



## La información: elemento clave en las políticas de lucha contra la corrupción

ALBERTO MALDONADO COPELLO\*

Resumen Ejecutivo<sup>1</sup>

- De acuerdo con la literatura revisada es prácticamente imposible contar con un balance sobre los impactos de las políticas de lucha contra la corrupción en América Latina durante los últimos años, principalmente debido a las deficiencias existentes en cuanto a información, conocimiento y seguimiento sobre la corrupción en sus distintas modalidades.
- En general no existen en los países latinoamericanos mediciones sistemáticas de este fenómeno, ni suficientes análisis sobre los factores incidentes, lo cual conduce a que las políticas y acciones se formulen y apliquen sin referencia a diagnósticos concretos con indicadores sólidos, y por tanto sin metas claras que puedan ser verificables y sirvan de instrumento para el seguimiento y la evaluación. Por esta razón, los informes sobre la lucha contra la corrupción usualmente consisten en listados de acciones realizadas, pero no en verdaderas evaluaciones con relación a lo principal: la evolución del fenómeno de la corrupción en sí.
- En la elaboración de políticas de lucha contra la corrupción se corren diversos riesgos: la formulación de la política se convierte en el fin y no en el medio para alcanzar resultados; la formulación de la política consiste más en una declaración formal para satisfacer presiones tanto externas como internas, pero no en una real voluntad política de cambio; la política se convierte en el tema de una entidad u oficina específica y no en un compromiso del conjunto de instituciones estatales; la política se concentra en la expedición de normas, con énfasis en los aspectos sancionatorios sin recursos para su ejecución; la política aborda tantos temas que no establece prioridades claras y puede perder efectividad; no se investiga y genera información, no se hace seguimiento, y por tanto no se sabe qué ocurre realmente; no existen metas claras y verificables; los niveles de transparencia son bajos; y es muy baja la participación ciudadana.
- Con relación a los órganos de prevención y coordinación de la lucha contra la corrupción es necesario en primer lugar hacer un balance de las funciones que deben cumplir y determinar cuáles pueden ser cumplidas por instituciones existentes. No existe un modelo único pero es necesario concentrar unas tareas básicas en materia de información, seguimiento y evaluación, donde se presentan los principales vacíos.

## Introducción

El propósito de este texto es presentar algunas reflexiones sobre políticas de lucha contra la corrupción en América Latina con el ánimo de identificar elementos que contribuyen a su adecuada formulación<sup>2</sup>. Asumimos que es necesario y conveniente formular políticas explícitas de lucha contra la corrupción, dado que esto contribuye a que exista en los países una posición estatal expresa en documentos formales sobre los cuales se puede hacer seguimiento y además constituye un insumo para la transparencia y el control social. Adicionalmente, en la medida en que los países han adoptado la Convención Internacional de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción, la formulación de políticas es un mandato legal y no solamente una decisión voluntaria. La Convención hace énfasis, también, en la necesidad de contar con órganos de prevención con cierta autonomía y capacidad de gestión, razón por la cual examinamos también este punto relativo al soporte institucional de la formulación y ejecución de las políticas.

En términos muy generales las políticas de lucha contra la corrupción pueden dividirse en políticas directas de identificación, investigación y sanción de prácticas corruptas y en políticas indirectas que buscan mejorar el gobierno y la administración pública actuando sobre diferentes dimensiones del sector público como el manejo del personal, la contratación, la transparencia y acceso a la información, la rendición de cuentas, y sobre la sociedad en su conjunto mediante acciones de formación e información. El primer grupo de políticas tiene como objetivos explícitos el control y la reducción de prácticas corruptas específicas. El segundo grupo de políticas se caracteriza porque sus objetivos son mucho más amplios que la lucha contra la corrupción, dado que el mejoramiento de la gestión pública busca aumentar la

eficiencia en el uso de los recursos, la equidad en su distribución, la promoción de la participación ciudadana, el mejoramiento de la gobernabilidad, entre muchos otros propósitos, dentro de los cuales no necesariamente se plantea en forma explícita la prevención y control de la corrupción. Dado que los Estados deben plantearse en todo momento el tema del mejoramiento de su gestión, consideramos que las políticas de lucha contra la corrupción deberían concentrarse principalmente en las intervenciones directas.

