



Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

Distr. general
17 de noviembre de 2016
Español
Original: inglés

Primer período ordinario de sesiones de 2017

30 de enero a 3 de febrero de 2017, Nueva York

Tema 3 del programa provisional

Evaluación

Evaluación de la contribución del PNUD a la lucha contra la corrupción y sus causas

Resumen

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	2
II. Antecedentes	2
III. Enfoque	3
IV. Constataciones principales	4
V. Conclusiones	18
VI. Recomendaciones	24



I. Introducción

1. La presente evaluación fue realizada por la Oficina de Evaluación Independiente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a fin de estimar sus contribuciones al desarrollo de la capacidad de lucha contra la corrupción a nivel nacional. La evaluación forma parte del plan de mediano plazo (DP/2014/5) aprobado por la Junta Ejecutiva en enero de 2014. Al aprobar la evaluación, la Junta reconoció la importancia del apoyo a la lucha contra la corrupción y a las medidas de rendición de cuentas y transparencia para una gobernanza justa. Habida cuenta del impulso dado a la lucha contra la corrupción y a la responsabilidad y transparencia públicas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la evaluación contribuirá a la estrategia de los programas del PNUD de lucha contra la corrupción.

2. Los propósitos de la evaluación son, entre otros, fortalecer la obligación del PNUD de rendir cuentas a los asociados para el desarrollo a nivel mundial y nacional, en particular la Junta Ejecutiva; contribuir a la elaboración de la estrategia de los programas del PNUD de lucha contra la corrupción; y facilitar el aprendizaje institucional. La evaluación se presentará a la Junta Ejecutiva en el primer período ordinario de sesiones, en enero de 2017. Concretamente, los objetivos de la evaluación son los siguientes:

- a) Evaluar la contribución del PNUD al fortalecimiento de la capacidad nacional para combatir la corrupción y abordar sus causas;
- b) Evaluar las contribuciones del PNUD a los debates normativos y a la promoción de la lucha contra la corrupción a nivel mundial y regional; y
- c) Determinar qué factores explican las contribuciones del PNUD.

3. En la evaluación se examinaron las contribuciones del PNUD a los países en los contextos del desarrollo y la transición en el período 2008-2016, que abarca el plan estratégico 2008-2011 (prorrogado hasta 2013), y el actual plan estratégico para 2014-2017. Se evaluaron las contribuciones de los programas del PNUD a nivel mundial, regional y nacional relacionados con la lucha contra la corrupción y sus causas. En la evaluación se examinó la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad del apoyo del PNUD a nivel de los países en comparación con las expectativas del plan estratégico en cuanto a a) los cambios en las macropolíticas y la conciencia de los problemas; b) los cambios en la capacidad de los agentes estatales y no estatales; y c) la mejora de la calidad de la gobernanza.

II. Antecedentes

4. Los progresos realizados en la lucha contra la corrupción a nivel nacional están inextricablemente vinculados a otras medidas para reforzar la gobernanza y mejorar la rendición de cuentas y la transparencia de los gobiernos. Las autoridades nacionales han hecho esfuerzos por mejorar la gobernanza mediante reformas relacionadas directa o indirectamente con la lucha contra la corrupción. Como cuestión de desarrollo, la corrupción ha sido objeto de debate en foros intergubernamentales mundiales y regionales de alto nivel; la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción constituyó en 2003 un importante esfuerzo

intergubernamental para hacer frente a las diversas dimensiones de la corrupción. A diferencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) reconoce explícitamente la medida en que la corrupción y el soborno pueden afectar al desarrollo y la estabilidad, y la necesidad de emprender iniciativas mundiales para combatir la corrupción. Si bien se reconoce desde hace tiempo que la consideración de los vínculos entre la gobernanza, la corrupción y el desarrollo es de importancia decisiva para que el desarrollo dé resultados, sigue habiendo dificultades que entorpecen el progreso.

5. En respuesta a los problemas de la corrupción, los planes estratégicos del PNUD reconocen la necesidad de apoyar tanto las iniciativas específicas para combatir la corrupción como los mecanismos multisectoriales de rendición de cuentas en la administración pública para abordar las causas institucionales de la corrupción. Durante los períodos de los dos planes estratégicos, los programas de los países prestaron asistencia a las iniciativas encaminadas a mejorar la calidad, la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas del sector público con respecto a la prestación de servicios. El PNUD apoyó directamente una serie de actividades para fortalecer las políticas y las instituciones de lucha contra la corrupción y facilitar la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

6. Durante el período de planificación estratégica para el período 2008-2013, el PNUD ayudó a los países a formular, aplicar y supervisar estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza, donde se integraron medidas de lucha contra la corrupción y en favor de la rendición de cuentas y la transparencia. Se consideró que la calidad de la gobernanza era un elemento clave de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que se debía perseguir y apoyar, y se reconoció que la corrupción era uno de los principales obstáculos para el desarrollo en favor de los pobres. En todos los programas del PNUD en los países se insistió en el fortalecimiento de las administraciones públicas para que prestaran servicios públicos responsables y eficientes, con la idea dominante de alcanzar los Objetivos.

7. En el plan estratégico para 2014-2017, en respuesta a las esferas prioritarias después de 2015, el PNUD siguió destacando las respuestas institucionales y jurídicas para acrecentar la transparencia, ampliar el acceso a la información, mantener la adhesión al estado de derecho, fomentar la confianza entre el Estado y la sociedad civil y combatir la corrupción. Se determinó que el acceso a información por sectores específicos era terreno propicio para la lucha contra la corrupción. En determinados sectores y esferas de desarrollo, el PNUD apoyó los esfuerzos encaminados a detectar y abordar los riesgos para la integridad.

III. Enfoque

8. La evaluación reconoce que las iniciativas de lucha contra la corrupción y sus causas entrañan complejas interacciones entre los agentes y los procesos normativos e institucionales, y que hay limitaciones lógicas y metodológicas intrínsecas en cuanto a la posibilidad de aislar la eficacia de las políticas de lucha contra la corrupción y en favor de la rendición de cuentas y la transparencia públicas. En la mayoría de los casos estas políticas están integradas en los programas que se ocupan

de los procesos más amplios de la reforma de la administración pública y la gobernanza, y las relaciones de causa y efecto pueden no ser claramente discernibles. La teoría del cambio usada en la presente evaluación tiene en cuenta esas limitaciones.

9. Dada la complejidad de los resultados de la lucha contra la corrupción y la variabilidad de la escala y el alcance de los programas del PNUD, en la evaluación se distinguen los diferentes niveles de la contribución del PNUD (resultados *inmediatos*, *intermedios* y *a largo plazo*), por reconocerse que algunos de los componentes son iterativos. Aunque no siempre claras, las categorizaciones fueron de utilidad para mantener la proporción entre las expectativas de los programas del PNUD y la magnitud de su ayuda.

10. La teoría del cambio describe las vías causales y recíprocas de la lucha contra la corrupción y la consideración de sus causas ("¿Qué hizo el PNUD?"); el enfoque de la contribución ("¿Eran apropiados los programas del PNUD para lograr resultados nacionales?"); el proceso de la contribución ("¿Cómo se produjo la contribución?"); y la contribución del PNUD y su importancia ("¿En qué consistió la contribución? ¿Alcanzó el PNUD los objetivos perseguidos?").

11. A los efectos de la presente evaluación, los programas del PNUD relacionados con la lucha contra la corrupción se clasifican en dos grandes categorías: el fortalecimiento de las políticas y las instituciones de lucha contra la corrupción, y el ataque contra sus causas (principalmente las iniciativas relacionadas con la rendición de cuentas y la transparencia). La teoría del cambio describe las vías causales y recíprocas de la lucha contra la corrupción y las contribuciones al programa para combatir las causas de la corrupción. Se analizaron 65 programas de países a fin de determinar la contribución del PNUD a ese respecto. La evaluación abarcó las cinco regiones donde el PNUD ejecuta programas (África, América Latina y el Caribe, los Estados Árabes, Asia y el Pacífico y Europa y la Comunidad de Estados Independientes (CEI)).

IV. Constataciones principales

12. En la presente sección se exponen las principales constataciones sobre las contribuciones del PNUD al fortalecimiento de la capacidad nacional de lucha contra la corrupción y la consideración de sus causas, así como a los debates y las actividades de promoción a nivel mundial y regional.

A. Alcance y escala de las respuestas del PNUD

Constatación 1: El apoyo a iniciativas específicas para combatir la corrupción es una nueva esfera de la asistencia del PNUD. En general, la consideración de las causas de la corrupción recibió más atención en los programas por países.

