



Arreglos institucionales para la prevención de corrupción:  
Consideraciones para la implementación del artículo 6 de la  
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Karen Hussmann  
Hannes Hechler  
Miguel Peñailillo

**U4 ISSUE 2009:11**  
**Traducción de U4 ISSUE 2009:4**



Arreglos institucionales para la prevención de corrupción:  
Consideraciones para la implementación del artículo 6 de la  
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Karen Hussmann

Hannes Hechler

Miguel Peñailillo

**U4 Issue 2009:11**  
*Traducción de U4 Issue 2009:3*



## **Documento U4**

Esta serie puede ser descargada de [www.U4.no/document/publications.cfm](http://www.U4.no/document/publications.cfm) y copias en papel pueden ser pedidas a:  
U4 Anti-Corruption Resource Centre  
Instituto Christian Michelsen  
P.O. Box 6033 Postterminalen,  
N-5892 Bergen, Noruega  
Tel: + 47 55 57 40 00  
Fax: + 47 55 57 41 66  
Correo electrónico: [U4@U4.no](mailto:U4@U4.no)  
[www.U4.no](http://www.U4.no)

U4 ([www.U4.no](http://www.U4.no)) es un recurso en Internet para donantes que quieran abordar de manera efectiva los desafíos de corrupción en su trabajo. Ofrecemos productos de investigación definidos, entrenamientos virtuales y locales, servicio de asistencia y una gran variedad de recursos en línea. Nuestro objetivo es facilitar la coordinación entre agencias donantes y promover opciones de programación de contexto adecuado.

El centro es administrado por el Instituto Christian Michelsen (CMI: [www.cmi.no](http://www.cmi.no)), una fundación privada para investigación de ciencias sociales trabajando en asuntos de desarrollo y derechos humanos, con sede en Bergen, Noruega.

Agencias Asociadas con U4: DFID (GB), Norad (Noruega), Sida (Suecia), GTZ (Alemania), Cida (Canadá), el ministerio de relaciones exteriores de Holanda, y BTC (Bélgica).

Todas las opiniones expresadas en este documento son de el(los) autor(es), y no necesariamente reflejan las opiniones de las agencias asociadas con U4.

Derechos de autor © 2009 - U4 Anti-Corruption Resource Centre

(Fotos de la página frontal:

crazytales562, <http://www.flickr.com/photos/crazytales562/2584071170/>

Leonieke, <http://www.flickr.com/photos/mokblog/478643511/>

\*\* Maurice \*\*, <http://www.flickr.com/photos/mauricedb/2706292588/>

Bovinity, <http://www.flickr.com/photos/bovinity/2883368341/in/set-72157607462211917/>

Marmottekidor, <http://www.flickr.com/photos/marmottekidor/3127367763/>

Ikikon\_18, <http://www.flickr.com/photos/siddharthashukla/2587740180/>

Ingvild Hestad, CMI)

## **Términos de indexación**

CNUCC, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, políticas contra la corrupción, prevención de corrupción, coordinación de políticas, monitoreo de políticas, implementación de políticas, difusión de conocimiento, arreglos institucionales, agencias/órganos anticorrupción.

## **Número del proyecto**

29402

## **Título del proyecto**

U4 Anti-Corruption Resource Centre

# Índice

Reconocimientos.....	6
Abstracto.....	6
Resumen ejecutivo .....	7
1. Introducción.....	10
2. ¿Que pretende lograr el artículo 6?.....	11
2.1. Obligación de los Estados Parte de asegurar la existencia de un órgano u órganos de prevención de la corrupción.....	12
2.2. El órgano o los órganos deberán tener la independencia y recursos necesarios.....	13
3. La implementación del artículo 6: implicaciones para las políticas públicas.....	13
3.1. Implementación de políticas anticorrupción.....	14
3.2. Supervisión de la implementación de políticas contra la corrupción.....	16
3.3. Coordinación de la implementación de políticas contra la corrupción y supervisión.....	18
3.4. Aumento y difusión de conocimiento sobre la prevención de la corrupción. ....	19
3.4.1. <i>Aumento de conocimiento</i> .....	20
3.4.2. <i>Difusión de conocimiento</i> .....	21
3.5. Los medios necesarios para el o los órgano(s): independencia y recursos.....	22
4. Diferentes opciones de arreglos institucionales para la prevención de la corrupción.....	24
5. Conclusiones.....	25
6. Literatura.....	28

## Reconocimientos

Este documento fue inspirado por muchas discusiones fructíferas con colegas alrededor del mundo. No obstante, no hubiera conseguido sus resultados sin la generosa y muy valiosa contribución de los colegas revisores. Quisiéramos por lo tanto extender nuestros agradecimientos por las opiniones críticas y constructivas a: Greta Fenner-Zinkernagel (independiente), Phil Matsheza (PNUD), Jessica Schultz (Instituto Christian Michelsen, Noruega), Pauline Tamesis (PNUD), Marijana Trivunovic (independiente), Eduardo Vetere (Asociación internacional de Asociaciones anticorrupción, IAACA, por sus siglas en inglés), Dimitri Vlassis (ONUDD, Viena), Robert J. Williams (Universidad de Durham, GB), y Johanna Wysluch (Cooperación Técnica Alemana, GTZ).

## Abstracto

¿Qué tipo de instituciones necesita establecer un estado para prevenir la corrupción efectivamente? ¿Qué se quiere decir cuando el artículo 6 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) exige que los estados garanticen la existencia de organismos(s) para prevenir la corrupción? Se ha discutido que esto exige agencias especializadas en la prevención contra la corrupción, preferiblemente una. Mientras esta puede ser una de muchas opciones, este documento de U4 argumenta de otra manera. Debido a que la CNUCC exige el establecimiento de estos órganos para la coordinación y supervisión de las políticas preventivas contra la corrupción, así como para su implementación, es inevitable que una variedad de instituciones se involucren. Al aclarar las funciones prescritas en el artículo 6 desde la perspectiva de políticas públicas, este documento pone en perspectiva el significado de otorgar al órgano o a los órganos la “independencia necesaria” para permitirles llevar a cabo su(s) funciones de manera efectiva y sin influencias indebidas. Obviamente, esta “independencia necesaria” será vista de manera diferente dependiendo de si se coordinan, supervisan o implementan las políticas contra la corrupción, y por supuesto, cuando se trata del aumento y la difusión de conocimiento sobre prevención de la corrupción, como también se estipula en el artículo 6.

## Resumen ejecutivo

Debido a la naturaleza multifacética de la corrupción, la manera en la cual el estado decida lidiar con la corrupción y sus riesgos necesariamente involucrará una variedad de instituciones estatales y no estatales. Los estados pueden responder a través de instituciones existentes, nuevas o con una combinación de las dos. También tienen que aclarar los mandatos y funciones de las respectivas instituciones y determinar como estas interactuarán entre sí; o sea, un estado necesita definir su arreglo institucional<sup>1</sup> para los esfuerzos contra la corrupción.

Este documento U4 analiza el contenido e intención del artículo 6 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) – uno de los principales artículos de la Convención – que exige que los Estados Parte aseguren la **existencia** de un órgano u órganos para **prevenir la corrupción**. Este artículo es obligatorio y está íntimamente ligado, y complementa, al artículo anterior (artículo 5) en lo relacionado a políticas y prácticas para prevenir la corrupción. Consecuentemente, este documento explora las implicaciones para la elaboración de políticas públicas que surgen de la implementación del artículo 6.

Además de enfocarse específicamente en órganos anticorrupción, el artículo 6 especifica **varias funciones** que estos deben cumplir: a saber, **implementar, coordinar y supervisar políticas anticorrupción**, además de **aumentar y difundir conocimiento sobre prevención de la corrupción**. Adicionalmente, los Estados Parte tienen que darle al órgano o a los órganos tanto la **independencia necesaria** para llevar a cabo sus funciones como los **recursos** necesarios para hacerlo. Estas obligaciones tienen una serie de implicaciones en la elaboración de políticas públicas. Desglosando el artículo 6 en sus componentes específicos y uniéndolos a procesos de políticas, este documento U4 pretende ofrecer algunas consideraciones clave a los formuladores de políticas, cabezas de instituciones públicas, y donantes que apoyan a los países en la implementación de CNUCC.

Primero, el artículo 6 se refiere a una variedad de **funciones clave** que el órgano o los órganos debe(n) ejecutar. Con relación a la primera de ellas – **implementación de políticas anticorrupción** – es vital entender que las políticas preventivas contra la corrupción se refieren a una amplia gama de medidas enumeradas en el Capítulo II. Estas no son normalmente llamadas “políticas anticorrupción”<sup>2</sup> sino que se refieren a un sector o a un régimen reglamentario específico: compras públicas, probidad, transparencia o política de acceso a información, etc. Desde una perspectiva realista, una sola institución pública no puede implementar de manera efectiva todas estas políticas. Al contrario, éstas requieren la interacción de varias agencias. Poner en práctica todas estas políticas anticorrupción constituye con frecuencia un desafío, porque afecta muchas instituciones al mismo tiempo y porque tiene muchos oponentes. Adicionalmente, la implementación efectiva de políticas anticorrupción exige **procesos de comunicación, entrenamiento y de monitoreo estructurados y sistemáticos**, con roles y responsabilidades claramente definidos. Teniendo en cuenta todo esto, los Estados Parte necesitan designar una variedad de instituciones, la mayoría de las cuales ya existen, para implementar de manera efectiva estas políticas.

La segunda función descrita en el artículo 6 tiene que ver con la **supervisión de las políticas anticorrupción**. La supervisión ayuda a fortalecer la eficacia de la implementación mediante la provisión de retroalimentación sobre los resultados y rendimientos así como la identificación de dificultades y acciones correctivas. Sin embargo, la supervisión es posiblemente el aspecto más frágil

---

<sup>1</sup> Para efectos de este documento, el término *arreglo institucional* para sus esfuerzos contra la corrupción se refiere a la existencia e interacción de diferentes instituciones públicas en un país dado, que tiene un mandato y/o un rol a desempeñar en la prevención y el combate a la corrupción.

<sup>2</sup> A pesar del hecho de que las “políticas anticorrupción” no son generalmente llamadas así, continuaremos usando este término a lo largo del documento como un término colectivo que se refiere a la gran variedad de políticas de prevención de corrupción (incluyendo las políticas de compras públicas, probidad acceso a información o transparencia).

de los esfuerzos existentes anticorrupción alrededor del mundo. Debido a que muchas instituciones están involucradas en la implementación de políticas anticorrupción a diferentes niveles de la administración estatal, es importante volver a examinar la noción de supervisión para que reflejen las complejidades implícitas. Sugerimos distinguir diferentes tipos de supervisión, de la siguiente manera:

- Mecanismos de **supervisión intra-institucional** deben existir al interior de todas las agencias participantes en la implementación de una política específica anticorrupción con el fin de monitorear el desempeño con relación a sus responsabilidades respectivas y objetivos concretos. Esta supervisión debe ser parte del monitoreo regular de desempeño.
- La **supervisión a nivel interinstitucional** es útil para monitorear el impacto general de una política anticorrupción mediante el monitoreo del desempeño de todas las instituciones involucradas. Puesto que los estados tienen normalmente más de una política asociada al combate a la corrupción, diferentes instituciones pueden ser responsables por su supervisión (ej. una unidad de política de compras públicas para la política de compras públicas, un consejo nacional de transparencia para el acceso a información, etc.).
- Una **supervisión a nivel nacional** puede ser usada en caso de que los Estados Parte tengan una estrategia nacional amplia contra corrupción. Esta tarea – a diferencia de las previas – puede ser asignada a una institución central nacional. Este enfoque puede también ser útil en darle seguimiento al desempeño general de un país en lo que concierne a prevención de la corrupción, identificando cuellos de botella, definiendo prioridades, y potencialmente reportando sobre el cumplimiento de la CNUCC y de otras obligaciones internacionales.

