



POLÍTICAS PÚBLICAS ANTICORRUPCIÓN: UN ENFOQUE BASADO EN LA EVIDENCIA

ANTI-CORRUPTION POLICIES: AN EVIDENCE BASED APPROACH

ALFREDO TABOADA GALOFRE*

*Fecha de recepción: 11 de abril de 2020
Fecha de aceptación: 17 de noviembre de 2020
Disponible en línea: 30 de diciembre de 2020*

RESUMEN

Este artículo contiene una revisión de la literatura internacional acerca de los elementos comunes de las políticas anticorrupción que han demostrado ser exitosas en distintos países del mundo, que tiene el propósito de identificar estos elementos para enriquecer la discusión sobre el diseño de las medidas anticorrupción en Colombia. A partir de un enfoque de diseño de políticas públicas basado en el análisis de la evidencia (*Evidence-based approach*), el objetivo de este documento es aportar elementos para profundizar la discusión política y académica que se está dando actualmente en Colombia sobre cuáles medidas anticorrupción deberían ser adoptadas en el país.

Palabras Clave: regulación anticorrupción, diseño institucional, políticas públicas.

ABSTRACT

This paper contains a review of international academic literature that examines the factors that determine the success of anti-corrup-

* Estudiante de Décimo Semestre de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana. Contacto: a.taboada@javeriana.edu.co

tion policies in different countries around the world. The purpose of this review is to identify specific characteristics of effective anti-corruption measures so as to make a contribution from an evidence-based approach to the Colombian public discourse concerning which measures should be introduced in Colombia in order to curb corruption.

Keywords: anti-corruption regulation, evidence-based approach, public policy.

1. UN ENFOQUE BASADO EN LA EVIDENCIA

El diseño de políticas públicas basado en el análisis de la evidencia puede aportar elementos de juicio objetivos al debate sobre el control de la corrupción en Colombia, que es hoy en día uno de los debates públicos de mayor importancia política debido a la alta percepción de corrupción del sector público que hay en el país. Un enfoque basado en evidencia es útil —entre otros fines— para evaluar las soluciones que han planteado los políticos a la opinión colombiana durante los últimos años para este problema, las cuales casi nunca están fundadas en consideraciones técnicas sino en propuestas paternalistas e improvisadas.

Sin embargo, si se sustentara la decisión de adoptar las políticas públicas anticorrupción en Colombia únicamente con base en los resultados obtenidos en otros países (políticas basadas en la evidencia en el sentido estricto) esto no garantizaría que aquí se obtendrían los mismos buenos resultados, puesto que para poder asegurar que estas políticas funcionarían igualmente bien en nuestro país sería necesario que los resultados obtenidos en otros países fueran replicables, estadísticamente significativos e independientes, y en las ciencias sociales esto puede ser imposible en muchos casos dadas las circunstancias particulares de cada país.

Entonces, para que se justifique importar a Colombia un mecanismo anti-corrupción ensayado en el extranjero, no basta con que este haya funcionado bien en otros países, sino que también será necesario examinar la política en cuestión a la luz de nuestras propias circunstancias. En diferentes ramas de la ciencia, como en la medicina, y entre otras disciplinas con características similares, es fácil importar políticas de otros países. Si, por ejemplo, observando cincuenta hospitales en la China se determinó que cuando se utiliza luz blanca en las salas de cirugía se reduce el número de muertes por error del cirujano, es muy probable que esa práctica sea exitosa también para reducir la mortalidad en el quirófano de un hospital colombiano, porque las salas de cirugía deben

ser muy parecidas en ambos países. En cambio, los datos correspondientes a la aplicación de políticas anticorrupción son normalmente poco claros, altamente complejos, difíciles de individualizar, y las circunstancias sociales que explican su éxito en determinado país no necesariamente coinciden con lo que ocurre en los demás países. Por ejemplo, si fuéramos a analizar la aplicabilidad en Colombia de la más exitosa campaña anticorrupción reciente, adelantada entre el 2012-2017 en China, encontraríamos que los datos de lo que ocurrió en dicho país cuando se puso en marcha esa campaña corresponden a un contexto político, económico, social, e histórico completamente ajeno al colombiano, y que cualquier intento de replicar las medidas concretas que fueron adoptadas en ese país bajo la mencionada campaña —por ejemplo darle poderes judiciales a la fiscalía— posiblemente tendrían menos efectividad aquí, e incluso podrían producir consecuencias indeseables.

En vista de las dificultades de recomendar políticas específicas para Colombia con base únicamente en la evidencia registrada en otros países (en el sentido estricto), la presente investigación se enfoca más bien en identificar los principios generales y el contexto político e institucional de las políticas anticorrupción más exitosas a nivel mundial. Un análisis posterior podría centrarse en la posibilidad de adaptar estas políticas para que puedan ser aplicadas en Colombia, para lo cual habría que analizar las características, principios, elementos, y en general las mejores prácticas internacionales, a la luz del derecho colombiano y de las circunstancias específicas de nuestro país.

