

ANTI-CORRUPTION HELPDESK

PROVIDING ON-DEMAND RESEARCH TO HELP FIGHT CORRUPTION

REFORMAS EXITOSAS EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN

CONSULTA

¿Hay ejemplos exitosos y probados de países concretos que hayan implementado reformas legales que tuvieron impacto en la corrupción? ¿En qué se enfocaron principalmente? ¿Se trató, por ejemplo, de un Ministerio Público con mayor independencia, de leyes sobre tolerancia cero, de normas sobre protección de denunciantes, de medidas sobre conflictos de intereses o de la aplicación de penas severas a los infractores?

OBJETO

Aplicar las conclusiones a reformas gubernamentales en áreas en las cuales las instituciones requieran ser fortalecidas o puedan incorporarse cambios, a fin de contribuir a la lucha contra la corrupción en el país.

ÍNDICE

1. Qué es efectivo y qué no lo es en materia anticorrupción: examen de evidencias y enseñanzas extraídas
2. Ejemplos de reformas exitosas en países concretos
3. Referencias

//

Autora

Marie Chêne, Transparency International,
tihelpdesk@transparency.org

Revisor

Dr. Finn Heinrich, Transparency International

Fecha: 30 de abril de 2015

RESUMEN

Son escasas las evidencias de que las reformas contra la corrupción en general, y las reformas legales en particular, tengan como resultado directo menor corrupción, debido a los desafíos metodológicos que supone medir los avances y el impacto de las acciones contra la corrupción.

No obstante, diversos ejercicios de relevamiento de evidencia sugieren que las reformas en la gestión de las finanzas públicas, el fortalecimiento de los mecanismos para la rendición de cuentas horizontal y las herramientas de transparencia, como la libertad de información, la transparencia en la elaboración de presupuestos y las declaraciones patrimoniales, pueden contribuir a controlar la corrupción.

Las enseñanzas que han dejado estrategias exitosas indican que no existe una única fórmula efectiva contra la corrupción, y que diversos factores de contexto vinculados con la economía política local, así como el marco legal e institucional, son clave para el éxito de las intervenciones contra la corrupción. La efectividad de las estrategias anticorrupción por lo general se puede maximizar cuando se combinan enfoques complementarios (desde el gobierno y desde la ciudadanía), y a su vez se incrementan las probabilidades de éxito mediante la interacción de distintas reformas implementadas simultáneamente.

1 QUÉ ES EFECTIVO Y QUÉ NO LO ES EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN: EXAMEN DE EVIDENCIAS Y ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS

Desafíos asociados con la medición del impacto de reformas legales

Son muy pocos los estudios que han evaluado la eficacia de las leyes anticorrupción para frenar este fenómeno (Johnson et al. 2012). En un sentido más general, también la evidencia es escasa con respecto al impacto logrado en los niveles reales de corrupción por reformas específicas implementadas con este fin. Si bien hay numerosos estudios que miden la corrupción, son muchos menos los que analizan concretamente las medidas anticorrupción, y prácticamente ninguno examina cuestiones de impacto y efectividad. Por ejemplo, un examen de U4 que consideró las evidencias disponibles no identificó ninguna evaluación que analizara programas contra la corrupción financiados por donantes, mientras que los estudios académicos pocas veces evalúan el impacto de manera sistemática y comparativa (Johnson, Taxell y Zaum 2012). Los estudios que analizan la efectividad de reformas contra la corrupción en países concretos con frecuencia dan prevalencia a la investigación cualitativa en vez de cuantitativa, y debido a esto no es sencillo establecer si una intervención en particular afectó los niveles de corrupción. Como resultado, faltan conocimientos y evidencias sustanciales sobre el impacto y la efectividad de reformas concretas contra la corrupción, y es poco lo que se sabe acerca de qué medidas son eficaces para detener la corrupción, y cuáles no (Johnson, Taxell y Zaum 2012).

Esto se debe, en parte, a una variedad de obstáculos metodológicos asociados con la medición de la corrupción y su evolución en el tiempo, que han sido documentados en distintos artículos (Knack 2006). Dado que la corrupción se produce a puertas cerradas, es difícil cuantificarla en forma precisa y objetiva, recabar evidencia clara sobre su incidencia, fijar parámetros de referencia y medir su evolución a lo largo del tiempo. Con respecto a la medición de la efectividad que tienen las intervenciones concretas

en los niveles reales de corrupción, la dificultad se ve aun más exacerbada por cuestiones de causalidad y atribución, ya que no resulta sencillo aislar una reforma específica de otros tipos de reformas que se producen simultáneamente. No es para nada fácil atribuir un cambio en la corrupción a una reforma concreta, dado que la “cadena de causalidad” entre la reforma y la eventual reducción en el nivel de corrupción es extensa. A su vez, las reformas contra la corrupción en general no producen resultados sustanciales a corto plazo, mientras que las evaluaciones a menudo se realizan dentro de un período próximo a la intervención. Como resultado de esta brecha entre la implementación de una política y su impacto, no existen indicadores válidos ni confiables que puedan mostrar avances en la lucha contra la corrupción en el corto plazo. Asimismo, incluso cuando sí se han producido cambios, a veces no se reflejan instantáneamente en los indicadores basados en percepciones, que suelen usarse para medir la corrupción, ya que puede pasar cierto tiempo hasta que el público reconoce avances. Otro problema es que los indicadores suelen estar disponibles únicamente en el agregado (por ejemplo, datos de encuestas sobre países en forma total), mientras que las reformas por lo general apuntan a subpoblaciones específicas (por ejemplo, la administración pública y el poder judicial) con respecto a las cuales no hay datos confiables sobre resultados (es decir, sobre menores índices de corrupción).

