

Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción

Estrategias innovadoras desde la sociedad civil

Sam Sarath, Center of Social Development, Cambodia



Edición América Latina
Con herramientas adicionales de la región

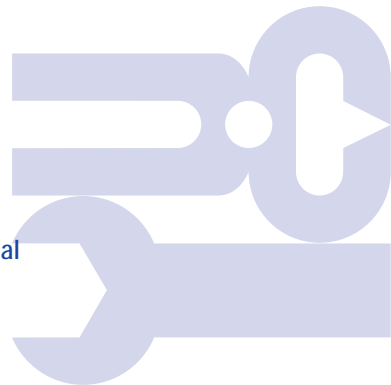


Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción

Estrategias innovadoras desde la sociedad civil



Transparency International



Aviso de Derechos de Autor

La *Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción* presenta un gran número de herramientas innovadoras anticorrupción desarrolladas e implementadas por la sociedad civil que están a disposición de todos aquellos interesados a escala mundial. Los Capítulos Nacionales de Transparency International y otras Organizaciones de la Sociedad Civil desarrollaron con éxito estas herramientas con el propósito de luchar contra la corrupción. Se permite la reproducción parcial o total de la *Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción* pero siempre con la identificación y reconocimiento de ambas fuentes: la Secretaría de Transparency International y la organización responsable de la creación e implementación de la herramienta en cuestión. Agradeceríamos especialmente nos hagan saber cómo están utilizando la *Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción* y si están considerando la adaptación de una herramienta a un contexto distinto.

Los Capítulos Nacionales, otras Organizaciones de la Sociedad Civil, consultores de la región y el personal de Transparency International fueron los encargados de redactar las descripciones incluidas en esta edición basándose en experiencia propia, entrevistas y documentación respaldatoria. Los textos son descriptivos y no exhaustivos, por lo tanto, Transparency International no puede garantizar la exactitud y la integridad de los contenidos. Transparency International tampoco asume responsabilidad alguna por las consecuencias del uso de la misma.

© Transparency International, 2003

Todos los derechos reservados

ISBN: 3-935711-07-7

Impreso en Argentina por Gráfica Argentina, Buenos Aires

Transparency International

Otto-Suhr-Allee 97-99

10585 Berlín

Alemania

www.transparency.org

Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción

Estrategias innovadoras desde la sociedad civil

I Concientización

Espacios Radiales contra la Corrupción	Brasil	I- 1
Adaptación del Source Book de TI al Contexto Brasileño	Brasil	I- 8
Exposición “Corea Decente 21”	Corea del Sur	I-17
Campaña de Concientización Pública	Eslovaquia	I-22
Observatorio Nacional de Corrupción	Marruecos	I-26
Cortometrajes Televisivos contra la Corrupción	Níger	I-33
Semana Nacional Anticorrupción	Uganda	I-39

II Contrataciones Públicas

Islas de Integridad	Colombia	II- 1
Licitenet.com- Haciendo la Contratación Pública más Transparente	Ecuador	II-16
Taller de Adquisiciones Públicas y Mapa de Riesgos	Paraguay	II-29
Monitoreo de Licitaciones Públicas	Paraguay	II-38
Creando Transparencia en la Elaboración de Presupuestos y en la Contratación Pública a Nivel Local	Serbia	II-49

III Campañas Electorales

Parámetros de Responsabilidad de Partidos Políticos	Alemania	III- 1
Encuesta sobre Procesos Electorales	Brasil	III-12
Monitoreo de la Cobertura en los Medios de Comunicación de las Elecciones	Chile	III-20
Vote Bien	Colombia	III-30
Elecciones Transparentes: Monitoreo del Costo de la Campaña Electoral	Costa Rica	III-48