El documento presenta en primer lugar una rápida revisión sobre el problema de la información y el conocimiento, aborda luego la discusión sobre las políticas anticorrupción y finalmente examina la discusión sobre los órganos de prevención.

### **La carencia de información: un problema central**

De acuerdo con la literatura revisada es prácticamente imposible contar con un balance sobre los impactos de las políticas de lucha contra la corrupción en América Latina durante los últimos años. Un informe elaborado para la Agencia de Cooperación de Estados Unidos, Usaid por sus siglas en inglés (Casals y Associates, 2004), que incluyó la realización de una amplia revisión bibliográfica, concluyó que no se encontró ningún estudio sistemático sobre los efectos de las políticas y acciones en América Latina y destacó la ausencia de evaluación de resultados e impacto como un rasgo característico a todos los países considerados. El panorama se caracteriza por la realización de muchas acciones en los países latinoamericanos, en algunos casos en el marco de políticas explícitas y formales, en otros sin ellas; en ciertos países con la existencia de un órgano central de prevención y en otros sin la presencia de estos órganos. Pero en la mayoría de los casos resulta imposible o difícil establecer un vínculo entre estas

iniciativas y la reducción o control de la corrupción.

Lo anterior se debe principalmente a las deficiencias existentes en cuanto a información conocimiento y seguimiento sobre la corrupción en sus distintas modalidades; en general no existen en los países latinoamericanos mediciones sistemáticas de la corrupción, ni suficientes análisis sobre los factores incidentes, lo cual conduce a que las políticas y acciones se formulen y apliquen sin referencia a diagnósticos concretos con indicadores sólidos, y por tanto sin metas que puedan ser verificables y sirvan de instrumento para el seguimiento y la evaluación. Por esta razón, los informes sobre la lucha contra la corrupción usualmente consisten en listados de acciones realizadas, en muchos casos acompañados de ejemplos, pero no en evaluaciones con relación a lo principal: la evolución de la situación de la corrupción.

Se ha avanzado sustancialmente en la creación de marcos jurídicos e institucionales en la lucha contra la corrupción pero las prácticas efectivas de prevención y control de la corrupción no han cambiado y mejorado significativamente. La información y conocimiento disponibles es muy precaria, por ejemplo sobre conflicto de intereses, sobre declaraciones patrimoniales y sobre mecanismos de protección a denunciantes para mencionar algunos ejemplos. Igualmente los precarios datos disponibles parecerían estar indicando que no se están logrando resultados suficientes en la lucha contra la corrupción en América Latina, hay pocos ejemplos de programas que hayan dado buenos resultados para reducir la corrupción (Casals y Associates, 2004), lo cual es coherente con las percepciones sobre corrupción que tienen los latinoamericanos. Entre 2001 y 2010, el valor promedio del índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional

para 18 países de América Latina pasó de 3,7 a 3,6, evidenciando un estancamiento en niveles preocupantes.

La carencia de información, estudios y evaluaciones, ha sido identificada como uno de los principales problemas que afectan las políticas y acciones de lucha contra la corrupción (Hussmann, 2007); la situación se caracteriza por lo siguiente:

- Se dispone de información valiosa y cuantiosa sobre el marco jurídico e institucional pero muy poca sobre los resultados objetivos (Peñailillo, 2009).
- Los países carecen de sistemas estadísticos y de información sobre la corrupción.
- La información es generada por los órganos responsables dentro de los países pero no se somete a un proceso de validación independiente.
- Pocos países de América Latina tienen alguna forma de evaluación de políticas o programas contra la corrupción, de los cuales se puedan derivar lecciones positivas y negativas sobre su implementación; pocos programas contra la corrupción en América Latina han sido evaluados sistemáticamente.
- Hay pocas evaluaciones comparativas que examinen las experiencias de tipos similares de programas o actividades contra la corrupción en América Latina.
- Hay pocos esfuerzos, nacionales y regionales, para crear y mantener datos comunes actualizados en un banco de datos, con indicadores e información que ayuden al análisis, la investigación y la evaluación de la corrupción y los programas para combatirla (Casals y Associates, 2004).

