



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

The background of the page is a complex, abstract geometric pattern of overlapping, semi-transparent polygons in various shades of gray and black. A large, prominent white diamond shape is centered in the upper half of the image, with its vertices pointing towards the corners. The overall effect is a sense of depth and complexity.

**HACIA UNA PRIMERA REFLEXIÓN
SOBRE POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN:
ALGUNOS INSUMOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA
CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA
CORRUPCIÓN DESDE LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA**



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Centro Regional para América Latina y el Caribe, Panamá/ Dirección Regional para América Latina y el Caribe/ Área de Práctica de Gobernabilidad Democrática



Oficina Regional de UNODC para Centroamérica y el Caribe en Panamá (ROPAN)

**HACIA UNA PRIMERA REFLEXIÓN
SOBRE POLÍTICAS ANTI-CORRUPCIÓN:
ALGUNOS INSUMOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA
CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA
CORRUPCIÓN DESDE LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA**

EQUIPO RESPONSABLE DE LA PREPARACIÓN DEL DOCUMENTO

El documento *Hacia una Primera Reflexión sobre Políticas Anticorrupción: Algunos Insumos para la Implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción desde la Experiencia de América Latina* es fruto de un esfuerzo conjunto entre la Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito-UNODC para Centroamérica y el Caribe (ROPAN), y el Área de Práctica de Gobernabilidad Democrática del Centro Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD para América Latina y el Caribe/ Dirección Regional para América Latina y el Caribe.

Gerardo Berthin coordinó la edición del documento en estrecha colaboración con Virginia de Abajo-Marqués, y con insumos de Karen Hussmann, Miguel Peñailillo, Candice Welsch, Melissa Flynn, Luis Ruiz-Gimenez, Borja de Aramburu, Adriana Ballestin y Camila Bozzo, y Janet Lennox.

Traducción al inglés: Tess Marie de los Ríos

Imagen de portada: www.Pichiavo.com

OCTUBRE 2013

Los análisis y recomendaciones expresadas en este documento no reflejan necesariamente las opiniones de Naciones Unidas, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

Contenido

Presentación

Agradecimientos

Introducción.....	1
Objetivo del Documento.....	4
El Enfoque en Políticas Anticorrupción y los Marcos Normativos.....	5
Las Políticas Anticorrupción en América Latina: Perspectivas desde la Experiencia en Argentina, Colombia, Chile, El Salvador y México	9
Características de las Políticas Anticorrupción	14
Reflexiones finales del Taller	20
Anexo	22

Presentación

El pasado 23 y 24 de agosto de 2012, tuvo lugar en Panamá el Taller Regional: Desde la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) a las Políticas Anticorrupción en América Latina.

No es casual, que fueran precisamente la CNUCC y las Políticas Anticorrupción a nivel nacional, los elementos que estuvieron en la centralidad de las discusiones y el debate de dicho Taller. La CNUCC es el primer instrumento legalmente vinculante en la lucha contra la corrupción a nivel global; y que por una parte emprende medidas correctivas, pero por otra parte también es clave su capacidad de promover medidas preventivas. Esta Convención evidenció la importancia de realizar un trabajo conjunto, tanto por los gobiernos, sus órganos de prevención de la corrupción, las distintas Agencias y Programas del Sistema de las Naciones Unidas, y organizaciones no-gubernamentales y de la sociedad civil. La corrupción es un fenómeno que cambia, muta y se transforma y que además traspasa fronteras, por lo que es fundamental que haya un trabajo coordinado entre todos los actores implicados.

Por otro lado, las políticas anticorrupción en América Latina y el Caribe han evolucionado en las dos últimas décadas. Aunque todavía queda un largo camino por recorrer, se pueden evidenciar algunos logros importantes. Sin embargo, no ha habido un esfuerzo de analizar y sistematizar la evolución de las acciones anticorrupción, y donde se pueda analizar la construcción e implementación de políticas anticorrupción de una forma pormenorizada.

Pero a pesar de ser clara esta necesidad de trabajar coordinadamente, así como la importancia que tienen tanto la CNUCC, como las políticas anticorrupción, no existen análisis recientes al respecto en la región de América Latina. Dado que existe ahora un mecanismo de examen de la aplicación de la CNUCC, se hará esencial un conocimiento estratégico y sistematizado en esta materia y sus distintas experiencias. De ahí que este documento intente sistematizar un selecto grupo de experiencias de políticas anticorrupción, así como distintos factores y actores de esos procesos.

Este documento así como el Taller Regional en el que está basado, son de vital importancia, porque en relación a la lucha contra la corrupción, no sólo es importante que exista un nivel de concienciación sobre la temática, sino que además se promueva la cooperación y la colaboración tanto en el interior del Sistema de Naciones Unidas, como con los actores gubernamentales y no-gubernamentales.

La idea es que este documento sirva como un medio para generar un interés práctico y un debate activo entre las oficinas de país del PNUD y de UNODC, dentro y fuera de la región, en Centros de Servicios Regionales y oficinas sub-regionales tanto del PNUD como de UNODC, y de todo el sistema de las Naciones Unidas, así como profesionales interesados en esta temática. Del mismo modo, se espera que este documento sirva como referencia no solo para seguir reflexionando, sino para profundizar en el análisis de las políticas anticorrupción en América Latina. La idea es que el documento también pueda servir para focalizar mejor proyectos y programas, así como actividades regionales.

El Taller Regional en Panamá, fue diseñado e implementado conjuntamente por la Oficina Regional de UNODC en Panamá, y el Área de Gobernabilidad Democrática del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe. Más de 30 participantes fueron parte de este Taller Regional, representando a 7 países (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, México y Panamá), incluyendo representantes de órganos de prevención de la corrupción y profesionales de un cargo directivo en oficinas anticorrupción, expertos y especialistas de UNODC y el PNUD, y

representantes de la sociedad civil. El objetivo del taller era el de abrir un espacio de intercambio y construcción colectiva de experiencias y lecciones aprendidas, que pueda servir como insumo para el proceso de implementación y revisión de la CNUCC.

El documento no pretende ser prescriptivo ni evalúa las políticas anticorrupción o el cumplimiento de la CNUCC en la región. Más bien, su objetivo es el de mostrar las experiencias en la región; destacar las lecciones y aprendizajes señalados por los expertos gubernamentales que participaron en el evento y promover esfuerzos para profundizar en la temática. Está claro que el impacto de la corrupción afecta a toda la sociedad y por ende las estrategias tienen que ser integradas e inclusivas. Esperamos que este documento aporte por tanto algunos insumos prácticos hacia nuestro objetivo común.

Amado Philip de Andrés
Representante Regional
Oficina Regional de UNODC
para Centroamérica y el Caribe

Freddy Justiniano
Director *a.i.*
Centro Regional del PNUD
para América Latina y el Caribe

Agradecimientos

La elaboración de este documento fue posible gracias al apoyo del Programa Temático Global sobre Anticorrupción para la Efectividad del Desarrollo (*Global Thematic Programme on Anti-Corruption for Development Effectiveness*, PACDE), y a través de ellos, de la Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional (AusAID por sus siglas en inglés)

El documento se ha beneficiado de comentarios y sugerencias de Virginia de Abajo-Marqués, Melissa Flynn, Candice Welsch, Karen Hussmann, y Miguel Peñailillo. Un agradecimiento también a Diego Antoni, Laura Rivera, Marco Stella, Nora Luzi, y Marcela Rios. Nuestro sincero agradecimiento también para Phil Matsheza y Anga R. Timilsina, al igual que para Luis Ruiz-Gimenez, Borja de Aramburu, Adriana Ballestín, Camila Bozzo, y Janet Lennox.

Finalmente, pero no menos importante, un profundo agradecimiento a Freddy Justiniano, Director a.i., del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe y Amado Philip de Andrés, Representante Regional de la Oficina Regional de UNODC para Centroamérica y el Caribe.

Introducción

Las políticas coordinadas contra la corrupción y el papel de los organismos de prevención de la corrupción han sido temas poco analizados no sólo en América Latina, sino en otras latitudes del mundo. Existe un vacío de conocimiento sobre las experiencias en la materia. Por ello, resulta de gran utilidad contar con una sistematización de las experiencias de políticas contra la corrupción, así como también las lecciones aprendidas sobre los factores que condicionan dichas políticas anticorrupción.

El estudio de las políticas públicas en América Latina es un fenómeno relativamente nuevo, y más nuevo aun es el estudio de las políticas anticorrupción. Las políticas públicas son procesos complejos y multidimensionales que se manifiestan de distinta manera en distintos contextos.