2. MARCO TEÓRICO

Tradicionalmente, los expertos han asociado los bajos niveles de corrupción que se observan en ciertos países con determinadas características de sus instituciones formales e informales (es decir, culturales)¹. Para sistematizar estas observaciones, el profesor Philip Nichols de la Universidad de Pennsylvania (2017)² propone que se pueden agrupar las políticas anticorrupción que los gobiernos suelen adoptar en dos categorías: aquellas que buscan fortalecer las instituciones, y aquellas que buscan cambiar la forma como la gente piensa (*strong institutions/ the way people think*). Para sustentar esta clasificación Nichols trae a colación la obra de Gary Becker, quien ganó el premio Nobel de economía por explicar la racionalidad del agente infractor de normas, al plantear que el comportamiento

1 Easterly (2006), Transparencia Internacional (2011), Sandholtz y Koetzle (2000), Acemoglu y Robinson (2008), entre otros.

2 Nichols, P. “Corruption”. Curso en línea (Coursera). Universidad de Pennsylvania.

corrupto es un acto racional que puede ser explicado mediante la siguiente fórmula:

$$\mathbf{Bp} > \mathbf{Cpsy} + \mathbf{pp}(\mathbf{Ccrim} + \mathbf{Csoc}) + \mathbf{Cfav}$$

Donde **Bp**: beneficio percibido, **Cpsy**: costo psicológico, **Pp**: probabilidad percibida, **Ccrim**: costo criminal, **Csoc**: costo social³, **Cfav**: costo de hacer el favor.

El profesor Nichols acepta que en realidad no existe un divorcio entre las políticas encaminadas a fortalecer las instituciones (*create strong institutions*) y aquellas que buscan cambiar la manera como piensa la gente (*change the way people think*) pues las primeras están indirectamente encaminadas a alterar el peso de los factores en la ecuación de Becker y, viceversa, las políticas encaminadas a desincentivar los actos de corrupción se canalizan mediante las instituciones formales (ej.: política de aumentar penas carcelarias = \uparrow **Ccrim**, política de transparencia = \uparrow **Cfav**, política de monitoreo financiero = \downarrow **Bp**, etc.).

Adicionalmente, Nichols plantea que para que las políticas anticorrupción funcionen, es necesario que se identifique y utilice adecuadamente un medio de implementación (instituciones formales) y que el resultado de la política efectivamente incentive comportamientos honestos y desincentive la corrupción (cambiar la manera como la gente piensa).

De manera relevante para la presente revisión de literatura, Nichols también presenta una serie de estrategias anticorrupción que él considera son potencialmente exitosas:

Desde las empresas: seguimiento de recomendaciones de las DOJ/SFO (*Department of Justice* de Estados Unidos/*Serious Fraud Office* del Reino Unido), creación de departamentos de verificación de cumplimiento normativo (*compliance*) y realización de auditorías internas.

Desde las industrias: creación de programas de certificación con incentivos para gremios que adopten mejores prácticas anticorrupción (verifica-

3 El coeficiente de las variables de costo “psicológico”, “criminal”, y “social” se puede pensar como el monto de dinero que el agente racional estaría dispuesto a recibir por asumir las afectaciones psicológicas, y las sanciones penales y sociales que el acto corrupto puede ocasionar.

ción por gobiernos o multilaterales), así como plataformas de intercambio de información y “pactos éticos” de industria.

Desde el gobierno: el profesor Nichols comparte las recomendaciones de Jon S. T. Quah⁴, quien, tras estudiar los casos más exitosos de intervenciones anticorrupción impulsadas desde los gobiernos, identificó las siguientes características comunes de las políticas anticorrupción más exitosas a nivel mundial:

1. Amplio respaldo político
2. Burocracia estructurada
3. Flujo de información
4. Agencias anticorrupción especializadas

Frente a la cuarta característica identificada por el profesor Quah (utilización de agencias especializadas) vale la pena anotar que la creación de agencias anticorrupción —el mecanismo anticorrupción más popular a nivel mundial— ha sido fuertemente criticada. De acuerdo con la profesora Alina Mungiu-Pippidi⁵ (2015)⁶, si bien para el 2008 más de cien países contaban con agencias anticorrupción, dicho mecanismo ha probado tener muy baja efectividad en los países que lo implementaron, si se excluyen los proyectos pioneros en Asia en las décadas de los setentas y ochentas. En el mismo sentido, Mungiu-Pippidi (2016)⁷ encontró que los países de la Unión Europea con agencias anticorrupción especializadas no han tenido más éxito controlando la corrupción que el resto de sus miembros.