- Es reducida la información y conocimiento sobre el desempeño de las entidades responsables de la investigación y sanción de la corrupción.
- Hay poca evaluación sobre las experiencias de organizaciones de la sociedad civil.
- Hay algunas iniciativas relevantes por parte de la sociedad civil, dentro de las cuales se destacan el Mapa de Indicadores en Guatemala por parte de Organizaciones de la Sociedad Civil; la iniciativa de Transparencia Internacional de medir el cumplimiento de disposiciones sobre integridad pública; los índices de Transparencia de las entidades públicas elaborados por Transparencia por Colombia; el Índice de Impunidad en Panamá, y el Índice de Corrupción y Buen Gobierno en México.

Aunque es difícil con los datos e instrumentos disponibles verificar objetivamente si la corrupción ha aumentado o disminuido en América Latina, se ha progresado en aspectos como los siguientes (Casals y Associates, 2004): los países tienen actualmente más herramientas tecnológicas, legales, institucionales y administrativas para combatir la corrupción; ha aumentado la conciencia sobre el problema de la corrupción, tanto entre las autoridades como en la sociedad; han mejorado los instrumentos analíticos para entender y medir la corrupción; han surgido nuevos protagonistas en la lucha contra la corrupción; se han adoptado nuevos instrumentos legales como las convenciones de lucha contra la corrupción; se está abordando también la lucha contra la corrupción política; la justicia está logrando más resultados especialmente contra los funcionarios de alto rango; y la cooperación internacional ha mejorado sus estrategias de asistencia técnica.

Con base en las lecciones generales sobre lo que funciona y lo que no funciona en la lucha contra la corrupción con base en la revisión bibliográfica y las experiencias latinoamericanas, Casals y Associates (2004) concluyen:

No hay soluciones rápidas. Resolver la corrupción es una tarea política compleja que requiere amplias reformas en el gobierno y la economía. Hace falta un compromiso en el largo plazo para ganar la confianza ciudadana en los esfuerzos por prevenir y controlar la corrupción.

1. Es necesario equilibrar las metas visibles y de corto plazo que crean momento pero apenas tocan la superficie del problema, con una reforma sistémica más profunda y difícil, que lleva mucho tiempo y esfuerzo pero que ataca a la corrupción desde sus raíces.
2. Los aliados externos y los donantes pueden fomentar las actividades contra la corrupción, pero el liderazgo y la fuerza deben venir desde adentro; y
3. Las estrategias contra la corrupción, ya sea a nivel nacional o regional, requieren de una visión de largo plazo y un entendimiento claro de que aunque el cambio fundamental comience ya, sus frutos se verán recién en una o dos generaciones. Pese a todo, las victorias tempranas y visibles, como el enjuiciamiento de funcionarios de alto nivel, pueden ser esenciales para crear espacios de credibilidad y generar presión sostenida para la reforma. (Casals y Associates, 2004:7).

La efectividad de las actividades contra la corrupción depende de una convergencia de factores como la voluntad política y el compromiso de líderes nacionales; un amplio apoyo popular; la adaptación de las estrategias a las condiciones particulares de cada país; la sustentación de las es-

trategias en estudios específicos sobre la situación de la corrupción; la transparencia y acceso a la información que permite que la gente pueda conocer y denunciar; la coordinación entre donantes.

Dos aspectos son básicos en la lucha contra la corrupción desde la perspectiva estatal en el marco de los compromisos de la convención de naciones unidas contra la corrupción: la formulación e implementación de políticas explícitas y la conformación de órganos de prevención y coordinación. A continuación planteamos algunas reflexiones sobre estos dos temas.

### Las políticas anti-corrupción

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción considera que es importante y necesario que los países cuenten con políticas de lucha contra la corrupción que aborden diversos aspectos como el imperio de la ley, el mejoramiento de la gestión pública, la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas. Una política (o varias políticas) explícita y formal de lucha contra la corrupción consistiría en una intervención del Estado basada en una identificación y diagnóstico del problema de la corrupción, en la definición de objetivos y metas específicas a alcanzar, en la definición de un conjunto de actividades y de entidades responsables, en la expedición de las normas requeridas, en la asignación de recursos para lograr los objetivos previstos, en la puesta en marcha de mecanismos de dirección, coordinación y seguimiento; para ser formal, esta política debería quedar expresada en documentos oficiales. En una perspectiva más amplia, podría hablarse de la existencia de política o de políticas, en la medida en la cual se expidan normas, existan instituciones y se realicen actividades de lucha contra la corrupción directas, o indirectas mediante el mejoramiento de la gestión pública que establece limitaciones a la corrupción,

aunque no se consoliden formalmente en documentos explícitos.

