



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Guía Práctica para:

Evaluar Capacidades de las Agencias Anticorrupción

A magnifying glass is positioned on the right side of the page, with its lens focused on the word 'Capacidades' in the main title.

Agradecimientos

Este estudio fue coordinado por el Programa Global Temático Anti-Corrupción para la Efectividad del Desarrollo (PACDE) y escrito por Roberto Bernardo, Francesco Checchi, Samuel De Jaegere, Dan Dionisie, Alan Doig y Charmaine Rodrigues.

El estudio recibió el apoyo de un Comité Asesor que proporciono orientación y revisó los borradores del documento. Un agradecimiento especial a U4 por su valiosa contribución durante el proceso de revisión y validación.

El estudio también se benefició de la discusión en línea dirigida por el Centro Regional para Asia-Pacífico del PNUD en noviembre de 2009 y de contribuciones recibidas en el taller de revisión y validación de Bratislava en julio del 2011.

El PNUD es parte de la red de desarrollo global de la ONU, promoviendo el cambio y conectando a los países al conocimiento, experiencia y recursos para ayudar a las personas a construir una vida mejor. El PNUD tiene presencia en 135 países en desarrollo, trabajando con ellos en su búsqueda de soluciones a los desafíos de desarrollo, globales y nacionales.

Editores: Phil Matsheza, Anga Timilsina, Tsegaye Lemma

Diseño y Distribución: Valeur. s.r.o

Copyright © Octubre 2011

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Dirección de Políticas de Desarrollo

One United Nations Plaza

New York, NY 10017, USA

Correo electrónico: PACDE@undp.org

Sitio Web: www.undp.org/Governance

Guía Práctica para:

Evaluar Capacidades de las Agencias Anticorrupción

Prólogo

Hoy en día, el impacto negativo de la corrupción en el desarrollo humano sostenible es indiscutible. La corrupción debilita el logro de la reducción de la pobreza y los objetivos de desarrollo de los países; en particular, ésta tiene un impacto desproporcionalmente negativo en los pobres.

A través de los años, los países se han centrado cada vez más en el desarrollo de estrategias para combatir la corrupción. A nivel mundial, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es un instrumento internacional innovador, que compromete a los Estados miembros a trabajar juntos para combatir la corrupción a nivel nacional y transnacional.

A nivel nacional, el establecimiento de agencias anticorrupción se ha convertido en un componente central de las reformas llevadas a cabo por los gobiernos. Sin embargo, aunque éstas son establecidas a menudo con gran optimismo, la experiencia ha demostrado que la eficacia de las agencias anticorrupción ha variado mucho de un país a otro. Las lecciones aprendidas muestran que las agencias anticorrupción tienden a estar dotadas de suficientes recursos, dirigidas por un fuerte liderazgo con evidente integridad y compromiso, y situadas entre una red de actores estatales y no estatales que trabajan en conjunto para implementar intervenciones anticorrupción. Por otro lado, las agencias anticorrupción más débiles, han sido a menudo minadas por una débil voluntad política, que se manifiesta en la escasez de recursos y la capacidad de su personal.

El PNUD está comprometido para apoyar el desarrollo de capacidades de las agencias anticorrupción, como parte de su contribución para mejorar las instituciones democráticas y los sistemas de rendición de cuentas. Este esfuerzo también apoya compromisos nacionales para implementar la CNUCC, la cual reconoce explícitamente a las agencias anticorrupción como un elemento esencial de cualquier marco nacional anticorrupción.

En un nivel práctico, con el fin de fortalecer la capacidad de las agencias anticorrupción para que cumplan sus mandatos más eficazmente, es necesario examinar primero las capacidades existentes. En consecuencia, esta Guía Práctica ha sido desarrollada con el fin de ayudar a funcionarios públicos anticorrupción así como a las Oficinas de País del PNUD y otros socios para el desarrollo, para que lleven a cabo una evaluación de capacidades de las agencias anticorrupción. Conscientes de la gran variedad de circunstancias culturales, legales y administrativas en las que las agencias anticorrupción operan, esta Guía Práctica ha sido diseñada con flexibilidad. La Parte 2 de ésta Guía Práctica ofrece una amplia gama de módulos de evaluación y modelo de encuestas que se pueden adaptar al contexto local y modelo institucional específico. Los resultados de dicha evaluación adaptada de capacidades, proporciona la base para desarrollar e implementar un plan integral de desarrollo de capacidades, vinculando de esta manera el análisis con la acción.

La lucha contra la corrupción requiere de la participación activa de las diferentes partes de la sociedad. Una fuerte voluntad política y liderazgo al más alto nivel deben ser complementados por una red bien coordinada de instituciones estatales, complementada por la fuerte participación de los medios de comunicación y la sociedad civil. Las agencias anticorrupción tienen un papel crucial que desempeñar en esta red de instituciones de rendición de cuentas, y, se espera que esta Guía Práctica para: Evaluar Capacidades de las Agencias Anticorrupción proporcione un recurso práctico para ayudar a dichas agencias a desarrollar y fortalecer sus capacidades, y por lo tanto empoderarlas para que promuevan con más seguridad y eficazmente una gobernanza más limpia, transparente y responsable para todas las personas.

Nos gustaría reconocer a Tsegaye Lema, Phil Matsheza y Anga Timilsina, por sus esfuerzos de coordinación en el proceso de desarrollo

de ésta Guía Práctica. Agradecemos de manera especial a los principales autores de esta Guía Práctica: Robert Bernardo, Francesco Checchi, Samuel De Jaegere, Dan Dionisie, Alan Doig, y Charmaine Rodrigues. Los autores se basaron en un trabajo anteriormente publicado por el Centro Regional de Bratislava del PNUD, así como un debate en línea sobre agencias anticorrupción, llevado a cabo por el Centro Regional para Asia-Pacífico del PNUD en noviembre del 2009. El borrador de la Guía Práctica se benefició de los valiosos aportes de beneficiarios que asistieron a las revisiones de Bratislava y el taller de validación en Julio del 2011. Por último, nos gustaría expresar nuestro agradecimiento a Nigel Coulson, Shervin Majlessi, Harald Mathisen, Constantino Palicarsky, Karam Singh, Pauline Tamesis, y Dasho Neten Zangmo, por sus observaciones y contribuciones en la finalización de esta Guía Práctica.



Geraldine Fraser-Moleketi
Directora, Grupo de Gobernabilidad Democrática
PNUD/BDP



Nils Boesen
Director, Grupo de Desarrollo de Capacidades
PNUD/BDP

Tabla de contenidos

Prólogo	3
Introducción	6
PARTE 1: Agencias Anticorrupción y Desarrollo de Capacidades	9
1. Antecedentes	10
2. Agencias Anticorrupción	13
3. Enfoque del PNUD sobre el Desarrollo de Capacidades	18
4. Realizar una Evaluación de Capacidades	22
PARTE 2: Metodología para la Evaluación de Capacidades de las Agencias Anticorrupción	29
5. Como utilizar las Metodologías de Evaluación de Capacidades para Agencias Anticorrupción	30
6. Aplicando Metodologías de Evaluación de Capacidades en Agencias Anticorrupción	31
Módulo A. Temas Fundamentales	49
Módulo B. Formulación e Implementación de Políticas Anticorrupción	69
Módulo C. Investigación sobre la Corrupción y Vulnerabilidades de Corrupción	77
Módulo D. Reforma Legislativa	85
Módulo E. Asociación con la Sociedad Civil para la Lucha Contra la Corrupción	87
Módulo F. Promoción de la Integridad	91
Módulo G. Administración de regímenes específicos de prevención de la corrupción	95
Módulo H. Cooperación Internacional	103
Módulo I. Manejo de Denuncias	107
Módulo J. Detección	113
Módulo K. Conducción de Investigaciones	119
Módulo L. Proceso Judicial	129
Anexo: Modelo de la matriz comparativa de las capacidades	133

Introducción

■ Propósito de la Guía Práctica

Esta Guía Práctica está diseñada para ser utilizada por altos funcionarios que trabajan en agencias anticorrupción (AAC), así como las Oficinas de País del PNUD y otros practicantes de anticorrupción. Su objetivo es proporcionar a los usuarios una herramienta sencilla para evaluar las capacidades existentes de una AAC meta, teniendo en cuenta las capacidades que la ACA en realidad necesita para cumplir con su mandato. El desarrollar las capacidades de las AAC requiere de una cuidadosa evaluación de todos los factores que contribuyen a su funcionamiento.

Los resultados de la evaluación de capacidades de las AAC proporcionan las bases para desarrollar e implementar un plan integral del desarrollo de capacidades, vinculando así el análisis con la acción. Este Plan de Desarrollo de Capacidades generalmente comprende un conjunto integrado de acciones subsecuentes, diseñado para atender las necesidades del desarrollo de capacidades de determinada AAC. Los indicadores y parámetros específicos establecidos durante el proceso de evaluación de capacidades pueden servir de base para un monitoreo posterior y evaluación de la implementación del Plan de Desarrollo de Capacidades de la ACA.

■ Alcance de la Guía Práctica

De acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), ésta Guía Práctica abarca las capacidades para llevar a cabo tanto: (i) funciones preventivas (Artículo 6) y (ii) funciones de aplicación de la ley (Artículo 36). La Guía Práctica ha sido diseñada para centrarse en *funciones* realizadas por una agencia, más que en arreglos institucionales o en una denominación de la agencia. Por lo tanto, esta herramienta puede ser utilizada para evaluar las capacidades de una Comisión Independiente contra la Corrupción con ambas funciones: prevención y aplicación de la ley, una unidad de Lucha contra la Corrupción con la función de prevención, una Oficina de Auditoría con la función de investigación, o incluso un Departamento de la Fiscalía con la función de ejecución.

■ ¿Cómo utilizar la Guía Práctica para?

La Parte 1 de la Guía Práctica ofrece información general sobre:

- Marcos normativos anticorrupción;
- Diversidad de enfoques nacionales y una gama de diferentes tipos de AAC;
- Enfoque del PNUD para el desarrollo de capacidades, incluyendo el proceso paso a paso para llevar a cabo una evaluación de capacidades; y
- Los temas fundamentales y desafíos para las AAC que deben tenerse en cuenta durante la evaluación de capacidades.

La Parte 2 de la Guía Práctica se la presenta utilizando un enfoque modular, donde los temas claves de las capacidades son capturados en “módulos” individuales, o cual permite flexibilidad para aplicar la herramienta en un contexto diferente, dependiendo de las funciones específicas que una AAC determinada desee para su revisión.

Los Anexos contienen una gama de modelos de herramientas, cuestionarios y parámetros para los beneficiarios. Éstos tienen el propósito para ser utilizados y modificados según lo requieran los usuarios de esta Guía Práctica, para desarrollar cuestionarios y encuestas personalizadas específicas de cada país.

Parte 1:

Agencias Anticorrupción y Desarrollo de Capacidades

1. Antecedentes

Por muchos años, el establecimiento de agencias, instituciones y organismos especializados anticorrupción (que en adelante en esta Guía Práctica utilizará el término “agencias anticorrupción” o “AAC”) ha sido ampliamente considerada como una de las iniciativas nacionales más importantes y necesarias para combatir eficazmente la corrupción. Esta creencia fue, en gran parte, popularizada por los modelos exitosos de la Oficina de Investigación de Prácticas Corruptas de Singapur (establecida en 1952) y de la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong (establecida en 1974), en general se consideró que ambas instituciones fueron eficientes en la reducción de la corrupción en sus países. Durante la década de los 90 y principios del 2000, se establecieron en muchos países agencias anticorrupción especializadas. Al mismo tiempo, varios países también buscaron opciones para integrar funciones de anticorrupción en instituciones existentes, como la Defensoría del Pueblo y Oficinas de Auditoría.

A pesar del creciente número de AAC nacionales, estas agencias han sido a menudo criticadas por no cumplir con sus promesas de combatir la corrupción eficazmente. A pesar de que muchas AAC han sido apoyadas por donantes multilaterales y bilaterales en el transcurso de los años, como parte de la agenda de buena gobernabilidad, la

evidencia empírica parece sugerir que la mayoría de las AAC han tenido un impacto limitado.¹ El público en general así como los socios de desarrollo, decepcionados al percibir la falta de impacto en la reducción de la incidencia de la corrupción, han cuestionado cada vez más el valor de las AAC.

Si bien el PNUD reconoce que muchas AAC todavía tienen mucho trabajo por realizar, para cumplir con las promesas y expectativas que surgieron a partir de su creación; no obstante, éste considera que estas agencias pueden y deben desempeñar un papel importante en el marco nacional de rendición de cuentas de un país, y debe ser provista con el asesoramiento adecuado para este fin. Este compromiso se ve reforzado por el respaldo de los Estados Parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), de que las AAC son un elemento fundamental de cualquier marco nacional anticorrupción. Los Artículos 5, 6 y 36, reconocen la necesidad de que los Estados Parte garanticen la existencia de las AAC que tienen mandato, independencia, calidad del personal y recursos para cumplir con sus mandatos eficazmente (para más información véase Tabla 1, en página 6).

La *Guía Práctica sobre la Incorporación de la Lucha contra la Corrupción en el Desarrollo* 2008 del PNUD², explícitamente identifica el

¹ Meagher, P. (2005), “Anti-corruption agencies: Rhetoric versus reality”, *The Journal of Policy Reform*, Vol. 8, No.1, pp.69-103.; Heilbrunn, J. (2004) *Anti-Corruption Commissions Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?* Washington DC: Instituto del Banco Mundial; Doig, A., D. Watt, R. Williams (2005) *Midiendo el ‘éxito’ en cinco Comisiones Anticorrupción del África*, casos Ghana, Malawi, Tanzania, Uganda y Zambia: U4 Brief (2007), “Rethinking governance to fight corruption”, por Sue Unsworth, www.u4.no/themes/private-sector; PNUD (2008) *Guía Práctica Anticorrupción*.

asesoramiento a las AAC como un importante punto de entrada para los esfuerzos del PNUD, con el fin de apoyar el desarrollo de capacidades nacionales para luchar contra la corrupción. La Guía Práctica se basa en las experiencias del PNUD en proporcionar asesoramiento técnico a las AAC en todo el mundo, lo que ha demostrado que la capacidad de las AAC es el corazón de su fracaso de la lucha contra la corrupción de manera significativa a nivel nacional.³

Dando respuesta a esta necesidad demostrada por las AAC, el PNUD ha incrementado los recursos destinados a brindar ayuda a las AAC, específicamente para el desarrollo de sus capacidades. Por ejemplo, en el año 2010 el PNUD ayudó directamente a numerosas instituciones anticorrupción en todas las regiones, en el desarrollo de capacidades, para monitorear la prestación de servicios por parte de instituciones del gobierno, llevar a cabo autoevaluaciones de la CNUCC, investigar los casos de corrupción e incrementar mecanismos de coordinación entre las instituciones gubernamentales, medios de comunicación y sociedad civil en la lucha contra la corrupción.

Para evaluar mejor la ayuda del PNUD a las AAC, en los últimos cinco años, en la región de Europa Oriental y de la CEI, región del Asia

Pacífico y región Árabe, el PNUD ha llevado a cabo una serie de evaluaciones de capacidades específicas de las AAC, como un primer paso hacia la creación de programas de desarrollo de capacidades eficaces y dirigidas para aquellas AAC. Tomando evidencia de previas evaluaciones de capacidades de AAC del PNUD, en el 2008 el Centro Regional de Bratislava del PNUD desarrollo una *Metodología para Evaluar las Capacidades de Agencias Anticorrupción para Realizar Funciones Preventivas*.⁴ Esta Guía Práctica amplía dicha metodología inicial incluyendo además funciones de aplicación, tomando como evidencia experiencias y lecciones aprendidas en el campo de estudio, incluyendo evaluaciones de las capacidades de Bután, Mongolia, Montenegro, Kosovo, Turquía, Moldova y la ex República Yugoslava de Macedonia.

De acuerdo con la CNUCC, la Guía Práctica abarca las capacidades para llevar a cabo (i) funciones preventivas (Artículo 6) y (ii) funciones de aplicación de leyes (Artículo 36). Por lo tanto, la Guía Práctica ha sido diseñada para centrarse en *funciones* realizadas por una agencia, en lugar de un arreglo institucional particular o en el nombre de la agencia. Se ha utilizado un enfoque modular, en el cual asuntos clave sobre capacidades son plasmados en “módulos” individuales, los cuales pueden ser

² Véase <http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/mainstream-update-08e.pdf>.

³ Por ejemplo, una encuesta rápida realizada por el PNUD en el 2009, a 12 ACAs de África, mostró que estas agencias carecen de capacidades en casi todas las áreas clave: capacidades para implementar estrategias anticorrupción a nivel nacional; capacidades para investigar eficazmente casos de corrupción (por ejemplo, administración de casos, normas procesales para administración de evidencias, coordinación y asesoramiento durante las investigaciones, manejo de testigos, interrogatorios, recopilación de información, vigilancia electrónica y operación encubierta); la congelación, incautación y decomiso (seguimiento/detección de bienes, uso de auditores forenses, recopilación de datos financieros etc.); capacidades procesales (estrategias y tácticas de proceso judicial, preparación y manejo de testigos, uso de expertos, etc.); y cooperación con autoridades nacionales e internacionales y otras organizaciones.

⁴ Disponible en: http://europeandcis.undp.org/uploads/public1/files/ACPN/ACA%20%20Methodology/Method_ACA20Assessment%202011.pdf

aplicados dependiendo de las funciones que resulten ser importantes para la agencia específica que esta siendo analizada.

Es importante tener en cuenta que una evaluación de capacidades, es sólo el primer paso de un proceso más largo de elaboración e implementación de un plan de desarrollo de capacidades. La fase de evaluación es fundamental para los esfuerzos del desarrollo de capacidades, ya que sienta las bases para el diseño e implementación de respuestas fundamentadas, apropiadas y eficaces para desarrollar las capacidades. Ésta también puede establecer un punto de partida para un monitoreo continuo y evaluación del

progreso; y por lo tanto establecer una base sólida para una planificación a largo plazo, implementación y resultados sostenibles obtenidos de las intervenciones en el desarrollo de capacidades. Esta Guía Práctica proporciona un punto de partida para estos esfuerzos, pero solo representa el primer paso en un proceso de largo plazo. Es esencial que las AAC, los gobiernos que las establecen y socios para el desarrollo que las apoyan, estén enfocados y continúen comprometidos con el objetivo principal, concretamente, el de desarrollar de manera sostenible capacidades nacionales eficaces para hacer frente a la corrupción y mejorar, de esta manera, la vida de los ciudadanos.

2. Agencias Anticorrupción

Las AAC existen desde hace más de 50 años, pero no fue hasta la década de los años 90 que éstas se popularizaron con la democratización de Europa Oriental, seguida por la creciente importancia de la agenda de buena gobernabilidad en los círculos de desarrollo. Con la presentación de la CNUCC en el año 2005, las AAC tienen ahora un reconocimiento mundial, como elementos vitales de los marcos nacionales anticorrupción para prevenir y combatir la corrupción. Los Artículos 6 y 36 de la CNUCC requieren que los Estados Parte garanticen la existencia de organismos que se ocupen de la prevención y aplicación de la ley contra la corrupción.

Mientras que los artículos 6 y 36 de la CNUCC establecen algunos principios básicos con relación a las AAC, hasta el momento no se han elaborado todavía normas internacionales para las AAC.⁵ Asimismo, es evidente que la CNUCC reconoce específicamente que los Estados Parte deben “garantizar la existencia **de una agencia u organismo**” (énfasis añadido). Los Estados Parte reconocen que no existe un enfoque de “talla única” para las AAC. Mientras que algunos países pueden asignar todas las funciones del Artículo 6 y 36 dentro de una sola agencia especializada, otros países pueden dividir dichas funciones entre varias

agencias. La elección de cada país dependerá de su contexto político, administrativo y dotación de recursos.

Esta Guía Práctica reconoce que existe una diversidad de enfoques nacionales y una gama de diferentes tipos de AAC. En consecuencia, esta Guía ha sido diseñada para aplicarse en todo el espectro de las diferentes agencias. La forma más común de clasificar a las AAC es por su mandato. Algunas AAC combinan múltiples mandatos en una agencia; otras AAC sólo tienen un mandato específico como de prevención o de aplicación de la ley.⁶ Esta Guía puede aplicarse con facilidad a las AAC, las cuales pueden agruparse de la siguiente manera:

■ Agencias anticorrupción especializadas en prevención

Este grupo abarca una amplia gama de AAC con diferentes estructuras, posicionamiento institucional y niveles de independencia. Lo que éstas tienen en común es que sólo tienen funciones de prevención, sin funciones de investigación o proceso judicial. Algunas de estas agencias son Comisiones de funcionarios de alto nivel, cuyo trabajo se centra en definir objetivos estratégicos y prioridades, así como coordinar la acción gubernamental contra la corrupción.

⁵ Vea que a diferencia de las directrices que se establecieron para otras instituciones similares, como las Unidades de Inteligencia Financiera (Declaración de Objetivos y Principios de intercambio de información del Grupo Egmont), Agencias de Auditoría (normas INTOSAI para la auditoría externa del gobierno) o incluso Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (Principios de París por el Comité de coordinación Internacional de las Instituciones Nacionales INDHs).

⁶ Véase Arreglos Institucionales para Combatir la Corrupción, un Estudio Comparativo, PNUD, 2005, p. 6.

Ejemplos de este tipo, son el Consejo Anticorrupción de Armenia, la Agencia Nacional de Argelia para la Prevención y Lucha contra la Corrupción, y la Comisión de Lucha contra la Corrupción de Azerbaiyán. En algunos países, una unidad dentro de un Ministerio de Gobierno o un Grupo de Trabajo Interinstitucional, pueden ser responsables de tales funciones de coordinación y establecimiento de prioridades. Algunas

agencias de prevención tienen un rol más importante y están equipadas con una Secretaría. Estas son responsables de actividades operacionales generalmente relacionados con la educación/capacitación y aplicación de la ley y reglamentos de la administración pública.

Los ejemplos de este último tipo de ACAs son: Comisión de Prevención de la Corrupción de

Cuadro 1.

Artículos de la CNUCC sobre las ACA

Capítulo II (Medidas Preventivas), Artículo 6 de la CNUCC: Agencia anticorrupción u órganos de prevención de la corrupción (leerse en conjunción con el artículo 5)

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de una agencia u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción con medidas tales como: a) aplicación de las políticas contempladas en el artículo 5 de la presente Convención y, en su caso, la supervisión y coordinación de la aplicación de esas políticas; b) El aumento y la difusión de conocimientos sobre la prevención de la corrupción.
2. Cada Estado Parte facilitará a la agencia 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 la agencia u órgano lleven a cabo sus funciones eficazmente y sin influencia indebida alguna. Deben ser proporcionados los recursos materiales y el personal especializado, 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 dirección de la autoridad o las autoridades que puedan ayudar a otros Estados Parte en formular y aplicar medidas concretas de prevención de la corrupción.

**Capítulo III (Penalización y aplicación de la Ley)
Artículo 36 de la CNUCC:
Autoridades especializadas**

Cada Estado Parte adoptará, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de una agencia u órganos o personas especializadas en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación de la ley. Agencia órgano o personas gozarán de la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales del ordenamiento jurídico del Estado Parte, para poder llevar a cabo sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida. Estas personas o funcionarios de dicha agencia u órganos deben tener la capacitación adecuada y recursos para llevar a cabo sus tareas.

Capítulo II (Medidas de Prevención), CNUCC Artículo 5 del CNUCC: Políticas y Prácticas de Prevención de la Corrupción⁷

1. Cada Estado Parte de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas ordenadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y bienes públicos, integridad, transparencia y obligación de rendición de cuentas.
2. Cada Estado Parte procurará establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción.
3. Cada Estado Parte procurará evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para prevenir y combatir la corrupción.
4. Los Estados Parte, según proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, colaborarán entre sí; y con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes en la promoción y formulación de las medidas mencionadas en el presente artículo. Esa colaboración podrá comprender la participación en programas y proyectos internacionales destinados a prevenir la corrupción.

Eslovenia, Comisión Estatal para la Prevención de la Corrupción de la ex República Yugoslava de Macedonia, la Directiva para la Iniciativa de Anticorrupción de o/y Servicio Central de Prevención de la Corrupción de Francia. Algunas Defensorías del Pueblo también llevan a cabo estas funciones, como las Defensorías del Pueblo de Vanuatu y Papúa Nueva Guinea, las cuales tienen mandatos educativos, así como la responsabilidad de supervisar los Códigos de Liderazgo Nacional.

■ Agencias anticorrupción especializadas en la aplicación de la ley

Algunas AAC están especializadas en la lucha contra la corrupción a través de la aplicación de la ley. Estas agencias tienen la autoridad

judicial en casos de corrupción y, en algunos casos, estas tienen estructuras y funciones de investigación. No es común encontrar que algunas de estas agencias cuenten con un departamento pequeño de prevención de la corrupción, y en general, estas trabajan con otras agencias anticorrupción para apoyar las actividades de prevención; por ejemplo proporcionando a través de investigación, análisis estadístico y/o aportes legislativos. Las agencias representativas de este modelo son en particular: Dirección Nacional Anticorrupción de Rumania, la Oficina para la Represión de la Corrupción y la Delincuencia de Croacia, la Comisión Anticorrupción de Kenia, la Unidad de Investigación especial de Sudáfrica, la Autoridad Nacional de Noruega para la Investigación y Persecución del Crimen Económico y Ambiental, la Oficina Central para la Represión de la Corrupción en

⁷ http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

Bélgica, Policía Metropolitana del Reino Unido/Comando Anticorrupción, Inspector General del Estado de Vietnam y de la República Democrática Popular Lao. En algunos países, las que realizan esta función son las unidades especiales dentro del Departamento de la Fiscalía Pública. En Palao, la legislación instituye a un Fiscal Especial, con un mandato específico para procesar delitos de corrupción.

■ **Agencias anticorrupción con funciones de prevención y aplicación.**

Un tipo común de modelo de una ACA, inspirado en la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong y la Oficina de Investigación de Prácticas Corruptas de Singapur, combina las funciones de prevención y aplicación, llevando a cabo formulación de políticas, análisis y asesoramiento técnico en prevención, de alcance público y de difusión de información e investigación. Cabe destacar que, en la mayoría de los casos, el proceso judicial sigue siendo una función separada. Los siguientes son ejemplos de lo que se llama "Modelo Hong Kong" AAC: la Autoridad Independiente contra la Corrupción de Mongolia; la Comisión Anticorrupción de Maldivas, la Comisión Anticorrupción del Timor-Leste; el Servicio de Investigaciones Especiales de Lituania; Bureau de Lucha y Prevención de la Corrupción de Letonia; la Comisión Independiente contra la Corrupción en Nueva Gales del Sur, Australia; la Comisión Anticorrupción de Jordania; Dirección Contra la Corrupción y Delitos

Económicos de Botsuana; y el Inspector General de Gobierno en Uganda. La Comisión de Erradicación de la Corrupción de Indonesia (KPK) incluye funciones de prevención, educación, investigación y prosecución, dentro de su mandato general. Varias otras AAC han adoptado elementos de los modelos de Hong Kong y Singapur, pero los siguen con menos rigurosidad; por ejemplo, Argentina y Ecuador.⁸

■ **Instituciones multipropósito de rendición de cuentas**

En algunos países, especialmente aquellos con recursos limitados, en lugar de crear una Agencia Especializada establecen algún tipo de institución multipropósito de rendición de cuentas. Estos organismos pueden realizar a menudo una mezcla de derechos humanos, la lucha contra la corrupción y/o mandatos de la Defensoría del Pueblo. En algunos países, las Instituciones Supremas de Auditoría también realizan prevención de la corrupción y ciertas funciones de investigación. A menudo, estas instituciones no son llamadas AAC, pero sin embargo incluyen actividades anticorrupción clave dentro de sus mandatos. Dichas instituciones multipropósito son particularmente comunes en los pequeños Estados insulares, como las que se encuentran en las regiones del Caribe y del Pacífico. En particular, el Gobierno de Corea del Sur también decidió recientemente combinar tres instituciones para conformar una Comisión Anticorrupción y de Derechos Civiles Coreanos, y Ghana cuenta con una Comisión sobre Derechos Humanos y Justicia

⁸ OECD, "Specialised Anti-Corruption Institutions Review Of Models", 2006.

Administrativa, que también incluye anticorrupción dentro de su mandato. A medida que estas agencias asumen varios mandatos, estas pueden ser designadas como “instituciones multipropósito de rendición de cuentas”, ya que estas asumen diferentes roles dependiendo del tipo de denuncias que estas están tratando. Estas agencias pueden proporcionar protección de derechos humanos, servicios de Defensoría del Pueblo como participar en actividades anticorrupción dependiendo del caso.

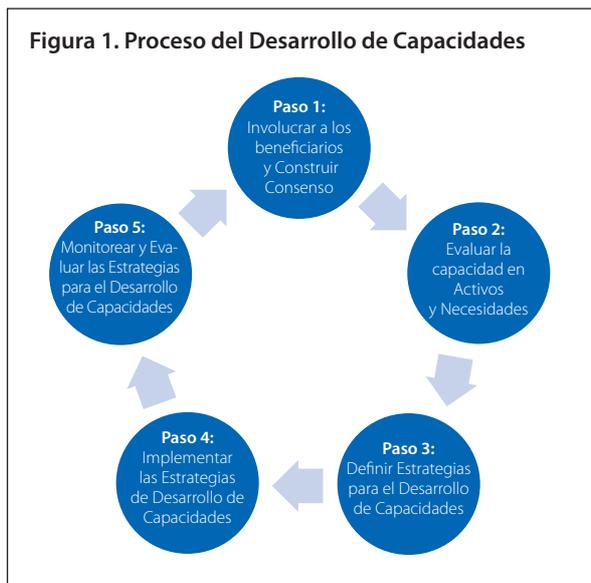
■ Comisiones de Investigación

Las Comisiones de Investigación pueden ser establecidas para investigar una gama de asuntos incluyendo la corrupción. Dichas Comisiones de Investigación son por lo general establecidas en tiempos de transición democrática, después de un *golpe de Estado*, un levantamiento popular o elecciones que

den lugar a una transición pacífica. Estas son, por lo general, establecidas para un período limitado, por ejemplo, un período designado de transición o hasta que estos agoten todos los casos. Por lo general, estas Comisiones de Investigación tienen un mandato retroactivo. Estos sólo observan actos incurridos bajo regímenes pasados y no futuros. Estos por lo general tienen poderes de aplicación de la ley, pero algunas veces también tienen mandatos de prevención, tales como el desarrollo de políticas anticorrupción. En los últimos años, se han creado Comisiones de Investigación en varios países. Por ejemplo, en el 2011, Túnez estableció el Comité Nacional de Investigación de Sobornos y Corrupción; en el 2010, Nigeria estableció la *Commission de Lutte contre la Délinquance Economique, Financière et Fiscale et Bonne Gouvernancedans la Gestion des Biens Publics*; en el 2009, las Maldivas creó la Comisión Presidencial contra la Corrupción y Tanzania, en 1996, creó la Comisión Presidencial contra la Corrupción.

3. Enfoque del PNUD sobre el Desarrollo de Capacidades

Independientemente de la estructura vigente de una agencia anticorrupción, la CNUCC exige un “enfoque integral y multidisciplinario” para prevenir y combatir la corrupción eficazmente, así como “fortalecer las capacidades y [...] el desarrollo institucional”. Este reconoce la naturaleza compleja de la corrupción. Es esencial afrontar a la corrupción no sólo desde la perspectiva técnica y legal, pero lo que es más importante, con un entendimiento contextual fundamentado en prácticas de corrupción, ya que estas están vinculadas y/o influenciadas por asuntos políticos, sociales y sistémicos de un país. Este enfoque requiere de una transformación en la forma en que la corrupción es percibida y afrontada por una sociedad, organizaciones



e individuos, desde tener actitud pasiva a prácticas corruptas hasta convertirse en participantes proactivos en prevenir y luchar contra la corrupción.

El enfoque del PNUD sobre el desarrollo de capacidades ha sido aplicado en numerosos escenarios. Este ofrece un enfoque integral y multidisciplinario para evaluar las capacidades de una AAC para prevenir y combatir eficazmente la corrupción. El enfoque del PNUD reconoce que el desarrollo de capacidades, es un proceso inherentemente político y complejo que no puede ser llevado a cabo apresuradamente. No se puede esperar que los resultados evolucionen de manera controlada y lineal.⁹ Por lo tanto, se requiere de un proceso de propiedad interna, el cual pueda producir una

Cuadro 2.

La **capacidad** es “la habilidad de individuos, organizaciones y sociedades para desempeñar funciones, resolver problemas, establecer y alcanzar objetivos de manera sostenible”, mientras que el **desarrollo de capacidades** es el proceso mediante el cual las capacidades se obtienen, fortalecen, adaptan y mantienen con el tiempo.

(Fuente: Guía Práctica, Desarrollo de Capacidades, PNUD. 2007)

⁹ Fortaleciendo el Desarrollo de Capacidades: El Enfoque del PNUD. Grupo de Desarrollo de Capacidades, Bureau para Políticas de Desarrollo, PNUD. Nueva York, Junio 2007.

transformación dentro de las agencias anticorrupción, a través de un proceso iterativo que facilite el compromiso de los beneficiarios (**Paso 1** en el proceso de desarrollo de capacidades), una evaluación de capacidades de una agencia anticorrupción (**Paso 2**), formulación de un plan de desarrollo de capacidades (**Paso 3**), implementación del plan de desarrollo de capacidades (**Paso 4**) monitoreo y evaluación (**Paso 5**). Este proceso iterativo puede ser utilizado para seguir mejorando los marcos legales y regulatorios, sistemas y mecanismos organizacionales, y los conocimientos, habilidades, así como el comportamiento individual (ver **Figura 1**). El **Cuadro 3** presenta 10 principios del PNUD predeterminados para el desarrollo de capacidades.

■ Conceptos clave del enfoque de desarrollo de capacidades

El enfoque integrado del PNUD requiere que el desarrollo de capacidades se perciba a través de tres niveles distintos pero interconectados entre sí, o puntos de entrada para el desarrollo de capacidades - el **entorno favorable**, el **nivel organizacional**, y el **nivel individual** (ver **Figura 2**). Esto es para asegurar que la evaluación de capacidades sea capaz de identificar eficazmente los puntos de entrada estratégicos para el desarrollo de capacidades, de modo que las estrategias de desarrollo de capacidades, que son finalmente implementadas, puedan fortificar y dirigirse a “puntos de presión” específicos, elegidos entre la gama de asuntos anticorrupción y necesidades de capacidades. Estas estrategias de desarrollo de capacidades, se centrarán en lograr una transformación genuina en el sistema a través de los tres

Cuadro 3.

Principios para el Desarrollo de Capacidades

1. No se apresure. El DC es un proceso de largo plazo.
2. Respetar los sistemas de valores y fomentar la autoestima.
3. Explorar a nivel local como global; reinventar localmente.
4. Desafiar diferencias de mentalidad y de poder.
5. Pensar y actuar en términos de resultados de capacidades sostenibles.
6. Establecer incentivos positivos.
7. Integrar aportes externos en prioridades, procesos y sistemas nacionales.
8. Construir sobre las capacidades existentes en lugar de crear otras nuevas.
9. Seguir comprometido bajo circunstancias difíciles.
10. Rendir cuentas a los beneficiarios meta.

Fuente: Lopes, Carlos y T. Theisoeh, Propiedad, Liderazgo y Transformación: podemos hacerlo mejor para el desarrollo de capacidades?, PNUD, 2003.

niveles de capacidades. Por ejemplo, sabemos que ofrecer capacitación o exteriorizar la misión de recuperar activos para el personal de una agencia anticorrupción (**nivel de capacidad individual**), no cosechará recompensas si los marcos de políticas y regulaciones (**entorno favorable**) con relación a la recuperación de activos, no están claros, o donde no existen sistemas y mecanismos de información organizacional (**nivel organizacional**) que permitan el monitoreo de los activos. Del mismo modo, una “muy buena” política anticorrupción no tendrá importancia si las estructuras,

mecanismos, recursos financieros y recursos humanos institucionales son insuficientes para implementar dicha política eficazmente.