Las políticas públicas han sido definidas de diferentes maneras por diversos autores, conforme a circunstancias y realidades variadas. A continuación, se destacan algunas conceptualizaciones importantes de las políticas públicas a modo de ejemplo:

- “Una política pública es un **programa** proyectado de valores, fines y prácticas...”¹
- “Las políticas públicas son un **proceso** de aproximaciones sucesivas a un objetivo deseado, donde incluso este se somete a continuas reconsideraciones...”²
- “La política pública es un conjunto de **decisiones** que se traducen en acciones estratégicamente seleccionadas, dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencias de los interesados...”³
- “La política pública es la consecuencia de **acciones** que conducen (o se traducen) a una respuesta más o menos institucionalizada, a una situación juzgada como problemática...”⁴

Los escasos estudios que se han llevado a cabo sobre políticas públicas anticorrupción, muestran la dificultad y desafíos de construir políticas anticorrupción, no solo por la sensibilidad y complejidad de la temática, sino también porque es un tema transversal que implica varios sectores, instituciones, y actores, y un abordaje articulado entre componentes de prevención como de enjuiciamiento y sanción administrativa y/o penal, al igual que componentes de gestión como de gobernabilidad. Por otro lado, no hay una formulación unívoca para forjar políticas anticorrupción.⁵

Los países de América Latina y el Caribe, han venido “construyendo políticas” e implementando acciones anticorrupción desde hace casi dos décadas. Desde la transición en varios países de la región latinoamericana de regímenes autoritarios y totalitarios a sistemas democráticos, la lucha contra la corrupción ha venido dando saltos cualitativos importantes, que aunque no sean suficientes, ya forman parte de una plataforma básica desde donde

¹Harold Lasswell, “La concepción emergente de las ciencias de políticas.” *Policy Sciences* (1), pp.3-14, 1971. (Reproducido en Aguilar, Luis. “El estudio de las Políticas Públicas.” Porrúa, 1996).

²Charles E. “The Science of Muddling Through.” *Public Administration Review* (19), pp. 79-89, 1959.

³Carlos Gerardo Molina. *Modelo de formación de políticas y programas sociales* (INDES, 2002), p. 2.

⁴Carlos Gerardo Molina, p. 3.

⁵Ver por ejemplo, Karen Hussmann y Hannes Hechler “La construcción de políticas anticorrupción en la práctica: Implicaciones de la implementación de la CNUCC,” *U4Brief*No. 19, agosto de 2008; y Karen Hussmann, “La construcción de políticas anticorrupción en la práctica: ¿Qué se puede aprender para la implementación del Artículo 5 de la CNUCC. Informe comprensivo sobre seis estudios de caso: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistán, Tanzania y Zambia,” *U4 Report*, 2007.

se pueden lanzar y proyectar otras iniciativas de mediano y largo aliento, quizás más estratégicas y dentro del marco del ciclo de políticas públicas en pro de la transparencia y en contra de la corrupción.⁶

En marzo de 1996, 21 países integrantes de la Organización de Estados Americanos (OEA) suscribieron en la ciudad de Caracas, República Bolivariana de Venezuela, la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC); siendo este el primer tratado internacional que se refiere al tema de la corrupción. Poco tiempo después, en 1997, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) aprobó el Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales. Ya en el siglo XXI, el 23 de octubre de 2003, fue aprobada la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC), convirtiéndose ésta es el primer instrumento universal legalmente vinculante en la lucha contra la corrupción, proponiendo la aplicación de medidas para detectar, investigar y enjuiciar conductas corruptas al tiempo que hacía clara referencia a la recuperación del producto del delito, así como a la promoción de medidas preventivas y una más fluida cooperación internacional. Hasta la fecha, quedan solo 6 países en América Latina y el Caribe para que ratifiquen la CNUCC.⁷

Todas estas iniciativas nacionales, regionales y globales, generaron marcos amplios y específicos para la construcción de políticas anticorrupción, tanto preventivas como de sanciones (Cuadro 1). Si bien proporcionan nuevas oportunidades y orientaciones para las políticas y medidas anticorrupción, también plantean considerables desafíos en el nuevo horizonte de la transparencia y la lucha contra el fenómeno de la corrupción. Por ello, resulta de gran utilidad contar con una sistematización de las experiencias de políticas contra la corrupción, así como también las lecciones aprendidas sobre los factores que afectan tales políticas.

En ese contexto, en agosto de 2012 se llevó a cabo el Taller Regional en Panamá, “Desde la CNUCC a las Políticas Anticorrupción en América Latina.” Fue un Taller diseñado e implementado en conjunto por la Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), y el Área de Gobernabilidad Democrática del Centro Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para América Latina y el Caribe. El evento contó con la participación de más de 30 participantes, representando a 7 países (México, El Salvador, Panamá, Colombia, Chile, Argentina y Brasil), incluyendo representantes de órganos de prevención de la corrupción o profesionales de un cargo directivo en oficinas anticorrupción, expertos y especialistas de UNODC y el PNUD, y representantes de la sociedad civil.

Un objetivo del taller era abrir un espacio de intercambio y construcción colectivo de experiencias y lecciones aprendidas. Para ello, el taller estuvo organizado en dos partes. Una primera parte algo más teórica que giró alrededor de la CNUCC, en particular sobre el mecanismo de examen de la aplicación de la CNUCC y las medidas de prevención. Y una segunda parte, donde se ofreció un espacio para analizar cinco experiencias distintas en el área de políticas anticorrupción en América Latina (México, Argentina, Chile, Colombia, y El Salvador), ya fueran políticas integrales nacionales o distintas políticas coordinadas y el rol de los órganos de prevención en la formulación e implementación. Dentro de la CNUCC, el Mecanismo de Revisión, vigente desde 2010, ha facilitado y promovido un trabajo relativamente intenso entre y con los organismos de detección, investigación y sanción de la corrupción de la región. Al mismo tiempo, los organismos de prevención, contemplados en el importante Capítulo II de la CNUCC (sobre medidas preventivas), han estado operando de manera menos coordinada regionalmente, lo que constituyó un tema relevante de discusión en el marco del Taller.

⁶Ver Gerardo Berthin, “Fortalecimiento de la Capacidad de Formular e Implementar Políticas de Transparencia y Anticorrupción en América Latina,” Revista del CLAD, *Reforma y Democracia*, No. 41, Junio-Julio 2008.

⁷De acuerdo al registro de ratificaciones de UNODC en su sede en Viena, hasta septiembre de 2013, Barbados, Belice, Granada, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas y Surinam no habían ratificado la CNUCC.

El Taller en sí mismo fue un hito, no solo porque el mismo constituyó un primer intento de sistematizar experiencias en materia de políticas anticorrupción y el rol de los órganos de prevención en América Latina, sino también por el trabajo conjunto y colaborativo entre todos los participantes. El Taller de dos días fue en sí el resultado de un esfuerzo que antecede al mismo, a través del cual se pudo recabar información de los participantes en un formato de cuestionarios que ofrecieron insumos no solo para el Taller, sino para el análisis de las experiencias.

Cuadro 1: Medidas Preventivas en la CICC y la CNNUC: Marcos para Políticas Anticorrupción

Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)	Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNNUC)
<p style="text-align: center;">Artículo III (Resumen/Extractos)</p> <p>Medidas Preventivas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Normas de conducta 2. Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta. 3. Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas. 4. Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda. 5. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios 6. Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado. 7. Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción. 8. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas. 9. Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros. 10. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción. 	<p style="text-align: center;">Capítulo II Medidas preventivas <i>Artículo 5</i></p> <p><i>Políticas y prácticas de prevención de la corrupción</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 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.

Objetivo del Documento

La idea que motivó el Taller fue la de poder contar con insumos y lecciones desde la propia experiencia de los participantes, en particular de los expertos gubernamentales presentes, y que se produjeran deliberaciones para promover un documento de análisis que incluyera las lecciones derivadas de estas experiencias. Este documento es producto del Taller y de los insumos de los participantes antes del Taller ofrecidos en un formato de cuestionario. Es una primera reflexión sobre políticas anticorrupción en América Latina en el contexto de la CNUCC.

Los esfuerzos para construir políticas anticorrupción son una parte consustancial de la evolución constante de un gobierno. Durante las dos últimas décadas, se han invertido considerables sumas de recursos, nacionales, regionales e internacionales, en el financiamiento de la reforma administrativa hacia gobiernos más transparentes y con capacidad de rendir cuentas y prevenir y sancionar prácticas corruptas. En todos estos esfuerzos hay lecciones que pueden guiar iniciativas futuras.

El presente documento, que se concentra en las experiencias de Argentina, Colombia, Chile, El Salvador, y México, en el diseño e implementación de políticas anticorrupción, ordena la rica discusión que se dio en el contexto del Taller Regional en Panamá, y examina la marcha de los procesos de políticas y acciones en los cinco casos, el contexto normativo, las características, los actores y los principales desafíos.