Parecería que los países más desarrollados, que tienen menores niveles de corrupción, y aquellos que en América Latina presentan también menores indicadores de corrupción, no han contado o cuentan actualmente, con políticas explícitas y formales, lo cual haría dudar sobre la conveniencia y eficacia de la recomendación de la Convención de las Naciones Unidas; sin embargo, en estos países se han desarrollado durante mucho tiempo políticas de mejoramiento de la gestión pública en aspectos como la transparencia, la rendición de cuentas, la contratación estatal, la administración del personal, para mencionar las más relevantes, las cuales aunque no formuladas e implementadas explícitamente para combatir la corrupción generan condiciones que la restringen; adicionalmente, en estos países se han desarrollado y operan mecanismos de pesos y contrapesos y rendición horizontal de cuentas y se dispone de órganos de control y de un sistema judicial con mayores niveles de eficacia, lo cual constituye un elemento fundamental no solamente en la investigación y sanción, sino en la prevención en la medida en que incrementa los riesgos y costos de las acciones corruptas.

En contextos en los cuales la corrupción es mucho más extendida y grave quizá es relevante insistir en la necesidad de formular y adoptar políticas explícitas. A continuación presento algunas consideraciones sobre los riesgos existentes así como sobre las opciones a tomar:

La formulación de la política se convierte en el fin y no en el medio para alcanzar resultados. Como consecuencia del compromiso establecido en la Convención de las Naciones Unidas y en las normas nacionales, se genera una presión por la formulación de la política que puede conducir a que los esfuerzos se concentren en



el cumplimiento de este compromiso y no tanto en la obtención de resultados concretos de reducción de la corrupción.

La formulación de la política consiste más en una declaración formal para satisfacer presiones tanto externas como internas, pero no en una real voluntad política de cambio. En concordancia con el riesgo anterior, la formulación de la política puede consistir en una respuesta política de los gobiernos ante la presión internacional y nacional orientada a mostrar ante la opinión pública la existencia de una voluntad de luchar contra la corrupción, sin que efectivamente se asignen recursos suficientes y se asuma una dirección efectiva para su ejecución.

La política se convierte en el tema de una entidad u oficina específica y no en un compromiso del conjunto de instituciones estatales. En ciertos casos la formulación de la política se asigna a una o pocas entidades lo cual genera que la lucha contra la corrupción se vea como una tarea de dichas entidades o dependencias y no como una responsabilidad de todas las instituciones estatales en el marco de sus competencias específicas; esto conduce a que el combate contra la corrupción pierda amplitud y eficacia.

La política se concentra en la expedición de normas, con énfasis en los aspectos sancionatorios. Con frecuencia las políticas de lucha contra la corrupción se reducen o concentran en la expedición de estatutos y normas que abordan múltiples aspectos de la gestión pública y también con frecuencia se concentran en la tipificación de conductas corruptas y establecimiento de penas. Aunque necesaria la expedición y actualización de normas, ocurre que con mucha frecuencia no se acompañan de una estructura y recursos adecuados para su ejecución y ni siquiera se hace un seguimiento y balance de

su ejecución. Se da entonces prioridad a un criterio de publicidad que puede tener efecto en la opinión pública al enfatizar la sanción y el control pero las iniciativas se quedan en el formalismo.

La política aborda tantos temas que no establece prioridades claras y puede perder efectividad. La existencia de tantos frentes a abordar en la lucha contra la corrupción, tanto desde la perspectiva de las intervenciones directas como indirectas, conduce a que las políticas aborden demasiados temas sin fijar prioridades y precisar las estrategias más relevantes; de este modo, en varios casos las políticas consisten en listados enormes de actividades que resultan difíciles de ejecutar y coordinar y conducen a que se pierda eficacia.

No se crea o fortalece una entidad u oficina coordinadora con poder suficiente. Con frecuencia la formulación y coordinación de las políticas no cuenta con una entidad u oficina con poder y recursos suficientes para exigir a los ministerios y entidades su compromiso efectivo con la lucha contra la corrupción, lo cual conduce a que las políticas no tengan un impulso administrativo adecuado.