Por lo tanto, la necesidad de entender los **'temas fundamentales' o desafíos** que limitan la eficacia de las ACAs, se encuentra inherente a este enfoque integrado de desarrollo de capacidades. Este análisis puede servir como un aporte fundamental para definir el alcance de la evaluación de capacidades y estrategias de desarrollo de capacidades. Basándose en la experiencia del PNUD sobre el desarrollo de capacidades, existen temas fundamentales que comúnmente se encuentran en todos los sectores y niveles de capacidad, i.e., arreglos institucionales, liderazgo, conocimiento y rendición de cuentas¹⁰.

En base a la experiencia del PNUD sobre anticorrupción¹¹, también existen otros temas fundamentales y desafíos específicos para las AAC, las mismas que se analizan con más detalle en el Capítulo 6. Una evaluación integral de las capacidades puede abarcar todos estos temas fundamentales y desafíos, aunque es posible personalizar una evaluación de capacidades en base a las necesidades del cliente y la situación.

Otra fortaleza del enfoque del PNUD sobre el desarrollo de capacidades es que se trata de un proceso participativo que genera un fuerte consenso y sentido de posesión entre los beneficiarios con relación a los resultados de la evaluación de capacidades y las estrategias del desarrollo de capacidades. El equipo de

evaluación de capacidades sirve como "facilitadores del proceso", basándose en conocimientos, habilidades disponibles y experiencia dentro de la AAC para identificar conjuntamente las necesidades prioritarias de capacidades, en lugar de "expertos" externos que recaben información acerca de la AAC y formen su propio juicio sobre la capacidad anticorrupción de la AAC.

■ ¿Qué es una evaluación de capacidades?

Una evaluación de capacidades es "un análisis de las capacidades actuales con respecto a capacidades deseadas en el futuro; esta evaluación genera un entendimiento de la capacidad de activos y necesidades, lo que a su vez conduce a la formulación de estrategias para el desarrollo de capacidades".¹² En el contexto de agencias anticorrupción, una evaluación de capacidades considera a dos tipos de capacidades:

- (1) **Capacidades funcionales o fundamentales**, esto es, aquellas capacidades necesarias para la administración de agencias anticorrupción, las cuales están vinculadas a los temas fundamentales y desafíos de las agencias anticorrupción (véase Capítulo 6 para mayor información); y
- (2) **Capacidades técnicas**, esto es, aquellas capacidades que se asocian a determinadas áreas de experiencia

¹⁰ Evaluación de las Capacidades. Guía Práctica PNUD, octubre, 2008.

¹¹ Arreglos institucionales para combatir la corrupción: Estudio Comparativo PNUD, 2005.

¹² Evaluación de las Capacidades. Guía Práctica PNUD, octubre, 2008.

Figura 2. Niveles/Puntos de Entrada del Desarrollo de Capacidades



profesional o conocimientos, las cuales están vinculadas a funciones específicas de las agencias anticorrupción. Por ejemplo, estas incluyen habilidades de contabilidad forense, experiencia jurídica/legal, mejores prácticas de vigilancia, conocimiento de sistemas financieros y de adquisición, así como vulnerabilidades, etc. (Véase Parte 2 para más información).

Mientras que las intervenciones convencionales sobre el desarrollo de capacidades se han centrado, en gran medida, en las capacidades técnicas, se reconoce cada vez más que una mayor atención a la mejora de capacidades funcionales o fundamentales, brinda mayor sostenibilidad y contribuciones a los resultados del desarrollo.

Una evaluación de capacidades busca responder a tres preguntas:

- **¿Cuáles** son las capacidades actuales dentro de la agencia anti-corrupción de todos los niveles de entrada (entorno favorable, nivel organizacional e individual)?
- **¿Dónde** deben fortalecerse/ desarrollarse las capacidades dentro y fuera de la agencia anti-corrupción, en todos los niveles de entrada?
- **Cómo** se debe realizar el desarrollo de capacidades para cubrir la brecha entre las capacidades actuales y las que se desean tener?

Mediante el análisis de las necesidades de capacidades (funcionales/fundamentales y técnicas) en los tres niveles de punto de entrada (entorno favorable, nivel organizacional e individual), un evaluación de capacidades permitirá una análisis sistemático de las brechas de capacidades existentes, vinculadas a afrontar desafíos pertinentes al desarrollo, y la identificación de objetivos para el desarrollo de las mismas, durante un periodo de tiempo definido (por ejemplo, en 5 años). Una evaluación de capacidades también proporcionará las bases de capacidad que permitirán una **medición de capacidades** sistemática en el tiempo, especialmente con relación a cómo las diferentes estrategias de desarrollo de capacidades han contribuido a mejorar la estabilidad, adaptabilidad y desempeño organizacional, hacia el logro de objetivos para el desarrollo nacional.¹³

¹³ Please see UNDP Paper on Measuring Capacity (<http://content.undp.org/go/cms-service/download/publication/?version=live&id=2679640>)

4. Realizar una Evaluación de Capacidades

Este capítulo ofrece un proceso paso a paso para realizar una evaluación de capacidades, y también incluye ejemplos y sugerencias, así como posibles dificultades, que el equipo encargado de evaluar las capacidades debe considerar durante el proceso de evaluación de las mismas.

■ Involucrar a los Beneficiarios

La anticorrupción es un campo muy delicado de intervención. Por lo tanto, es importante entender el contexto político y conseguir la aceptación de varios beneficiarios. Debe existir una solicitud oficial por parte del gobierno para una evaluación de capacidades, lo que demuestra la naturaleza orientada a satisfacer la demanda del ejercicio.¹⁴ El compromiso de los beneficiarios es una parte esencial de una evaluación de capacidades, particularmente en la generación de un sentido de posesión y el consenso, en torno a: (i) los objetivos de la evaluación de capacidades, de asuntos centrales anticorrupción que necesitan ser abordados desde el punto de vista de los beneficiarios; (ii) las deficiencias de las capacidades más importantes y necesidades que surjan de la evaluación de capacidades, y (iii) las estrategias de desarrollo de capacidades que deben introducirse e

implementarse para identificar necesidades de las mismas.

Por lo tanto, el proceso de evaluación de capacidades debería comenzar con un diálogo abierto con los beneficiarios internos de un país, quienes se encuentran promoviendo la evaluación, a fin de aclarar:

- (i) ¿**Quién** quiere la evaluación (i.e., **el cliente(s) principal(es) y propietario(s)** de la evaluación);
- (ii) Los **objetivos** de desarrollo de largo y corto plazo, así como **expectativas** con respecto al uso de ejercicio (“¿por qué es necesaria la evaluación de las capacidades?”); y
- (iii) El **alcance** inicial (“a que organización(es) se involucrarán y a qué asuntos hay que responder?”).

Después del diálogo, se debe preparar **Términos de Referencia** (TDR) que identifiquen claramente los objetivos y el alcance inicial del ejercicio,¹⁵ que indiquen cómo el cliente planea utilizar los resultados de esta evaluación de capacidades, y quienes son los miembros del equipo de evaluación de capacidades y sus respectivas funciones y responsabilidades. Se debería también incluir un borrador del plan de trabajo, incluyendo un cronograma para la evaluación de capacidades.

¹⁴ En algunos casos, la solicitud oficial debe provenir después del diálogo inicial, donde se solicite al PNUD o a un socio para el desarrollo, que presente el enfoque CD y las herramientas de evaluación de capacidades.

¹⁵ El alcance de la evaluación de capacidades puede variar, dependiendo de cuáles son los temas fundamentales identificados y otro análisis adicional (por ejemplo, análisis de beneficiarios, análisis institucional) lo cual puede identificar otras organizaciones potencialmente estratégicas o puntos de entrada para la evaluación de capacidades.

■ Establecer el Equipo encargado de la Evaluación de Capacidades

La composición del equipo de evaluación de capacidades dependerá del alcance inicial y los objetivos del ejercicio. Idealmente, el equipo de evaluación debe contar con una combinación de conocimientos, específicamente: (a) familiaridad con el contexto nacional/local; (b) conocimiento de las ‘mejores prácticas’ internacionales en el fortalecimiento de agencias anticorrupción; (c) experiencia con la metodología de evaluación de capacidades del PNUD; y (d) representantes de las agencias involucradas.

Se debe asignar un **facilitador de evaluación** (o líder del equipo) para manejar la adaptación de herramientas de evaluación de capacidades (por ejemplo, los cuestionarios modelo en los Anexos 1 y 2) para el contexto en cuestión; la implementación de la evaluación, incluyendo la recopilación cuantitativa y cualitativa de datos; y la interpretación de los resultados de la evaluación, que conllevaran a formular estrategias de repuesta, para el desarrollo de mismas. Los miembros del equipo también deben poseer buenas habilidades de

facilitación del proceso. La representación de la(s) agencia(s) cliente en el equipo es fundamental, ya que su presencia no solo refuerza la posesión que tiene la agencia de dicho proceso, sino también ofrece un enlace directo a los funcionarios y miembros del personal de la organización, y facilita el diálogo y la recopilación de datos.

■ Identificar a los beneficiarios que deben ser involucrados en la evaluación de capacidades

Mientras que los Términos de Referencia (TDR) pueden identificar los puntos de entrada iniciales para la evaluación de capacidades, un análisis de los beneficiarios proporcionará un buen conocimiento de los intereses, importancia e influencia de las organizaciones identificadas, su relación (si existe alguna) con otra agencia anticorrupción pertinente, y todos los acuerdos institucionales anticorrupción en el país (véase Módulo A para una encuesta modelo a beneficiarios). El análisis de los beneficiarios debe incluir una consideración del rol que desempeñan las organizaciones privadas y no gubernamentales en los diversos aspectos de prevención anticorrupción y aplicación de la ley. En algunos casos, los resultados de un análisis de los beneficiarios, pueden también cambiar o ampliar el enfoque y/o puntos de entrada de la evaluación de capacidades, debido a que los temas identificados a través del análisis de beneficiarios y de los posibles roles estratégicos de beneficiarios identificados para apoyar o mantener esfuerzos anticorrupción.

Existen diferentes mecanismos y enfoques para el análisis de los beneficiarios y para manejar su participación -como la matriz en la

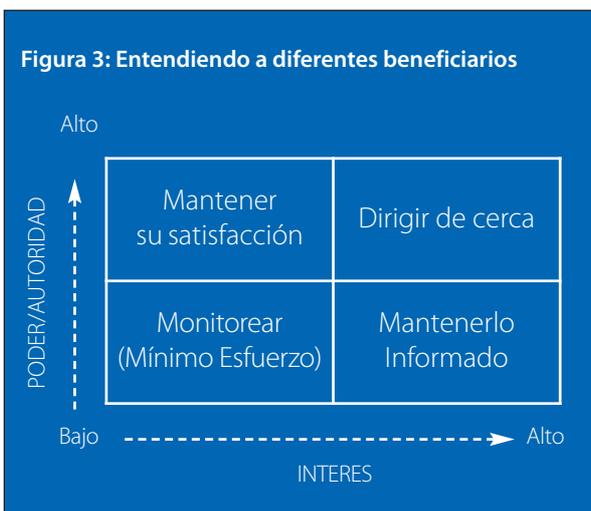


Figura 3. El equipo puede optar por utilizar cualquier mecanismo para el análisis y manejo de beneficiarios, con los que éstos estén familiarizados, con tal de que estos mecanismos proporcionen un **proceso participativo** que permita a la agencias identificar claramente beneficiarios clave anticorrupción, basándose a sus respectivas funciones con relación a su influencia/poder/autoridad e intereses.

■ **Recopilación secundaria de información previa a la evaluación de capacidades**

El entender el contexto local requerirá de algunas investigaciones previas a la evaluación y una revisión de documentos e informes pertinentes, incluyendo la pertinente legislación anticorrupción, políticas, marco regulatorio y arreglos institucionales así como mecanismos de coordinación que hayan sido establecidos por el gobierno para combatir la corrupción. La recopilación de la siguiente información servirá a organizaciones específicas, para entender su mandato anticorrupción, así como las estructuras y sistemas organizacionales existentes: (i) el mandato y las funciones pertinentes de anticorrupción de la organización y sus diferentes departamentos/unidades, como se estipula en sus leyes/decretos vigentes; (ii) estructura organizacional y perfil del personal; y (iii) asignación y desglose presupuestario (para los últimos tres años, si es posible). Estas consideraciones preliminares deben permitir la identificación de los principales problemas en un entorno favorable y desafíos de las capacidades con relación al sistema que necesitan ser tratados en la evaluación de las mismas.

■ **Realizar la evaluación de capacidades con los beneficiarios**

Hay una serie de mecanismos que se pueden aplicar durante una evaluación de capacidades. El equipo encargado de la evaluación tendrá que decidir qué mecanismos pueden ser utilizados para garantizar que estos: (1) prioricen los procesos de participación que vayan a generar información (desde la perspectiva de los mismos beneficiarios) en los temas fundamentales anticorrupción o desafíos que la(s) agencia(s) se encuentra(n) afrontando; (2) generen suficiente entendimiento de las deficiencias y vínculos de las capacidades a lo largo de sus tres niveles (i.e. entorno favorable, organizacional e individual; y 3) brinden una oportunidad a los beneficiarios para ofrecer soluciones locales, con el fin de abordar problemas identificados de anticorrupción y deficiencias de las capacidades.

Existen tres métodos comunes que son utilizados durante una evaluación de capacidades:

- **Grupos de discusión:** Los grupos de discusión son muy útiles en la recopilación de información cualitativa acerca de un tema, o sobre el sector/entidad que está siendo evaluado. Los grupos de discusión pueden llevarse a cabo para: (1) reunir a un conjunto diverso de beneficiarios, con el fin de hablar de las experiencias que tienen **en común** al relacionarse con una AAC; o (2) reunir a un grupo de interés común (por ejemplo un grupo de representantes de ONG's, funcionarios de una misma división/unidad, personal de seguridad, etc.) para analizar la capacidad de la AAC.

(A) Funciones clave de mi agencia con respecto a la anticorrupción (o sector)	(B) Fortalezas y Activos de mi agencia con relación a desempeñar funciones anticorrupción	(C) Desafíos/ Problemas que afrontamos al desarrollar estas funciones (Por qué son estos desafíos persistentes?)	(D) Cuyas capacidades necesitan ser desarrolladas (por ejemplo: divisiones/unidades en mi Agencia, otras agencias de la ONU, otros socios) frente a estos desafíos?	(E) Qué capacidades por ejemplo: políticas, sistemas, mecanismos habilidades, etc.) necesitan ser desarrolladas dentro de las agencias?

Los grupos de discusión son particularmente útiles en la recopilación de información sobre funciones anticorrupción y principales desafíos, dentro de un período de tiempo relativamente corto. La siguiente matriz resulta ser útil para identificar y definir temas fundamentales, puntos de entrada, y la necesidad de capacidades técnica/funcional para un sector u organización específico que está siendo evaluado.

- Entrevistas a informantes clave:** Un informante clave también puede provenir del exterior de la misma organización (i.e. un informante clave externo) quien tiene información confiable sobre un asunto y/o sobre la AAC que está siendo evaluada en base experiencia real obtenida con la AAC; esta perspectiva externa será muy útil en la validación de la información obtenida internamente, incluyendo los resultados del proceso de autoevaluación.

- Autoevaluación de las capacidades:** A través de un proceso de autoevaluación, esta metodología permite que los encuestados proporcionen información cualitativa y cuantitativa, incluyendo probablemente, una clasificación de capacidades o puntuación para indicadores de capacidades específicas (por favor véase Sección II para preguntas/parámetros sobre la evaluación de capacidades de funciones anticorrupción específicas). Un sistema genérico de clasificación de las capacidades puede seguir la escala que se muestra a continuación.

Asimismo, otras herramientas tal como la observación directa (por ejemplo, acompañar a un profesional en el trabajo), observación indirecta (i.e. lo que uno ve cuando se está en la organización, por ejemplo la calidad de la infraestructura, actividades del personal durante horas de trabajo, etc.), datos cuantitativos sobre la prestación de servicios de

Puntaje	Nivel de Capacidad	Descripción
1 (uno)	Capacidad Muy Baja	Existe concientización anecdótica sobre la capacidad anticorrupción, pero no existe evidencia documentada de que esté presente en mi organización/sector
2 (dos)	Capacidad Baja	Existe cierto entendimiento acerca de las capacidades anticorrupción y se han formulado/desarrollado guías/estrategias/habilidades, pero no han sido implementadas en su totalidad
3 (tres)	Capacidad Media	Existe un buen entendimiento acerca de las capacidades anticorrupción y se han implementado guías/estrategias/habilidades
4 (cuatro)	Capacidad Alta	Existen suficientes capacidades anticorrupción que permiten a mi organización monitorear y evaluar adecuadamente el progreso en esta área en particular
5 (cinco)	Muy Alta Capacidad	Las lecciones aprendidas de previas iniciativas de evaluación y monitoreo anticorrupción, son utilizadas por mi organización eficazmente para mejorar nuestros sistemas anticorrupción de prevención y aplicación de la ley

la agencia (por ejemplo, número de procesos judiciales, número de casos de corrupción denunciados, etc.) también pueden proporcionar información que ayude a corroborar los resultados de la evaluación de capacidades, e informar sobre la formulación de estrategias del desarrollo de capacidades.

■ **Analizar datos y redactar un Informe de Evaluación de Capacidades**

El proceso de análisis de toda la información recopilada de diferentes fuentes y metodologías, puede ser complejo, especialmente en AAC grandes, con bastante personal y que realizan muchas funciones. En

la práctica, durante este proceso, todavía pueden dar consultas y diálogos ad hoc con los principales beneficiarios. Aquí es donde resulta de suma importancia la experiencia analítica del equipo de evaluación de capacidades, para relacionar e integrar diferentes datos e información. La redacción del Informe sobre la Evaluación de Capacidades, el cual incluirá recomendaciones para la acción, debe reconocer las diversas fuentes de información en las que éste se basa. Este Informe debe ser provisto de manera concisa, pero integral lo cual permita a los encargados de tomar decisiones, entender inmediatamente las políticas e implicaciones programáticas de los resultados de la evaluación de capacidades y recomendaciones sobre el desarrollo de las mismas.

■ Validar los resultados de la evaluación de capacidades y recomendaciones sobre el desarrollo de las mismas

Las Evaluaciones de las capacidades son ejercicios de alianza que involucran a una serie de beneficiarios en su realización y culminación. En este contexto, es esencial que los beneficiarios continúen participando en la conclusión de los resultados y recomendaciones sobre la evaluación de capacidades. Una vez que se complete la redacción del Informe de Evaluación de Capacidades, se debe convocar a una reunión para la validación, a ser posible, con la participación de por lo menos los altos ejecutivos de las agencias anticorrupción involucradas. También se pueden incluir a otros beneficiarios clave, así como representantes de organismos de supervisión,

y/o Ministerios claves (por ejemplo, Ministerio de Justicia, Ministerio de Hacienda). La reunión para la validación, es también una oportunidad para validar las Recomendaciones de Desarrollo de Capacidades iniciales y empezar a diseñar un plan de desarrollo de capacidades para afrontar deficiencias de capacidad identificadas.

Tras el ejercicio de validación, se necesita finalizar el Informe de Desarrollo de Capacidades, incluyendo las recomendaciones. Luego, éste debe ser enviado al Presidente y Director General de la AAC, con el fin de tomar acción. Si existe una agencia de supervisión que revisa el trabajo de la AAC, el Informe de Desarrollo de Capacidades también debe ser enviado a dicha agencia. Este Informe también se puede compartir con otros beneficiarios pertinentes.

Cuadro 4.

Pasos que incluyen la Preparación para una Evaluación de Capacidades de una Agencia Anticorrupción

1. Preparación:

- movilizar a los beneficiarios y garantizar apoyo político y participación
- revisar la base legal de la agencia anticorrupción
- analizar las circunstancias de la creación de la agencia anticorrupción
- identificar los principales problemas para un entorno favorable
- revisar el mandato (alcance de funciones desempeñadas) y esbozar los principales temas de capacidad que deben ser evaluados

2. Clarificación de los objetivos y expectativas de los clientes principales:

- Clarificar las intenciones de los promotores de la evaluación
- ¿quién quiere la evaluación?
- ¿cuáles son los objetivos de desarrollo a largo plazo?
- ¿cómo los resultados de la evaluación serán utilizados?
- reafirmar un acuerdo para proporcionar todos los datos necesarios
- obtener el compromiso de que se aborden las necesidades identificadas
- examinar la experiencia, el tiempo, fondos disponibles, y clarificar la escala y el alcance de la evaluación

3. Identificación y compromiso de los beneficiarios:

- identificar a todos los beneficiarios
- instituciones estatales
- sociedad civil
- sector privado
- otros
- acordar en términos sobre aportaciones de los beneficiarios

4. Determinación de la recopilación de datos y del enfoque de análisis

- identificar los tipos de datos necesarios para evaluar la gama de temas de capacidad identificados en el Paso 1
- correlacionar las fuentes de datos disponibles en comparación a las necesidades de datos
- revisar la factibilidad de generar datos necesarios
- compilar un resumen de todos los datos cualitativos y cuantitativos que serán recopilados o generados, y revisar los requerimientos para el análisis de datos.

5. Definir cómo se llevará a cabo la Evaluación

- definir al equipo de evaluación
- determinar a los participantes
- decidir sobre la ubicación
- definir en detalle lo siguiente:
 - pasos/tareas de la evaluación y su secuencia
 - recursos humanos y financieros necesarios para cada paso/tareas
 - Persona(s) responsable(s) para cada paso/tarea
 - Cronograma para cada paso/tarea
- planificar cómo los resultados serán utilizados

Parte 2:

Metodología para la Evaluación de Capacidades de las Agencias Anticorrupción

5. Como utilizar las Metodologías de Evaluación de Capacidades para Agencias Anticorrupción

La Parte 2 de esta Guía Práctica está diseñada para apoyar a las ACAs y sus socios, a planificar y llevar a cabo una evaluación de capacidades, antes de formular un plan de desarrollo de las mismas. La Parte 1 proporcionó una visión general de los conceptos de desarrollo de capacidades, mientras que la Parte 2 ha sido diseñada como una herramienta práctica para la evaluación de capacidades.

El Capítulo 6 proporciona a una guía detallada de los temas fundamentales que deben ser considerados y evaluados durante la Evaluación de Capacidades de una AAC. A éste le sigue un conjunto de diferentes módulos de evaluación de capacidades, los cuales se enfocan en diferentes actividades que una AAC tiene que llevar a cabo. Dependiendo del mandato específico de una determinada AAC y el alcance convenido de la evaluación de sus capacidades, se puede adaptar y aplicar una selección de diferentes módulos.

- Módulo A. Temas Fundamentales (comunes a todas las evaluaciones de capacidades de las ACAs)
- Módulo B. Formulación e Implementación de Políticas Anticorrupción
- Módulo C. Investigación sobre la Corrupción y Vulnerabilidades de Corrupción
- Módulo D. Reforma Legislativa
- Módulo E. Asociación con la Sociedad Civil para la Lucha Contra la Corrupción
- Módulo F. Promoción de la Integridad
- Módulo G. Administración de regímenes específicos de prevención de la corrupción
- Módulo H. Cooperación Internacional
- Módulo I. Manejo de Denuncias
- Módulo J. Detección
- Módulo K. Conducción de Investigaciones
- Módulo L. Proceso Judicial

6. Aplicando Metodologías de Evaluación de Capacidades en Agencias Anticorrupción

En este capítulo se presentan los temas fundamentales y desafíos que afrontan las AAC, específicamente en un entorno favorable a nivel organizacional e individual. El Módulo A, que sigue después de este capítulo, ofrece una herramienta técnica más detallada para guiar la evaluación de estos temas fundamentales, que se refieren a la ACA meta. El Módulo A debe ser utilizado cuando se lleva a cabo una evaluación de las capacidades de cualquier ACA. Los módulos adicionales abordan una serie de funciones comunes que son realizadas por las ACAs.

■ Entorno favorable

Se sabe que cualquier agencia anticorrupción no puede ganar a la lucha contra la corrupción sola, y la eficacia de una AAC también depende de un entorno dentro del cual dicha agencia opera, lo cual se entiende como el contexto social, económico y político, así como las políticas nacionales, arreglos institucionales, marco legislativo y mecanismos de rendición de cuentas. La evaluación de capacidades debe considerar hasta que grado el mandato constitucional de la agencia, nivel de independencia, grado de supervisión y poderes con relación a otros órganos del Estado, son adecuados y suficientes para las funciones que éstas deben desempeñar.

1. Contexto social, económico y político

Todas las agencias anticorrupción operan en diferentes contextos de un país a otro. El análisis del **contexto social, político y económico** es un pre-requisito para entender el entorno favorable. Las “reglas del juego” informales son tan importantes como los arreglos institucionales formales y marcos legales que apoyan a las ACAs. Por lo tanto, **un análisis profundo de la economía política**, tal como la identificación de actores políticos que apoyan a una ACA y los antecedentes históricos detrás de la creación de dicha institución, ayudará a evaluar las capacidades de esta ACA. La situación política, sobre todo la **voluntad política** del gobierno en la lucha contra la corrupción, es un parámetro importante para determinar la eficacia de las ACAs.

Cuadro 5.

Entorno favorable en el contexto de agencias anticorrupción:

- Contexto social, económico y político (incluyendo la voluntad política)
- Arreglos institucionales y mecanismos de coordinación
- Marco legal y claridad de mandatos
- Nivel de Independencia
- Disponibilidad de recursos humanos y financieros
- Supervisión de la ACA

Otros factores que se deben tomar en cuenta, incluyen: si un país está en transición democrática, reconstrucción después de un conflicto o si éste es o ha surgido después de un acuerdo político. También deben tenerse en cuenta asuntos transfronterizos, tales como vínculos entre corrupción y crimen organizado, y narcotráfico transnacional. Asimismo, la situación geográfica (territorios pequeños vs. grandes) y los tipos de corrupción percibidos como dominantes en el país (mayor vs. menor) también son cuestiones relevantes para un entorno favorable. El entendimiento cultural también es importante; redes (clan) de parentesco tradicional, aunque son informales, pueden ejercer un dominio total en algunas sociedades, y las prácticas tradicionales como la entrega de regalos pueden no ser consideradas como actos de corrupción. El contexto económico también tiene incidencia en una AAC. Por ejemplo, ¿Cuáles son las principales actividades económicas en el país? ¿Dónde están las oportunidades para la corrupción? ¿Se está explotando algún recurso natural en el país? ¿Está la economía basada en las exportaciones?

2. Arreglos institucionales y mecanismos de coordinación

La lucha contra la corrupción requiere de más de una sola AAC. Los innumerables artículos de la CNUCC sobre medidas preventivas, criminalización, cooperación internacional y recuperación de activos, demuestran claramente que la lucha contra la corrupción requiere del apoyo y la participación de muchas instituciones. Una AAC tiene que ser integrada dentro de un amplio **sistema nacional de integridad**. Una serie de

organismos estatales estarán encargados de realizar funciones específicas que pueden estar estrechamente relacionadas con el mandato de la AAC y sobre la cual dependa la eficacia de la misma. La evaluación de capacidades dará a conocer donde otras instituciones apoyan a la AAC y contribuyen a su trabajo y donde estas obstaculizan su eficacia. Es importante esquematizar todos los actores que trabajan en anticorrupción y evaluar su impacto en la AAC (véase Anexo 1, una encuesta modelo a beneficiarios). Los socios institucionales más comunes incluyen: el Presidente de Oficina, Primer Ministro y Gabinete, Comités Parlamentarios, Auditoría Interna, Unidad de Inteligencia Financiera, Departamento de Policía, Departamento de Fiscalía General, Departamento de Fiscalía Pública, Institución Nacional de Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo, Comisión de Servicio Público, Ministerio de Educación, instituciones académicas, etc.

Los desafíos para una AAC pueden incluir: posicionamiento inadecuado dentro del sistema institucional, superposición de mandatos o falta de autoridad, lo que puede conllevar a rivalidades institucionales y falta de coordinación. En algunos países, las AAC son instituciones recientemente creadas y por lo tanto afrontan, además de problemas inherentes al desarrollo institucional, desafíos en su inserción y al perfilarse a sí mismos dentro del marco institucional existente. Por ejemplo, no es inusual que instituciones múltiples (como el Departamento de Policía, la AAC y la Defensoría del Pueblo) estén encargadas de llevar a cabo investigaciones, que puedan dar lugar al debilitamiento de la autoridad de todas las instituciones o una en particular. Por lo tanto, es necesario también un análisis de la dinámica de las relaciones

inter-institucionales. Idealmente, el sistema de integridad nacional debe permitir una colaboración interinstitucional dentro de un marco institucional coherente con mecanismos de coordinación eficientes, que estén vigentes.

La evaluación también debe buscar nuevas percepciones dentro de las relaciones informales del personal clave en una agencia. Afiliaciones Individuales/Políticas, simpatizantes o rivales pueden repercutir en las relaciones de trabajo entre las agencias. El estatus y antecedentes profesionales del director y del personal de la AAC (por ejemplo ex abogados contra ex policías o un ex juez vs

ex ministro) también puede afectar sobre las capacidades de la AAC para dirigir la agenda nacional de lucha contra la corrupción y promover la coordinación entre instituciones.

3. Marco Legal

El marco legal concerniente a las AAC es de suma importancia. La AAC necesita un **mandato** legal claro para su labor. Mientras que algunas AAC pueden tener un mandato únicamente preventivo, otras solo tienen un mandato de aplicación de la ley. Sin embargo, otras pueden tener ambos mandatos. Algunas agencias anticorrupción sólo tienen mandatos temporales. Cualquiera que sea el mandato, es importante que una agencia anticorrupción tenga claro su mandato. Se debe evitar cualquier duplicidad con otras instituciones.

En cuanto a la prevención de la corrupción, se deben analizar una amplia gama de leyes concernientes, entre otras, al **acceso a información, administración y contratación pública, financiamiento de partidos políticos**, ya que estas pueden tener implicaciones directas en el trabajo de la AAC a ser evaluada. Con el fin de fortalecer el trabajo preventivo, una AAC también debe tener la **autoridad legal para proporcionar directrices** a departamentos del gobierno, para que formulen y apliquen nuevos procedimientos y reducir los riesgos de corrupción.

Las AAC con funciones de aplicación de la ley, solo podrán llevar a cabo una acción eficaz contra los autores de delitos de corrupción, si la ley **penaliza todos los delitos de**

Cuadro 6.

El estado de la voluntad política se puede clasificar de la siguiente manera:

- **Voluntad política comprometida** cuando los líderes están involucrados en la corrupción como algo personal.
- **Voluntad política débil** se encuentra donde líderes no muestran iniciativa alguna en contra de la corrupción.
- **Comprometidos pero con voluntad política que no se ha comprobado** se ve cuando los líderes se oponen a la corrupción, pero todavía tienen que establecer credibilidad.
- **Voluntad política fuerte y fiable** se manifiesta donde los líderes han demostrado un record de acción eficaz contra la corrupción.

Fuente: Edward G. Hoseah, "Measures to combat Corruption at the Local, National and International Level", 15ava Conferencia Internacional de Política, Crimen y Justicia Criminal, Canberra, Australia, Agosto 2001

corrupción. El Capítulo III de la CNUCC ofrece una lista completa de delitos de corrupción que deben ser penalizados por ley. Lo ideal sería que las disposiciones no obligatorias en la CNUCC, como el enriquecimiento ilícito, también sean penalizadas por leyes nacionales. Otro delito importante que requiere de una acción contra sus autores, es el lavado de dinero. Esto permitirá que las AAC tomen medidas contra los autores de delitos de corrupción, incluso ante la ausencia de una sanción por un delito cometido. La AAC puede reducir los incentivos para transacciones corruptas, congelando, incautando y decomisando lo que proceda de la corrupción. Asimismo, se deben revisar los estatutos de limitación e inmunidad judicial bajo el marco legal, ya que estos pueden dificultar el mandato de la AAC.

4. Independencia

Una evaluación del marco legal debe estudiar más a fondo el **nivel de independencia** que una AAC requiere para realizar sus funciones. El Artículo 6 de la CNUCC establece que “cada Estado Parte otorgará a la agencia (anticorrupción) o a los órganos *la independencia necesaria*, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna indebida influencia.” En la práctica, este asunto es bastante complejo, ya que la independencia es un concepto altamente contextual.¹⁶

Resulta útil distinguir entre las diferentes formas de independencia, y una

Encadré 7.

Cuestiones que afectan a la independencia de ACAs

- Disposiciones legales de protección de una independencia de ACAs deben incluir:
- El mandato, las competencias y poderes de la ACA definido por la ley;
- Independencia financiera (véase las mejores prácticas para el establecimiento de los presupuestos de ACAs abajo);
- Posicionamiento adecuado de la Agencia en el marco institucional nacional con líneas de rendición de cuentas claras, protocolos de cooperación y mecanismos de coordinación;
- Procedimientos claros y transparentes para nombrar y despedir a la cabeza de la Agencia y el personal de más alto rango, incluyendo:
- Participación de las máximas autoridades del poder judicial y legislativo (incluyendo la oposición), la sociedad civil y otras partes interesadas en la selección realizada por la cabeza de la AAC;
- Una mayoría de 2/3 o especial en el Parlamento para nombrar y despedir a la cabeza de la Agencia.
- Procesos de selección abierto y transparente para el personal de rastrillar inferior con participación y aprobación por personal superior de AAC.

¹⁶ Las directrices presentadas en el presente documento se basan en parte en una publicación de U4 Issue Paper 2009:4 “Institutional arrangements for corruption prevention”, www.cmi.no/publications/file/?3343=institutional-arrangements-for-corruption. También están basados en la experiencia del PNUD trabajando con las ACAs.

sistematización ofrecida por la Organización Internacional de Instituciones Supremas de Auditoría (INTOSAI), se aplica igualmente a las agencias consideradas en el presente documento. La INTOSAI distingue tres tipos de independencia de la siguiente manera:

- *Independencia organizacional* se refiere al menor grado posible de participación del gobierno en el nombramiento de las autoridades de la agencia, aplicación de sus funciones y toma de decisiones;
- *Independencia funcional* se refiere a la capacidad de la agencia para llevar a cabo sus funciones, sin la interferencia indebida de un tercero o del Ejecutivo;
- *Independencia financiera* se refiere a la imposibilidad del gobierno para impedir o restringir las actividades de la agencia al reducir su presupuesto.

Cuestiones que afectan a la independencia de ACAs

- Disposiciones legales de protección de una independencia de ACAs deben incluir:
- El mandato, las competencias y poderes de la ACA definido por la ley;
- Independencia financiera (véase las mejores prácticas para el establecimiento de los presupuestos de ACAs abajo);
- Posicionamiento adecuado de la Agencia en el marco institucional nacional con líneas de rendición de cuentas claras, protocolos de cooperación y mecanismos de coordinación;
- Procedimientos claros y transparentes para nombrar y despedir a la cabeza de la Agencia y el personal de más alto rango, incluyendo:
- Participación de las máximas autoridades del poder judicial y legislativo (incluyendo

la oposición), la sociedad civil y otras partes interesadas en la selección realizada por la cabeza de la AAC;

- Una mayoría de 2/3 o especial en el Parlamento para nombrar y despedir a la cabeza de la Agencia.
- Procesos de selección abierto y transparente para el personal de rastrillar inferior con participación y aprobación por personal superior de AAC.

La mayoría de estos asuntos de independencia son regulados por la legislación, por la cual la agencia ha sido establecida. En la mayoría de los casos, las agencias deben ser creadas a través de una ley adoptada mediante un procedimiento legislativo (normal), en lugar de un decreto u otro tipo de instrumento que se puede cambiar fácilmente o incluso abolir. Con el fin de garantizar la independencia operativa, la Constitución o la ley debe garantizar que la mayoría de los funcionarios de alto rango en las ACAs sean nombrados y destituidos a través de procedimientos claros y transparentes, y así mismo, se debe garantizar la seguridad de permanencia y de que la ACA tenga voz y voto en el proceso de contratación de funcionarios de menor rango.