Mediante el examen de estos esfuerzos, surge un primer marco básico de reflexión para entender el diseño, la implementación, las coyunturas críticas para la adopción de políticas anticorrupción y otros elementos necesarios para su sostenibilidad. Antes que evaluar y/o dar recetas, este documento se concentra más bien en sistematizar los procesos, a fin de identificar lecciones útiles. No se pretende juzgar o evaluar la calidad de las políticas y/o esfuerzos en los países mencionados más arriba. Antes bien, mediante la sistematización de los procesos de formulación de políticas anticorrupción e implementación aplicados en cada país, el documento pretende contribuir al diálogo y al conocimiento sobre políticas anticorrupción en América Latina.

El Enfoque en Políticas Anticorrupción y los Marcos Normativos

La construcción de políticas anticorrupción es un proceso, que está necesariamente ligado no sólo a la capacidad política, sino también a la capacidad institucional y de gestión. Por ende, el avance hacia el objetivo final de contar con políticas efectivas y sostenibles de anticorrupción, tiene que pasar por distintos niveles. No solo es importante reconocer la presencia de prácticas corruptas como problema público y de gobernabilidad, sino también traducir ese reconocimiento a una “acción” política e institucional. Ofrecer alternativas para abordar el problema es otro paso importante, al igual que la elaboración de una agenda mínima de prioridades. Otro paso importante es ya una secuencia de acciones que conduzcan (o se traduzcan) a una respuesta/política (*policy*) más o menos institucionalizada. Las acciones, ya implican o llevan implícita una pluralidad y diversidad en la toma de la decisión y el carácter de políticas públicas.⁸

Este último, en este caso, se relaciona con la característica “más o menos institucionalizada” de la respuesta. Para llegar a contar con políticas anticorrupción, necesariamente se tiene que trabajar con estrategias en plural, pues se parte de la premisa de que la presencia de prácticas corruptas responde a una multiplicidad y complejidad de causas. También, es importante reconocer que si bien se tiene que trabajar con estrategias en plural, estas deben ser articuladas, coordinadas, y sistémicas tanto en lo preventivo como en el aspecto de enjuiciamiento y sanción.

Cada país se enfrenta a distintos retos y riesgos de corrupción. Cada gobierno elige igualmente un enfoque de cómo prevenir y sancionar las prácticas corruptas. No obstante, se pueden distinguir una serie de enfoques en los que se observan características comunes. Por ejemplo, algunos países han optado por desarrollar amplias estrategias nacionales contra la corrupción algunas de las cuales contienen centenares de medidas mientras que otros adoptan políticas más selectivas enfocadas en mejorar la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas en determinadas áreas clave de la administración pública. Otros países, a su vez, han preferido integrar las medidas anticorrupción en reformas más amplias del sector público. Algunos países han lanzado agendas de transparencia legislativa y anticorrupción con el objetivo de mejorar debilidades sistémicas en sus legislaciones. Otros países han decidido hacer uso de enfoques legislativos a fin de cumplir con tratados internacionales, como es el caso en América Latina y el Caribe con la CICC y más recientemente la CNUCC.⁹

En América Latina, los países han respondido de formas variadas a la necesidad de prevenir y sancionar prácticas corruptas. Algunos, como El Salvador y Colombia, están en la fase de establecer sus aparatos y políticas anticorrupción, mientras que otros como México llevan más de 30 años en esta senda. Los 5 países que son objeto de esta sistematización han adoptado normas anticorrupción de acuerdo a su marco legal, y en respuesta a cumplir compromisos regionales y globales. En todo caso, las discusiones e intercambios generados al calor del Taller muestran que el desafío principal subyace en hacer cumplir las normas anticorrupción.

Por otro lado, tanto el diseño como la implementación de políticas y/o acciones anticorrupción generan distintos dilemas. Por ejemplo, la existencia o no de una voluntad política para hacer frente al problema de la corrupción, no solo en el Ejecutivo, sino también en el Legislativo y el Poder Judicial; los cambios de gobierno y la posibilidad de volver a inventar acciones o construir sobre lo que se había logrado; la necesidad de cumplir con compromisos regionales y globales anticorrupción o fortalecer los marcos nacionales que son importantes para el cumplimiento. Estas circunstancias evidencian que el tema de las políticas públicas anticorrupción presenta importantes desafíos y dilemas para los actores involucrados.

⁸Berthin, 2008.

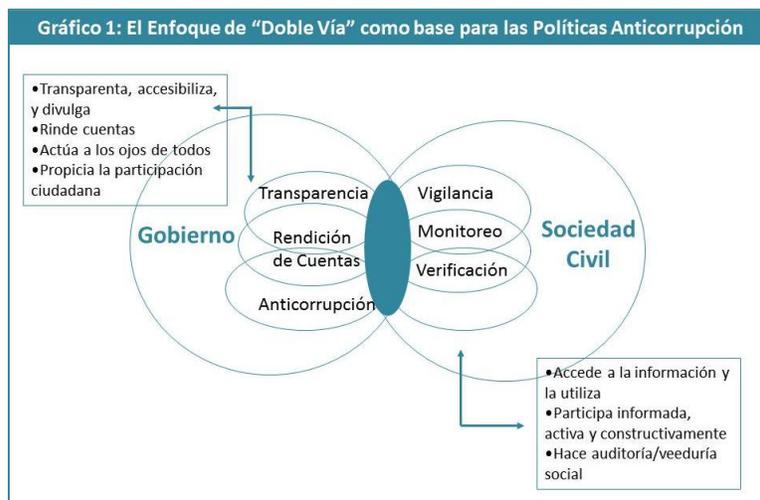
⁹Hussmann y Hechler, 2008.

La principal reflexión de las discusiones y análisis en el Taller Regional en relación a las políticas anticorrupción y los marcos normativos, giró alrededor de la complejidad del fenómeno de la corrupción, y la importancia no solo de contar con marcos normativos adecuados, sino también de vertebrar sistemas de prevención efectivos. Si bien los marcos normativos internacionales y regionales (CICC y CNUCC), al igual que los nacionales, ofrecen una orientación para diseñar, implementar y evaluar políticas anticorrupción, la construcción e implementación de políticas anticorrupción no es un proceso lineal y/o automático. La institucionalización de políticas de transparencia u otras políticas anticorrupción, implica una articulación con estrategias concretas para fortalecer el Estado y la gobernabilidad democrática, y la asignación de competencias y la presencia o ausencia de capacidades anticorrupción. Si bien los marcos normativos regionales e internacionales pueden sustentar las primeras orientaciones en lo tocante a la promoción de la transparencia y el combate a la corrupción, y en financiar proyectos y/o programas, inadvertidamente también pueden promover estas acciones anticorrupción solo como fines, y no como medios de una política (*policy*) más amplia de gobernabilidad nacional.¹⁰

Una política anticorrupción vista como un fin y medio para mejorar la gobernabilidad democrática, implica reevaluar por un lado el papel del Estado y sus instituciones para asumir el liderazgo proactivo no solo para articular políticas en pro de la transparencia y la anticorrupción, desde arriba hacia abajo y vice versa, y en el interior del aparato estatal, sino también para promover alianzas estratégicas con las organizaciones sociales y la ciudadanía. Eso implica que, antes de diseñar cualquier política de transparencia y anticorrupción, es importante dimensionar su factibilidad política, en términos de legitimización, capacidad y asignación de recursos. También habrá que tener en cuenta su viabilidad operativa y administrativa, de tal forma que las actividades priorizadas puedan realizarse a través de la organización existente y/o con la ayuda de otras que puedan ser inducidas a contribuir al objetivo organizativo. Finalmente, si bien no menos importante, su factibilidad social, en la medida en que las organizaciones sociales y la ciudadanía, no solo son un actor activo y parte integral de la política anticorrupción, sino también en la medida en que asumen un compromiso.

Como queda ilustrado en el Gráfico 1, un enfoque de “doble vía” donde el gobierno y la sociedad civil cuenten con sus roles respectivos, es la base de cualquier política anticorrupción. Si bien varios países cuentan con normas, agendas y/o acciones anticorrupción, y pueden abordar algunos de los elementos clave contenidos en las convenciones regionales y/o internacionales (el acceso a la información pública, la prevención de los conflictos de interés entre los funcionarios y la contratación pública; ver por ejemplo el Recuadro 1 en la relación a la CNUCC) no necesariamente dichos elementos se traducen automáticamente en una política anticorrupción.

¹⁰Berthin, 2008.



Recuadro 1: La Normativa de la CNUCC y Políticas Anticorrupción

Artículo 5: Políticas y prácticas de prevención de la corrupción

Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas 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 y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

Artículo 6: Órgano u órganos de prevención de la corrupción

Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción con medidas tales como: a) La aplicación de las políticas; y b) El aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción.