Esta variedad de factores a menudo no permite asociar intervenciones concretas contra la corrupción con un menor nivel de corrupción, y el Servicio de Asistencia (Helpdesk) no ha hallado estudios que demuestren que una reforma legal contra la corrupción haya disminuido los niveles en un país concreto, ni tampoco estudios que evalúen el impacto comparativo de distintos tipos de intervenciones. Por ende, esta respuesta ofrecerá ejemplos que se presentan en la bibliografía como exitosos, si bien su efectividad para reducir el nivel real de corrupción no se encuentra demostrada en términos cuantitativos. La bibliografía no aborda en forma específica ni exclusiva el tema de las reformas legales, sino que analiza temas programáticos más amplios, y por ello esta respuesta considera la efectividad de reformas contra la corrupción más generales que suelen tener una base jurídica.

Examen de evidencias sobre enfoques efectivos para combatir la corrupción

Al tomar consciencia progresivamente acerca de esta falta de conocimiento, varios estudios y ejercicios de mapeo recientes han considerado la evidencia disponible con respecto al impacto de enfoques anticorrupción, y han comenzado a extraer enseñanzas de las diez primeras décadas de reformas contra la corrupción.

Un informe de 2011 que analizó evidencia estadística no concluyó que intervenciones directas contra la corrupción (como la creación de organismos anticorrupción o defensorías del pueblo, o la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción) tuvieran como impacto directo disminuir la corrupción. Esto se explica por una variedad de factores, como el entorno institucional, la falta de independencia del poder judicial, el control gubernamental de estas instituciones y otras causas. Sin embargo, el estudio identifica en casos limitados un impacto positivo de las leyes sobre libertad de acceso a información y la segunda generación de herramientas de transparencia (como la transparencia en la elaboración de presupuestos y las declaraciones patrimoniales) en un menor nivel de corrupción (Mungiu-Pippidi 2011).

También en este sentido, Djankov et al. han concluido que la libertad de acceso a información y las declaraciones patrimoniales están asociadas con un menor grado de corrupción (Djankov et al 2010). Algunos estudios de casos han confirmado estas conclusiones. Si bien no hay una evaluación sistemática del impacto de la libertad de acceso a información en los cambios sociales, diversos estudios de casos de Sudáfrica e India han identificado un impacto directo en la calidad de la participación y la posibilidad de reivindicar derechos y exigir que los gobiernos rindan cuentas (Calland 2011).

Un informe reciente del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DfID) evalúa cuán efectivos son diversos enfoques contra la corrupción, a partir de estudios de casos y análisis cuantitativos, así como en función del volumen de evidencia que respaldan los indicadores de impacto. El informe concluyó que eran pocas las

intervenciones que habían tenido efectos, y la evidencia de tal impacto es débil en la mayoría de los casos (DFID 2015). Entre las conclusiones se incluyen las siguientes:

- Se identifica que las reformas en materia de gestión de finanzas públicas (GFP) son efectivas para reducir la corrupción, y hay evidencia abundante que sustenta tales conclusiones. No obstante, la evidencia de la efectividad de algunas reformas sobre GFP es más limitada y no tan coincidente. Entre las intervenciones que parecerían tener mayor impacto en la reducción de la corrupción se incluye el monitoreo de las finanzas públicas a través del seguimiento del gasto público, especialmente cuando se aplica reiteradamente y en combinación con otras reformas (incluidas las reformas sobre contratación basadas en el monitoreo, la supervisión y la transparencia, y el fortalecimiento de la planificación y la gestión presupuestaria en la administración central). No obstante, una fuente que analizó en 2008 distintas medidas contra la corrupción señala que, si bien hay evidencia de que las reformas sobre GFP financiadas por donantes fueron eficaces para mejorar la gestión y los sistemas financieros, hasta el momento son pocas las pruebas de que la corrupción se haya reducido en consecuencia (NORAD 2008).
- Se observa que las reformas orientadas a fortalecer las Instituciones Supremas de Auditoría (ISA) son más efectivas para reducir la corrupción que otras instituciones que combaten este fenómeno, como las autoridades anticorrupción especializadas, dependiendo del contexto institucional y las modalidades de auditorías que realicen.
- Si bien la evidencia todavía es escasa, las leyes sobre transparencia y acceso a información pueden tener consecuencias positivas en términos de capacidad institucional de respuesta, corrupción y empoderamiento ciudadano, entre otros. Algunos estudios confirman el potencial impacto del acceso a la información en países como India y Uganda.
- Si bien la evidencia al respecto es acotada, los pocos estudios existentes indican de manera

coincidente que la libertad de prensa puede reducir la corrupción, y que los medios de comunicación pueden tener un papel importante para la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas social, como factor de mediación entre la transparencia y la rendición de cuentas. Las herramientas de rendición de cuentas social también pueden influir en la corrupción, según el tipo de mecanismo utilizado y diversas condiciones críticas, como un entorno institucional propicio, libertad de medios, leyes sobre transparencia y herramientas de acceso a la información.

- La evidencia del impacto de intervenciones directas, como la creación de instituciones y leyes contra la corrupción, es más variada, si bien hay dudas sobre la credibilidad de esta.
- Los mecanismos de rendición de cuentas social también pueden incidir en la corrupción, aunque su impacto depende de varios factores de contexto y de diseño (DFID 2015).