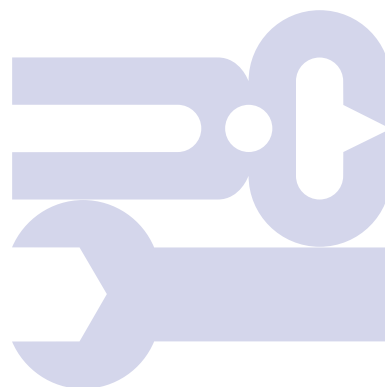
IV Acceso a la Información		
Manual para el Permiso de Construcción	Líbano	IV- 1
Ley de Transparencia	Panamá	IV- 7
Programa de Asesoramiento Jurídico de Ciudadanos	Polonia	IV-13
Campaña para Promover el Acceso a la Información	Rumania y R. F. de Yugoslavia	IV-21
V Instituciones Públicas		
Monitoreo Cívico del Senado	Argentina	V- 1
Monitoreo Cívico del Consejo de la Magistratura	Argentina	V-11
Vigilancia Parlamentaria	Bangladesh	V-30
Comités de Vigilancia	Bolivia	V-36
Veedurías Ciudadanas: Tarea de Todos	Ecuador	V-45
Cortes sin Corrupción	Kazakistán	V-65
Manual Ciudadano	México	V-79
VI Ética Empresarial		
Programas Integrales de Ética en Pequeñas y Medianas Empresas	Colombia	VI- 1
VII Diagnósticos		
Estudio de Realidades sobre buena Gobernabilidad de las Instituciones Públicas	Bangladesh	VII- 1
Observatorio de Integridad	Colombia	VII-11
Medición de Transparencia en los Gobiernos Municipal y Central	Japón	VII-25
Índice de Soborno Urbano	Kenia	VII-30
Mapeo de la Corrupción	Lituania	VII-40
Encuestas sobre Corrupción	Madagascar	VII-49
Instrumento de Evaluación Municipal	Nicaragua	VII-55

Nota de la Editora

Esperamos que la *Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción* propicie el debate, detone ideas e inspire a los individuos y organizaciones latinoamericanas que luchan contra la corrupción. La versión que Uds. tienen en sus manos es una traducción de una versión publicada en inglés en Octubre de 2002 a nivel global por Transparency International. Esta versión no es sólo una traducción, sino también incluye herramientas nuevas de América Latina. Para mayor información sobre cualquiera de las herramientas presentadas aquí, o para adaptar una herramienta a un contexto específico, sírvanse contactar a la organización responsable a fin de poder aprovechar su invaluable experiencia. También les pedimos informar a la organización creadora de una herramienta si piensan adaptarla e implementarla. En las Fichas Técnicas que acompañan cada descripción encontrarán toda la información de contacto.

La *Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción* es un instrumento práctico diseñado para facilitar el intercambio de experiencias y para acomodar las nuevas iniciativas que serán incluidas en el futuro. Cada año se agregarán descripciones de nuevas herramientas a la *Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción* hasta que el volumen exceda la capacidad de esta Carpeta, momento en el cual se producirá una nueva. La *Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción* está dividida en secciones, cada una de las cuales comienza con una nueva secuencia numérica. En el futuro, también se podrán agregar nuevas secciones.

Para recibir las descripciones de nuevas herramientas por favor, asegúrense de contactarnos: toolkit@transparency.org. En el año 2003, los suplementos estarán disponibles gratuitamente y no se cobrarán gastos postales. Contactarnos a través de e-mail también garantiza que serán debidamente notificados cuando se publique una nueva Carpeta.



Agradecimientos

La publicación de la *Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción* en español refleja un proceso de colaboración que se benefició del compromiso y la labor de muchos.

Antes que nada reconozco los esfuerzos de aquellos responsables del desarrollo y la implementación de las herramientas anticorrupción presentadas aquí: los Capítulos Nacionales de Transparency International y otras Organizaciones de la Sociedad Civil que creen en la importancia de documentar y compartir las herramientas anticorrupción de la sociedad civil. Todos ellos fueron generosos con su creatividad, visión y, por supuesto, con su tiempo. Sin esta gente la *Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción* y el movimiento anticorrupción no existirían. Aparte de esto, quiero resaltar que la idea de crear una *Caja de Herramientas* fue originalmente de los Capítulos Nacionales en América Latina y que sólo posteriormente fue adaptada por Transparency International a nivel global. Por lo tanto, estoy doblemente agradecida a los Capítulos Nacionales de América Latina.