Obviamente, en muchos países, alcanzar esta supervisión compleja y necesaria puede exigir un enfoque gradual según las capacidades institucionales.

Una tercera función atribuida al órgano o a los órganos descrito(s) en el artículo 6 es la coordinación para la implementación de políticas anticorrupción. Esto es importante puesto que una gran cantidad de instituciones públicas están comprometidas en la implementación. Desde el punto de vista de políticas públicas, la distinción entre **coordinación para la implementación de políticas** y **coordinación para supervisar la implementación de políticas** es útil especialmente por lo que diferentes instituciones probablemente sean encomendadas con esas funciones diferentes. La creación de mecanismos de coordinación debería ser guiada por dos preguntas clave: i) ¿coordinación para qué? y ii) ¿coordinación entre quienes? En la **etapa de implementación** de políticas específicas de prevención a la corrupción, la coordinación entre varias agencias participantes puede ser necesaria para el diseño de estrategias y materiales de comunicación compartidos, así como el desarrollo de mecanismos de supervisión. Cuando un país ya ha definido una estrategia nacional amplia anticorrupción, la coordinación para su implementación es compleja, y puede ser más favorablemente ubicada dentro de una agencia o unidad del ejecutivo con capacidad y peso político para forzar a otras instituciones gubernamentales a cooperar. En la **etapa de supervisión**, la coordinación es esencial para recoger, compartir y analizar información, para intercambiar experiencias, extraer lecciones aprendidas y para desarrollar acciones correctivas donde sean necesarias. En el caso de políticas preventivas específicas, el rol principal de estas funciones puede ser asignado a la unidad respectiva de política pública (ej. la unidad de compras públicas, la oficina de ética pública, o similares). En contraste, la coordinación para la supervisión de una estrategia nacional amplia anticorrupción podría ser asignada a una agencia que esté fuera del alcance del gobierno o que sea autónoma. En cualquier caso, debería tener suficiente influencia política y capacidad institucional para hacer un llamado de cooperación a todas las instituciones públicas que participan. En general, no debería olvidarse que la coordinación interinstitucional tiende a enfrentar desafíos generados por limitaciones de capacidad institucional, competencia institucional así como costos de transacción considerables.

La cuarta función del artículo 6 se refiere al **aumento y difusión del conocimiento** sobre la prevención de la corrupción. Teniendo en cuenta las muchas necesidades y oportunidades de investigación de prevención de corrupción, no es ni manejable ni útil tener todos los esfuerzos de investigación



concentrados en una sola organización gubernamental. Más bien, se debería fomentar que varias instituciones públicas y privadas hagan investigación, aunque se deben hacer esfuerzos especiales para recolectar información en lugares de fácil acceso y posiblemente centralizados. Luego, el propósito y la audiencia objetivo para **diseminar ese conocimiento** necesitan ser establecidos. La difusión de conocimiento a audiencias del sector público puede ser asignada a una unidad, órgano o agencia pública o semipública centralizada, posiblemente la misma responsable por la recolección de conocimiento relacionado con la corrupción. Este tipo de administración del conocimiento del sector público sobre prevención de la corrupción debería estar íntimamente ligada al órgano o a los órganos de coordinación y supervisión. Por otro lado, el conocimiento normalmente dirigido a un público más amplio puede tener típicamente diferentes objetivos, como el de generar y mantener apoyo a las reformas anticorrupción, informándole al público sobre los efectos de políticas y medidas de prevención de la corrupción y aumentando la conciencia ciudadana. Algunos gobiernos han asignado las funciones de educación pública y la difusión de conocimiento a agencias especializadas anticorrupción, pero esos arreglos parecen de limitado alcance debido a restricciones de capacidad y por ende no son apropiados para países grandes y esencialmente rurales. Una alternativa para los Estados Parte es la formación de coaliciones con la sociedad civil y con los medios para llegar al público. Sin embargo, los gobiernos necesitan asegurar que la sociedad civil y los medios tengan la libertad de ejecutar esta función y que tengan acceso a información relevante.

Finalmente, el artículo 6 exige que se le conceda al órgano o a los órganos anticorrupción la **independencia necesaria** así como los **recursos materiales y el personal especializado necesario** para ejecutar sus funciones de manera efectiva. El concepto de independencia necesaria exige un análisis de contexto específico. En particular, necesita tener en cuenta las funciones específicas asignadas al órgano o a los órganos de prevención y los contextos políticos y legales en los cuales operan. Este documento distingue entre independencia *organizacional, funcional y financiera*. El tipo de independencia necesaria y razonable varía entre funciones y depende del arreglo institucional pertinente de un país. Los gobiernos también necesitan tomar la decisión política de asignar los recursos materiales necesarios y de ofrecer programas especiales de entrenamiento al personal. Estos son asuntos cruciales para la viabilidad y efectividad de los órganos que previenen la corrupción, y también son los más susceptibles de fallar en muchos países en desarrollo que carecen de los recursos necesarios.

La lectura detallada del artículo 6, su relación íntima con el artículo 5, y el breve análisis sistemático de las implicaciones para su implementación doméstica, han demostrado la complejidad de la tarea actual. El artículo 6 reconoce los múltiples arreglos institucionales que los Estados Parte ya tienen implementados para prevenir la corrupción. También reconoce que los Estados Parte necesitan (re)definir los arreglos institucionales existentes o adicionales según los sistemas legales e institucionales del país. A pesar de esto, una interpretación un tanto estrecha del artículo 6 ha surgido en algunos países y entre algunos expertos puesto que están abogando por el establecimiento de una sola agencia especializada en anticorrupción. Hay todavía una tendencia – inclusive entre los donantes – de crear una sola institución encomendada a la prevención de la corrupción, el cumplimiento de la ley y la concientización, siguiendo los modelos exitosos de agencias especializadas de múltiple propósito en contra de la corrupción en Hong Kong y en Singapur. Esta inclinación es causa de preocupación, teniendo en cuenta que muchos países han tenido experiencias un tanto negativas al tratar de replicar estas experiencias exitosas.

El documento argumenta que con respecto al artículo 6, los Estados Parte necesitan asignar las funciones enumeradas a una variedad de instituciones. Al hacer eso, sus acciones deberían ser guiadas primero por lo que quieren hacer y luego por cómo lo quieren hacer. Con base en esto, pueden identificar la institución más apropiada para una determinada función. Esto puede exigir una definición más clara de los diferentes mandatos institucionales y un análisis de las jerarquías institucionales. Un mejor entendimiento de la interacción de las diferentes instituciones entre sí es una condición previa útil para la (re)definición de los arreglos institucionales para la prevención de la corrupción.

# 1. Introducción

Las instituciones tienen importancia. Su integridad, legitimidad y funcionamiento sufren cuando se dan prácticas corruptas, y necesitan estar siempre en guardia en contra de la corrupción. Más importante aún, las instituciones son también el medio por el cual las políticas anticorrupción (así como otras) son implementadas. La respuesta del estado a la corrupción y sus riesgos necesariamente involucrará una variedad de instituciones estatales y no estatales debido a la naturaleza multifacética de la corrupción. Los estados pueden responder a través de instituciones existentes y/o nuevas, pudiendo o no, incluir órganos especializados anticorrupción. Un gobierno debe revisar periódicamente, como parte de sus esfuerzos anticorrupción, la institución o instituciones que necesita fortalecer o instituir, esclarecer sus mandatos y funciones respectivas, determinar cómo interactúan y asignar los recursos necesarios. O sea, un estado necesita definir su arreglo institucional<sup>3</sup> para sus esfuerzos contra la corrupción.

Con el debido respeto a esta realidad, el principal acuerdo global acerca de la lucha contra la corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC)<sup>4</sup>, reconoce la importancia de las instituciones para prevenir y combatir la corrupción.<sup>5</sup> Por consiguiente, la CNUCC no sólo estipula **aquello** que debería hacerse para contrarrestar la corrupción – a saber, una variedad de medidas preventivas, punitivas y de cooperación específicas – sino también **cómo** éstas deberían ser puestas en práctica, i.e. a través de políticas e instituciones anticorrupción y a través de cooperación entre las últimas.

Este documento pretende ilustrar las complejidades y desafíos que los Estados Parte enfrentan al asignar funciones específicas de prevención de corrupción a una o varias instituciones públicas. Concretamente, explora el contenido y la intención del artículo 6, uno de los artículos centrales de la CNUCC. Este artículo está íntimamente relacionado con el artículo 5 y lo complementa, obligando a los Estados Parte a “formular y aplicar o mantener en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción ” para prevenir la corrupción. Por lo tanto, es necesario analizar los dos artículos en conjunto, y no solo leer la intención del artículo 6 desde el punto de vista legal-institucional sino también desde el punto de vista de sus implicaciones en lo referente a la elaboración de políticas públicas.

Desglosando el artículo 6 en sus componentes y uniéndolos a procesos de políticas, este documento pretende ofrecer algunas consideraciones clave a los formuladores de políticas y cabezas de instituciones públicas de los Estados Parte, así como a los donantes que apoyan a los países en la implementación de CNUCC. El enfoque de este documento es motivado parcialmente por la preocupación de una posible interpretación muy estrecha de este artículo, el cual puede no darle suficiente peso a las implicaciones para las políticas públicas que se deriven de los lazos estrechos entre los artículos 5 y 6 por un lado, y entre estos dos artículos y las otras disposiciones preventivas estipuladas en el capítulo II de CNUCC por el otro. Por ejemplo, algunos expertos y organizaciones donantes abogan por la existencia de sólo **una** agencia especializada en prevención de corrupción cuando se trata de la implementación del artículo 6. Mientras que este enfoque es válido dentro de la

---

<sup>3</sup> Para efectos de este documento, el término “arreglo institucional para los esfuerzos contra la corrupción” se refiere a la existencia e interacción de diferentes instituciones públicas en un país dado, que tienen un mandato y/o un rol a desempeñar en la prevención y el combate a la corrupción

<sup>4</sup> Los objetivos de la CNUCC son: i) prevenir y combatir la corrupción, ii) promover cooperación internacional, y iii) promover integridad, transparencia y una administración adecuada de asuntos públicos. La CNUCC contiene, específicamente en su capítulo II sobre medidas de prevención de corrupción, muchas disposiciones que caen en el ámbito de principios y patrones clave para una buena gestión. En la discusión de uno de estos artículos, el presente documento sigue la terminología de anticorrupción de la Convención mientras que infiere los principios de buena gestión subyacentes.

<sup>5</sup> La CNUCC ordena específicamente a los Estados Parte garantizar la existencia de un órgano o varios órganos que prevengan la corrupción (art. 6) y garantizar la existencia de uno o más órganos para prevenir la corrupción (art. 6) y garantizar la existencia de uno o más órganos especializadas en combatir la corrupción (art. 36).