Se debe estudiar a fondo las disposiciones para el **presupuesto** de la AAC, ya que los recursos financieros tienen un impacto más directo en la capacidad institucional. De hecho, muchas AAC han fracasado, o sufren períodos de declive, debido a la falta de recursos. El establecimiento y operación de una AAC exitosa, implica costos substanciales que deben ser sufragados por el gobierno, a veces a expensas de otros ítems de gastos del presupuesto nacional. Se requiere de un fuerte compromiso político para asignar a una

AAC los recursos humanos y financieros que esta necesite. Un presupuesto proyectado –o una garantía de la estabilidad presupuestaria¹⁷– puede dar buenos resultados en asegurar la eficacia de la AAC. Otra medida útil es permitir a la AAC compartir los ingresos provenientes de los casos de corrupción que estas hayan investigado y resuelto.

5. Rendición de cuentas

Si bien es esencial que las AAC tengan suficiente autoridad e independencia, al mismo tiempo, es importante que también exista un nivel de **rendición de cuentas** proporcional.

Aunque este no es un requisito explícito de la CNUCC, las AAC pueden actuar con mayor eficacia si estas tienen que informar a un órgano de supervisión, como el Parlamento o Consejo Público¹⁸ (incluyendo representación de la sociedad civil, academia, asociaciones de profesionales tales como colegios de abogados, asociaciones de empresarios o sindicatos, así como autoridades nacionales clave). Un órgano de supervisión con suficiente autoridad para revisar e informar sobre la conducta de las AAC, puede mejorar la credibilidad pública de la AAC y protegerla de la opinión pública adversa. Este debe contar con la capacidad para revisar la decisión de las AAC de suspender la investigación de una denuncia, o incluso de proporcionar directrices para realizar una

Cuadro 8.

Buenas prácticas para el establecimiento de presupuestos de las AACs

- La AAC debe tener la capacidad de proponer un presupuesto directamente al Parlamento o garantizar la estabilidad presupuestaria. El presupuesto anual final debe ser garantizado por ley o por la Constitución.
- Se recomienda elaborar un presupuesto basado en rendimiento, si este permite que el presupuesto se incremente en base a la eficacia demostrada de la AAC en lucha contra la corrupción. Esto no debe utilizarse como excusa para disminuir los fondos destinados a la AAC.
- La AAC debe tener la posibilidad de utilizar fondos extra que provengan de su trabajo, por ejemplo, producto de la venta de bienes confiscados.

investigación (pero no lo contrario, i.e. detener una investigación que está en curso).

Los organismos de supervisión también pueden percibir las necesidades financieras y de recursos de las agencias anticorrupción, y dar sus recomendaciones al gobierno. Además, los órganos de supervisión pueden organizar reuniones públicas o conferencias de prensa para compartir sus puntos de vista sobre el progreso y prioridades de las AACs. Los sistemas de rendición de cuentas ayudan

¹⁷ Por ejemplo, La Ley Anticorrupción de Mongolia estipula en el Artículo 29.3: “El presupuesto de la Agencia Anticorrupción para un año dado, no debe ser menor que el presupuesto de esta agencia el año anterior”

¹⁸ Por ejemplo, la Agencia Nacional de Integridad de Rumanía es supervisado por un Consejo Nacional de integridad compuesto por representantes de grupos políticos en el Parlamento, de los Ministerios de Justicia y Finanzas Públicas, asociaciones de autoridades locales, funcionarios públicos, magistrados y la sociedad civil.

a realizar un seguimiento de su rendimiento. Un mecanismo efectivo de rendición de cuentas debe conllevar a una credibilidad y apoyo más fuerte del público en general.

Asimismo, con el fin de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, la AAC debe considerar el desarrollo de mecanismos internos que faciliten sus propios informes sobre actividades, decisiones tomadas y resultados. Es importante contar con procedimientos claros para iniciar y manejar un caso y estos pueden ser facilitados por sistemas de administración de casos.¹⁹ Estos sistemas permiten obtener información estadística fácilmente en la aceptación de un caso, su procesamiento y el resultado final, así como el desempeño del personal de una AAC al manejar denuncias e investigar los casos.

■ Nivel organizacional

Las capacidades del nivel organizacional enmarcan aquellas políticas, procedimientos y procesos administrativos que son esenciales para el funcionamiento eficaz de las agencias. Esto también incluye la infraestructura necesaria para que la AAC pueda cumplir con su mandato. Se deben considerar varios temas fundamentales –arreglos institucionales internos, capacidades de liderazgo, conocimientos y habilidades necesarias para realizar las funciones encomendadas, y sistemas internos basados en la rendición de cuentas–.

1. Visión y misión

Basados en el mandato de la AAC, resulta esencial formular una **visión y misión**, derivada de declaraciones concretas, para contar con identidad institucional, motivar al personal y crear una razón de ser. La declaración de visión y misión debe estar disponible al público (por ejemplo, en el sitio web de la agencia anticorrupción), debe ser bien conocida por el personal y debe ser internalizada como parte de la cultura organizacional. La versión inicial de la declaración de visión y misión debe formularse a través de un proceso participativo que involucre a todo el personal,

Cuadro 9.

Temas clave a nivel organizacional:

- Visión y misión
- Liderazgo
- Estrategia plurianual y planes de trabajo anuales
- Estructura basada en los mandatos, estrategia y planes de trabajo
- Administración de recursos humanos (incluyendo incentivos y gestión de rendimiento)
- Gestión de conocimiento e información
- Trabajo conjunto, relaciones públicas, medios de comunicación y estrategias de comunicación
- Procesos de monitoreo y evaluación
- Capacitación y mentoría del personal

¹⁹ Como el GoCase software de la ONUDD, sistema administrativo de casos de la Comisión Anticorrupción de Bután o el Sistema Administrativo Integrado de Timor Leste.

esto con el fin de asegurar la propiedad intelectual, posiblemente con facilitación externa. La declaración de visión y misión debe ser revisada y actualizada periódicamente (anualmente o cada 2-3 años) para asegurar su continua relevancia y fortalecer la identidad organizacional después de una rotación de personal. Si este proceso es realizado adecuadamente, éste puede garantizar mayor consistencia, alineamiento y adhesión del personal al mandato de la AAC, facilitando al mismo tiempo la planificación estratégica dentro de la organización.

2. Liderazgo

Para liderar una AAC se requiere de conocimientos, habilidades, coraje, dinamismo y el compromiso para realizar un trabajo difícil que a veces tiene riesgos de seguridad laboral o personal. Es esencial contar con un liderazgo eficaz para poner en práctica el mandato y la visión de la AAC, mediante la promoción de relaciones con los demás que sean exitosas y en las que todos ganen, tanto dentro como fuera de la organización, y reafirmando mensajes para motivar a la gente. En una AAC, el liderazgo esta personificado principalmente por su Presidente y Director General. Como se mencionó en la sección sobre el marco legal, normalmente el Presidente y Director General de la AAC deben ser nombrados siguiendo criterios claramente establecidos en un proceso transparente. Lo mismo se aplica para otros niveles de liderazgo dentro de la AAC, en particular comisionados o altos ejecutivos. Estos funcionarios de alto rango deben ser nombrados en base a sus méritos y deben ser capaces de dirigir y liderar funcionarios de rango inferior dentro de la agencia anticorrupción.

La evaluación de capacidades tendrá que evaluar tanto los aspectos legales que afectan al liderazgo de la organización, así como elementos prácticos del liderazgo que están siendo demostrados. Lo ideal sería que el Presidente demuestre integridad, así como altos niveles de capacidad y conocimiento. El/ella debe imponer respeto en la sociedad y liderar dando el ejemplo. Es importante que los líderes de las ACA puedan promover relaciones con los demás que sean exitosas, y en las que todos ganen, tanto dentro como fuera de la organización; enviar mensajes positivos y de reafirmación para motivar a las personas; y tener la capacidad de delegar y estimular a otros a tomar decisiones y a tomar el mando. Un liderazgo bueno y fuerte es esencial para reflejar los valores que defiende la AAC. Lo mismo se aplica en otros niveles de liderazgo dentro de la AAC, en particular algún comisionado o alto ejecutivo. Dado que la corrupción involucra dinero y poder, resulta extremadamente importante contar con la voluntad política de los líderes de la AAC para luchar contra la corrupción, muchas veces bajo su propio riesgo.

La evaluación de capacidades no sólo necesita evaluar la capacidad de liderazgo del Presidente y otros funcionarios de alto rango, pero también tendrá que evaluar a toda la estructura de liderazgo organizacional. La legislación autorizada y/o políticas complementarias deben establecer una clara división de tareas entre los diferentes niveles de liderazgo. La administración diaria de operaciones de una AAC debe ser separada de la dirección general y planificación estratégica. Esto tendrá que reflejarse en el organigrama, descripciones y políticas de trabajo así como

procedimientos. La evaluación de capacidades también debe observar la conformación del equipo administrativo. ¿Tiene este suficiente grado de experiencia? Algunas organizaciones dependen en gran medida del Presidente –la confianza es normal, pero no la dependencia. El equipo administrativo debe contar con la suficiente capacidad para continuar trabajando en ausencia de un líder con alta autoridad. Una evaluación debe ser realizada por todos los miembros del equipo administrativo, incluyendo su capacidad para asumir el papel del Director General. El empoderamiento del personal y la delegación adecuada de funciones y autoridad ayudan a fortalecer la resistencia de la organización en cuanto a transiciones en liderazgo.

3. Planificación estratégica

La existencia de vínculos claros entre la visión de la Agencia y estrategias a largo plazo, así como planes de trabajo a nivel departamental e individual es fundamental, como se explica en este esquema:

La eficacia de un AAC depende también de que si la institución realiza una **planificación estratégica** con regularidad. Para ser eficaz con determinados recursos y desafíos apremiantes, las AACA deberán evaluar el entorno favorable, evaluar sus fortalezas y debilidades, determinar los principales desafíos de corrupción en el país y luego determinar la mejor manera de hacer la diferencia. La planificación estratégica también debe incluir la capacitación de personal en cuanto a políticas nuevas.

Cuadro 10.

Ilustración de la Visión, Estrategia y Planes de Trabajo de la Agencia

Visión y Estrategia plurianual de mediano plazo de la Agencia

La visión de la Agencia detalla cómo la organización se ve así misma operando y como ve a sus principios. La estrategia plurianual apoya el logro de actividades en el Plan Nacional de Acción, pero también proporciona una guía de largo plazo más amplia. La formulación de la misma debe basarse en aportes de varios beneficiarios (sociedad civil, gobierno, etc.).

Plan Anual a Nivel Departamental

Los Planes Anuales a nivel Departamental están basados en los objetivos descritos en la Estrategia, y en las metas, actividades e indicadores clave específicos.

Plan de Trabajo Anual a Nivel Individual



Los planes de trabajo anual están vinculados al Plan Anual a Nivel Departamental y mencionan los resultados clave que el personal producirá, así como las actividades a las que está involucrado.

La **capacidad de investigación** dentro o fuera de la ACA puede contribuir al proceso de planificación estratégica. Una ACA tiene que estar consciente de los principales desafíos anticorrupción en el país, es decir, los tipos de corrupción, el impacto de la corrupción, y las áreas de riesgo para la corrupción. Una AAC puede bien valerse de su propia capacidad para medir la corrupción o valerse de la capacidad de organizaciones académicas y de la sociedad civil. Cualquiera de las evaluaciones que monitoree la implementación de esfuerzos anticorrupción, tales como las Auto-Evaluaciones de la CNUCC o informes de progreso sobre la implementación de estrategias anticorrupción nacionales, también podrán ser parte del proceso de planificación estratégica.

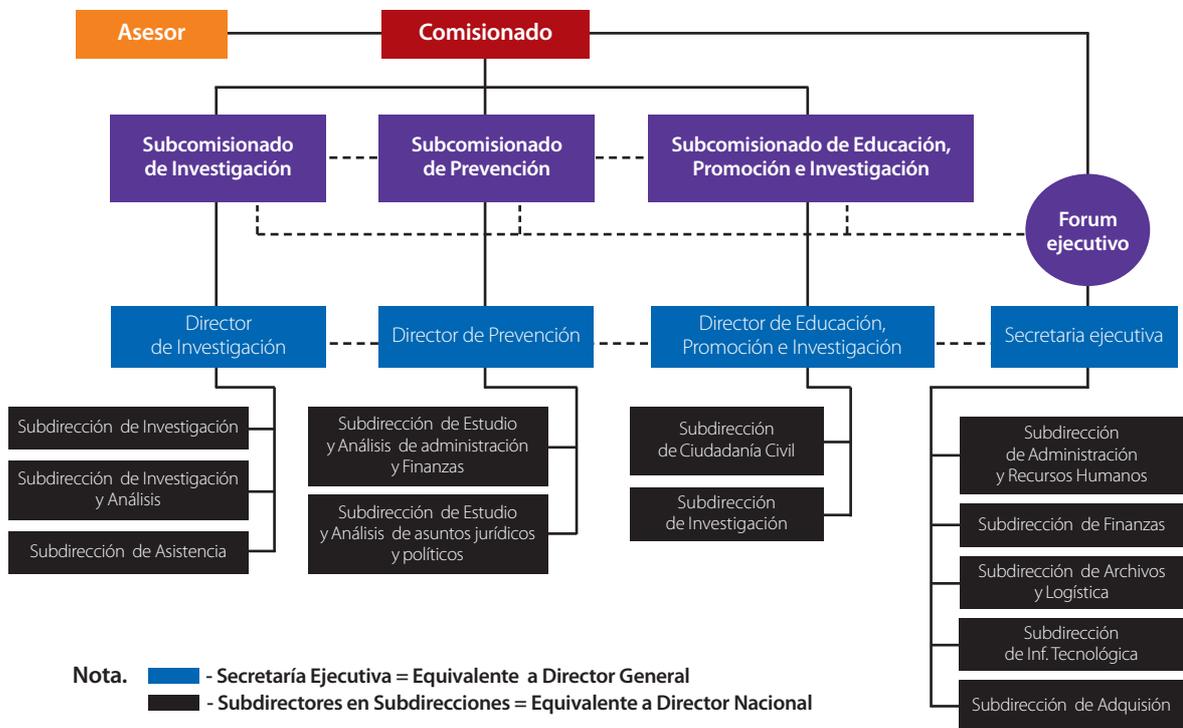
4. Estructura organizacional

Una estructura organizacional eficiente debe tener una clara división de trabajo y líneas jerárquicas establecidas. Muchas AAC cumplen múltiples funciones y el organigrama ayuda a navegar para ver lo que tiene que hacer y a quién informar. Cuanto más funciones adquiere una ACA vuelve más importante a su organigrama.

Esto también tiene que estar vinculado a descripciones de trabajo claras. Además, algunas ACAs no están sólo presentes a nivel nacional, sino también cuentan con oficinas nacionales, lo que tendrá que ser reflejo en el organigrama.

Cuadro 11.

Estructura Organizacional de la Comisión Anticorrupción de Timor Leste



5. Administración de recursos humanos

Las AAC necesitan tener su propio personal especializado para realizar la mayoría de las funciones anticorrupción. Con relación al tamaño y especialización del personal, esto puede ser de acuerdo de las funciones que deban llevarse a cabo. En algunos casos, las funciones especializadas pueden requerir apoyo de expertos externos con carácter temporal. Sin embargo, la mayoría de las AAC cuentan con empleados públicos o personal con contratos de largo plazo.

La AAC debe insistir para tener voz y voto en la selección/designación de su personal con el fin de preservar su independencia y garantizar la calidad del personal. El personal de la AAC debe contar con una conducta y capacidades intachables; de lo contrario el público en general no tendrá la confianza necesaria para denunciar actos corrupción y para ayudar a la AAC a cumplir con su trabajo. Esto requiere que las AAC, lleven a cabo, cuando sea posible, un reclutamiento abierto y justo, proporcionen un paquete de compensación competitivo, implementen capacitación continua y creación de capacidad, y establezcan procesos que aseguren la integridad, evaluación del desempeño y se adhieran a códigos de disciplina estrictos, así como un sistema interno de reclamos.

La adscripción ha demostrado ser eficaz en muchos casos, dado condiciones y garantías se aplican de la misma manera al personal permanente como al adscrito. Las adscripciones tienen la ventaja de flexibilidad institucional, y facilitan el intercambio de conocimientos y experiencia especializada, lo que representa una ventaja significativa dada la complejidad del fenómeno de la corrupción. Es

esencial asegurarse de que esta disposición no sustituya la capacidad interna o dificulte el desarrollo y sostenibilidad institucional interna, particularmente en el contexto de adscripción internacional (comúnmente aplicado en, por ejemplo, la asesoría técnica de la Unión Europea “proyectos gemelos”). Es también importante que la AAC no sea muy dependiente del Gobierno para lo concerniente a sus recursos humanos. Cuando a la AAC no se le permite contratar a sus propios investigadores, y solamente puede contratar oficiales de policía adscritos (asignados temporalmente), por ejemplo: cuerpo de policía con mala reputación, la eficacia, lealtad, integridad y compromiso de la AAC, puede ser cuestionada.

No obstante el hecho de que los recursos humanos tienen un impacto importante en el rendimiento de las AAC, cabe señalar que en muchos casos, la contratación y administración de personal está regulada por la legislación y las normas de funcionamiento del servicio público en general. La cuestión reside en gran parte en el nivel del entorno favorable. Las AAC pueden desarrollar sus propias políticas y enfoques (por ejemplo, en sistemas de incentivos fiscales/no fiscales o administración del desempeño) dentro de los marcos legales existentes. Además, resulta importante tener una trayectoria profesional claramente definida para atraer a personal calificado. Asimismo, resulta útil la capacitación del personal a cambio de un compromiso con la AAC de mediano plazo.

Se deben considerar algunos temas fundamentales al momento de revisar las políticas de recursos humanos en una AAC. En particular, las políticas y procesos internos deben ayudar a salvaguardar la objetividad,

profesionalismo, imparcialidad, integridad, honestidad del personal y de la AAC. Estas son cualidades clave que, más que cualquier otro factor, aseguran la confianza del público en general y el apoyo a la agencia (especialmente las agencias que realizan funciones de aplicación). Una evaluación de capacidades, debe analizar los siguientes elementos:

- **Comisión de Nombramientos, ascensos y Destituciones:** Se debe resguardar los nombramientos y destituciones de personal no ejecutivo de una ACA, de cualquier interferencia por parte de terceros. El proceso de contratación debe estar basado en méritos, y las evaluaciones de desempeño deben ser parte del sistema de recompensa y promoción.
- **Reclutamiento, desarrollo, y retención:** Un número de elementos deben respaldar estos procesos: interés de la gerencia en el desarrollo general del personal; existencia de planes de desarrollo bien planificados y dirigidos para posiciones clave²⁰; capacitación continua y otras disposiciones relacionadas al desarrollo de conocimientos; rotación laboral; trayectorias de desarrollo profesional; entrenamiento/retroalimentación y evaluación de desempeño; iniciativas proactivas para identificar y atraer a nuevos talentos.
- **Niveles de dotación de personal:** El contar con un número adecuado de personas adecuadas, en el lugar y tiempo

adecuado, son la clave para el éxito de las ACAs. Los cambios en los niveles de dotación de personal pueden ocurrir como parte de los cambios organizacionales, y una evaluación de capacidades tiene que observar el número de personal que se necesita y la calidad del mismo, con el fin de alcanzar las prioridades de las AAC. Resulta útil contar con la adecuada combinación de personal de apoyo y la tecnología, con el fin de mejorar la eficacia de las operaciones de la AAC. Además, la evaluación puede examinar las opciones de empleo disponibles que puedan cumplir con los mandatos de las AAC. Fuera del personal que la AAC pueda contratar, aprovechar de la ayuda de voluntarios, expertos (con acuerdos pro-bono), puede ser algo que mejore la habilidad de las AAC para llevar a cabo sus funciones más eficazmente. Mantener los niveles de personal necesarios también requiere monitorear los niveles de rotación y garantizar que existan estructuras de incentivos adecuados.

- **Integridad:** La integridad del personal es fundamental para la credibilidad y eficacia de una AAC. Los miembros del personal, en todos los niveles, deben someterse a alguna forma de controles de integridad, para minimizar el riesgo de debilitar el rol que desempeña el personal de la agencia en la lucha contra la corrupción. Se debe contar con un sistema de promoción de la integridad, incluyendo un código de conducta para los empleados. Algunas

²⁰ Una nota de precaución es necesaria en este punto; la capacitación puede ser una herramienta eficaz para el desarrollo de capacidades individuales, sin embargo, esta no puede ser una actividad que se realiza por sí sola. Esta tiene que ser diseñada e formulada en el marco de largo/medio plazo. Para obtener más información sobre este tema véase el informe del Banco Mundial sobre la eficacia de la formación: <http://www.worldbank.org/ieg/training/download.html>

agencias tienen una agencia de supervisión interna para investigar violaciones de su código de conducta, o una agencia que monitorea y examina todas las quejas presentadas en contra del personal de la agencia.

- **Administración del desempeño e incentivos:** Debe estar vigente el sistema de gestión de rendimiento e incentivos, que establezca objetivos de desempeño medibles para el personal y que garantice evaluaciones periódicas y retroalimentación sobre el desempeño. En relación con este punto, se debe contar con un sistema de incentivos que incluya lo siguiente: salario competitivo (en parte basado al desempeño); opciones atractivas de desarrollo profesional, reconocimientos y recompensas, así como oportunidades de liderazgo. El sistema debe motivar al personal para que sobresalgan en sus trabajos.
- **Capacidades del personal:** La experiencia y antecedentes profesionales del personal; capacidad del personal para realizar múltiples funciones, compromiso a la misión/estrategias y a un continuo aprendizaje; voluntad del personal y su capacidad para hacerse cargo de proyectos especiales y colaborar a través de líneas jerárquicas. El personal pertinente debe estar bien capacitado, por igual, en la administración y adquisición de recursos financieros, con el fin de que la AAC dé el ejemplo, siguiendo altos estándares en la administración, asignación y desembolso de recursos. Las capacidades del personal también son esenciales para el uso de 'software' y 'hardware', en el proceso de investigación y almacenamiento de datos e información.

Cuadro 12.

Extracto del Código de Conducta de la Comisión Anticorrupción de Bután:

1. Mantener el nivel más alto de integridad, honestidad, desinterés e imparcialidad;
2. Actuar en conformidad con la ley;
3. Realizar tareas sin temor o favor, perjuicio o mala voluntad, evitando toda forma de discriminación;
4. Demostrar excelencia profesional;
5. Mantener el grado más alto de confidencialidad;
6. Ejercer con cortesía y moderación en palabras y acción;
7. Declarar todos los conflictos de interés;
8. No tomar ninguna ventaja indebida de la autoridad y posición;
9. Rendir cuentas de las acciones e instrucciones;
10. No recibir ningún regalo o favor.

6. Capacitación y orientación

Cualquier organización especializada requiere que su personal sea capacitado. Ciertamente, este es el caso de las AAC. Será útil brindar capacitación de inducción general para todo el personal nuevo que empieza a trabajar en la organización, así como una capacitación más específica adaptada a funciones técnicas (por ejemplo, investigación de la corrupción, administración de las declaraciones de activos, desarrollo de campañas anticorrupción). A parte de una capacitación inicial, el asesoramiento para la capacitación en el trabajo de mentores que provengan de la misma organización, resulta ser la transferencia de conocimientos más efectiva.

En la puesta en marcha de una AAC nueva, un gran número del personal puede requerir capacitación especializada. Es importante realizar visitas turísticas de estudio en el extranjero a AAC ya establecidas, así como participar en cursos internacionales de capacitación en institutos de capacitación internacionales. Los acuerdos ‘gemelos’ también pueden ayudar a satisfacer las necesidades de capacitación dentro de la organización. Se deben considerar incentivos para aquel personal que imparta y aplique nuevos conocimientos y habilidades. Es necesario contar con un sistema continuo de intercambio de conocimientos, con el fin de garantizar que el conocimiento sea realmente absorbido por la organización.

7. Adquisiciones y finanzas

Ya que las AAC han asumido un papel de “vigilantes” con relación a la administración financiera pública, estas necesitan instituir una reputación de ser transparentes, caso contrario, corren el riesgo de perder credibilidad. Las AAC tienden a culpar y avergonzar a otras instituciones e individuos por mala gestión y corrupción; por lo tanto, es de suma importancia que una AAC revise los estándares más altos en términos de sus propias acciones financieras y adquisición. Es necesario establecer, examinar y monitorear normas y procedimientos adecuados para transacciones financieras y de adquisición. Resulta también importante contar con un estudio independiente, por ejemplo, realizado por Instituciones Supremas de Auditoría, con el fin de validar los libros y rendimiento de la AAC.

8. Administración de información y conocimientos

La institución también debe contar con la capacidad de administrar los conocimientos, ej. basándose en resultados de la División de Investigación con el fin de determinar intervenciones estratégicas realizadas por la División de prevención y vice-versa. Por ejemplo, una serie de quejas en un departamento del gobierno, a cargo de la División de investigación, podrá pedir a la División de prevención que examine el sistema en este departamento del gobierno. O caso contrario, una auditoría institucional puede conducir al descubrimiento de algunos hechos que requieran de investigación adicional. Cuando las Divisiones operativas de la AAC se apoyan mutuamente, la AAC estará fortalecida a su máximo nivel. Además, la comunicación interna y externa es crucial para crear una cultura de intercambio de información dentro de la organización y con sus socios.

9. Comunicación

Un conjunto de capacidades importantes pero muchas veces sub-estimadas de las AAC se relacionan con la coordinación y cooperación con los beneficiarios pero muchas veces subestimadas, en particular departamentos del gobierno, sociedad civil, sector privado y ciudadanos. El apoyo de los beneficiarios es indispensable para realizar múltiples funciones y expectativas con éxito. Además, la movilización de la sociedad civil y la participación ciudadana en la labor de la AAC, es fundamental para establecer su legitimidad y fomentar la confianza y credibilidad del público en general.²¹ Esto es a menudo uno de los activos más importantes de una AAC. Tal

como se refleja en varios casos, las AACA han logrado resistir fuertes ataques políticos, únicamente gracias al apoyo del público.²²

Los mecanismos para la **participación de la sociedad civil** en el trabajo de las agencias son a menudo mal estructurados o inexistentes, y la cooperación que existe es sobre una base *ad doc* (cada vez que es necesario). El apropiado funcionamiento de todos los elementos relacionados a la participación de la sociedad civil, debe considerar la posibilidad de incluir a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en procesos operativos clave, tales como planeación y promoción.

Una AAC debe tener la capacidad para (i) identificar, motivar y movilizar a los beneficiarios; (ii) crear asociaciones y redes; (iii) promover la participación de la sociedad civil, medios de comunicación y el sector privado; (iv) comunicar adecuadamente sobre sus operaciones y resultados; y (v) promover el cambio institucional o de comportamiento. Si bien no menos importante, una AAC — quizás más que cualquier otra institución pública — debe ser **transparente** acerca de su trabajo y decisiones, y por consiguiente, ésta debe tener las capacidades para **informar al público**.

10. Procesos de monitoreo y evaluación

El monitoreo y evaluación del trabajo interno de la organización es otra capacidad clave. Este proceso es fundamental para mejorar el

rendimiento de la agencia (a través de técnicas administrativas basadas en resultado) y promover su papel y liderazgo en la lucha contra la corrupción. Por lo general, las AAC tienen la obligación de producir informes de rendimiento para los órganos de supervisión y el público en general, como un elemento de rendición de cuentas institucional. Los informes de progreso deben incluir pruebas comparativas de rendimiento que se derivan de los objetivos organizacionales y están vinculados a los indicadores, en base a los cuales se puede evaluar el rendimiento.

El sistema de monitoreo y evaluación debe hacer seguimiento del rendimiento, en base a tres tipos de indicadores:

- **Indicadores de salida** (carga de trabajo o unidad producida): ejemplos de datos cuantitativos en el nivel de salida incluye el número de estudios de diagnóstico realizados, números de funcionarios públicos capacitados sobre medidas anticorrupción, o número de investigaciones administrativas realizadas.
- **Indicadores de resultados** (eficacia en el cumplimiento de objetivos): correlación con determinadas funciones, algunos ejemplos son la calidad e impacto de las políticas de desarrollo, niveles de cumplimiento de las reglamentaciones que la Agencia es responsable de hacer cumplir, o niveles de confianza en la agencia, registrados en las encuestas. Los resultados deben también compararse con estudios y mediciones realizados por otras organizaciones.

²¹ Véase también Construyendo Apoyo Público Para los Esfuerzos de Lucha Contra la Corrupción: Por qué las Agencias Anticorrupción Necesitan Comunicar y Cómo, Banco Mundial, la ONUDD, CommGap, 2010–
<http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/CorruptionWhitePaperpub31110screen.pdf>

²² Véase, por ejemplo, las experiencias de la Comisión de Erradicación de la Corrupción de Indonesia, Comisión para la Prevención de Corrupción de Eslovena y el KNAB de Letonia.

- **Indicadores de productividad y eficacia:** rentabilidad, relación entre entradas y salidas, costos unitarios.

En cuanto al monitoreo y evaluación del trabajo de la AAC, un documento de conocimiento global de U4, elaborado en colaboración con el PNUD, *“Cómo Monitorear y Evaluar a las Agencia Anticorrupción”* proporciona guías técnicas, metodológicas y prácticas para el personal y directivos de la AAC, para iniciar procesos internos de monitoreo y evaluación. La metodología se basa en un ejercicio de asignación de las evaluaciones existentes de las AAC, y proporciona instrucciones de cómo dichas evaluaciones pueden seguir mejoraron en un futuro. Esta reconoce como tarea esencial, la creación de sus propios sistemas y procesos de control interno, mostrando cómo esto se puede lograr de manera rentable que facilite la elaboración de datos útiles. Esta metodología también recomienda medir el rendimiento e impacto de las AAC en términos de qué puedan influir, yendo más allá de los indicadores de salida y poniendo un mayor énfasis en las capacidades e impacto. Esta no propone un modelo unificado, sino más bien un enfoque flexible donde las agencias puedan elegir indicadores para medir sus salidas, resultados e impacto que estén acordes a sus mandatos y a la calidad de datos disponibles.

11. Sensibilidad de género

Nuevas evidencias surgen que la ‘corrupción afecta desproporcionadamente a las mujeres pobres, ya que sus bajos

Cuadro 13.

Estrategia sobre la igualdad de género incorporada en la Organización: Algunos principios rectores:

- Está la igualdad de género integrada en los objetivos del programa de la unidad de trabajo, si es así, ¿cómo?
- ¿Muestran las políticas y objetivos estratégicos que el género es solamente relativo a la mujer o concierne a ambos sexos y las relaciones entre ellos?
- ¿Son los objetivos de igualdad de género, formulados y traducidos en indicadores de desempeño, y se dirigen al nivel de programa y presupuesto?
- ¿Se dispone de recursos financieros para llevar a cabo actividades que promuevan temas de igualdad de género (específico de género y transversalidad)? ¿Son estos adecuados?
- ¿Se incorporan los objetivos de igualdad de género en los planes de la unidad de trabajo?

Fuente: Adoptado de la OIT, *‘A Manual For Gender Audit Facilitators’, 2007.*

niveles de empoderamiento económico y político, restringen su capacidad para cambiar el status quo o para responsabilizar a los Estados a brindar servicios que son su derecho.²³ Por lo tanto, la reducción del supuesto impacto de la corrupción, exige que se entienda mejor la relación entre corrupción y género.

²³ OOPNUD y UNIFEM (2010) *Corrupción, Rendición de Cuentas y Género: Descripción de las Conexiones*. Publicación en Género y Gobernabilidad Democrática # 5.

Entre las cuestiones consideradas para una evaluación de capacidades, se debe prestar atención a incluir el hecho de que si la organización tiene una estrategia sobre igualdad de género, como se refleja en los objetivos de sus unidades de trabajo, programas, presupuesto y administración de recursos humanos. Dicha evaluación también debe incluir el uso de datos desglosados por género en los programas y materiales de comunicación. Asimismo, esta tiene que mirar con atención a capacidades específicas, por ejemplo, la capacidad para investigar explotación sexual y extorsión, lo cual todavía se denuncia muy poco por miedo a la intimidación.

■ Nivel individual

Al considerar las capacidades de las AAC, el nivel individual (que se refiere a las habilidades, experiencia y conocimientos que residen en los individuos y se encuentran reflejados en el **perfil del personal**), será muy importante debido al alto nivel de especialización que muchas de las funciones anticorrupción comúnmente requieren. Los esfuerzos para el desarrollo de capacidades a nivel individual, deben evaluar las capacidades de las agencias, necesarias y adecuadas para el cumplimiento de funciones anticorrupción en sus mandatos.

Toda la capacitación debe ser impartida basándose en las necesidades de la organización, con incentivos adecuados para fomentar la aplicación de los conocimientos y habilidades, y a mediano plazo, un sistema de medición, basado en el rendimiento.

Módulo A:

Temas Fundamentales

El Capítulo 6 determina una serie de temas fundamentales que deben ser evaluados por todas las agencias anticorrupción. Estos temas fundamentales se centran en capacidades básicas que todas las instituciones requieren para poder operar eficaz y eficientemente. Este Módulo proporciona un enfoque integral para recopilar información sobre los temas fundamentales, a través de:

- Llevar a cabo estudios preliminares (revisión de documentos);
- Administrar una encuesta preliminar para beneficiarios sobre cooperación institucional;
- Entrevistar a los líderes y altos ejecutivos de la AAC;
- Entrevistar al personal de la AAC;
- Entrevistar a beneficiarios institucionales.

Los datos recogidos a través de estas entrevistas deben ser triangulados para propósitos de validación, previa su inclusión en el informe de evaluación de capacidades. Las preguntas modelo son sólo indicativas, y tendrán que ser personalizadas de acuerdo a cada país.

■ Investigaciones Preliminares

Antes de llevar a cabo una evaluación de capacidades para cualquier AAC, es de gran utilidad recopilar algunos datos primarios basados en la revisión de sus informes anuales, informes previos de evaluación, legislación vigente, artículos de noticias, y otras fuentes pertinentes, que estén disponibles.

Estudio Preliminar de temas fundamentales	
CAPACIDADES	EJEMPLO DE PREGUNTAS
Entorno favorable	
1. Contexto social, económico y político	<ul style="list-style-type: none">– ¿Qué tipo de Gobierno está vigente?– ¿Cuándo se creó la agencia anticorrupción?– ¿Cuál es el tamaño de la población?– ¿En áreas viven la mayoría de la población (en áreas rurales/urbanas)?– ¿Cuál es la geografía del país?– ¿En qué se basa la economía del país y cuáles son las principales fuentes de ingreso para el Gobierno?

<p>2. Arreglos institucionales y mecanismos de coordinación</p>	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Son servicios públicos proporcionados de manera centralizada o descentralizada? – ¿Existen detentores del poder tradicionales en el país? – ¿A quien tiene que presentar informes la agencia anticorrupción? – ¿Tiene la agencia anticorrupción poder para solicitar información de otras instituciones? ¿Qué tan fuerte es este poder? ¿Existe alguna sanción por no responder a la agencia anticorrupción?
<p>3. Marco legal</p>	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Qué leyes rigen la agencia anticorrupción? – ¿Esta la agencia anticorrupción establecida por ley o por Decreto? – ¿La ley garantiza el presupuesto anual de la agencia anticorrupción? – ¿La ley garantiza seguridad de titularidad para la directiva de la Agencia anticorrupción? – ¿Cuál es la jurisdicción de la Agencia anticorrupción? – ¿Existe algún grupo específico de personas excluidas de la jurisdicción de la agencia anticorrupción? – ¿Están las ofensas mencionadas en la CNUCC, tipificadas como delito bajo la legislación nacional? – ¿Es penalizado por la ley el enriquecimiento ilegal y lavado de dinero? – ¿Existen algún estatuto de limitación para ofensas de corrupción? – ¿Existe inmunidad para individuos en cargos específicos? – ¿Tiene la agencia anticorrupción poder para congelar, decomisar y confiscar activos? – ¿Tiene la agencia anticorrupción poder para juzgar? – ¿Existe una ley de denuncia de irregularidades? ¿Están los ciudadanos protegidos por la ley si estos informan a la agencia anticorrupción? – ¿Existe una ley de libertad de información? – ¿Existen leyes que rigen la investigación relacionada con poderes de: <ul style="list-style-type: none"> • acceso a testigos • acceso a documentos (incluye bancos) • búsqueda de información proveniente del extranjero • castigar la obstrucción e intimidación • castigar el incumplimiento de una orden formal de la agencia anticorrupción • castigar la incapacidad para elaborar documentos solicitados oficialmente por la agencia anticorrupción • protección de informantes • protección de la información • arresto

3. Marco legal	<ul style="list-style-type: none"> • convenio declaratorio • vigilancia • interceptación de comunicaciones electrónicas • acceso a PC's y computadoras portátiles • toma de muestras de testigos y sospechosos • entrar y registrar instalaciones • acceso a registros financieros
4. Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> – ¿A que instituciones se reportan la agencia anticorrupción? – ¿La agencia anticorrupción depende de una agencia del Ejecutivo o está independiente? – ¿Con cuanta frecuencia la agencia anticorrupción tiene que presentar informes? – ¿La agencia anticorrupción cuenta con una página web?
Nivel organizacional	
1. Visión y misión	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Cómo define la agencia anticorrupción su visión y misión? – ¿Están la visión y misión públicamente disponibles? – ¿Cuál es el mandato de la agencia anticorrupción? – ¿Cuáles son las principales funciones de la agencia anticorrupción?
2. Liderazgo	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Existe un Presidente, un Consejo de Comisarios o una Mesa Directiva? – ¿Quien los nombra, por cuanto tiempo, por tiempo parcial o completo? – ¿Cuáles son los criterios principales para la cita? – ¿Cuál es su protección contra el despido? – ¿Cuáles son sus responsabilidades principales?
3. Planificación Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Tiene la agencia anticorrupción un plan estratégico? – ¿Cuáles son los principales objetivos, salidas o indicadores? – ¿El plan estratégico toma en cuenta las realidades contextuales?
4. Estructura organizacional	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuál es la estructura organizacional de la agencia anticorrupción? – ¿Tiene la agencia anticorrupción un organigrama? – ¿Cuántas divisiones/secciones/unidades existen? – ¿Cuáles son las funciones de cada división? – ¿Cuál es el número de funcionarios en cada división incluyendo sus funciones administrativas? – ¿Cuál es el total del establecimiento? – ¿Existen oficinas regionales?