3. APROXIMACIONES ESTADÍSTICAS

Mediante la utilización de herramientas estadísticas, diversos investigadores han intentado evaluar los resultados producidos por distintos tipos de políti-

4 Citado por Nichols (2017) en la Sesión 4 (semana 4) del curso en línea *Corruption* que la Universidad de Pennsylvania ofrece en Coursera.

5 Fundadora y directora del *European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building* (ERCAS) del Hertie School of Governance en Berlín

6 Mungiu-Pippidi, A. (2015) *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge University Press

7 Mungiu-Pippidi, A. (2016). *The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union*. Advanced Policy Paper for Discussion in the European Parliament 9.

cas anticorrupción a nivel mundial. Un buen ejemplo de estos esfuerzos es el meta-análisis llevado a cabo por el equipo liderado por los profesores David Jackson y Daniel Salgado Moreno para Transparencia Internacional (2016)⁸, dirigido a analizar los resultados de numerosos estudios relacionados con corrupción política (no burocrática)⁹, así como la igualmente extensa revisión de literatura cuantitativa y cualitativa que llevó a cabo un equipo interdisciplinario de la Universidad de Northwestern y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés)¹⁰ con el fin de identificar las estrategias anticorrupción más efectivas para contener la corrupción burocrática.

El mencionado estudio de Transparencia Internacional define la corrupción política como aquella que implica “actos de corrupción en: (1) el proceso mediante el cual los políticos son elegidos y (2) el proceso mediante el cual las políticas públicas son formuladas”.

Por otra parte, el mismo estudio categoriza las políticas anticorrupción que atacan la corrupción burocrática en seis tipos¹¹:

1. Movilización social.
2. Cambios normativos.
3. Estrategias de implementación (*enforcement*).
4. Estrategias de transparencia.

8 Jackson, D., Salgado Moreno, D. (2016). *What Works to Curb Political Corruption. A Review of the Evidence Base*. Transparency International.

9 La corrupción “política” involucra personas con poder político, generalmente elegidas mediante voto popular, y se presenta i. en los procesos electorales y ii. en la fase de creación de políticas. En cambio, la llamada corrupción “burocrática” involucra miembros de la burocracia que por sus funciones no tienen injerencia sobre la formulación y diseño de las políticas y se presenta en la fase de implementación de las mismas. Sobornar a un miembro de un consejo municipal para que vote en contra de la creación de una multa de tránsito es corrupción política, sobornar a un policía de tránsito para que imponga un comparendo es corrupción burocrática.

10 Nickow, A., Makarin, A., Borges, M., Gans-Morse, J., & Prasad, M. (2017). *Combating Corruption Among Civil Servants: Interdisciplinary Perspectives on What Works*. Research and Innovation Grants Working Papers Series. United States Agency for International Development (USAID).

11 Para facilitar su comprensión le asigné un número a cada uno de los seis tipos de corrupción burocrática identificados por Nickow et al.

5. Estrategias organizacionales y administrativas.

6. Intervenciones indirectas.

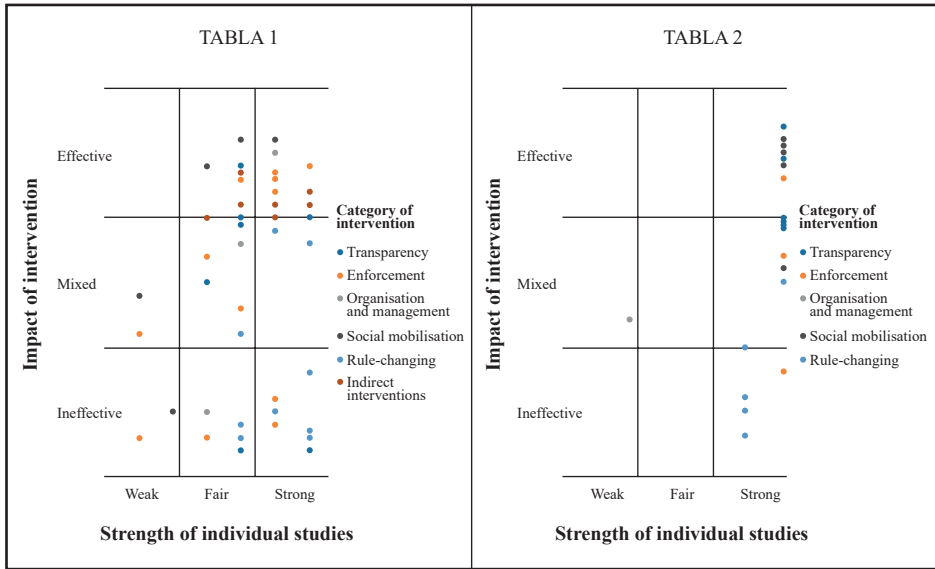
El equipo de investigación de los profesores Jackson y Salgado Moreno recolectó decenas de estudios relevantes (partiendo de una base de 1291 estudios revisados) y cuantificó su fiabilidad y la magnitud del impacto de las respectivas intervenciones. Con base en este meta-análisis, el estudio concluyó lo siguiente:

