de un problema frecuente: cuando los organismos o personas saben que serán evaluados con arreglo a ciertos criterios de medición, tienen incentivos para comportarse de manera que mejore su desempeño según esos criterios, pero que tal vez no represente una mejora significativa y sustantiva en la dimensión de desempeño que se supone que esos criterios tendrían que medir⁷². Si el desempeño de la dependencia de aplicación de la ley se evalúa según el número de sentencias condenatorias (o la tasa de condenas) que logra obtener, es posible que destine considerables recursos a infracciones de poca monta y fáciles de probar para mejorar su desempeño en ese sentido, aunque los correspondientes casos no sean importantes. Si todos los aspectos de la aplicación fueran fáciles de definir y medir, “el amaño de indicadores” (“indicator gaming”), como se lo denomina a veces, no sería un problema. En la mayoría de los casos, sin embargo, los indicadores seleccionados son imperfectos. La dependencia encargada de la vigilancia y la evaluación debe ser consciente del problema de la modificación por parte de los organismos de ejecución de su comportamiento de forma que mejore su puntuación en los indicadores sin que mejore la aplicación efectiva de la estrategia.

⁷⁰Kusek y Rist, *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, págs. 129 a 136.

⁷¹Mircea Manoli, “Evaluation report on implementation of the national anti-corruption strategy for the years 2011-2015 (2012-2013 period)”, Fundación de Europa Oriental (Moldova), Chişinău, 2014.

⁷²Radnor, “Hitting the target and missing the point?”.

6. Proceder con cautela en la utilización de las autoevaluaciones de los organismos

Un informe de un organismo sobre sus progresos en la aplicación de un componente de la estrategia puede ser un indicador útil. No es costoso, se basa en observaciones directas y puede reducir las posibilidades de fricciones o antagonismos entre el organismo de coordinación y los organismos de ejecución. De hecho, las limitaciones de recursos y capacidad técnica hacen que, en muchos casos, no quede más opción que asignar a cada organismo de ejecución la responsabilidad primordial del seguimiento de su propio desempeño en la aplicación. Sin embargo, la experiencia demuestra que los organismos son a menudo demasiado optimistas al evaluar lo bien que aplican un programa, y muchas estrategias se han quedado cortas debido a una dependencia excesiva de la autoevaluación, por parte de los organismos de ejecución, de sus progresos. Por consiguiente, el organismo encargado de coordinar la aplicación de la estrategia debería garantizar, en la medida de lo posible, que se realicen algunas evaluaciones independientes de los progresos en su aplicación. En algunos casos, puede ser conveniente pedir que un organismo lleve a cabo una autoevaluación preliminar y compararla con los resultados de una evaluación o auditoría independiente (posiblemente a cargo de la dependencia de coordinación, otro departamento gubernamental o una instancia de supervisión externa, como un grupo de la sociedad civil o un consultor externo). Una de las ventajas de hacerlo radica en que podría ayudar a los organismos de ejecución a comprender cómo evaluar mejor su propio desempeño.

7. Utilizar las evaluaciones para ajustar las metas de aplicación y los objetivos de la estrategia

Los datos de seguimiento por sí solos indicarán únicamente si los diferentes elementos de la estrategia se están aplicando a tiempo. Lo que determina los motivos por los que la aplicación de un elemento lleva retraso o sobrepasa el presupuesto y permitirá sugerir medios de corregir los retrasos o los sobrecostos es el análisis de los datos (la “evaluación”). Las evaluaciones contribuyen también a otros fines. En los casos en que la aplicación avanza sin tropiezos o un organismo ha ideado una solución innovadora para un problema, la evaluación puede dar lugar a experiencias que serán aplicables en otros contextos. Lo fundamental es que las evaluaciones se utilicen para hacer ajustes en el proceso de aplicación e incluso en el diseño de la estrategia. Simplemente no es posible que los redactores de la estrategia atinen con todos los detalles sobre la aplicación y la formulación desde el principio. Esta es una de las razones por las que, como se explica a continuación, es fundamental proporcionar informes claros y de fácil lectura sobre las evaluaciones a los responsables de formular políticas y al público. Si no tienen conocimiento de su existencia o no los entienden, no pueden tomar medidas en relación con las evaluaciones o exigir que se adopten.

8. Asignar tiempo y recursos suficientes para la evaluación

Aunque se ha sugerido que, como regla general, una evaluación de la aplicación típica lleva aproximadamente tres meses y requiere conocimientos básicos de análisis de políticas, en el mejor de los casos se trata de una estimación muy aproximada⁷³. El tiempo, el costo y la competencia técnica necesarios para llevar a cabo una evaluación variará

⁷³Gloria M. Rubio, “Key choices for a menu of evaluations”, en *Building Better Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*, Gladys López-Acevedo, Philip Krause y Keith MacKay, eds. (Washington, D.C., Banco Mundial, 2012), págs. 124 y 125.

en función de lo que se esté evaluando y de lo que el seguimiento revele. Un indicador para mejorar la prevención de la corrupción podría ser el número de evaluaciones de la vulnerabilidad a la corrupción realizadas cada seis meses. Si los datos de vigilancia muestran una fuerte reducción del número de evaluaciones realizadas en el período anterior, podría bastar con una llamada telefónica al organismo encargado de las evaluaciones de la vulnerabilidad para determinar el motivo de la disminución. En cambio, si se lleva a cabo una evaluación para determinar por qué se han presentado menos denuncias de corrupción en el año en curso que en el anterior, será necesario investigar más a fondo. La investigación podría incluir un examen de la tendencia general de la corrupción en el país, los cambios en los incentivos para denunciarla y otras cuestiones que podrían haber influido en los índices de denuncias.