5. Administración de Recursos Humanos	– ¿Cuáles son las políticas de recursos humanos incluidas en la ley o normas de creación de la agencia anticorrupción?
6. Conocimiento y manejo de la información	– ¿Es la agencia anticorrupción parte de alguna red internacional de expertos y profesionales sobre anticorrupción?
7. Comunicación	– ¿Esta la agencia anticorrupción disponible en línea? – ¿Existe algún informe anual realizado por la agencia anticorrupción que esté disponible en línea? – ¿Existen comunicados de prensa realizados por la agencia anticorrupción que están disponible en línea?
8. Monitoreo y evaluación	– ¿Existe alguna evaluación del trabajo de la agencia anticorrupción disponible?
9. Capacitación y tutoría	– ¿Qué capacitación, supuestamente, se ha llevado a cabo dentro de la agencia anticorrupción y fuera del país (según informes anuales de la agencia anticorrupción)?
10. Finanzas y adquisiciones	– ¿Cuál es el presupuesto anual de la agencia anticorrupción? – ¿Es este incluido en el informe anual de la agencia anticorrupción?
Nivel individual	
1. Perfil de personal	– ¿Existe alguna información disponible acerca del personal en agencia anticorrupción?
2. Capacidades técnicas	– ¿Qué capacitación, supuestamente, ha sido organizada para el personal de la agencia anticorrupción y a que eventos de capacitación internacionales este ha participado, de acuerdo al informe anual de la agencia anticorrupción?

■ Encuesta a beneficiarios sobre la cooperación institucional

La presente encuesta pretende identificar las instituciones nacionales pertinentes para el mandato de la AAC, a las que se debe apuntar para las entrevistas de evaluación de capacidades. Esta lista tiene que ser personalizada de acuerdo a las necesidades de cada país.

	Por favor señale las cinco instituciones con las que la AAC trabaja con mayor frecuencia.	Por favor señale las cinco instituciones con las que la AAC tiene relaciones o no de trabajo, pero con las que sería útil mejorar las relaciones.
Fiscal General		
Oficina Del Auditoría General		
Autoridad Central De Asistencia Judicial		
Recíproca		
Cámara De Comercio		
Comisión de Administración Pública		
Instituto de Capacitación de La Administración		
Pública		
Administración de Aduanas		
Asociación de Empleadores		
Unidad de Inteligencia Financiera		
Ministerio de Asuntos Económicos		
Ministerio de Educación		
Ministerio de Hacienda		

Ministerio de Relaciones Exteriores		
Ministerio de Salud		
Ministerio del Interior		
Parlamento		
Academia de la Policía		
Departamento de la Policía		
Oficina del Presidente		
Oficina del Primer Ministro		
Agencia de Adquisiciones		
Oficina del Fiscal General		
Corte Suprema		
Administración Tributaria Agregue a cualquier otra institución		
Instituciones pertinentes no incluidas arriba.		

■ Guía de entrevista a los gerentes y altos ejecutivos de una AAC

Las entrevistas a los altos ejecutivos y directivos de una ACA complementan los datos recopilados previamente mediante el examen preliminar de la investigación y revisión de documentos de fuentes disponibles. La siguiente tabla proporciona Ejemplo de preguntas para realizar estas entrevistas, que requieren mayor adaptación basada en los datos recogidos inicialmente y en el contexto del país.

Entorno favorable	
1. Contexto social, económico y político	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Por qué la agencia anticorrupción ha sido establecida? – ¿Cómo usted evaluaría la voluntad política en su país para luchar contra la corrupción? – ¿Se han llevado a cabo encuestas o estudios en el país sobre la corrupción? – ¿Según su experiencia, cuáles son los principales tipos de corrupción (volumen, sector, patrones y tendencias)? – ¿Cuáles se consideran las principales causas de la corrupción? – ¿Existen prácticas tradicionales/informal que conllevan a la corrupción? – ¿Qué prácticas culturales inhiben la detección, investigación, procesamiento legal y prevención de la corrupción? – ¿Cuál es el rol de los partidos políticos en el tema de la corrupción? – ¿Qué tipo de corrupción afecta mayormente a las personas? – ¿Qué es lo que más ayudaría a reducir la corrupción? – ¿Cuáles han sido los mayores cambios a los tipos y patrones de la corrupción en los últimos 5 años?
2. Disposiciones institucionales y mecanismos de coordinación	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Con cuáles instituciones la agencia anticorrupción trabaja formal o informalmente? – ¿Existen otras agencias anticorrupción responsables de investigar casos de corrupción? – ¿Qué instituciones tienen que informar a la agencia anticorrupción? – ¿Con cuáles instituciones, la agencia anticorrupción tiene un memorando de entendimiento (MoU) formal? – ¿En caso de que las instituciones tengan información pertinente a la agencia anticorrupción (por ejemplo, la UIF sobre transacciones sospechosas, la Comisión de Administración Pública sobre personal disciplinado por mala conducta relacionada con la corrupción) pero que no están obligadas a reportar formalmente a la agencia anticorrupción, pueden dichas instituciones presentar o presentar un informe de manera formal?

<p>2. Disposiciones institucionales y mecanismos de coordinación</p>	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Es la agencia anticorrupción parte de algún comité de dirección? – ¿Tiene ésta una posición en algún comité de control entre instituciones? – ¿A qué instituciones, la agencia anticorrupción brinda más apoyo? – ¿De qué instituciones, la agencia anticorrupción necesita más apoyo? – ¿Con cual instituciones, la agencia anticorrupción desearía mejorar sus relaciones de trabajo? – ¿Con cuales instituciones la agencia anticorrupción comparte información? – Con cuales instituciones la agencia anticorrupción: <ul style="list-style-type: none"> – Trabaja de manera conjunta – Comparte inteligencia – Comparte/coopera/intercambia personal – ¿Existen superposiciones en términos de mandato con otras instituciones? – ¿Existen posible fricciones entre instituciones y cómo estas pueden enfrentarlas? – ¿Existen mejores prácticas en términos de colaboración con otras instituciones? – ¿Qué se podría hacer para mejorar el trabajo anticorrupción con las otras cinco instituciones más importantes, en el marco de integridad en su país? – ¿Qué actividades de la agencia anticorrupción están comprometidas por la debilidad en otras partes del marco nacional de integridad? – ¿Las recomendaciones de la agencia anticorrupción tienen peso legal? ¿Es la agencia anticorrupción capaz de dar mandatos a otras instituciones? ¿Existe alguna sanción por no cumplir con los mandatos?
<p>3. Marco legal</p>	<ul style="list-style-type: none"> – ¿De qué manera se podría mejorar el marco legal para facilitar la lucha contra la corrupción? – ¿Se requiere de una reforma legal para mejorar la colaboración con las instituciones?
<p>4. Rendición de cuentas</p>	<ul style="list-style-type: none"> – ¿En la práctica, que tan frecuente y a quién usted se reporta? – ¿Cómo la agencia anticorrupción se reporta, i.e. en escrito/verbalmente? – ¿Cuántas sesiones organizadas en el Parlamento para informar sobre el progreso? – ¿Qué tan profunda es la revisión de las actividades? – ¿Existe algún Consejo público?

4. Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuáles son los poderes de los órganos de supervisión? – ¿Cuál es la eficacia, o los obstáculos de aquellas instituciones que monitorean el trabajo de la agencia anticorrupción? – ¿Es la página web de su agencia anticorrupción actualizada regularmente?
Nivel organizacional	
1. Visión y misión	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Cómo la agencia anticorrupción definió su visión y misión?
2. Liderazgo	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuáles son sus principales responsabilidades? – ¿Quién nombra a la alta dirección? – ¿Cuáles son los criterios principales para el nombramiento? – ¿Cuál es la protección de los directivos contra la destitución? – ¿Están los miembros de la agencia anticorrupción protegidos cuando realizan funciones oficiales?
3. Planificación Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuál es la estructura general de la toma de decisiones y asignación presupuestaria de la agencia anticorrupción? – ¿Con qué frecuencia los líderes se reúnen para hablar sobre la planificación estratégica? – ¿Cómo se llega a un acuerdo con relación a la estrategia anual? – ¿Qué tipos de indicador de rendimiento están incluidos? – ¿Existe una revisión anual de la estrategia y planes de acción en términos de rendimiento? – ¿Cuál es el presupuesto de la agencia anticorrupción? – ¿Quién financia a la agencia anticorrupción? – ¿Existe alguna protección legal para el nivel de financiamiento? – ¿Esto ha cambiado en los últimos 5 años? – ¿Se pagan los fondos pagados a tiempo? – ¿Cuál es el proceso de estimación presupuestaria y cómo se toman las decisiones con relación a solicitudes competitivas para financiamientos? – ¿Cuál es el gasto de cada división de la agencia anticorrupción? – ¿Cuál es el costo total del personal? – ¿Qué actividades absorben la mayoría de los fondos? – ¿Cuál es el proceso para proponer y aceptar presupuestos para una división? – ¿Cuáles son los procesos administrativos de la agencia anticorrupción para supervisar las actividades operacionales, particularmente en términos de asignación de trabajo y progreso, dotación de personal, gastos presupuestarios y desempeño? – ¿Qué medidas de desempeño se utilizan a nivel institucional, sub-institucional y del personal? ¿Están disponibles para el público?

<p>3. Planificación Estratégica</p>	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Cómo son revisados, por quién y con qué frecuencia? – ¿Cuáles son las consecuencias del incumplimiento de los objetivos? – ¿Los planes anuales de trabajo están basados en el plan estratégico de la organización? – ¿Cuándo la agencia anticorrupción realizó su primer trabajo operacional para cada una de sus funciones? – ¿Cuáles son los procedimientos involucrados y el volumen de la actividad para cada función?
<p>4. Estructura organizacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Está usted satisfecho con la actual estructura organizacional o cree que algunas reformas serían apropiadas?
<p>5. Administración de Recursos Humanos</p>	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Existe una división de recursos humanos? – ¿Cuáles son los procesos para la contratación de nuevo personal? – ¿Cuáles son los procesos de promoción del personal? ¿Están publicados? – ¿Cuáles son los procesos para disciplinar al personal? ¿Están publicados? – ¿Existe un código de conducta? – ¿El personal declara sus bienes? ¿A quiénes? ¿Cómo estos son comprobados? – ¿Existe un proceso de evaluación anual? – ¿Son todos los nuevos puestos de trabajo anunciados? – ¿Existe una estrategia de capacitación en la agencia anticorrupción? – ¿Quién capacita al nuevo personal? – ¿Quién brinda capacitación especializada? – ¿Se ha llevado a cabo alguna capacitación conjunta? – Esquema de los programas de capacitación. ¿Están vinculados a la estrategia o planes de acción? – ¿Cuál es la rotación del personal por división anualmente en términos de %? – ¿Existen escalas de salarios especiales que varían del rango salarial del servicio público? – ¿Existe cualquier otro subsidio específico para la agencia anticorrupción? – ¿Puede la agencia anticorrupción convocar al personal de otras agencias para el desempeño de funciones?

6. Conocimiento y manejo de la información	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuando patrones sistemáticos de corrupción son diagnosticados por el equipo de investigación o el equipo de prevención, son estos hallazgos compartidos entre ambos equipos?
7. Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Cómo la agencia anticorrupción se comunica internamente? – ¿Cómo, con qué frecuencia y a través de qué medio? – ¿Cómo se comunica la agencia anticorrupción con otras agencias? – ¿Cómo, con qué frecuencia y a través de qué medio? – ¿Cómo se comunica la agencia anticorrupción con el público? – ¿Cómo, con qué frecuencia y a través de qué medio? – ¿Se involucra a los ciudadanos en la administración agencia anticorrupción? – ¿Existen algún comité de administración relacionados con educación, prevención, investigación, concientización involucrando a los ciudadanos?
8. Seguimiento y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> – ¿La agencia anticorrupción tiene Procedimientos Operativos Estándar o Manuales de funciones básicas? – ¿Cuáles son los procedimientos de revisión del progreso de trabajo y de la carga de trabajo? – ¿Que examina el progreso? ¿Qué registros son almacenados? – ¿Todo el personal tiene descripciones de trabajo y funciones designadas (tal como oficiales de policía, administradores de casos, entrenadores, etc.)? – ¿La agencia anticorrupción opera una red LAN, bases de datos, software analítico y otros software? – ¿Están disponible bajo petición, mediante un proceso de gestión, o cuando se los requiera? – ¿Cómo están siendo evaluadas las actividades de la agencia anticorrupción?
9. Capacitación y orientación	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Qué tipo de capacitación y actividades de orientación apoya la agencia anticorrupción?
10. Finanzas y adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Existe un jefe de finanzas/departamento de finanzas? – ¿Cuenta la agencia anticorrupción con la capacidad para un sistema de información de administración financiera? – ¿Quién administra el presupuesto para cada división o sección? – ¿Esta disponible el presupuesto de cada división? – ¿Quién revisa externamente los gastos? – ¿Cuál es la proporción anual del presupuesto financiado por donantes, en los últimos 5 años? – ¿Qué donante(s) financiaron la agencia anticorrupción?

Nivel individual	
1. Perfil del personal	– ¿Cuántos funcionarios tiene actualmente trabajando para la agencia anticorrupción?
2. Capacidades técnicas	– ¿Qué capacidades técnicas le faltan actualmente al personal?

■ Guía de entrevista al personal de una AAC

Las entrevistas al personal de una AAC se orientan principalmente a evaluar sus competencias y cualificaciones técnicas y desarrollar un perfil exacto de dotación de personal de una AAC. Sin embargo, las entrevistas también proporcionan una oportunidad para evaluar cuestiones de organización, así como capacidades del entorno favorable. La información obtenida del personal de una AAC permitirá a aquellos que están llevando a cabo la evaluación de capacidades de una AAA a triangular esta información con los datos obtenidos previamente de la revisión de documentos y entrevistas a altos funcionarios de la Agencia. Esto asegurará que se desarrolle una imagen precisa de todas las deficiencias y necesidades de las capacidades de una AAC.

Perfil personal	Ejemplo de preguntas
1. Tipo de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuál es el título de su puesto? – ¿Tiene usted términos de referencia (TDRs)? – ¿Los TDRs describen el trabajo que usted realiza día a día? – ¿Cuáles son sus principales responsabilidades dentro de la agencia anticorrupción?
2. Antecedentes	<ul style="list-style-type: none"> – ¿En qué año empezó a trabajar en la agencia anticorrupción? – ¿Dónde trabajó antes de entrar a trabajar en la agencia anticorrupción (hasta 10 años atrás)? – ¿Cuáles son sus certificaciones académicas? – ¿Cuál es su experiencia profesional hasta la fecha dentro de la agencia anticorrupción? ¿Ocupó otras posiciones dentro de la agencia? – ¿Fue usted entrevistado para el cargo que ocupa en la agencia anticorrupción?

3. Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Ha recibido alguna capacitación, antes o durante su asignación con la agencia anticorrupción, para realizar este trabajo?
4. Motivación y razones para la rotación de personal	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Por qué quería trabajar para la agencia anticorrupción? ¿Cuáles fueron sus principales razones? – ¿Cuáles son las tres principales razones para permanecer con la agencia anticorrupción? – ¿Cuáles son las tres principales razones por las cual usted dejaría la agencia anticorrupción? – ¿Qué es lo que mas le gusta sobre el trabajo que realiza en la agencia anticorrupción? – ¿Qué es lo que menos le gusta sobre el trabajo que realiza en la agencia anticorrupción? – ¿Qué es lo que mas le gusta más tu trabajo? – ¿Qué es lo que menos le gusta más tu trabajo?
5. Desarrollo profesional	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuánto tiempo piensa quedarse con la agencia anticorrupción? – ¿Esta usted consciente de los criterios de promoción? – ¿Alguna vez ha aplicado para una promoción? ¿Estuvo satisfecho con el proceso y con el resultado? – ¿Hubieron oportunidades para se transferido o trabajar en otras partes de la agencia anticorrupción?

Capacidades técnicas

a. Personal de investigación	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuáles son los principales tipos de corrupción con los que usted trata? – ¿Cuántos casos usted maneja anualmente? – ¿Cuál es el valor promedio de casos que usted tiene que tratar? – ¿Cuál es el rango promedio de sospechosos del sector público en sus casos (comprobar el sistema de clasificación del sector público en el país antes de administrar este cuestionario)? – ¿Tiene procedimientos operativos estándar para la investigación? – ¿Ha sido capacitado en los procedimientos operativos estándar para la investigación? – ¿Está usted familiarizado con los siguientes conceptos? En caso afirmativo, ¿tuvo que alguna vez tratar estos conceptos en casos específicos? <ul style="list-style-type: none"> • Corrupción en el sector público • Corrupción en el sector privado • Conspiración • Delitos de complicidad • Casos que involucran a funcionarios públicos extranjeros
-------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>a. Personal de investigación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Malversación/apropiación indebida • Uso indebido de bienes públicos • Mala conducta en oficina pública • Tráfico de influencias • Nepotismo • Falsificación de documentos • Anti-lavado de dinero • Restricción y confiscación • Recuperación de activos • Solicitudes de asistencia judicial recíproca <p>– ¿Tienes usted alguna de las siguientes habilidades? En caso afirmativo, ¿ha recibido alguna capacitación específica para las mismas?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Determinar parámetros legales para probar el delito • Preparar expedientes de casos para el fiscal • Entrevistar • Tomar notas • Administrar expedientes • Documentar solicitudes a otras instituciones • Recopilar información de código abierto • Recopilar información de inteligencia • Lectura de estados financieros • Retención de activos • Tratar con casos de lavado de dinero • Investigar y decomisar • Acceso y búsqueda de dispositivos electrónicos • Vigilancia • Uso de informantes • Participar en operaciones conjuntas con la policía • Proteger la integridad de la evidencia • Redacción de informes de investigación <p>– ¿Cuáles son las principales habilidades, conocimientos y la experiencia que le falta al equipo de investigación actualmente?</p>
<p>b. Personal de prevención</p>	<p>– ¿Tienes experiencia en cualquiera de las siguientes áreas?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar estrategias nacionales anticorrupción • Desarrollar planes de acción anticorrupción • Monitorear la implementación de políticas anticorrupción • Coordinar la autoevaluación de la CNUCC • Medición de la corrupción • Evaluar la eficacia de las políticas anticorrupción • Riesgo de corrupción/evaluaciones de integridad • Examinar leyes, reglamentos y procedimientos

<p>b. Personal de prevención</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Proponer nuevos o examinar procedimientos, reglamentos y legislación <ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de estándares internacionales • Educación pública • Difusión de conocimientos sobre corrupción y anticorrupción” • Comunicación • Intercambio de conocimientos • Políticas de conflicto de intereses • Políticas de ‘regalos’ • Declaraciones de activos • Participación en un mecanismo internacional para examinar la CNUCC • Asistencia judicial recíproca – Tienes alguna de las siguientes habilidades? En caso afirmativo, ¿ha recibido alguna capacitación específica en las siguientes áreas? <ul style="list-style-type: none"> • Capacitar al personal • Educar al personal • Desarrollo de módulos de aprendizaje a distancia • Entrenamiento y orientación • Redactar materiales de uso público • Elaborar materiales de capacitación • Hablar en público • Elaborar códigos de conducta • Redactar proyectos de ley • Desarrollar y llevar a cabo encuestas de percepción pública • Diseñar estrategias de comunicación • Redactar informes • Revisar las declaraciones de activos – ¿Cuáles son las principales habilidades, conocimientos y experiencia que le hace falta al equipo de prevención actualmente?
<p>Nivel organizacional</p>	
<p>1. Visión y misión</p>	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuál es la visión y misión de la agencia anticorrupción? – ¿Son la visión y misión de la agencia anticorrupción claras para usted? – ¿Qué cree usted que la agencia anticorrupción hace bien? – ¿En qué áreas piensa que la agencia anticorrupción podría mejorar su trabajo?
<p>2. Liderazgo</p>	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Cómo usted evalúa el liderazgo de la agencia anticorrupción (excelente, muy bueno, regular, moderado o malo)?

3. Planificación Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Ha participado en algún ejercicio de planeación estratégica?
4. Estructura organizacional	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Son sus líneas jerárquicas claras? – ¿Cuenta usted con el equipo necesario para hacer su trabajo? – ¿Si no, qué tipo equipo necesita? – ¿Por qué y cómo afecta la falta de éste en su trabajo? – ¿Cómo solicita usted para obtener el equipo?
5. Administración de recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Existen políticas publicadas sobre salud y seguridad, discriminación, acoso, etc.? – ¿Existen políticas publicadas sobre derecho a vacaciones y días de enfermedad, escalas salariales, prestaciones y horas extras, promoción y procedimientos de reclamos? – ¿Existe un código de conducta y capacitación sobre ética? ¿Revelación de activos? ¿Política de conflicto de intereses? – ¿Siente que su salario refleja su experiencia/especialidad? – ¿Está satisfecho con las prestaciones adicionales? – ¿Cómo calificaría las relaciones del personal en su equipo (excelente, muy buena, regular, moderada o deficiente)?
6. Conocimiento y administración de información	<ul style="list-style-type: none"> – ¿El conocimiento y la información son compartidos adecuadamente con usted por correo electrónico u otro medio?
7. Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Qué tan bien usted cree que la agencia anticorrupción se comunica con usted? – ¿Tienen reuniones de personal/equipo frecuentemente?
8. Monitoreo y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Usted monitorea y evalúa su trabajo? – ¿Cómo? – ¿Es usted evaluado anualmente? – ¿Ha habido algún resultado de la evaluación? – ¿Quien evalúa su trabajo en términos de desempeño? – ¿Son las medidas de desempeño utilizadas adecuadamente? – ¿Usted cree que la agencia anticorrupción ha utilizado de la mejor manera sus habilidades?
9. Capacitación y orientación	<ul style="list-style-type: none"> – ¿La agencia anticorrupción le ha proporcionado capacitación suficiente para llevar a cabo sus funciones?

Entorno favorable	Ejemplo de preguntas
1. Contexto social, económico y político	– ¿Cómo usted evalúa la voluntad política en su país para luchar contra la corrupción (excelente, muy buena regular, moderada o deficiente)?
2. Disposiciones institucionales y mecanismos de coordinación	– ¿Trabaja usted con alguna institución fuera de la agencia anticorrupción? – ¿Cómo evaluaría su asociación (excelente, muy buena, regular, moderada o deficiente)?
3. Marco legal	– ¿Existen disposiciones legales que faciliten su trabajo en particular? – ¿Existen disposiciones legales que dificulten su trabajo en particular?
4. Rendición de cuentas	– ¿Cómo califica usted la imagen pública de la agencia anticorrupción (alta, media o baja)
General	– En su opinión, ¿cuál es la máxima prioridad para la agencia anticorrupción, con el fin de trabajar más eficazmente?

■ Guía de entrevista a los beneficiarios institucionales

Las entrevistas a los actores institucionales permitirán a aquellos que están llevando a cabo la evaluación de las capacidades a triangular más toda la información previamente obtenida. Estas entrevistas se centrarán principalmente en arreglos institucionales, mecanismos de coordinación y el entorno favorable en términos más generales. Estas entrevistas también brindarán una oportunidad para evaluar las opiniones de los socios sobre la capacidad general de la organización de la AAC. A continuación se muestran ejemplos de algunos actores institucionales más comunes.

(I) Oficina del Procurador General / Oficina del Fiscal General

Entorno favorable	Ejemplo de preguntas
1. Arreglos institucionales y mecanismos de coordinación	– ¿La Oficina del Fiscal General se involucra en alguna parte del proceso de investigación? – ¿Cuántos expedientes de casos han recibido de la agencia anticorrupción?

<p>1. Arreglos institucionales y mecanismos de coordinación</p>	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuántos expedientes de casos han revisado usted? – ¿La mayoría de ellos tenían suficientes evidencias para un proceso judicial? – ¿Se tuvo que devolver algunos expedientes para investigación adicional? ¿Cuántos? – ¿Cuántas personas han sido procesadas, hasta el momento, por cargos de corrupción? – ¿Cuántas condenas se han obtenido por corrupción hasta el momento? – ¿Cuál es la tasa anual de convicción/absolución? – ¿Cuál es el período más largo de espera a una audiencia en un caso actual? – ¿Cuál es el valor promedio de casos? – ¿Cuáles son los casos de corrupción más grandes que usted ha tenido que procesar? – ¿Cuentan con algún criterio sobre qué tipo de casos usted procesa? – ¿Están estos criterios en conformidad con los criterios utilizados por la agencia anticorrupción para la selección de casos a investigar? – ¿Cómo usted evaluaría el rendimiento general de la agencia anticorrupción?
<p>2. Marco legal</p>	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Es el marco jurídico adecuado para combatir la corrupción en su país? – ¿Se requiere de alguna enmienda a la legislación vigente con el fin de mejorar la eficacia en la lucha contra la corrupción?

II) Oficia del Auditor General

Entorno favorable	Ejemplo de preguntas
<p>1. Contexto social, económico y político</p>	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Se llevan a cabo auditorias con frecuencia en la administración del Estado? – ¿Cuál es la jurisdicción de la Oficina del Auditor General? – ¿Cuál es la calidad del sistema para archivar datos dentro de la administración del Estado? – ¿Existe alguna auditoría interna en el Gobierno? ¿Cómo está relacionada a Oficina del Auditor General?

2. Arreglos institucionales y mecanismos de coordinación	<ul style="list-style-type: none"> – ¿El Auditor General comunica informalmente a la agencia anticorrupción sobre sus sospechas de corrupción? – ¿El Auditor General informa a la agencia anticorrupción cualquier irregularidad o sospechas de corrupción previo a publicar todos sus informes de auditoría? – ¿Cómo evaluaría usted el rendimiento general de la agencia anticorrupción? – ¿Existe alguna superposición en términos de mandato con la agencia anticorrupción?
3. Marco legal	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Esta el Auditor General legalmente obligado a informar a la agencia anticorrupción sobre cualquier actividad sospechosa que se haya descubierto durante sus auditorías? – ¿Qué tipo de auditorías esta autorizada a llevar a cabo la Oficina del Auditor General, por la ley?
4. Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Tiene la Oficina del Auditor General el mandato de realizar auditoría de la agencia anticorrupción? En caso afirmativo, ha identificado usted algún problema organizacional, por ejemplo, en relación con la administración financiera, adquisiciones o contratación del personal?

(III) Policía

Entorno favorable	Ejemplo de preguntas
1. Contexto social, económico y político	<ul style="list-style-type: none"> – ¿La agencia anticorrupción recurrió a la policía en algún momento, en el pasado? – ¿Existe algún ex agente de la policía trabajando en la agencia anticorrupción? – ¿Se percibe a la policía como corrupta en el país?
2. Arreglos institucionales y mecanismos de coordinación	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Cómo la policía coopera con la agencia anticorrupción? – ¿La policía ofrece ayuda con las investigaciones de la AAC, por ejemplo a nivel local? – ¿La policía presta apoyo en las detenciones o arrestos a petición de la AAC? – ¿La policía renvía sistemáticamente a la AAC cualquier denuncia de corrupción? – ¿La policía tiene el mandato para abrir investigaciones de corrupción por su propia cuenta?

2. Arreglos institucionales y mecanismos de coordinación	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Existe alguna superposición en términos de mandato entre la policía y la agencia anticorrupción? – ¿Cómo usted evaluaría el rendimiento general de la agencia anticorrupción? – ¿Cómo usted evaluaría las capacidades técnicas del personal de la agencia anticorrupción para cumplir su mandato?
3. Marco legal	<ul style="list-style-type: none"> – ¿El marco legal facilita o dificulta la detección e investigación de la corrupción?

(IV) Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)

Entorno favorable	Ejemplo de preguntas
1. Arreglos institucionales y mecanismos de coordinación	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuándo se estableció la UIF? – ¿Tienen reuniones periódicas con la Agencia anticorrupción? ¿Cómo trabajan juntos? – ¿Han recibido alguna transacción sospechosa (STR)? ¿Cuántas? ¿Cuántas se han transferido a la agencia anticorrupción? – ¿Alguna vez la agencia anticorrupción ha solicitado información a la UIF? – ¿Cuentan con una lista interna de PEPs (<i>Personas Expuestas Políticamente</i>)? – ¿Alguna vez han solicitado información a otro miembro del grupo Egmond? – ¿La UIF ha sido evaluada recientemente por algún asociado internacional? – ¿Cómo usted evalúa el rendimiento general de la Agencia anticorrupción?
2. Marco legal	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Es el marco legal adecuado para la lucha contra el lavado de dinero?

Módulo B:

Formulación e implementación de Políticas de Anticorrupción

Las ACAs pueden estar encargadas de realizar actividades de apoyo y coordinación para el desarrollo de políticas y planes nacionales anticorrupción, así como para garantizar su aplicación. Este módulo analiza las principales funciones que las AAC tienen que realizar en relación con este mandato y las capacidades necesarias para llevar a cabo dichas funciones.

Las políticas anticorrupción (o estrategias nacionales, como se define en muchos países) es un desafío particular, ya que el propósito de las mismas es reunir en un solo documento de políticas, la amplia gama de medidas de prevención de la corrupción, que se requieren en todo el sector público, medidas para fortalecer la aplicación de la ley y aquellas necesarias para la implementación de instrumentos legales internacionales como la CNUCC. Las estrategias anticorrupción proporcionan una oportunidad para movilizar a los beneficiarios en torno a políticas nacionales integrales, pero al mismo tiempo estas constituyen un desafío en términos de priorización y coordinación entre los diferentes actores. Como consecuencia, las funciones incluidas en este módulo, tienen la característica común de requerir una coordinación importante entre las diferentes partes interesadas, como los departamentos de gobierno, agencias independientes de vigilancia, el legislativo, así como actores no estatales (sociedad civil, ONGs y el sector privado).

Las principales áreas de actividades, que se relacionan con la formulación y aplicación de políticas nacionales anticorrupción pueden ser agrupadas de la siguiente manera:

■ Apoyando el desarrollo de estrategias y políticas nacionales anticorrupción

A menudo se requiere que las AAC apoyen a los formuladores de políticas en la formulación de políticas anticorrupción, proporcionando la evidencia básica necesaria -a través de investigaciones y estudios²⁴- y asesoramiento técnico. Para asesorar eficazmente en la formulación de estrategias anticorrupción nacionales, se requiere experiencia en varios temas nacionales y procesos de políticas públicas, incluyendo administración financiera pública, contratación pública, administración pública, sistemas de prestación de servicios en diferentes

²⁴ Conducir investigaciones sobre corrupción (para informar sobre respuestas anticorrupción) sustenta la mayoría de las funciones de las ACAs y requiere de capacidades específicas; por lo tanto, este tema se trata en un módulo separado.

sectores, empresas de propiedad estatal, procesos de privatización o nacionalización, administración de recursos, etc. Dicha gama de experiencias no se puede encontrar en una sola agencia, por lo tanto, el desarrollo de estrategias nacionales anticorrupción requiere de consultas exhaustivas y de coordinación con una variedad de instituciones nacionales y otros actores con el fin de aprovechar de su experiencia y en al mismo tiempo obtener su apoyo y participación en las reformas propuestas.

■ **Desarrollando planes de acción anticorrupción**

Un paso clave en la formulación de políticas anticorrupción, particularmente en el caso de estrategias nacionales anticorrupción integrales, es la elaboración de Planes de Implementación (planes de acción); estos son documentos secundarios a las estrategias anticorrupción, que contienen medidas específicas dirigidas a la reforma de sectores y/o instituciones. Para que estos planes se consideren adecuados, estos deben contener un conjunto significativo de acciones específicas propuestas con plazos específicos, responsabilidades y indicadores/parámetros comparativos. Debe existir una relación clara entre la Estrategia y el plan de acción y/o planes de acción sectoriales (i.e. la medición del plan de acción debe claramente contribuir hacia la realización del objetivo de la estrategia.)

Las AAC pueden contribuir a la formulación de planes de acción anticorrupción de diversas maneras: recopilando y analizando información proveniente de varias agencias estatales, coordinando actividades para el desarrollo de los planes, asesorando en el desarrollo de sistemas de evaluación comparativa (benchmarking) y sistemas de monitoreo para las diversas actividades.

■ **Coordinando y monitoreando la aplicación de políticas anticorrupción**

Frecuentemente las ACAs tienen el mandato para desempeñar un papel de coordinación, con el fin de garantizar la aplicación apropiada de planes de acción anticorrupción mencionados anteriormente. En este contexto, las ACAs tienen que asegurar una comunicación y cooperación eficaz entre las diferentes instituciones responsables de dichos procesos: por ejemplo, entre la agencia responsable de definir políticas de contratación pública y la agencia que recibe denuncias por parte de los licitadores sobre violaciones de las reglas, o entre la agencia que recibe denuncias y la agencia responsable de las sanciones. Con relación a esta función, se encuentra el monitoreo de la implementación de responsabilidades asignadas a diferentes instituciones nacionales bajo las estrategias nacionales anticorrupción y planes de acción sectoriales/institucionales. Esto significa que, supuestamente las AAC realizan un control de calidad de los informes recibidos de otras instituciones, examinan los progresos realizados con relación a parámetros establecidos y consolidan los informes de progreso.

■ Apoyando la autoevaluación de la CNUCC y aplicando observaciones al Mecanismo de Revisión de la CNUCC

En noviembre del 2009, la Conferencia de los Estados Miembros de la CNUCC adoptaron un Mecanismo para la Revisión de la Implementación de la Convención. Según el Mecanismo, se requiere que los Estados Miembros que están bajo revisión, completen un Lista de Auto-evaluación y que envíen sus Reportes de Auto-evaluación a la Secretaría de la Convención (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - ONUDD). Los Estados Miembros están obligados a asignar a una agencia pública que actúe como centro para el ejercicio de la autoevaluación; las ACAs pueden recibir este mandato, o pueden jugar un papel clave de respaldo y coordinación en apoyo a este ejercicio. El PNUD ha elaborado una Guía Práctica para la Auto-evaluación de la CNUCC²⁵, que destaca la importancia de involucrar a los beneficiarios pertinentes, en un proceso participativo, con el fin de explotar el potencial del ejercicio como una herramienta de concientización y promoción para la introducción de medidas de anticorrupción. Teniendo en cuenta las interrelaciones entre los diferentes tipos de medidas anticorrupción y la necesidad de respuestas integrales de anticorrupción, la Guía también incita a los países a pasar por un proceso de autoevaluación, para revisar la implementación de todos los capítulos de la CNUCC, no sólo aquellos que son el centro de un determinado ciclo de revisión de la CNUCC.²⁶ El ejercicio, dada la amplitud de la lista de auto-evaluación, y el hecho de que este requiere reunir una serie de información detallada, sobre el marco legal e institucional nacional anticorrupción, puede ser utilizado por la AAC como preparación para la formulación de la estrategia nacional anticorrupción o en relación con las demás funciones analizadas en este módulo (desarrollar planes de acción, coordinar y monitorear la aplicación de los planes de acción).