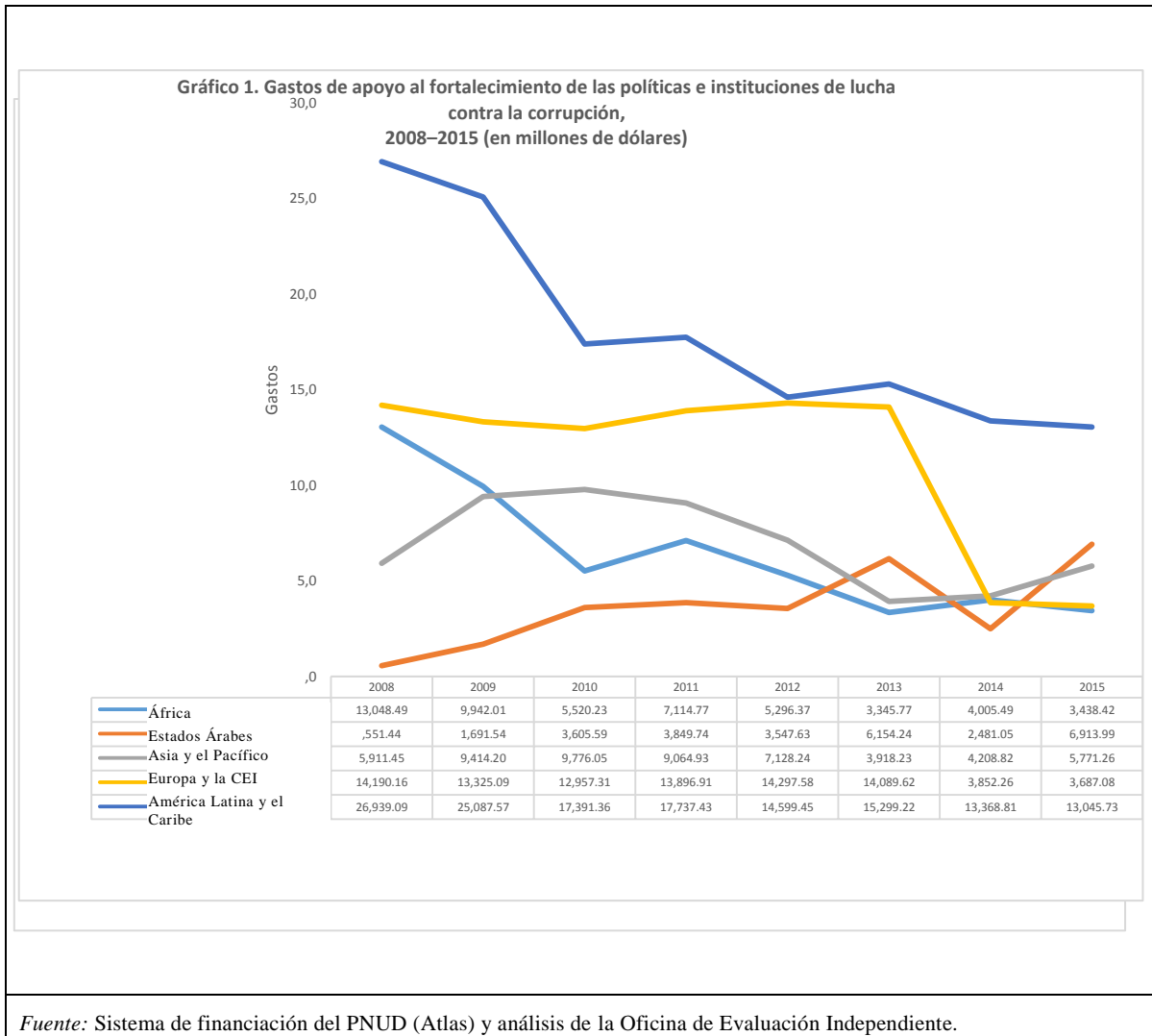
13. Los gastos del PNUD en programas relacionados con las causas de la corrupción durante el período 2008-2015 ascendieron a 1.460 millones de dólares, en tanto que los gastos institucionales y los correspondientes a las iniciativas relacionadas con el fortalecimiento de las políticas de lucha contra la corrupción

ascendieron a 371,9 millones de dólares, distribuidos por regiones. La región de América Latina y el Caribe tuvo el mayor gasto en ambos ámbitos de la lucha contra la corrupción, seguida de África, Asia y el Pacífico y Europa y la Comunidad de Estados Independientes (gráficos 1 y 2). Se observaron modalidades de gastos similares en los programas contra las causas de la corrupción (gráfico 2). Con respecto a los gastos relacionados con los programas de lucha contra la corrupción, Europa y la Comunidad de Estados Independientes ocupa el segundo lugar, seguida de Asia y el Pacífico y África (gráfico 1). Los Estados Árabes tuvieron el menor gasto frente a las demás regiones. Una de las razones de los gastos comparativamente superiores en América Latina y el Caribe fue la función fiduciaria del PNUD en apoyo a la función de los gobiernos en la lucha contra la corrupción (en general, actividades relacionadas con las adquisiciones y la gestión de fondos), a la que correspondió aproximadamente el 40% de los gastos.

14. Una gran proporción (alrededor del 70%) de los proyectos de lucha contra la corrupción fueron movilizados por las oficinas en los países, en tanto que los programas mundiales y regionales del PNUD prestaron asistencia técnica y apoyo a la gestión de programas y suministraron la financiación inicial para poner programas en marcha. La proporción de los recursos ordinarios osciló entre el 2% y el 18%, pero tendieron a concentrarse en el extremo inferior de ese intervalo.

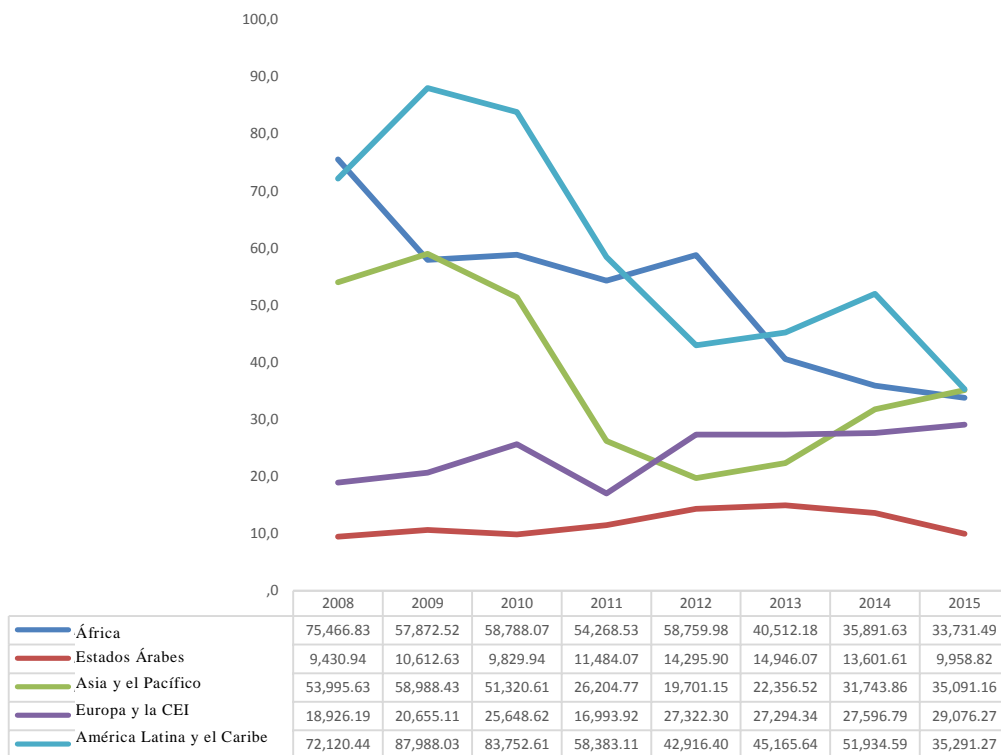
15. Si bien es cierto que los programas de gobernanza han sido un componente importante de los gastos en programas del PNUD, los recursos financieros para los programas de lucha contra la corrupción y los relacionados con la rendición de cuentas y la transparencia han disminuido desde 2011, disminución que coincide con la de los gastos generales en la gobernanza. También hubo una disminución similar en los gastos generales de los programas del PNUD y reducciones en los recursos ordinarios. La disminución fue de aproximadamente el 50% en los gastos de lucha contra la corrupción y del 35% en los gastos relacionados con la rendición de cuentas y la transparencia. La reducción más marcada de los recursos se registró en África y en América Latina y el Caribe.

16. Los problemas de la movilización de recursos se hicieron evidentes a nivel tanto institucional como nacional, lo cual afectó considerablemente las opciones de los programas. Estos problemas fueron más graves en los países de ingresos medianos y de ingresos medianos altos, que recibieron una menor proporción de los recursos ordinarios o no recibieron nada. Dado que los donantes redujeron la ayuda al desarrollo de esos países u optaron por una modalidad de asistencia bilateral o presupuestaria, al PNUD le resultó difícil movilizar recursos para los programas. Puesto que en la mayoría de los casos son las oficinas de los países las que movilizan una gran proporción de los recursos para los programas, las cuestiones de gobernanza quedan relegadas a la disponibilidad de fondos. En algunas esferas, como la lucha contra la corrupción, el derecho a la información y otras cuestiones de transparencia, las oficinas en los países necesitan financiación básica para elaborar programas y movilizar otros recursos.



Fuente: Sistema de financiación del PNUD (Atlas) y análisis de la Oficina de Evaluación Independiente.

Gráfico 2. Gastos en proyectos nacionales para abordar las causas de la corrupción, 2008-2015 (en millones de dólares)



Fuente: Sistema de financiación del PNUD (Atlas) y análisis de la Oficina de Evaluación Independiente.

Constatación 2. El PNUD ha adoptado un enfoque pragmático para facilitar sus planes de lucha contra la corrupción. Se prestó apoyo a las iniciativas específicas contra la corrupción, y además a las iniciativas para fortalecer las medidas relacionadas con la rendición de cuentas y la transparencia, en particular la rendición de cuentas en función de la demanda.