Una evaluación conjunta, realizada en forma externa, sobre intervenciones anticorrupción en seis países, llegó a conclusiones similares, que evidencian la gran relevancia de reformas relativas a GFP, mientras que el apoyo a las ISA se considera especialmente importante y efectivo (NORAD 2011). Esta evidencia se ve reforzada por los resultados de un estudio de la asistencia del Banco Mundial destinada a iniciativas contra la corrupción, donde el enfoque se centró particularmente en la gestión de las finanzas públicas (incluidas las instituciones supremas de auditoría), y se obtuvieron mejoras en los resultados de gestión de finanzas públicas en general, y de medidas contra la corrupción y de auditoría externa en particular (Migliorisi y Wescott 2011). El poco éxito conseguido por los organismos anticorrupción en el cumplimiento de su mandato se atribuye a factores internos, como la formación de su fuerza laboral, sus líderes, la solidez del poder judicial, etc. (NORAD 2011).

Enseñanzas

Si bien pueden extraerse de la bibliografía algunas enseñanzas generales sobre qué estrategias son efectivas y cuáles no, la eficacia de ciertos enfoques contra la corrupción depende de las circunstancias

políticas, económicas, legales e institucionales del país. Del acervo bibliográfico se deducen varias conclusiones sobre cómo lograr reformas anticorrupción más efectivas:

- El contexto es importante y afecta el impacto de las intervenciones contra la corrupción. Los enfoques basados en el estado de derecho, que dependen de medidas institucionales para juzgar casos de corrupción, tenían resultados mixtos, ya que a menudo no están suficientemente adaptados al contexto local y en muchos casos son establecidos por donantes con expectativas poco realistas y sin ningún grado de aceptación o legitimidad local (NORAD 2008). Importar modelos de instituciones del mundo desarrollado, donde prevalece el estado de derecho, a contextos en desarrollo donde las instituciones y los sistemas de gobernabilidad son débiles, ha demostrado ser un plan inadecuado en la mayoría de los países, especialmente de la región de África (Mungiu-Pippidi 2011).
- No obstante, a pesar de los resultados mixtos, el enfoque contra la corrupción centrado en medidas de persecución penal/aplicación de la ley es sin duda importante. No es posible lograr estándares exigentes de rendición de cuentas sin instituciones judiciales, autoridades de aplicación de la ley y fiscalías sólidas, independientes y que funcionen adecuadamente (NORAD 2008).
- No existe un enfoque único contra la corrupción que sea válido para todas las situaciones, ya que las acciones contra la corrupción representan un proceso político, y no técnico, que debe estar basado en un análisis profundo de la economía política. Las intervenciones contra la corrupción son más efectivas cuando cuentan con aceptación local, son impulsadas por los mismos países y reciben apoyo colectivo de actores relevantes locales, mientras que la comunidad internacional contribuye a que su alcance sea amplio y contundente (Mungiu-Pippidi 2011).
- Es más probable que las restricciones legales rigurosas funcionen en entornos donde las instituciones están más consolidadas. Y es poco probable que las estrategias represivas funcionen en entornos institucionales débiles y en sistemas de gobernabilidad donde prevalece el

particularismo, ya que las instituciones pueden ser captadas y puestas al servicio de los intereses de unos pocos actores, las elites poderosas pueden estar por encima de la ley, y los procesos penales pueden aplicarse indebidamente para perseguir a opositores políticos u otros que no tengan suficientes contactos (Mungiu-Pippidi 2011; NORAD 2008).

- Las medidas de monitoreo solamente pueden ser efectivas si el monitor puede aplicar sanciones u otorgar recompensas. Esto también se aplica a las estrategias de monitoreo implementadas por la sociedad civil: el monitoreo por la comunidad podrá tener éxito si esta tiene posibilidad de castigar la corrupción. Los enfoques de monitoreo pueden prevenir la corrupción favoreciendo la detección, si se combinan con estrategias que ofrecen incentivos para no prestarse a corrupción, como otorgar recompensas a la integridad o incrementar las sanciones por comportamientos corruptos (Hanna et al. 2011).
- La efectividad de los enfoques contra la corrupción se puede optimizar a través de una combinación de perspectivas y de la interacción de una serie de reformas implementadas simultáneamente. Los enfoques convencionales basados en reformas políticas y reestructuraciones regulatorias pueden resultar más efectivos cuando están complementados por medidas para informar a los ciudadanos sobre sus derechos, y empoderarlos para que realicen un seguimiento y cuestionen instancias de abusos del sistema (Fjeldstad y Isaken 2008).
- La efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas social depende de una variedad de factores de contexto, como el control judicial, la existencia de organismos de auditoría independientes, el derecho a la información y el grado de libertad de los medios de comunicación, y es posible conseguir incluso mejores resultados si se combinan con medidas de rendición de cuentas horizontal (es decir, una supervisión gubernamental más rigurosa) (DFID 2015).

2 EJEMPLOS DE REFORMAS EXITOSAS EN PAÍSES CONCRETOS

Enfoques basados en el estado de derecho

Los enfoques basados en el estado de derecho apuntan principalmente a combatir la corrupción a través de medidas de control y persecución penal, y en general se centran en reformas destinadas a fortalecer las condiciones institucionales para enjuiciar a los implicados y hacer cumplir las leyes contra la corrupción. Esto contempla una amplia variedad de intervenciones contra la corrupción, como el establecimiento de autoridades anticorrupción especializadas, y enfoques indirectos cuyo propósito no sea exclusivamente contrarrestar la corrupción, tales como reformas judiciales y policiales. Como se mencionó antes, las evidencias del impacto en la corrupción son limitadas, y en general evalúan aspectos de cumplimiento formal, condiciones de gobernabilidad y resultados, pero no examinan su impacto concreto en la corrupción (Johnson, Taxell y Zaum 2012).