En el proceso de toma de decisiones, la evidencia muestra que las estrategias anticorrupción efectivas son aquellas que el estudio categorizó bajo las tipologías identificadas en este artículo con los números 1 (movilización social), 3 (estrategias de implementación) y 6 (intervenciones directas). Sobre los demás tipos de intervención el estudio concluyó que no se pudo demostrar su efectividad, pero los autores hacen la salvedad de que las estrategias tendientes a generar mayor competencia política (subcategoría) sí son exitosas, y que si bien los cambios regulatorios/normativos —incluyendo reformas a leyes de financiación de campañas— generalmente no son exitosos¹², sí lo pueden ser cuando están acompañados de una importante movilización ciudadana y de mecanismos idóneos para asegurar el cumplimiento de la correspondiente reforma legal.

En cuanto a la corrupción electoral, el estudio indica que las intervenciones de los tipos 1 y 4 son generalmente efectivas, que las intervenciones relacionadas con educación/información (subcategoría del tipo 1) son muy efectivas, y que las estrategias de tipo 3 tienen resultados mixtos que varían por subcategorías, siendo la subcategoría más efectiva la utilización de auditorías aleatorias (con notables excepciones, como es el caso del fracaso de las auditorías aleatorias en Argentina).

Jackson y Salgado Moreno muestran los resultados de su investigación en las siguientes tablas (1: corrupción en la toma de decisiones, 2: corrupción electoral), en donde el eje X representa el nivel de fiabilidad y el eje Y la magnitud del impacto de la intervención:

12 Mungiu-Pippidi (2013) encontró que no existe correlación entre la cantidad de normas anticorrupción de los países de la Unión Europea y sus relativos niveles de corrupción



Por su parte, la investigación interdisciplinaria sobre corrupción burocrática de Nickow *et al.* (2017), concluyó que el tipo de mecanismo analizado cuya efectividad es respaldada por más evidencia (y evidencia más fiable) corresponde a las estrategias de monitoreo, especialmente las auditorías aleatorias. Sin embargo, es interesante notar que si bien la utilidad de dichas estrategias parece estar sólidamente respaldada por investigaciones de tipo cuantitativo, la investigación cualitativa examinada por el equipo arrojó un resultado mixto. También, el estudio confirmó la importancia del factor “buen flujo de información”¹³, que aparece robustamente asociado a menor corrupción.

Entre las estrategias prometedoras, aunque no suficientemente bien documentadas para poder obtener resultados estadísticamente significativos, Nickow et al. listan: la digitalización de los servicios gubernamentales (“*e-governance*”), el monitoreo por parte de la sociedad civil, las campañas educativas y de información, las estrategias organizacionales, la creación de rutas alternativas para la prestación de servicios, la simplificación de la burocracia, las privatizaciones, los incentivos de motivación intrínseca (religiosos/éticos/morales y de responsabilidad profesional), las políticas de contratación y *screening*, y las estrategias de monitoreo y evaluación con grandes bases de datos.

13 Philip Nichols también resalta la importancia del “buen flujo de información”, factor que define como como: la libertad de prensa, la recolección y el acceso a la información.

Adicionalmente, el estudio encontró que los salarios del servicio civil deben ser “suficientemente altos”, siendo este un requisito necesario, pero no suficiente para evitar la corrupción, puesto que los salarios suficientemente altos —por sí mismos— no garantizan que no habrá corrupción ni que se reduzcan sus niveles. Por otra parte, las disminuciones repentinas en los montos salariales sí parecen estar fuertemente asociadas a mayor corrupción, y el estudio recomienda que se haga más investigación sobre el efecto de salarios variables vinculados al rendimiento. Además, el estudio resalta que no hay suficiente evidencia empírica que demuestre que mayores incentivos negativos o *penalties* lleven a menor corrupción. Por último, los autores señalan la necesidad de estudiar los factores que permitieron los casos exitosos de transformación institucional incremental (no sistémica) como es el caso de los Estados Unidos¹⁴.