17. El PNUD adoptó un enfoque doble de la lucha contra la corrupción. Si bien en sus dos planes estratégicos se reconocía que la lucha contra la corrupción constituía un tema programático aparte, las estrategias programáticas del PNUD también hacían hincapié en que la rendición de cuentas y la transparencia en las instituciones públicas nacionales y subnacionales era fundamental para mejorar la gobernanza y reducir la corrupción. El PNUD ha reconocido expresamente en sus programas que la reducción de la corrupción es esencial para que el desarrollo dé resultados, tanto en las iniciativas de aceleración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio como en las ulteriores actividades sectoriales. En los países incluidos en la presente evaluación, hubo factores externos e internos que ejercieron presión en favor de los procesos de reforma en la lucha contra la corrupción. Como se desprende de los

estudios de países, resulta evidente que se hicieron esfuerzos más concertados cuando la lucha contra la corrupción la emprendía el gobierno y había un sentido político de propiedad. En el cuadro 1 se indica la participación del PNUD en la lucha contra las causas de la corrupción y en favor del fortalecimiento de las instituciones y las políticas de lucha contra la corrupción.

Cuadro 1: Medida de la participación del PNUD en la lucha contra las causas de la corrupción y el fortalecimiento de las instituciones y las políticas de lucha contra la corrupción (de los 65 programas de países evaluados)			
Apoyo a la lucha contra las causas de la corrupción	Número de países con iniciativas	Apoyo al fortalecimiento de las políticas e instituciones de lucha contra la corrupción	Número de países con iniciativas
Políticas y mecanismos relativos al acceso (derecho) a la información	34	Políticas de lucha contra la corrupción	36
Mecanismos de supervisión	31	Organismos de lucha contra la corrupción	23
Transparencia de la gestión de las finanzas públicas	26	Promoción y sensibilización contra la corrupción / Apoyo a la sociedad civil	35
Administración y función públicas	38	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.	17
Gobernanza electrónica	18	Gestión de los datos sobre la lucha contra la corrupción	23
Mecanismos locales de rendición de cuentas y transparencia	39	Estudios sobre la lucha contra la corrupción	21
Apoyo a la justicia y las reformas judiciales	25	Evaluaciones de los riesgos sectoriales de la lucha contra la corrupción	15
<i>Nota:</i> El número total de países indicado en cada esfera se basa en los 65 programas por países incluidos en el presente análisis de las evaluaciones.			

Constatación 3. Si se hubieran aprovechado mejor las sinergias entre todos los proyectos de gobernanza y otras esferas programáticas, el PNUD habría tenido más puntos de acceso para apoyar sus planes de lucha contra la corrupción y en favor de la rendición de cuentas a nivel nacional.

18. Si bien los distintos proyectos se ajustan a las prioridades nacionales, en la mayoría de los casos el programa general de gobernanza sigue fragmentado. El PNUD no aprovechó parte de su apoyo en los sectores de reducción de la pobreza, el medio ambiente o la salud para integrar las iniciativas de lucha contra la corrupción. Hubo casos en que las oficinas en los países hicieron gestiones concretas para explorar las sinergias, y en esos casos fue mayor la contribución general del PNUD a la lucha contra la corrupción.

19. La estrategia del PNUD relativa a la gobernanza menciona varias esferas en las que el PNUD trabajará (o se propone trabajar), pero no especifica cómo se ocupará de ellas en los planos mundial, regional y nacional. El PNUD ha elaborado

amplias estrategias de gobernanza que describen varias esferas de la gobernanza a las que la organización podría dar prioridad. Aunque el PNUD considera que los planes estratégicos son suficientes para la priorización de programas a nivel institucional, en 2015 el PNUD elaboró su estrategia interna, *Creación de Sociedades Inclusivas y Sostenimiento de la Paz mediante la Gobernanza Democrática y la Prevención de Conflictos*. Se considera que la lucha contra la corrupción es una prioridad estratégica intersectorial. Sin embargo, las esferas de la rendición de cuentas relacionadas con la administración pública no han recibido la debida prioridad o carecen de claridad. La estrategia no hace hincapié en la labor de gobernanza en los contextos del desarrollo (países no afectados por crisis), y no distingue entre los diferentes contextos de gobernanza a los que responde el PNUD.

B. Fortalecimiento de la capacidad nacional de lucha contra la corrupción

Constatación 4. La contribución del PNUD es más evidente en el fortalecimiento de la capacidad institucional y las políticas de lucha contra la corrupción que en los resultados de esa lucha.

20. En virtud de 60 programas de países se han ejecutado 200 proyectos de apoyo a las políticas y las instituciones de lucha contra la corrupción. Desde 2006, el impulso programático que el PNUD ha dado a esta esfera mediante proyectos mundiales ha contribuido a aumentar el número de programas de países que incluyen programas de lucha contra la corrupción.

Fortalecimiento de la capacidad normativa e institucional

21. El apoyo del PNUD a las políticas y prácticas de lucha contra la corrupción sirvió en muchos casos para orientar y dar forma a los programas y las prioridades de los gobiernos a la hora de adoptar medidas institucionales de lucha contra la corrupción. Se obtuvieron mejoras en las políticas de lucha contra la corrupción de países asistidos por el PNUD. En todos los países evaluados, los programas del PNUD fortalecieron las leyes, las políticas, las instituciones o los sistemas de seguimiento de la lucha contra la corrupción mediante la formulación de políticas de represión de la corrupción y otras conexas (como las políticas de lucha contra la corrupción, de declaración de bienes y de protección de los denunciantes), o el fortalecimiento de la capacidad de los organismos y las instituciones de auditoría e investigación, la evaluación de los riesgos, la gestión de la información sobre la corrupción y la realización de estudios sobre percepción e integridad. El establecimiento de plataformas de información en varios países permitió a los organismos de lucha contra la corrupción ampliar sus actividades de divulgación y de atracción de la participación del público.

22. En varios países, el PNUD tuvo la distinción de ser una de las primeras organizaciones en ayudar a los gobiernos a fortalecer la gobernanza y crear instituciones y capacidad nacionales. El PNUD tiene en cuenta la evolución de las cuestiones relacionadas con la gobernanza nacional en contextos complejos. Los agentes de desarrollo mencionados en los estudios de países reconocieron este hecho, que también resultó muy evidente en la metasíntesis de las evaluaciones realizadas para la presente evaluación.

23. Los estudios teóricos y por países realizados para la presente evaluación demuestran que, si bien la legislación y las instituciones de lucha contra la corrupción son importantes, no bastan por sí solas para controlar la corrupción a menos que también se hayan adoptado medidas para garantizar la obligación de los gobiernos de rendir cuentas y existan sistemas judiciales y de enjuiciamiento sólidos. Lo que ha faltado son los vínculos necesarios entre la lucha contra la corrupción y la gobernanza y la reforma de la gestión del sector público en esferas como la contratación pública, la gestión financiera y el poder judicial y el ministerio público, así como la publicidad de los informes presentados y del acceso a la información. Si bien las reformas institucionales insuficientes suelen obstaculizar las medidas de rendición de cuentas adoptadas por los gobiernos y restarles eficacia, es evidente, con todo, que el PNUD ha hecho importantes contribuciones a los procesos de lucha contra la corrupción en los países asociados. Cabe señalar también que, más allá de cierto punto, los gobiernos se muestran ambivalentes respecto de la asistencia internacional a las iniciativas de lucha contra la corrupción y en pro de la rendición de cuentas y la transparencia.

24. Cuando se prestó apoyo a los organismos encargados de combatir la corrupción en forma aislada, los resultados fueron limitados. El funcionamiento eficaz de los organismos de lucha contra la corrupción depende de la colaboración y cooperación con otros organismos e instituciones encargados de hacer cumplir la ley. Los organismos encargados de combatir la corrupción, como las comisiones anticorrupción, tienden a sufrir la falta de infraestructura y de recursos financieros y humanos, lo que limita su capacidad para mantener las actividades y obtener resultados. La capacidad de las comisiones anticorrupción de reciente creación para obtener la cooperación de organismos y ministerios bien establecidos, poderosos y con abundantes recursos, sigue siendo un problema. Existen varios organismos nacionales que cumplen funciones relacionadas con la lucha contra la corrupción (auditorías, dependencias de persecución de delitos económicos y financieros, organismos de recaudación de impuestos, defensores del pueblo y otros órganos de supervisión).

25. Si bien las iniciativas del PNUD eran pertinentes para las necesidades de gobernanza de los países y lograron sus objetivos de contribuir al mejoramiento de las políticas y la capacidad de las instituciones gubernamentales, en varios casos la duración limitada de los programas redujo al mínimo su eficacia. Además, hubo países en que la capacidad creada fue insuficiente para que las instituciones siguieran funcionando solas después de terminada la ayuda del PNUD.

Apoyo a la gestión de los datos y la información sobre la corrupción

26. Un problema en la mayoría de los países es la carencia de series cronológicas de datos y prácticas de medición que sean comparables a lo largo del tiempo para estimar el progreso de las medidas adoptadas y el terreno ganado en la lucha contra la corrupción. En varios países, el PNUD apoyó la realización de estudios y de actividades de gestión de datos sobre la corrupción y de diagnóstico del riesgo. Una limitación de la asistencia del PNUD a las evaluaciones del riesgo de corrupción es que se trata de iniciativas aisladas, sin seguimiento, lo cual suele reducir su potencial como instrumento normativo. Los estudios y las encuestas que no están

vinculados a los procesos normativos son a menudo de uso limitado y escasa visibilidad.

27. La mayoría de los datos disponibles sobre la corrupción se basan más en la percepción que en diagnósticos del funcionamiento de instituciones y sectores. Aunque el PNUD contribuyó a las encuestas, no se abordaron los problemas más amplios de la medición de la corrupción.