B. Seguimiento y evaluación de los efectos

En la sección A *supra* se destacó la importancia del seguimiento y la evaluación para garantizar que los distintos componentes de una estrategia nacional contra la corrupción se apliquen en la práctica. Aunque el seguimiento y la evaluación de este tipo son esenciales, solo indican si las políticas adoptadas se están poniendo en práctica. No revelan si esas políticas están reduciendo la corrupción. El seguimiento y la evaluación de las políticas para determinar su efecto en el nivel de corrupción son también fundamentales y tal vez lo sean incluso más. Después de todo, dado que, como se indicó anteriormente, los conocimientos sobre la mejor manera de combatir la corrupción son limitados, y que las circunstancias particulares de cada país son tan diferentes, incluso una estrategia nacional de lucha contra la corrupción bien diseñada puede contener errores, omisiones y limitaciones importantes que deben corregirse con el tiempo. Por lo tanto, un elemento esencial de una estrategia nacional contra la corrupción eficaz es la supervisión y evaluación de sus efectos (y los efectos de cada una de las políticas que la conforman) sobre la corrupción, junto con el establecimiento de mecanismos para revisar y actualizar esas políticas, y la estrategia en su conjunto, a medida que se disponga de nueva información.

Algunas de las técnicas de vigilancia y evaluación de los efectos de la estrategia serán muy parecidas a las técnicas para realizar una evaluación inicial del problema de la corrupción de un país que se examinan en el capítulo II. Muchas de las fuentes de información utilizadas para hacer esa evaluación inicial (informes de evaluación del país, encuestas, datos gubernamentales, etc.) pueden utilizarse de nuevo para ayudar a determinar si la situación general de la corrupción en ese país ha mejorado, empeorado o permanecido estable. Los puntos fuertes y débiles de esas diversas fuentes de datos se examinan en el capítulo II, por lo que se repiten en esta sección. Ahora bien, cuando esas fuentes de datos se utilizan no solo para presentar una imagen sucinta de la situación de la corrupción, sino también para evaluar los progresos a lo largo del tiempo y los efectos de las intervenciones de política, se plantean algunas cuestiones especiales. Esas consideraciones dan lugar a seis recomendaciones adicionales sobre las mejores prácticas de seguimiento y evaluación de los efectos de la estrategia nacional de lucha contra la corrupción y su componente de políticas en la materia. Esas recomendaciones figuran a continuación.

1. No utilizar los cambios interanuales del índice de corrupción para medir los efectos estratégicos

Los países tratan a veces de medir su éxito o fracaso en la lucha contra la corrupción comprobando si la puntuación del país según el Índice de Percepciones de la Corrupción de Transparencia Internacional u otros índices internacionales ha mejorado o empeorado. Sin embargo, los cambios de las puntuaciones según esos índices no suelen ser medidas

significativas o útiles (véase el recuadro 14). Por lo tanto, aunque dichos índices pueden ser útiles para algunos fines, no deberían emplearse para evaluar los efectos de la estrategia nacional contra la corrupción en los niveles de corrupción. De hecho, centrar la atención excesivamente en ellos puede ser motivo de distracción y confusión y resultar contraproducente. Por lo tanto, la estrategia no solo debería excluir su utilización como instrumento de evaluación, sino también explicar el porqué. Sigue habiendo muchos malentendidos sobre esos indicadores⁷⁴, y uno de los propósitos de un documento de estrategia es educar, es decir, explicar cuáles son los problemas de corrupción del país, su origen y lo que se puede hacer para erradicarlos. Entre otras cosas, debería explicar las razones de por qué algunas de las medidas a las que tanta publicidad se ha dado no sirven para evaluar el progreso del país en la lucha contra la corrupción. Ello ayudaría a evitar que los cambios interanuales de los índices hagan pensar erróneamente a los ciudadanos que la estrategia está fracasando o teniendo éxito cuando no es así.

Recuadro 14. Por qué las variaciones anuales de las percepciones de la corrupción no son una medida fiable

Muchos de los principales índices internacionales de corrupción, como el Índice de Percepciones de la Corrupción de Transparencia Internacional, no son comparables de año a año. Las variaciones interanuales de los índices pueden deberse, y a menudo se deben, a la adición o la sustracción de fuentes de datos, o a cambios en las fuentes de datos subyacentes que, a su vez, no son comparables de año a año.

Los márgenes de error estadístico asociados con estos índices son a menudo muy grandes, y si bien los mejores índices (como el Índice de Percepciones de la Corrupción y los Indicadores Mundiales de Gobernanza) señalan esos márgenes de error, a menudo se hace caso omiso de ellos cuando se realizan comparaciones de un año a otro. En realidad, solo un pequeño número de cambios interanuales son estadísticamente significativos, y hay tanto “ruido” inherente en los datos que incluso los cambios sustantivos importantes pueden no parecer estadísticamente significativos.