Convención, el artículo claramente le da a los gobiernos la opción de otorgar responsabilidades de prevención de corrupción a uno o varios órganos estatales, lo que se reconfirma en la guía legislativa de la CNUCC que establece que el “artículo 6 no pretende referirse al establecimiento de un órgano específico a un nivel específico. Lo que se necesita es la capacidad de desempeñar las funciones enumeradas en el artículo” (ONUDD 2006). Además, como veremos en este documento, hay implicaciones de políticas públicas que favorecen el segundo enfoque. El artículo 6 ha sido interpretado como un llamado a la existencia de uno o varios órganos **especializados** en la prevención de corrupción (OCDE 2008, ONUDD 2004). Aquí también, este documento promueve un enfoque en el cual las instituciones existentes, con mandatos más amplios que el gobierno, integran las políticas y mecanismos de prevención de corrupción a sus responsabilidades sectoriales ya definidas.

Este documento abarca nuevos campos, al punto que genera atención hacia las complejidades relacionadas con la implementación efectiva del artículo 6 de la CNUCC, más allá de cuestiones cruciales como la existencia de voluntad política o capacidad institucional. A través de esto, busca generar debate entre formuladores de políticas y expertos en cuestiones específicas del país y promover más investigación y análisis.

Con todo esto en consideración, este documento analiza brevemente en la sección 2 el contenido y la intención del artículo 6, dando especial atención a las **funciones** (implementación de políticas, supervisión y coordinación de la implementación de las políticas y diseminación de conocimiento) que el o los órganos deba(n) ejecutar y las **características** que dichos órganos debieran tener (independencia necesaria para librarse de influencias indebidas, recursos materiales y personal especializado). La sección 3 discute las implicaciones de implementar el artículo 6 desde la perspectiva de políticas públicas y explora la manera en que las diferentes funciones y características institucionales a las cuales se refiere el artículo, pueden ser puestas en práctica. La sección 4 genera una serie de preguntas que deberían ser tomadas en cuenta por los Estados Parte y por otros entes nacionales al definir el arreglo institucional a nivel país para la prevención de la corrupción. Estas preguntas deberían ser tenidas en cuenta por las agencias donantes cuando provean asistencia técnica a los anteriores.

## 2. ¿Que pretende lograr el artículo 6?

El artículo 6 del capítulo II de la CNUCC sobre “Órgano u órganos de prevención de la corrupción” dispone:

1. 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 a que se hace alusión en el artículo 5 de la presente Convención y, cuando proceda, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas; *b)* El aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción.

2. Cada Estado Parte otorgará al órgano o a los órganos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida.

Deben proporcionárseles los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones.

3. Cada Estado Parte comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas el nombre y la dirección de la autoridad o las autoridades que puedan ayudar a otros Estados Parte a formular y aplicar medidas concretas de prevención de la corrupción.

Al analizar el artículo 6, la primera tarea es explorar su contenido e intención.<sup>6</sup> El título de este artículo es “Órgano u órganos de prevención de la corrupción” y está ubicado en el comienzo del capítulo II sobre medidas preventivas. Este es un artículo que está íntimamente ligado al artículo anterior y lo complementa en lo relacionado a políticas y prácticas para prevenir la corrupción (art. 5). El artículo 6 está dividido en tres párrafos. Este documento se enfocará en los primeros dos: La exigencia de asegurar la **existencia** de un órgano u órganos de prevención de la corrupción y el deber de otorgarle(s) los **medios necesarios** para desempeñar las funciones necesarias.

## 2.1. Obligación de los Estados Parte de asegurar la existencia de un órgano u órganos de prevención de la corrupción

El artículo 6 establece clara y directamente la obligación de cada Estado Parte de garantizar la existencia de un órgano u órganos con la tarea asignada de prevenir la corrupción. Las características específicas del órgano u órganos se mantienen sujetas a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de cada estado. Nótese que aunque las características no son determinadas, el deber de establecer uno o más órganos es totalmente obligatorio.

### Puede haber uno o varios órganos

El artículo 6 le ofrece a los Estados Parte la posibilidad de confiarle a uno o varios órganos la prevención de la corrupción. Es importante recordar que durante las negociaciones de la Convención, todas las versiones preliminares le dieron siempre a los Estados Parte la opción de asignar o crear uno o varios órganos para este propósito. En algunos países, una institución como la agencia anticorrupción puede centralizar una parte importante de los esfuerzos de prevención de la corrupción de manera amplia para formular, coordinar y supervisar la implementación de políticas anticorrupción. En otros países, esta labor puede ser asumida por varios entes institucionales a través de un sistema complejo de mandatos y poderes para la prevención de la corrupción. Esto sucede por ejemplo cuando las oficinas gubernamentales de ética, organismos de control interno y agencias específicas por sector, como la unidad de políticas de compras públicas, comparten responsabilidades en la prevención de la corrupción. En las siguientes secciones se discutirá sobre estas diferentes modalidades.

### El órgano o los órganos deberán ser de carácter preventivo

Según el párrafo 1 del artículo 6, el órgano o los órganos deberá(n) ser de carácter preventivo. Las funciones específicamente mencionadas incluyen implementar, coordinar y supervisar políticas anticorrupción, además de aumentar y diseminar conocimiento sobre prevención de corrupción. A pesar de que estas medidas son mencionadas como ejemplos, no hay duda de que la intención de los redactores era asegurar que cada Estado Parte tuviera un órgano o varios órganos que desempeñe(n) funciones relativas a políticas preventivas contra la corrupción.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Este artículo surgió en la primera ronda de negociación sobre la base de la propuesta de Austria y Holanda y enraizada en la valorización positiva que estos países le atribuyen al artículo 31 de la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional. El lenguaje del artículo se enriqueció durante las negociaciones con base en propuestas hechas por un grupo de trabajo del Comité especial encomendado para la negociación de una convención en contra de la corrupción. Más detalles pueden ser hallados en las Naciones Unidas (2002).

<sup>7</sup> Inicialmente, durante las negociaciones, este artículo fue objeto de múltiples modificaciones con relación a las funciones que un órgano u órganos deberían desempeñar. Finalmente, los signatarios concordaron que las funciones a desempeñar deberían ser la prevención y las relacionadas con políticas públicas, como está descrito en el texto final.

## 2.2. El órgano o los órganos deberán tener la independencia y recursos necesarios

El párrafo 2 del artículo 6 exige primero que el órgano o los órganos obtengan la independencia necesaria para desempeñar su(s) funciones y segundo, los recursos para hacerlo.

El concepto de **independencia** utilizado en la Convención no ha sido matizado y por ende está sujeto a interpretación.<sup>8</sup> Aún así, la independencia a la que nos referimos debe ser entendida como permitir al órgano o a los órganos un desempeño efectivo. Es posible afirmar que los Estados Parte cumplen con sus deberes bajo la Convención si, por un lado, proveen al órgano o a los órganos con la autoridad y facultades para desempeñar las funciones específicas de prevención contra la corrupción que le fueron asignadas y si por otro lado garantizan que el órgano o los órganos no estará(n) sujeto(s) a influencia indebida. Esta garantía consiste básicamente en un deber del estado de proteger el órgano o los órganos de acciones indebidas de terceros y un deber del estado de abstenerse a sí mismo de ejercer interferencia indebida con esto(s) órganos(es). La forma específica en la cual cada Estado Parte cumplirá esta disposición es, al igual que en el primer párrafo, sujeto a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico.

Adicionalmente, según el párrafo 2 del artículo 6, los Estados Parte deberán proveer los **recursos** para el propio funcionamiento del o de los órgano(s) que previenen la corrupción. Estos incluyen, recursos materiales, personal especializado y entrenamiento de este personal. Este deber de los Estados Parte es obligatorio, aún cuando la magnitud y el volumen de los recursos y los procedimientos para su suministro son sujetos a las leyes internas y mecanismos de toma de decisiones de cada país. Vale la pena resaltar que el suministro de recursos al órgano o a los órganos preventivos se consideró indispensable por los redactores de la Convención. Esto refleja el reconocimiento de que la disponibilidad de recursos suficientes es crítica para asegurar la independencia, y he ahí el nexo entre las dos disposiciones.

## 3. La implementación del artículo 6: implicaciones para las políticas públicas

Esta sección discute desde el punto de las políticas públicas los asuntos clave a considerar cuando los Estados Parte se esfuerzan para implementar el artículo 6 o cuando países donantes ofrecen asistencia técnica con relación a esos esfuerzos.

La referencia del artículo 6 a “órgano(s)” para prevenir la corrupción, refleja la diversidad de arreglos institucionales potenciales para prevenir la corrupción que los Estados Parte pueden definir en diferentes contextos de país y en los diversos sistemas políticos y legales. Además del lenguaje del artículo 6, la guía legislativa a la Convención clarifica cómo el artículo 6 debería ser traducido en la práctica. “El artículo 6 no tiene por objeto referirse al establecimiento específico de un órgano a un nivel específico. Lo que se necesita es la *capacidad de desempeñar las funciones enumeradas por el artículo.*” (ONUDD 2006, 16). Esas funciones incluyen, como se mencionó anteriormente, la implementación de las políticas a las que se refiere el artículo 5 y donde sea pertinente, la supervisión y coordinación de la implementación de esas políticas, así como el aumento y difusión del conocimiento sobre la prevención de la corrupción.

Debe notarse que los negociadores de la CNUCC creían que diversas medidas administrativas y legales para prevenir la corrupción, incluyendo el rango de disposiciones preventivas especificadas en

---

<sup>8</sup> Durante las negociaciones de este artículo, fue imposible concordar sobre un significado más preciso de la independencia que se le debe dar al órgano o a los órganos de prevención de corrupción. Se negociaron diferentes propuestas, como independencia “necesaria”, “adecuada”, “operacional” sin alcanzar acuerdo sobre un término más preciso (Naciones Unidas 2002).

el capítulo II de la Convención<sup>9</sup> no fueron suficientes. En su lugar, estas necesitaron coherencia y apoyo en la forma de políticas anticorrupción, las cuales a su vez deberían ser implementadas por un órgano u órganos de prevención de la corrupción (Peñailillo, 2008). Las siguientes subsecciones examinarán lo que implica en la práctica las diferentes funciones asignadas por el artículo 6 al órgano o a los órganos preventivos y como deben ser administradas por una o varias instituciones, teniendo en cuenta las otras disposiciones preventivas de la CNUCC.

### 3.1. Implementación de políticas anticorrupción

Como se dijo antes, una de las funciones que puede ser atribuida por los Estados Parte al órgano o a los órganos referidos en el artículo 6, es la **implementación de políticas anticorrupción** como se refiere en el artículo 5 de la CNUCC. Antes de explorar su connotación, es útil dar una mirada al significado de políticas anticorrupción, en particular debido al entendimiento común de que éstas se refieren a estrategias nacionales amplias y extensas contra la corrupción.