28. El PNUD apoyó el establecimiento de portales de datos sobre la corrupción en varios países a fin de proporcionar canales de fácil acceso para que los ciudadanos pudieran denunciar los casos de corrupción y las autoridades dar seguimiento a la forma en que se había respondido a las denuncias recibidas. Los portales de datos sobre la corrupción han despertado el interés de la población y, en la mayoría de los países, el número de denuncias de corrupción y otras prácticas contrarias a la ética alcanzó cifras sin precedentes. El éxito de los portales de datos dependía del seguimiento de las denuncias presentadas, cosa que no podía garantizarse en la mayoría de los casos en que el PNUD había prestado apoyo. Las plataformas de más éxito aseguraban el seguimiento reuniendo información sobre los casos denunciados y compartiéndola con los departamentos gubernamentales competentes para la adopción de medidas. En la mayoría de los demás casos, con todo, el organismo encargado de combatir la corrupción no disponía de recursos suficientes para llevar a cabo investigaciones preliminares de los casos de corrupción. A menudo no había ningún sistema para ocuparse de los casos denunciados, lo que daba lugar a la frustración de los ciudadanos y los activistas de la lucha contra la corrupción.

Facilitación de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

29. El PNUD ha complementado la función normativa de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito respecto de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, facilitando las iniciativas para promover su aplicación. El apoyo del PNUD a la Convención está en estrecha consonancia con su labor de gobernanza y complementa el mandato normativo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito respecto de la Convención mediante su asistencia a las políticas de administración pública, el desarrollo de la capacidad y las instituciones de lucha contra la corrupción y la colaboración con agentes estatales y no estatales. La posición del PNUD en relación con la aplicación también depende de su representación en la mayoría de los países, sus asociaciones con instituciones gubernamentales y su conocimiento de oportunidades prácticas sobre el terreno.

Apoyo a la promoción de la lucha contra la corrupción

30. El PNUD ha patrocinado el papel de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en la creación de demanda de rendición de cuentas y transparencia en la gobernanza y la concienciación sobre la corrupción. En 35 de los 65 países evaluados, el PNUD prestó apoyo a iniciativas de organizaciones de la sociedad civil sobre promoción y concienciación y facilitó las estrategias de los gobiernos para colaborar con ellas. Cabe señalar que el PNUD prestó asistencia a esas organizaciones, incluso en países en que el espacio político para la participación de la sociedad civil era limitado.

31. Los estudios de países revelan las limitaciones de las organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de planes contra la corrupción. Los progresos de la tecnología y los medios de comunicación han aumentado la difusión de las percepciones y la demanda de eficacia de los gobiernos, en particular en la prestación de servicios públicos y la transparencia en la utilización de los fondos públicos. A menos que las organizaciones de la sociedad civil trabajen en la investigación de casos de corrupción o faciliten plataformas a los ciudadanos para denunciar casos o actividades que atraigan la atención de los medios de comunicación, les resulta difícil mantener el interés de la población y otros grupos afectados.

32. La capacidad de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el plano subnacional suele ser escasa. Como ocurre con muchas organizaciones internacionales de desarrollo, la participación del PNUD se limita en gran medida a las organizaciones de la sociedad civil con sede en las capitales.

C. Consideración de las causas de la corrupción: apoyo al fortalecimiento de la obligación de rendir cuentas y la transparencia

Constatación 5: La medida en que las iniciativas de rendición de cuentas y transparencia contribuyen a la lucha de los países contra la corrupción varía según las iniciativas. Una atención explícita al problema de la corrupción en las iniciativas de rendición de cuentas y transparencia habría mejorado las contribuciones del PNUD.

33. La labor del PNUD contra la corrupción se sustenta en un programa de gobernanza más amplio, del cual forma parte, en el que la asistencia al fortalecimiento de la obligación de rendir cuentas en la administración pública y la gobernanza local se ha considerado fundamental para abordar las diversas causas de la corrupción. El PNUD ha reconocido la importancia de apoyar los mecanismos de rendición de cuentas multisectoriales, como los mecanismos de supervisión, las reformas de la función pública, la ética en el sector público, las reformas de la administración pública, la gobernanza descentralizada y la gobernanza electrónica. En varios países se ejecutaron programas sobre el estado de derecho como complemento de las actividades contra la corrupción. Aunque la lucha contra la corrupción no siempre ha ocupado el centro de los objetivos de los proyectos sobre la rendición de cuentas y la transparencia, la ayuda prestada por el PNUD a esas iniciativas ha contribuido a los procesos de lucha contra la corrupción en la gestión de los asuntos públicos.

34. Las medidas para fortalecer la obligación de rendir cuentas y la transparencia constituyeron uno de los principales objetivos de la ayuda prestada por el PNUD, en la gran mayoría de los países, en relación con la gobernanza. Esa ayuda abarcó todos los programas del PNUD sobre administración pública, gobernanza local y estado de derecho, a saber, 124 programas por países y 729 proyectos en diversos contextos de desarrollo.

35. El apoyo del PNUD permitió establecer sistemas, acrecentar la capacidad institucional y proporcionar modelos viables para fortalecer la obligación de rendir

cuentas y la transparencia a nivel local. Los programas del PNUD se ajustaron a las necesidades de los gobiernos y a las prioridades nacionales de gobernanza. Los procesos de cambio a los que contribuyó el PNUD variaron considerablemente de un país a otro. Las contribuciones del PNUD en una serie de esferas de la transparencia y la rendición de cuentas encerraban la promesa de orientar e influir los procesos y las prácticas de las políticas públicas para hacer más estricta la obligación de los gobiernos de rendir cuentas. Sin embargo, no en todos los casos fueron suficientes las contribuciones para garantizar la transparencia de la gobernanza o la obligación de rendir cuentas en la gestión pública. La falta de interés político y de compromiso de los gobiernos con las reformas institucionales y de la gobernanza, así como el limitado alcance de las intervenciones del PNUD, se conjugaron para socavar los resultados en las esferas de la rendición de cuentas y la transparencia, que habrían fortalecido la lucha contra la corrupción.

36. Una esfera de firme apoyo del PNUD fue la de las medidas sobre transparencia y rendición de cuentas a nivel local incorporadas en temas tales como el desarrollo local participativo y la gobernanza. Aunque no se mencionaba explícitamente la lucha contra la corrupción como objetivo clave, era la idea en que descansaban diversas iniciativas para reducir la ineficiencia institucional de la gestión pública. El PNUD patrocinó el acceso a la información, la participación y la consulta ciudadanas y el seguimiento y la supervisión por ciudadanos como medidas importantes para fortalecer la gobernanza y la prestación de servicios a nivel local. Alrededor del 60% de los programas por países del PNUD prestaron asistencia a actividades locales de lucha contra la corrupción y en pro de la transparencia y la rendición de cuentas. Con el tiempo, esto dio origen a importantes corrientes de ayuda, y hay ejemplos de gobiernos y otros organismos que adoptaron las mismas herramientas de desarrollo local promovidas por el PNUD. Las medidas de integridad de la gobernanza específicas para cada sector recibieron amplio apoyo a nivel local.

37. El PNUD creó su propio espacio en la asistencia a la rendición de cuentas y la transparencia, salvo en algunas esferas, como la gestión de los fondos procedentes del petróleo. Como se señaló en muchas entrevistas con funcionarios de gobierno y con donantes, una ventaja comparativa del PNUD es la experiencia que aporta, adquirida en distintos países, y su capacidad para colaborar con los gobiernos, incluso en situaciones políticamente difíciles. También se hizo evidente que su flexibilidad para apoyar los componentes más pequeños de toda la gama de la administración pública ayudó al PNUD a posicionarse cómodamente dentro de la esfera de la asistencia a la rendición de cuentas y la transparencia. Esto le abrió las puertas para participar en reformas más amplias de la gobernanza.

Mejora del acceso a la información

38. Las contribuciones del PNUD fueron de importancia para mejorar el acceso a la información pública a nivel local, en particular las iniciativas que facilitaban la utilización de información por los ciudadanos para participar en la planificación y la gobernanza locales. Las mejoras en el acceso a la información han llevado a una mayor rendición de cuentas y, en cierta medida, a la reducción de los niveles de corrupción. El PNUD prestó apoyo a iniciativas que facilitaban el acceso a la información en 34 de los 65 países evaluados, algunas de las cuales entrañaron una

asistencia más sustantiva. Entre las principales actividades cabe mencionar el apoyo al acceso a las políticas de información a nivel nacional y local; el desarrollo de tecnologías de la información y las comunicaciones para el intercambio de información; la integración de las bases de datos nacionales mediante las tecnologías de las comunicaciones, los portales de información y la gobernanza electrónica; y las campañas de sensibilización y promoción. Habida cuenta de la importancia del acceso de los ciudadanos a la información y la escasez previa de iniciativas con ese fin, el patrocinio del PNUD ayudó a los gobiernos a responder mejor a la demanda de transparencia en la función pública.

39. En varios casos, las iniciativas del PNUD fueron ampliadas por los gobiernos; resultaron esenciales para orientar las políticas gubernamentales; mejoraron la aplicación de las legislaciones nacionales, y produjeron resultados graduales al contribuir a los procesos presupuestarios transparentes a nivel local. El PNUD promovió el uso de la tecnología de la información y las comunicaciones en las iniciativas de lucha contra la corrupción. Las alertas de corrupción basadas en mensajes de texto dirigidos a las autoridades encargadas de combatir la corrupción, por ejemplo, generaron un gran entusiasmo del público, aunque subsisten los problemas del seguimiento de las denuncias.