Los resultados que arrojó el estudio de Nickow et al. pueden ser apreciados en la siguiente tabla que elaboraron los autores:

Bold = particularly robust evidence *Italics* = particularly weak evidence NA = lack of evidence

	Ethnographic/ Qualitative	Macro- cuantitative*	Micro cuantitative	Lab Experiments	Field/Natural Experiments
A. Rewards and Penalties					
i. Extrinsic: Wage Increase	Necessary but insufficient	Contested	Effective	Effective	NA
ii. Extrinsic: Pay-for-perform.	NA	NA	Effective	NA	NA
iii. Intrinsic motivations	NA	NA	NA	NA	NA
iv. Penalties	Ineffective	NA	NA	Effective	NA
B. Monitoring					
i. Top-down audits	Effective	NA	Effective	Contested	Effective
ii. Bottom-up monitoring	Ineffective	NA	NA	<i>Effective</i>	Ineffective
iii. Transparency: Free Press	Effective	Effective	Effective	NA	NA
iv. Transparency: FOI laws	NA	Contested	NA	NA	NA

14 El estudio de la USAID y la Universidad Northwestern sobre corrupción burocrática (Nickow et al., 2017), menciona el caso de Estados Unidos como un ejemplo para estudiar casos de políticas anticorrupción exitosos no-*big bang*. Curiosamente, Rothstein (2007) cita el caso estadounidense dentro de los éxitos de transformaciones sistémicas tipo *big bang*.

B. Monitoring					
v. Transparency: Disclosure	NA	<i>Effective</i>	NA	NA	NA
vi. E-governance	Contested	Effective	NA	NA	Effective
C. Restructuring Bureaucracies					
i. Decentralization	NA	Contested	Ineffective	NA	<i>Ineffective</i>
ii. Bureaucratic discretion	NA	NA	Effective	NA	NA
iii. Bureaucratic competition	NA	NA	NA	<i>Effective</i>	NA
iv. Staff rotation	NA	NA	NA	<i>Effective</i>	NA
v. Whistle-blowing	NA	NA	NA	NA	NA
vi. Streamline regulation	NA	Contested	NA	NA	NA
vii. Electoral incentives	Ineffective	Contested	NA	Effective	Contested
D. Screening and Recruiting					
i. Meritocratic recruitment	<i>Contested</i>	<i>Effective</i>	NA	NA	NA
ii. Integrity screening	NA	NA	NA	NA	NA
E. Anti-Corruption Agencies	Ineffective	NA	NA	NA	NA
F. Educational Campaigns	Effective	NA	NA	NA	<i>Ineffective</i>
G. Intl. Agreements	NA	<i>Ineffective</i>	<i>Ineffective</i>	NA	NA

4. APROXIMACIONES SISTÉMICAS

Ciertos autores plantean que el éxito de determinada política anticorrupción depende, en gran parte, de si ésta hace o no parte de una transformación sistémica de las instituciones sociales y jurídicas del país que la adopta. La teoría del *big bang*¹⁵ regulatorio propone que las instituciones corruptas (formales e informa-

15 Collier (2000), Corbacho et al (2016), Rothstein (2007), entre otros.

les) son parte de un sistema que se auto-perpetúa, por lo que cualquier cambio efectivo debe ser sistémico. Adicionalmente, para que se produzca un cambio sistémico debe existir algún tipo de catalizador o “explosión regulatoria” que lleve a la transformación radical de las instituciones en el correspondiente país. Bo Rothstein¹⁶ (2007)¹⁷, hizo un meticuloso estudio de la historia sueca para entender el proceso que llevó a Suecia a convertirse en uno de los países menos corruptos del mundo, e identificó un cambio sistémico profundo y rápido que ocurrió entre 1855 y 1875, impulsado por un fenómeno político que por su velocidad y magnitud produjo una transformación cultural en la población sueca. Rothstein afirma que los casos de políticas anticorrupción más exitosas a nivel mundial, como Singapur, Hong Kong, e incluso Estados Unidos, también pueden ser explicados como consecuencia de un *big bang* regulatorio resultante de la transformación sistémica de las instituciones, catalizada por un proceso político.

Si bien no todos los expertos enfatizan en que los cambios regulatorios deben ser sistémicos —y no apenas incrementales— para que puedan conducir a la disminución efectiva de la corrupción en cualquier país, sí parecen considerar unánimemente que las políticas anticorrupción más efectivas corresponden a los proyectos “grandes” que surgen en el marco de las transformaciones sistémicas.

El citado estudio de la USAID y la Universidad de Northwestern sobre corrupción burocrática aborda directamente la teoría del *big bang*, que también llama “*big push*” (p.37), y reconoce que existe evidencia que señala que los cambios regulatorios masivos pueden llevar a la reducción sustancial de los niveles de corrupción en los países donde esto ocurre. Sin embargo, los autores del estudio cuestionan la posibilidad de desencadenar una transformación de esta clase de manera deliberada. Por esta razón, el estudio recomienda la investigación de casos de éxito “no-*big bang*”¹⁸, pues estos casos pueden revelar pautas mucho más prácticas para la implementación de políticas públicas anticorrupción en circunstancias normales.

16 Fundador del *Quality of Government Institute* (QoG) de la Universidad de Gotemburgo

17 Rothstein, Bo. (2007). *Anti-Corruption – A Big Bang Theory*. QoG Working Paper Series 2007 The Quality of Government Institute Department of Political Science, Göteborg University. ISSN 1653-8919.