Las políticas nacionales anticorrupción<sup>10</sup> se pueden hacer evidentes de diferentes maneras, tales como políticas explícitas contra la corrupción (que con frecuencia se manifiestan en estrategias contra la corrupción o en documentos de política similares), políticas de transparencia o integridad pública en todas las instituciones públicas de un país (o sector), o una amalgama de reformas del sector público que tienden a ser consideradas como agendas implícitas anticorrupción.<sup>11</sup> Es difícil establecer una demarcación clara entre estas opciones, no mutuamente excluyentes y en la práctica es común encontrar una combinación de estas. Debe notarse que las disposiciones preventivas del capítulo II de la CNUCC con frecuencia se tratan de cumplir mediante una serie de políticas transversales (algunos ejemplos: agendas legislativas, reforma de gestión y administración de financiamiento público, auditoría del gobierno y auditoría externa, políticas de transparencia y honradez) bajo el auspicio de diferentes ministerios, departamentos y otras agencias públicas.<sup>12</sup>

Mientras que la creación de políticas públicas es importante, su éxito depende de una buena implementación. La implementación de políticas anticorrupción comparte muchos de los desafíos de implementar la mayoría de las otras políticas públicas, pero se complica con frecuencia por su naturaleza transversal (puesto que afectan a muchas instituciones públicas al mismo tiempo), y por el hecho de alterar la distribución de poder y la generación de ingreso (ilícito), lo que genera muchos oponentes con frecuencia poderosos.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Estos son: Sector público (art. 7), Código de conducta para empleados públicos (art. 8), Compras públicas y administración de finanzas públicas (art. 9), Reportes públicos (art. 10), Medidas relacionadas con el judiciario y servicios de fiscalía (art. 11), Sector Privado (art. 12), Participación de la sociedad (art. 13), y Medidas para prevenir el lavado de dinero (art. 14).

<sup>10</sup> Este párrafo se basa en Hussmann (2007).

<sup>11</sup> Estas reformas centrales del sector público cubren con frecuencia las áreas de administración de gastos públicos y responsabilidad financiera, el servicio civil, el sector de justicia y la descentralización.

<sup>12</sup> Por ejemplo, la implementación de los artículos 7 y 8 pueden caer dentro del ámbito de la reforma del servicio civil o de las políticas de administración del sector público las cuales se pueden ejecutar bajo el liderazgo de una comisión del servicio civil, un ministerio de función pública, un ministerio de reforma del estado o similar, pero la responsabilidad de las partes de esas provisiones puede ser asignada a las oficinas públicas de ética o a agencias de prevención anticorrupción. La implementación del artículo 9 cae dentro de las políticas de administración financiera pública, la cual por definición involucra la participación de varias instituciones públicas, como: el ministerio de finanzas, oficinas del contralor general o del auditor general, juntas de compras públicas y similares. Similarmente, la implementación del artículo 11 no depende del ejecutivo pero exige que las instituciones que pertenecen al sistema judicial, tales como la corte suprema, consejos judiciales, oficinas de abogados o del fiscal general, o el legislativo entre otros, introduzcan y/o mejoren las medidas de integridad.

<sup>13</sup> Por ejemplo, las reformas para hacer la financiación de partidos más transparente pueden afectar la distribución del poder electoral, o las reformas de contratación de empleados públicos pueden afectar la distribución de puestos con base en criterios de favoritismo político u otro. De la misma manera, la simplificación de los procedimientos administrativos o la introducción de supervisión efectiva y la participación

La implementación efectiva de políticas anticorrupción exige **procesos de comunicación, entrenamiento y monitoreo estructurados y sistemáticos**, con roles y responsabilidades claramente definidos, que tienen que incluir como mínimo los siguientes elementos:

- Traducción de objetivos generales de política en guías claras, incluyendo la definición de roles y responsabilidades para todas las partes afectadas.
- Comunicación de los requerimientos de política a todas las agencias públicas relevantes y a su personal.
- Entrenamiento acerca de los objetivos de política y sus implicaciones a nivel organizacional y de procedimiento, individualizado según el rol específico de cada agencia participante y los diferentes niveles de su jerarquía organizacional.
- Desarrollo y comunicación de instrucciones claras de administración y procedimiento dentro de todas las instituciones públicas afectadas.
- Establecimiento de acuerdos y procedimientos organizacionales para maximizar la cooperación y participación de todas las partes relevantes.
- Definición de las exigencias de control y del establecimiento de sistemas adecuados de monitoreo y supervisión, incluyendo un sistema de información y comunicación y un mecanismo de coordinación.
- Implementación de un plan administrativo de cambio que incluye la identificación de aquellos que lo apoyan y aquellos que se oponen, así como paquetes de incentivos.
- Identificación de recursos apropiados y su distribución.

Realísticamente, una sola institución pública no puede implementar todos estos elementos para la implementación efectiva de políticas preventivas en contra de la corrupción. Al contrario, requieren la interacción de varias agencias. Por ejemplo, en el caso de una política de probidad pública o de acceso a información, una agencia o unidad del gobierno central puede ser asignada a la tarea de comunicación y entrenamiento sobre la política, pero de hecho la puesta en práctica se tiene que dar en todos los ministerios, departamentos y otras agencias públicas. Finalmente, para ser totalmente efectiva, dicha política exige que un órgano o mecanismo reciba y administre las quejas y reclamos. Tomando otro caso – por ejemplo, con políticas de compras públicas – la comunicación y el entrenamiento pueden ser confiados a una unidad central de política de compras públicas, mientras que la implementación en el día a día puede involucrar a las unidades de compras públicas de todos los ministerios y agencias del gobierno, una junta de licitaciones o entidades similares donde existan, y la oficina del contralor o auditor general, especialmente donde el patrón es de control ex ante. De nuevo, tal política idealmente incluiría también un mecanismo para lidiar con los reclamos. La decisión de cual(es) institución(es) pública(s) tendrá(n) asignada(s) cuál responsabilidad y autoridad, depende del contexto político, legal e institucional de cada país.

En el caso de un país que tenga una estrategia o política nacional amplia contra la corrupción, la implementación se torna aún más compleja, puesto que esto significa con frecuencia que una variedad de políticas de prevención de corrupción específicas se agrupan bajo la sombra de una política nacional amplia.<sup>14</sup> La responsabilidad de implementación de los componentes individuales se mantiene con las agencias gubernamentales del sector respectivo – puesto que estas tienen tanto el mandato legal como los poderes y las capacidades institucionales requeridas – mientras que la coordinación y la supervisión general pueden estar concentradas dentro de una agencia específica

---

de la sociedad civil, puede reducir las oportunidades de soborno, y por ende del ingreso adicional de los oficiales.

<sup>14</sup> Las estrategias o políticas nacionales anticorrupción, con frecuencia se basan en políticas y reformas existentes del sector público, en particular en el ámbito de: administración financiera pública, servicio civil, reforma de justicia, descentralización, promoción de la participación de la sociedad civil y el fortalecimiento de los medios (Husmann 2007).

(véase 3.2 y 3.3) De hecho, una de las falacias de varias políticas o estrategias nacionales contra la corrupción en diferentes países ha consistido en asignarle la responsabilidad general de la implementación a una comisión nacional anticorrupción, sin tener en cuenta que estas instituciones carecen frecuentemente de la autoridad para exigir acción de los poderosos ministerios operacionales.<sup>15</sup> Si la reforma de administración pública o de compras públicas es parte de una estrategia nacional anticorrupción, por ejemplo, la autoridad de implementar estas políticas generalmente recae sobre el ministro de finanzas, la oficina del contralor o auditor general y posiblemente una junta pública de licitaciones o similar, que normalmente no tiene incentivos fuertes para cooperar con un órgano anticorrupción.

En suma, la implementación de políticas preventivas contra la corrupción a las que se refiere el artículo 6, sólo se puede lograr mediante la participación de varias instituciones y agencias públicas. Las políticas preventivas contra la corrupción se refieren a la amplia gama de medidas preventivas del Capítulo II y normalmente no están “identificadas” como políticas anticorrupción sino más bien como suministros, probidad, transparencia, acceso a información u otras. Por lo tanto, para ser efectivos, los Estados Parte necesitan nombrar una variedad de instituciones para implementar estas políticas, las cuales ya existen en su mayoría.

### 3.2. Supervisión de la implementación de políticas contra la corrupción

La segunda función que puede ser atribuida por los Estados Parte al órgano o a los órganos referidos en el artículo 6, es la **supervisión** de la implementación de políticas anticorrupción. Esta función es esencial para todas las partes involucradas en poner en práctica las políticas anticorrupción. La supervisión ayuda a fortalecer la eficacia de la implementación mediante: la provisión de retroalimentación sobre los resultados y rendimientos esperados, la identificación de dificultades y factores de “tira y afloje” y la identificación de acciones remediales en caso de desviaciones de los objetivos previstos. La supervisión objetiva y regular de las políticas anticorrupción es una parte integral de la responsabilidad pública, y la comunicación transparente de los resultados es esencial para generar credibilidad referente a las medidas tomadas dentro de las instituciones afectadas y el público en general. Esta también es una de las razones para que el artículo 5 de la CNUCC reconozca la necesidad de revisiones periódicas de “instrumentos legales y medidas administrativas relevantes con vista a determinar que sean adecuadas para prevenir y combatir la corrupción”.

La supervisión es posiblemente el aspecto más frágil de los esfuerzos existentes anticorrupción alrededor del mundo. Las investigaciones recientes muestran que los aspectos de supervisión y monitoreo en la implementación de estrategias y políticas nacionales contra la corrupción específicamente, son con frecuencia frágiles, formalistas o inexistentes. Esta falta de supervisión efectiva complica aún más la implementación ya difícil de las políticas anticorrupción: sin información concreta sobre los resultados e impacto, nadie es o puede ser responsabilizado ni medidas correctivas pueden ser tomadas (Hussmann 2007). Aún más, hay una necesidad de redefinir y/o expandir la noción de supervisión para reflejar la complejidad de implementación de políticas anticorrupción, lo que significa que una distinción más clara debe ser hecha sobre el nivel institucional al cual se necesita la supervisión. Por lo tanto, a seguir se introducen tres niveles claramente diferenciados: *Supervisión a nivel intra-institucional, interinstitucional y a nivel nacional*. En lo que sigue, se hará un esfuerzo para identificar los elementos generales de estos niveles diferentes de supervisión. Aún reconociendo los muchos retos que pueden ocurrir en la práctica, las siguientes consideraciones se presentan de cierta manera idealizada para estimular una mayor reflexión.

---

<sup>15</sup> Este es un problema importante en muchos países y tiende a ser subestimado por los gobiernos. Si el rol de coordinación está asignado a una agencia de menor rango, los órganos constitucionales y reglamentarios pueden retener la cooperación en una manera silenciosa y sutil. Los órganos anticorrupción, ya usualmente débiles son por tanto debilitadas aún más (Hussmann 2007).



Puesto que la mayoría de las políticas de prevención de corrupción son de naturaleza transversal y requieren una variedad de instituciones públicas (como se describió en 3.1), los mecanismos de supervisión deben existir al interior de todas las agencias participantes para monitorear el desempeño en relación a sus responsabilidades respectivas y sus objetivos concretos. Esta supervisión intra-institucional debe ser parte del monitoreo regular de desempeño. Mayor supervisión a un nivel interinstitucional es útil en el monitoreo del impacto general de cada una de estas políticas mirando el desempeño de todas las instituciones involucradas en su implementación. Este nivel de supervisión es necesariamente basada en reportes regulares resultantes de la supervisión al nivel intra-institucional más bajo de cada agencia participante. Dicha supervisión de implementación de política a nivel interinstitucional podría ser mejor asignada a una agencia pública específica, que necesitaría tener el mandato legal, el apoyo político, las capacidades institucionales e independencia necesaria (véase sección 3.5) para desempeñar esta función. Por ejemplo, la supervisión de la implementación de la política de compras públicas en un país podría ser asignada a una oficina de política central de compras públicas, a una junta de licitaciones nacional o a otra agencia similar; la supervisión de la política sobre conflicto de interés puede ser asignada a una oficina nacional de ética, a un ministerio de función pública o a una agencia similar; y la supervisión de una política de acceso a información puede ser asignada a una oficina o consejo nacional de transparencia, o a una oficina de defensoría del pueblo. Además en algunos países, las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) han comenzado a experimentar con auditorías de desempeño, conocidas también como auditorías de relación costo-beneficio, que analizan la eficiencia de costo, eficiencia operacional y la eficiencia general de los programas de gobierno para alcanzar sus objetivos (Peñailillo 2009). Este tipo de supervisión interinstitucional debería ser integrada a la rutina de monitoreo y a la evaluación de la efectividad de las políticas respectivas.