Los Artículos 7-14 pueden ser considerados marcos para políticas anticorrupción en varios temas:

- Artículo 7 Sector Público
- Artículo 8 Códigos de conducta para funcionarios públicos
- Artículo 9 Contratación pública y gestión de la hacienda pública
- Artículo 10 Información pública
- Artículo 11 Medidas relativas al poder judicial y al ministerio público
- Artículo 12 Sector privado
- Artículo 13 Participación de la sociedad
- Artículo 14 Medidas para prevenir el blanqueo de dinero

Fuente: CNUCC

En América Latina, no existe una arquitectura institucional unívoca u homogénea para implementar la normativa anticorrupción internacional, regional, y/o nacional. En cada país, existe una estructura diferente, y los mecanismos institucionales preventivos y sancionadores también son variados. Se pueden identificar instituciones y entidades especializadas de prevención en varios temas anticorrupción (contraloría, auditoría, compras, servicio público, ética pública), cuyo mandato primario no estriba necesariamente en la lucha contra la corrupción. El análisis de cómo esta arquitectura institucional contribuye y/o puede contribuir a una política anticorrupción, se convierte en un tema estratégico. Entender si la arquitectura institucional se ha forjado en respuesta a las obligaciones anticorrupción internacionales (CNUCC) y/o regionales (CICC), o si en efecto la misma es parte de una política anticorrupción nacional es también un aspecto estratégico. Las respuestas a estos interrogantes, enmarcan tanto los desafíos como las oportunidades en el proceso de construcción de políticas anticorrupción.

En relación a la naturaleza de las políticas anticorrupción, surgió otra reflexión importante en el Taller: el vínculo entre el diseño y la implementación de las políticas anticorrupción y el ciclo político en el contexto nacional. Por lo general, al comienzo de una nueva administración o gobierno, se lanzan o relanzan las políticas anticorrupción. Estas pueden o no reflejar las promesas de las campañas electorales de lucha contra la corrupción. En ocasiones, esto puede conducir a que no exista continuidad en las políticas anticorrupción, más allá de los compromisos internacionales y/o regionales adquiridos. Los cambios se dan no solo a nivel ministerial, de agencias especializadas y/o entidades, sino también en la dimensión de funcionarios públicos.

Los participantes en el Taller señalaron que en general las políticas anticorrupción en algunos países pueden estar sujetas a intereses creados, a la falta de planificación y coordinación estratégica, a la ausencia de arreglos institucionales efectivos, a una escasa asignación de recursos financieros y humanos y pocas herramientas para prevenir y/o gestionar el riesgo de la corrupción.¹¹ Este panorama, según los participantes del Taller tiende a constreñir no solo el impacto de las políticas anticorrupción, sino también el espacio político e institucional para hacer cumplir las normas. En este contexto, cualquier acción anticorrupción se verá afectada en cuanto a su profundidad, institucionalización, articulación, y sostenibilidad.

En el Taller también se dieron algunos ejemplos de medidas anticorrupción, que han logrado trascender más allá del tiempo político y/o de la duración de un gobierno. Las leyes de acceso a información en México, tanto la federal como de las entidades federativas; el sistema de declaraciones juradas para prevenir posibles conflictos de interés en los funcionarios del gobierno central y en algunas provincias en Argentina; las compras públicas en Chile; y el sistema de control interno en Colombia.

En todo caso, hubo un consenso en el Taller de que el diseño y elaboración de políticas anticorrupción no es un proceso lineal. De igual forma, no depende estrictamente de normas internacionales, regionales y/o nacionales. Más bien, es un proceso multidimensional, interactivo, dinámico, político, técnico e institucional que involucra a un sin número de actores. Otro consenso importante que produjo el Taller fue sobre la importancia de definir no solo qué es una política anticorrupción, sino qué elementos mínimos debe de contener dicha política. Se analizó ampliamente si la existencia de documentos o enunciados (estrategias anticorrupción), de agendas de transparencia en el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y de enfoques anticorrupción como parte de agendas de reforma más amplias de gobernabilidad y/o de la administración pública, forman parte de una política anticorrupción, y en qué medida la articulación o desarticulación de dichos elementos afecta al diseño y/o implementación de políticas anticorrupción. De igual forma, se analizó el vínculo entre iniciativas nacionales anticorrupción con los compromisos regionales (CICC) y/o internacionales (CNUCC).

¹¹Hussmann, 2007.

Las Políticas Anticorrupción en América Latina: Perspectivas desde la experiencia de Argentina, Colombia, Chile, El Salvador y México

El Taller ofreció la oportunidad de compartir algunas de las principales experiencias de las políticas anticorrupción en América Latina, y en particular de aquellos casos para los cuales se disponía de suficiente información como para poder analizar la continuidad y evolución histórica de dichas políticas desde una perspectiva regional. La selección de los países, por lo tanto, se hizo principalmente en función de la visibilidad de las distintas políticas y/o de poder contar con una visión mínima sobre la anticorrupción. Por otro lado, se trató de seleccionar distintos casos que ilustraran la existencia de políticas anticorrupción en distintas etapas de evolución. En tercer lugar, se trató de obtener una representación de las distintas subregiones de América Latina, que pudieran ilustrar distintos contextos y desafíos en relación al fenómeno de la corrupción.

Cada país en América Latina enfrenta retos y riesgos similares relacionados con el fenómeno de la corrupción. Sin embargo, las formas/enfoques/estrategias anticorrupción han sido variadas y ligadas a las características institucionales, políticas y sociales de cada país. Los casos de Argentina, Colombia, Chile, El Salvador y México ilustran esa variedad en las respuestas anticorrupción. Cada uno se encuentra en etapas distintas en lo que se refiere a la evolución de su(s) política(s) anticorrupción, y en gran medida han respondido con una articulación diferente a los marcos normativas regionales (CICC) y globales (CNUCC).

De las cinco experiencias, México es el país con antecedentes de políticas anticorrupción más antiguos, que arranca con el proceso de reforma política y constitucional de 1976, y se refuerza con la posterior aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las leyes estatales en la década de los 2000. La reforma política de 1976 fue de gran alcance, incluyendo reformas a diversos artículos de la Constitución. La reforma aprobada contenía aspectos relativos a las elecciones, los partidos políticos y la manera de mejorar la representación política. De igual forma, se incluyeron varias reformas relacionadas a la temática anticorrupción, tales como la reforma al Artículo 6de la Constitución, que consistió en añadir al texto original del mismo lo siguiente: "... el Derecho a la información será garantizado por el Estado." De igual forma, los artículos 74, 76 y 93 referidos respectivamente a la fecha de presentación del presupuesto a la Cámara de Diputados, a la revisión de las cuentas públicas, y las comparecencias de funcionarios al Congreso para informar sobre el estado de los ramos a su cargo, entre otros.

Después de México, Chile sería el país con antecedentes de políticas anticorrupción más antiguos, cuya trayectoria se inicia en 1994 con la formación de la Comisión de Ética Pública. Esta Comisión emitió un informe sobre la prevención de la corrupción con recomendaciones concretas sobre varios temas tales como el conflicto de interés, la declaración jurada, el control y la fiscalización, los contratos y licitaciones públicas, algunos aspectos penales, medidas sobre financiamiento de la actividad política, y el acceso a la información pública. Con los años, una gran parte de las recomendaciones de este informe fueron implementadas en distintas etapas, tales como las políticas legislativas y de modernización del Estado (1994-1998); las Políticas de Auditoría de Gobierno (1998-2005); y la Agenda de Probidad (2005 al presente).¹²

En Argentina se puede argumentar que el inicio de la política anticorrupción fue el año 1997, cuando se ratificara la Convención Interamericana contra la Corrupción y su *corpus iuris* fuera incorporado a la legislación interna por

¹²Hussmann, 2007; y Miguel Peñailillo, "Implementación de políticas de probidad y de transparencia en circunstancias adversas: la crisis como oportunidad. Un análisis del caso chileno," ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 de noviembre de 2004.

Ley Nº 24.759. Este instrumento internacional se constituyó como una verdadera guía de orientación para encaminar los esfuerzos de prevención y combate a la corrupción. Aunque Argentina no es miembro permanente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), participó continuamente en el Grupo de Trabajo contra el Soborno que funciona en el marco de esa Organización y transpuso la Convención en la legislación interna por Ley Nº 25.319. De igual forma, en 1997 se creó la Oficina Nacional de Ética Pública (ONEP), institucionalizada por Decreto No. 152/97 en el ámbito de la Presidencia de la República. Esta Oficina tenía funciones relativas a la elaboración de un Reglamento Nacional de Ética Pública, al desarrollo de la educación ética y al control de incompatibilidades y las políticas de seguimiento de la situación patrimonial de los funcionarios públicos.