No se investiga y genera información, no se hace seguimiento, y por tanto no se sabe qué ocurre realmente. Uno de los principales vacíos observados en la formulación de las políticas de lucha contra la corrupción es la carencia de esquemas adecuados de generación de información, de análisis y de interpretación. Esto afecta la formulación desde la etapa de diagnóstico dado que no se cuenta con información básica que permita definir objetivos y metas precisas. Afecta igualmente la fase de análisis y de interpretación en la cual se pueden determinar los principales problemas así como los factores incidentes y definir en concordancia las prioridades estratégicas de las intervenciones. Final-

mente, limita el seguimiento y evaluación, tanto interna a la administración pública como el control social tanto de los medios de comunicación como de otras organizaciones.

No existen metas claras y verificables. Con frecuencia las políticas no se fijan metas claras y verificables sino resultados muy generales o enfocados principalmente a las acciones, con lo cual no se dispone de un propósito concreto de limitación de la corrupción ni de parámetros útiles para evaluar los resultados alcanzados.

Los niveles de transparencia son bajos. Con frecuencia las políticas de lucha contra la corrupción se formulan al interior de la administración pública sin suficiente y adecuada difusión de la opinión pública; igualmente, la información sobre las acciones adelantadas y los resultados alcanzados es precaria y difícil de obtener.

Niveles bajos de participación ciudadana. Las políticas se formulan con frecuencia por parte de equipos técnicos de las entidades públicas con muy baja vinculación de organizaciones sociales y de los medios de comunicación. No existen mecanismos institucionales de consulta, discusión y evaluación de las políticas y por tanto la apropiación social es bastante baja.

Es evidente, como plantea Hussmann (2007), que buena parte de los problemas que enfrenta la formulación de políticas anti-corrupción proviene del hecho de que son precisamente los responsables de su formulación quienes de una u otra manera, con frecuencia, practican la corrupción o tienen una posición tolerante considerando las redes políticas dentro de las cuales operan. Esto conduce a una situación común a otras políticas estatales: la posibilidad de contar con políticas bien diseñadas y eficaces depende en buena medida de la presión y del control social,

proveniente de los partidos, de los medios de comunicación o de diversas organizaciones no gubernamentales; cuando no existen estas condiciones sociales no hay suficiente presión ni control y por tanto las instituciones estatales tienen una mayor discrecionalidad.

Visto desde una perspectiva positiva, los riesgos planteados anteriormente se convierten en recomendaciones para la formulación de políticas; sobre la base de la existencia de una real voluntad política (presionada por la sociedad civil), las políticas deberían basarse en información e interpretaciones sustentadas; fijarse metas concretas; involucrar a todas las entidades estatales; combinar la expedición de normas con recursos adecuados; definir prioridades estratégicas; basarse en una oficina coordinadora con autonomía y capacidad de gestión; elaborarse y ejecutarse con participación ciudadana; y tener niveles elevados de transparencia.

### Los órganos de prevención de la corrupción

La Convención de las Naciones Unidas compromete a los Estados parte a contar con órganos u órganos responsables de la prevención de la corrupción mediante acciones como la aplicación de políticas, la coordinación de la puesta en marcha, la supervisión y el aumento y difusión de conocimientos sobre prevención de la corrupción. Igualmente, los Estados parte deben otorgar al órgano u órganos la independencia necesaria para que puedan desempeñar sus funciones sin influencias indebidas y asignarle los recursos materiales y el personal especializado necesario para desempeñar sus tareas de manera eficaz. De acuerdo con algunos autores, ha existido la tendencia en algunas instituciones y analistas a recomendar la conformación de un solo órgano de prevención de la corrupción, con base en la experien-

cia de comisiones como la de Hong Kong y de Singapur; en algunos casos a estas comisiones se asignan múltiples funciones, que van más allá de la prevención.

Esta recomendación parece no tener en cuenta las dificultades para replicar estos casos relevantes y las implicaciones en términos de costos y pérdida de credibilidad. De acuerdo con otro enfoque, no existe una receta única y es necesario tener en cuenta el contexto específico de cada país con el fin de conseguir los arreglos institucionales más apropiados; igualmente, se señala que es necesario precisar en primer lugar las funciones que se deben cumplir en la lucha contra la corrupción como medio para discutir con mayor sustento el tipo de organización requerida para cumplirlas. En esta perspectiva, aunque no se pueden formular recomendaciones válidas para cualquier país, se pueden plantear algunas consideraciones generales que sirvan de referencia para las decisiones específicas de política (Hussmann y otros, 2009)<sup>3</sup>.