Las percepciones de la corrupción con frecuencia son no solo inexactas, sino que también cambian lentamente con el tiempo, y los cambios reales pueden tardar años en percibirse.

Los cambios en las percepciones también pueden deberse a cambios en elementos distintos del nivel real de corrupción, incluida la propia estrategia contra la corrupción, un efecto que, en teoría, puede ser positivo o negativo. La adopción de una estrategia puede convencer a los evaluadores de que el país se toma en serio la lucha contra la corrupción, con el resultado de que su puntuación mejora, incluso si la estrategia no ha tenido repercusiones significativas. Por otra parte, la aprobación de la estrategia podría resaltar los problemas de corrupción del país y empeorar su puntuación de percepción aunque la estrategia esté, de hecho, teniendo un efecto positivo.

Incluso si esos índices de percepción pudieran utilizarse para detectar cambios significativos (o la falta de ellos) en el nivel de corrupción de un país, sería muy difícil saber lo que ello significa en términos de los efectos de la estrategia, ya que la pregunta decisiva es: “¿cómo le iría al país sin la estrategia?”. Para responder a esa pregunta, no basta con conocer la diferencia entre la corrupción percibida en el país antes y después de la aprobación de la estrategia; lo que se necesita es información sobre qué habría ocurrido (cuál habría sido el cambio durante el mismo período) si no se hubiera aprobado la estrategia. Además, en general es imposible obtener esa información a partir de los datos disponibles.

⁷⁴Véase, por ejemplo, Claire Provost, “Is Transparency International’s measure of corruption still valid?”, *The Guardian* (Londres), 3 de diciembre de 2013.

2. Seleccionar indicadores de efectos que puedan compararse a lo largo del tiempo

Los problemas que conlleva basarse en índices internacionales de percepción de la corrupción son parte de una cuestión más amplia de medición: para que los indicadores seleccionados sirvan para seguir y evaluar los efectos, deben ser comparables a lo largo del tiempo. Las comparaciones intertemporales de muchos indicadores son bastante sencillas. Por ejemplo, el número de denuncias de corrupción recibidas, el porcentaje de personas que dicen haber recibido solicitudes de soborno o la cantidad de fondos que faltan según un estudio de seguimiento del gasto público se pueden comparar entre un año y otro. De hecho, aunque medir la corrupción y evaluar los efectos de las intervenciones de política pueden parecer tareas difíciles, a veces es posible y eficaz en función de los costos medir los cambios en la corrupción (o la probabilidad de corrupción) de forma relativamente directa mediante investigaciones, auditorías y verificaciones esporádicas. Incluso en los países relativamente pobres, las auditorías y verificaciones esporádicas son técnicas económicas para evaluar la corrupción y los resultados conexos de interés. Las auditorías financieras pueden revelar la cantidad de fondos que desaparecen de los programas gubernamentales sin una explicación adecuada. Las verificaciones esporádicas pueden revelar si los empleados públicos, como los maestros⁷⁵ y los trabajadores sanitarios⁷⁶, realmente acuden a trabajar.

No obstante, incluso cuando se han determinado indicadores apropiados que pueden compararse a lo largo del tiempo, sigue siendo importante tener cuidado de no distorsionar la importancia de los cambios que se producen de un año a otro en esos indicadores. Por ejemplo, como se señaló anteriormente, un aumento de las denuncias de corrupción podría indicar que la corrupción está empeorando o que los ciudadanos son más conscientes de los casos de corrupción o están más dispuestos a denunciarlos. Esto es quizá menos preocupante respecto de las auditorías y verificaciones esporádicas, pero debe tenerse en cuenta de todos modos. Una disminución de la cantidad de “fondos desaparecidos” detectada en auditorías o estudios de seguimiento del gasto podría significar que la corrupción ha disminuido, pero también que los autores de delitos de corrupción han mejorado su capacidad para engañar a los auditores o se han volcado hacia modalidades de corrupción menos fáciles de detectar. Como se ha subrayado en relación con la realización de un análisis preliminar, los datos sobre la corrupción a menudo admiten más de una interpretación, y es importante examinar el contexto para determinar la interpretación correcta.

3. Aislar los efectos de las políticas aplicadas en cumplimiento de la estrategia

Incluso si es posible identificar medidas o indicadores válidos y fiables de corrupción, seguirá siendo difícil evaluar los efectos de las distintas políticas adoptadas para aplicar la estrategia nacional contra la corrupción, ya que a menudo es difícil separar las repercusiones de la política de todos los demás factores que también pueden haber tenido un efecto. Una vez más, a pesar de que a veces las comparaciones previas y *a posteriori* son útiles, pueden inducir a error, porque lo importante a la hora de evaluar una política es comparar lo que ha ocurrido con ella en vigor con lo que habría ocurrido si no hubiera existido.

⁷⁵Esther Duflo, Hanna Rema y Stephen P. Ryan, “Incentives work: getting teachers to come to school”, *American Economic Review*, vol. 102, núm. 4 (2012), págs. 1241 a 1278.