Finalmente, aquellos Estados Parte que tienen una estrategia nacional amplia contra la corrupción, deberían considerar la asignación de una institución nacional central al monitoreo del desempeño de su implementación general. Este tipo de supervisión a nivel nacional puede ser útil para dar seguimiento al desempeño general de un país en cuanto a la prevención de corrupción, identificando embotellamientos y definiendo prioridades. También puede ser útil en la preparación de reportes sobre cumplimiento con la CNUCC y con otras convenciones anticorrupción dirigidos a las respectivas secretarías. Sin embargo, debe notarse que la obtención de resultados significativos de la supervisión a nivel nacional depende de tener reportes regulares y confiables sobre los mecanismos de supervisión intra e interinstitucionales, un asunto que no se debe dar por hecho en gran parte debido a los frágiles sistemas de gestión de información y a las bajas capacidades institucionales (Peñailillo 2009). Además, debe recordarse que en contraste a la supervisión intra e interinstitucional, el establecimiento de un mecanismo de supervisión a nivel nacional con frecuencia viene acompañado de una serie de desafíos como la necesidad de:

- Autoridad institucional y liderazgo fuerte (ej. ¿Será que una institución de supervisión a nivel nacional tendrá el mandato y el apoyo político para forzar a los poderosos ministerios operacionales o agencias a reportar?)
- Desarrollo de un sistema de gestión de información, incluyendo indicadores apropiados (ej. ¿Cómo hacer los reportes a nivel nacional compatibles con los reportes de segundo nivel? ¿Cómo asegurar la objetividad, credibilidad y rigor de las evaluaciones? ¿Cómo permitir la contribución y participación de la sociedad civil independiente? [Hussmann 2007]<sup>16</sup>)
- Las capacidades institucionales (ej. ¿Qué tipo de recursos humanos y financieros obtendría una institución de supervisión a nivel nacional? ¿Cómo evaluar el sistema de supervisión periódicamente?).

Con esto no queremos decir que la supervisión a nivel nacional a través de un órgano específico deba ser ignorada, pero sí que estos y otros desafíos tienen que ser identificados y tratados adecuadamente

---

<sup>16</sup> El monitoreo continuo del desempeño del sector público por parte de la sociedad civil en algunas áreas de actividad de los gobiernos ha ayudado a traer el cambio, credibilidad y apoyo público en una serie de países.

en el diseño del régimen de monitoreo. En muchos países en vías de desarrollo, existen estrategias nacionales anticorrupción y algún tipo de enfoque de supervisión, aunque típicamente más en papel que en la práctica (Norad 2008, Hussmann 2007). Los desafíos encontrados hasta el momento necesitan un análisis más profundo con el fin de producir lecciones para los esfuerzos futuros.

### 3.3. Coordinación de la implementación de políticas contra la corrupción y supervisión

La **coordinación** de la implementación de políticas anticorrupción es la tercera función que puede ser asignada por los Estados Parte al órgano o a los órganos referidos en el artículo 6. Esto implica que todas las instituciones públicas que juegan un papel en la implementación “efectiva y coordinada de políticas anticorrupción”<sup>17</sup> llevan a cabo sus actividades de manera coherente y con un objetivo común. La coordinación para la implementación de políticas asume una importancia específica si varias instituciones públicas y a veces semipúblicas tienen responsabilidades parciales en la implementación de políticas contra la corrupción. En esencia, este es el caso en la mayoría de los países, puesto que no hay una sola institución que tenga completa autoridad legal y competencia institucional para implementar en su totalidad los mecanismos de prevención contra la corrupción y las herramientas estipuladas en el Capítulo II de la CNUCC (Peñailillo, 2008).

La investigación indica que las medidas y políticas anticorrupción tienen poco impacto en contextos nacionales caracterizados por bajas capacidades de coordinación interinstitucional (Peñailillo, 2008).<sup>18</sup> Esto se debe a que, como ya se dijo, las medidas y políticas de prevención contra la corrupción con frecuencia implican a una variedad de instituciones públicas que tienen mandatos parciales en la prevención de la corrupción, pero cuya misión institucional general es más amplia que la prevención de corrupción (ej. compras públicas, administración financiera, administración pública). Más aún, los mecanismos preventivos también recaen sobre y tienen que ser implementados por instituciones públicas que no tienen un rol explícito en la lucha contra la corrupción pero que prestan servicios públicos como salud, educación o infraestructura. Debido a esta mezcla compleja de instituciones, que están de mayor o menor manera involucradas en la implementación transversal de políticas anticorrupción, el establecimiento de mecanismos apropiados de coordinación representa un gran desafío.<sup>19</sup>

¿Cuáles son entonces las implicaciones para las responsabilidades institucionales de un órgano o varios órganos encargado(s) de coordinar las políticas anticorrupción? Desde el punto de vista de políticas públicas, la distinción entre coordinación para la **implementación de políticas** y coordinación para la **supervisión de políticas** es útil especialmente debido a que distintas instituciones probablemente sean encomendadas con esas funciones diferentes. La creación de mecanismos de coordinación debería ser guiada por lo menos por las siguientes dos preguntas clave: i) ¿coordinación para qué? y ii) ¿coordinación entre quienes?

En la **etapa de implementación** de políticas específicas de prevención a la corrupción, la coordinación entre varias agencias participantes puede ser necesaria para: el diseño de programas, la creación de estrategias y materiales de comunicación, y el desarrollo de mecanismos de control y supervisión. En el caso donde un país ha desarrollado una estrategia nacional amplia contra la

---

<sup>17</sup> Véase el artículo 5 de la CNUCC “Cada partido deberá [...] desarrollar e implementar o mantener políticas anticorrupción eficaces y coordinadas que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios de la ley, administración adecuada de asuntos públicos y propiedad pública, integridad, transparencia y responsabilidad.”

<sup>18</sup> “Los reportes nacionales del mecanismo de seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, ej. han emitido de forma repetida recomendaciones a los Estados Parte para fortalecer la coordinación interinstitucional.”

<sup>19</sup> Como indica un reporte reciente, la coordinación es con frecuencia débil o inexistente y las instituciones atareadas con el desempeño de esta función tienden a no tomar un enfoque proactivo (Hussmann 2007).

corrupción, la coordinación para la implementación normalmente es un tanto compleja. La experiencia sugiere que queda mejor ubicada dentro de una agencia o unidad del ejecutivo que tenga la capacidad y peso político para crear la confianza necesaria y la disposición a cooperar de otras instituciones gubernamentales (Hussmann 2007). La coordinación nacional también podría ser llevada a cabo a través de un foro de múltiples instituciones con facultades asignadas permanentemente a una institución o con rotación periódica.

En la **etapa de supervisión**, la coordinación es esencial para recoger, compartir y analizar información, para intercambiar experiencias, extraer lecciones aprendidas y para identificar acciones correctivas donde sean necesarias. El rol principal de estas funciones, en el caso de políticas preventivas específicas, puede ser asignado a la unidad respectiva de políticas públicas (ej. la unidad de compras públicas, la oficina de ética pública o similares). En contraste, la coordinación para la supervisión de una estrategia nacional amplia anticorrupción podría ser asignada a una agencia que esté fuera del alcance del gobierno o que sea autónoma. En cualquiera de los casos, debería tener suficiente influencia política y capacidad institucional para hacer un llamado de cooperación a todas las instituciones públicas que participan, mientras que los beneficios potenciales de una mayor credibilidad y confianza pública asociada con una cierta distancia del ejecutivo debe ser evaluada contra las posibles dificultades para obtener acceso a información necesaria. Una alternativa podría ser asignarle la coordinación de la supervisión regular de una estrategia nacional contra la corrupción a una agencia del ejecutivo, mientras que las evaluaciones externas periódicas podrían ser comisionadas a una institución independiente o a un instituto de investigación.

En general, no debería olvidarse que en muchos países la coordinación interinstitucional tiende a enfrentar desafíos generados por limitaciones de capacidad institucional, competencia institucional así como costos de transacción considerables. Los beneficios potenciales deberían por lo tanto ser medidos contra los costos esperados para poder ayudar a diseñar un modelo institucional realista.

### 3.4. Aumento y difusión de conocimiento sobre la prevención de la corrupción.

La cuarta función que puede ser atribuida por los Estados Parte al órgano o a los órganos referido(s) en el artículo 6 es el **aumento y la difusión de conocimiento** sobre la prevención de corrupción. El conocimiento es una condición clave para la toma de decisiones públicas y para el desarrollo, debate y supervisión de las políticas de calidad. Es igualmente importante para la creación de demanda pública y la manutención del apoyo público para reformas anticorrupción. A continuación se discutirá el tipo de conocimiento que se pretende, para qué propósito debería ser producido y difundido y a qué audiencia debería ser dirigido.

A pesar de haber gran riqueza de información acerca de la corrupción, es menos claro hasta qué punto hay conocimiento de este fenómeno, y aún menos sobre su prevención. También, hay pocos relatos de experiencias exitosas describiendo aquello que funciona en diferentes contextos ambientales. En general, hay una necesidad urgente de “transformar el conocimiento y las actitudes en comportamientos y prácticas de hecho” (Norad 2008). Sin entrar en detalles sobre las distinciones entre las definiciones de información y conocimiento, la lógica intrínseca del artículo 6 sugiere que los negociadores de la CNUCC reconocieron que para lidiar con el problema de corrupción, es crucial entender sus causas, formas, y consecuencias, la dinámica de su evolución y como puede ser contrarrestada exitosamente.

La disposición del artículo 6 específica que el conocimiento sobre prevención de corrupción debe aumentar y ser diseminado. Esta exigencia resalta que los Estados Parte tendrán que producir conocimiento no sólo sobre corrupción sino también sobre su prevención, incluyendo sus propias políticas y medidas preventivas. En este sentido, la disposición nuevamente vincula el artículo 6 con el artículo 5, el cual estipula que los Estados Parte “deben esforzarse a evaluar periódicamente los instrumentos legales y las medidas administrativas relevantes con el objeto de determinar su idoneidad para prevenir y luchar contra la corrupción”. Teniendo en cuenta que muchas instituciones públicas y

privadas están involucradas en la generación de conocimiento sobre la corrupción, debe mantenerse presente que el artículo 6 de la CNUCC implica una responsabilidad política y legal específica para los gobiernos nacionales. Por lo tanto, este documento se centra en el rol de las instituciones de gobierno en la creación y expansión de conocimiento.