Las funciones establecidas en el artículo 6 de la Convención, así como otras adicionales que defina cada país, deben ser ejecutadas por un conjunto de instituciones públicas, dado que el rango de políticas anti-corrupción es muy amplio y no podrían ser realizadas eficientemente por una sola entidad. Para cumplir con el mandato del artículo se necesita un conjunto de organizaciones. En coherencia con lo anterior, es fundamental la coordinación inter-institucional y por tanto la puesta en marcha de mecanismos y procesos que faciliten la relación entre las distintas entidades. La implementación de la política corresponde a distintas entidades, de acuerdo con sus competencias; por tanto, la función de implementación necesariamente implica un conjunto de entidades responsables de aspectos específicos, como la carrera administrativa, el manejo

presupuestal, la transparencia y el acceso a la información.

El seguimiento a la ejecución de las políticas se puede realizar por lo menos en tres niveles: seguimiento interno en cada entidad; seguimiento de las políticas transversales (contratación, presupuesto); y seguimiento global cuando exista una política o estrategia nacional que articula los distintos elementos. El seguimiento interno corresponde a cada una de las entidades, de acuerdo con sus procedimientos internos; el seguimiento transversal corresponde al Ministerio o entidad responsable del tema (el Ministerio de Hacienda en el caso del presupuesto, la entidad responsable de la función pública en el caso del personal, etc.). Finalmente, el seguimiento global correspondería a un órgano especializado, el cual debería tener suficiente capacidad política y poderes para forzar a los ministerios y entidades nacionales a cumplir con sus compromisos, para evitar un problema común de debilidad que conduce a la pérdida de confianza en la opinión pública. De otra parte, una supervisión efectiva a nivel nacional requiere: autoridad institucional y un liderazgo fuerte; desarrollo de un sistema de información apropiado con indicadores adecuados; y capacidad institucional.

En el caso de la función de aumentar y difundir el conocimiento sobre la corrupción también participan muchas agencias dependiendo de sus competencias: el sector judicial, los órganos de control, los ministerios, etc. Sin embargo, la función de centralizar la información y el conocimiento, y de facilitar y promover su difusión correspondería también a un órgano especializado en la prevención de la corrupción, aunque las tareas de investigación y generación de información se encuentren en diversas entidades públicas y también en universidades y organismos no gubernamentales.



Es claro que la gran mayoría de entidades que realizan actividades que pueden servir para prevenir la corrupción no pueden ser calificadas como “órganos de prevención de la corrupción”; por ejemplo el Ministerio de Hacienda, el Departamento de la Función Pública, la entidad responsable del acceso a la información, tienen competencias misionales específicas, dentro de las cuales sus acciones contribuyen a prevenir o limitar la corrupción, pero no podrían rotularse ni tendría sentido hacerlo, como un órgano de lucha contra la corrupción; igualmente, la rama judicial y los órganos de control tienen un papel directo en la lucha contra la corrupción, pero su función no se reduce a esta tarea. Por tanto, finalmente lo que ocurre es que en el marco de la existencia de un conjunto de entidades que realizan funciones directas o indirectas de lucha contra la corrupción, se requiere de un órgano o algunos órganos responsables de la coordinación general, de la formulación, coordinación de la implementación y seguimiento de las políticas, así como de promover el incremento y difusión del conocimiento; podría pensarse en que hubiera un órgano especializado en los temas de política y otro en los temas de conocimiento, e incluso en la existencia de órganos nacionales y órganos territoriales.

La Convención requiere que se otorgue independencia al órgano u órganos responsables de la prevención de la corrupción. El concepto de independencia no es planteado en la Convención y por tanto se presta para diferentes interpretaciones; consideran algunos autores que la independencia debe ser organizacional, funcional y financiera. La independencia organizacional se define como el mínimo grado de participación gubernamental en la designación de las autoridades del órgano, en la implementación de sus funciones y en la toma de decisiones; la independencia funcional se refiere a que el órgano pueda cumplir sus funciones sin interferencia indebida o

sin la oposición de terceras partes o del propio ejecutivo, por ejemplo la resistencia a la realización de una investigación; la independencia financiera se refiere a la imposibilidad de que el gobierno impida o restrinja sus actividades mediante la reducción del presupuesto.