Autoridades anticorrupción (AAC)

El caso de Indonesia

Si bien la producción bibliográfica señala en forma coincidente la falta de efectividad de las AAC en países en desarrollo con problemas de gobernabilidad y altos niveles de corrupción, algunos sostienen que a veces las AAC se perciben como ineficaces debido a fallas en la medición o el diseño, y no necesariamente por su resultado o impacto concretos (Johnson et al. 2011). Esta falta de efectividad se suele atribuir, entre otros motivos, al financiamiento irregular o insuficiente, la intromisión política, los mandatos institucionales endebles y la falta de voluntad política. No obstante, un estudio reciente sostiene que las AAC pueden ser exitosas, siempre que cuenten con férreos controles internos y mecanismos de rendición de cuentas, entablen alianzas sólidas con actores gubernamentales y no gubernamentales, y se enfoquen en esfuerzos preventivos y educativos en entornos hostiles (Kuris 2014; DFID 2015).

La Comisión para la Erradicación de la Corrupción de Indonesia (KPK) parece ser una excepción, y se considera uno de los pocos casos de AAC exitosas, que consiguió que se condenara por corrupción a personajes prominentes que parecían ser “intocables”, recuperó activos robados y goza de un nivel de confianza y respaldo público muy superior al de otros organismos de aplicación de la ley en el país (Bolongita 2010; Schütte 2012).

El éxito de la KPK se atribuye a su competencia, autonomía, facultades y autoridad. No solo tiene facultades de prevención e investigación, sino que además puede ejercer la acción penal. Está habilitada para investigar a cualquier funcionario público por corrupción, incluidos miembros del parlamento y jueces, salvo militares, y tiene todas las potestades de investigación propias de un organismo de aplicación de la ley. Las condiciones institucionales también permiten que la KPK establezca un proceso independiente para contratar y pagar salarios a los directivos y el personal del organismo en función del mérito y el valor de mercado, mientras que su liderazgo institucional le permite repartir tareas y fomentar controles recíprocos internos y un entorno de mayor transparencia y rendición de cuentas en sus actividades (Bolongita 2010).

Fortalecer la investigación y el juzgamiento de la corrupción en Europa y Asia Central

Si bien en la región persiste el problema de la falta de suficiente especialización, autonomía institucional y procesal y recursos, numerosos países europeos y de Asia Central han demostrado avances en el cumplimiento de estándares internacionales sobre órganos encargados de la aplicación de normas anticorrupción (OCDE 2013). A pesar de este avance, un informe reciente que analizó enseñanzas extraídas de la lucha contra la corrupción en Europa del Este y Asia Central determinó que los organismos de aplicación de la ley en estas regiones siguen teniendo recursos insuficientes y continúan expuestos a presiones políticas, además de que su personal no recibe suficiente capacitación. Salvo el caso de Azerbaiyán, los fiscales a menudo carecen de la especialización y la capacidad técnica para ejercer eficazmente la acción penal en casos de corrupción complejos (OCDE 2013).

Croacia, por ejemplo, ha conseguido llevar ante la justicia a importantes políticos (SELDI 2014). La Oficina contra la Corrupción y la Delincuencia Organizada (USKOK), creada en 2001, recibió un mandato amplio para investigar, juzgar y prevenir la corrupción y el crimen organizado. Este organismo tiene acceso a diversas técnicas de investigación especiales, como interceptar conversaciones telefónicas y simular ofertas de soborno, entre otras. También tiene amplias facultades para confiscar e inmovilizar activos de actores corruptos en el marco de una investigación. De conformidad con la Ley de Procedimiento Penal de 2009, se considera que todos los bienes de actores corruptos fueron adquiridos por medio de estas maniobras, a menos que se demuestre que se obtuvieron de manera lícita. Las investigaciones deben efectuarse en un plazo de seis meses. Si bien sería importante controlar y limitar la discrecionalidad judicial para decidir o no si investigar/juzgar denuncias de corrupción, se ha avanzado sustancialmente en la lucha contra la corrupción en Croacia, y los organismos de aplicación de la ley demuestran un férreo compromiso de juzgar casos de corrupción en las altas esferas del poder (Martini 2014a). Se puede consultar [aquí](#) más información sobre la USKOK de Croacia

Si bien también podría hacerse mucho más para fortalecer la independencia presupuestaria en Azerbaiyán, el Departamento contra la Corrupción (DCC), correspondiente al ámbito de la Fiscalía General, tiene competencia y atribuciones para detectar, investigar y enjuiciar actos de corrupción. La capacidad sustancial y técnica del departamento es excepcional en la región, donde existe la necesidad de incrementar la preparación de investigadores y fiscales para usar métodos de investigación modernos y llevar adelante indagaciones financieras. El departamento cuenta con 40 fiscales e investigadores, y tiene expertos, detectives y especialistas asignados al DCC. También puede incorporar a especialistas externos en áreas como negocios, contabilidad, tecnología de la información, temas forenses, etc. (OCDE 2013).

Reformas judiciales: el ejemplo de Kenia

En numerosos países africanos donde la separación de poderes no es suficiente y los tribunales y fiscales son vulnerables a presiones políticas, combatir la

corrupción en el poder judicial implica un enorme desafío. Son varias las reformas que han contribuido a prevenir la influencia política y reducir ciertos tipos de corrupción en varios países, como el establecimiento de un sistema adecuado de gestión de casos; la formación ética y técnica de jueces, personal judicial y fiscales; beneficios y salarios adecuados; la adopción de normas claras para la designación, el ascenso, la penalización, el traslado y la destitución de jueces y fiscales; así como el uso de tecnología para reforzar la transparencia y la rendición de cuentas ante el público en general (Martini 2014b).