### 3.4.1. Aumento de conocimiento

¿Qué significa *aumentar* el conocimiento? ¿Con qué propósito? ¿Para cuál audiencia? ¿Qué tipo de conocimiento? En el contexto de la CNUCC, el aumento del conocimiento sobre prevención de corrupción puede buscar diferentes objetivos, clasificados para efectos de este documento en tres categorías amplias:

- i) Conocimiento necesario para la elaboración, implementación, supervisión y monitoreo de políticas.
- ii) Conocimiento necesario a ser usado en los entrenamientos y especialización de empleados públicos.
- iii) Conocimiento para generar y sostener el apoyo público para las reformas de prevención de corrupción, incluyendo los propósitos de concientización pública.

Este conocimiento está dirigido usualmente a una variedad de **audiencias** que también pueden ser agrupadas en tres:

- i) Políticos involucrados en la elaboración de políticas y toma de decisiones.
- ii) Empleados públicos por su trabajo cotidiano.
- iii) El público con su multiplicidad de individuos, partes interesadas y grupos organizados.

Finalmente, el tipo de conocimiento a ser aumentado a través de investigación, monitoreo de reportes y otros métodos, puede perfilarse de muchas **maneras**, entre otras: estudios de referencia, estudios de percepción, estudios sectoriales, estudios político-económicos, análisis de las partes interesadas, mapeo de indicadores y evaluaciones.

Es claro que muchas instituciones diferentes pueden y deben tomar parte de estos esfuerzos, al considerar la variedad de propósitos, audiencias y tipos de conocimiento que deben tenerse en cuenta. La investigación gubernamental sobre corrupción y su prevención ha sido una función frecuentemente asignada a agencias especializadas anticorrupción (ACA por sus siglas en inglés). Sin embargo, hay poca evidencia cualitativa sobre su desempeño hasta ahora, y hay indicios de que las actividades de investigación de alto costo son muy factiblemente subcontratadas debido a las limitaciones de capacidad (Meagher 2004, de Sousa 2006).<sup>20</sup> Esto nos lleva a la pregunta de si la investigación sobre prevención de corrupción debe de hecho concentrarse en agencias especializadas o si puede ser asignada a universidades, institutos de investigación, institutos nacionales de estadística, grupos de expertos y aún organizaciones de la sociedad civil. Adicionalmente, las investigaciones y análisis llevados a cabo por las ACA, usualmente cercanas al ejecutivo y/o asignadas a investigación, pueden correr el riesgo de ser politizadas – riesgo que puede potencialmente devaluar la calidad y objetividad del conocimiento recopilado.

En suma, teniendo en cuenta las muchas necesidades y oportunidades de investigación de prevención de corrupción, no parece ni manejable ni útil tener la investigación concentrada en una sola organización gubernamental. Más bien, un esfuerzo especial debería hacerse para recopilar información en lugares de fácil acceso, posiblemente centralizados, como se explica a continuación.

---

<sup>20</sup> Al revisar 30 de estas agencias, Meagher identifica “investigación y análisis preventivo” como una de sus seis funciones comunes.

### 3.4.2. Difusión de conocimiento

Antes de poder diseminar conocimiento acerca de prevención de corrupción, éste necesita ser recopilado. Este es un gran desafío puesto que debido a la naturaleza transversal del problema, el conocimiento se difunde a través de varias instituciones y de varias disciplinas científicas. La **recolección de conocimiento existente** en un lugar centralizado y de fácil acceso, por ejemplo un sitio de internet o una biblioteca virtual, lo pondría a disposición de la mayor cantidad posible de instituciones y partes interesadas.<sup>21</sup> Con la parte principal de la investigación compilada de este modo, es más fácil identificar las brechas de investigación y la pericia disponible. Esta tarea podría ser asignada por ejemplo a una entidad pública o a una universidad pública, pero debería tenerse presente que para hacer esto efectivamente, una cantidad importante de recursos necesita ser asignada. Por otro lado, la relativa facilidad de transferencia de conocimiento con las tecnologías de información y comunicación es un activo en países con niveles razonables de conectividad. Cuando se recopila conocimiento, se puede pensar en el propósito y en la audiencia a la cual se le debe difundir más adelante.

#### Difusión de conocimiento a las instituciones del sector público:

La difusión de conocimiento sobre corrupción y prevención de corrupción es importante en las diferentes etapas del proceso de elaboración de políticas públicas dentro de la reforma contra la corrupción; esta diseminación es importante, específicamente en lo relacionado a implementación, cuando el entrenamiento de empleados públicos, para desarrollar las capacidades necesarias para poner en operación las políticas respectivas, es clave para el éxito. Sin embargo, la investigación relacionada a corrupción con frecuencia consiste de reportes extensos y detallados en un lenguaje académico y/o especializado. En la diseminación de este conocimiento, el órgano u los órganos deberían prestar atención específica al formato y estilo para que sea adaptado a la audiencia objetivo. La diseminación a la audiencia del sector público podría ser asignada a una unidad, entidad u organismo centralizado, público o semipúblico - posiblemente el mismo responsable por la recolección del conocimiento relevante sobre corrupción, como se mencionó anteriormente – pero los vínculos potenciales con los institutos de entrenamiento del sector público o similares tendría que mantenerse en mente. Aún más, puesto que las instituciones involucradas en implementar políticas anticorrupción muy posiblemente producirán algún tipo de conocimiento sobre sus esfuerzos, impacto y desafíos, la administración del conocimiento público sobre prevención contra la corrupción debería estar estrechamente ligada a la función de coordinación y supervisión ya discutida (sección 3.3).

#### Difusión de conocimiento al público general:

Hay diferentes objetivos para difundir conocimiento a un público más amplio, entre ellos está la generación y manutención de apoyo a la reforma anticorrupción, relatando los efectos de las políticas públicas y de las medidas para prevenir la corrupción, aumentando la conciencia ciudadana,<sup>22</sup> o aún yendo más allá e involucrándose en educación pública (Marquette 2007, Keen 2000).<sup>23</sup> Algunos gobiernos han asignado la función de educación pública y difusión de conocimiento a agencias anticorrupción especializadas, con base en el enfoque tripartita (prevención–represión–educación) de la Comisión Independiente Contra la Corrupción en Hong Kong (ICAC, por sus siglas en inglés). De hecho se dice que gran parte del éxito de ICAC se debe a su trabajo en educación pública. Sin

<sup>21</sup> La Comisión para Erradicación de Corrupción Indonesia KPK, por ejemplo, sigue este enfoque mediante el establecimiento de un Centro de intercambio de informaciones anticorrupción.

<sup>22</sup> Hay varias razones para esto: Primero se supone que el público es un guardián de las actividades del gobierno. Segundo, los ciudadanos no son sólo víctimas de la corrupción, sino también autores del delito (ofreciendo sobornos, comprando puestos de trabajo, etc.) Tercero, los políticos, funcionarios, jueces etc. son ciudadanos y su conciencia sobre el asunto se cree que tenga efectos positivos en la conducta del sector público (Marquette 2007).

<sup>23</sup> La educación pública puede incluir la difusión de información y aumentar la concientización sobre corrupción, el cambio de percepciones y actitudes hacia la corrupción, y el paso de nuevas destrezas y habilidades necesarias para contrarrestar la corrupción” (Keen 2000, 6)

embargo, este éxito ha sido respaldado por recursos considerables para la educación en áreas muy pequeñas y altamente urbanizadas y por lo tanto la experiencia no es fácilmente transferible (Marquette 2007).<sup>24</sup> En los países grandes y rurales, una estrategia alternativa y más efectiva puede ser la formación de coaliciones con la sociedad civil y con los medios para lograr un mayor alcance. En ese caso, sin embargo, los gobiernos necesitan asegurar que la sociedad civil y los medios tengan la libertad de ejecutar esta función y que tengan acceso a información relevante. Un énfasis especial se le debe dar a la expansión de concientización más allá de la corrupción y ética en sí, asegurándose de informarle al público sobre la gran gama de medidas de prevención contra la corrupción y su rol en asegurar que esas medidas funcionen. Esto incluye la diseminación de conocimiento sobre los principios de prevención de corrupción como transparencia, responsabilidad, participación y acceso a información.

En resumen, puesto que los esfuerzos para aumentar y difundir el conocimiento sobre prevención de corrupción están típicamente distribuidos entre muchas instituciones estatales y no estatales, los Estados Parte deberían enfocarse en la creación y habilitación de un ambiente propicio para la producción, recopilación, fácil acceso y flujo libre de este conocimiento, en especial mediante garantías de acceso eficaz a la información pública.<sup>25</sup> Deberían también promover investigación independiente. Sin embargo, en lo que respecta a la recopilación de conocimiento y su difusión al sector público, los Estados Parte deben contemplar asignarle a una sola agencia esas funciones, siempre que ésta tenga suficiente independencia y recursos. Tal agencia puede también ayudar a identificar las brechas de conocimiento.

### 3.5. Los medios necesarios para el o los órgano(s): independencia y recursos

Como se menciona en la sección 2.2, el artículo 6 exige que los Estados Parte le concedan al órgano o a los órganos la independencia necesaria así como los recursos materiales y personal especializado necesario para ejecutar su(s) función(es) de manera efectiva. Aunque ambas características son cruciales, este documento explora específicamente desde la perspectiva de políticas públicas el significado de *independencia necesaria* de acuerdo con las funciones arriba presentadas. Primero, el documento proveerá un marco conceptual para distinguir diferentes tipos de independencia. Para este propósito las distinciones utilizadas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), son bastante ilustrativas.<sup>26</sup> En una segunda etapa, una breve discusión de diferentes ejemplos de órganos de prevención contra la corrupción señala la necesidad de identificar la “independencia necesaria” en lo que se refiere a la función y/o objetivo del órgano u de los órganos en cuestión.

INTOSAI clasifica tres categorías de independencia institucional: independencia *organizacional*, *funcional* y *financiera*. La *independencia organizacional* se define como el menor grado posible de participación gubernamental en el nombramiento de autoridades de EFS, la implementación de sus funciones y su toma de decisiones. La *independencia funcional* se refiere a asegurar que las EFS puedan desempeñar sus funciones sin la indebida interferencia de terceros o del ejecutivo, como sería el caso si el último pudiera impedir la implementación de una auditoría o si pudiera influenciar las prioridades, métodos o resultados de las auditorías. La *independencia financiera* se refiere a la

<sup>24</sup> Como se aconsejó en Doig, Watt y Williams (2005) los Estados Parte por lo tanto, deberían considerar la siguiente pregunta: “¿Será que las ACC deberían involucrarse en la educación a la comunidad sobre corrupción en sociedades grandes y rurales? Las ACC normalmente son organizaciones pequeñas, las cuales no poseen dentro de su conjunto de destrezas aquella de educadores. Todo los estados tienen departamentos de educación – ¿deberían estos asumir la responsabilidad por la educación a la comunidad sobre corrupción?”

<sup>25</sup> Esta está incluida en las medidas preventivas de la CNUCC de cualquier manera.

<sup>26</sup> La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) fue fundada en 1953 como una organización autónoma, independiente y apolítica con el propósito de promover el intercambio de ideas y experiencias entre sus miembros, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de países alrededor del mundo, en el campo de auditoría de gobierno.

imposibilidad del gobierno para impedir o restringir las actividades de las EFS mediante reducciones de presupuesto y/o el presupuesto de otras agencias asociadas. Aunque estas distinciones conceptuales se refieran específicamente a las entidades fiscalizadoras superiores, de hecho son aplicables de una forma más amplia y son útiles para comprender las formas de independencia que puedan aplicarle a los órganos preventivos en diferentes contextos políticos y legales.