Aparte de las personas que contribuyeron a la *Caja* en inglés, a quienes menciono específicamente en esa edición, me gustaría agradecer a todos aquellos que contribuyeron a la realización de esta versión en español con herramientas adicionales de América Latina. Reconozco el apoyo del personal del Departamento de América Latina en la Secretaría de Transparency International, en particular a Marta Erquicia por sus aportes constructivos y el profesionalismo que trajo al proyecto. También doy mis más profundas gracias a Poder Ciudadano, Capítulo Nacional de Transparency International en Argentina por coordinar la producción de esta versión y en particular a Inés Selwood, una gran aliada que hizo posible el producto que Uds. tienen en las manos.

Agradezco a nuestra editora, Claudia Lagos, por su revisión de los textos y por el interés que siempre ha mostrado en la lucha contra la corrupción. También me gustaría reconocer el trabajo cuidadoso de nuestros traductores, Verónica Pérez Guarnieri, Alejandro Bogda, y Esteban Carranza, que hicieron posible la reproducción de herramientas de otras partes del mundo.

La publicación de la *Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción* de este año ha sido posible gracias al apoyo financiero de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID).

Jessica Berns
Coordinadora del Proyecto,
Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción
Febrero de 2003

Caja de Herramientas, de la sociedad para la sociedad

Por Peter Eigen
Presidente, Transparency International

¿Cómo puedo combatir la corrupción?, es la pregunta que se formulan diariamente todos aquellos comprometidos con su lucha. La *Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción* intenta responderla. Producida a escala mundial por primera vez en 2001 en formato CD ROM, la *Caja de Herramientas* presenta instrumentos innovadores desarrollados e implementados por los Capítulos Nacionales (CN) de Transparency International (TI) y otras Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) alrededor del mundo. Es un compendio de experiencias prácticas contra la corrupción descritas de manera concreta y comprensible, y que incluye nueve herramientas adicionales de América Latina. La versión original de esta caja fue publicada en inglés en Octubre de 2002.

Cada una de las herramientas es prueba fiel de la creatividad y el compromiso de los distintos grupos dedicados a la lucha contra la corrupción. Confirman que la construcción de coaliciones es el sello distintivo del trabajo eficaz para combatir la corrupción. Además de presentar herramientas de todas las regiones del mundo, la *Caja* ampliada en español propicia la gran oportunidad de conocer los CN de TI en América Latina y su red regional, TILAC. Puedo decir que en América Latina hay un espíritu de colaboración y de intercambio de experiencias fuerte e importante, dentro de la sociedad civil misma y entre distintos sectores.

En el año 2001, la Secretaría de TI por primera vez coordinó la recaudación y documentación de experiencias de CNs a nivel global con el propósito de compartirlas, de construir otras experiencias con base en los logros del pasado y de evitar que se reinvente la rueda en esta área de trabajo. Es importante destacar que la *Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción* se originó en América Latina: el primer intento de recolectar herramientas en la forma de una caja fue iniciativa de TILAC en el año 2000.

Al leer la *Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción* usted conocerá los instrumentos formulados con el propósito de motivar la toma de conciencia pública sobre el problema de la corrupción, para vigilar a las instituciones públicas y privadas, para alentar la participación ciudadana en los procesos clave de toma de decisiones y abrir canales de comunicación entre los gobiernos y sus ciudadanos, entre otras posibilidades. Proporcionará ideas e inspiración a todos, dentro o fuera del movimiento de TI. El resultado de las herramientas individuales también demuestra un gran avance ya que con ellas la coalición contra la corrupción cuenta con más sólidos fundamen-

tos para responder cuando se pregunta a quienes trabajan en este tema, “¿Cuál es el impacto de su trabajo?”.