La percepción generalizada es que los resultados de la gestión de la ONEP fueron escasos. Con el cambio de gobierno ocurrido en 1999 y de acuerdo con compromisos asumidos por el nuevo gobierno en campaña electoral, la Oficina Anticorrupción fue creada por el artículo 13 de la Ley Nº 25.233, y se decretó que dicha Oficina funcionaría en el ámbito del entonces Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Sus funciones principales de acuerdo a la ley eran la de elaborar y coordinar programas de lucha contra la corrupción en el sector público nacional en coordinación con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas. La Oficina Anticorrupción contenía dos direcciones, una de carácter preventivo (Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia) y la otra (Dirección de Investigaciones) cuyo objetivo era el de realizar e impulsar investigaciones penales.

Por su parte Colombia, inició su Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción a finales de los 1990, y recientemente en lanzó el Estatuto Anticorrupción. Ambos procesos sirvieron como base para consolidar una amplia agenda anticorrupción, que finalmente en los dos últimos años se está haciendo realidad en el diseño de una política integrada. En relación a las políticas anticorrupción, en el caso de Colombia se identificaron tres momentos clave antes, durante y después del período 2002-2010):

- 1) El primero, marcado por la lucha contra el narcotráfico y su incidencia en la política (por ejemplo, el Proceso Ocho Mil).¹³
- 2) El segundo surge de los compromisos del gobierno y de la campaña contra la corrupción. Como resultado, se crea un programa anticorrupción desde la Presidencia, el cual le da continuidad al Decreto 2.405 del 30 de noviembre de 1998 y al Decreto 127 del 19 de enero de 2001, y posteriormente modifica ambos por el Decreto 519 del 5 de marzo de 2003. El Programa Presidencial buscó combatir todas las formas de corrupción en la administración pública colombiana, y asegurar una gestión eficiente y transparente del Estado.
- 3) El tercero es el gobierno actual (2010-2014), que hace la política anticorrupción más evidente, a través de la reforma del Estatuto Anticorrupción, y de la creación de la Secretaría de Transparencia por el **Decreto 4.637 de 2011**, en sustitución del Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

Finalmente, el ejemplo de El Salvador, constituye la experiencia más reciente. En junio de 2009 se crea una Secretaría para Asuntos Estratégicos y como parte de la misma, se crea la Subsecretaría de Transparencia y

¹³El proceso 8000 (proceso 8 mil) es el nombre del conocido proceso judicial emprendido contra el Ex Presidente Ernesto Samper, bajo la acusación de recibir financiación del narcotráfico para su campaña presidencial.

Anticorrupción (SSTA), como respuesta a una extensa e intensa demanda social. La SSTA definió tres campos de trabajo en el marco de la anticorrupción:

1. Transparencia y participación;
2. Fortalecimiento del control interno en las entidades del Ejecutivo; e
3. Internalización de Convenios Internacionales.

Al mismo tiempo, define dos grandes áreas de políticas: 1) estrecha cooperación y coordinación con los demás organismos del Estado relacionados con su temática y 2) apertura y estímulo a la participación de la sociedad civil. Desde su creación, la SSTA ha impulsado acciones y estrategias de acceso a la información pública, rendición de cuentas, promoción de la ética, fortalecimiento del control interno, apertura a quejas y denuncias ciudadanas sobre posibles actos de corrupción y la creación de una cultura a través de la divulgación y la educación en materia de transparencia. De esta forma, la transparencia y la anticorrupción se convirtieron en un elemento programático de amplio alcance, que ha comprendido, de manera transversal, a todas las instituciones del Ejecutivo a través de una Política Nacional de Transparencia y Anticorrupción.

Como se observa en los Cuadros 2 y 3 respectivamente, la antigüedad de las políticas anticorrupción es variada en las cinco experiencias presentadas en el marco del Taller. Desde la más antigua, de casi cuatro décadas (México), hasta la más nueva de apenas cuatro años (El Salvador). De igual forma, las etapas de ciclos de políticas anticorrupción en las cinco experiencias son variadas. Desde el caso mexicano que ha completado un ciclo completo, hasta los casos de Colombia y El Salvador que se encuentran en la primera etapa de diseño y moviéndose a la etapa de implementación.

Cuadro 2: Antigüedad de la(s) política(s) anticorrupción en los 5 países

País	México	Chile	Argentina	Colombia	El Salvador
Inicio	1976	1994	1997	1998	2009

Cuadro 3: Etapas del desarrollo de la(s) política(s) anticorrupción en los 5 países

	Diseño	Implementación	Evaluación	Re-evaluación
Colombia	X			
El Salvador	X			
Argentina	X	X	X	
Chile	X	X	X	
México	X	X	X	X

Este breve análisis general de las cinco experiencias presentadas en el marco del Taller, ofrecen un sin número de hallazgos y lecciones sobre el diseño y la implementación de políticas anticorrupción. Por ejemplo, el apoyo y el consenso político para las políticas anticorrupción son elementos esenciales para cualquier estrategia a medio y/o largo plazo. Las políticas anticorrupción deben trascender períodos gubernamentales y deben contar con mecanismos institucionales para asegurar su fortalecimiento y sostenibilidad. No existen fórmulas mágicas o modelos para el diseño e implementación de políticas anticorrupción. Queda claro, que estas deben estar ligadas al marco normativo nacional, a la capacidad institucional, y al contexto político.

En los cinco casos analizados, el diseño de las políticas anti-corrupción respondieron a distintas razones. Por ejemplo:

- escándalos políticos;
- cambios de gobierno;
- procesos de reforma política y/o de gobernabilidad democrática;
- demandas del sector empresarial y/o económico para atraer inversión extranjera y/o participar de tratados de libre comercio regionales y o globales;
- la adopción de convenciones y/u otros instrumentos internacionales anticorrupción;
- presiones y/o condicionamiento por parte de organismos internacionales (donantes, institucional financieras internacionales), ONGs internacionales y nacionales, medios de comunicación y centros de investigación;
- la lucha contra el narcotráfico; y
- el liderazgo y/o demanda de líderes políticos y de la sociedad civil.

De igual forma, los cinco casos muestran distintas dinámicas en lo que respecta al diseño e implementación de las políticas anticorrupción. Por ejemplo, y como se verá más adelante, las políticas anticorrupción en general tienen distintos enfoques. En la mayoría de los casos, las políticas anticorrupción representan un abanico de acciones preventivas producto de distintas fuentes (Ejecutivo, Legislativo, Poder Judicial), aunque tiende a predominar el papel del Ejecutivo. También responden a los compromisos de convenciones regionales y/o internacionales. La coordinación de estas acciones, muestra distintos resultados en los cinco casos. En los países federales (México y Argentina) la coordinación es inicialmente centralizada, y se vincula a los gobiernos intermedios (estados o provincias); caracterizándose por una cobertura eminentemente nacional (que incluye a los gobiernos subnacionales). En los países unitarios (Chile, Colombia, El Salvador), la coordinación se hace desde lo nacional, y dependiendo del grado de desconcentración y delegación de funciones hacia regiones, departamentos y/o municipios (gobiernos subnacionales), la coordinación de las políticas anticorrupción se articula desde un ente nacional (o varios) hacia entes sub-nacionales.

De igual forma, la articulación y/o integración de las políticas anticorrupción con reformas y/o políticas sectoriales, es variada en los distintos casos. En algunos de ellos, las políticas anticorrupción forman parte integral de las estrategias de “buen gobierno” y o reforma política; mientras que en otros son acciones aisladas que no se enmarcan dentro de ninguna estrategia de reforma política. Lo mismo se aplica al tipo de mecanismos institucionales para la implementación, coordinación y seguimiento de las políticas anticorrupción. En algunos casos, el mecanismo institucional es compartido entre varios entes (Contralorías, Procuradurías, Secretarías, etc.), en otros casos una sola entidad asume el liderazgo y la responsabilidad principal. También pueden existir casos donde el mecanismo institucional no esté claramente definido. Cualquiera de los tres escenarios tiene implicaciones no solo para el diseño, implementación y seguimiento de las políticas anticorrupción, sino también para dar prioridad a acciones y a la secuencia de acciones anticorrupción. Finalmente pero no menos importante, la articulación y/o coordinación de políticas preventivas y punitivas anticorrupción en los cinco casos es también

diverso. En la mayoría de los casos, no hay una articulación y/o coordinación clara entre los dos pilares anticorrupción. Donde existe mínima articulación y/o coordinación, no se percibe evidencia suficiente para evaluar su efectividad. En los cinco casos, se vislumbra un predominio de lo preventivo. En este contexto, es importante destacar la falta de una estrategia gubernamental de comunicación estratégica que permita informar, educar, y dar cuenta de las acciones, los resultados esperados, y los desafíos anticorrupción. La falta de este elemento estratégico o “la opacidad,” entre otras, tiende a generar un vacío de información que afecta no solo a la percepción ciudadana, sino también alimenta la desconfianza hacia los gobiernos democráticos.