40. En más de una cuarta parte de los países evaluados hubo diferencias considerables en los resultados del PNUD en cuanto a la tecnología de la información y las comunicaciones en las esferas donde se utilizaron, a saber, la ampliación del acceso a la información y la mejora de los servicios públicos. La sostenibilidad de los portales de información fue modesta en muchos países en los que esta aplicación no estaba debidamente integrada en el funcionamiento de las instituciones gubernamentales o de las autoridades locales. Cabe decir otro tanto del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para racionalizar la información sobre los funcionarios del gobierno. En la mayoría de las regiones, se tropezó con el problema adicional de la prestación de servicios de acceso a Internet y la confidencialidad, y de sufragar el costo de la aplicación de soluciones tecnológicas.

41. Los esfuerzos por modernizar la administración pública en instituciones gubernamentales clave aumentaron la eficacia de los gobiernos. La gobernanza electrónica a nivel nacional y local es un buen ejemplo: en 18 países evaluados, el PNUD prestó apoyo y obtuvo mejoras tangibles en las esferas que habían introducido la gobernanza electrónica. Cuando se empleó en el sector de los servicios, se redujeron el número de intermediarios y las oportunidades de corrupción en la prestación de servicios. El PNUD apoyó la informatización de los sistemas integrados de gestión financiera y de la nómina de sueldos y la elaboración y aplicación de políticas y procedimientos para la gestión de los recursos humanos.

Fortalecimiento del papel de los ciudadanos

42. El PNUD contribuyó a ampliar el papel de los ciudadanos y las organizaciones comunitarias en la planificación del desarrollo local. Se prestó asistencia a los mecanismos de participación local en varios países con un éxito razonable en cuanto al aumento de la demanda por parte de los ciudadanos de rendición de cuentas en los servicios públicos. El ámbito del desarrollo local tiene muchos agentes, y hay países donde el PNUD tiene programas considerables. La ayuda del PNUD ha

contribuido a proporcionar modelos viables de participación ciudadana en el fortalecimiento de la obligación de rendir cuentas y de la transparencia a nivel local y de la gobernanza sectorial.

43. Hay varios ejemplos de la colaboración del PNUD con las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades locales. Los estudios de países revelan que el vínculo entre la descentralización y la rendición de cuentas no es sencillo, y que los resultados dependen en gran medida de las particularidades de cada país y del enfoque de la reforma. La gobernanza local puede ser especialmente satisfactoria cuando se cuenta con capacidad local y un alto nivel de participación. Las estrategias de gobernanza local alcanzan su máxima eficacia cuando se combinan con un alto grado de participación de la comunidad y cuando la labor preparatoria previa a la aplicación incluye el refuerzo de la capacidad de los funcionarios gubernamentales locales y de la infraestructura.

44. El éxito de las medidas locales de participación dependió ante todo de que existieran sistemas de rendición de cuentas en los niveles locales y de otro tipo, y de que las iniciativas locales estuvieran vinculadas a procesos normativos más amplios. En ausencia de esos vínculos, las iniciativas locales produjeron resultados modestos y siguieron siendo iniciativas aisladas, sin seguimiento, con efectos limitados en las políticas y prácticas de transparencia y rendición de cuentas. En vista de la corta duración y el alcance limitado de las iniciativas, se tropezó con problemas para asegurar la posibilidad de duplicarlas e influir en las políticas y prácticas de los gobiernos. A menudo, se dio el caso de iniciativas similares emprendidas por distintos organismos que operaban a nivel local. Un factor de importancia decisiva para lograr una aplicación más amplia por los gobiernos y los organismos de desarrollo consistió en imprimir suficiente impulso a las políticas de los gobiernos o a la institucionalización de las iniciativas experimentales.

45. Los vínculos entre las iniciativas locales y las políticas nacionales eran débiles — problema que no es exclusivo del PNUD — y frecuentemente se carecía de medidas serias para establecer esos vínculos. El desafío inmediato en una serie de países en que las iniciativas habían tenido bastante éxito fue su institucionalización e integración en los sistemas de gobierno local. En los casos en que el PNUD también propició el desarrollo de procesos de gobernanza locales, las oportunidades para adoptar medidas de rendición de cuentas en función de la demanda fueron relativamente mejores.

Iniciativas sectoriales en favor de la integridad

46. El marco para acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio generó el impulso necesario para emprender iniciativas encaminadas a reducir los riesgos de la gobernanza en esferas clave del desarrollo. Ese impulso no se mantuvo para hacer frente a los problemas de la corrupción en el sector social, que siguió siendo una esfera insuficientemente representada en la asistencia del PNUD.

47. El PNUD dio prioridad a los sectores de la educación, la salud, el agua y el medio ambiente, y a esferas programáticas como las crisis y las industrias extractivas, en sus evaluaciones sectoriales completas de la integridad, que detectaron vulnerabilidades de la gobernanza. Hubo ejemplos positivos en que la ayuda del PNUD fue fundamental para mejorar las iniciativas sectoriales a nivel

local. Una de las limitaciones de las evaluaciones sectoriales hechas por el PNUD de la integridad de la gobernanza fue la falta de periodicidad. En los casos en que se hicieron evaluaciones sectoriales, no se promovió suficientemente su aprovechamiento.

48. Si bien hay un interés cada vez mayor en las evaluaciones del riesgo de la gobernanza, la gestión de los riesgos sectoriales no ha avanzado lo suficiente. Los estudios de países demuestran que los sectores sociales han llevado a cabo pocas evaluaciones de los riesgos relacionados con la corrupción y las prácticas de adquisición. La mayoría de las evaluaciones comunes de los países efectuadas por las Naciones Unidas han llegado a la conclusión de que los problemas de la gobernanza y la corrupción son obstáculos que se oponen a la reducción de la pobreza y a la prestación de servicios; esta conclusión ha sido corroborada por los estudios de países realizados para la presente evaluación. Las deficiencias de la capacidad institucional son algunas de las limitaciones mencionadas con más frecuencia, aunque sus causas subyacentes no han sido diagnosticadas debidamente. Las herramientas para evaluar los riesgos fiduciarios en la gestión de las finanzas públicas y la responsabilidad financiera no resultaron suficientes para evaluar los riesgos sectoriales. Se desperdiciaron oportunidades de abordar los problemas de la corrupción en los sectores en que el PNUD tenía iniciativas importantes.

49. En muchos países, el PNUD prestó a los gobiernos servicios de adquisición y fiduciarios en los sectores social y de infraestructura. Aunque el PNUD se está alejando de la asistencia relacionada con las adquisiciones, muchos países consideran que los servicios del PNUD son eficientes y eficaces en función del costo. Como tales, son solicitados en algunos países en que los gobiernos están reduciendo la corrupción en sectores sociales clave. Si bien esa asistencia ha tenido un "efecto de filtración" en el fortalecimiento de la rendición de cuentas y la transparencia y el mejoramiento de los servicios, no ha permitido hacer mejoras más sistémicas de los procesos y las prácticas institucionales.

Los vínculos entre la gobernanza y el género

50. El PNUD ha publicado documentos que ponen de relieve el efecto desproporcionado de la corrupción en las mujeres, pero hay pocos indicios de que las perspectivas de género se hayan analizado o vinculado al apoyo prestado a los programas de lucha contra la corrupción y de gobernanza. El compromiso con la igualdad de género expresado en los documentos de los programas por países no se ha traducido en indicadores, bases de referencia o metas que tuvieran en cuenta las cuestiones de género, lo cual habría permitido al PNUD medir los avances en el tratamiento de la igualdad de género gracias a su programa de gobernanza. Salvo algunas excepciones, los programas del PNUD contra la corrupción y los programas de administración pública carecían de un análisis de género que pudiera orientar las estrategias de los programas. El PNUD ha preparado documentos de orientación sobre la integración de la dimensión de género en la administración pública que se han considerado dignos de una difusión más amplia. Sin embargo, las oficinas en los países carecían de la capacidad para integrar la perspectiva de género en la programación de la reforma de la administración pública y la lucha contra la corrupción.

D. Facilitación de los debates normativos y la promoción a nivel mundial y regional

Constatación 6. El PNUD ha tomado parte de manera proactiva en debates y campañas mundiales contra la corrupción; participó activamente en los debates sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y contribuyó también a las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.

51. El PNUD, en colaboración con otras entidades internacionales, facilitó los debates a nivel mundial sobre las estrategias de lucha contra la corrupción. El PNUD participa en iniciativas conjuntas, como la de los Inspectores Fiscales Sin Fronteras, la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda y la Alianza para el Gobierno Abierto. Las contribuciones de los proyectos mundiales a la promoción de los debates sobre la lucha contra la corrupción fueron importantes durante los períodos de los dos planes estratégicos. Los proyectos mundiales contra la corrupción facilitaron la participación del PNUD y proporcionaron un conducto para vincular la labor nacional con los debates mundiales. El PNUD participó en diversas conferencias, elaboró productos del conocimiento y aportó las perspectivas de los países al debate mundial. Los proyectos tuvieron el efecto de que el PNUD estuviera representado en varios foros mundiales y eso le permitió crear alianzas mundiales para contribuir a las políticas y la promoción de la lucha contra la corrupción.