²⁵ El PNUD ha desarrollado una Guía Práctica (disponible en http://www.undp.org/governance/focus_anti-corruption.shtml) proporciona una hoja de ruta detallado para la autoevaluación de la CNUCC.

²⁶ El mecanismo de revisión de la CNUCC consta de dos ciclos de revisión, cada cinco años cada uno. El primer ciclo de revisión de la CNUCC incluye la Criminalización y Aplicación de la Ley (capítulo III) y Cooperación Internacional (capítulo IV) de la Convención, mientras que las medidas preventivas (capítulo II) y recuperación de activos (capítulo V) están programadas para su revisión en el segundo ciclo.

Directrices para evaluar las capacidades

Las capacidades necesarias para realizar las funciones de este módulo, están relacionadas, por un lado a la necesidad de promover la cooperación, interacción y apoyo mutuo entre los beneficiarios pertinentes (incluyendo agentes no estatales) y por otro lado, la necesidad de recopilar y procesar información así como elaborar informes y análisis para los legisladores.

CAPACIDADES	TEMAS PRINCIPALES Y EJEMPLO DE PREGUNTAS
Entorno favorable	
<p>Arreglos institucionales y mecanismos de coordinación: Involucrar a otros órganos del estado en el intercambio de información y cooperación (entre sí y con la AAC para recopilar información e implementar actividades del o en relación con la autoevaluación de la CNUCC)</p>	<p>Un mandato claramente establecido y ampliamente aceptado de la AAC para coordinar actividades y solicitar información, con relación al desarrollo de políticas AC, monitorear la implementación del plan de acción o autoevaluar la CNUCC;</p> <p>La existencia ampliamente aceptada y entendida de un marco de coordinación, que permita el intercambio de información entre distintas agencias;</p> <p>Presencia de puntos focales (funcionarios específicamente designados) en las instituciones del Estado pertinentes para la coordinación de las actividades relacionadas con estrategia y plan de acción de la AC (así como para el ejercicio de autoevaluación de la CNUCC, si es aplicable);</p> <p>Presencia de memorandos de entendimiento (MoUs) o marcos de procedimientos claros para la cooperación y el intercambio de información entre los distintos beneficiarios; funcionamiento práctico de tales marcos;</p> <p>Existencia de áreas de superposición de responsabilidades entre las distintas agencias del Estado en relación con las funciones anticorrupción, la necesidad de aclarar las funciones y mandatos;</p> <p>Relaciones informales entre la AAC y otras agencias (por ejemplo, que los directores de la AAC se conozcan con directores de otros organismos del Estado).</p> <p>Comunicación frecuente y oportuna, especialmente si la AAC tiene el mandato de recibir periódicamente informes sobre la aplicación de medidas asignadas, de otras instituciones; frecuencia y calidad de la interacción entre las agencias.</p>

<p>Arreglos institucionales y mecanismos de coordinación: Involucrar a otros órganos del estado en el intercambio de información y cooperación (entre sí y con la AAC para recopilar información e implementar actividades del o en relación con la autoevaluación de la CNUCC)</p>	<p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Está el mandato de coordinación de la AAC claramente definido por ley o por decisión del gobierno; y ha sido esto comunicado adecuadamente a los distintos beneficiarios? – ¿Ha sido criticado el rol de coordinación de la AAC por otros organismos, o estas han expresado resistencia? ¿En qué forma dicha crítica o resistencia ha sido expresada? – ¿Existe un memorando de entendimiento (MoU) (o procedimientos establecidos) entre la AAC y el Ministerio de Justicia para el intercambio de información relacionada a iniciativas anticorrupción de las dos instituciones? – La agencia X cumple los plazos de presentación de informes, ¿con qué frecuencia la AAC tiene que responder a la agencia X solicitando aclaración o información adicional? ¿Tiene la AAC facultad para requerir información adicional y para solicitar informes?
<p>Involucrar a los Beneficiarios: Involucrar a organizaciones de la sociedad civil, ONGs y el sector empresarial en la elaboración de estrategias AC y en monitorear actividades anticorrupción.²⁷</p>	<p>Marco de coordinación u otros mecanismos prácticos que permitan consultación e intercambio de información entre distintos beneficiarios (incluyendo gobierno, sociedad civil, mundo académico, etc.);</p> <p>Presencia de mecanismos institucionales para la consultación y participación de actores no estatales, en el desarrollo y monitoreo de la estrategia AC;</p> <p>Una sólida y eficaz estrategia de relaciones públicas y comunicación de la ACA, evaluados a través de entrevistas con beneficiarios pertinentes.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuál es el clima general de compromiso y cooperación entre las instituciones del Estado y los actores no estatales? ¿Existe algún ejemplo de compromiso constructivo de la sociedad civil en los procesos de políticas y en cooperación con agencias del Estado? – ¿Es la AAC vista como un interlocutor creíble por la sociedad civil y el sector empresarial? ¿Es considerada la AAC más abierta y accesible a la sociedad civil que otras instituciones del Estado?

²⁷ Esta capacidad se analiza en el Modulo E.

Involucrar a los Beneficiarios: Involucrar a organizaciones de la sociedad civil, ONGs y el sector empresarial en la elaboración de estrategias AC y en monitorear actividades anticorrupción.

- ¿La AAC facilita eficazmente la participación de actores no estatales en el proceso de políticas (desarrollo de estrategias de AC) y el monitoreo de su implementación? Existen “informes sombra” elaborados por ONGs que contradigan informes oficiales de las AAC?

Nivel organizacional

Recopilación de datos y procesamiento: Capacidad para recopilar información de distintos beneficiarios, procesar los aportes recibidos de diversas fuentes, y producir análisis así como elaboración de informes.

- Arreglos institucionales, estructura, división interna de responsabilidades/funciones de la agencia, permitiendo el rendimiento de esta función:
- una unidad especializada, un número adecuado de personal para procesar la información y colecta de datos;
 - división interna de roles entre el personal de la unidad, mecanismos de presentación de informes entre supervisores y subordinados;
 - plan de trabajo anual y sistema de presentación de informes con relación a las metas establecidas (vinculadas a la estrategia AC/plan de acción o a la realización de una autoevaluación de la CNUCC);
 - existencia de especialización sectorial dentro de la AAC y de sistemas de aprendizaje que permitan tal especialización;

Procesos operativos vinculando el trabajo de diferentes unidades/estructuras dentro de la organización;

Estructuras adecuadas de gestión de conocimientos e información así como las TIC para el almacenaje y procesamiento de la información y colección de datos.

Ejemplo de preguntas:

- ¿Existe un plan de trabajo anual interno para las actividades de la unidad? ¿Cómo está estructurado? ¿Contiene objetivos específicos? ¿Cómo miden/verifican el logro de los objetivos?
- ¿Es el número de personal suficiente para procesar todos los datos que se están recopilando?
- ¿Los ordenadores/servidores y otros medios computarizados están apoyando eficazmente el trabajo de la unidad? ¿Existe software especializado para apoyar las funciones de las AAC en esta área?

<p>Comunicación: Comunicar y cooperar eficazmente con otras agencias</p>	<p>Sistema interno asegurando la frecuencia y calidad de la interacción con otras agencias:</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Tiene el personal la AAC suficiente tiempo, experiencia y herramientas para comprobar la calidad de los informes e información recibida de otras agencias? – ¿Ha desarrollado la AAC normas y directrices para las otras agencias con relación a la presentación de informes (para monitorear la implementación de las políticas)? – ¿Existen puntos focales que tratan con agencias contraparte en particular? – ¿Existe un sistema para mantener sistemáticamente un registro de la interacción con otras agencias?
<p>Comunicación: Comunicar eficazmente con el público, mejorar la transparencia del sistema global anticorrupción.</p>	<p>Utilización de herramientas de comunicación: sitio Web con información actualizada sobre la implementación del plan de acción anticorrupción; utilización de medios tradicionales y herramientas de redes sociales.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuáles son las herramientas de comunicación utilizadas por la ACA con el fin de garantizar que el público reciba información actualizada y completa sobre el progreso en la implementación del plan de acción AC?

Nivel Individual

Capacidades Técnicas:

- conducir o administrar una investigación de diagnóstico, incluyendo la creación de diseños de investigación dirigida que se conecte con los objetivos específicos de las políticas.
- habilidad para analizar datos e información (cuantitativa y cualitativa) y traducir los hallazgos en recomendaciones de políticas útiles;
- redacción de informes (buen conocimiento del inglés es recomendable);
- conocimiento de los instrumentos legales internacionales contra la corrupción;
- conocimiento de las normas internacionales y buenas prácticas, adaptadas al contexto nacional específico;
- habilidades de administración de proyectos (formulación de objetivos SMART, entender conceptos de PM);

- habilidades de monitoreo y evaluación (definición de indicadores, objetivos, diseño de planes de contingencia), técnicas específicas de monitoreo adecuadas a los asuntos/sectores;
- conocimiento de los sectores específicos abordados por las políticas anticorrupción que la AAC tiene como mandato el supervisar;
- relaciones públicas y comunicación;
- habilidades de información tecnológica (IT) computación, internet, diseño web.

Módulo C:

Investigación sobre Corrupción y Vulnerabilidades de la Corrupción

No es posible diseñar respuestas anticorrupción efectivas sin una evaluación profunda del problema: la corrupción es un síntoma de ineficacia de las instituciones, deficiencias o fallas en el sistema. Es necesario realizar una *investigación de diagnóstico* adecuada para identificar y comprender la dispersión o concentración de la corrupción dentro de un sistema (una sola organización o un sistema de organizaciones), las formas específicas que esto conlleva, y la vulnerabilidad de sistemas o procesos para la corrupción. La investigación sobre la corrupción y las vulnerabilidades de la misma, son esenciales para construir una base de evidencias para las políticas anticorrupción.

Las metodologías de diagnóstico abarcan un análisis legislativo, análisis de sistemas específicos y de cómo estos operan en la práctica (ej. adquisición pública); uso de encuestas; análisis de datos estadísticos para proporcionar información cuantitativa sobre la corrupción; evaluaciones de riesgos de corrupción en los procesos operativos institucionales o legislativos - sólo para nombrar los métodos más comunes.

Las diversas metodologías requieren una serie de métodos de recolección de datos, tales como entrevistas, encuestas, observación y pruebas de campo, así como las habilidades analíticas para vincular los resultados con los sistemas y las políticas (por ejemplo, las encuestas requieren de capacidades relacionadas con la toma de muestras y el procesamiento de datos estadísticos). Es esencial mantenerse al tanto de los nuevos recursos y desarrollos en el campo de las evaluaciones de gobernanza (por ejemplo corrupción, administración pública, evaluaciones de gobernanza local), incluyendo el intercambio de experiencias con los encargados de la evaluación a nivel nacional e internacional, con el fin de mejorar y mantener capacidades de investigación sobre la corrupción.

Teniendo en cuenta el alcance de la agenda de investigación y la gama de habilidades y conocimientos necesarios, es probable que parte del trabajo tenga que ser subcontratado. En este contexto, es de especial importancia cooperar con la sociedad civil y el mundo académico, ya que pueda ser que instituciones académicas nacionales e internacionales, centros de investigación (think tanks) y organizaciones de la sociedad civil ya estén involucrados en la generación de datos y análisis pertinentes. Además, las AAC tal vez deseen dedicar sus capacidades de investigación diagnóstica internas al procesamiento de fuentes restringidas de información, que no estén abiertas a actores externos. No obstante, con las subcontrataciones, las AAC necesitan contar con un nivel mínimo de capacidades para el diseño y análisis de la investigación con el fin de administrar y evaluar la calidad de la investigación llevada a cabo por otras entidades, e integrar los resultados en el proceso de formulación de políticas.

Un tipo de diagnóstico particular, distinto de las mediciones de corrupción, está representado por *evaluaciones de riesgos de corrupción, evaluación de las vulnerabilidades de la corrupción, evaluaciones de integridad, auditorías de integridad* y similares. Su característica distintiva es que éste se centra en prevenir la corrupción a través de la evaluación de sus vulnerabilidades sistemáticas, institucionales y procesales, así como garantías anticorrupción, con el fin de reducir la corrupción y fortalecer las garantías. Dichas evaluaciones implican una revisión detallada del marco regulatorio, contextos organizacionales y procesos operacionales para detectar áreas de vulnerabilidad.

El requisito para llevar a cabo dichas evaluaciones en los distintos sectores o instituciones, está incluido por lo general en las estrategias anticorrupción y planes de acción. Incluso a veces, existe un requisito legal para las instituciones públicas para evaluar sus riesgos de corrupción y vulnerabilidades. La evaluación de los riesgos organizacionales (institucionales) ve a la organización como un sistema de normas y procesos operacionales. Éste se centra en llevar a cabo estudios exhaustivos de la forma en cómo la organización opera, con una catalogación completa de los procesos, y análisis para determinar si existen niveles excesivos de discrecionalidad o monopolio, o si las funciones de control generales son eficaces o no. Las evaluaciones resultan en una serie de “señales de alarma” que indican los riesgos de corrupción, y en la formulación posterior de respuestas normativas y administrativas.

Una AAC puede estar encargada de llevar a cabo dichas evaluaciones directamente, o proporcionar una guía metodológica y asesoramiento especializado a otras instituciones para que las lleven a cabo. Esta función requiere de capacidades para diseñar e implementar una evaluación de riesgo; más concretamente, esta implica: entender los conceptos de indicadores de corrupción/señales de alarma; capacidad para identificar riesgos y proponer soluciones de gestión apropiadas; conocer los principios de integridad y prácticas de auditoría; entender los conceptos relacionados con administración, psicología organizacional y dinámica de la organización. Si una AAC tiene el mandato de coordinar y guiar en la aplicación de evaluaciones de riesgo (en lugar de aplicarlas directamente), ésta también debería contar con la capacidad de entrenar a otros para que lleven a cabo la evaluación, así como las estructuras y procesos organizacionales para recopilar información de las agencias en las cuales se están llevando a cabo las evaluaciones, procesar la información recibida de varias fuentes y comunicarse con las agencias eficazmente.

Los diagnósticos de corrupción son particularmente importantes cuando se trata de *evaluar* políticas anticorrupción. La evaluación de políticas es un ejercicio complejo y debe incluir un análisis profundo de cómo los sistemas de anticorrupción han mejorado, gracias a las políticas implementadas, así como una evaluación de los niveles de corrupción en sectores/servicios públicos determinados (ya que el objetivo final de las políticas es reducir la corrupción). Los hallazgos de las actividades de investigación deben ser utilizados para establecer la base de mediciones futuras, y los mismos ejercicios de diagnóstico y encuestas deben repetirse bajo condiciones similares, a fin de obtener resultados comparables después de la implementación de las políticas. En realidad, debido a diversas limitaciones políticas y de capacidades, este tipo de análisis es aplicado muy rara vez con seriedad.

Para llevar a cabo una evaluación de políticas, las AAC deben ser capaces de recopilar y procesar información proveniente de diversas fuentes (análisis estadístico sobre las operaciones de agencias como la fiscalía, información sobre nuevas medidas introducidas, encuestas de percepción y experiencia) para entender de qué manera las políticas anticorrupción han podido o no alcanzar ciertos resultados. Además de un conocimiento general de las instituciones y procesos en cuestión, es necesario contar con capacidades para la aplicación (o lectura/entendimiento) de metodologías de evaluación específicas y encuestas de corrupción.

Para que una evaluación sea significativa, ésta debe ser imparcial y objetiva. Si la función es llevada a cabo por una AAC, es imprescindible que la agencia sea reconocida por su independencia e imparcialidad, o que, como mínimo, beneficiarios independientes e imparciales tengan un rol en la validación de los resultados. Por lo tanto, también se requiere una coordinación exhaustiva para llevar a cabo la evaluación de políticas.

Directrices para la evaluación de capacidades

Las capacidades necesarias para realizar las funciones de este módulo se refieren principalmente a la investigación (sobre vulnerabilidades, corrupción y riesgos de corrupción), evaluación de políticas, comunicación y cooperación con varios actores y beneficiarios, incluyendo instituciones públicas, centros de estudios y la sociedad civil.	
CAPACIDADES	TEMAS FUNDAMENTALES Y EJEMPLO DE PREGUNTAS
Entorno favorable	
<p>Credibilidad e imparcialidad: Capacidad para llevar a cabo evaluaciones objetivas.</p>	<p>Se debe confiar en la AAC como una fuente fiable de conocimientos y evaluaciones objetivas. Es necesario que esta tenga independencia funcional (e idealmente organizacional) para que pueda llevar a cabo una evaluación objetiva de las políticas; si esto no existe, es posible subcontratar a actores independientes para que realicen dicha evaluación.</p> <p>– Ejemplo de preguntas</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Están las investigaciones y evaluaciones de la AAC públicamente disponibles y bien difundidas? ¿Existe un mecanismo de retroalimentación sobre su calidad (por ejemplo, la posibilidad de comentar sobre las mismas en el sitio Web de la AAC)? – ¿Se consideran creíbles y objetivas las evaluaciones llevadas a cabo por la AAC? ¿Están siendo criticadas?

<p>Credibilidad e imparcialidad: Capacidad para llevar a cabo evaluaciones objetivas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Son las investigaciones y evaluaciones realizadas por la AAC ampliamente conocidas/se lee sobre ellas? ¿Influyen en las políticas? – ¿Existen alternativas/competencia o evaluaciones “sombra” que contradicen los resultados de la AAC?
<p>Involucrar a beneficiarios: Involucrar a otros órganos del Estado y actores no estatales en el intercambio de información y cooperación (incluyendo subcontratación para la investigación)</p>	<p>La existencia y funcionamiento práctico de marcos/procedimientos legales para facilitar la colaboración de investigación entre órganos de estado pertinentes– por ejemplo memorandos de entendimiento (MoUs) para la cooperación e intercambio de información entre la AAC y otras – en particular instituciones de integridad y auditoría, así como aplicación de la ley y unidades de investigación (asegurando el acceso de la AAC a información clasificada relevante, para fines de investigación y análisis);</p> <p>Mecanismos operacionales para consultar y comprometer a actores no estatales en evaluaciones de integridad/corrupción y políticas de evaluación (evaluación de la Estrategia AC nacional); ejemplos de cooperación eficaz;</p> <p>Estrategias de relaciones públicas y comunicación sólidas y eficaces de la AAC, evaluadas a través de entrevistas y beneficiarios pertinentes.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuáles son los mejores ejemplos de cooperación de la AAC con otros actores (órganos del Estado y la sociedad civil) en la elaboración de evaluaciones y valoraciones? – ¿Qué instrumentos legales y las modalidades de procedimientos se utilizan para dicha cooperación? – ¿Son las evaluaciones de la AAC duplicado de otras (por ejemplo, de la sociedad civil u organizaciones internacionales)?
<p>Marco Legal: legal conductivo (en particular con relación a la evaluación de las vulnerabilidades de la corrupción en otras instituciones)</p>	<p>Deben estar vigentes disposiciones legales y mecanismos operacionales en relación con el mandato de la AAC sobre evaluaciones de riesgo de la corrupción; puede también ayudar el contar con un requisito legal para instituciones públicas con el fin de que realicen dichas evaluaciones.</p>

<p>Marco Legal: legal conductivo (en particular con relación a la evaluación de las vulnerabilidades de la corrupción en otras instituciones)</p>	<p>Idealmente, deberían estar vigentes disposiciones que permitan el uso de información (incluyendo información no pública/clasificada) recopilada por unidades de investigación o agencias, y para facilitar la colaboración de investigación entre los organismos gubernamentales competentes.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuenta la estrategia nacional de AC con un marco de evaluación? ¿Esta la AAC a cargo de llevar a cabo evaluaciones? – ¿Existen requisitos legales para que agencias públicas lleven a cabo evaluaciones de riesgo de corrupción y para implementar las recomendaciones del caso? ¿Existen deficiencias relacionadas con el marco legal (por ejemplo, la falta de mecanismos de aplicación)? – ¿Cuál es el papel de la AAC en este contexto – de acuerdo a la ley como en la práctica? ¿Tiene la AAC suficiente influencia sobre otras agencias públicas para el cumplimiento de su rol? – ¿Puede la AAC acceder a toda la información relevante (incluyendo información no publica, ejemplo de unidades investigativas) para su análisis e investigación? ¿Existen ejemplos concretos?
<p>Nivel Organizacional</p>	
<p>Recopilación y procesamiento de datos: recopilar información de distintos beneficiarios, procesar los aportes provenientes de diversas fuentes y presentar análisis e informes.</p>	<p>Los arreglos institucionales, estructura, división interna de responsabilidades/funciones de la agencia que permite el desempeño de estas funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> – unidad especializada, número adecuado de personal para procesar la información y datos recopilados; – división interna de roles entre el personal de la unidad, mecanismos para la presentación de informes entre los supervisores y subordinados; – planes anuales de trabajo y sistema de presentación de informes en base a metas establecidas (relacionadas con el ciclo de evaluación/plan de investigación de la estrategia AC); – existencia de especialización sectorial dentro de AAC (especialmente para las evaluaciones de riesgo sectorial) y de aprendizaje de sistemas que permitan dicha especialización. <p>Procesos operativos vinculando el trabajo de las diferentes unidades dentro de la organización (en particular la unidad de investigación/evaluación con la unidad investigativa, si está presente);</p>

<p>Recopilación y procesamiento de datos: recopilar información de distintos beneficiarios, procesar los aportes provenientes de diversas fuentes y presentar análisis e informes.</p>	<p>Estructuras de gestión de conocimientos e información así como la Tecnología de Información y Comunicación (TIC)ⁱⁱ para el almacenaje y procesamiento de la información y datos recopilados.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Existe un plan de investigación vigente? – ¿Es el número de personal suficiente para procesar todos los datos que se están recopilando? – ¿Están los ordenadores/servidores y otros medios computarizados apoyando eficazmente el trabajo de la unidad? ¿Existe un software especializado para apoyar las funciones de las AAC en esta área?
<p>Involucrar a beneficiarios: Cooperar eficazmente con otras agencias – ambas nacionales e internacionales – y expertos.</p>	<p>Sistema interno que asegure la frecuencia y calidad de la interacción con las demás agencias;</p> <p>Modalidad de funcionamiento para la subcontratación de investigación especializada, incluyendo una lista de investigadores y expertos capaces de apoyar el trabajo de la ACA y mecanismo de control de calidad.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Existe un mecanismo de funcionamiento vigente para la subcontratación de investigación especializada (incluyendo mecanismos para asegurar la calidad)? – ¿Ha desarrollado la AAC directrices metodológicas para otras agencias -por ejemplo, sobre la evaluación de riesgos de corrupción (si se aplica)? – ¿Existe un sistema para mantener sistemáticamente un registro de la interacción con otras agencias?
<p>Comunicación y alcance: Involucrar al público eficazmente y difundir los resultados de las investigaciones, evaluaciones y valoraciones</p>	<p>Uso de herramientas de comunicación: sitio Web con información actualizada sobre investigaciones y evaluaciones; uso de los medios tradicionales y herramientas de redes sociales.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuáles son las herramientas de comunicación utilizadas por la AAC con el fin de garantizar que el público reciba información actualizada y relevante sobre la situación de la corrupción y la eficacia de las políticas anticorrupción? – ¿Está utilizando la AAC técnicas interactivas para validar los resultados de la investigación?

ⁱⁱ Nota de Traducción: TIC - Tecnología de Información y Comunicación

Nivel Individual

Capacidades técnicas:

- Para la investigación de diagnóstico de la corrupción y políticas de evaluación:
- definir un objetivo de investigación que vincule los objetivos de las políticas con acciones prácticas;
- interpretar y analizar los datos (análisis cuantitativo y cualitativo) y generar recomendaciones útiles;
- identificar, examinar y evaluar la calidad de las fuentes de información existentes (informes académicos, de ONG's, así como evaluaciones y datos administrativos, etc.);
- conocimiento de diferentes metodologías de diagnóstico disponibles;
- capacidad en metodologías estadísticas y otras ciencias sociales (niveles más altos de experiencia, si se lleva a cabo investigación interna de diagnóstico)
- conocimiento de las políticas anticorrupción que la AAC tiene como mandato evaluar, y de los sectores específicos abordados en las políticas;
- evaluación de la calidad de las investigaciones realizadas/recibidas (control de calidad);
- redacción de informes (buen conocimiento del inglés, es recomendable);
- Habilidades de información tecnológica (IT).

Para la evaluación de riesgos de corrupción:

- conocimiento profundo de los conceptos de indicadores/señales de alarma de corrupción
- capacidad para identificar riesgos y proponer respuestas administrativas adecuadas
- conocimiento de principios y prácticas de integridad en auditoría
- entendimiento de los conceptos relacionados a la administración, psicología organizacional y dinámicas organizacionales
- capacitar a otros para llevar a cabo la evaluación
- habilidades de administración de proyectos (formulación de objetivos SMART, entendimiento de conceptos PM)

Módulo D:

Reforma Legislativa

A menudo se requieren leyes nuevas o enmiendas a las mismas para la implementación de políticas anticorrupción; estas proveen el marco legal que sustenta los cambios de políticas. Las AAC se han encargado de realizar (o participar en) la redacción legislativa concerniente a políticas anticorrupción; en algunos casos, estas también se encargan de examinar el área de anticorrupción en otras legislaciones (por ejemplo para la detección temprana de *lagunas* en proyectos de actos jurídicos, que pueden crear un margen para la corrupción), posiblemente como parte de una evaluación previa del impacto normativo.

Con demasiada frecuencia, la redacción de leyes se lleva a cabo prematuramente, con políticas que han sido elaboradas por un proceso de redacción legislativa, y no viceversa. Además, una característica clave de una redacción legislativa efectiva es que ésta se asegura de que no existan conflictos con otras leyes existentes. Por esta razón, es mejor que los aspectos técnicos de la redacción legislativa se dejen para personal especializado de los ministerios de justicia, quienes deberían tener una visión general y la responsabilidad explícita para asegurar la total armonización legislativa nacional. Idealmente, el papel de una AAC en este proceso, debería ser, preferentemente, formular claramente los objetivos de políticas deseadas y verificar que el lenguaje jurídico propuesto satisfaga aquellos objetivos de políticas –incluyendo el cumplimiento de obligaciones internacionales pertinentes. Sin embargo, si la función es de plena responsabilidad de la AAC, será necesario como mínimo, una amplia coordinación con la respectiva unidad del Ministerio de Justicia, además de la capacidad interna para producir una redacción/asesoría legislativa de buena calidad.

Esta función requiere:

- capacidad para vincular la política con la redacción de la legislación;
- capacidad para analizar y redactar textos jurídicos;
- capacidad para realizar evaluaciones de impacto normativo;
- profundo conocimiento de los instrumentos internacionales anticorrupción y derecho comparativo en esta área.

CAPACIDADES

TEMAS PRINCIPALES Y EJEMPLO DE PREGUNTAS

Entorno favorable

Arreglos institucionales y mecanismos de coordinación: Cooperar eficazmente con el Ministerio de Justicia, otros órganos de Gobierno y la legislatura

Establecer un procedimiento a través del cual la ACA participa en el proceso de redacción jurídica.

Ejemplo de preguntas:

- ¿Se reconoce a la AAC por tener conocimientos jurídicos y contribuir eficazmente al desarrollo legislativo? ¿Existen ejemplos donde la contribución de la ACA se refleja en la legislación adoptada?
- ¿La AAC tiene oficialmente la tarea de coordinar la incorporación de normas internacionales?

Nivel organizacional

Conocimientos jurídicos: Realizar análisis jurídico y proyectos de ley

Unidad especializada para la redacción/revisión legal tiene un lugar, con personal adecuado y suficientes recursos;

Capacidad de contratar expertos externos para conocimientos especializados que no están disponibles internamente;

Cooperación con socios internacionales y acceso a la experiencia internacional y buena práctica legislativa.

Ejemplo de preguntas:

- ¿Cuál es el perfil del personal que participa en el análisis jurídico? (¿Combinan conocimientos jurídicos y conocimientos de anticorrupción)?
- ¿Qué es la retroalimentación (desde el Ministerio de Justicia y otros organismos de Gobierno) con respecto a la calidad de asesoramiento legislativo de la AAC?

Nivel individual

Capacidades técnicas:

- conocimiento de las normas internacionales y buenas prácticas;
- conocimiento comparativo de soluciones legislativas;
- técnicas especializadas de redacción de textos legislativos;
- evaluación del impacto normativo.

Módulo E:

Asociación con la Sociedad Civil para luchar contra la Corrupción

A menudo, las AAC están encargadas de facilitar la participación de la sociedad civil en el proceso de formulación de políticas, monitorear la implementación de programas anticorrupción, e incluso detectar e investigar casos de corrupción.

Se debe considerar que esta función incluye tres componentes independientes. El primer componente se refiere al desarrollo de *sistemas y políticas que promuevan transparencia y rendición de cuentas del sector público, y la participación ciudadana en la toma de decisiones*. Estos objetivos suelen formar parte de políticas anticorrupción preventivas, y por lo tanto resulta más apropiado considerarlos como parte de la función de formulación de políticas (módulo A).

El segundo componente consiste en la *inclusión de la sociedad civil en el desempeño de las funciones de prevención de la corrupción*, tales como la formulación de políticas anticorrupción (incluyendo la autoevaluación de la CNUCC) y la difusión de conocimientos sobre la prevención de la corrupción, como ya se discutió en los módulos A y B.

El tercer componente se refiere a la *recepción y procesamiento de informes y denuncias de corrupción por parte de los ciudadanos*. Esto requiere la elaboración de mecanismos confiables que inspiren la confianza de los ciudadanos para que estos se resistan y denuncien actos corruptivos. Las AAC son encomendadas a menudo con esta función, en situaciones donde instituciones para la aplicación de la ley tradicionales (ejemplo la policía) no gozan de la confianza de los ciudadanos, o disponen de procedimientos que parecen dificultosos o intimidantes.

Las capacidades necesarias para esta función son bastante específicos, y se refieren a la recepción y administración eficaz de un alto volumen de contactos potenciales; capacidades relacionadas con el servicio al cliente; habilidades en la administración de información y manejo de casos (incluye mantener la confidencialidad de información personal y proteger las fuentes); capacidades analíticas para elaborar informes estadísticos y sistemáticos sobre la información recibida (lo que también constituye una forma de investigación de diagnóstico y monitoreo); y capacidades de comunicación y coordinación, para proporcionar retroalimentación a instituciones estatales pertinentes, de las cuales los ciudadanos denuncian problemas, por un lado, y de remitir casos específicos a instituciones para la aplicación de la ley o unidades para la investigación y acción judicial, por el otro.

Además de esto, es necesario contar con mecanismos eficaces de protección de los denunciantes, con el fin de asegurar que no habrá represalias a denunciantes de buena fe (*bona fide*).

La cooperación con la sociedad civil es muy importante para muchas de las funciones de la AAC, y esto se refleja en otros Módulos. Este módulo se centra principalmente en la participación del público en detectar y reportar casos de corrupción, a través de la recepción y procesamiento de denuncias e informes de los ciudadanos.

CAPACIDADES	TEMAS PRINCIPALES y EJEMPLO DE PREGUNTAS
Entorno favorable	
<p>Marco jurídico: Conducente marco legal y de procedimiento que facilita a los ciudadanos reportar a la AAC</p>	<p>Política de protección del denunciante y mecanismos eficaces en curso;</p> <p>Independencia funcional como mínimo. La AAC debe ser percibida como una institución anticorrupción creíble, con integridad y libre de influencia indebida, capaz de hacer seguimiento eficaz a denuncias de los ciudadanos sobre casos de corrupción;</p> <p>Mecanismos operacionales eficaces para recolectar reportes de los ciudadanos;</p> <p>Buena cooperación (preferiblemente codificada a través de protocolos escritos) con unidades o agencias policiales (fiscalía, policía).</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Goza la AAC de alta credibilidad pública? – ¿Cuántos reportes o denuncias de ciudadanos recibe la AAC, y cuál es la tendencia (aumento, disminución)? – ¿Cuál es la investigación de corrupción de más alto perfil desencadenada por un reporte a la AAC? – ¿Hay canales de reportes simples, eficaces y confiables vigentes (p. ej. correo electrónico, en el internet; líneas telefónicas directas, en persona)?
Nivel organizacional	
<p>Recopilación y procesamiento de datos: Efectivo manejo de informes y denuncias de los ciudadanos</p>	<p>El manejo de denuncias es una tarea potencialmente intensiva en cuanto a recursos; por lo tanto, es importante que la unidad a cargo tenga suficiente personal e infraestructura técnica;</p> <p>Procedimientos operativos estándar, manuales y directrices sobre el manejo de denuncias deben estar vigentes;</p>

Recopilación

y procesamiento de

datos: Efectivo manejo de informes y denuncias de los ciudadanos

Máxima transparencia y presentación pública de informes sobre las actividades, es esencial para mejorar y mantener la credibilidad de la AAC (información que puede comprometer investigaciones, o datos protegidos por leyes de privacidad, deben retenerse); algunas AAC han introducido las juntas de supervisión de los ciudadanos, con el fin de promover estas características.

Existencia de sistemas simples y accesibles para reportar actos corrupción; uso de tecnología Informativa es invaluable, pero no puede sustituir prácticas de un buen servicio al cliente (comunicación cortés, sensible y clara de leyes, procesos, derechos y obligaciones pertinentes);

Fuerte procesos de administración de datos para proteger datos sensibles, analizar la información recibida e integrar la información en los tipos de corrupción que se encuentran con más frecuencia; así como respuestas sobre la aplicación de la ley en las políticas anticorrupción.

Ejemplo de preguntas:

- ¿Cómo se maneja una típica denuncia de corrupción?
- ¿La AAC proporciona retroalimentación a los denunciantes como seguimiento a sus reportes?
- ¿La AAC mantiene una base de datos con todas las denuncias recibidas? ¿Tiene un sistema de administración de casos para monitorear el seguimiento y establecer enlaces con otros organismos, según sea necesario?

Nivel individual

Capacidades técnicas:

- relaciones públicas y comunicación;
- habilidades de servicio al cliente;
- administración de datos y análisis.

Módulo F:

Promoción de la Integridad

La promoción de la integridad es una función de prevención de la corrupción esencial de las AAC. En este sentido, el artículo 6 de la CNUCC identifica explícitamente “el aumento y difusión de conocimientos sobre la prevención de la corrupción” como una función clave para prevenir la corrupción. Casi siempre, las AAC tienen el mandato de esta responsabilidad. El aumento y difusión de conocimiento se entienden como dos funciones separadas:

Aumento del conocimiento puede ser interpretado como la generación y/o producción de conocimiento, lo cual, se podría decir que ya está incluido en otras funciones: formulación e implementación de políticas anticorrupción, investigación sobre corrupción y sus vulnerabilidades.

Difusión del conocimiento, por otra parte, se refiere a esfuerzos para extender este conocimiento técnico y especializado a diferentes grupos de la sociedad, de manera que contribuya a la promoción de la integridad.

Ya que existe muy pocos beneficiarios que son capaces de participar a nivel de expertos/técnicos, los materiales informativos producidos deben estar más accesibles a un público más amplio que no sólo incluya a instituciones del Estado y responsables de tomar decisiones, sino también al público en general que tenga interés en dicha información. De la misma manera, el promover la integridad a todo el público también trata de la producción de material informativo fácil de entender, incluyendo la implementación de normas y guías que se refieran por lo general al personal de ciertas instituciones o funcionarios públicos (por ejemplo procedimientos de contratación pública o códigos de conducta). Es necesario difundir más ampliamente aquella información que se refiera al rol de los ciudadanos en la lucha contra la corrupción (por ejemplo causas y consecuencias de la corrupción, derechos y obligaciones de los ciudadanos en procesos administrativos específicos, obligaciones/funciones y procedimientos de la administración pública, sistemas de integridad, mecanismos para denunciar casos de corrupción, etc.).