Por ejemplo, no satisfecho con ser observador pasivo de la democracia, **Poder Ciudadano**, nuestro CN en Argentina, está vigilando los procedimientos del Consejo de la Magistratura con el apoyo de una amplia red de voluntarios. Al operar en un país del tamaño de Brasil, **Transparência Brasil** ha usado el aire como medio, diseñando cortos de radio para aumentar la toma de conciencia entre los ciudadanos sobre los riesgos de los encuentros cotidianos con la corrupción. En Colombia, **Transparencia por Colombia** está comprometida con todos los sectores de la sociedad y está implementando un programa integral de ética para pequeñas y medianas empresas.

Al mirar hacia otros puntos del globo, vemos que a pesar de circunstancias desafiantes nuestros colegas de **Kazakistán** desarrollaron un programa para elevar los estándares de transparencia dentro del Poder Judicial. En la *Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción* también es posible ver cómo **TI Kenya** logró hacer mella en las prácticas corruptas con el diseño y la implementación del Índice de Soborno Urbano, una herramienta creada para diagnosticar la frecuencia de sobornos en los centros urbanos de Kenya. En el **Líbano**, donde se ha identificado al sector de la construcción como uno de los más corruptos del país, el Capítulo en formación de TI diseñó un manual para asistir a los ciudadanos durante el proceso de tramitación de los permisos de construcción. Éstas son sólo unas pocas de las muchas herramientas creativas y prácticas que usted encontrará en la *Caja de Herramientas*.

La *Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción* pretende ser un vehículo a través del cual usted podrá conocer nuevas experiencias de la lucha contra la corrupción y considerar la adaptación de la misma a su contexto local. Lo insto a aprovechar estas experiencias, compartir ideas con las organizaciones que se presentan aquí y a pensar en la posibilidad de aplicar estas herramientas en su propio país. Una de las muchas cosas que hemos aprendido de nuestra experiencia en América Latina es que si bien cada país es distinto y con problemas particulares, existen obstáculos comunes como la inadecuada separación de poderes, la debilidad del sistema judicial y la insuficiencia del acceso a la información pública, para nombrar sólo algunos.

Infundir la noción de transparencia y rendición de cuentas al sistema global de valores como normas generalmente reconocidas es un proceso continuo. Por ende, esta publicación se considera un trabajo en pleno avance. La labor de aquellos que luchan contra la corrupción alrededor del mundo es continua y está en vía de desarrollo; por eso continuaremos agregando herramientas todos los años a esta versión impresa y en el sitio web de TI.

Consideramos que la *Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción* es una “obra viva”. No dude en ponerse en contacto con nosotros si conoce la existencia de iniciativas por parte de la sociedad civil que usted cree deberían tenerse en cuenta para ser incluidas en futuras ediciones.

Las experiencias que se presentan en la *Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción* son una fuente de inspiración para nosotros y pensamos que también lo serán para usted. Aplaudimos el esfuerzo de todos aquellos que luchan contra la corrupción por las herramientas que han puesto en marcha hasta la fecha, y esperamos que la descripción de las mismas aquí consignada pueda servir para inspirar y motivar a aquellos activistas experimentados, así como también a aquellos que se acaban de unir a nuestro movimiento.

Peter Eigen
Berlín
Febrero de 2003

Concientización

Espacios Radiales contra la Corrupción, Brasil

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Espacios Radiales Contra la Corrupción.

Descripción breve: Transparência Brasil (TBrasil) se acercó a la estación de radio El Dorado con base en São Paulo¹ con la sugerencia de que adoptase como un dispositivo permanente la transmisión regular de breves espacios radiales contra la corrupción, orientados a un aumento de conciencia y a un cambio de conducta.

La iniciativa se llamó 'Diga no a la corrupción,' y, en el momento de redactar la presente², ha estado en el aire durante aproximadamente 10 meses. El Dorado transmite cuatro veces por día los espacios radiales, dos de los cuales son transmitidos durante las horas de mayor audiencia (a intervalos durante su programa de noticias del mediodía).