En Kenia, por ejemplo, si bien es demasiado pronto para juzgar cuál ha sido el impacto sobre la corrupción, la sanción de una nueva constitución en 2010 ha allanado el terreno para una serie de reformas institucionales en el poder judicial, que han sido acogidas favorablemente por observadores locales (Ndungu 2012). Se han adoptado diversas medidas para fortalecer la supervisión, la capacidad, la rendición de cuentas y la administración, a partir de una serie de recomendaciones integrales efectuadas por un equipo de trabajo sobre reformas judiciales, que incluyen:

- Fortalecer el rol de la Comisión del Servicio Judicial —responsable de designar y destituir a funcionarios judiciales y magistrados, así como de recibir e investigar denuncias contra estos— y ampliar su composición para incluir a miembros del público.
- La creación del Comité Directivo de Transformación Judicial para supervisar aspectos internos de administración, así como empezar a evaluar a jueces y personal judicial para determinar su idoneidad.
- Aumentar los salarios y establecer un sistema de hipotecas destinado a funcionarios judiciales, a fin de mejorar las condiciones de trabajo deficientes y los salarios poco competitivos.
- El establecimiento de un ombudsman a través del cual los ciudadanos puedan exigir que los funcionarios públicos, incluidos aquellos del sector judicial, rindan cuentas por su actuación.
- El uso de tecnologías de la información y la

comunicación (TIC) y la digitalización de documentos judiciales para superar problemas de capacidad y acumulación de casos atrasados, así como mayor transparencia que facilite el acceso a información por parte de ciudadanos.

Reformas policiales y tolerancia cero a la corrupción: el caso de Georgia

Antes de la Revolución de las Rosas de 2003, Georgia era percibido como uno de los países con mayor corrupción de la región. Acompañado por un firme compromiso de la dirigencia en favor de una reforma contra la corrupción, el país consiguió una transición veloz hacia la erradicación de los hechos de corrupción menor en un plazo muy breve, y a menudo es citado como ejemplo de historias de éxito contra la corrupción. Entre las reformas se incluyeron medidas como una mayor liberalización en el plano económico, menor burocracia, diversas campañas contra la corrupción en las altas esferas de poder, incluido el procesamiento de altos funcionarios, y una política de tolerancia cero frente al crimen y la corrupción (Oxford Analytica 2013).

Los esfuerzos contra la corrupción se enfocaron en algunas áreas clave de reforma (Kupatadze 2011):

- Enjuiciamiento de altos funcionarios: entre 2003 y 2010, 1.000 funcionarios públicos enfrentaron cargos de corrupción, incluidos funcionarios del gobierno de Shevardnadze implicados en actos corruptos, pero también nuevas autoridades, a fin de evitar señalamientos de que se trataba de acciones que respondían a motivos políticos.
- Se sancionó una nueva ley contra la corrupción, y se formuló una estrategia anticorrupción y un plan de acción que promueven una política de tolerancia cero y se enfocan sobre todo en la prevención, la reforma institucional, la liberalización del entorno de negocios y la participación pública en las acciones contra la corrupción. Las políticas de liberalización económica redujeron las trabas administrativas y eliminaron numerosos incentivos y oportunidades de soborno, mientras que otras reformas han disminuido de manera drástica la burocracia, a la vez que se redujo en un 50 por ciento la cantidad de empleados públicos y el salario de los que quedaron en plantilla se incrementó 15 veces.

- El nuevo gobierno también inició una reforma completa de la Policía de Georgia, y pasó a retiro a 15.000 oficiales (más de la mitad de la Policía Nacional), aumentó el salario a los policías que quedaron en la fuerza y disolvió a la Policía de tránsito, que era percibida como sumamente corrupta. Se establecieron sistemas de selección competitivos y se brindó capacitación en derecho y procedimiento penal, así como de tipo administrativa y física.

Pero si bien las reformas han sido en general exitosas para la erradicación de los hechos menores de corrupción, distintos observadores señalan que en el país se dieron circunstancias excepcionales para que se adoptara un plan drástico contra la corrupción, y los críticos sostienen que los patrones de corrupción han evolucionado de una situación de sobornos generalizados a formas más clientelistas de corrupción, en las cuales el régimen gobernante asigna discrecionalmente los recursos con el fin de asegurarse la lealtad y el apoyo necesarios para perpetuarse en el poder (Kupatadze 2011).

Mejoras en la administración y el sistema público

Reformas en materia de GFP

Diversos ejercicios de evaluación consideran que las reformas vinculadas con GFP han tenido mayor impacto que las del sector público (Migliorisi y Wescott 2011). Son muchas las reformas e iniciativas por medio de las cuales se podría mejorar el proceso de elaboración del presupuesto, asegurar una ejecución más responsable de las partidas, gestionar de forma más efectiva los recursos obtenidos y lograr una supervisión adecuada.

La evidencia extraída de estudios de casos llevados a cabo en diversos países sugiere que la implementación de sistemas y procesos de gestión de presupuestos más rigurosos en la administración central puede contribuir a reducir la corrupción, incluso en Estados frágiles (DFID 2015). Una evaluación de tipo cualitativa y comparativa sobre reformas en GFP efectuada por el Banco Mundial en ocho Estados frágiles y afectados por conflictos indicó que se habían conseguido importantes

avances en todas las áreas de la gestión del gasto público (elaboración de presupuestos, ejecución de partidas, rendición de cuentas y supervisión) en cuatro países, en otros dos el progreso había sido moderado, y dos países, incluido Afganistán, solamente mostraban adelantos limitados (Banco Mundial 2012; ODI 2012). En particular, se determinó que las acciones destinadas a fortalecer los procesos y sistemas de ejecución de presupuestos eran el punto de acceso más prometedor para las reformas sobre GFP, y mostraban además las mejoras más veloces y avanzadas en cuanto a desempeño. En general las reformas en este ámbito incluían planes contables revisados, gestión centralizada de fondos a través de la creación de una cuenta única de hacienda (treasury single account, TSA), automatización de funciones centrales de hacienda y mayor declaración fiscal (Banco Mundial 2012; ODI 2012).