18 El estudio de la USAID y la Universidad Northwestern sobre corrupción burocrática (Nickow *et al.*, 2017), menciona el caso de Estados Unidos como un ejemplo para estudiar casos de políticas anticorrupción exitosas No-*Big Bang*. Curiosamente, Rothstein (2007) cita el caso estadounidense dentro de los éxitos de transformaciones sistémicas tipo *Big Bang*.

De igual manera, una de las conclusiones del estudio de la USAID y la Universidad de Northwestern es que “de manera general, los estudios revisados muestran que las reformas anticorrupción funcionan mejor en contextos de gran respaldo político” (p.40), elemento evidentemente asociado a las transformaciones sistémicas de las instituciones sociales en cualquier país. Lo anterior se compagina con las conclusiones del estudio sobre corrupción política de Transparencia Internacional (2016), que encontró que los cambios normativos tienden a tener éxito solamente cuando van acompañados de un fuerte mandato popular. En el mismo sentido, el profesor Philip Nichols (2017) explica que el éxito de las iniciativas anticorrupción diseñadas por gobiernos depende de que estas estén sustentadas en una clara voluntad colectiva (*national will*) que sobrepase la resistencia natural de las instituciones a los cambios sistémicos.

El estudio de las aproximaciones sistemas resulta especialmente relevante para la discusión política y académica que se está dando actualmente en Colombia sobre cuáles medidas anticorrupción deberían ser adoptadas en el país puesto que existió una importante iniciativa reciente (2018) dirigida a catalizar un *big-bang* regulatorio: la llamada “Consulta Popular Anticorrupción” que buscaba refrendar una serie de medidas anticorrupción a través de un proceso electoral. En teoría, la Consulta Anticorrupción hubiese podido generar un cambio sistémico, sobrepasando la resistencia natural de las instituciones, pues gozaba de un gran respaldo popular y político. Sin embargo, esta iniciativa fracasó, posiblemente porque parte del electorado consideró que estaba muy permeada por intereses políticos particulares.

Laboratorio del Asia-Pacífico

Las diversas políticas que han sido implementadas en las últimas décadas en los países de Asia-Pacífico (Asia Oriental, Sudeste Asiático y Oceanía) son de gran interés para el estudio empírico de las distintas estrategias anticorrupción revisadas, pues en los últimos veinte años numerosas campañas anticorrupción han sido lanzadas en la región, desde distintas aproximaciones y con distintas tasas de éxito, para cuyo diseño se han combinado intervenciones concretas del tipo medido por los estudios de la USAID y Transparencia Internacional con transformaciones sistémicas a gran escala.

De acuerdo con un estudio de la UNDP¹⁹ que hizo un meta-análisis con base en estudios que evaluaron los efectos de las principales campañas anticorrupción de los países de Asia-Pacífico, se puede concluir lo siguiente:

19 Manandhar, N. (2014). *Anti-corruption Strategies: Understanding what works, what doesn't and why? Lessons learned from the Asia-Pacific region.*

- 1) Las transformaciones políticas son de gran utilidad para impulsar políticas públicas anticorrupción, pero pueden ser perjudiciales para el mantenimiento de valiosas políticas que habían sido implementadas con anterioridad.
- 2) Las políticas más exitosas hacen parte de iniciativas de desarrollo nacional (caso Malasia Visión 2020).
- 3) Es fundamental monitorear la implementación de las intervenciones, y evaluar sus resultados de manera periódica (caso Corea), idealmente segmentando los planes de largo plazo en fases, y adaptando las estrategias y los mecanismos de implementación luego de examinar los resultados de cada fase. La UNDP hace especial énfasis en la importancia del monitoreo, y anota también el potencial del *crowdsourcing* como una herramienta de publicidad y medición.
- 4) Es importante diseñar las intervenciones a partir de diagnósticos correctamente elaborados para identificar áreas de enfoque y posibles obstáculos.
- 5) Es necesario asegurarse de que las agencias anticorrupción cuenten con apoyo político.
- 6) El respectivo país debe contar con los mecanismos institucionales necesarios para implementar y evaluar las intervenciones propuestas, y para diseñar estrategias que se mantengan a largo plazo a pesar de los cambios de gobierno.

Interesantemente, las anteriores recomendaciones comparten gran parte de su contenido con el *Kuala Lumpur Statement on Anti-Corruption Strategies* (2013), un manifiesto elaborado por académicos, funcionarios, y autoridades políticas relacionadas con iniciativas anticorrupción en países del sureste asiático.

Reflejando la experiencia de las políticas anticorrupción implementadas por los países de la zona, el manifiesto de Kuala Lumpur recomienda lo siguiente:

Para la fase de desarrollo de la estrategia:

Tomar en cuenta los factores políticos y socioeconómicos relevantes. Debe existir: voluntad política, transparencia en el proceso de diseño, objetivos claros y medibles, consenso y coordinación entre entidades, buen diagnóstico de base, publicidad y participación de la comunidad, y movilización de recursos.