Otras estaciones de radio brasileñas a las que se acercó TBrasil imitaron la iniciativa (hasta el momento otras nueve estaciones de radio se han unido a la campaña).

Organización responsable: Transparência Brasil.

Creación de la herramienta: TBrasil redacta los textos para los espacios radiales y las estaciones de radio los producen.

Problemas que aborda la herramienta: Resignación, apatía, falta de conciencia de los ciudadanos sobre el problema de la corrupción y su capacidad para influir en la lucha contra la misma.

Áreas de trabajo: Aumento de la conciencia, educación.

Alianzas: Radio El Dorado (www.radioeldorado.com.br).

Financiación: No hubo ningún costo involucrado.

Para más información, contactar:

Rodrigo de Faria e Silva, Transparência Brasil

Transp@transparencia.org.br

www.transparencia.org.br

1 propiedad del grupo de medios de comunicación *O Estado de S. Paulo*, con difusión exclusiva en la ciudad de São Paulo para una audiencia de clase media alta.

2 Junio de 2002

II Objetivos

El objetivo principal de los espacios radiales era aumentar la conciencia sobre los males de la corrupción, particularmente, pero no exclusivamente, en situaciones en las cuales los ciudadanos puedan encontrarse involucrados personalmente.

III Contexto

Como medio por excelencia para los mensajes de servicio público y único medio de este tipo con una audiencia constante durante todo el día, la radio provee un excelente vehículo para mensajes cortos y repetitivos, apuntando a los objetivos de esta herramienta.

La idea para comenzar la campaña fue motivada por dos factores: la tradición de El Dorado de entremezclar espacios radiales dentro de su programación y las buenas relaciones entre TBrasil y los directores de la estación.

Ha sido más difícil convencer a otras estaciones de radio de unirse a la campaña. A pesar de intercambios regulares con cientos de estaciones a través del correo electrónico, un número relativamente pequeño ha estado de acuerdo en unirse a la campaña. Por causa de los bajos presupuestos, muchas de las estaciones esperaban utilizar los espacios radiales producidos por El Dorado, lo cual es imposible a causa de los derechos de exclusividad involucrados.

IV Implementación

El siguiente es el texto de una muestra de espacio radial difundida anteriormente:

Diga no a la corrupción

Hey, usted, detrás del volante.

¿Lo están por multar?

¡Cuidado! No soborne al policía.

Mire el bache que está ahí.

¿Sabe usted que la ciudad no tiene suficiente dinero para arreglar baches?

Las multas de tránsito proporcionan el dinero para eso.

Pero cada vez que alguien soborna a un policía, algún bache se queda sin rellenar.

El soborno es como un bache.

Cuanto más gente paga sobornos, el bache se hace más profundo.

No soborne a policías.

No permita que la corrupción sea parte de su vida.

Una campaña de Transparência Brasil.

Las líneas que están en negrita son las mismas en todos los espacios. También se incluye una línea adicional que identifica a la estación de radio e informa a los radioyentes de la dirección del correo electrónico y la página web de TBrasil.

Los temas utilizados en los espacios tienen la intención de abordar problemas comunes relacionados con la corrupción y, siempre que sea posible, acontecimientos actuales. Todos los espacios radiales producidos en portugués hasta el momento de redactar la presente herramienta pueden ser leídos en la página web de TBrasil (www.transparencia.org.br).

Creando un espacio radial: la implementación comprende sólo dos pasos esenciales e interrelacionados: elegir los temas de los espacios radiales y redactarlos.

Con la excepción de los acontecimientos más evidentes (tales como elecciones), elegir temas es una tarea complicada y, cuantos más espacios creados, más difícil es esta elección. A esto cabe añadir que no todas las ideas son viables.