⁷⁶Abhijit V. Banerjee, Rachel Glennerster y Esther Duflo, “Putting a band-aid on a corpse: incentives for nurses in the Indian public health care system”, *Journal of the European Economic Association*, vol. 6, núms. 2 y 3 (2010), págs. 487 a 500.

Una forma de lidiar con esta cuestión, que fue utilizada en un principio para comprobar la eficacia de nuevos medicamentos y se ha venido empleando cada vez más para evaluar las políticas públicas⁷⁷, es realizar ensayos controlados aleatorizados. En un ensayo de ese tipo, una nueva política se aplica a ciertas unidades elegidas al azar (como determinadas aldeas u oficinas), pero no a otras (que luego sirven como controles). La aleatorización permite atribuir cualquier diferencia en los resultados medios entre los dos grupos a la intervención política y no a factores de confusión. Los ensayos controlados aleatorizados se consideran el método más riguroso para evaluar la repercusión de una política y se han utilizado para evaluar, entre otras cosas, la eficacia de diferentes métodos para reducir la corrupción en la construcción de carreteras⁷⁸ y de distintas técnicas para asegurar que los docentes acudan al trabajo⁷⁹. Dichos ensayos pueden y deben utilizarse con mucha más frecuencia en el contexto de la política de lucha contra la corrupción. Pueden ser particularmente adecuados cuando una nueva política se va a introducir por etapas, por ejemplo, con un proyecto piloto. Si el proyecto piloto se ejecuta de forma aleatoria y se evalúan los resultados, puede aportar una gran cantidad de información útil y fiable sobre la repercusión de la política.

Sin embargo, los ensayos controlados aleatorizados tienen algunas limitaciones. En muchos países, la más importante de ellas es el costo, ya que un ensayo controlado aleatorizado bien diseñado requiere tiempo, recursos y conocimientos especializados. Además, aunque son adecuados para determinar los efectos de intervenciones específicas y delimitadas rigurosamente, para evaluar las complejas interacciones entre múltiples intervenciones de política no lo son tanto y ciertamente no podrían utilizarse para evaluar los efectos de la estrategia contra la corrupción en su conjunto⁸⁰. También existen otras limitaciones. Por ejemplo, a veces los efectos a corto plazo de un programa piloto difieren de los que se observan cuando la política se aplica más ampliamente. A pesar de estas limitaciones, los ensayos controlados aleatorizados cada vez se utilizan más en la evaluación de políticas, y los redactores de la estrategia nacional de lucha contra la corrupción deberían considerar, en el contexto de sus planes de evaluación de las repercusiones, las posibilidades de ampliar su uso.

Cuando los ensayos controlados aleatorizados no son viables o apropiados, se necesitarán otras técnicas de evaluación para separar la repercusión de la estrategia nacional contra la corrupción, y las reformas individuales en materia de lucha contra la corrupción que la conforman, de los factores de confusión. A veces, la mejor alternativa será tratar de tener en cuenta el mayor número posible de otros factores de confusión y controlarlos explícitamente en un modelo estadístico⁸¹. Cuando esto tampoco es posible, los encargados de supervisar la estrategia necesitan estudiar otras opciones, como reunir datos cualitativos o de encuestas (que evalúen lo que piensan las personas estrechamente vinculadas a la reforma de las políticas, sobre la base de sus impresiones subjetivas acerca de sus efectos). Ninguna de estas alternativas es ideal, pero lo fundamental es que en el proceso de evaluación del impacto por lo menos se intenten diferenciar los efectos de las reformas de política relacionadas con la estrategia de los factores de confusión, en lugar de apoyarse en simples comparaciones previas y *a posteriori*, que suelen ser engañosas.

⁷⁷Rossi, Lipsey y Freeman, *Evaluation: A Systematic Approach*, págs. 238 a 252.

⁷⁸Véase Benjamin A. Olken, "Monitoring corruption: evidence from a field experiment in Indonesia", *Journal of Political Economy*, vol. 115, núm. 2 (2007), págs. 200 a 219.

⁷⁹Véase Duflo, Rema y Ryan, "Incentives work: getting teachers to come to school".

⁸⁰Véase Chris Elbers y Jan Willem Gunning, "Evaluation of development programs: randomized controlled trials or regressions?", *World Bank Economic Review*, vol. 28, núm. 3 (2014), págs. 432 a 445.

⁸¹Véase Johnsen y Søreide, "Methods for learning what works and why in anti-corruption".

4. Tener en cuenta el costo y el tiempo necesarios

El costo de un indicador o una técnica de evaluación en dinero, tiempo y atención es siempre un factor pertinente. Como ocurre con el establecimiento de objetivos sustantivos y propuestas de políticas, las técnicas para evaluar los efectos de una estrategia deben ser realistas, teniendo en cuenta las limitaciones con las que el país tiene que operar. Un estudio de seguimiento del gasto público, que compara los fondos que el Gobierno central asigna a las dependencias subnacionales para diversos programas con la cantidad efectiva que cada uno de ellos recibe, puede indicar con exactitud cuánto dinero se pierde como resultado de la corrupción u otras “fugas” durante la transferencia. Ahora bien, el costo de un estudio de ese tipo oscila entre 75.000 y 400.000 dólares de los Estados Unidos, según el tamaño del país y el número de servicios abarcados. Además, puede tardar un año en realizarse⁸². Habida cuenta de la valiosa información que un estudio de ese tipo puede aportar, por no hablar de su posible efecto disuasorio, muchos países consideran que dicha inversión merece la pena. Sin embargo, en otros países, los estudios de seguimiento del gasto público resultan demasiado costosos y llevan demasiado tiempo como para que puedan llevarse a cabo de forma periódica.