Para la fase de diseño del contenido:

Trazar objetivos realizables y tener una aproximación holística (es decir que dentro de un marco de reforma general, cada estrategia debe tener relación con los objetivos marco, pero apuntar a resolver las necesidades específicas de los sectores concretos); elaborar un documento guía de contenido claro y con metas y fases detalladas de manera específica; asegurar las sostenibilidad financiera e institucional de las iniciativas, y tener cuidado con la ejecución de las intervenciones a nivel sub-nacional.

Para el monitoreo y la evaluación (M&E):

En primer lugar, el manifiesto reitera que el M&E es fundamental para el éxito de la estrategia. Adicionalmente, recomienda usar indicadores con líneas de base claramente definidas (diagnóstico preciso); establecer el sistema de medición *a priori* y como parte de la estrategia; tener líneas de reportaje periódico y frecuente; asegurar la independencia del ente evaluador; y distinguir entre la evaluación de la administración del proyecto y la evaluación del proyecto (*activities/outputs vs outcomes/impact*).

Al analizar de manera conjunta el estudio de la UNDP y las opiniones de la comisión de expertos del Asia-Pacífico (contenidas en el *Kuala Lumpur Statement* de 2013), se puede apreciar lo siguiente:

Los investigadores y los expertos concuerdan en que: i) ciertas estrategias tienden a ser más efectivas que otras (ej.: medidas informativas > normativas), ii) la implementación de las estrategias anticorrupción debe ser llevada a cabo en concordancia con las mejores prácticas internacionales (principalmente en cuanto a M&E), y iii) en los casos de mayor éxito siempre existe un proyecto multifacético y de gran escala, con objetivos a largo plazo y gran respaldo político; conclusión que parece sustentar las teorías que indican que el éxito de las políticas anticorrupción radica en la existencia de cambios sistémicos a gran escala promovidos por proyectos políticos.

5. CONCLUSIONES

El “estado del arte” académico frente a los principios, características y elementos que tienen en común las medidas anticorrupción exitosas en otros países del mundo revela un consenso entre la mayoría de autores sobre la potencialidad de los cambios sistémicos tipo *big bang* para transformar instituciones corruptas en los países donde estos ocurren, pero estos son escépticos sobre la posibili-

dad de desencadenar dicha transformación de manera deliberada, y no hay un acuerdo pleno sobre cuáles casos —históricos y actuales— pueden ser catalogados como *big bang*.

Por otra parte, parece haber unanimidad entre los expertos sobre los efectos positivos de los cambios sistémicos (independientemente de si son tipo *big bang* o incrementales), refiriéndose al nivel de coordinación de las políticas o estrategias que estén siendo implementadas en los países, a la fuerza del respaldo o mandato popular con el que cuenten las políticas, y finalmente a la capacidad del movimiento político que esté abanderando la respectiva estrategia para empoderar a un “principal” para luchar contra los problemas de acción colectiva y pasividad racional que son inherentes al problema de la corrupción.

En cuanto a las medidas anticorrupción concretas, existe una disputa académica sobre si el exitoso mecanismo de las agencias anticorrupción de Singapur y Hong-Kong es o no replicable, la respuesta de la literatura más reciente propone que no lo es. En relación con las demás estrategias anticorrupción existe evidencia robusta sobre la efectividad de las medidas que caen bajo las categorías de “monitoreo y evaluación”, “acción ciudadana”, “flujo de información” e “información y educación”, y evidencia más o menos concluyente sobre una variedad de políticas concretas. Por otra parte, no se ha encontrado diferencia entre la efectividad de las políticas que buscan cambiar instituciones formales y aquellas que buscan cambiar instituciones culturales, y se ha criticado la utilización de dicha dicotomía pues generalmente ambas categorías no resultan ser excluyentes²⁰.

De igual forma, los “estudios de caso” y las investigaciones cualitativas parecerían indicar que, dadas las inmensas diferencias de los factores/actores que caracterizan la corrupción en los distintos países, el éxito de cualquier estrategia depende más de la manera como sea implementada en la práctica que de la tipología a la cual pertenezca.

¿Y qué podemos decir de lo que ha ocurrido en Colombia recientemente a la luz de los hallazgos internacionales sobre política anticorrupción aquí referenciados? No es necesario hacer ningún estudio para identificar que en nuestro país hubo una importante iniciativa reciente dirigida a catalizar un *big-bang* regulatorio (la Consulta Anticorrupción promovida por Claudia López en el 2018), y también que este esfuerzo fracasó por cuanto la participación en la

20 Nichols, P. “Corruption”. Curso en línea (Coursera). Universidad de Pennsylvania.

consulta no superó el umbral establecido en la Ley 134 de 1994 (la tercera parte de los votantes habilitados).