La difusión adopta diferentes formas según sea apropiado para el público meta, siendo que cada uno requiere diferentes capacidades. Por ejemplo, es posible lograr una difusión de informes técnicos y análisis simplemente con la distribución de ejemplares impresos y electrónicos para el público meta. La difusión de hallazgos analíticos y recomendaciones de políticas, u otros sumarios de informes destinados a un público menos técnico; por otra parte, requeriría presentaciones dirigidas a responsables de tomar decisiones o el Parlamento, y ruedas de prensa para los medios de comunicación, junto con una publicación de los materiales en el Internet. Para la difusión de conocimientos acerca de un conjunto más complejo de reglas o políticas, por ejemplo códigos de conducta, los métodos apropiados incluyen cursos, seminarios y talleres para funcionarios públicos

y civiles. Finalmente, si bien los medios de comunicación son intermediarios eficaces, para la difusión de mensajes promocionales sobre la integridad al público en general, a veces también resulta útil llevar a cabo campañas educativas y de concientización.

Los diferentes enfoques de promoción de la integridad mencionados anteriormente, requieren una serie de capacidades, tales como la capacidad de traducir conceptos técnicos, muchas veces difíciles, en una forma más accesible, comunicación eficaz, habilidades de capacitación, capacidades de relaciones públicas/comunicación masiva. Teniendo en cuenta el grado de capacidades necesarias para realizar esta función, al menos se debe considerar la subcontratación parcial/temporal. En la práctica, esta también es una función donde existe mucha cooperación con las organizaciones de la sociedad civil.

En lo que respecta a la organización de campañas de concientización, la capacidad requerida es altamente especializada y con frecuencia es administrada por entidades externas (subcontratadas). Un aspecto fundamental para las AAC es participar en el proceso de definir el mensaje de las campañas, grupos meta, medios de comunicación, modelos y herramientas para las campañas de manera significativa y eficaz, evitando enfoques que puedan aumentar la percepción de la corrupción en la sociedad sin contribuir necesariamente a promover la integridad y fortalecer las respuestas anticorrupción.

Directrices para la evaluación de capacidades

Esta función requiere:

- capacidad para traducir conceptos técnicos en un formulario que sea accesible a un público más amplio;
- capacidad para comunicarse de manera efectiva;
- habilidades de presentación y capacitación;
- capacidades para la subcontratación eficaz (en particular en campañas de concienciación pública a gran escala).

CAPACIDADES	TEMAS PRINCIPALES Y EJEMPLO DE PREGUNTAS
Entorno favorable	
<p>Atraer a los beneficiarios: Cooperar eficazmente con los institutos de formación pública, escuelas, universidades y diferentes ministerios del gobierno para facilitar la provisión de actividades educativas y de capacitación</p>	<p>Establecer cooperación con instituciones de la administración pública, escuelas, universidades para la provisión de actividades educativas y de capacitación.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Las actividades de capacitación y educación proporcionadas por la AAC son desarrolladas de manera ad hoc, o integradas con los principales sistemas de capacitación y educación? – ¿Cuál es la evidencia (historial) de cooperación de la AAC con otros beneficiarios en promover la integridad?

<p>Atraer a los beneficiarios: Cooperar con la sociedad civil y donantes, en particular para recursos de actividades costosas (por ejemplo, campañas de concientización pública)</p>	<p>Capacidad para movilizar recursos de los donantes y asociarse con la sociedad civil de manera efectiva, por ejemplo, para campañas de concientización pública</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Es la AAC capaz de reunir recursos y asociarse de manera significativa con los donantes y la sociedad civil, por ejemplo, para campañas de concientización pública? – ¿En esa cooperación, juega la AAC un rol principal en definir las estrategias de comunicación, mensajes, audiencias meta y objetivos de sensibilización?
<p>Recursos: Financiación de actividades de sensibilización</p>	<p>La existencia de un presupuesto significativo dedicado a la promoción de integridad y esfuerzos de sensibilización (concientización pública, capacitación, comunicación); en su defecto, las AAC tienden a iniciativas ad-hoc con relación a financiamiento proveniente de socios, lo que puede afectar la coherencia y sostenibilidad del enfoque a largo plazo.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Tiene la AAC algunos fondos propios dedicados a esfuerzos de sensibilización para promover la integridad? – ¿Qué tan grande es la dependencia de la AAC sobre el financiamiento proveniente de donantes en este área?
<p>Nivel organizacional</p>	
<p>Comunicación: Formular y difundir mensajes efectivos para la promoción de la integridad</p>	<p>Existencia de una estrategia de comunicación y estrategia de sensibilización.</p> <p>Presencia de una unidad dedicada a las relaciones públicas y comunicación, con personal que tenga las habilidades técnicas necesarias (tanto de comunicación, así como entendimiento profundo sobre la promoción de la integridad).</p> <p>Infraestructura de TIC adecuada y personal capacitado para desarrollar comunicación efectiva basada en internet (incluyendo redes sociales).</p> <p>En el caso de que la AAC este brindando la capacitación:</p> <ul style="list-style-type: none"> – proceso para formar a instructores calificados para la capacitación de funcionarios públicos;

<p>Comunicación: Formular y difundir mensajes efectivos para la promoción de la integridad</p>	<ul style="list-style-type: none"> – capacidad para evaluar las necesidades de formación de varias audiencias y ofrecer la capacitación adecuada; – hacer seguimiento de la capacitación ofrecida con el fin de evaluar la efectividad de la misma, y emprender medidas correctivas según sea apropiado; otros mecanismos de retroalimentación. <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuenta la AAC con una estrategia de comunicación y sensibilización? ¿Es regularmente revisada y actualizada? – ¿Cuenta la unidad de Relaciones Públicas con personal adecuado? – ¿Qué tanto utiliza la AAC el internet y redes sociales para difundir conocimiento, concientización y promover la integridad? – ¿Cuenta la AAC con instructores entrenados y un programa de formación de instructores (<i>train-the-trainers</i>)?
<p>Atraer asociados: Capacidad efectiva para subcontratar ciertas tareas de sensibilización (por ejemplo, la campaña de sensibilización pública, capacitación especializada)</p>	<p>Existencia de un sistema de subcontratación eficaz para tareas de sensibilización que la AAC no tiene las capacidades internas para realizar estas actividades por si misma.</p> <p>Supervisión eficaz y controles de calidad de tareas subcontratadas.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Con qué frecuencia la AAC ha subcontratado servicios para las actividades de sensibilización? ¿Cuáles fueron los resultados? ¿Sobre qué base se hace el juicio?
<p>Nivel individual</p>	
<p>Capacidades técnicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • formación profesional y metodologías; • oratoria y habilidades de presentación; • habilidades de relaciones públicas; • capacidad para utilizar las siguientes herramientas: • medios de distribución masiva o general; • Internet y otros medios digitales (incluidas redes sociales). 	

Módulo G:

Administración de regímenes específicos de prevención de la corrupción

Con frecuencia, las AAC están encargadas de aplicar y/o hacer aplicar elementos de ciertos regímenes de prevención de la corrupción. En este módulo, se analizan los regímenes que se encuentran con mayor frecuencia bajo el mandato de las AAC especializadas. El módulo no es exhaustivo ya que pueden existir ACAs que estén haciendo aplicar otros regímenes y regulaciones.

■ Ética pública, conflicto de intereses y regalos

La promoción de la ética pública es a menudo una tarea general de las AAC. Esta función requiere la aplicación de reglamentos, como en el caso de Conflicto de Intereses y regalos, así como la redacción de Códigos de Ética y la promoción de su aplicación. Conflicto de Intereses implica un conflicto entre la función pública y el interés privado de un funcionario público, en el cual los intereses de capacidad privada del funcionario público podrían influir inapropiadamente en el desempeño de sus funciones y responsabilidades oficiales²⁸. La administración eficaz del Conflicto de Intereses requiere un marco legal adecuado. La tendencia en la mayoría de los países es luchar por un mayor grado de transparencia con respecto a las vidas privadas de altos funcionarios públicos.²⁹ Sin embargo, es importante resaltar que las situaciones de Conflicto de Intereses no pueden ser simplemente evitados o prohibidos/proscritos; la mayoría de los formularios más sutiles, no serán cubiertos en un reglamento. Por lo tanto, es necesario incorporar el manejo del Conflicto de Intereses en las prácticas administrativas diarias de todas las organizaciones, junto con la construcción de capacidades individuales para reconocer y manejar Conflicto de Intereses.

Hay dos modelos para hacer frente al Conflicto de Intereses en el servicio público, los que pueden ser descritos como “centralizado” vs “descentralizado”: el modelo centralizado define a una agencia central (que puede ser la AAC especializada) como la estructura principal responsable de hacer cumplir la legislación nacional sobre Conflicto de Intereses (especialmente

²⁸ “Managing conflict of interest in the public sector: a toolkit”, Howard Whitton, János Bertók, OECD, 2005

²⁹ Nuevos requisitos incluyen la obligación de proporcionar información sobre puestos de trabajo adicionales, ingresos privados o intereses empresariales, la obligación de proporcionar información sobre las actividades de trabajo de cónyuge y parientes más cercanos de funcionarios de alto nivel. En la mayoría de los países OCDE, se solicita a miembros del Gobierno y funcionarios públicos de alto rango que eviten o se retiren de actividades, membresías, intereses financieros o situaciones que los pusiera en una situación real o aparente de Col.,

con relación a altos funcionarios). En este modelo, la ACA es responsable de investigar denuncias de irregularidades y mal manejo del Conflicto de Intereses. En algunas situaciones, una AAC puede imponer o recomendar sanciones administrativas en contra de aquellos funcionarios que se encuentren violando las normas de Conflicto de Intereses.

En el modelo descentralizado, que abarca a todos los funcionarios públicos, el Conflicto de Intereses es manejado por directores, en base a los códigos de conducta y normas disciplinarias internas que sean apropiadas. En este modelo, la función de la AAC puede consistir en brindar apoyo y guía para la introducción de normas y procedimientos necesarios, asegurando que éstas se apliquen de manera uniforme en todo el servicio público y ofreciendo capacitación.

El tema de Regalos está exclusivamente relacionado con la cuestión de ética y Conflicto de Intereses; Regalos entre entidades privadas y públicas o entre ciudadanos y proveedores de servicios públicos, puede asumir una relevancia y significado diferente de acuerdo al contexto administrativo y cultural. Sin embargo, en muchos casos, estas prácticas son consideradas como corruptas, o que de alguna manera conducen a la corrupción. La aceptación y manejo de regalos y otros beneficios, suele estar estrictamente regulada por la legislación y códigos de ética pertinentes. Los códigos estipulan cuándo, y si es o no apropiado aceptar un obsequio o beneficio, o si está completamente prohibido.³⁰ Se elabora una serie de *listas de control* son para determinar si un "regalo" es genuino y puede o no ser aceptado. Estos por lo general requieren considerar la autenticidad del regalo, si este fue otorgado de manera abierta y transparente y si este afecta a la independencia de la persona que acepta el regalo. Los regalos aceptados por funcionarios públicos (especialmente cuando se reciben en calidad oficial) deben estar registrados en un registro de la agencia que esta cargo.³¹ Es necesario realizar eventos de concientización y capacitación de forma regular, para lograr una mayor eficacia y entendimiento de los aspectos esenciales de los regímenes sobre los regalos.

Las funciones de una agencia anticorrupción con relación a la regulación de regalos, pueden incluir las siguientes:

- mantener un registro de regalos para asegurar la transparencia;
- realizar una investigación administrativa para determinar si un regalo en particular es genuino, o es más bien una forma encubierta de soborno;
- remitir casos a las agencias de aplicación de la ley para una investigación más exhaustiva, cuando se cometen violaciones a los regímenes de regalos.

³⁰ Existen dos enfoques diferentes para manejar el asunto de regalos en el servicio público. El primer enfoque permite que se reciban pequeños regalos, hasta un valor determinado. El segundo enfoque prohíbe todos los regalos, con la posible excepción de aquellos tradicionales, recibidos por parientes y colegas cercanos.

³¹ Mejores prácticas en la lucha contra la corrupción, OSCE.

■ Declaración de Bienes

La declaración de bienes e ingresos, se ha convertido en un tema anticorrupción global clave, como su inclusión en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción lo demuestra. Se pueden destacar dos tipos de regímenes:

- centrándose principalmente en la detección de la corrupción: la declaración de bienes establece un punto de referencia, y por lo tanto medios de comparación, para identificar bienes que hayan podido ser adquiridos de manera corrupta, y de los cuales se pida legítimamente a un funcionario público que rinda cuentas.
- haciendo hincapié en el manejo del conflicto de intereses: la declaración de intereses privados aumenta la transparencia de los procesos de toma de decisiones y, por tanto, sienta las bases para la rendición de cuentas de las acciones realizadas por titulares de cargos públicos.

En general, el registro de bienes e ingresos, requiere la identificación de información sobre las siguientes categorías de bienes e intereses para el funcionario en cuestión y por lo general, para la familia dependiente y cónyuge:³² propiedad de tierras/bienes (por ejemplo, casas, terrenos y fincas); intereses de empleo laboral o de negocios (por ejemplo, ingresos, empresas industriales, comerciales y profesionales); títulos y cuentas bancarias (por ejemplo, participación accionaria y cuentas de ahorro); otros bienes (por ejemplo, vehículos y bienes de capital); pasivos (por ejemplo, hipotecas y préstamos). Mecanismos eficaces para la aplicación y monitoreo de bienes e ingresos, son vitales para la adecuada implementación de los regímenes de declaración de bienes.

Las AAC pueden realizar las siguientes funciones:

- recopilar las declaraciones de bienes (generalmente de funcionarios de alto nivel);
- coordinar las políticas globales de declaración de bienes (cuando la declaración de bienes se recolecta de forma descentralizada);
- verificar estas declaraciones comparándolas con información proveniente de otras fuentes, por ejemplo, catastro/bienes inmuebles, declaraciones de impuestos, cuentas bancarias;
- decidir si se remitirán las violaciones a las agencias de aplicación de la ley para una investigación más exhaustiva.

Los sistemas centralizados de declaración de bienes normalmente incluyen un número limitado de funcionarios públicos de alto nivel; sin embargo, la cantidad de información a ser procesada, puede resultar difícil de manejar. Si la AAC es designada a detectar futuras violaciones, ésta puede enfrentarse al reto de procesar y analizar una gran cantidad de información; en algunos casos, es importante realizar controles específicos (a diferencia de enfoques de control aleatorios) basados en una evaluación de riesgos.

³² Documento SIGMA Paper 36 Políticas y Prácticas de Conflicto de Intereses en nueve Estados Miembro de la Unión Europea: Un Estudio Comparativo, 2006

■ Financiamiento de partidos políticos

Una AAC puede tener la tarea de aplicar normas sobre el financiamiento de partidos políticos. Estas reglas por lo general incluyen: limitar la contribución que los partidos políticos pueden recibir de entidades privadas, garantizar que ningún contribuyente privado ejerza influencia indebida en el sistema político; limitar los gastos, regulando tanto la cantidad como el tipo de gasto que los partidos pueden realizar; y establecer reglas de revelación que permitan acceso público al –monitoreo de– información sobre financiamiento del partido.

Las herramientas para asegurar el cumplimiento de la legislación sobre el financiamiento de los partidos políticos incluye:

- autoridad para registrar a los partidos (si/cuando se aplique);
- autoridad para monitorear la actividad financiera, es decir, supervisar las donaciones recibidas y gastos hechos por los partidos, con el fin de identificar irregularidades en el flujo financiero; muchas agencias también elaboran informes y los hacen accesibles a un público más amplio, con el fin de mejorar la rendición de cuentas y actuar como un disuasivo de la corrupción;
- autoridad para investigar posibles violaciones;
- autoridad para imponer sanciones administrativas en caso de mala conducta financiera de un partido sujeto a la regulación.³³

Además de las AAC, otras agencias también pueden ser responsables o estar parcialmente involucradas (por ejemplo, ministerios, Procurador General, Oficina de Auditoría Legislativa, Contralor del Estado, Autoridad Electoral). Otra opción, cada vez más popular, es la creación de una agencia específica que sea imparcial e independiente con facultades de administración y aplicación de la ley.

Las AAC pueden tener varios tipos de mandato con relación al financiamiento de los partidos políticos, desde la participación en la elaboración de propuestas para la mejora del sistema existente de fondos políticos, hasta el control de la legalidad de las donaciones recibidas por los partidos, presuntas violaciones de los límites en los gastos pre-electorales, declaraciones financieras anuales, así como declaraciones de gastos antes y después de campañas electorales³⁴. Las AAC pueden llevar a cabo investigaciones e imponer sanciones administrativas por violaciones. Además, las AAC que realizan varias tareas pueden llevar a cabo investigaciones penales en casos donde pueda existir responsabilidad penal en relación con el financiamiento de los partidos políticos.

³³ U4 Anti Corruption Research Centre Help Desk Query on Corruption and Political Party Financing <http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/query.cfm?id=8>

³⁴ U4 Anti Corruption Research Centre Help Desk Query on Corruption and Political Party Financing <http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/query.cfm?id=8>

Directrices para la evaluación de capacidades

Las capacidades necesarias para realizar las funciones de este módulo están relacionadas a proporcionar directrices para la aplicación de los regímenes mencionados y a realizar controles a los funcionarios públicos que pueden resultar en sanciones administrativas e incluso investigación penal (en cooperación con las autoridades de aplicación de la ley).

CAPACIDADES	TEMAS PRINCIPALES Y EJEMPLO DE PREGUNTAS
Entorno favorable	
CAPACIDADES	PRINCIPALES TEMAS Y PREGUNTAS DE EJEMPLO
<p>Marco jurídico: Marco jurídico coherente sobre los regímenes de prevención de la corrupción (en el Col, regalos, declaraciones de activos, financiamiento de partidos políticos)</p>	<p>Legislación adecuada, describiendo claramente los regímenes respectivos y el rol de la AAC en función de cada uno de ellos;</p> <p>Mandato claro y ampliamente aceptado de la AAC para operar en estas áreas;</p> <p>Sistema de formación de servicios de apoyo público para garantizar la competencia de la ética en la función pública y la sensibilización de los funcionarios públicos de Col, regalos y declaraciones de activos relacionados con los deberes.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿La ley que abarca el Col también define las aptitudes de la AAC en este aspecto? – ¿La AAC ofrece cursos de capacitación para funcionarios en Col y los regalos? – ¿La AAC tiene material (directrices y manuales) para estos entrenamientos? – ¿Cuál es el procedimiento que la AAC tiene que seguir para solicitar información adicional relativa a un formulario de divulgación de activos? ¿La Agencia tiene el poder para hacerlo? – ¿Es la ley de financiamiento político u otra ley establecen detalladamente el mandato de la ACA en esta área?
<p>Marco legal y de proceso Judicial: Realizar investigaciones administrativas</p>	<p>Suficiente voluntad política para autorizar a la AAC que conduzcan investigaciones eficaces (traducidas a asignaciones presupuestarias suficientes, provisión de recursos humanos y apoyo político y administrativo);</p> <p>Legislación clara, potenciación de la AAC para monitorear los regímenes de prevención de corrupción respectivos. La AAC debe tener poderes efectivos para responsabilizar a los titulares de cargos.</p>

<p>Marco legal y de proceso Judicial: Realizar investigaciones administrativas</p>	<p>Los organismos pertinentes (por ejemplo autoridades de las oficinas de impuestos, FIUs, bancos) deben estar interconectados con la AAC para intercambiar información y están obligados por ley a cooperar. Nivel de cooperación real con otros organismos involucrados en hacer cumplir las reglas, incluyendo las autoridades policiales.</p> <p>Independencia funcional para proteger la AAC de una presión indebida o influencia política.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Hay otros organismos cooperando con la AAC para las investigaciones (enviando información y respondiendo a preguntas eventuales)? - ¿Hay sistemas que interconectan la ACA con otros organismos pertinentes? - ¿La AAC tiene la facultad de tomar medidas disciplinarias contra los funcionarios públicos? ¿Las decisiones de la AAC son a menudo impugnadas ante los tribunales administrativos?
<p>Nivel organizacional</p>	
<p>Atraer a los interesados: Cooperar con otros organismos de aplicación de las regulaciones del Col y regalos y para la administración de los sistemas de declaración de activos</p>	<p>Presencia de puntos focales en la AAC para la coordinación y cooperación con otros organismos; procedimientos para el intercambio de información;</p> <p>Bases de datos integradas y medios técnicos para el intercambio de información con otros organismos con información relevante como FIU, la administración tributaria.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Es la base de datos en las declaraciones de activos actualizado y conectado a la administración tributaria?
<p>Recopilación y procesamiento de datos: controlar con eficacia las declaraciones de activos y Col y la legalidad de los regalos recibidos por funcionarios públicos</p>	<p>Existencia de unidades y personal dedicados, sólida organización de los trabajos de las unidades en términos del volumen de trabajo, planificación, líneas de reporte y relación entre supervisores y supervisados, existencia de planes anuales de trabajo y la vinculación a una estrategia más amplia de la AAC;</p> <p>Para las <i>declaraciones de activos</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> • procesos internos y medios técnicos apoyando el proceso de registro de activos:

<p>Recopilación y procesamiento de datos: controlar con eficacia las declaraciones de activos y Col y la legalidad de los regalos recibidos por funcionarios públicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> – presentación y almacenamiento de las declaraciones en forma segura; verificar los datos contenidos en la declaración de bienes, por ejemplo: corroborando con la información de otros órganos de Gobierno, bancos, catastro, unidad de lavado de dinero, autoridad fiscal; • metodología de evaluación de riesgo para realizar el control eficaz, objetivo de las declaraciones del activo recibido, monitorear las tendencias y producir informes agregados; <p>Para administrar el <i>sistema de Col</i>: procedimientos y métodos para el procesamiento de datos (eventualmente vincular con la información de las declaraciones de activos) y realizar análisis de riesgo;</p> <p>Para la <i>regulación de regalos</i>: mantener los archivos y registros necesarios, en particular será necesario la capacidad de registro de TI y la capacidad de almacenamiento de los regalos entregados; existencia de procedimientos específicos, manuales y directrices para realizar los regalos relacionados con las funciones prescritas por la ley.</p> <p>Software que permita el análisis y recopilación de datos rápido y eficaz (permitiendo confidencialidad y protección de datos). Conexión con bases de datos de otros organismos pertinentes;</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Son las declaraciones de activos registradas en una base de datos electrónica? ¿Son las declaraciones presentadas en diferentes años por un funcionario público fácilmente comparables? – ¿Ha desarrollado una metodología de evaluación de riesgo para la identificación de las declaraciones de activos que necesitan comprobarse? – ¿Se ha establecido claramente reglas y procesos sobre cómo confiscar regalos con un valor que exceda el límite legal?
<p>Recopilación de datos y procesamiento: Verificar las declaraciones financieras de partidos políticos, pre y postelectorales</p>	<p>Sistemas y procedimientos efectivos para recoger, almacenar y procesar los datos recogidos; Cooperación y coordinación con los órganos del Gobierno, bancos, catastro, unidad de lavado de dinero, la autoridad fiscal.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Describe el proceso seguido en la verificación de las declaraciones financieras de un partido político.

Recopilación de datos y procesamiento	– ¿Alguna vez la ACA detectó cualquier violación de la legislación financiera de un partido político?
Comunicación: Difusión de información al público, conforme a la legislación	Presencia de comunicación significa garantizar la publicación de datos de interés público (con respecto a la ley); existencia de un sitio Web actualizado y la utilización de los medios sociales. Relación con los medios locales. Ejemplo de preguntas: – ¿Se publicita las declaraciones de activos (si es requerido por la ley) en su sitio Web o por otros medios? – ¿Se actualizan regularmente los datos públicos disponibles? – ¿Es fácil de encontrar los datos por los medios de comunicación y el público?

Nivel individual

Independencia profesional del personal, para asegurar que las investigaciones y los controles realizados se hagan oportunamente y sin influencia indebida.

Capacidades técnicas

- conocimiento de estrategias de manejo de Col, aptitud ética en profundidad;
- capacidad para establecer hechos pertinentes, aplicar la ley y la política, distinguir entre Col aparente, real y efectivo;
- buen conocimiento de las normas nacionales e internacionales en el campo de la administración del Col;
- conocimiento de las disposiciones legales y requisitos para la aceptación y administración de regalos; capacidad para definir si un determinado regalo debe o no debe haber sido aceptado en las disposiciones jurídicas específicas;
- capacidad para justificar la decisión tomada – en caso necesario, ante las autoridades judiciales - si la decisión de la AAC fue impugnada en los tribunales;
- claro entendimiento de las normas nacionales e internacionales sobre la revelación de activos;
- capacidad para realizar el proceso de verificación administrativa según los manuales y directrices;
- cultura estadística y habilidades de procesamiento de datos;
- realizar análisis de riesgo, seguimiento de las tendencias, producir informes agregados;
- conocimientos de normas y las mejores prácticas internacionales sobre financiación de partidos políticos;
- presupuesto, contabilidad, compras, contratación.

Módulo H:

Cooperación Internacional

La formulación de políticas nacionales anticorrupción, incluyendo la legislación, que están armonizadas con estándares y buenas prácticas internacionales, intrínsecamente implica una dimensión de la cooperación internacional. Normalmente, las AAC son las contrapartes nacionales en las iniciativas para promover o verificar el cumplimiento de dichas normas, por ejemplo con la CNUCC o instrumentos regionales pertinentes. Estos son también puntos focales para la promoción y administración de la cooperación internacional sobre anticorrupción, y éstas representan a sus países en foros internacionales anticorrupción³⁵.

Se debe dar especial atención a la CNUCC, que es el tratado internacional sobre anticorrupción más completo, y el cual ha sido ratificado o adherido por la gran mayoría de los países en el mundo (hasta el año 2011, existen más de 150 miembros en la Convención. La CNUCC prevé la cooperación internacional a través de varios artículos, por ejemplo, art. 5.4 (sobre prevención de la corrupción), art.60 (capacitación y asistencia técnica), y el Capítulo IV (este último se refiere mayormente a la cooperación internacional en la aplicación de la ley, tales como la extradición, asistencia legal mutua, investigaciones conjuntas. El Art.6.3 de la Convención exige a los Estados Parte a designar o crear una autoridad o autoridades, responsables para la ejecución y coordinación de la implementación de políticas y actividades de prevención de la corrupción, así como para la cooperación internacional en este ámbito; en muchos países este rol ha sido asignado a las AAC.

En noviembre del 2009, la Conferencia de los Estados Parte de la Convención, adoptó una Mecanismo de Revisión sobre la implementación de la CNUCC. De acuerdo con el Mecanismo, se pide a los Estados Parte, que se encuentran bajo revisión, que llenen una lista de verificación completa de Auto-evaluación y envíen sus Informes a la Secretaría de la Convención (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito-UNODC)

El PNUD ha elaborado una Guía para la Auto-evaluación de la CNUCC³⁶ y apoya a los países a someterse a este proceso. En esta Guía, se destaca la importancia de involucrar a beneficiarios relevantes en un proceso participativo, que permita explotar el potencial del ejercicio como un instrumento de promoción y concientización, para la introducción de

³⁵ Por ejemplo, en Europa del Este y la Comunidad de Estados Independientes, estos foros son el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO), la Red Anticorrupción de la OCDE, y la Iniciativa Regional Anticorrupción para Sur-Este de Europa.

³⁶ Guía Práctica (Disponible en http://www.undp.org/governance/focus_anti-corruption.shtml) proporciona una hoja de ruta detallada para la autoevaluación de la CNUCC

medidas anticorrupción; considerando que las respuestas anticorrupción tienen que ser coordinadas y globales, el PNUD también alienta a los países a que abarquen todos los capítulos de la CNUCC a lo largo de la auto-evaluación.

Normalmente, las AAC están jugando un rol clave en la coordinación en el proceso de autoevaluación de la CNUCC (esta función se discute en detalle en el Módulo B - "Formulación e Implementación de Políticas Anticorrupción").

En general, las AAC puede realizar una función de "cámara de información", para comunicarse con organizaciones internacionales o donantes bilaterales en materia de asistencia técnica específica, en apoyo a las actividades anticorrupción. Sin embargo, estas no juegan un papel de liderazgo en la creación de protocolos de aplicación de la ley relacionados con la cooperación, tales como la asistencia mutua en materia penal y tratados de extradición, o representando a un país en regímenes internacionales de un sector específico, tal como la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Sin embargo, las AAC deben tener un panorama general de todas las redes internacionales anticorrupción a las cuales el país e instituciones individuales participan.

Directrices para la evaluación de capacidades

Esta función requiere:

- un conocimiento profundo de los instrumentos legales internacionales y marcos de cooperación;
- capacidad para una comunicación internacional;
- comunicación y coordinación con todas las instituciones nacionales relevantes (involucradas en cooperación internacional).

CAPACIDADES	TEMAS PRINCIPALES Y EJEMPLO DE PREGUNTAS
Entorno favorable	
Marco legal: autoridad de la AAC para representar al país en foros internacionales y/o actuar como "cámara de compensación" para la cooperación internacional	<p>Especificaciones claras sobre el rol de la AAC en la cooperación internacional. Esto es en particular, importante para evitar confusión y duplicación, en países donde otras instituciones están también prominentemente involucradas (por ejemplo, Ministerio de Justicia puede ser el órgano de coordinación en los convenios internacionales y esto puede incluir la CNUCC).</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Es el marco legal claro con respecto al rol de la AAC en la cooperación internacional y se lo entiende y aplica en la práctica?

<p>Marco legal: autoridad de la AAC para representar al país en foros internacionales y/o actuar como “cámara de compensación” para la cooperación internacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Es la AAC quien por lo general representa al país en foros internacionales sobre anticorrupción? ¿En el caso de foros especializados que incluyan a otras agencias (por ejemplo, aplicación de la ley), la AAC también participa junto a representantes del sector? – ¿Es la ACA explícitamente designada como agencia bajo el art.6 de la CNUCC? ¿Es la AAC la agencia de coordinación del proceso de examinar la implementación de la CNUCC en el país (en particular el ejercicio de autoevaluación)?
<p>Arreglos institucionales y mecanismos de coordinación: comunicación y coordinación efectiva con otras instituciones públicas involucradas en la cooperación internacional sobre anticorrupción</p>	<p>Existencia de mecanismos de coordinación eficaces probadas en la práctica.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Tiene la AAC un panorama general del asesoramiento técnico al país por parte de donantes internacionales sobre anticorrupción? – ¿Es la AAC regularmente llamada a facilitar la cooperación y contactos internacionales? ¿En qué áreas específicas? – ¿Cuáles son las instituciones nacionales con las que la AAC coopera más estrechamente en cuestiones relacionadas a la cooperación internacional?
<p>Recursos: Financiamiento para la participación en foros internacionales</p>	<p>Existencia de un presupuesto para cubrir los gastos de representación de la AAC en foros internacionales sobre anticorrupción y otros tipos de intercambios y cooperación.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Con qué frecuencia la AAC rechaza participar en eventos internacionales relevantes u otras actividades debido a la falta de financiamiento?
<p>Nivel Organizacional</p>	
<p>Representación: Capacidad para formular posiciones y representar al país de manera efectiva en foros internacionales</p>	<p>Existencia de una unidad especializada en cooperación internacional, con el personal adecuado, capaz de desarrollar materiales de antecedentes y documentos de posición para apoyar representación en foros internacionales.</p>

<p>Representación: Capacidad para formular posiciones y representar al país de manera efectiva en foros internacionales</p>	<p>Idealmente, los altos directivos deberían representar al país y tomar parte en la cooperación internacional (algunas AAC tienen un director adjunto encargado de la cooperación internacional); la representación frecuente del país por personal diplomático en foros internacionales anticorrupción, puede ser un síntoma de debilidad en las capacidades de la AAC en esta área. (a nivel de entorno favorable y/u organizacional)</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Quien representa al país en las Conferencia de Estados Parte de la CNUCC y en el Grupo de Revisión de la Implementación de la CNUCC?
<p>Involucrarse con socios: Capacidad para involucrarse con contrapartes internacionales.</p>	<p>Registro de la trayectoria de cooperación internacional, elaborada o facilitada por la AAC (por ejemplo, visitas de estudio, intercambios de personal, hermanamientos, relaciones bilaterales, disposición o recepción de asistencia técnica internacional, continuo intercambio de conocimientos con contrapartes de otros países, contactos personales a nivel internacional de la directiva de la ACA y su personal).</p> <p>Visibilidad internacional de la AAC.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Con que socios internacionales la ACA mantiene una cooperación continua? – ¿La AAC ha facilitado la cooperación internacional involucrando a otras agencias? ¿Es la AAC capaz de evaluar la eficacia e impacto de dicha cooperación?

Nivel Individual

Capacidades técnicas:

- conocimientos de lenguas extranjeras;
- conocimiento de la gama de políticas nacionales anticorrupción;
- habilidades para hablar en público y de presentación;
- conocimiento de instrumentos internacionales anticorrupción, buenas prácticas y enfoques anticorrupción, así como recursos a nivel internacional.

comprobar la base de la denuncia, la existencia del funcionario o agencia a la que se denuncia, si la denuncia esta bajo la responsabilidad legal de la agencia anticorrupción y, dentro de dicha responsabilidad, dentro de que criterios establecidos para la aceptación de casos.

Es necesario que existan varios niveles de confirmación sobre los pasos a seguir para cada caso. El caso puede requerir más información o bien puede ser investigado, por la inteligencia, enviada a otro agencia, o se puede no proceder con la misma. Cada decisión debe ser determinada. Sería útil que en el proceso se cuente con una hoja de evaluación inicial para cada queja, con criterios objetivos.

Directrices para la evaluación de capacidades

Esta función requiere:

- Capacidad para recibir, procesar y compartir denuncias con socios institucionales e informar a los órganos de supervisión sobre dichas denuncias;
- Capacidad para revisar denuncias, manejarlas con sensibilidad y comunicar adecuadamente al público sobre los resultados finales.

CAPACIDADES	TEMAS PRINCIPALES Y EJEMPLO DE PREGUNTAS
Entorno favorable	
<p>Contexto social, económico y político: Capacidad para recibir denuncias</p>	<p>En las sociedades tradicionales y estrechamente interconectadas, las personas pueden ser reacias a reportar casos de corrupción a la AAC;</p> <p>La accesibilidad de la AAC influye en el número de denuncias recibidas. Por ejemplo, la lejanía de la AAC de poblaciones rurales, puede disuadirlos a reportar casos de corrupción.</p> <p>Algunas denuncias no van a estar relacionadas a actividades corruptas y simplemente ventilan frustraciones. Estas no se enfocan en los problemas reales de la corrupción;</p> <p>Las personas puede proporcionar información incorrecta/inadecuada al momento de reportar sus denuncias;</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Hay alguna razón (social, cultural, económica o política) por la cual las personas no han presentado denuncias? – ¿El número de denuncias a la agencia anticorrupción ha aumentado desde que se estableció la misma? – ¿Cuál es el porcentaje de denuncias anónimas?

<p>Contexto social, económico y político: Capacidad para recibir denuncias</p>	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Se ha educado al público en cómo presentar una denuncia, y el tipo de denuncias que se pueden presentar? – ¿Existe un sistema vigente para contactar de nuevo a los denunciantes cuando la información es incorrecta o incompleta?
<p>Arreglos institucionales y mecanismos de coordinación: Capacidad para compartir denuncias entre instituciones</p>	<p>Si la Oficina del Auditor General no comparte sus hallazgos de corrupción con la AAC antes de que el informe de auditoría sea publicado, entonces los sospechosos pueden borrar la evidencia sobre la publicación del informe;</p> <p>Algunos ministerios no pueden aceptar denuncias anónimas. El no reconocer las denuncias anónimas por otros organismos puede conducir a sobrecargar a la AAC;</p> <p>Memorandos de entendimiento o plantillas de informes pueden no estar disponibles para compartir información de la AAC a los departamentos de la administración pública;</p> <p>Otras instituciones, como la policía, pueden recibir denuncias sobre corrupción.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Los Ministerios pueden recibir denuncias anónimas? – ¿Hay denuncias que se intercambian (formal o informalmente) entre la Oficina del Auditor General y la Agencia anticorrupción? – ¿La policía maneja alguna denuncia sobre corrupción? ¿Ellos comparten las denuncias sobre corrupción con la Agencia anticorrupción? – ¿Se requieren memorandos de entendimiento para facilitar el intercambio de denuncias entre las instituciones? – ¿Hay otras instituciones que reciben denuncias de corrupción?
<p>Marco legal: Capacidad para manejar las denuncias</p>	<p>La ley puede no establecer explícitamente el poder para manejar las denuncias a AAC</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Esta la agencia anticorrupción dispuesta por ley para manejar las denuncias?