Esta compleja y multidimensional dinámica, genera también una serie de dilemas para el análisis de políticas anticorrupción que fue ampliamente analizado en el Taller. En efecto, los participantes en el Taller se interrogaron sobre cómo se puede evaluar si un país tiene o no una política anticorrupción. De igual forma, se vislumbraron interrogantes no menos importantes como distinguir o diferenciar una agenda de una estrategia anticorrupción, y estas de políticas anticorrupción. Tampoco existen fórmulas mágicas para determinar si las políticas anticorrupción deben ser solo preventivas y/o punitivas, qué combinación es la más adecuada y/o equilibrada entre lo preventivo y/o punitivo. Finalmente, otro dilema planteado fue si pueden algunas acciones *ad hoc* fomentar la transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública, sin ser parte necesariamente de un marco de políticas anticorrupción.

En síntesis, sobre la base de la experiencia de los cinco casos analizados en el Taller, una combinación de factores internos y externos pueden impulsar el diseño y la implementación de políticas anticorrupción. En algunos casos, la demanda se generó por una reacción de la ciudadanía, la sociedad civil y la prensa frente a escándalos de corrupción. En otros, el sector empresarial ha presionado para garantizar mayor inversión y oportunidades económicas para el país en cuestión. Finalmente, cabe destacar el impulso generado por la necesidad de transponer el *corpus iuris* de las obligaciones de las convenciones y otras iniciativas internacionales anticorrupción, especialmente en sus mecanismos de seguimiento; el cual ha impulsado iniciativas anticorrupción a nivel nacional.

Características de las Políticas Anticorrupción

Las discusiones en el Taller fueron ricas en contenido, en particular sobre el análisis de las experiencias en las distintas etapas del ciclo de política anticorrupción. A continuación, se hace una síntesis de los principales temas que surgieron en dichas deliberaciones.

Sobre el diseño de las políticas anticorrupción

- **¿Son necesarias las políticas anticorrupción en base a diagnósticos completos sobre el problema de la corrupción?** El contar con un análisis del fenómeno en el país en la etapa de diseño es un requisito deseable no solo para generar el conocimiento necesario que permitiera abordar la problemática adecuadamente, sino también para detectar los principales focos de incidencia y de riesgos de corrupción, y así poder diseñar políticas e instrumentos de políticas que aborden esas áreas. Este tipo de diagnósticos amplios y profundos también pueden ofrecer insumos estratégicos para contar con indicadores y diseñar un plan de monitoreo y evaluación. De acuerdo con los participantes del Taller, en los cinco casos se dieron diagnósticos, pero la mayoría fueron parciales. Por ejemplo, en Argentina se prepararon varios análisis sobre el fenómeno desarrollados por parte de la sociedad civil y/o el mundo académico, aunque no hubo un diagnóstico público general o completo, y no existen evaluaciones que determinen en qué medida estos diagnósticos parciales ofrecieron insumos para la política anticorrupción. En Chile, la Comisión de Ética Pública emitió un informe en el año 1994 con varias recomendaciones que abarcaron un vasto ámbito de actividades y materias, aunque en opinión de los participantes del Taller no todas se orientaron hacia esfuerzos concretos anticorrupción. Más recientemente, en El Salvador se realizaron algunas consultas a través de talleres participativos con la sociedad civil y diversas encuestas de opinión pero tampoco se logró evaluar en qué medida estos insumos alimentaron la política nacional anticorrupción. Por su parte, Colombia se halla en un proceso de elaborar un diagnóstico, aunque el mismo no es exhaustivo sino más bien el mismo se puede considerar como un “documento de base” que podría ser desarrollado en el futuro. A diferencia de los otros cuatro países, en el caso de México la sensación de los participantes fue que se ha producido una tendencia contraria hacia un excesivo diagnóstico del fenómeno de la corrupción, en distintas iniciativas, desde diferentes perspectivas, y en distintos momentos. Sin embargo, de acuerdo con los participantes no solo esto ha contribuido a la “fatiga” que se puede detectar en el país con el tema *anticorrupción*, sino que las políticas anticorrupción no han podido vincularse a las altas expectativas forjadas por la ciudadanía.
- **¿Quiénes han sido los actores clave en las políticas anticorrupción?** En los cinco casos, las políticas anticorrupción han contado de una u otra forma con la participación de los tres poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial). Aunque predominantemente el Ejecutivo ha jugado un papel predominante. De igual forma, en los cinco casos, la sociedad civil ha jugado un papel importante en el impulso y el diseño de las políticas anticorrupción. En algunos casos, ciertos grupos de la sociedad civil han sido protagonistas en solicitar la vertebración de políticas anticorrupción. En los casos de El Salvador y Argentina, ciertos líderes de la sociedad civil han accedido a cargos de liderazgo en materia anticorrupción. La participación activa y amplia de sectores de la sociedad civil en los procesos que han promovido políticas anticorrupción puede ser un síntoma de la profundización y el fortalecimiento democrático. Sin embargo, también puede representar un desafío ya que la interacción con sectores de la sociedad civil puede volver más complejos los procesos decisorios. Por ejemplo el caso de Chile con el Proyecto de Ley de *Lobby* ilustra un proceso que, siendo ampliamente participativo, terminó por estancarse. El Congreso Nacional de Chile ha necesitado de una década para discutir una normativa que regule el lobby, referido a las acciones que apuntan a influir en la administración pública para promover decisiones que favorezcan a determinados sectores de la sociedad, principalmente el privado,

en los hechos. A la fecha del Taller (2012) el proyecto de ley no había sido aprobado. El sector académico (universidades y centros de investigación) también ha jugado un papel importante, en algunos países más que en otros, en particular para generar conocimiento sobre el fenómeno de la corrupción en los distintos contextos nacionales y su impacto en la sociedad, y para levantar conciencia a través de campañas de concientización.

- **¿Cuál debe ser el papel de los medios de comunicación?** Otro grupo de actores que han ejercido un papel clave en impulsar y/o promover las políticas anticorrupción han sido los medios de comunicación. En la mayoría de países, la existencia de medios de comunicación independientes y que han gozado de un nivel de libertad significativo ha sido un elemento clave para, por un lado, investigar e informar de la existencia de casos de corrupción, y por el otro, ayudar a sensibilizar y concientizar a la población. Aunque también varios participantes del Taller reconocieron que una tendencia reciente en algunos países es la captura de los medios de comunicación por actores políticos y gubernamentales, y/o la restricción de libertad de prensa de medios tradicionales (televisión y periódicos). Casi todos los participantes reconocieron que si esta tendencia continúa, podría ir en detrimento no solo de la efectiva implementación de políticas anticorrupción, sino también de su implementación, monitoreo y seguimiento.

Sobre el contexto político e institucional de las políticas anticorrupción

- **¿Cuál es el grado de centralización/descentralización de las políticas anticorrupción?** Dado el modelo político vigente en una gran mayoría de los países en América Latina, incluyendo los cinco presentados en el Taller, las políticas anticorrupción son por lo general altamente centralizadas y diseñadas y/o implementadas desde arriba hacia abajo. Si bien en los cinco casos, se dan tanto sistemas federales (México y Argentina) como sistemas unitarios (Chile, Colombia, El Salvador), la estructura y el grado de descentralización son diversos de en cada país. Los participantes gubernamentales argumentaron que el poder político, aun en los casos federales, sigue estando altamente centralizado. El otro desafío que se reconoció en el marco del Taller fue la carencia de capacidad subnacional (estados, provincias, municipios) para implementar políticas anticorrupción. En este contexto, el tema de la gestión y articulación es clave, aunque tal vez no se le haya reconocido la prioridad que merece en las políticas anticorrupción. De igual forma, el cumplimiento de normativas y/o políticas anticorrupción es desigual entre entidades nacionales y subnacionales.
- **¿Órganos o Entidades especializadas?** Dentro de los cinco casos analizados en el Taller, en algunos el mecanismo institucional es compartido entre varios entes (Contralorías, Procuradurías, Secretarías), en otros una sola entidad asume el liderazgo y responsabilidad principal. También pueden existir casos, donde el mecanismo institucional no está claramente definido. No existe en ninguno de los cinco casos analizados, uno que cuente con un órgano o entidad pública especializada en temas anticorrupción. Si bien, existen entidades parcialmente especializadas tales como los tribunales de cuentas, las contralorías, las procuradurías, las secretarías anticorrupción en la propia administración del Ejecutivo, y/o los consejos/comisiones de acceso a la información. Además, los mecanismos de seguimiento de los tratados regionales (CICC) e internacionales (CNUCC) anticorrupción están también ubicados en otras unidades gubernamentales tales como los ministerios de relaciones exteriores. Por ende, el mandato anticorrupción es por naturaleza parcial, compartido y/o disperso. Es decir, algunas responsabilidades están repartidas entre

varios órganos y/o instituciones, y se detectan varios vacíos institucionales que afectan a la implementación y la coherencia de las políticas anticorrupción.