52. Gracias a las “comunidades de práctica” o grupos de especialistas en comunicación constante, el PNUD proporcionó plataformas mundiales para debatir los problemas de la lucha contra la corrupción y colaborar en la búsqueda de soluciones. Todos los años, la comunidad de práctica mundial especializada en la lucha contra la corrupción acoge un debate sobre la forma de avanzar en la tarea de reforzar el programa respectivo. Estos debates, muy concurridos, facilitan el intercambio de las experiencias y prácticas de diversos países entre los gobiernos, los agentes de la sociedad civil y los donantes. Las decisiones en esos foros respecto de las cuales hay un acuerdo amplio suelen tenerse en cuenta para la adopción de medidas concertadas.

Constatación 7. Los programas regionales del PNUD han hecho importantes contribuciones al vincular a los agentes regionales con las redes mundiales y facilitar la cooperación con las organizaciones internacionales.

53. La participación regional del PNUD ha abarcado una amplia gama de esferas de gobernanza y le ha permitido prestar ayuda a instrumentos e instituciones regionales y a actividades de intercambio de conocimientos y de capacitación. A nivel regional, el PNUD puso en primer plano ciertos aspectos de la lucha contra la corrupción, incluidas las cuestiones relativas a esferas tales como la libertad de información (o el derecho a la información), que no se habían tratado suficientemente en los debates a nivel de país. El abordar esos debates desde el punto de vista regional en lugar del nacional contribuyó a impulsar el diálogo de política, por ejemplo, en Asia y el Pacífico, ya que significaba que ningún país sería objeto de atención especial. Otro ejemplo es la función del PNUD en la facilitación de la creación de la Red Árabe sobre Integridad y Lucha contra la Corrupción, la primera plataforma regional inclusiva, de propiedad árabe, de lucha contra la

corrupción para el establecimiento de redes de conocimientos, el desarrollo de la capacidad y el diálogo sobre políticas.

54. El PNUD otorga prioridad a la colaboración con órganos intergubernamentales regionales, lo cual le ha permitido adoptar un enfoque más estructurado de la participación en la región de África. El Programa Regional para África ha tenido una clara orientación regional, centrada en el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones intergubernamentales regionales, la creación de marcos normativos regionales y la promoción de la gestión de los conocimientos. La lucha contra la corrupción se considera explícitamente en el contexto del apoyo al fortalecimiento de los marcos regulatorios y de la transparencia en relación con la extracción de los recursos naturales y las corrientes financieras. La Junta de la Unión Africana de Lucha contra la Corrupción se valió de los conocimientos técnicos del PNUD para organizar la primera reunión continental sobre las industrias extractivas, las corrientes financieras ilícitas, la repatriación de bienes robados y la aplicación regional de la Convención de la Unión Africana contra la Corrupción.

V. Conclusiones

55. El PNUD hizo importantes contribuciones a la lucha contra la corrupción en varios ámbitos. Las conclusiones se centran en cuestiones de contexto y en las contribuciones del PNUD al desarrollo de la capacidad nacional para promover la lucha contra la corrupción.

Conclusión 1. El apoyo del PNUD a los programas de lucha contra la corrupción se presta en un complejo contexto normativo y de ejecución, con múltiples problemas de administración pública. Muchos países en los que el PNUD presta asistencia siguen haciendo frente a graves problemas sistémicos en sus esfuerzos por hacer más estricta la obligación de rendir cuentas y por reducir la corrupción.

56. Los gobiernos asociados reconocieron los efectos perjudiciales de la corrupción en el desarrollo y admitieron la necesidad de fortalecer los sistemas y procesos de gobernanza. En cada uno de los países incluidos en la presente evaluación, se han adoptado medidas para formular políticas de lucha contra la corrupción, establecer instituciones, abordar las cuestiones relativas a la rendición de cuentas y la transparencia y poner en marcha iniciativas de desarrollo de la capacidad. A pesar de esos esfuerzos, muchos países asociados no han dado suficiente prioridad a estas medidas para erradicar la corrupción ni las han implantado con el debido rigor. La evaluación reveló una considerable falta de coherencia y a menudo insuficiente compromiso por parte de los gobiernos con los procesos e instituciones ya establecidos de rendición de cuentas y lucha contra la corrupción. Si bien se estaban llevando a cabo reformas de la gobernanza en cada uno de los países incluidos en la presente evaluación, en general se prestaba más atención al crecimiento económico. La preferencia por ciertos aspectos de las reformas de la gobernanza significa que el PNUD tiene que ser realista en cuanto a los resultados previstos de su asistencia a la lucha contra la corrupción.

57. El apoyo del PNUD al fortalecimiento de la lucha contra la corrupción y a las medidas que mejoran la rendición de cuentas y la transparencia en la gobernanza

sigue siendo pertinente en la mayoría de los países asociados. Sin embargo, dado el carácter delicado del tema, el PNUD y las organizaciones internacionales de desarrollo suelen tropezar con la resistencia de los gobiernos a las medidas integrales para combatir la corrupción. Los programas del PNUD han tendido, por tanto, a abordar las causas de la corrupción como parte de la asistencia más amplia a la administración pública, y han proporcionado un apoyo más directo contra la corrupción en los casos en que los gobiernos ya contaban con sus propios programas nacionales de lucha contra la corrupción y estaban dispuestos a recibir asesoramiento técnico. La insistencia del PNUD en la necesidad de abordar las causas de la corrupción está justificada, aunque la acogida de estas iniciativas no ha sido muy entusiasta, y ha tenido una influencia marginal en las dimensiones de los procesos de reforma de la gobernanza relacionadas con la corrupción. Tal como ha ocurrido con muchas organizaciones que trabajan en esta esfera, aunque el PNUD abordó las causas de la corrupción en la administración pública, la importancia atribuida a la rendición de cuentas y la transparencia fue insuficiente para generar la masa crítica que hacía falta para lograr los cambios profundos necesarios para reducir la corrupción de manera apreciable.

58. Hubo menos resistencia a las iniciativas encaminadas a mejorar la rendición de cuentas y la transparencia o a encarar la corrupción a nivel local que a nivel nacional. Los gobiernos han mostrado interés en la participación del PNUD a niveles subnacionales, especialmente para ayudar a vincular la rendición de cuentas y la transparencia en la gobernanza a la prestación de servicios.

Conclusión 2. La lucha contra la corrupción y la promoción de la gobernanza responsable han sido esferas clave del apoyo prestado por el PNUD durante la ejecución del plan estratégico actual y los anteriores. Aunque los recursos invertidos no se pueden comparar con los aportados por algunas instituciones financieras internacionales, el PNUD cumple una función única en su género con su labor de asistencia a los esfuerzos por hacer frente a las causas de la corrupción y fortalecer la capacidad nacional para combatirla.

59. Un aspecto importante de la labor del PNUD en esta esfera ha sido su disposición a ocuparse de temas delicados como la lucha contra la corrupción. En varios países, el PNUD fue una de las primeras organizaciones en apoyar las iniciativas de lucha contra la corrupción. Es evidente que la ayuda del PNUD a largo plazo ha dado lugar a la reducción gradual de los riesgos de corrupción y ha mejorado la rendición de cuentas y la transparencia.

60. El trabajo simultáneo en iniciativas de rendición de cuentas y de lucha contra la corrupción permite al PNUD operar en múltiples planos. El PNUD prestó asistencia a iniciativas de lucha contra la corrupción en 65 países, y a actividades para abordar las causas de la corrupción en la administración pública, en 124 países. Independientemente de los objetivos de los distintos proyectos, estas esferas de trabajo son complementarias y refuerzan la contribución general del PNUD a la lucha contra la corrupción. El apoyo a las políticas y las instituciones de lucha contra la corrupción en los países asociados, así como las iniciativas para combatir las causas de la corrupción, se han encuadrado en un marco amplio y no entrañan preferencia por ningún enfoque particular. Ello ha dado al PNUD mayor flexibilidad para responder a las prioridades nacionales de los gobiernos.

61. Si bien las contribuciones del PNUD han sido importantes por cuanto mejoraron las políticas y los medios de lucha contra la corrupción, su eficacia y sostenibilidad dependen de una capacidad de gobernanza más amplia. Tal como ha ocurrido con muchas organizaciones que trabajan en esta esfera, aunque el PNUD abordó las causas de la corrupción en la administración pública, la importancia atribuida a los problemas de la rendición de cuentas y la transparencia fue insuficiente para generar la masa crítica que hacía falta para lograr los cambios profundos en la gobernanza general necesarios para reducir la corrupción. Si bien las contribuciones del PNUD han sido importantes en la medida en que han mejorado las políticas y los medios de lucha contra la corrupción, su eficacia dependía de una capacidad de gobernanza más amplia, que muchas veces no había alcanzado un nivel suficiente. Esto refleja un problema mayor en el espacio normativo: la limitación en la vinculación de las reformas de la administración pública a las medidas contra la corrupción.

62. Aunque en las prioridades de los programas del PNUD se reflejaba la variabilidad regional, los programas de lucha contra la corrupción estaban insuficientemente representados en regiones como África y Asia y el Pacífico. Las oficinas del PNUD en los países gozan de considerable libertad para adaptar sus programas de lucha contra la corrupción y abordar sus causas teniendo en cuenta el contexto nacional.

63. Las oficinas del PNUD en los países son las principales responsables de la movilización de recursos para estos programas. Esto da por resultado una variación considerable de la magnitud y el alcance de la programación, puesto que está impulsada por las decisiones de financiación a nivel de países adoptadas por los donantes y los gobiernos asociados. La falta de una estrategia institucional de lucha contra la corrupción ha contribuido a la naturaleza *ad hoc* de la programación del PNUD para combatir la corrupción y a la variabilidad regional de la participación del PNUD en esta labor. En regiones como África, el alcance y la escala de los programas, pese a superar los programas del PNUD para los países de otras regiones, no estaban a la altura de la demanda de apoyo a los programas de lucha contra la corrupción.