En el caso de otras intervenciones de política, será simplemente imposible medir directamente sus efectos sobre la corrupción o incluso encontrar indicadores indirectos fiables y asequibles⁸³. En tales casos, lo mejor que se puede hacer es basar las políticas en la mejor teoría y los mejores datos disponibles y procurar que se apliquen debidamente. También existen otras maneras de juzgar los efectos, si bien no son las ideales. Una de ellas es determinar qué piensan las personas estrechamente vinculadas con la reforma de las políticas. Se puede solicitar la opinión de las empresas que se presentan a concursos para obtener contratos públicos acerca de si las reformas de la ley de contratación pública han reducido la corrupción. Otra posibilidad es analizar más a fondo la aplicación de las políticas⁸⁴. ¿Qué medidas se han adoptado en ese sentido? ¿Con qué cuidado se están poniendo en práctica? ¿Con qué eficiencia? Una tercera opción es encargar la realización de un programa de investigaciones con objeto abierto que analice el programa en todos sus aspectos: la teoría del cambio subyacente, las observaciones de los interesados, la gestión y otras investigaciones en tiempo real con una orientación práctica y operacional que pueden llenar las lagunas de los datos y la teoría que sirven de base a la política⁸⁵. Lo fundamental es que se lleve a cabo algún tipo de evaluación sobre cada uno de los elementos de la estrategia. En caso contrario, se pedirá a los responsables políticos y los ciudadanos que confíen en que está dando los resultados previstos sin aportar pruebas de ello.

5. Hacer participar a organizaciones de la sociedad civil, académicos, organizaciones de investigación y la ciudadanía

Existen varias razones para ampliar la participación en las actividades de seguimiento y evaluación. Los grupos de la sociedad civil, los investigadores académicos y los ciudadanos pueden proporcionar mucha información cualitativa útil sobre cómo está

⁸²Gurkan, Kaiser y Voorbraak, “Implementing public expenditure tracking surveys for results”, pág. 7.

⁸³Entre los desafíos que hay que afrontar se encuentran la multiplicidad de posibles causas, las insuficiencias en materia de teoría, las deficiencias de los datos, las técnicas de estimación contrapuestas y la posibilidad de una gran heterogeneidad (Robert Klitgaard, *Addressing Corruption Together* (París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2015, pág. 47).

⁸⁴Theodore Poister, *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations* (San Francisco, California, Josey-Bass, 2003).

⁸⁵Stern y otros, *Broadening the Range of Designs and Methods for Impact Evaluations*, pág. 4.

funcionando la estrategia nacional contra la corrupción, o al menos sobre cómo se percibe. Además, hacer que los grupos de la sociedad civil y los ciudadanos participen en el proceso de evaluación puede contribuir a que mantengan su apoyo a la estrategia. La interacción regular entre la entidad coordinadora, los organismos gubernamentales encargados de la aplicación, los grupos de la sociedad civil, los investigadores y el público en general también puede generar ideas y enfoques nuevos, lo que conducirá a una mejora continua de la estrategia con el tiempo.

6. Establecer métodos de revisión continua de la estrategia

Uno de los principales objetivos del seguimiento y la evaluación de los efectos de una estrategia es permitir su revisión continua a medida que surjan nuevas informaciones. Pese a que la estrategia nacional de lucha contra la corrupción se formula en un momento determinado y a que se pretende que sea exhaustiva, debe ser un documento vivo. El documento de estrategia puede servir de orientación útil y presentar un plan preliminar. Sin embargo, debido a que la corrupción es un asunto muy complejo que ha de tratarse durante un largo período en un entorno complejo y fluido, la estrategia debe incorporar un mecanismo de retroinformación y reevaluación constantes y posible revisión. Siempre que sea posible, la estrategia debería referirse al proceso de retroinformación y revisión a lo largo del tiempo y describirlo expresamente, a fin de que el documento siga siendo pertinente como guía técnica de políticas sólidas y medio de consolidar el apoyo político y fomentar la rendición política de cuentas por la aplicación efectiva de la política de lucha contra la corrupción.

C. Presentación de información pública sobre los resultados del seguimiento y la evaluación

La presentación de información sobre la aplicación de la política de lucha contra la corrupción y las conclusiones formuladas en los informes de seguimiento y evaluación es un elemento importante del mecanismo general de rendición de cuentas que debería incorporarse en todas las estrategias. La presentación de información mejora la coordinación, permite a las organizaciones aprender de los errores del pasado, garantiza la transparencia del proceso, promueve la participación pública, puede generar apoyo a las iniciativas contra la corrupción y a veces incluso hace aumentar la presión en pro de reformas destinadas a combatir la corrupción.