El otorgamiento de independencia será diferente según el tipo de entidad y su papel dentro de la lucha contra la corrupción; por ejemplo, un Ministerio, departamento administrativo o entidad, tiene autoridades designadas por el presidente y recibe recursos asignados en el presupuesto central, con lo cual su independencia es limitada con relación al ejecutivo; la rama judicial y los órganos de control tienen mayor autonomía en su nombramiento con respecto al ejecutivo y mayor autonomía funcional y financiera, pero en todo caso pueden sufrir restricciones presupuestales. En el caso del órgano (u órganos) especializados en la prevención de la corrupción es conveniente que sus autoridades no sean designadas por el ejecutivo y que tenga período fijo, que sus funciones estén reglamentadas por ley y cuenten con presupuesto autónomo asignado según dichas funciones; de lo contrario serán básicamente una entidad dependiente del ejecutivo.

### *Bibliografía*

Casals y Associates (2004), *La corrupción en América Latina: estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas*, USAID, Virginia, USA.

Hussmann, Karen (2007), *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, Noruega.*

Heilbrunn, John R. (2004), *Anti-Corruption Commissions Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?*, The World Bank.

Hussmann, Karen, Hannes Hechler and Miguel Peñailillo (2009), *Institutional arrangements for corruption*

prevention: Considerations for the implementation of the United Nations Convention against Corruption Article 6, U4 ISSUE 2009:4

Peñailillo, Miguel (2008), Estudio diagnóstico sobre capacidad institucional para la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en el Estado de Chile.

Peñailillo, Miguel (2009), How prepared are we to assess real implementation of anti-corruption conventions? Lessons from the Americas, U4 ISSUE 2009:3.

Transparency International (2007), Integridad Pública en América Latina: ¿Contribuye el marco legal latinoamericano a que los funcionarios sean íntegros? ¿Coincide la práctica con la ley?, Transparency International para América Latina y el Caribe.

## Notas

\* Economista, Consultor de Transparencia por Colombia

<sup>1</sup>Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición de FESCOL.

<sup>2</sup>Este texto se basa en revisión bibliográfica y en particular en los documentos incluidos en la bibliografía, a partir de los cuales se organiza la exposición. Básicamente se trata de una difusión de los hallazgos y conclusiones de dichos materiales.

<sup>3</sup>Los planteamientos sobre las funciones de los órganos de prevención y coordinación de la lucha contra la corrupción son tomados principalmente de este trabajo.

## Oficinas

### Alemania

Katharina Hoffman  
katharina.hofmann@fes.de  
www.fes.de

### América Central Costa Rica

Marco Vinicio Zamora  
m.zamora@fesamericacentral.org  
www.fesamericacentral.org

### Argentina

María Rigat  
rigat@fes.org.ar  
www.fes.org.ar

### Bolivia

Maira Zuazo  
maira.zuazo@fes-bol.org  
www.fes-bol.org

### Brasil

Cassio Franca  
cassio@fes.org.br  
www.fes.org.br

### Chile

Jaime Ensignia  
jensignia@fes.cl  
www.fes.cl

### Colombia

Catalina Niño  
catalina.nino@fescol.org.co  
www.fescol.org.co

### Ecuador

Claudia Detsch  
detsch@ildis.org.ec  
www.fes.ec

### México

Elisa Gómez  
e.gomez@fesmex.org  
www.fesmex.org

### Perú

Ernesto González  
ernesto@fes.org.pe  
www.fes.org.pe

### Uruguay

Álvaro Padrón  
fesur@fesur.org.uy  
www.fes.org.uy

### Venezuela

Flavio Carucci  
fcarucci@ildis.org.ve  
www.ildis.org.ve

---

## Editores

Programa de Cooperación  
en Seguridad Regional  
*Hans Mathieu*  
Director  
hm@fescol.org.co  
*Catalina Niño*  
Coordinadora  
catalina.nino@fescol.org.co  
www.seguridadregional-fes.org  
Bogotá DC - Colombia