64. La colaboración con organizaciones de la sociedad civil en las actividades de promoción y sensibilización complementaba los objetivos de los programas del PNUD, que ha adoptado un enfoque equilibrado en su asistencia a las organizaciones de la sociedad civil y los foros de ciudadanos, en particular en los países con campañas dinámicas de promoción, emprendidas por la sociedad civil, que exigían la rendición de cuentas y la adopción de medidas para reducir la corrupción. Esta colaboración con la sociedad civil ha sido especialmente notable en los países con poco espacio para la participación de la sociedad civil. El PNUD prestó apoyo a las plataformas regionales para que los agentes de la sociedad civil pudieran colaborar con los agentes estatales y otros interesados en combatir la corrupción. El fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil en el plano local solo ha recibido una atención limitada.

Conclusión 3. Las contribuciones a los debates y las actividades de promoción a nivel mundial y regional han sido importantes, sobre todo para asegurarse de que se preste atención a las metas de lucha contra la corrupción del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.

65. El PNUD facilitó los esfuerzos de los países en que se ejecutaban programas para tratar cuestiones relacionadas con la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas dentro del marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La comunidad mundial de lucha contra la corrupción que recibió apoyo del PNUD incluye una serie de agentes empeñados en esa lucha, como los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil, los centros de estudio y los donantes, que han intercambiado información sobre las prácticas seguidas y han debatido formas de abordar las cuestiones pertinentes. El PNUD dirige la campaña internacional de lucha contra la corrupción, emprendida conjuntamente con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, que constituye un importante mecanismo de promoción y ofrece vías para influir el diálogo mundial sobre la lucha contra la corrupción. Los proyectos mundiales y los programas regionales del PNUD han hecho importantes contribuciones al vincular a los agentes regionales con las redes mundiales y facilitar la cooperación con las organizaciones internacionales. Los proyectos mundiales contra la corrupción han facilitado la participación del PNUD a nivel mundial y proporcionado un conducto para vincular la labor a nivel nacional con los debates mundiales. Los programas regionales, en particular en las regiones de África y los Estados Árabes, contribuyeron a facilitar el uso de instrumentos y foros regionales de lucha contra la corrupción.

Conclusión 4. El PNUD ha contribuido al fortalecimiento de la capacidad nacional de lucha contra la corrupción.

66. En su labor de apoyo, el PNUD ha procurado tenazmente asegurarse de que las políticas y las instituciones fueran suficientemente sólidas y ayudaran a motivar nuevas reformas. Especialmente notable en este sentido ha sido su labor para ayudar a introducir iniciativas de lucha contra la corrupción y de rendición de cuentas aun en países con un entorno político poco propicio.

67. El PNUD ha demostrado que estaba en condiciones de ayudar a los países a aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y ha permitido que los países cumplieran los requisitos básicos para su observancia. El radio de acción mundial del PNUD, su estrecha colaboración con las instituciones gubernamentales y su conocimiento de las oportunidades prácticas sobre el terreno son de gran utilidad. Las contribuciones del PNUD a la aplicación de la Convención son notables, en particular por el establecimiento de vínculos entre la aplicación y las dimensiones de la rendición de cuentas y la transparencia de la Convención.

68. El éxito de los programas de lucha contra la corrupción es mucho mayor cuando existen sistemas de gobernanza bien estructurados, un poder judicial independiente y apolítico e instituciones anticorrupción con facultades amplias para investigar las actividades ilegales. Los mecanismos convencionales, como las comisiones anticorrupción y las revisiones legislativas, no suelen reducir la corrupción a menos que haya suficiente interés en reforzar el control de las causas de la corrupción en la gobernanza. Por consiguiente, las contribuciones del PNUD han sido importantes por su aportación a los procesos de fortalecimiento de la capacidad institucional. Ahí es donde se han sentido los efectos del PNUD, y no en la generación de medidas y acciones concretas de reducción de la corrupción, que son competencia de los gobiernos nacionales.

Conclusión 5. El PNUD ha contribuido a la lucha contra la corrupción y a una mayor obligación de rendir cuentas a nivel local. Se observaron resultados tangibles en los casos en que el PNUD encaró los problemas de la corrupción y la rendición de cuentas mediante iniciativas de desarrollo y gobernanza locales. Si bien la sostenibilidad de algunos resultados locales sigue siendo cuestionable, no cabe duda de que la asistencia del PNUD contribuyó a una mayor demanda de transparencia y responsabilidad en el desarrollo y la prestación de servicios locales.

69. La programación del PNUD en el plano local se centró, por lo general, en la obligación de rendir cuentas en la gobernanza en función de la demanda. Se trató de conciliar los intereses de los agentes representantes de la oferta y los representantes de la demanda con el fin de reforzar la rendición de cuentas y la transparencia a nivel local. El PNUD trabajó en varios temas, por ejemplo, el desarrollo local participativo, la gobernanza local participativa y la gobernanza electrónica, que con el tiempo se convirtieron en importantes corrientes de apoyo. Hubo varios ejemplos de iniciativas dirigidas por el PNUD a nivel local que fueron duplicadas por los gobiernos y otras organizaciones de desarrollo. El apoyo del PNUD a la participación ciudadana en el desarrollo local tuvo efectos positivos en la prestación de servicios a nivel local. El PNUD apoyó las iniciativas de acceso a la información, participación y consulta de los ciudadanos, seguimiento y supervisión a cargo de ciudadanos y responsabilidad social para fortalecer la gobernanza y la prestación de servicios a nivel local. Gracias a los proyectos de demostración se generó a nivel local una masa crítica de la demanda que en muchos casos permitió dar el salto al plano nacional y ayudar así a reformar las políticas y prácticas a ese nivel.

Conclusión 6. Las iniciativas de rendición de cuentas resultaron más eficaces cuando se adoptó un enfoque sectorial. El PNUD se encuentra en una posición ventajosa para ayudar a los gobiernos a reducir la corrupción, hacer más estricta la obligación de rendir cuentas y aumentar la transparencia, y ha demostrado que puede proporcionar instrumentos y técnicas útiles. Sin embargo, el PNUD no ha aprovechado plenamente las oportunidades para integrar mejor esta labor en sus otros programas de desarrollo.

70. Con programas relacionados con la gobernanza y la administración pública en más de 130 países, el capital social que el PNUD ha generado a lo largo de los años es importante: en efecto, multiplica el poder de su cartera de gobernanza y otros sectores del desarrollo para afianzar su labor contra la corrupción en los procesos de gobernanza más amplios y promover los vínculos con el desarrollo sectorial. Si bien se han hecho esfuerzos para abordar los vínculos más amplios entre la gobernanza y el desarrollo, esos esfuerzos no fueron sistemáticos ni recibieron prioridad. El enfoque sectorial de la gobernanza por el PNUD no ha avanzado suficientemente. Como resultado de ello, no se aprovecharon las oportunidades de integrar las medidas de rendición de cuentas y de lucha contra la corrupción en la labor de programación del PNUD relacionada con los medios de subsistencia, el desarrollo sostenible, la gobernanza y la resiliencia.

71. El PNUD ha gestionado su labor relativa a la lucha contra la corrupción y a la rendición de cuentas manteniéndola aparte de sus otras actividades de asistencia a los gobiernos, en particular los programas de reducción de la pobreza y del Fondo Mundial. Esto representa otras tantas oportunidades desaprovechadas para atacar los

riesgos de corrupción en esas esferas. El marco para acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, apartándose de esta tendencia general, impartió un impulso positivo mediante las evaluaciones de los riesgos sectoriales. El PNUD no ha adoptado este enfoque todavía.

Conclusión 7. Si bien el PNUD ha apoyado las evaluaciones del riesgo de la gobernanza, no ha hecho de esas evaluaciones un aspecto básico de su programación contra la corrupción y en favor de la rendición de cuentas. En los casos en que se han llevado a cabo evaluaciones, la falta de periodicidad ha limitado su utilidad como instrumento para que los gobiernos puedan hacer un seguimiento de los progresos realizados.

72. El PNUD señaló una serie de esferas del desarrollo en que recomendaba que se hicieran evaluaciones de los riesgos. Las evaluaciones de riesgos que recibieron apoyo del PNUD consistían principalmente en actividades aisladas y únicas que no alcanzaban a ser evaluaciones en contextos específicos capaces de orientar sistemáticamente las políticas sectoriales. Las evaluaciones realizadas no se integraban en las políticas sectoriales generales. El PNUD no mapeaba los riesgos de corrupción al establecer su programación relativa a la pobreza, la salud, la gobernanza o el medio ambiente, y no trató de que los asociados gubernamentales emprendieran dicho mapeo. Esta es otra oportunidad desperdiciada, puesto que en la mayoría de los países no suelen hacerse evaluaciones de los riesgos de corrupción en contextos específicos.

Conclusión 8. A lo largo de los años, el PNUD ha establecido una fuerte presencia en la esfera de la lucha contra la corrupción y el apoyo a la rendición de cuentas y la transparencia en relación con la administración pública. El PNUD no ha reorganizado todavía las carteras institucionales para reforzar la capacidad de los programas de lucha contra la corrupción a fin de responder a la demanda de asistencia a la labor contra la corrupción. El hincapié insuficiente en el apoyo a la administración pública a nivel institucional incide en la ayuda que reciben los países para sus programas de lucha contra la corrupción en el contexto del desarrollo.