<p>Rendición de cuentas: Capacidad para informar a los órganos de supervisión sobre el número de denuncias recibidas y cómo se estas fueron afrontadas</p>	<p>La AAC no puede registrar y realizar el seguimiento de las denuncias recibidas correctamente;</p> <p>La AAC no puede informar sobre el manejo de denuncias en su reporte anual.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Las estadísticas sobre el número de denuncias y sus resultados están disponibles? – ¿Los órganos de supervisión, como el Parlamento, el Consejo público o el centro de Gobierno, han recibido los informes sobre el volumen de denuncias y sus resultados?
Nivel organizacional	
<p>Liderazgo: Capacidad para ocuparse de casos</p>	<p>El liderazgo de la AAC puede interferir indebidamente con la tramitación de algunas denuncias.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿El liderazgo está facilitando u obstruyendo la tramitación de las denuncias?
<p>Planificación estratégica: Capacidad para planificar los recursos necesarios para la admisión y tramitación de las denuncias</p>	<p>La unidad que tramita las denuncias puede carecer de los recursos apropiados para procesar adecuadamente las denuncias.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuál es la orientación estratégica para la tramitación de las denuncias dentro de la agencia anticorrupción?
<p>Estructura organizacional: Capacidad para afrontar la afluencia de denuncias</p>	<p>AAC requerirá capacidad del personal y los procedimientos para la admisión de denuncias y su procesamiento;</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Se registran todas las denuncias? – ¿Cuál es el procedimiento vigente para examinar las denuncias? – ¿Cuáles son los posibles resultados del proceso de examinación (investigación, indagación discreta, compartiendo con otras instituciones, abandonar el caso)? – ¿Qué sucede con las denuncias que se abandonan? ¿Se grabaron y archivaron?

<p>Estructura organizacional: Capacidad para afrontar la afluencia de denuncias</p>	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuáles son los criterios para seleccionar las denuncias para investigación? – ¿Quién es responsable de examinar las denuncias y hacer recomendaciones de seguimiento? – ¿Quién toma la decisión final en cuanto a procesamiento de las denuncias? – ¿Esas denuncias de revisión deben firmar cualquier declaración de conflicto de intereses antes de evaluar las denuncias?
<p>Administración de recursos humanos: Capacidad para registrar y revisar denuncias</p>	<p>La AAC requerirá un personal capacitado para lidiar con todo tipo de denuncias, tales como denuncias en persona, por línea directa y enviadas por correo electrónico;</p> <p>La AAC requerirá un personal capacitado para evaluar los fundamentos de las denuncias;</p> <p>El personal de la AAC que revisa las denuncias no debe tener conflictos de interés en su manejo.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuánto personal es asignado para registrar y revisar las denuncias? – ¿Cuáles son las principales responsabilidades de estos funcionarios? – ¿Existen disposiciones de conflicto de intereses vigentes para la administración de denuncias?
<p>Gestión de conocimiento e información: Capacidad de extraer información de las denuncias recibidas</p>	<p>La AAC puede que no archive sistemáticamente sus denuncias.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿La agencia anticorrupción tiene un sistema computarizado de administración de casos? – ¿Se mantienen en una base de datos todas las denuncias descartadas?
<p>Comunicación: Capacidad de comunicar profesionalmente sobre la administración de denuncias</p>	<p>Las denuncias pueden constar de falsas acusaciones. Todas las denuncias deben manejarse con sensibilidad y discreción;</p> <p>El público debe tener en cuenta el número y los tipos de denuncias recibidas por AAC;</p>

<p>Comunicación: Capacidad de comunicar profesionalmente sobre la administración de denuncias</p>	<p>Los derechos a la intimidad y presunción de inocencia deben equilibrarse con acceso a la información y derecho a la información sobre las actividades de AAC.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿La agencia anticorrupción comunica periódicamente al público sobre el volumen y los tipos de denuncias? – ¿Qué medios se utilizan para comunicar acerca de las denuncias? – ¿La agencia anticorrupción protege la privacidad del denunciante y el sospechoso? ¿Cuáles son las medidas para asegurar esto?
<p>Monitoreo y evaluación: Capacidad para supervisar y evaluar el volumen, la naturaleza y calidad de las denuncias, así como su manejo.</p>	<p>La AAC puede optimizar el proceso del manejo de las denuncias a través de un procesos de monitoreo y evaluación de las mismas y progresivamente mejorar los procedimientos;</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿La Agencia anticorrupción monitorea y evalúa el volumen, la naturaleza y la calidad de las denuncias? – ¿Cómo lo logra? – ¿Alguna vez se han evaluado el proceso de tramitación de las denuncias?
<p>Formación y capacitación: Capacidad de seguir los procedimientos de administración de denuncias</p>	<p>¿Todos los pasos en el proceso del manejo de las denuncias requieren personal capacitado?</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Los funcionarios que tramitan las denuncias, son debidamente entrenados sobre este procedimiento? – ¿El personal ha sido entrenado para recibir denuncias?
<p>Nivel individual</p>	
<p>Capacidades técnicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Buena capacidad analítica para evaluar las denuncias; • Capacidad de escribir motivaciones claras para tomar, abandonar o compartir las denuncias; • Conocimiento jurídico sobre todos los delitos de corrupción posibles; • Habilidades de TI; • Capacidad para operar un sistema computarizado de administración de casos. 	

Módulo J:

Detección

■ Estableciendo parámetros legales para probar el Delito

Los investigadores deben ser capaces de establecer los parámetros legales para probar delitos específicos. Esto es necesario para garantizar que las investigaciones y los delitos que buscan pruebas se enmarquen en la responsabilidad legal de la agencia anticorrupción, así como para garantizar que los delitos sean aceptables para la fiscalía, y que estén de acuerdo con los criterios de la misma en el caso que exista la probabilidad de llegar a una convicción. Dependiendo de la dificultad para probar parámetros legales específicos, la agencia anticorrupción puede proseguir con un cargo alternativo, como el delito de lavado de dinero, en lugar de un delito de soborno, o un cargo menor si este conduce a sanciones más eficaces, tales como la confiscación y convicción, o destitución/inhabilitación de un cargo público. Si los investigadores no están capacitados, o si las investigaciones no son llevadas a cabo por fiscales, entonces dichos fiscales deben participar en la etapa inicial de la investigación. Dicho enfoque también debería tener lugar durante la revisión de casos en los procesos de investigación.

■ Recopilando investigaciones de inteligencia/discreción

Todas las agencias anticorrupción de aplicación de la ley dependen en gran medida de la inteligencia – la cual es una información analizada, evaluada y clasificada. La información proviene de una serie de fuentes, pero incluye fuentes abiertas y encubiertas, técnicas especializadas (tales como interceptaciones y vigilancia), personas, documentos, expedientes, datos electrónicos, y así sucesivamente. La agencia anticorrupción puede contar con personal que realice esta función específicamente, o puede depender de investigadores. En ambos casos, la información necesita ser recopilada, registrada y almacenada de forma estructurada, tomando en cuenta su confidencialidad y acceso. Muchos países cuentan con leyes de protección de información que, si no se está exento, rige la información que haya sido retenida, compartida y utilizada. El análisis de grandes volúmenes de data a menudo implica la búsqueda y procesamiento de datos y software de datos comparativos, y software que luego *traza* la inteligencia de manera que informe sobre el progreso de la investigación o identifique la información que, sujeta a requisitos legales, se convierta en evidencia. Un enfoque adicional es el uso de herramientas analíticas que traza la inteligencia de forma estructurada, incluyendo cuadros, diagramas de flujo de asociación, organigramas, horarios, calendarios, cronogramas, etc., con el fin de proporcionar representaciones pictóricas que faciliten las investigaciones.

■ Análisis de Datos

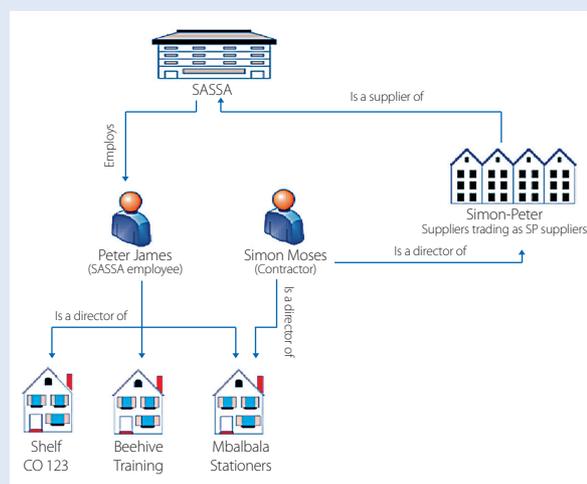
Dado a los avances en la tecnología, incluyendo en el campo de delitos cibernéticos, el análisis de datos se ha convertido en una herramienta esencial para los investigadores anticorrupción. En resumen, se puede entender por análisis de datos, el proceso de examinar datos sin procesar (*raw data*), con el fin de sacar conclusiones como señales de alarma, que dirijan las investigaciones hacia actividades potencialmente fraudulentas o riesgos. En términos de investigaciones que se efectúan en el sector público, los gobiernos de hoy en día almacenan enormes cantidades de información electrónica, incluyendo bases de datos que contienen el registro de la población nacional (fallecimientos, nacimientos y matrimonios), empleados públicos, empresas o entidades que suministran productos al gobierno, así como diferente información adicional acerca de los ciudadanos - como los que reciben beneficios del gobierno, por ejemplo, en términos de subsidios sociales, pensiones y licencias.

En particular, en el ámbito de adquisiciones fraudulentas, el análisis de datos proporciona a los investigadores la oportunidad de analizar diferentes bases de datos electrónicas retenidas por el gobierno, por ejemplo, comparando la base de datos del personal de un departamento o ministerio con una base de datos de proveedores, para ver si hay cualquier indicio de conflicto de intereses de empleados del sector público, quienes estén recibiendo beneficios de proveedores o entidades que prestan servicios al gobierno (véase Cuadro XX).

Cuadro 17.

Ilustración de los resultados del análisis en base a los datos de un ejercicio

Ilustración de una entidad de Gobierno (Agencia de Seguridad Social de Sud África - SASSA siglas en inglés) y cómo su funcionario, Peter James, un alto funcionario de Gestión de la Carrera de Suministro, tiene intereses en 3 empresas, parte inferior izquierda de la ilustración. En una de las empresas Peter James es el director, pero ésta empresa también cuenta con un director llamado Simon Moses. Simon Moses también es director de una empresa denominada Proveedores Simon-Peter, que comercializa suministros. Suministros SP aparece como proveedor de SASSA, y hay una gran posibilidad de que el proveedor de SP otorgara el trabajo a Moses debido a la influencia de Peter James, un conflicto de intereses a primera vista (*prima facie*).



El proceso utilizado por los analistas de datos, se lleva a cabo en cuatro etapas. En primer lugar, un analista de datos debe asegurar tener un buen entendimiento de las reglas en torno al conjunto de datos; y recibir dichos datos en totalidad. En segundo lugar, el analista debe estandarizar los datos provenientes de las diferentes bases de datos, para asegurarse que la información este en un formato uniforme y que todos los caracteres especiales hayan sido eliminados. En tercer lugar, el analista comienza un proceso de ejecutar distintos diagnósticos o pruebas en los datos, para ver si existen posibles irregularidades. Tales irregularidades se denominan “señales de alerta”, la cual no es considerada una evidencia en un proceso judicial, pero puede ser información que puede dirigir al equipo de investigación, hacia un acto ilícito potencial. En cuarto lugar, el analista de datos debe producir un informe para el equipo de investigación, destacando las veces que empleados o proveedores han recibido señales de alerta en repetidas ocasiones. Dichos hallazgos pueden servir de base sobre la cual surjan otras investigaciones.

Directrices para la evaluación de capacidades

Esta función requiere:	
<ul style="list-style-type: none"> – Capacidad para compartir la inteligencia entre los agencias, colaborar estrechamente con otras instituciones y analizar el origen de datos; – Capacidad para revisar los datos y determinar puntos a prueba; – Capacidad para emprender actividades de detección compleja. 	
CAPACIDADES	PRINCIPALES TEMAS Y PREGUNTAS DE EJEMPLO
Entorno favorable	
<p>Contexto social, económico y político: Capacidad para detectar la corrupción</p>	<p>Se requiere voluntad política para permitir a la AAC realizar detección indiscreta de las actividades de corrupción.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿El establecimiento político apoya las técnicas especiales para detectar la corrupción? – ¿Los partidos políticos han sugerido aprobar una nueva legislación para facilitar la detección de la corrupción?
<p>Arreglos institucionales y mecanismos de coordinación</p>	<p>Las AAC no suelen tener la última palabra sobre si un caso puede ser llevado ante los tribunales;</p> <p>Una buena comprensión es esencial entre la Oficina del fiscal y la AAC en casos de corrupción bajo investigación e indicios;</p> <p>Análisis de datos se basan en una estrecha coordinación entre todas las agencias involucradas.</p>

<p>Arreglos institucionales y mecanismos de coordinación:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Capacidad para colaborar estrechamente con la Oficina del fiscal – Capacidad para compartir inteligencia entre agencias 	<p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Hay algún memorando de entendimiento vigente con la Oficina del fiscal? – ¿Hay recursos humanos compartidos entre la Agencia anticorrupción y la Fiscalía? – ¿Hay algún memorando de entendimiento vigente con otras agencias de recolección de inteligencia? – ¿Hay otras instituciones involucradas con la búsqueda y procesamiento de datos? – ¿La inteligencia es compartida entre diferentes instituciones que trabajan en la recopilación de inteligencia o en la búsqueda y procesamiento de datos?
<p>Marco legal:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Capacidad para obtener parámetros legales para probar el delito – Capacidad para recolectar inteligencia – Capacidad para hacer análisis de datos 	<p>La legislación requiere evidencia en casos penales, en privacidad y protección de datos. En algunos países, esta legislación puede carecer y debe desarrollarse para que la AAC pueda trabajar en un contexto estrictamente jurídico.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Hay una ley de evidencia o una parte de la legislación que define claramente los parámetros legales para probar delitos de corrupción? – ¿Hay alguna legislación, normas y procedimientos de recolección de inteligencia a través de la interceptación, vigilancia, informantes, etc.? – ¿Hay alguna legislación sobre el derecho a la privacidad? ¿Cómo afecta la detección de la corrupción? – ¿Hay alguna legislación de protección de datos? – ¿Hay alguna ley sobre secretos de Estado que puedan dificultar la recopilación de inteligencia? – ¿Hay alguna legislación sobre análisis de datos?
<p>Rendición de cuentas:</p> <p>Capacidad para detectar la corrupción en plena conformidad con la ley</p>	<p>Detección de la corrupción puede ser un proceso indiscreto. Los equilibrios de poderes necesarios deben estar en su lugar para asegurar el pleno cumplimiento de la ley de los derechos humanos.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Hay algún órgano de supervisión involucrado en garantizar que no haya ninguna violación de derechos humanos en el curso de detección de corrupción?

<p>Rendición de cuentas: Capacidad para detectar la corrupción en plena conformidad con la ley</p>	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Existe alguna institución nacional de derechos humanos en el país? – ¿Han recibido alguna vez una queja sobre violaciones de la privacidad?
<p>Nivel organizacional</p>	
<p>Liderazgo: Capacidad para emprender actividades de detección</p>	<p>Teniendo en cuenta la naturaleza sensible de detección, generalmente se requiere la aprobación de altos directivos.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿El liderazgo apoya la detección de actividades de corrupción?
<p>Planificación estratégica: Capacidad para planificar los recursos necesarios para la detección de la corrupción</p>	<p>La detección de corrupción consume muchos recursos.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Qué dice el plan estratégico y los planes de trabajo sobre la detección de la corrupción? – ¿Qué presupuesto se asigna para la detección de la corrupción?
<p>Estructura organizativa: Capacidad para detectar la corrupción y salvaguardar la inteligencia</p>	<p>Las AAC generalmente tienen unidades especializadas para la recolección de inteligencia, investigaciones discretas o análisis de datos;</p> <p>Protección de datos en la AAC evitará fugas de información confidencial.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Qué división es responsable de detectar corrupción?
<p>Administración de recursos humanos: Capacidad de emprender actividades de detección</p>	<p>Detección de la corrupción requiere un personal especializado.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuántos funcionarios son asignados para detectar la corrupción? – ¿Cuáles son las principales responsabilidades de estos funcionarios?

<p>Gestión de conocimientos e información: Capacidad de compartir inteligencia dentro de la organización</p>	<p>Cualquier información obtenida a través de actividades de inteligencia, investigaciones discretas o análisis de datos deben ser adecuadamente almacenados y buscados.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Qué sistemas están en vigencia para compartir inteligencia adquirida?
<p>Monitoreo y evaluación: Capacidad para supervisar y evaluar la contribución de las actividades de detección</p>	<p>Las AAC pueden optimizar su capacidad de detección si supervisan y evalúan sus prácticas con el fin de mejorarlas.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿La Agencia anticorrupción monitorea y evalúa sus actividades de detección? – ¿Cuáles son las historias de éxito en términos de detección? – ¿Cuál ha sido la contribución global de las actividades de detección para el trabajo de la Agencia anticorrupción?
<p>Capacitación y orientación: Capacidad para realizar la detección en conformidad con la ley</p>	<p>Se requiere entrenamiento especializado para el personal que realiza actividades de detección de la corrupción.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Está todo el personal debidamente entrenado en técnicas y legislación aplicable a la detección de corrupción? – ¿Hay alguna orientación vigente (o necesaria) en el caso de detección de la corrupción?

Nivel individual

Capacidades técnicas:

- Conocimiento jurídico sobre todos los posibles delitos de corrupción;
- Capacidad para utilizar tecnologías de interceptación;
- Capacidad para hacer análisis de datos;
- Capacidad para emprender acciones de vigilancia;
- Habilidad para escribir informes de inteligencia;
- Capacidad de integrar inteligencia adquirida en un sistema informatizado de administración de casos.

Módulo K:

Conduciendo Investigaciones

La mayoría de las agencias de aplicación de la ley cuentan con procedimientos computarizados o en base a papel, que cubren todos los aspectos de la investigación, incluyendo el plan y tareas de investigación (detalles del caso, antecedentes, alcance y objetivos de la investigación y recursos), revisión de políticas sobre progresos y responsabilidades (incluyendo cualquier variación –aprobada de los planes y tareas originales), un informe al final de la investigación (que incluya resumen, proceso de la investigación, hallazgos, conclusión y recomendaciones, junto con la documentación debidamente numerada) y, después de un proceso judicial u otra sanción, un archivo de cierre de caso. Durante las investigaciones, todos los investigadores deben completar un diario de investigaciones -facilitadas en el Manual- de todas sus acciones basadas en el libro de estudio de campo. Este diario es posteriormente consolidado y se convierte en parte del expediente del caso.

■ Vigilancia

La vigilancia consiste en el monitoreo de individuos y actividades relacionadas con la investigación. Todo lo que se relaciona con vigilancia es una técnica costosa e intrusiva que necesita ser evaluado en comparación a otras fuentes potenciales tanto de inteligencia como de evidencia, en cuanto a su valor e importancia. Dependiendo del contexto legal, la vigilancia necesitará justificación y autoridad para su iniciación, y una registración completa sobre su implementación. En relación con la vigilancia de personas, esto implica vigilancia estática y móvil, de los cuales requerirá recursos suficientes para permitir una cobertura continua. Para actividades que incluye el monitoreo de cuentas bancarias, será necesario una vigilancia intrusiva (uso de micrófonos ocultos o dispositivos de rastreo) o interceptores telefónicos y de correo electrónico, acceso y control especializado. Todo el trabajo de vigilancia normalmente requiere de personal especializado.

■ Interrogando a testigos y sospechosos

El primer punto con relación al interrogatorio de testigos o sospechosos es que ningún interrogatorio se lleva a cabo hasta que el investigador tenga la inteligencia e información necesaria para que los interrogatorios valgan la pena. Los interrogatorios a testigos son parte del proceso de recolectar información adicional, contar con material explicado, confirmar o validar información, y así sucesivamente. Los testigos también serán evaluados por su credibilidad y valor como testigos ante el tribunal. Dependiendo del contexto legal, los sospechosos pueden ser interrogados por hechos o en términos de declaraciones formales en cuanto a posibles delitos. A menudo los sospechosos son interrogados en un orden específico, en caso que el

sistema legal permita llegar a un acuerdo con la parte acusadora u otros medios que conviertan a los menos sospechosos en testigos. Hoy en día, la mayoría de los países utiliza diferentes técnicas de interrogatorio estructuradas o manejo de la conversación, dependiendo del propósito del interrogatorio, y la mayoría requieren que se tome notas o se grabe simultáneamente, como un registro formal (aceptable).

■ Protegiendo a los testigos, expertos y víctimas

Ya que muchas investigaciones sobre corrupción son examinadas en escenas de crimen financiera, y el caso a menudo construye pruebas documentales, algunos casos requieren testigos clave (tales como los que vieron realizarse pagos) o expertos (quienes pueden explicar a los jueces, asesores o jurados tanto la naturaleza de las actividades financieras y que pueden significar en términos de lo que estos dicen acerca de relaciones corruptas o la adquisición ilícita de bienes) o víctimas (quienes pudieran haber sido testigos de cómo estos fueron privados de fondos o bienes por parte de los sospechosos). En algunos casos, es necesario contar con ciertos medios que pueden ser necesarios para evitar intimidación antes de que se lleve a cabo un juicio, o algunos medios para asegurar que la evidencia sea presentada de manera que proteja la intimidación o el anonimato de este tipo de testigos cuando se encuentren en la corte. Estos pueden ser medios físicos -tal como la presencia de una agencia anticorrupción u oficiales de aplicación de la ley en la residencia de la persona - o pueden ser en términos de traslado temporal hasta que comience el juicio o puede ser en el uso de la tecnología para que se permita presentar evidencias provenientes de otro lugar.

Muchas veces, dichas amenazas no continúan después de la celebración de un juicio. En el caso de que esto suceda (por ejemplo un funcionario público en cuanto a la seguridad de su nombramiento) entonces es posible introducir alguna forma de protección legislativa, para salvaguardar los términos y condiciones de empleo y cuan bien la legislación del denunciante ha sido formulada. Cuando la amenaza es tanto física como probable a que continúe, entonces se puede utilizar algún tipo de programa de protección de testigos. Sin embargo, estos son costosos, complicados y extensos; estos deben ser considerados donde la convicción es poco probable o que sea negada sin la presencia del testigo, y deben estar sujetos a procesos de evaluación de riesgos y análisis adecuado de costos, y otros procedimientos establecidos, y por lo general que estos se compartan con otras agencias de aplicación de leyes.

■ Recopilación de información de una fuente abierta

El término 'Código Abierto' (*Open Source*) se refiere a la recopilación de información proveniente de cualquier fuente que esté disponible para cualquier ciudadano. Esto incluiría, en términos de trabajo de vigilancia, pasar por la casa del sospechoso para verificar su existencia. El código abierto también incluye documentos que son accesibles al público (tal como el censo de

votantes en el Reino Unido o formas para declarar bienes y el nombramiento ejecutivo en los Estados Unidos) impreso o formato electrónico. En la mayoría de los casos, el Código Abierto se refiere a la búsqueda en el Internet, lo cual incluye fuentes y bases de datos que se venden. Existe una serie de técnicas bien conocidas para enfocar y orientar la búsqueda, a menudo conocidas como las Búsquedas en profundidad de las Páginas Web.

■ **Búsqueda de Individuos y propiedades y/o dispositivos tecnológicos**

Durante las investigaciones, puede existir un requisito para proteger el material antes de que se sepa de la investigación y/o este se pueda alterar o eliminar. Este material puede estar en manos de individuos o en algún establecimiento, en forma de papel o electrónicamente. Dichas actividades se llevarán a cabo bajo las reglas de la investigación y, para los países pertinentes, la legislación sobre derechos humanos (lo cual en términos de la buena práctica, requiere que dichas actividades se lleven a cabo en términos de razonabilidad, proporcionalidad y respeto a la privacidad). La legislación debe establecer los procedimientos para búsqueda de individuos, basados en género, religión, etc. Los dispositivos de búsqueda electrónicos –computadoras portátiles, ordenadores, móviles, PDAs, etc.- requieren tanto de asesoramiento técnico, normas procesales específicas (incluyendo si se apaga o no el dispositivo, protegiéndose de interferencias de acceso remoto, etc.), y de medios (generalmente basada en un programa informático “software”) para extraer los datos, los cuales están destinados a asegurar los dispositivos para fines probatorios. Todas las búsquedas deben llevarse a cabo para pre-determinar procesos, con búsquedas mapeadas y/o grabadas en video, pruebas formalmente registradas y garantizadas, etc. Se deben evaluar los riesgos de todas las búsquedas efectuadas por individuos y propiedades en términos de salud y seguridad de los investigadores. Las agencias de investigación más grandes, designan a un miembro de su personal y/o equipo de investigación para que tomen responsabilidad de las búsquedas en su totalidad.

■ **Solicitud de información a individuos y/o instituciones, incluyendo a bancos**

La mayoría de las jurisdicciones tienen legislaciones bajo las cuales las agencias de aplicación de la ley u otras agencias pueden solicitar interrogatorios, producción de documentos y datos, y otro tipo de acceso a posibles evidencias, durante el curso de una investigación (y especialmente después de la detención de sospechosos o durante la interrogación en virtud de un procedimiento legal). A menudo, es más difícil acceder a información que se encuentra en poder de instituciones financieras o de algunos profesionales, así como médicos o abogados. Sin duda, la información en instituciones de servicios financieros, tales como bancos, también se rigen por una legislación de confidencialidad y se requiere una orden formal de un fiscal o de un tribunal. La solicitud de información de jurisdicciones en el extranjero depende además de relaciones de tratados entre países, y requiere de un procedimiento formal que puede ser

extenso. Aquellos países con una Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y legislación sobre el lavado de dinero tendrán acceso a la información reportada a la UIF en virtud de sus disposiciones en materia de transacciones/actividades sospechosas. Hoy en día, algunos países cuentan con legislación que garantiza que los sospechosos potenciales, no sean alertados y que los bienes posiblemente adquiridos ilícitamente, no sean trasladados.

■ Lectura de estados financieros

Las investigaciones sobre corrupción son a menudo escenas de delitos financieros. Los investigadores, o expertos subcontratados (a menudo contadores forenses), tienen que conocer asuntos bancarios, procedimientos de contratación pública, contratos y cuentas empresariales, para poder hacer seguimiento y rastrear el movimiento de fondos, tal como instrumentos financieros, inversiones, empresas y entidades comerciales, donde los ingresos provengan del lavado de dinero. Un técnica particular es la capacidad de “leer” a un sospechoso potencial en términos financieros, -estilo de vida, análisis de ingresos/gastos de análisis, y así sucesivamente- a través de transacciones bancarias, tarjeta de crédito, bienes, propiedades y otra documentación. Con relación a jurisdicciones extranjeras y bancos fuera del país, es necesario contar con capacidades similares. Un beneficio adicional de tales capacidades es poder calcular el valor de los ingresos en términos de seguimiento, restricción y posible confiscación de bienes.

■ Manejo de Expedientes

Como se señaló anteriormente con relación a la conducción de investigaciones, todas éstas deben realizarse a través procedimientos establecidos, incluyendo el uso de plantillas y otros esquemas de trabajo para registrar el progreso de la investigación, y toda la documentación probatoria, incluyendo interrogatorios, listas de documentos incautados, etc. Con la grabación, también se prevé la continuidad de la evidencia, protegiéndola de acusaciones de interferencia o pérdida. La integridad, actualización y exactitud de los expedientes tiene dos propósitos. Primero, significa que cualquier investigador capacitado en los mismos procedimientos, puede colaborar en la investigación o hacerse cargo de la misma. Segundo, el expediente será la base sobre la cual un fiscal que revisa los casos, pueda decidir el progreso o la dirección de una investigación y/o si existen suficientes evidencias para considerar llevar el caso a juicio. Algunas agencias de investigación más grandes, designan a un miembro de su personal y/o equipo de investigación para tomar la responsabilidad de manejo de todos los expedientes.

■ Garantizando la integridad de la evidencia

En varias jurisdicciones, particularmente aquellas con legislación sobre derechos humanos, la cual interpreta a todas las investigaciones como posibles delitos, la presentación de todas las evidencias debe estar libre de desafío en cuanto a su origen, legitimidad, seguridad,

confidencialidad, continuidad y monitoreo, bajo las cuales se ha llevado a cabo, y su libertad de interferencia, manipulación o alteración. La -integridad de evidencia- puede ser recusada como inadmisibles si la defensa argumenta que sería inseguro confiar en dichas evidencias porque violaría cualquiera de los anteriores mencionado. Esto resulta evidente para el disco duro de una computadora y los datos.

■ Arresto y detención de individuos

Con frecuencia, la agencia anticorrupción no es responsable de arrestar a sospechosos en casos de corrupción. Dichos poderes pertenecen al fiscal y/o al orden público. A menudo, la decisión de arrestar, llega al final de la investigación, cuando el investigador o fiscal considera que hay suficientes pruebas para proceder a juicio – la mayoría de los casos de corrupción, a diferencia de los casos criminales, son escenas de delitos financieros donde de no existir ninguna víctima obvia, los sospechosos y el crimen es conocido pero los medios (el soborno, etc.) tiene que ser identificado y probado (en casos criminales, los medios (la pistola, etc.) y la víctima son conocidos, pero los sospechosos escapan. Por otro lado, la detención formal tiene la ventaja de permitir a la agencia anticorrupción, controlar al sospechoso (por ejemplo, expedir su pasaporte, requiriendo la producción de documentos e interrogatorios) y colocarlos en una posición mas fuerte, en caso de un entorno jurídico adecuado, para considerarlos como testigos, o para negociar una sanción apropiada.

Directrices para la evaluación de capacidades

Esta función requiere: – Capacidad para colaborar estrechamente con la Oficina del Fiscal General, policía e instituciones financieras, entre otras; – Capacidad para emprender investigaciones complejas dentro del marco de los Procedimientos de Operación Estándar; – Capacidad para manejar casos en conformidad con los principios de derechos humanos.	
CAPACIDADES	TEMAS PRINCIPALES Y EJEMPLO DE PREGUNTAS
Entorno favorable	
Contexto social, económico y político: Capacidad para investigar la corrupción	Las investigaciones de la AAC necesitan estar libres de interferencia política; El apoyo político a las investigaciones de la AAC fortalecerá la posición de la institución posición ante la opinión pública.

<p>Contexto social, económico y político: Capacidad para investigar la corrupción</p>	<p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Apoya la clase política a las investigaciones de corrupción? – ¿Se han visto perjudicadas algunas investigaciones de corrupción en curso debido a alguna declaración política? – ¿Ha habido alguna injerencia de los políticos en la conducción de investigaciones?
<p>Arreglos institucionales y mecanismos de coordinación: Capacidad para colaborar estrechamente con otras instituciones nacionales</p>	<p>Las investigaciones de la ACA dependen de la estrecha colaboración con otras instituciones como la Oficina del Fiscal General, policía e instituciones financieras.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Colabora algunas veces la agencia anticorrupción con la policía para investigar los casos? – ¿Cómo la policía apoya en las investigaciones de corrupción? – ¿Cuál es el rol del fiscal en el proceso de investigación? – ¿Apoya algún fiscal en el proceso de investigación? – ¿Por lo general, está el fiscal satisfecho con los expedientes de investigación que son enviados a su oficina? ¿Se han devuelto algunos expedientes para investigaciones adicionales? – ¿Trabaja la agencia anticorrupción estrechamente con la unidad de inteligencia financiera? – ¿Colaboran los bancos en responder a solicitudes de información financiera? – ¿Colaboran las instituciones nacionales en responder a solicitudes de documentos?
<p>Marco Legal: Capacidad de realizar investigaciones</p>	<p>Las ACAs requieren de un mandato legal realizar investigaciones; Muchas AAC carecen de un mandato legal para realizar investigaciones; Las investigaciones deben restringirse por un conjunto de leyes sobre privacidad, derechos humanos y protección de los testigos.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Autoriza la ley a la agencia anticorrupción para realizar investigaciones? – ¿Qué delitos la agencia anticorrupción está autorizada para investigar? – ¿Cuál es el conjunto de leyes que rige las investigaciones de corrupción?

<p>Marco Legal: Capacidad de realizar investigaciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Existe alguna ley específica sobre técnicas de investigación especiales? – ¿Existe alguna ley sobre secretos de Estado que obstaculizan investigaciones de corrupción eficaces? – ¿Qué leyes de privacidad y protección de información son aplicables en el país? – ¿Tiene la agencia anticorrupción poder legal para solicitar documentos de otras instituciones? – ¿Tiene la agencia anticorrupción poder legal para solicitar información financiera a los bancos sobre sospechosos? – ¿Existe alguna legislación que proteja a los denunciantes?
<p>Rendición de cuentas: Capacidad para revisar casos de investigación retrasados o cerrados.</p>	<p>Las AAC tienen que rendir cuentas sobre investigaciones que se realizan bajo su liderazgo; Los retrasos o la falta de avances en investigaciones específicas, debe justificarse por completo.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Es alguna agencia de supervisión capaz de vigilar el progreso lento de investigaciones específicas? – ¿Esta alguna agencia de supervisión autorizada para revisar la decisión de poner fin a una investigación sobre un caso concreto? – ¿Esta alguna agencia de supervisión autorizada para ordenar la reapertura de un caso de investigación cerrado?
<p>Nivel organizacional</p>	
<p>Liderazgo: Capacidad para apoyar las investigaciones</p>	<p>El liderazgo puede estar bajo presión del Gobierno no para investigar casos concretos.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Es el liderazgo suficientemente independiente del Ejecutivo para apoyar las investigaciones sobre casos de corrupción de alto perfil?
<p>Planificación estratégica: Capacidad para planificar las investigaciones</p>	<p>Las investigaciones son actividades que exigen muchos recursos. Estas deben planificarse adecuadamente.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuál es la asignación presupuestaria para las investigaciones? – ¿Tiene el presupuesto relación con el número y la complejidad de las investigaciones en curso?

<p>Planificación estratégica: Capacidad para planificar las investigaciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Ha existido alguna vez recortes presupuestarios para realizar investigaciones? – ¿Cómo se planean las investigaciones? – ¿Existe un equipo de investigación para cada caso, con funciones claramente definidas para cada miembro del equipo? – ¿Llenan los investigadores informes sobre la investigación y su progreso?
<p>Estructura organizacional: Capacidad para investigar casos de corrupción</p>	<p>Sin procedimientos adecuados para una investigación, los investigadores corren el riesgo de cometer errores profesionales, abusar de sus poderes o ambos;</p> <p>Plantillas para acciones de investigación facilitan el trabajo de investigación;</p> <p>Las AAC son responsables de la seguridad personal e integridad física de las personas que éstas interrogan o detienen.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuenta la agencia anticorrupción con <i>Procedimientos Operativos Estándar (SOPs)</i> ⁱⁱⁱ o Manuales para conducir las investigaciones? – ¿Qué sistema se utiliza para mantener los registros? – ¿Existe un sistema computarizado para la administración de casos? – ¿Cuenta la agencia anticorrupción con cuartos adecuados para interrogatorios con <i>Cámaras de Televisión por Circuito Cerrado CCTV</i> ^{iv}? – ¿Cuenta la agencia anticorrupción con un lugar seguro para expedientes? – ¿Cuenta la agencia anticorrupción con instalaciones de detención?
<p>Gestión de recursos humanos: Capacidad para realizar investigaciones</p>	<p>Los investigadores deben evitar cualquier conflicto de intereses en casos de corrupción que se encuentran bajo investigación;</p> <p>Las investigaciones deben planificarse debidamente y se requiere una asignación adecuada de recursos para personal, con el fin de evitar investigaciones ineficaces y sobrecargo de personal de investigación.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuántos funcionarios están asignados para investigar casos de corrupción?