Los informes pueden tener múltiples dimensiones, y todas ellas contribuyen al logro de los resultados previstos esbozados anteriormente. Los tres tipos de informes que se indican a continuación se utilizan para tratar de alcanzar objetivos de política ligeramente diferentes.

1. Presentación de informes internos en el marco de los mecanismos de coordinación para garantizar la rendición de cuentas en el proceso de aplicación

La presentación de informes internos es un elemento indispensable del proceso de gestión de la aplicación de la política contra la corrupción. Permite a los dirigentes de una organización tener una idea clara sobre si se están llevando a cabo actividades concretas en el marco de toda la estrategia anticorrupción y de qué manera.

2. Informes a las autoridades superiores del poder ejecutivo o el Parlamento

Los órganos estatales utilizan los mecanismos de coordinación y aplicación generales como marco para intercambiar información sobre cómo implementan la política y suministrar información a la autoridad central que se encarga de la coordinación y aplicación de las políticas. Ello garantiza la rendición de cuentas dentro del sistema y ante los órganos superiores del poder ejecutivo (el Consejo de Ministros, el Primer Ministro y el Presidente) o el Parlamento. A veces, las estructuras especializadas de lucha contra la corrupción también pueden ser destinatarios de ese tipo de información (en particular las comisiones especializadas de coordinación de políticas).

3. La presentación de información pública garantiza la transparencia en la aplicación de la estrategia nacional

Pese a la importancia crítica de informar a la población, a menudo se pasa por alto. La presentación de los resultados al público puede ser instructivo en cuanto a la estrategia y los desafíos que plantea su aplicación. Esto hará que se mantenga el apoyo público a favor de la plena aplicación de la estrategia nacional contra la corrupción y contribuirá a moderar las expectativas en los momentos difíciles. La presentación periódica de información pública sobre los progresos realizados en la aplicación de la estrategia también hará que la ciudadanía la apoye en mayor grado cuando tropiece con obstáculos políticos. El proceso de información debería incluir medios que permitan al público contribuir a la ejecución de la estrategia, ya que los ciudadanos tendrán con frecuencia perspectivas o ideas distintas de las de los responsables de gestionarla⁸⁶. En última instancia, también es necesario informar a la opinión pública para garantizar la transparencia del proceso y para que crezca el apoyo público a las reformas destinadas a luchar contra la corrupción. Esto podría formar parte de una estrategia general de comunicación encaminada a reforzar el apoyo de la opinión pública, informar a la población y reducir la oposición a las reformas que resultan a veces difíciles de adoptar. En ese contexto, la elaboración de un plan de comunicación pública es de vital importancia. Dicho plan debería tener en cuenta y utilizar todos los medios de información posibles, incluidas las redes sociales, sin perjuicio de los enfoques tradicionales y de probada eficacia, como las asambleas y audiencias públicas.

Por consiguiente, los informes de seguimiento y evaluación deberían publicarse enérgicamente, distribuirse a los medios informativos y las organizaciones de la sociedad civil y publicarse en Internet. De manera más general, un plan de comunicación puede formar parte de la estrategia general de lucha contra la corrupción⁸⁷. Para facilitar la comprensión del proceso de aplicación, supervisión y evaluación y la participación efectiva en el mismo por parte de la ciudadanía, los informes públicos deberían presentarse en un formato claro, sencillo y fácil de entender, reduciendo al mínimo el lenguaje técnico, evitando la inclusión de grandes cantidades de datos y utilizando diagramas, gráficos y otras ayudas visuales cuando proceda⁸⁸. Si bien los informes se originarán por lo general en los organismos de ejecución, la entidad coordinadora debería ser en última instancia responsable de su publicación y distribución oportunas. Por consiguiente, en la preparación del presupuesto de esa entidad debería preverse una oficina de asuntos públicos o una dependencia similar, a fin de garantizar la capacidad necesaria para informar eficazmente a la opinión pública.

⁸⁶Tat-Kei-Ho, "Reporting public performance information", págs. 198 a 201.

⁸⁷En cuanto a cómo elaborar un plan de medios de comunicación, véase Elaine Byrne, Anne-Katrin Arnold y Fumiko Nagano, *Building Public Support for Anti-Corruption Efforts: Why Anti-Corruption Agencies Need to Communicate and How* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2010).

⁸⁸Kusek y Rist, *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, págs. 129 a 137.



Anexo. Declaración de Kuala Lumpur sobre las estrategias de lucha contra la corrupción^a

Los días 21 y 22 de octubre de 2013, representantes de alto nivel de las autoridades encargadas de la lucha contra la corrupción y las autoridades nacionales de planificación de Asia meridional, oriental y sudoriental y expertos anticorrupción de todo el mundo se reunieron en Kuala Lumpur por invitación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en asociación con el Gobierno de Malasia, para examinar un conjunto de directrices para las estrategias de lucha contra la corrupción que ayudaran a informar el proceso de diseño, elaboración, y aplicación de estrategias sostenibles de lucha contra la corrupción.