73. La falta de coherencia entre las prioridades programáticas establecidas por las instituciones y los programas requeridos por los países contribuye a la declinación de la labor básica relacionada con la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas y la transparencia en la administración pública. Esto afecta a la labor del PNUD contra la corrupción y en favor de la rendición de cuentas. La labor básica relativa a la administración pública en los países en un contexto de desarrollo, ámbito en que el PNUD ha hecho considerables inversiones durante dos decenios y adquirido una sólida especialización, no ha recibido suficiente atención institucional. La consolidación de los programas de gobernanza, clasificados anteriormente como programas sobre crisis y desarrollo, no incluye aún la labor relativa a la administración pública.

74. El PNUD tiene un importante papel que desempeñar en los países de ingresos bajos y medianos en la tarea de facilitar la aplicación de las medidas contra la corrupción y en favor de la rendición de cuentas y la transparencia. La actual priorización institucional de la gobernanza no facilita la función del PNUD en los países en el contexto del desarrollo.

VI. Recomendaciones

75. Las recomendaciones que se presentan a continuación pueden mejorar el apoyo que presta el PNUD a los países asociados mediante su programación. Si bien se reconoce que los recursos ordinarios del PNUD se han reducido, con las consiguientes dificultades para la programación, las recomendaciones formuladas no están necesariamente limitadas por esa situación. En tanto que las recomendaciones se centran en la labor del PNUD y los donantes externos, en la evaluación se reconoce el papel preeminente de los gobiernos nacionales, que son los que han de asumir la responsabilidad de reducir la corrupción y mejorar la rendición de cuentas.

Recomendación 1. Priorizar el apoyo a la tarea de abordar los riesgos de la corrupción para el desarrollo. Elaborar una estrategia programática de lucha contra la corrupción que vincule de manera más explícita el enfoque del PNUD de la lucha contra la corrupción a otros programas de desarrollo.

76. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible presentan oportunidades para que el PNUD reafirme el valor y la importancia de los compromisos del PNUD en cuanto a la lucha contra la corrupción y la gobernanza responsable. A fin de mejorar las contribuciones del PNUD a la tarea de abordar los vínculos entre el desarrollo y la corrupción, el PNUD debería elaborar una estrategia de lucha contra la corrupción que vincule explícitamente esa labor con los programas de desarrollo y de gobernanza del PNUD y su apoyo a los países para que alcancen los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

77. El PNUD debería abordar estratégicamente los riesgos de la corrupción para el desarrollo en su programación por países. El apoyo del PNUD a la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ha sido importante por cuanto permitió el establecimiento de los marcos nacionales. Ha llegado el momento de ir más allá de las iniciativas de cumplimiento básico y pasar a las medidas más concretas de lucha contra la corrupción, incluidas las medidas de represión y las que tratan de las causas específicas de la corrupción.

78. Al tiempo que impulsa la iniciativa del Marco para Acelerar el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el PNUD debería adoptar un enfoque sectorial de su apoyo a la lucha contra la corrupción. El PNUD debería determinar las principales esferas temáticas en que hará más explícitos los vínculos entre el desarrollo y la corrupción, y debería poner de relieve su voluntad de apoyar a los gobiernos en sus esfuerzos por abordar la corrupción en la prestación de servicios. Se deberían hacer mayores esfuerzos para utilizar las esferas de los programas de desarrollo como puntos de entrada para promover aún más las medidas sectoriales contra la corrupción y en favor de la rendición de cuentas; esos esfuerzos deberían iniciarse en el programa actual.

79. Se necesitan iniciativas concertadas de lucha contra la corrupción en sectores clave del desarrollo que requieren colaboración, por ejemplo, la prestación de servicios de salud, educación, suministro de agua y saneamiento. En el ámbito de los procesos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el PNUD debería establecer alianzas mundiales para emprender iniciativas de lucha contra la corrupción en sectores específicos.

80. Todas las actividades de apoyo a la lucha contra la corrupción en los planos mundial, regional y nacional deberían abordar los aspectos relacionados con el género, ya que esta sigue siendo una esfera que recibe escaso apoyo del PNUD.

Recomendación 2. Abordar las variaciones regionales en el apoyo a la lucha contra la corrupción y priorizar el apoyo a las regiones que están insuficientemente representadas.

81. El apoyo a los programas de lucha contra la corrupción es pertinente en todas las regiones, pese a lo cual no se presta la misma asistencia a la lucha contra la corrupción y en favor de la rendición de cuentas en todas las regiones. El PNUD debería considerar el alcance mundial de su ayuda a la lucha contra la corrupción y en favor de la rendición de cuentas y hacer mayor hincapié en las regiones que han estado insuficientemente representadas en esta labor. Teniendo en cuenta la magnitud de los problemas de la lucha contra la corrupción y en favor de la rendición de cuentas y la transparencia con que se enfrentan muchos países, la asistencia del PNUD para mejorar el acceso a la información y la modernización de los sistemas de administración pública y a los esfuerzos sectoriales contra la corrupción sigue siendo de importancia decisiva.

Recomendación 3. Considerar la posibilidad de dar prioridad al apoyo a las evaluaciones y mediciones del riesgo para la gobernanza y la lucha contra la corrupción.

82. El PNUD debería intensificar sus esfuerzos en apoyo de la medición de los progresos en la lucha contra la corrupción como parte de la iniciativa de seguimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16. Debería apoyar las iniciativas de lucha contra la corrupción para sectores específicos a fin de diagnosticar los riesgos institucionales para la gobernanza y los problemas de capacidad. Es fundamental contar con instrumentos sólidos para medir y analizar los riesgos para la gobernanza a fin de establecer prioridades, ver qué es lo que funciona, sensibilizar al público y promover nuevas reformas. En los sectores en que hay superposición de apoyo de múltiples organizaciones, el PNUD debería establecer asociaciones para llevar a cabo evaluaciones periódicas conjuntas de la integridad del sector.

83. El PNUD debería reconsiderar sus instrumentos y técnicas de reunión de datos en su lucha contra la corrupción y en favor de la rendición de cuentas. El PNUD debería adoptar un enfoque más estratégico en su asistencia a la tarea de generar datos sobre las actividades de promoción y sensibilización relacionadas con la lucha contra la corrupción y en favor de la transparencia. En lugar de hacer encuestas de percepción, el PNUD debería facilitar la elaboración y el uso de instrumentos prácticos y utilizables de evaluación y seguimiento de los riesgos de corrupción.

Recomendación 4. Aumentar el apoyo a las iniciativas a nivel local para fortalecer la rendición de cuentas centrada en la demanda, en particular en relación con las iniciativas de acceso a la información y de responsabilidad social.

84. La prestación de servicios transparentes y responsables a nivel local sigue planteando dificultades. El PNUD ha hecho una importante contribución a la promoción de la rendición de cuentas centrada en la demanda a nivel nacional y

local gracias a su apoyo a los mecanismos de acceso a la información y de participación ciudadana en el desarrollo local. En el futuro, el PNUD debería centrarse en proporcionar modelos viables para mejorar la rendición de cuentas a nivel local, promover el perfeccionamiento de los procesos de la administración pública local, mejorar la prestación de servicios y ampliar el alcance de sus iniciativas contra la corrupción a nivel local.

Recomendación 5. Seguir reforzando los proyectos de lucha contra la corrupción a nivel mundial y regional a fin de asistir a los programas por países y permitir que el PNUD pueda contribuir a los debates de política y a las actividades de promoción regionales y mundiales. Los proyectos mundiales y regionales deberían utilizarse para desarrollar corrientes clave de apoyo a los programas en los países.

85. Los proyectos mundiales y regionales de lucha contra la corrupción tienen un valor añadido más allá de lo que el PNUD realiza mediante sus programas por países. El PNUD debería considerar la posibilidad de asignar más recursos a los proyectos de lucha contra la corrupción a nivel mundial y regional. Si bien es importante ayudar a las oficinas en los países con el desarrollo de la capacidad institucional nacional, debería considerarse la posibilidad de utilizar los proyectos mundiales y regionales para promover nuevos enfoques e iniciativas sectoriales contra la corrupción. Los proyectos mundiales y regionales deberían aprovecharse para satisfacer las necesidades de programación de los países de ingresos medianos.

Recomendación 6. Aumentar la movilización de fondos para el apoyo a la lucha contra la corrupción, dando preferencia a determinados ámbitos de las iniciativas contra la corrupción y en pro de la rendición de cuentas.

86. Como medio de abrir más vías de financiación, conviene asegurarse de que el enfoque del PNUD de la movilización de fondos tenga en cuenta las oportunidades de vincular la lucha contra la corrupción y en favor de la rendición de cuentas y la transparencia a los sectores de los servicios sociales y del desarrollo.

Recomendación 7. Fortalecer la capacidad del personal en los planos mundial y regional a fin de abordar la necesidad de contar con servicios normativos y técnicos especializados para la programación de la lucha contra la corrupción.

87. Un examen estructural del PNUD ha consolidado los arreglos institucionales y racionalizado los puestos de plantilla en la sede y los centros regionales. Habida cuenta de los compromisos del PNUD respecto del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 y el programa mundial de lucha contra la corrupción, es fundamental que el PNUD disponga de suficiente personal en los planos mundial y regional. Una dotación suficiente de personal en los centros regionales es esencial para prestar apoyo a las oficinas más pequeñas de los países. Convendría considerar la posibilidad de reforzar el personal de la sede y los centros regionales con expertos en la lucha contra la corrupción.