ⁱⁱⁱ Nota de Traducción: SOP - Procedimientos Operativo Estándar

^{iv} Nota de Traducción: CCTV - Cámaras de Televisión por Circuito Cerrado

<p>Gestión de recursos humanos: Capacidad para realizar investigaciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> – ¿Los investigadores tienen que llenar una declaración de conflicto de intereses antes de trabajar en casos específicos? – ¿Cuáles son las principales responsabilidades de estos funcionarios? – ¿Cuáles son los criterios de asignación de trabajo interno? – ¿Se utiliza el trabajo en equipo? – ¿Quién asigna los casos? – ¿Utiliza la agencia anticorrupción expertos externos para los casos?
<p>Gestión de conocimientos e información: Capacidad para realizar investigaciones proactivas</p>	<p>Basado en estudios de análisis o sistema de datos, es posible que los investigadores AA lleven cabo investigaciones proactivas.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Realiza la agencia anticorrupción investigaciones proactivas? – ¿Cuál es el porcentaje de investigaciones reactivas y proactivas?
<p>Monitoreo y evaluación: Capacidad para supervisar y evaluar la contribución de las investigaciones a la labor de lucha contra la corrupción de la Agencia</p>	<p>Las AAC necesitan hacer un seguimiento de los hallazgos de sus investigaciones para asegurar que estos conduzcan a convicciones en la corte.</p> <p>Monitorear y evaluar el trabajo de investigación pueden conducir a mejores procedimientos y mayores tasas de éxito en la convicción de los sospechosos.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Monitorea y evalúa la agencia anticorrupción sus actividades de investigación? – ¿Cuáles son las lecciones aprendidas e historias de éxito en términos de investigación? – ¿Es el resultado de las investigaciones monitoreadas mientras los expedientes prosiguen al procesamiento judicial y adjudicación? – ¿Cuántas investigaciones han terminado condenas de éxito?
<p>Capacitación y orientación: Capacidad para conducir investigaciones de acuerdo a procedimientos estándar y las leyes</p>	<p>El proceso de investigación sobre corrupción puede ser muy complejo, por lo que se requiere una adecuada capacitación técnica de todos los investigadores.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Esta todo el personal involucrado en la investigación de corrupción, debidamente capacitado en los procedimientos operativos estándar, técnicas y legislación aplicable? – ¿Se esta llevando a cabo algún tipo de orientación (o requerido) en el caso de investigación de la corrupción?

Nivel individual

Capacidades técnicas:

- Conocimientos de contabilidad forense;
- Capacidad de leer estados financieros;
- Familiaridad con las normas de adquisiciones y reglamentos;
- Conocimientos jurídicos sobre todos los delitos de corrupción posible;
- Capacidad para utilizar tecnologías de interceptación;
- Capacidad para analizar datos;
- Capacidad para emprender acciones de vigilancia;
- Capacidad para redactar informes de investigación;
- Capacidad para integrar los datos en un sistema informatizado de gestión de casos;
- Capacidad de arrestar y detener a individuos.

Módulo L:

Prosecución

El proceso judicial tiene un valor retributivo incuestionable, en el que se percibe a los involucrados en corrupción como inmunes al estado de derecho y procesos de justicia penal. En varias jurisdicciones, es necesaria una convicción para que se desencadene el procedimiento de confiscación, como una parte integral del proceso, tanto en el país y en términos de aplicación internacional con relación a la recuperación. Sin embargo, en algunas jurisdicciones, los procesamientos judiciales pueden resultar en juicios problemáticos y largos, y/o la falta de asegurar una convicción puede ser contraproducente para la credibilidad pública de una agencia anticorrupción. Las decisiones para proceder judicialmente, no solo deben incluir o ser tomadas por el fiscal, según la jurisdicción, pero también deben tomarse en función al propósito del proceso judicial (retribución o restitución de bienes adquiridos ilícitamente, o ambos), la fuerza del expediente del caso, testigos y otro material, así como el resultado probable. Por lo general, el Fiscal General es responsable del proceso judicial. Sin embargo, algunas agencias anticorrupción tienen poderes de procedimiento judicial. En algunos casos, la legislación autoriza a las agencias anti-corrupción a proceder sólo en caso que el Fiscal General no pueda o no este dispuesto a proceder un caso a juicio.

Directrices para la evaluación de capacidades

Esta función requiere:

- Capacidad para procesar a los sospechosos ante los tribunales;
- Capacidad para compilar expedientes de procesamiento judicial e iniciar procesos judiciales.

CAPACIDADES

TEMAS PRINCIPALES Y EJEMPLOS DE PREGUNTAS

Entorno Favorable

Contexto social, económico y político:

Capacidad para procesar

Procesamiento suele ser una prerrogativa de la Oficina del Fiscal General. La alternativa requerirá voluntad política.

Ejemplo de preguntas:

- ¿Apoya la institución política al procesamiento judicial en casos de corrupción?
- ¿Se evidencia esto en declaraciones públicas o en el apoyo legislativo?

<p>Arreglos institucionales y mecanismos de coordinación: Capacidad para colaborar estrechamente con el fiscal y los tribunales</p>	<p>Los procesos judiciales generalmente dependen de la Oficina del Fiscal General y a los tribunales para que estos tengan éxito.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuál es el papel de la agencia anticorrupción en términos de juicios? – ¿Los investigadores de la agencia anticorrupción apoyan el proceso de enjuiciamiento de los casos que han investigado? – ¿Hay algún memorando de entendimiento sobre enjuiciamiento de los casos con el Fiscal General? – ¿La Fiscalía informa regularmente sobre los casos transmitidos por la Agencia anticorrupción? – ¿Cuántos casos están en la corte en este momento? – ¿Cuál es la tasa anual de convicción y absolución? – ¿Cuál es el período más largo de espera para audiencia en un caso actual?
<p>Marco legal: Capacidad para procesar casos de corrupción</p>	<p>La Constitución puede prohibir a las ACAs asumir el mandato de procesamiento judicial;</p> <p>Puede requerirse una revisión constitucional o legal para permitir a las AAC que procesen casos de corrupción.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Esta la agencia anticorrupción autorizada para procesar casos en la corte en caso que el Fiscal General no pueda o no este dispuesto a procesar el caso? – ¿Es la agencia anticorrupción autorizada para enjuiciar casos en la corte en caso de que la Fiscalía sea incapaz o no esté dispuesta a enjuiciar el caso?
<p>Rendición de cuentas: Capacidad para revisar un proceso judicial atrasado</p>	<p>Un proceso judicial atrasado debilita los esfuerzos de la agencia anticorrupción</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Existe alguna agencia de supervisión capaz de revisar el progreso lento de procesos judiciales específicos? – ¿Existe alguna agencia de supervisión autorizada para revisar la decisión de finalizar el procesamiento judicial de un caso específico? – ¿Existe alguna agencia de supervisión autorizada para ordenar que un procesamiento judicial avance?

Nivel Organizacional	
<p>Liderazgo: Capacidad para apoyar procesos judiciales</p>	<p>Los altos directivos de la AAC pueden ser aprensivos para procesar a políticos de alto rango u personas de negocios con mucho dinero.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Son los líderes de las AAC lo suficientemente independientes del poder ejecutivo para emprender procesos judiciales en casos de corrupción de alto perfil?
<p>Planificación estratégica: Capacidad para planificar procesos judiciales</p>	<p>La Fiscalía va a requerir un conjunto adicional de recursos.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuál es la asignación del presupuesto para los procesos judiciales?
<p>Estructura organizativa: Capacidad para soportar procesos judiciales</p>	<p>Las AAC necesitan una unidad especializada para manejar el proceso judicial</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Qué división es responsable de colaborar con el Fiscal General? – ¿Qué División está encargada de procesar casos?
<p>Administración de recursos humanos: Capacidad para procesar</p>	<p>Las AAC necesitan recursos humanos para emprender procesos judiciales.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Cuántos funcionarios son asignados a procesar casos de corrupción?
<p>Gestión de conocimientos e información: Capacidad para aprender de procesos judiciales</p>	<p>Cualquier información generada del proceso judicial debe ser retroalimentada en los procesos de trabajo de la AAC.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿La agencia anticorrupción ha aprendido algo de los procesos judiciales anteriores?

<p>Monitoreo y evaluación: Capacidad para monitorear y evaluar el enjuiciamiento</p>	<p>Sin M&E de los resultados de procesos judiciales en los tribunales, no es posible medir el éxito, ni mejorar los procesos internos según sea necesario.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿La agencia anticorrupción monitorea y evalúa el procesamiento judicial de casos de corrupción en la corte? – ¿La agencia anticorrupción informa sobre las tasas de éxito de enjuiciamiento de casos de corrupción?
<p>Capacitación y orientación: Capacidad para soportar procesos judiciales</p>	<p>El proceso judicial requiere de un conjunto específico de habilidades, y el personal de la AAC debe ser capacitado acorde.</p> <p>Ejemplo de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ¿Los investigadores están adecuadamente capacitados para apoyar procesamiento judicial de casos de corrupción en la corte?
<p>Nivel Individual</p>	
<p>Capacidades técnicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conocimientos jurídicos sobre todos los delitos de corrupción; • Habilidad para escribir informes claros 	

Anexo: Modelo de la matriz comparativa de las capacidades

Este anexo proporciona una matriz comparativa (benchmarking), modelo que puede ser útil para el desarrollo de una evaluación al instante de las capacidades existentes de la AAC. El objetivo de esta herramienta es evaluar la capacidad actual de manera estandarizada, permitiendo medir los cambios en el tiempo (repitiendo el ejercicio). Idealmente, una evaluación debe llevarse a cabo para establecer una base de referencia al principio del proceso de desarrollo de la capacidad y se repite al final, con el fin de medir los avances realizados.

La matriz contiene declaraciones de muestra correspondiente a diferentes niveles de capacidad (ninguna – básica – moderada – alta) para diferentes funciones. El ejercicio de evaluación consistirá en marcar la casilla con la descripción que mejor se ajuste a la realidad de la AAC.

La matriz puede utilizarse de dos formas principales:

- 1) para la conducción de una autoevaluación (en este caso se pide al personal de la AAC que llenen un cuestionario en forma anónima). Los resultados de la autoevaluación constituirán un aporte para la evaluación de las capacidades, facilitada por un equipo de expertos quienes darán ideas preliminares para el equipo de evaluación, sobre la percepción de la capacidad que tiene el personal de la AAC. La autoevaluación también permite

identificar de manera preliminar las deficiencias de capacidades (que tendrán que ser verificadas y validadas a través de entrevistas).

- 2) como un marco de medición para la evaluación de las capacidades (por el equipo de evaluación).

La siguiente matriz NO debe ser considerada como un sistema integral comparativo (benchmarking) para ser utilizado *ad litteram*, sino más bien como una guía que contiene ejemplos prácticos, para el desarrollo de puntos de referencia y evaluaciones que tendrán que ser adaptadas a las características de la AAC individual que está siendo evaluada. La adaptación de esta herramienta a la AAC evaluada consistirá en: la identificación de las capacidades claves a ser medidas; el refinamiento de declaraciones correspondientes a los diferentes niveles de capacidades en función al contexto específico; y la evaluación de las capacidades existentes en comparación con esos puntos de referencia (*benchmarks*).

La matriz se divide en dos partes: la primera se refiere a la evaluación general de las capacidades de la AAC a nivel organizacional; estas capacidades son relevantes para el desempeño de todas las funciones, que son pertinentes a la buena estructura de la organización. La segunda parte se refiere a las capacidades para desempeñar funciones anticorrupción específicas.

Niveles generales de capacidades organizacionales (ejemplos)

	1. Limitado o sin capacidad	2. Nivel de capacidad básico	3. Nivel de capacidad moderado	4. Nivel de capacidad alto
Estrategia de la AAC				
(Las Metas de la agencia son establecidas internamente en relación con el plan de acción AC)	Objetivos son pocos o inexistentes; los objetivos son vagos o confusos, o demasiado fáciles o imposibles de lograr, y pueden cambiar de año en año; objetivos desconocidos o ignorados por la mayoría del personal.	Objetivos realistas existen en algunas áreas clave. La mayoría están alineados con el plan nacional de acción pero son a corto plazo, falta de planes de ejecución. El personal no siempre sabe y adoptan objetivos.	Objetivos cuantificados y bien diseñados existen en la mayoría de las áreas, y están alineados con el plan nacional de acción. Los objetivos son a largo plazo (varios años). Objetivos son conocidos y adoptados por la mayoría del personal, quienes los utilizan para guiar su trabajo.	Conjunto limitado de objetivos de rendimiento, cuantificados y bien diseñados están presentes en todas las áreas; los objetivos están estrechamente alineados al plan nacional de acción, tienen hitos anuales y son a largo plazo; el personal adopta consistentemente los objetivos y trabaja diligentemente para alcanzarlos.
Proyectos / actividades (servicios) relevantes y alineados con la estrategia más amplia de la AAC	Proyectos y servicios están vagamente definidos y carecen de claro alineamiento con la misión de la AAC y sus objetivos; las actividades son pocas y en gran medida no tienen relación entre sí.	La mayoría de los proyectos, actividades y servicios están bien definidos y pueden alinearse firmemente con la misión y objetivos; las ofertas de servicio pueden ser un tanto dispersas y no están completamente integradas en una estrategia clara.	Principales proyectos, actividades y servicios están bien definidos y alineados con la misión y los objetivos; las ofertas de servicio se conectan como parte de una estrategia clara.	Todos los proyectos, actividades y servicios están bien definidos y alineados con la misión y sus objetivos; las ofertas de servicio están claramente vinculadas entre sí y con la estrategia global; las sinergias entre los programas son captadas.
Administración del rendimiento				
Medición del rendimiento	Medición y monitoreo del rendimiento muy limitada; la mayoría o todas las evaluaciones están basadas en evidencia anecdótica; la organización recopila sólo algunos datos de rendimiento de las actividades de forma manera <i>ad hoc</i> .	Rendimiento parcialmente medido y progreso parcialmente monitoreado; la organización recopila regularmente datos sólidos sobre las actividades y el rendimiento.	Rendimiento medido y monitoreado de múltiples maneras, varias veces al año, mediante el monitoreo de una multiplicidad de indicadores de rendimiento.	Sistema bien desarrollado, completo e integrado, utilizado para medir el rendimiento y progreso de la organización de manera continua; número bajo de medidas claras e indicadores de rendimiento significativos

Planes de trabajo individuales	Plan de trabajo individual inexistente; trabajo realizado mayormente a pedido y siguiendo las indicaciones de mi supervisor.	Cada año una breve charla con el supervisor sobre los objetivos a alcanzar durante el año, pero no existe ningún plan de trabajo formal.	Un plan de trabajo formalmente establecido, con metas para el año, vinculadas a la evaluación del rendimiento. Sin embargo, el plan de trabajo sigue siendo en su mayoría una formalidad, en vez de algo realmente relevante para el trabajo diario.	Un plan de trabajo es establecido formalmente, con metas para el año, vinculadas a la evaluación del rendimiento. El plan de trabajo está vinculado a los objetivos más amplios de la AAC y es una herramienta útil que se utiliza regularmente por el personal y el supervisor.
Toma de decisiones				
Marco para la toma de decisiones (cómo se toman las decisiones en el AAC)	Las decisiones se toman en forma ad-hoc por una sola persona y/o por quien se encuentre accesible; altamente informal.	Los tomadores de decisiones son conocidos; proceso de toma de decisiones bastante bien establecido y por lo general se sigue, pero a menudo se debilita y se convierte en un proceso informal.	Sistemas/líneas claras y bastante formales para la toma de decisiones; sin embargo, las decisiones no siempre son adecuadamente implementadas o seguidas; la difusión de decisiones es generalmente buena pero podría ser mejor.	Sistemas/líneas claras y formales; procesos documentados y replicables para la toma de decisiones que impliquen una amplia participación como práctica y adecuada junto con la difusión/interpretación de la decisión.
Recursos humanos				
Planificación de recursos humanos	La organización aborda las necesidades de recursos humanos sólo cuando son demasiado grandes como para ignorarlas; falta de recursos humanos y de planificación de actividades y experiencia, sin experiencia en la planificación de recursos humanos.	Algunas capacidades e intentos para desarrollar un plan de recursos humanos, internamente o con asesoramiento externo; el plan de recursos humanos no está alineado a los objetivos y metas de la AAC.	Capacidad y éxito para desarrollar y refinar planes de recursos humanos de una manera concreta y realista; algunas experiencias internas en la planificación de recursos humanos o asesoramiento externo; la planificación de recursos humanos se lleva a cabo a menudo, pero no con regularidad.	La organización es capaz de desarrollar y refinar un plan concreto, realista y detallado. El ejercicio de planificación de recursos humanos se realiza regularmente y está alineado a las metas y objetivos de la AAC.

<p>Reclutamiento de personal, desarrollo y retención</p>	<p>No existe trayectoria profesional predeterminada para garantizar el desarrollo del personal; capacitación, formación y entrenamiento limitado; no existen evaluaciones de rendimiento frecuentes; no existen sistemas/procesos para identificar nuevos talentos.</p>	<p>No existen programas/herramientas activas de desarrollo; la retroalimentación y entrenamiento ocurren esporádicamente; rendimiento individual evaluado ocasionalmente; enfoque limitado en garantizar personal de alta calidad; iniciativas esporádicas para identificar nuevos talentos.</p>	<p>Uso limitado de programas/herramientas activas de desarrollo; retroalimentación y orientación formal e informal frecuente; rendimiento periódicamente evaluado y discutido; iniciativas conjuntas para identificar nuevos talentos.</p>	<p>La gerencia está activamente interesada en el desarrollo general del personal; planes de desarrollo bien calculados y dirigidos para posiciones clave; capacitación frecuente y pertinente, rotación de trabajo, retroalimentación y evaluación consistente del desempeño; interés comprobado para garantizar la ocupación de puestos de trabajo de alta calidad; iniciativas continuas para identificar nuevos talentos.</p>
<p>Equipo de la directiva y personal – dependencia en el Director (Director Ejecutivo)</p>	<p>Dependencia muy fuerte en el Director; la organización dejaría de funcionar correctamente sin su presencia.</p>	<p>Alta dependencia en el Director; la organización seguiría funcionando sin su presencia, pero es probable que en una forma muy diferente.</p>	<p>Dependencia limitada en el Director; la organización seguiría de manera similar sin su presencia, pero las operaciones probablemente sufrirían considerablemente durante el período de transición; ningún miembro del equipo podría asumir potencialmente el rol de Director.</p>	<p>Confianza pero no dependencia en el Director; puede esperarse que la transición a un nuevo líder sea tranquila; operaciones seguirían probablemente sin mayores problemas; el equipo puede sustituir al Director durante el tiempo de transición; varios miembros del equipo de la directiva podrían asumir el rol de Director.</p>

Evaluación comparativa (benchmarking) de las capacidades de la AAC en relación con funciones específicas (ejemplos)

	1. Limitado o sin capacidad	2. Nivel de capacidad básico	3. Nivel de capacidad moderado	4. Nivel de capacidad alto
B. FORMULACION E IMPLEMENTACION DE POLITICAS ANTICORRUPCION				
Estructuras de coordinación con los beneficiarios - Nivel organizacional	No existen puntos focales o unidades especializadas para la coordinación con los beneficiarios. La Cooperación ocurre ad-hoc y la tarea es asignada al personal que cuenta con tiempo libre.	No existen puntos focales o unidades especializadas para la coordinación con los beneficiarios. División interna de trabajo informal está vigente; lo que permite cooperación fluida y seguimiento de la información.	Existe un punto focal dedicado o unidad de cooperación interinstitucional, pero el punto focal o la unidad realiza varias tareas de otros, y no está equipado con un buen sistema para seguimiento de información relacionada con la coordinación con otros organismos.	Existe un punto focal dedicado o unidad para tratar con la cooperación, el punto focal o unidad mayormente realizan dicha tarea y tiene una buena capacidad para recopilar y analizar la información necesaria para el desarrollo de la estrategia.
Capacidades técnicas del personal en áreas específicas (por ejemplo, Parlamento y procesos legislativos) - Nivel Individual	Ningún miembro del personal ha recibido capacitación formal o tiene experiencia sustancial en esta área. No existen sistemas de aprendizaje vigentes.	Ningún miembro del personal ha recibido capacitación formal o tiene experiencia sustancial en esta área. Se imparte alguna capacitación en el marco de eventos de capacitación más grandes, pero sin seguimiento alguno.	Algunos miembros del personal han recibido capacitación formal y tienen experiencia en esta área, pero el aprendizaje es en su mayoría ad-hoc.	Existen miembros del personal con formación o experiencia en esta área. Existen sistemas de aprendizaje eficaces.

<p>Cooperación general con otras Agencias para la recopilación de datos sobre la implementación de la estrategia de la estrategia AC <i>Entorno favorable</i></p>	<p>Cooperación con la mayoría de Agencias del Estado no es frecuente, y se basa en procedimientos ad-hoc (reuniones y consultas organizadas cuando es necesario). No hay ningún punto focal dentro de la mayoría de las agencias que trabajen con la AAC.</p>	<p>Cooperación con la mayoría de Agencias del Estado es frecuente, pero puede ser mejor. No hay ningún procedimiento institucionalizado de cooperación. No hay puntos focales permanentes y de referencia en las agencias que trabajen con la AAC.</p>	<p>Cooperación con la mayoría de Agencias del Estado es frecuente, permite que la Agencia pueda llevar a cabo su tarea, pero tiene que ser muy proactiva para recopilar información. Existen procedimientos institucionalizados de cooperación con algunas agencias, pero no con todas. No hay puntos focales permanentes y de referencia en algunas agencias que trabajen con la AAC.</p>	<p>Cooperación con la mayoría de Agencias del Estado es muy buena, las otras agencias tienen un papel proactivo en proporcionar información requerida a la AAC. El rol de la AAC es institucionalizado y reconocido por otras agencias. Existen procedimientos institucionalizados de cooperación y puntos focales o de referencia centrales en la mayoría de las agencias.</p>
<p>Capacitación del personal <i>Nivel organizacional</i></p>	<p>No existen entrenamientos frecuentes; no hay programas de entrenamiento y no existen herramientas de capacitación para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades del personal de la AAC, para analizar y recopilar datos.</p>	<p>Se proporciona algo de entrenamiento al personal de la AAC sobre investigación y análisis. Estas actividades son en su mayoría diseñadas y promovidas por organizaciones internacionales.</p>	<p>Se proporciona al personal de la AAC varios entrenamientos por año sobre investigación y análisis; estos entrenamientos están diseñados principalmente por agencias internacionales, pero la AAC intenta vincularlas con sus objetivos principales.</p>	<p>La AAC tiene una estrategia de capacitación bien desarrollada y alineada con sus objetivos. Existen programas de capacitación, herramientas y entrenadores. La investigación y análisis se lleva a cabo en la Agencia de manera regular.</p>
<p>Recopilación y procesamiento de datos <i>Nivel individual</i></p>	<p>El personal de la AAC no está preparado para realizar recopilación y análisis de datos. La mayor parte del trabajo de recopilación de datos, análisis o informes es elaborada por ONGs.</p>	<p>Pocos funcionarios de la AAC están preparados para realizar recopilación y análisis de datos. Algunos de los trabajos de análisis son subcontratados. La AAC utiliza algunos informes elaborados por ONGs y otras agencias.</p>	<p>Un cierto número de miembros del personal están bien preparados para realizar recopilación y análisis de datos. Los informes elaborados por ONGs y otras agencias también son utilizados. La actividad es de alguna manera útil para monitorear la implementación del plan de acción, pero podría mejorarse.</p>	<p>La capacidad interna para recopilar y analizar datos es muy buena. Los informes son útiles para el monitoreo y evaluación de las actividades del programa de la AAC. El trabajo pertinente de las ONGs y otras agencias en esta área es recopilado y analizado.</p>

	1. Limitado o sin capacidad	2. Nivel de capacidad básico	3. Nivel de capacidad moderado	4. Nivel de capacidad alto
<p>C. INVESTIGACION SOBRE CORRUPCION Y VULNERABILIDADES DE LA CORRUPCION</p> <p>Políticas de fraude y riesgos de corrupción, intervención de la AAC Entorno favorable</p>	<p>No existe ningún requisito formal para las instituciones públicas para llevar a cabo evaluaciones de riesgo, la AAC no está involucrada en el desarrollo de las políticas de riesgo de corrupción de otras instituciones nacionales.</p>	<p>Las instituciones públicas son las encargadas de llevar a cabo evaluaciones de riesgo, y se espera que la AAC las ayude. Sin embargo, no existe una aplicación eficaz. La AAC no tiene ninguna influencia sobre otras instituciones para que realicen evaluaciones de riesgo y seguimiento de los resultados, y desempeña un rol limitado, ej. Proporcionando asesoramiento técnico cuando sea requerido.</p>	<p>Las instituciones públicas clave son las que deben llevar a cabo la evaluación de riesgos, y existe un mecanismo de aplicación. Se espera que la AAC desempeñe un papel clave en la implementación y monitoreo, pero los mecanismos de coordinación y participación interinstitucional son débiles, lo que conlleva a una implementación inconsistente.</p>	<p>Políticas específicas de fraude y riesgo de corrupción están vigentes en instituciones públicas, y son aplicadas eficazmente. La AAC tiene suficiente autoridad y apoya proactivamente a otras instituciones en la implementación de políticas. La AAC es reconocida como el actor principal y el centro de expertos en esta área.</p>
<p>Proceso de revisión y evaluación de los riesgos de la AAC está bien documentado Nivel organizacional</p>	<p>No existen registros escritos para el proceso de revisión y evaluación de los riesgos de la AAC.</p>	<p>Existen procedimientos y documentos internos/manuales/metodologías y directrices, pero no se aplican con eficacia en la práctica.</p>	<p>Existen procedimientos detallados y documentos internos/manuales y directrices para la realización del proceso de revisión y evaluación de riesgo. Algunas aplicaciones prácticas están documentadas.</p>	<p>El proceso de revisión y evaluación de riesgo de la AAC están bien documentados y consistentemente aplicados en la práctica. Basado en la experiencia de la aplicación, las directrices y metodologías son regularmente revisadas y refinadas.</p>

	1. Limitado o sin capacidad	2. Nivel de capacidad básico	3. Nivel de capacidad moderado	4. Nivel de capacidad alto
E. ASOCIACION CON LA SOCIEDAD CIVIL CONTRA LA CORRUPCION				
Organización y promoción de campañas educativas para aumentar el nivel de conciencia pública sobre el problema de la corrupción <i>Entorno favorable</i>	Limitaciones significativas de recursos, políticas o reglamentos, impiden a las instituciones públicas (incluyendo a la AAC) a organizar campañas de concientización pública trascendentales.	Se llevan a cabo actividades educativas y campañas de concientización pública, pero en su mayoría son desarrolladas por otras organizaciones. El rol de la AAC es muy limitado.	AAC elabora algunos proyectos educativos y campañas públicas a pequeña escala, pero no cuenta con su propia estrategia y a menudo depende de financiamiento de los donantes.	La AAC es reconocida como la principal agencia para realizar actividades de educación y concientización del público en la lucha contra la corrupción, y tiene una estrategia en esta área con un presupuesto establecido. Cuando otras organizaciones inician dichas actividades, estas están en coordinación con la AAC.
Participación de la sociedad civil y otros representantes de la comunidad local (por ejemplo, AAC débitos) en las actividades de la AAC <i>Nivel organizacional</i>	La AAC no tiene procedimientos que permitan la participación de la sociedad civil en sus actividades o proyectos.	La AAC a veces organiza seminarios o debates e invita a la participación, pero la colaboración de los ciudadanos y las comunidades locales en la labor de la AAC es muy limitada.	Algunos proyectos o actividades de la AAC se han desarrollado a petición de, o en asociación con ONGs. La AAC tiene un procedimiento de consulta con la sociedad civil, pero se implementa de manera flexible.	Representantes de la sociedad civil y la comunidad local participan en el Consejo de la AAC. Procedimientos de consulta con las organizaciones no gubernamentales existen y se aplican de forma coherente. Algunas actividades de la AAC han sido promovidas por ciudadanos privados, que también están facultados para supervisar las actividades de la AAC.
Relaciones públicas y marketing <i>Nivel organizacional / Nivel Individual</i>	La AAC hace uso limitado de Relaciones Públicas y marketing; falta general de habilidades y experiencia de relaciones públicas y marketing (experiencia externa interna o accesible)	La AAC tiene oportunidades para participar en relaciones públicas y marketing; AAC tiene algunas habilidades y experiencia en relaciones públicas y marketing entre su personal o a través de la asistencia externa.	La AAC considera que las relaciones públicas y marketing pueden ser útiles y busca activamente oportunidades para participar en estas actividades; AAC tiene buena experiencia interna en relaciones públicas y marketing y tiene acceso a asistencia externa.	La AAC es plenamente consciente de la necesidad de relaciones públicas y marketing, y participa activamente en estas actividades. La AAC tiene una amplia experiencia y especialización en relaciones públicas y marketing, y hace eficiente uso de la asistencia externa

	1. Limitado o sin capacidad	2. Nivel de capacidad básico	3. Nivel de capacidad moderado	4. Nivel de capacidad alto
F. PROMOCION DE INTEGRIDAD				
Organización de cursos, seminarios, talleres y otras formas de capacitación para funcionarios públicos <i>Nivel organizacional</i>	El personal de la AAC (casi) nunca ofrece (o participa en brindar) capacitación a otras agencias del estado. Las actividades de capacitación son conducidos por consultores externos o por algunos directivos con algo de experiencia en capacitación.	El personal de AAC a veces ofrece capacitación, sin embargo, hay poca capacidad interna para eso. La AAC depende principalmente en expertos externos. Los cursos de capacitación están organizados en su mayoría ad-hoc, cuando hay fondos disponibles o en línea, con programas de organizaciones internacionales.	La AAC auspicia u organiza actividades de capacitación con cierta frecuencia, pero las actividades son en su mayoría independientes y no forman parte de una estrategia de desarrollo de la capacidad de largo plazo. Algunas actividades son ofrecidas por el propio personal.	La AAC tiene programas de capacitación de largo plazo para otras agencias. Se ha desarrollado una buena capacidad interna para ofrecer cursos de capacitación.
Formulación de proyectos y desarrollo de propuestas de proyectos <i>Nivel organizacional</i>	La AAC no tiene la capacidad para desarrollar ideas de proyectos, planificar un presupuesto e implementarlo. Los proyectos en realidad son desarrollados por las organizaciones internacionales y consultores.	La AAC participa en discusiones sobre ideas de proyectos y proporciona algunos aportes para el desarrollo y ejecución de los proyectos, pero la mayor parte del trabajo es hecho por la comunidad internacional o consultores.	Existen ideas de proyecto específicas que fueron diseñadas y desarrolladas por la AAC y ha asegurado una etapa que se convertirá en una propuesta completa de proyecto con asistencia externa. La implementación también se lleva parcialmente a cabo por el personal de la AAC.	Los proyectos de gran escala se formulan internamente, incluyendo planes presupuestarios; la AAC ha participado en debates sobre ideas de proyectos y ha formulado ideas de proyectos a los donantes y consultores internacionales, participando significativamente en todas las etapas del desarrollo del proyecto.

	1. Limitado o sin capacidad	2. Nivel de capacidad básico	3. Nivel de capacidad moderado	4. Nivel de capacidad alto
G. ADMINISTRANDO REGIMENES ESPECÍFICOS PARA LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN				
Conflicto de intereses redacción de legislación Entorno favorable	El marco jurídico y normativo para la gestión de Col es pobre e incompleto. La AAC no ha proporcionado comentarios sobre la redacción de la legislación con respecto a la administración de Col.	La AAC ha brindado algunas opiniones sobre la redacción de legislación sobre la de gestión de Col, pero no hay ningún proceso estructurado, las actividades son principalmente ad-hoc. La evaluación del impacto normativo, el proceso de consulta y participación de los beneficiarios son limitados y en base a ad-hoc.	La AAC brinda asesoramiento sobre la redacción de la legislación con respecto a la administración del Col en el marco de un proceso estructurado.	La AAC brinda regularmente asesoramiento sobre el desarrollo jurídico con respecto a la gestión de Col en el marco de un proceso estructurado; evaluación de la regulación de impacto se realiza de forma sistemática; proceso de consulta y amplia participación de los beneficiarios.
Sección o Departamento de Gestión de conflicto de intereses Nivel organizacional	No existe ningún departamento dentro de la AAC con capacidad de informar y administrar el Col, o el Departamento no tiene personal.	Hay un departamento de administración de Col o unidad, que no está operando plenamente. El personal no está plenamente capacitado y no es competente.	Existe un departamento estructurado de administración de Col dentro de la AAC. El departamento es atendido adecuadamente y tiene una estrategia bien estructurada para la presentación de informes y administración de Col.	El Departamento de Administración de Col está completamente estructurado y funciona dentro de la AAC. Las funciones de administración de Col están estrechamente relacionadas a los documentos estratégicos nacionales. El personal está bien entrenado y tiene experiencia en el campo.
Conflicto del proceso de gestión de intereses Nivel organizacional	AAC no tiene una política y procedimientos administrativos para revisar casos de Col, incluyendo empleo adicional, temas de información internos, gestión de regalos, intereses pecuniarios personales e intereses no pecuniarios personales.	AAC tiene un documento de políticas y procedimientos administrativos para la administración del Col, pero no se aplican consistentemente.	AAC tiene una política de trabajo de pleno derecho y procedimientos administrativos definidos para la administración del Col, que se aplican en la práctica.	La política y el procedimiento administrativo escritos para la administración del Col están claramente definidos en la labor de la AAC y se aplican eficazmente y consistentemente en la práctica. Las lecciones de la experiencia en la aplicación se capturan y se utilizan para mejorar los marcos jurídicos, metodológicos y los procedimientos para el Col.

<p>Legislación de Declaración de bienes <i>Entorno favorable</i></p>	<p>No existe legislación establecida en el campo. No hay ningún mecanismo para verificar las declaraciones de bienes e ingresos.</p>	<p>Existe legislación que describe el régimen de declaración de bienes, pero no está en los estándares internacionales y no está aplicado a la práctica. El Mecanismo de aplicación y verificación existe en las leyes, pero no se aplican.</p>	<p>Existe una legislación adecuada para describir los regímenes de declaración de bienes y existe un mecanismo de aplicación y verificación. La aplicación no es completa o totalmente coherente debido a diversas limitaciones.</p>	<p>Existe una legislación adecuada que describe los regímenes de declaración de bienes, garantizar la transparencia y permite que los mecanismos de aplicación y verificación lleven a cabo sus funciones eficazmente. Las leyes son aplicadas en la práctica con resultados que pueden ser documentados.</p>
<p>Existencia de una unidad interna a cargo con la declaración de Bienes, recopilación y procesamiento. <i>Nivel organizacional</i></p>	<p>No existe un departamento o unidad encargado de la declaración, recopilación y procesamiento de bienes, o la unidad no tiene personal.</p>	<p>Existe una unidad; pero no hay procedimientos específicos, manuales, directrices que guíen su trabajo; el personal no recibe capacitación adecuada.</p>	<p>Existe una unidad que cumple dichas funciones. Existen procedimientos internos, manuales y directrices que se aplican en cierta medida. Se brinda alguna capacitación al personal, pero mayormente ad-hoc.</p>	<p>Existe una unidad realizando tales funciones; existen procedimientos específicos, manuales y directrices y funcionan en la práctica; se imparte formación sobre una base sistemática para cubrir brechas de capacidad; buenas prácticas de recursos humanos están en su lugar.</p>
<p>Comprensión de las normas nacionales e internacionales en relación con los regímenes de declaración de bienes <i>Nivel individual</i></p>	<p>El personal de AAC no está capacitado en el área y tiene entendimiento limitado de las normas nacionales e internacionales en el área de declaración de bienes.</p>	<p>Existe capacitación limitada con el fin de elevar la calificación del personal en esta área. No hay requisitos de que el personal sea formalmente calificado.</p>	<p>Existe un entendimiento de las normas nacionales e internacionales en el campo de la declaración de bienes. Es necesario que el personal este formalmente calificado.</p>	<p>Existe un entendimiento de las normas nacionales e internacionales en el campo de la declaración de bienes. Existen requisitos de cualificación formal para el personal. Un sistema de capacitación e intercambio de experiencia internacional está vigente.</p>



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Dirección de Políticas de Desarrollo

Grupo de Gobernabilidad Democrática.
304 East 45th Street, Piso 10.
New York, NY 10017, USA
Correo electrónico: PACDE@undp.org
Sitio Web: www.undp.org/Governance