Entre los participantes figuraron varios funcionarios de autoridades anticorrupción, otros profesionales especializados en la lucha contra la corrupción y representantes de las autoridades nacionales de planificación y los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. En los trabajos también participaron representantes del PNUD, la UNODC, el Banco Mundial, la Iniciativa del Banco Asiático de Desarrollo y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos contra la Corrupción en Asia y el Pacífico, Transparencia Internacional y el Centro Utstein de Recursos contra la Corrupción.

Los participantes examinaron y debatieron experiencias de países de todo el mundo y, en particular, de Asia meridional, oriental y sudoriental, en relación con el proceso de elaboración de estrategias de lucha contra la corrupción, el diseño y contenido de esas estrategias y su seguimiento y evaluación.

Recordando la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción^b que, en sus artículos 5 y 6, obliga a los Estados Parte a que, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulen y apliquen o mantengan en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del estado de derecho, la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas;

^aPublicada originalmente en el documento de sesión CAC/COSP/2015/CRP.3. La Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción tomó nota de la declaración en su resolución 5/4.

^bNaciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2349, núm. 2349.

Reconociendo que las estrategias de lucha contra la corrupción pueden servir de marco normativo general para que los Estados adopten medidas con el fin de luchar contra la corrupción y prevenirla, así como de instrumento útil para que los gobiernos y otras partes interesadas movilicen y coordinen los esfuerzos y recursos, para la elaboración y aplicación de políticas, y para garantizar el seguimiento de su aplicación;

Considerando que varios países de Asia meridional, oriental y sudoriental han aplicado estrategias de lucha contra la corrupción o están en vías de redactar estrategias nuevas y de revisar las antiguas;

Reconociendo que hay una gran variedad de modelos y enfoques para el desarrollo de políticas y estrategias de lucha contra la corrupción y lecciones que aprender de las experiencias relativas a la elaboración de tales estrategias en la región;

Los participantes,

1. *Recomiendan* lo siguiente:

Proceso de elaboración de estrategias de lucha contra la corrupción

- **CONTEXTO SOCIAL, ECONÓMICO Y CULTURAL:** Los Estados deben tener en cuenta su contexto político, social, económico y cultural particular al formular estrategias de lucha contra la corrupción.
- **VOLUNTAD POLÍTICA:** Un liderazgo político comprometido, preferentemente a los más altos niveles del Estado, y un apoyo político más amplio para encausar todo el proceso y movilizar los recursos necesarios, son condiciones necesarias para un proceso eficaz de elaboración de una estrategia de lucha contra la corrupción.
- **PARTICIPACIÓN E IMPLICACIÓN DE LOS INTERESADOS (PROCESO INCLUSIVO):** Una amplia participación de los interesados crea un sentido de identificación con las estrategias adoptadas y contribuye a garantizar su aceptabilidad y eficacia. Las instituciones del Estado (los poderes ejecutivo, legislativo y judicial) a nivel nacional y subnacional, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, los medios de comunicación, los gremios profesionales, las asociaciones comerciales e industriales y los sindicatos, las instituciones académicas, la juventud y las organizaciones culturales pueden ser importantes aliados y asociados en la elaboración de estrategias de lucha contra la corrupción y pueden reducir las posibilidades de que los cambios de liderazgo político pongan en peligro los esfuerzos de reforma.
- **PROCESO DE CONSULTA CLARO Y TRANSPARENTE:** El proceso de formulación de estrategias debe ser claro y transparente desde el principio.
- **VISIÓN COMÚN:** Debería llegarse a un consenso sobre una visión común y los objetivos previstos de las estrategias.
- **FORTALECIMIENTO DE LA COORDINACIÓN:** Las estrategias de lucha contra la corrupción deberían centrarse en mejorar la coordinación interinstitucional e intrainstitucional durante el proceso de elaboración y en las fases de aplicación y seguimiento.
- **BASE SÓLIDA DE CONOCIMIENTOS:** La elaboración, aplicación y seguimiento de las estrategias deberían basarse en diagnósticos bien fundados, las necesidades y datos empíricos sobre el riesgo y los factores de vulnerabilidad y las deficiencias de las políticas e instituciones de lucha contra la corrupción.

- **SOSTENIBILIDAD E INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO:** La labor de elaboración de las estrategias debería institucionalizarse para garantizar que mantengan su pertinencia y que se modifiquen puntualmente.
- **MOVILIZACIÓN Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS:** Los recursos necesarios deberían mobilizarse en el momento de la elaboración de las estrategias para asegurar su aplicación y seguimiento efectivos.
- **COMUNICACIÓN Y DIÁLOGO CON EL PÚBLICO:** Las autoridades nacionales de lucha contra la corrupción y planificación deberían comunicarse y entablar un diálogo con el público periódicamente a fin de garantizar la confianza de la población y canalizar sus comentarios con vistas a la aplicación efectiva de las estrategias de lucha contra la corrupción.