En el marco de estas reformas, promover la transparencia en la ejecución de presupuestos mediante la publicación de información en Internet ha sido clave para prevenir maniobras de fraude y corrupción, y para identificar posibles irregularidades y filtraciones de información en países como Brasil, Corea del Sur y Georgia (Martini 2014c). En Brasil, el Portal de Transparencia, implementado a un costo relativamente económico, permite a organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, funcionarios públicos y ciudadanos monitorear y constatar de qué manera se utiliza el presupuesto. Contiene información sobre ingresos y gastos gubernamentales, procesos de contratación pública y transferencias efectuadas desde el gobierno federal a los municipios y estados, entre otras categorías. Si bien es más complejo y costoso, también se considera innovador al portal fiscal de Corea del Sur por el modo en que aporta información sobre ejecución de presupuestos, y funciona además como la principal herramienta de gestión financiera del país. Algunos países, como Georgia, también han creado plataformas específicas para contrataciones, y han contribuido así a simplificar estos procedimientos y lograr que sean más eficientes y menos vulnerables a la corrupción. Estas reformas se han documentado en una respuesta anterior del Servicio de Asistencia (Helpdesk), que se puede consultar [aquí](#).

Fortalecer la supervisión: el rol de las instituciones supremas de auditoría (ISA)

Algunos estudios han aportado evidencia sobre el rol clave de monitoreo y supervisión que desempeñan las agencias de auditoría para combatir la corrupción (Olken 2007; Di Tella y Schargrodsky 2003). Por ejemplo, en un estudio que ha servido de fuente de referencia para muchos otros documentos, se observa una reducción del 10 por ciento en los precios de las licitaciones luego de que se aplicaran medidas de supervisión y auditoría más rigurosas a los funcionarios del sector en Buenos Aires (Di Tella y Schargrodsky 2003).

En particular, las ISA son importantes para identificar el desperdicio de recursos, irregularidades y corrupción, ya que su mandato es examinar si los fondos públicos se gastan de manera eficiente y respetando las normas vigentes (DFID 2015). En general, los ejemplos de distintos países indican que factores como la economía política, la infraestructura institucional, el nivel de financiamiento y capital humano, la independencia institucional, financiera y funcional, la integridad, la transparencia en la designación de personal de las ISA y los mecanismos de denuncia efectivos tienen un impacto sustancial en la efectividad de estas instituciones (DFID 2015). Las ISA también deben estar acompañadas por un marco legal e institucional propicio, que permita el acceso público a la información (Wickberg y Martini 2014). La efectividad de las ISA también podría depender de los tipos de auditoría que llevan a cabo, y es más probable que las auditorías especializadas (por ejemplo, auditorías forenses y de desempeño) sean efectivas para detectar y reducir la corrupción (DFID 2015). A su vez, un análisis reciente de U4 sobre las ISA realizado en Croacia, Macedonia, Montenegro y Eslovenia indica que su efectividad está determinada por varios otros factores igualmente importantes, como la accesibilidad y difusión de informes de auditoría y sus conclusiones, así como la intervención de otros actores interesados, como ONG, parlamentos y medios de comunicación en todas las etapas del ciclo de auditoría (Reed 2013).

Promover la integridad del sector público a través de declaraciones de intereses y patrimoniales

Si bien es poca la evidencia empírica de que la promoción de estándares éticos exigentes en todo el sector público (aplicando normas sobre conflictos de intereses y declaraciones patrimoniales) incida de manera directa en reducir el nivel de corrupción, sí existe evidencia anecdótica de que podrían contribuir a reducir las oportunidades de corrupción, al intensificar el escrutinio público y empoderar a los ciudadanos para que exijan a los funcionarios públicos que rindan cuentas. Los requisitos sobre divulgación permiten que haya un seguimiento de la situación financiera de los funcionarios públicos a lo largo del tiempo, exigir una explicación cuando se produzca un aumento inusual de activos o gastos extraordinarios, e identificar posibles conflictos de intereses y falta de imparcialidad que afectan decisiones. Enjuiciar y condenar a funcionarios corruptos es más sencillo cuando existe una ley sobre divulgación financiera, y cuando en esta norma se tipifica la falsificación de declaraciones y se prevén severas penas para estos supuestos (Messick 2009).

En 2013, por ejemplo, la comisión independiente contra la corrupción de Eslovenia divulgó un informe donde se critica al primer ministro y al líder de la oposición por haber ocultado bienes de alto valor y por no haber informado sobre posibles conflictos de intereses, lo cual despertó un fuerte repudio público y reclamos para que renunciaran (Transparency International 2013). Más recientemente, el Departamento de Justicia de Estados Unidos imputó al senador estadounidense Robert Menéndez por haber aceptado obsequios y gestos de hospitalidad por parte de un oftalmólogo de Florida, y argumentó al respecto que había usado su posición como miembro del Senado estadounidense para favorecer los intereses comerciales y personales del Dr. Melgen. Dado que tales señalamientos son sumamente difíciles de probar, el requisito de que los funcionarios públicos informen anualmente sobre cualquier obsequio recibido de amistades que supere un valor modesto —algo que el senador Menéndez no hizo— facilita la demostración de tales acusaciones, y podría permitir que las autoridades apliquen serias sanciones por falta de declaración

(Messick 2015b). El caso demuestra cómo las autoridades de aplicación de la ley pueden emplear requisitos sobre divulgación financiera para cortar el ciclo de impunidad, además del potencial de tales reglamentaciones para detectar y sancionar casos de corrupción política.

Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana

Apertura del gobierno

Dinamarca, Nueva Zelandia, Finlandia y Suecia son algunos de los países que se perciben como los menos corruptos en el índice de percepción de corrupción de Transparency International. Si bien pocas investigaciones analizan a los países percibidos como exitosos en el control de la corrupción, todos comparten características y condiciones propicias para que esto suceda, como un alto grado de libertad de medios de comunicación y apertura gubernamental, además de la priorización de los derechos humanos, como la igualdad de género y la libertad de información (Martini y Chêne 2011).

Por ejemplo, un estudio que analiza el modelo finés ha concluido que la combinación de empoderamiento ciudadano y políticas gubernamentales que asegura que el sistema siga siendo abierto y transparente es un factor clave para el éxito en el control de la corrupción. A través de un sistema completo de gobernabilidad electrónica y canales de comunicación efectivos, los ciudadanos pueden acceder de manera directa a legisladores y responsables de políticas, y se fomenta una cultura de confianza social, transparencia y activismo cívico (Zook 2009). El estudio de casos concluye que, a diferencia del enfoque “desde arriba” contra la corrupción adoptado por Singapur, que resulta económicamente inviable para la mayoría de los países, este modelo “desde abajo”, basado en la confianza pública, la transparencia y el capital social, resulta asequible, transferible y adaptable a contextos políticos sumamente diversos.

Acceso a la información

Si bien la evidencia sobre impacto sigue siendo escasa, algunos estudios que aplican metodologías

experimentales advierten sobre el posible impacto positivo de las leyes sobre acceso a la información (AI) para reducir la corrupción y contribuir a una mayor receptividad de los Estados ante los reclamos ciudadanos (DFID 2015). Por ejemplo, un experimento aleatorio realizado en Nueva Delhi muestra que las leyes sobre AI resultaron ser casi tan efectivas como los sobornos para lograr que los residentes de barrios marginales puedan acceder a tarjetas de racionamiento (Peisakhin y Pinto 2010, ver también Calland y Bentley 2013).

Sociedad civil organizada, libertad de los medios de comunicación y participación ciudadana

Hay evidencia estadística que identifica un nexo entre la cantidad de organizaciones de la sociedad civil y el control de la corrupción (Mungiu-Pippidi 2011), y en datos de panel nacionales se confirma que existe una correlación positiva entre la fortaleza de la sociedad civil y un menor nivel de corrupción, especialmente cuando hay en el país condiciones de competencia política, libertad de prensa y transparencia gubernamental (Grimes 2013). En consonancia con estas conclusiones, hay importante evidencia empírica de que la falta de libertad de prensa se traduce en mayores niveles de corrupción, y esto confirma el poder de la información para que haya una mayor demanda pública de medidas anticorrupción (Bruenetti y Weder 2003; Larreguy, Marshall y Snyder 2014). A partir de evidencia extraída de estudios de casos de Brasil, India, Indonesia y México, algunas investigaciones sugieren que es más probable que la sociedad civil consiga impacto en la corrupción si las acciones ciudadanas están integradas a marcos jurídicos e institucionales favorables, como legislación sobre transparencia, gobernabilidad participativa e instituciones para la rendición de cuentas horizontal (DFID 2015).

3 REFERENCIAS

Bolongoita, E. 2010. *An Exception to the Rule? Why Indonesia's Anti-Corruption Commission Succeeds Where Others Don't - A Comparison with the Philippines' Ombudsman*

Bruenetti, A. y Weder, B. 2003. *A Free Press is Bad News for Corruption.*

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272701001864>

Larreguy, H., Marshall, J. y Snyder, J. 2014. *Revealing Malfeasance: How Local Media Facilitates Electoral Sanctioning of Mayors in Mexico*, <http://www.nber.org/papers/w20697>

Calland, R. y Bentley, K. 2013. *The Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Freedom of Information, Development Policy Review*, 2013. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dpr.12020/abstract>

Calland, R. 2011. *Freedom of Information Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives*. http://transparencyinitiative.theideabureau.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2011/05/impacts_annex3_final1.pdf

Di Tella, R. y Schargrodsky, E. 2003. *The Role of Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires*, <http://www.people.hbs.edu/rditella/papers/JLECorrHospital.pdf>

DFID. 2015. *Why Corruption Matters: Understanding Causes, Effects and How To Address Them*. <https://www.gov.uk/government/publications/why-corruption-matters-understanding-causes-effects-and-how-to-address-them>

Djankov, S., La Porta, R., Lopet-de-Silanez, F., Shleifer A. 2010. *Disclosure by Politicians*, <http://www.nber.org/papers/w14703>

Fjeldstad, O.H. y Isaken, J. 2008. *Anti-corruption Reforms: Challenges, Effects and Limits of World Bank Support*. <http://www.cmi.no/publications/file/3134-anti-corruption-reforms-challenges.pdf>

Grimes, M. 2013. *The Contingencies of Societal Accountability: Examining the Link between Civil Society and Good Government*. <http://www.gu.se/english/research/publication/?publicationId=189378>

Hanna, R., Bishop, S., Nadel, S., Scheffler, G. y Durlacher, K. 2011. *The Effectiveness of Anticorruption Policy: What has Worked, What Hasn't, and What We Know*. <https://eppi.ioe.ac.uk/cms/LinkClick.aspx?fileticket=9T7IIZ7LFw8%3D&tabid=3106&mid=5783>

Johnson, J., Taxell, N. y Zaum, D. 2012. *Mapping Evidence Gaps in Anti-Corruption: Assessing the State of the*

Operationally Relevant Evidence on Donors' Actions and Approaches to Reducing Corruption OECD, 2013. *Fighting Corruption*.