- **¿Qué presupuesto se destina a las políticas anticorrupción?** Con excepción de El Salvador, el resto de los participantes del Taller mencionaron que en sus países existen partidas destinadas a políticas anticorrupción en el presupuesto nacional, aunque los montos varían en cada país. En términos comparativos, se argumentó en el Taller que las partidas más elevadas se registran en México y Chile, respectivamente. Sin embargo, como no existe un estudio comparativo que profundice y/o confirme estas hipótesis, se hace difícil aseverar. En todo caso, un tema importante de discusión en el Taller, fue el tema de ¿qué recursos se pueden considerar como suficientes para prevenir y combatir la corrupción?

Sobre el desempeño de las políticas anticorrupción

- **¿Qué hay de la medición del desempeño de las políticas anticorrupción?** El consenso que emergió del Taller fue que no existen indicadores que permitan medir de un modo sistemático el desempeño de las políticas anticorrupción, especialmente en el ámbito de la prevención. Los indicadores existentes, tales como el Índice de Percepción de la Corrupción, no miden el desempeño. Por otro lado, también hubo consenso entre los participantes del Taller en que no se puede medir el desempeño si no hay acceso a la información, y/o análisis objetivo de información que esté disponible. En general, las escasas evaluaciones que se ha realizado sobre temas relacionados con las políticas anticorrupción (declaraciones juradas, delitos de corrupción, denuncias, trámites, juicios y castigos) evidencian resultados limitados y/o que no logran trascender la percepción ciudadana.
- **¿Qué ocurre con los sistemas de seguimiento?** En el taller se analizaron sistemas internos y externos, en particular aquellos que vinculan a los Estados que son parte de convenciones regionales (CICC) e internacionales (CNUCC). De acuerdo a los participantes del Taller, si bien todos los países tienen mecanismos de control interno, la mayoría de los cinco países no cuentan con mecanismos específicos internos de seguimiento de las políticas anticorrupción. Para la mayoría, los informes periódicos generados por los mecanismos de seguimiento regionales (MESICIC) e internacionales (el mecanismo de examen de la aplicación de la CNUCC) son relevantes en varios aspectos. No solo en términos de la participación de la sociedad civil y los medios de comunicación, sino también en las medidas específicas, tales como el acceso a la información, las normas de conducta, las compras públicas, y la protección a denunciantes entre otros. En general, en el taller se obtuvo consenso de que los sistemas de seguimiento externo han contribuido a avanzar en políticas anticorrupción, estableciendo normas mínimas comunes, posicionando el tema en la agenda del país, generando presión; contribuyendo a reducir la impunidad, incluso a través de la eliminación del refugio seguro de activos robados en otros países (muchas veces países desarrollados); coadyuvando en elevar las sanciones y; obligando a una recolección de datos sistemática que implica la creación de sistemas de información que permite la evaluación. También se mencionó que los procesos de monitoreo y seguimiento externo pueden ser lentos y tediosos, y que no tienen mecanismos efectivos para hacer cumplir los compromisos adquiridos por las convenciones. También se mencionó el dilema de publicar o no los informes de revisión, aunque en el caso de la CICC todos los informes son públicos.
- **¿Estrategias de comunicación?** En términos de estrategias de comunicación, hubo un reconocimiento en el Taller de su importancia, aunque la experiencia en los cinco casos es variada. De acuerdo a los participantes, México es el país que más recursos ha invertido en comunicar no solo las políticas anticorrupción, sino

también sus resultados. Sin embargo, los participantes gubernamentales recalcaron que a pesar de los resultados medibles y los recursos invertidos en comunicación en México, la población sigue mostrando cierta insatisfacción sobre el desempeño del Estado en materia anticorrupción. Otro caso interesante es el de Chile, que siempre es mencionado como un caso excepcional en temas de corrupción en la región, diferenciándose de la mayoría de los países de América Latina. Esto puede contribuir a la invisibilidad y dimensionamiento real del problema, ya que según los participantes gubernamentales del Taller, el fenómeno de la corrupción en Chile se manifiesta de distintas formas.

En el Cuadro 4 se sintetizan las principales características de las políticas anticorrupción, de acuerdo a las discusiones que se dieron como parte de las reflexiones e intercambio en el marco del taller. La metodología del Taller ofreció la oportunidad a los participantes de cada país de hacer una revisión simulada y resumida de la realidad de cada uno de sus países en el marco de la CNUCC. En ese contexto, se analizaron las oportunidades y desafíos en cada uno de los cinco casos, los cuales están sintetizados en los Cuadros 5-9, respectivamente.

Cuadro 4: Características principales de las políticas e iniciativas anticorrupción en los 5 países

	¿Política descentralizada?	¿Órgano especializado único?	¿Existe una coordinación inter-institucional?	¿Se dan recursos suficientes?	¿Hay un sistema de seguimiento e indicadores?	¿Hay resultados medibles?	¿En la agenda pública?
Argentina	No	No	Parcial	No	Incompletos	Algunos	No
Chile	No	No	Sí	Si	Incompletos	Algunos	No
Colombia	En proceso	Sí	En Proceso	No	En proceso	En Proceso	Sí
El Salvador	No	Sí	Parcial	No	En proceso	No	Sí
México	Si	En proceso	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Cuadro 5: Argentina

Oportunidades	Desafíos
<ul style="list-style-type: none"> Ley de Ética Pública, incluyendo el sistema de declaraciones juradas. 	<ul style="list-style-type: none"> Ausencia de la temática de anticorrupción en la agenda pública.
<ul style="list-style-type: none"> Participación amplia en iniciativas internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de avance en algunos ámbitos clave (ej., leyes de lobby, acceso a la información).
<ul style="list-style-type: none"> Estabilidad de la oficina anticorrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> Uso del aparato para investigar y si hubiese evidencia, juzgar prácticas corruptas.
<ul style="list-style-type: none"> Renovación de la Corte Suprema de Justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> Descentralización y/o desconcentración de las políticas anticorrupción a los gobiernos subnacionales.

Cuadro 6: Chile

Oportunidades	Desafíos
<ul style="list-style-type: none"> • Percepción de baja corrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener el tema en la agenda pública.
<ul style="list-style-type: none"> • Percepción relativamente favorable de las instituciones en general. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener una asignación adecuada de recursos en favor de la transparencia y la rendición de cuentas.
<ul style="list-style-type: none"> • Participación amplia en varias iniciativas internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Retomar una agenda de reforma más ambiciosa en la temática anticorrupción.
<ul style="list-style-type: none"> • Activa participación de sectores de la sociedad civil y el sector académico que impulsan temas y presionan a los líderes de opinión, gobierno y legisladores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Expandir la comunicación externa e interna para fortalecer el conocimiento de las políticas y los mecanismos de coordinación.
<ul style="list-style-type: none"> • Algunas medidas anticorrupción tienen un respaldo constitucional (por ejemplo, acceso a la información pública). 	<ul style="list-style-type: none"> • “Invisibilización” de algunas formas de corrupción
<ul style="list-style-type: none"> • Existe coordinación interinstitucional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización y/o desconcentración de las políticas anticorrupción a los gobiernos subnacionales.

Cuadro 7: Colombia

Oportunidades	Desafíos
<ul style="list-style-type: none"> • Voluntad política favorable a la agenda anticorrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Faltan algunas normas clave (ley de protección al denunciante).
<ul style="list-style-type: none"> • Tema en la agenda pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Debe seguir mejorando la comunicación entre las instituciones.
<ul style="list-style-type: none"> • Planes para fortalecer una institucionalidad más efectiva. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar más activamente al sector privado.
<ul style="list-style-type: none"> • Amplia participación de actores relevantes, incluyendo la sociedad civil, los gremios, la iglesia y la ciudadanía. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alinear las expectativas de la ciudadanía con la capacidad institucional en temas anticorrupción.
<ul style="list-style-type: none"> • Se perciba la asistencia brindada por los organismos internacionales como relevante y útil. 	<ul style="list-style-type: none"> • La inseguridad impide algunas medidas de transparencia (por ejemplo la publicación de las declaraciones juradas de los funcionarios).

Cuadro 8: El Salvador

Oportunidades	Desafíos
<ul style="list-style-type: none"> • Voluntad y compromiso político. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerte dependencia presupuestaria de los organismos de cooperación internacional para temas anticorrupción.
<ul style="list-style-type: none"> • Respaldo de la ciudadanía para impulsar medidas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar y ampliar los mecanismos de coordinación interinstitucional.
<ul style="list-style-type: none"> • En la etapa de implementación actual, existe la oportunidad de crear una arquitectura institucional efectiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Altas expectativas ciudadanas para la prevención y la gestión del riesgo de la corrupción.
<ul style="list-style-type: none"> • La Sub-Secretaría de Transparencia y el Tribunal de Ética Gubernamental gozan de una relativa credibilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • En 2014 hay elecciones generales, y por el momento la atención principal está enfocada en ese proceso.