Diseño y contenido de las estrategias de lucha contra la corrupción

- **FUNDAMENTO, OBJETIVOS FUNDAMENTALES Y METAS REALISTAS:** Los objetivos y metas fundamentales y la justificación de las intervenciones deberían definirse sobre la base de las prioridades nacionales y las carencias y necesidades detectadas.
- **ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO, PRIORIDADES Y CONTEXTO GENERAL:** Las estrategias de lucha contra la corrupción deberían incorporarse en las iniciativas generales de desarrollo nacional de carácter prioritario y tener en cuenta las obligaciones internacionales y regionales.
- **INTEGRACIÓN CON OTROS PROGRAMAS NACIONALES Y AGENDAS DE REFORMA PERTINENTES:** Las estrategias de lucha contra la corrupción deberían tener en cuenta y establecer vínculos con otras estrategias nacionales pertinentes (por ejemplo, en el sector judicial, de reforma de la administración pública, de gobierno abierto, etc.) y procurar establecer sinergias con otros organismos.
- **ENFOQUE INTEGRAL Y COORDINADO:** Las estrategias de lucha contra la corrupción deberían organizarse con un enfoque general y holístico teniendo en cuenta las necesidades específicas de cada sector.
- **DOCUMENTO CLARO Y COMPRENSIBLE:** Las estrategias tienen que ser claras, concisas y fáciles de entender.
- **ESTRUCTURA Y DISEÑO:** Si bien no existe una fórmula sencilla para definir adecuadamente el diseño, el contenido o el modo de aplicar las estrategias de lucha contra la corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción puede servir de marco para ello, teniendo en cuenta los datos pertinentes y las necesidades y capacidades nacionales particulares.
- **PRIORIZACIÓN y SECUENCIACIÓN:** Las estrategias han de ser realistas en cuanto a lo que es alcanzable a corto, medio y largo plazo, y establecer prioridades claras y una secuencia de medidas basadas en las prioridades. Se pueden elaborar estrategias orientadas a mejorar la credibilidad del liderazgo y garantizar resultados rápidos y tangibles para reforzar el compromiso nacional de reforma.
- **MECANISMO DE APLICACIÓN:** Es imperativo que las estrategias prevean un mecanismo de aplicación en forma de plan de acción con funciones y plazos definidos para la aplicación orientada a resultados. El organismo designado para coordinar la aplicación de estrategias debería formar parte integrante de los organismos gubernamentales de alto nivel.

- **APLICACIÓN A NIVEL SUBNACIONAL:** Cuando proceda, debería prestarse especial atención a la aplicación de las estrategias a nivel subnacional y local.
- **SOSTENIBILIDAD INSTITUCIONAL Y FINANCIERA (NECESIDADES Y CAPACIDAD):** Las estrategias deberían velar por su sostenibilidad institucional y financiera y tener en cuenta la capacidad de aplicación.

Seguimiento y evaluación de las estrategias de lucha contra la corrupción

- **PARTE INTEGRANTE DEL DISEÑO DE LAS ESTRATEGIAS:** Los mecanismos de seguimiento y evaluación son parte integrante de las estrategias nacionales de lucha contra la corrupción. Deberían incorporarse elementos de sistemas de evaluación y recopilación de datos en las estrategias desde la fase de diseño.
- **INDICADORES CON BASES DE REFERENCIA Y METAS CLARAS:** Se necesitan indicadores mensurables, con bases de referencia y mecanismos de seguimiento reconocidos, para determinar si se están logrando las metas.
- **NECESIDAD DE INSTRUMENTOS DE GENERACIÓN DE DATOS:** Para que la supervisión y la evaluación sean eficaces se necesitan datos fiables generados a partir de múltiples fuentes.
- **PRESENTACIÓN PERIÓDICA DE INFORMES:** El seguimiento regular y la presentación de informes al respecto permite a las autoridades evaluar los progresos en la aplicación y el logro de resultados en la lucha contra la corrupción.
- **EVALUACIÓN Y GESTIÓN DE PROGRAMAS:** Es importante distinguir entre el seguimiento de la gestión de los programas (actividades y productos) y su evaluación (resultados y efectos) y entre las funciones de aplicación y las de seguimiento y supervisión.
- **AUTORIDAD RESPONSABLE:** La aplicación, el seguimiento y la presentación de informes periódicos deberían confiarse a uno o más órganos nacionales, los cuales deberían contar con apoyo institucional y financiero sostenible. Una evaluación independiente debería asegurar el seguimiento y la presentación de informes precisos a intervalos periódicos.

2. *Alientan* a las autoridades de lucha contra la corrupción y a las autoridades nacionales de planificación a que promuevan estas recomendaciones en sus respectivos organismos, países y redes regionales e internacionales dentro de plazos concretos.

3. *Exhortan* a las autoridades de lucha contra la corrupción y a las autoridades nacionales de planificación a que promuevan estas recomendaciones a fin de ayudar a que los miembros de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y el público en general puedan comprender y apoyar mejor las estrategias anticorrupción en su desarrollo, diseño, aplicación y seguimiento.

4. *Acogen con satisfacción* el compromiso del país anfitrión de presentar estas recomendaciones en el quinto período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y alientan a otros países participantes a que apoyen esa iniciativa.

5. *Expresan* aprecio y gratitud al Gobierno de Malasia por haber actuado como anfitrión de la Reunión Regional de Asia sobre Estrategias de Lucha contra la Corrupción organizada por el PNUD y la UNODC para reflexionar sobre las presentes recomendaciones en materia de estrategias de lucha contra la corrupción y promoverlas.



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Vienna International Centre, P.O. Box 500, 1400 Vienna, Austria
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org