<http://www.cmi.no/publications/publication/?4624=mapping-evidence-gaps-in-anti-corruption>

Johnson, J., Mathisen, H., Hechler, H. y De Sousa, L. 2011. *How to Monitor and Evaluate Anti-Corruption Agencies: Guidelines For Agencies, Donors, and Evaluators*. <http://www.u4.no/publications/how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption-agencies-guidelines-for-agencies-donors-and-evaluators-2/>

Knack, S. 2006. *Measuring Corruption in Eastern Europe and Central Asia: A Critique of Cross Country*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8377>

Kupatadze, A. 2011. *Similar Events, Different Outcomes: Accounting For Diverging Corruption Patterns in Post-Revolution Georgia and Ukraine*. <http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/CAD-26-2-4.pdf>

Kuris, G. 2014. *From Underdogs to Watchdogs: How Anticorruption Agencies Can Hold Off Potent Adversaries* <http://successfulsocieties.princeton.edu/publications/underdogs-watchdogs-how-anti-corruption-agencies-can-hold-potent-adversaries>

Maritini, M. 2014a. *Anti-Corruption Specialisation: Law enforcement and courts* https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Anti-corruption_specialisation_Law_enforcement_and_courts_2014.pdf

Maritini M. 2014b. *Innovative anti-corruption approaches in the judiciary*. http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Innovative_anti-corruption_reforms_in_the_judiciary_2014.pdf

Martini, M. 2014c. *Transparency in Budget Execution*. http://www.transparency.org/whatwedo/answer/transparency_in_budget_execution

Martini, M. y Chêne, M. 2011. *Countries Performing Well in the CPI*. http://www.transparency.org/whatwedo/answer/countries_performing_well_in_the_cpi

Messick, R. 2015a. *Fighting Corruption: Lessons from Eastern Europe and Central Asia*. The Global Anti-Corruption Blog. <http://globalanticorruptionblog.com/2015/04/01/fighting-corruption-lessons-from-eastern-europe-and-central-asia/>

Messick, R. 2015b. *Disclosure Rules and Political*

Corruption: *The Lessons of the Menendez Case*. The Global Anti-Corruption Blog.
<http://globalanticorruptionblog.com/2015/04/08/disclosure-rules-and-political-corruption-the-lessons-of-the-menendez-case/>

Messick, R. 2009. *Income and Assets Declarations: Global Experience of their Impact on Corruption*.
http://apps.americanbar.org/intlaw/fall09/materials/Messick_Richard_221_RM04001029221_CLEMaterials_sysID_1704_653_0.pdf

Migliorisi, S. y Wescott, C. 2011. *A Review of World Bank Support for Accountability Institutions in the Context of Governance and Anti-Corruption*. Independent Evaluation Group.
<http://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/ieg-gac-accountabilityfinal.pdf>

Mungiu-Pippidi, A. et al. 2011. *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned*, NORAD.
<http://www.againstcorruption.eu/reports/contextual-choices-in-fighting-corruption-lessons-learned/>

NORAD. 2011. *Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts 2002-2009*.
http://www.netpublikationer.dk/um/11122/pdf/evaluation_2011_07.pdf

NORAD. 2008. *Anti-Corruption: A Literature Review*.
http://www.sida.se/contentassets/3f5c8afd51a6414d9f6c8f8425fb935b/anti-corruption-approaches-a-literature-review_3153.pdf

Ndungu, I. 2012. *Cautious Optimism over Judicial Reforms in Kenya*.
<http://www.issafrica.org/iss-today/cautious-optimism-over-judicial-reforms-in-kenya>

ODI. 2012. *Public Financial Management Reform in Fragile States Grounds for Cautious Optimism?*
<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7840.pdf>

OCDE. 2013. *Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia: Progress and Challenges, 2009-2013*.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264201903-en>

Olken B. 2007. *Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia*
<http://www.povertyactionlab.org/publication/monitoring-corruption-evidence-field-experiment-indonesia>

Oxford Analytica. 2013. *Ending Georgia's Corruption Needs Institutional Reform*.

Peisakhin, L. y Pinto, P. 2010. *Is Transparency an Effective Anti-Corruption Strategy? Evidence from a Field Experiment in India*.
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1748-5991.2010.01081.x/abstract>

Reed, Q. 2013. *Maximising the Efficiency and Impact of Supreme Audit Institutions through Engagement with Other Stakeholders*. Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Issue 2013:9), pág. 37.

SELDI. 2014. *Anti-corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe*.
<http://www.csd.bg/artShow.php?id=17121>

Schütte, S.A. 2012. *Against the Odds: Anti-Corruption Reform in Indonesia*.
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pad.623/abstract>

Slate, G. 2011. *The State on the Streets: the Changing Landscape of Policing in Georgia*
<http://dwvg.ge/wp-content/uploads/2010/03/CaucasusAnalyticalDigest26.pdf>

Transparency International. 2013. *Holding Politicians to Account: Asset Declarations*.
http://www.transparency.org/news/feature/holding_politicians_to_account_asset_declarations

Wickberg, S. y Martini, M. 2014. *Curbing Corruption in PFM in Francophone West African Countries*.
http://www.transparency.org/whatwedo/answer/curbing_corruption_in_public_financial_management_in_francophone_west_afric

Banco Mundial. 2012. *Public Financial Management Reforms in Post-Conflict Countries: Synthesis Report*. Washington D.C.: Banco Mundial.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/01/16380099/public-financial-management-reforms-post-conflict-countries-synthesis-report>

Zook, D. 2009. *The Curious Case of Finland's Clean Politics*. <http://www.journalofdemocracy.org/article/curious-case-finlands-clean-politics>

“Las Respuestas del Servicio de Asistencia Anticorrupción (Anti-Corruption Helpdesk) ofrecen a profesionales de todo el mundo información rápida y a pedido sobre corrupción. A partir de datos de pública consulta, los informes presentan una aproximación a un tema determinado y no reflejan necesariamente la postura oficial de Transparency International”.