Cuadro 9: México

Oportunidades	Desafíos
<ul style="list-style-type: none"> • Sistema anticorrupción sigue avanzando (por ejemplo, se adoptaron más sanciones administrativas para con las irregularidades en la gestión pública, se implementaron mejoras en las investigaciones administrativas como la rotación de investigadores). 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar y seguir fortaleciendo la independencia y efectividad de las entidades encargadas de las investigaciones administrativas.
<ul style="list-style-type: none"> • Normas y decisiones concretas en varias líneas de la temática anticorrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar un registro de intereses y/o una ley de <i>Lobby</i>.
<ul style="list-style-type: none"> • Se han generado resultados concretos, como la reducción de trámites federales y casos penales de alto perfil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Creciente insatisfacción de la ciudadanía (fatiga del tema), y re-alineación de políticas con las expectativas.
<ul style="list-style-type: none"> • Se han invertido bastantes recursos, inclusive en campañas de comunicación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Expandir y fortalecer la descentralización y/o desconcentración de las políticas anticorrupción a los gobiernos subnacionales.
<ul style="list-style-type: none"> • Participación amplia en varias iniciativas internacionales y nacionales anticorrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar ventajas y desventajas de crear una institución centralizada y especializada.

Reflexiones Finales del Taller

Con base en las deliberaciones del taller y los casos analizados, se podrían identificar de manera preliminar algunas tendencias en la temática de las políticas anticorrupción. Las más significativas serían:

Sobre la corrupción

- A pesar de grandes esfuerzos y una mayor sensibilización, la corrupción sigue siendo percibida como un serio problema en la región.
- En la última década, a pesar de grandes mejoras en desarrollo humano y desempeño económico, se puede identificar una correlación (no necesariamente una causalidad) entre la desigualdad y la percepción de corrupción en la región.
- Existe una creciente sensibilización de la ciudadanía y de la sociedad civil acerca del problema de la corrupción, lo cual está generando una mayor demanda hacia los gobiernos de mayor transparencia y rendición de cuentas.
- Más allá de los esfuerzos internacionales (no todos públicos), no existen diagnósticos nacionales amplios y profundos sobre el fenómeno en cada país. Esto ha limitado el diseño, la implementación y evaluación de las políticas e institucionalidad.

Sobre políticas anticorrupción:

- A pesar de varias acciones e iniciativas, no se puede identificar todavía en la región un modelo de política anticorrupción integral, y sostenible (que sobreviva a los diferentes cambios de gobierno).
- No existe todavía una comprensión adecuada sobre políticas anticorrupción en la región, tanto en aspectos conceptuales como operativos.
- La diversidad de responsabilidades institucionales en materia anticorrupción en la región ha contribuido a generar una dispersión de responsabilidades; no detectándose por el momento entes de prevención con absoluta independencia y autonomía.
- Generalmente las políticas anticorrupción y/o la agenda han sido promovidas desde el Poder Ejecutivo. El desafío sigue estribando en potenciar una acción más proactiva y complementaria en temas anticorrupción desde el poder judicial, el poder legislativo, (incluidos los partidos políticos), la sociedad civil y el sector privado.
- El enfoque sectorial ofrece una oportunidad para introducir y articular temas de transparencia y rendición de cuentas en sectores de desarrollo humano (salud, educación, medio ambiente).

Sobre la CNUCC y las políticas anticorrupción

- Tanto la CICC como la CNUCC han servido como marcos para promover una agenda anticorrupción enfocada principalmente en el sector público (por ejemplo, la prevención de conflictos de interés, la profesionalización de la carrera del funcionario público y la mejor gestión de asuntos y bienes públicos).

- Existe una oportunidad para repensar cómo se involucra a la sociedad civil, el ámbito académico, los medios de comunicación y el sector privado en la promoción de la transparencia y la agenda de políticas anticorrupción. Los marcos regionales (CICC) y globales (CNUCC) ofrecen oportunidades interesantes.
- Los mecanismos de seguimiento de los tratados internacionales (CNUCC) establecen procesos y obligaciones para los Estados en términos de la coordinación y recolección de información sobre los que van a ser examinados. Sin embargo, no reemplazan a los sistemas internos de monitoreo y evaluación.

Sobre el diseño e implementación de las políticas anticorrupción

- La coordinación interinstitucional es una condición *sine qua non* para el diseño e implementación de políticas anticorrupción.
- La medición del impacto de las políticas anticorrupción es un desafío, en particular de cara a responder a las expectativas ciudadanas.
- Las políticas anticorrupción no han sido necesariamente acompañadas de una estrategia de comunicación efectiva, en particular orientada a informar sobre los objetivos y resultados de las acciones anticorrupción.
- Las políticas anticorrupción pueden ser realmente beneficiosas si están vinculadas a reformas más amplias de gobernabilidad democrática, incluyendo el gobierno electrónico, el gobierno abierto, el acceso a la información, y las reformas del servicio civil entre otros.

Sobre una posible futura agenda en temas de políticas anticorrupción

- Adoptar un enfoque propositivo (no reactivo).
- Enfocar las acciones en la buena gestión de las políticas (los “cómo”).
- Asegurar recursos adecuados (humanos y económicos).
- Reforzar el servicio civil, en particular los valores éticos de la función pública.
- Fortalecer el nivel técnico de los organismos de prevención y aclarar funciones tanto preventivas como de enjuiciamiento y sanción.
- Focalizar políticas en áreas de alto riesgo (sobornos, compras, contratos, presupuesto).
- Incorporar a sectores clave en el proceso de políticas anticorrupción (sector privado, jóvenes, mujeres).
- Explorar formas de colaboración regional e intercambio de conocimientos y experiencias en materia de políticas anticorrupción, tales como: el enfoque sectorial, medidas destinadas al sector privado, la promoción de una cultura de legalidad, mejoras potenciales a los mecanismos de seguimiento internacionales, sistemas de denuncias y el fortalecimiento de la arquitectura institucional entre otros.

Anexo

Lista de participantes
Taller Regional: Desde la CNUCC a las políticas anticorrupción en América Latina
 23-24 de agosto de 2012
 Ciudad de Panamá, República de Panamá

	Nombre	País	Organización
1	Marco Stella	Colombia	PNUD
2	Ana Paulina Sabbagha	Colombia	Transparencia Colombia
3	Rosalía Correa	Colombia	Observatorio Cali Visible
4	Rafael Merchán	Colombia	Secretaria de Transparencia
5	Paola Casabianca	Colombia	UNODC
6	Nora Luzi	Argentina	PNUD
7	Ezequiel Nino	Argentina	ACIJ
8	Néstor Baragli	Argentina	Oficina Anticorrupción
9	Laura Rivera	El Salvador	PNUD
10	Liliana Rincón	El Salvador	PNUD
11	Jaime López	El Salvador	FUNDE
12	Aquiles Parada	El Salvador	Presidencia
13	Manuel Cruz	El Salvador	Sub-Secretaria de Transparencia
14	Diego Antoni	México	PNUD
15	Eduardo Bohórquez	México	Transparencia Mexicana
16	Alfredo Esparza	México	Secretaría de la Función Pública
17	Rocío Noriega	Chile	PNUD
18	Patricia Arriagada	Chile	Contraloría de la República de Chile
19	Francisco Sánchez	Chile	Chile Transparente
20	Rodrigo Vitoria	Brasil	UNODC
21	José Manuel Pérez	Panamá	PNUD
22	Mario Morales	Panamá	Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción
23	María Angélica Vásquez	Panamá	Centro Regional para América Latina y el Caribe- PNUD
24	Borja De Aramburu	Panamá	Centro Regional para América Latina y el Caribe- PNUD
25	Luis Ruiz-Giménez	Panamá	Centro Regional para América Latina y el Caribe- PNUD
26	Lissa Schäfer	Panamá	Centro Regional para América Latina y el Caribe- PNUD
27	Freddy Justiniano	Panamá	Centro Regional para América Latina y el Caribe- PNUD
28	Louise Agersnap	Panamá	UNDG-LAC
29	Amado Philip de Andrés	Panamá	UNODC-Centroamérica y el Caribe
30	Melissa Flynn	Panamá	Academia Regional Anti-Corrupción para América Central y el Caribe/UNODC
30	Bo Shakira Harris	Panamá	UNODC-Centroamérica y el Caribe
31	Karen Hussmann		Facilitadora
32	Miguel Peñailillo		Facilitador
33	Gerardo Berthin	Panamá	Facilitador, Centro Regional para América Latina y el Caribe- PNUD
34	Sebastian Hammel	Panamá	Facilitador, UNODC-Centroamérica y el Caribe
35	Janet Lennox		Relatora