Para poder determinar el tipo y nivel de independencia que un órgano o varios órganos preventivos contra la corrupción debe(n) tener, es necesario tener en cuenta por lo menos dos factores: el *contexto* político y *legal* del órgano en cuestión, y las *funciones* que le fueron asignadas. Para retomar el ejemplo de una EFS, en una democracia parlamentaria una entidad fiscalizadora superior es con frecuencia el brazo técnico del parlamento, el cual a su vez es el órgano de control político del país. En este contexto, la EFS debería tener independencia organizacional, funcional e idealmente independencia financiera del ejecutivo, puesto que su rol principal sería asegurar el control externo del ejecutivo. Sin embargo, la EFS posiblemente tenga una dependencia organizacional fuerte frente al parlamento y la independencia funcional entre los dos puede ser pequeña.<sup>27</sup> En contraste, en el caso de una oficina de ética del gobierno o del sector público, el escenario es diferente. Puesto que tal oficina existe como parte del ejecutivo, su independencia organizacional, funcional y aún financiera es naturalmente más baja. En esa situación, sin embargo, es deseable que una oficina de ética disfrute por lo menos de independencia funcional de otras instituciones gubernamentales para prevenir la posible interferencia indebida en su toma de decisiones.

Puesto que el artículo 6 no da detalles sobre la exigencia de *independencia necesaria*, la aplicación de las distinciones previas al órgano o a los órganos asignado(s) a prevenir la corrupción, exige un análisis específico de contexto – teniendo en cuenta no sólo los sistemas legal, institucional y político de cada país, sino también la función específica que le(s) sea(n) asignado(s) al órgano o a los órganos. Por esta razón, en lo relacionado a la **implementación** de las políticas anticorrupción y su coordinación, la independencia necesaria se refiere principalmente a *independencia financiera* (el o los órgano(s) deben tener garantizados los recursos predecibles para desempeñar sus funciones), simplemente porque la mayoría de las agencias de implementación forman parte del ejecutivo y por lo tanto es muy poco probable que sean organizacionalmente independientes. Pueden también exigir un nivel de *independencia funcional*, al grado que ninguna otra entidad gubernamental pueda interferir indebidamente con sus iniciativas. Por ejemplo, cuando una comisión del servicio civil o una agencia pública similar intenta implementar un sistema de nombramientos por mérito para empleados públicos de alto nivel, debería estar libre de influencias indebidas por parte de los partidos políticos, ministros, y otros oficiales del gobierno y/o grupos de interés que posiblemente quieran influenciar el diseño del sistema o sesgar el proceso selectivo mismo.

De manera similar, el gobierno necesita asegurar que la institución encomendada con la **coordinación** de la implementación de política pueda desempeñar su función sin interferencia indebida de ninguna otra entidad del gobierno. Esto requiere *independencia financiera* así como suficiente *independencia funcional* en términos legales y políticos, para que no pueda ser marginada o ignorada por otras agencias públicas poderosas.

En lo que se refiere al órgano o a los órganos encomendado(s) con la función de **supervisión**, la independencia necesaria variará según el tipo de supervisión ejercida. Para ser más precisos, para la supervisión intra-institucional se necesita como mínimo independencia funcional (ej. a través de monitoreo de desempeño, auditoría interna, etc.), y para la supervisión interinstitucional tanto la independencia funcional como financiera son importantes (ej. en el caso de una política de compras públicas, la supervisión ejercida por una unidad de políticas de compras públicas o una junta nacional de licitaciones). Para la supervisión a nivel nacional de una estrategia amplia anticorrupción, tanto la *independencia funcional* como la *financiera* son cruciales mientras que la independencia organizacional sería deseable para que esta función pueda ser desempeñada sin interferencia indebida.

---

<sup>27</sup> La dependencia organizacional de una EFS en el parlamento debería ser moderada entonces por un periodo en el cual la cabeza de la EFS cuenta con garantía de permanencia.

En lo relacionado al **aumento y difusión de conocimiento**, la *independencia organizacional y funcional* del ejecutivo puede ser una ventaja para poder mantener la neutralidad política – un atributo que podría ser de gran valor al órgano o a los órganos encomendados con esa función. Tal institución puede ser esencial para enmarcar el discurso público sobre la corrupción y cómo lidiar con esta, generando lecciones objetivas aprendidas, y proveyendo una visión del camino por delante que va más allá de la política de partidos.

Finalmente, con relación a la obligación de los Estados Parte de otorgar al órgano o a los órganos los recursos materiales necesarios y el personal especializado, es esencial que el gobierno tenga instaurados procedimientos y que tome la decisión política de asignar los recursos materiales necesarios, ofrecer desarrollo profesional especial e implementar programas de entrenamiento para el personal especializado. Mientras que estas pueden ser exigencias esenciales o aún mínimas para la viabilidad y efectividad del o de los órgano(s) que previenen la corrupción, pueden no obstante, constituir un serio desafío en muchos países subdesarrollados con recursos limitados.

## 4. Diferentes opciones de arreglos institucionales para la prevención de la corrupción

La lectura detallada del artículo 6 de la CNUCC, su conexión íntima con el artículo 5, y el breve análisis sistemático de las implicaciones para su implementación, han mostrado la complejidad de las responsabilidades de los Estados Parte reflejados en este artículo. Al concentrarse en las funciones y características clave que un órgano o los órganos de prevención de corrupción efectivo(s) debe(n) tener, y al evitar el mandato de la existencia de una sola agencia especializada, el artículo 6 reconoce los múltiples arreglos institucionales que los Estados Parte tienen ya instituidos para prevenir la corrupción. También reconoce que los Estados Parte necesitan (re)definir los arreglos institucionales existentes o adicionales según los sistemas legales e institucionales del país.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, una interpretación un tanto estrecha del artículo 6 ha surgido en algunos países y entre algunos expertos, la cual se expresa a través del pedido de establecer una agencia especializada anticorrupción como obligación para el cumplimiento de las obligaciones del artículo 6, o en la interpretación del artículo 6 como base para la creación de órganos de prevención de la corrupción “especializados” (OCDE, 2008; ONUDD, 2004). También hay todavía una tendencia, particularmente en países percibidos como altamente corruptos, de crear una sola institución encomendada con las funciones de prevención de corrupción, el cumplimiento de la ley y la concientización, siguiendo los modelos exitosos de agencias especializadas de múltiples propósitos en contra de la corrupción en Hong Kong, Singapur y Botswana. Al tener en cuenta que muchos países han tenido experiencias un tanto negativas al tratar de replicar estas experiencias de éxito (por una variedad de razones, la discusión de las cuales está fuera del alcance de este documento), esta tendencia es motivo de preocupación. Los gobiernos han usado con frecuencia la creación de agencias especializadas contra la corrupción como una herramienta política para demostrar públicamente su compromiso anticorrupción (frecuentemente ilusorio). A pesar de una creciente evidencia sobre las fallas y riesgos de estos enfoques exportados de manera no apropiada, muchas agencias donantes todavía dan apoyo importante a estos emprendimientos, que pueden fácilmente resultar en un desperdicio de recursos y en expectativas defraudadas del público.

Por lo tanto, debe recordarse que el contexto importa. Sobre todo, es necesario un análisis cuidadoso para definir los arreglos institucionales que son más probables de satisfacer con éxito el espíritu del artículo 6 en un determinado país, teniendo en cuenta los diferentes contextos políticos e institucionales. Para esto es útil revertir a la guía legislativa de ONUDD: “El artículo 6 no tiene por objeto referirse al establecimiento específico de un órgano a un nivel específico. Lo que se necesita es la capacidad de desempeñar las funciones enumeradas en el artículo” (ONUDD 2006, 16).



Como se muestra en este documento, una revisión de las implicaciones de políticas públicas que se derivan del artículo 6 indica que los Estados Parte muy posiblemente necesiten asignar las funciones enumeradas a una variedad de instituciones. Al hacer eso, sus acciones deberían ser guiadas primero por la definición de lo que quieren hacer y luego por cómo hacerlo. Con base en esto, pueden identificar la institución más apropiada para una determinada función. Esto puede requerir una definición más clara de los diferentes mandatos institucionales y un análisis de las jerarquías institucionales para mejor entender cómo interactúan las diferentes instituciones. Los Estados Parte deberían también prestarle atención especial a evitar simplemente “importar” modelos de otros escenarios.

Brindarle armonía al marco institucional para prevención de corrupción de un país es importante y bien desafiante en la práctica. Las instituciones con frecuencia han evolucionado en una manera ad hoc y no necesariamente con base en propósitos claros o como resultado de una planeación integral. También, las iniciativas anticorrupción son impulsadas desde diferentes direcciones y motivaciones políticas, así como desde liderazgos institucionales diferentes. Enfoques extremadamente formales podrán no traer los resultados deseados y mucha atención se le debe dar a mantener los arreglos institucionales existentes y eficaces. Idealmente, las lecciones aprendidas con ejemplos existentes de arreglos institucionales para prevención de corrupción en países diferentes deben ser tomadas de base. Sin embargo, hasta ahora parece haber muy poca investigación en este campo, particularmente en lo relacionado a la implementación, supervisión y coordinación de políticas anticorrupción. Esta falta de conocimiento documentado puede deberse al hecho de que mucha atención se ha centrado hasta el momento en las ACA. No obstante, algunas publicaciones recientes han comenzado a ver más allá de las ACA y sería muy valioso perseguir este tipo de investigación aún más.<sup>28</sup>

## 5. Conclusiones

Este documento de U4 se ha esforzado para abrir y fomentar los debates actuales de los Estados Parte y de los expertos sobre la implementación del artículo 6 de la CNUCC. Ha explorado el contenido y la intención del artículo 6 y ha mostrado el potencial de este artículo para proveer la base para las políticas e instituciones de prevención a la corrupción sustentables y coherentes. También ha mostrado los desafíos para la implementación práctica de este artículo. En vista de lo anterior, este documento promueve un entendimiento y análisis sólido de las políticas e instituciones de prevención de corrupción de un país, **antes** de que un Estado Parte se proponga a (re)diseñar sus arreglos institucionales con el fin de cumplir sus obligaciones bajo el artículo 6. Explícitamente evita la identificación y provisión de soluciones, puesto que estas tienen que ser desarrolladas en el contexto específico de cada país. Sin embargo, las implicaciones de las políticas públicas que se derivan del contenido del artículo 6, indican que los Estados Parte deberían asignar las funciones enumeradas en el artículo 6 a una variedad de instituciones públicas, puesto que una sola institución pública no puede ejecutarlas todas de manera efectiva. También, el documento promueve un enfoque en el cual las instituciones existentes, con mandatos gubernamentales más amplios, integran las políticas y mecanismos de prevención de corrupción a sus enfoques de administración institucional. Finalmente, el documento pretende ayudar a implementar el artículo 6 de la CNUCC a los Estados Parte, así como a otros entes tal como países donantes que busquen apoyar a los países en este esfuerzo. Las siguientes son las principales conclusiones:

- Debe recordarse que el artículo 6 obliga a los Estados Parte en la CNUCC a asegurar la existencia de un órgano u órganos para prevenir la corrupción mediante la implementación de supervisión y coordinación de políticas anticorrupción (como se establece en el artículo 5) e incrementando y diseminando el conocimiento. Para lograr estas tareas, los Estados Parte tienen la obligación de asegurar independencia adecuada, personal y recursos.