Sin embargo, lo que más llama la atención sobre esta consulta es que una vez fracasada esa iniciativa cesó la discusión nacional sobre las preguntas concretas que se le hicieron al electorado en el cuestionario que se sometió a su consideración, a pesar de que hubo algunos esfuerzos legislativos para intentar adoptar por ley las propuestas planteadas en el cuestionario. Tal vez la desaparición rápida de estas propuestas de la discusión sobre políticas anti-corrupción en Colombia pueda explicarse por el énfasis que hizo la campaña de la consulta en promover políticamente la figura de Claudia López en lugar de fomentar la discusión pública sobre la idoneidad de las propuestas específicas que se le hicieron al electorado, las cuales —desafortunadamente— fueron redactadas de forma similar a *slogans* políticos, sin que el electorado conociera ningún estudio fundado en la evidencia, doméstica o internacional, que las justificara.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D., y Robinson, J. (2008). *The Role of Institutions in Growth and Development* Washington D.C. Comisión de Crecimiento y Desarrollo del Banco Mundial.
- Amundsen, I. (1999). *Political Corruption: an introduction to the issues*. Chr. Michelsen Institute.
- Borcan, O. (2017). *Fighting Corruption in Education: What Works and Who Benefits?* American Economic Journal: Economic Policy 2017, 9(1): 180–209 <https://doi.org/10.1257/pol.20150074>.
- Easterly, William (2006). *The White Man's Burden – Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. Nueva York: Penguin Books.
- Eigen, P. (2002). *Measuring and Combating Corruption*. Journal Of Policy Reform, 5(4), 187.
- Hardy, A. (2010). *Fighting Corruption in Croatia with the Prospect of European Union Membership*. Romanian Journal Of Political Science, 1063-95.
- Jackson, D., Salgado Moreno, D. (2016). *What Works to Curb Political Corruption. A Review of the Evidence Base*. Transparency International.
- Jon S.T. Quah, (2016) *Combating corruption in six Asian countries: a comparative analysis*. Asian Education and Development Studies, Vol. 5 <https://doi.org/10.1108/AEDS-01-2016-0011>
- Johnsen, Jesper., Soreide, T. (2013). *Methods for Learning What Works and Why in Anti-corruption. An Introduction to Evaluation Methods for Practitioners*. U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Kuala Lumpur Statement on Anti-Corruption Strategies, Malaysia, 21–22 October 2013

- Landell-Mills, P. (2013). *Citizens against corruption: Report from the front line* (1^{ra} ed.). Leicester, Reino Unido: Troubador Publishing.
- Manandhar, N. (2014). *Anti-corruption Strategies: Understanding what works, what doesn't and why? Lessons learned from the Asia-Pacific region*. United Nations Development Programme Report, Bangkok Regional Hub.
- Mungiu-Pippidi, A. (2006). *Corruption: Diagnosis and Treatment*. Journal of Democracy.
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge University Press.
- Mungiu-Pippidi, A. (2016). *The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union*. Advanced Policy Paper for Discussion in the European Parliament 9.
- Nichols, P. *Corruption*. Curso en línea (Coursera). Universidad de Pennsylvania.
- Nickow, A., Makarin, A., Borges, M., Gans-Morse, J., & Prasad, M. (2017). *Combating Corruption Among Civil Servants: Interdisciplinary Perspectives on What Works*. Research and Innovation Grants Working Papers Series. United States Agency for International Development (USAID).
- Rothstein, Bo. (2007). *Anti-Corruption – A Big Bang Theory. QoG Working Paper Series 2007*. The Quality of Government Institute Department of Political Science, Göteborg University. ISSN 1653-8919.
- Sandholtz, W y Koetzle, W. (2000), *Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade*. International Studies Quarterly
- Savić, V., & Matijević, M. (2011). *Are we going the same way? American and European perspectives in fighting corruption*. Pravnik, Law & Society Review, 45(90), 49-65.
- Schoenmaekers, S. (2018). *Self-Cleaning and Leniency: Comparable Objectives but Different Levels of Success?*. European Procurement & Public Private Partnership Law Review, 13(1), 3-17. doi:10.21552/eppl/2018/1/4
- Transparencia Internacional (2011). *“Towards a new integrity system in Egypt”* (Taller/ Conferencia).
- United Nations Global Compact, Task Force on Anti-Corruption Risk Assessment. (2013). *A Guide for Anti-Corruption risk Assessment*. United Nations Global Compact Office.
- Zákha Marani, S. C., de Brito, M. J., de Souza, G. C., & da Glória Pereira Brito, V. (2018). *Meanings in research on corruption*. RAP: Revista Brasileira De Administração Pública, 52(4), 712-730. doi:10.1590/0034-7612175197