---

<sup>28</sup> Por ejemplo, Peñailillo (2008) en La capacidad institucional de Chile para la implementación de CNUCC desde el 2008 ofrece algunas visiones reveladoras, como lo hace el estudio PNUD (2005) sobre arreglos institucionales para combatir la corrupción.

- La manera específica de cumplir este compromiso será definida por cada Estado Parte según los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico. De ahí, **hay muchas maneras posibles de cumplir con el artículo 6.**
- Independientemente de la manera en que un país escoja cumplir internamente con el artículo 6, el Estado Parte necesita garantizar que haya un sistema eficiente y eficaz para comunicación y suministro de información con la Conferencia de Estados Parte y las Naciones Unidas en lo que respecta a la prevención de corrupción. Esto puede implicar la centralización de información relevante para este propósito en una institución pública.
- **Las funciones a las que se refiere el artículo 6 necesitan ser ejecutadas por una variedad de instituciones públicas** puesto que la amplia gama de políticas y medidas anticorrupción enumeradas en el Capítulo II de la CNUCC no pueden ser implementadas efectivamente por una sola agencia. Un órgano especializado contra la corrupción podría ser una de varias instituciones en cumplir con la intención de este artículo.
- **En la mayoría de los países no existe jerarquía entre las instituciones de prevención de la corrupción.** Este no es el caso aún cuando en un país hay una agencia especializada contra la corrupción. Muchas de ellas tienen un carácter consultivo o están encomendadas a la coordinación y supervisión de las políticas anticorrupción, pero carecen de las facultades legales y del poder político para obligar a otras agencias a seguir instrucciones y cooperar. La ventaja del mayor rango de acción y alcance que un grupo de instituciones de prevención de corrupción puede alcanzar, contrasta con la dificultad de asegurar coherencia y unidad de acción entre todos los entes institucionales involucrados. Por lo tanto, **la coordinación interinstitucional es crucial, incluyendo objetivos compartidos y beneficios tangibles para todos los involucrados y una distribución clara de roles y responsabilidades.**
- La tarea de **implementar políticas anticorrupción no puede ser asignada a una agencia especializada en anticorrupción, puesto que los mandatos legales e institucionales para diferentes medidas y políticas de prevención de corrupción son distribuidas entre varios ministerios y agencias públicas.** Encomendar a un órgano a nivel nacional, ej. una agencia especializada en anticorrupción, con la implementación efectiva de políticas contra la corrupción a nivel nacional o una estrategia nacional puede como máximo referirse a la coordinación y supervisión.
- **La supervisión de la implementación de políticas anticorrupción tiene que darse a varios niveles de la jerarquía institucional y debería ser integrada al monitoreo rutinario de desempeño de las instituciones afectadas por las políticas preventivas** (supervisión intra-institucional para asegurar la aplicación de políticas dentro de la institución en referencia, supervisión interinstitucional si varias instituciones participan en la implementación de una política específica, supervisión a nivel nacional en caso de que el país tenga una estrategia/política nacional extensa contra la corrupción). En muchos países, alcanzar esta supervisión compleja y necesaria puede exigir un enfoque gradual según las capacidades institucionales.
- Cuando consideramos la **coordinación de la implementación de políticas, se pueden procurar diferentes propósitos a través de coordinación en las diferentes etapas del ciclo de la política** (ej. implementación efectiva, supervisión, evaluación de las lecciones aprendidas, ajustes de política) y **se necesita coordinación a diferentes niveles** (intra-institucional, interinstitucional y a nivel nacional). Una variedad de instituciones generalmente participan parcialmente en esas tareas según las orientaciones estratégicas de las políticas anticorrupción. También es este el caso donde una institución tiene un mandato especial y más amplio para coordinar políticas a nivel nacional.
- Contrario a la implementación de políticas, la supervisión y coordinación nacional de políticas anticorrupción podría ser asignada a una institución o agencia en particular. Se necesita atención especial para asegurar que el órgano tenga suficiente autoridad política, el mandato legal y poderes adecuados para forzar a los ministerios poderosos a cumplir sus propios compromisos y las instrucciones del ejecutivo. Las agencias especializadas anticorrupción, si ya existen, podrían estar en buena posición para facilitar la coordinación y supervisión,

siempre que puedan operar en tándem con las autoridades políticas de nivel máximo antes mencionadas. Sin embargo, como se notó en la sección 3, hay muchas opciones diferentes.

- **El aumento y difusión de conocimiento sobre prevención de corrupción es generalmente distribuido entre muchas instituciones estatales y no estatales.** De ahí que los Estados Parte necesitan asegurar y habilitar un ambiente propicio para el fácil acceso y flujo libre del conocimiento, en particular mediante **garantías de acceso efectivo a la información pública**. Mientras que los Estados Parte deben promover la generación de conocimiento a través de muchos entes diferentes para enriquecer y ampliar el conocimiento específico, **la recopilación de conocimiento sobre prevención de corrupción y su difusión al sector público, podría ser centralizada en una agencia específica**, posiblemente a cierta distancia, fuera del alcance del ejecutivo para garantizar su independencia. **Para la difusión de conocimiento al público, se debería procurar coaliciones con las organizaciones de la sociedad civil.**
- En vista de las fallas frecuentemente asombrosas, por parte de las agencias con mandatos amplios contra la corrupción para coordinar y monitorear medidas preventivas de corrupción, este puede ser el momento para considerar más seriamente opciones alternativas. En este aspecto, **se necesita más investigación para examinar los arreglos institucionales existentes para prevención de corrupción** en diferentes países y las funciones que ejercen para sacar las lecciones para los Estados Parte con relación al cumplimiento del artículo 6 de la CNUCC.<sup>29</sup> **Mayores análisis del desempeño de agencias especializadas es también esencial para extraer lecciones e identificar los remedios potenciales.**

Finalmente, a pesar de la retórica sobre la necesidad de soluciones específicas por país, hay un cierto peligro intrínseco al “bombo” internacional que gira alrededor de la CNUCC y al deseo de los Estados Parte y agencias donantes a presentar iniciativas rápidas y visibles. Esto nos lleva fácilmente a los enfoques de “talla única” o “de rápida implementación”, sacrificando en el proceso evaluaciones detalladas de lo que los países realmente necesitan comparado a lo que ya tienen. La creación de agencias únicas, especializadas en anticorrupción es relativamente “fácil” y por lo tanto atractiva y a sido promovida en muchos casos más como una supuesta solución rápida para los gobiernos y donantes “no dispuestos” en vez de cómo una herramienta de reforma seria. La tendencia de favorecer algunos modelos y tratar de copiarlos a otros países asumiendo que funcionarían de la misma manera dificultaría en vez de ayudar en una implementación provechosa de la CNUCC. En su lugar, los Estados Parte deberían buscar maneras de implementar el artículo 6 de la CNUCC en una manera específica por país, con el propósito intrínseco de la Convención de las Naciones Unidas – garantizando **integridad, transparencia, responsabilidad, y administración adecuada de asuntos públicos** – como su principio orientador.

---

<sup>29</sup> La investigación sobre la capacidad institucional de Chile para la implementación de la CNUCC puede proveer un ejemplo útil. Véase Peñailillo (2008).

## 6. Literatura

- de Sousa, L (2006) "European Anti-Corruption Agencies: Protecting the Community's financial interests in a knowledge-based, innovative and integrated manner", Lisbonne: ISCTE  
à consulter sur : <http://ancorage-net.org/content/comparative/national%20assessment%20survey%20on%20acas%20a%20comparative%20perspective.pdf>
- Doig, A, Watt, D, et Williams, R (2005) "Measuring 'success' in five African anti-corruption commissions – the cases of Ghana, Malawi, Tanzania, Uganda & Zambia" *U4 Report* Bergen: CMI/U4  
à consulter sur : <http://www.u4.no/document/showdoc.cfm?id=100>
- Hussmann, K (ed.) (2007) "Anti-corruption policy making in practice – what can be learned for implementing article 5 of UNCAC" *U4 Report* Bergen: CMI/U4
- Keen, E (2000) "Fighting corruption through education" *COLPI Papers 1* Budapest: Constitutional & Legal Policy Institute  
à consulter sur : <http://www.osi.hu/colpi/files/COLPI1.pdf>
- Marquette, H (2007) "Civic education for combating corruption: Lessons from Hong Kong and the US for donor-funded programmes in poor countries" *Public Administration and Development* 27(3) 239-249
- Meagher, P (2004) "Anti-corruption agencies: A review of experience" *Paper No. 04/02* College Park: Center for Institutional Reform and the Informal Sector
- Nations unies (2002), UN A/AC.261/3/Rev.1 et A/AC.261/3/Rev.2  
à consulter sur :  
[http://www.unodc.org/pdf/crime/convention\\_corruption/session\\_3/3rev1c1e.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/session_3/3rev1c1e.pdf) et  
[https://www.unodc.org/pdf/crime/convention\\_corruption/session\\_4/261\\_3\\_rev2\\_s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/session_4/261_3_rev2_s.pdf)
- Norad (2008) "Anti-corruption approaches – a literature review", commandé par le Département d'Evaluation de Norad pour une évaluation conjointe de BAD, Danida, Dfid, Norad, SADEV, et Sida, Oslo: Norad
- OCDE (2008) "Specialised anti-corruption institutions. Review of models" Paris: OCDE
- ONUSDC (2004) "The global programme against corruption – UN anti-corruption toolkit" Vienne: ONUSDC
- ONUSDC (2006) "Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption" New York: ONUSDC
- Peñailillo, M (2008), "An assessment of Chile's institutional capacity for implementing the UNCAC", commandé par GTZ-UNCAC Project, Eschborn: GTZ
- Peñailillo, M (2009) "How prepared are we to assess real implementation of anti-corruption conventions? Lessons from the Americas" *U4 Issue 2009:3* Bergen: CMI/U4
- PNUD (2005), "Institutional arrangements to combat corruption – a comparative study", Bangkok: Centre régional du PNUD à Bangkok, Thaïlande







## Synthèse

¿Qué tipo de instituciones necesita establecer un estado para prevenir la corrupción efectivamente? ¿Qué se quiere decir cuando el artículo 6 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) exige que los estados garanticen la existencia de organismos(s) para prevenir la corrupción? Se ha discutido que esto exige agencias especializadas en la prevención contra la corrupción, preferiblemente una. Mientras esta puede ser una de muchas opciones, este documento de U4 argumenta de otra manera. Debido a que la CNUCC exige el establecimiento de estos órganos para la coordinación y supervisión de las políticas preventivas contra la corrupción, así como para su implementación, es inevitable que una variedad de instituciones se involucren. Al aclarar las funciones prescritas en el artículo 6 desde la perspectiva de políticas públicas, este documento pone en perspectiva el significado de otorgar al órgano o a los órganos la “independencia necesaria” para permitirles llevar a cabo su(s) funciones de manera efectiva y sin influencias indebidas. Obviamente, esta “independencia necesaria” será vista de manera diferente dependiendo de si se coordinan, supervisan o implementan las políticas contra la corrupción, y por supuesto, cuando se trata del aumento y la difusión de conocimiento sobre prevención de la corrupción, como también se estipula en el artículo 6.