Los espacios radiales producidos hasta la fecha han tenido los siguientes temas:

- Gente corrupta presumiendo de ser 'astuta'.
- Recibir sobornos es un crimen, y pagarlos también.
- Sintiendo culpable por pagar sobornos.
- En lugar de pagar un soborno, presente una queja al supervisor de la persona.
- No pague sobornos a la policía de tránsito.
- Información sobre el lavado de dinero (examinando un caso local).
- El Premio TI de Integridad para la iniciativa contra la corrupción de Londrina.
- Miembros del Congreso que renuncian para evitar perder sus mandatos. No vote más por ellos.
- Haciendo seguimiento a las adquisiciones de su municipalidad.
- 'No es trabajo del gobierno ver que los ciudadanos sean corrompidos. Es trabajo de los ciudadanos ver que el gobierno no sea corrompido.' (Robert H. Jackson, juez norteamericano en los juicios de Nuremberg).

Esta herramienta fue posible solamente porque el propio TBrasil redactó los espacios. En una situación distinta en la cual la organización no tiene la capacidad necesaria, la redacción de los espacios sería asignada a un profesional (pagado o voluntario). Esto pondría las tensiones acostumbradas del tipo publicitario sobre la producción (tales como transmitir al redactor ideas para el espacio, supervisar la redacción de espacios, y tratar de lograr algo a través de un intermediario).

Con relación al contenido, la eficacia de una herramienta depende esencialmente de la calidad de los espacios: el mensaje debe ser significativo, claro y enviado dentro de severas restricciones, restricciones que comprenden las frases iniciales y finales, especialmente las últimas, la brevedad del texto y la necesidad de hablar directamente a la audiencia.

Cada texto tiene que contar una historia y tratar de evitar ciertas trampas tales como sonar muy santurrón, ingenuo o petulante. Al mismo tiempo, como la radio es un medio totalmente dependiente del sonido, sin el apoyo de componentes visuales (como es el caso de la televisión) o el beneficio de poder releer un texto (como es el caso de los medios impresos), la misma impone restricciones muy estrictas sobre la inteligibilidad. Las frases deben ser cortas y las palabras deben ser sencillas y eufónicamente bien definidas.

La composición no sólo debe tener sentido sino que también debe tener ritmo y una suave fluidez. Rimas y aliteraciones bien desarrolladas aumentan el efecto del espacio mientras que si los mismos carecen de finura tienden a tener un efecto negativo sobre el mensaje del espacio.

Personal para la campaña: Evidentemente, la eficacia de la herramienta depende principalmente del número de estaciones de radio que participan en la campaña. Teniendo esto presente, las dificultades que enfrenta un país de una extensión territorial tan grande como Brasil son mucho mayores que aquellas que enfrenta un país pequeño. Cientos, si no son miles, de estaciones de radio participantes serían necesarias para alcanzar un porcentaje significativo de la población.

A fin de conseguir otras estaciones de radio que emitan los espacios, TBrasil realizó una base de datos sobre otras 500 estaciones y luego les invitó a unirse a la campaña. La primera iniciativa de este tipo en 2001 dio como resultado que otras ocho estaciones de radio se unieran a la campaña.

La segunda iniciativa, en Abril de 2002, dio como resultado que otras tres estaciones se unieran a la campaña. A la fecha, la lista completa de estaciones de radio participantes es³:

3 Junio 2002

- Alvorada de Rondônia - Ji-Paraná (Rondônia)
- Cidade - Brusque (Santa Catarina)
- Clube FM - Botucatu (São Paulo)
- Cultura AM - Araçatuba (Estado de São Paulo)
- Cultura de Poços de Caldas - Poços de Caldas (Minas Gerais)
- Delmiro AM/FM - Delmiro Gouveia (Alagoas)
- Difusora de Franca - Franca (São Paulo)
- Estancia de Jacutinga - Jacutinga (Minas Gerais)
- FM Canoa Quebrada (Aracati - Ceará)
- Liberdade de Caruaru AM/FM (Caruaru - Ceará)
- Teófilo Otóni - Teófilo Otón (Minas Gerais)

Convencer a los directores de las estaciones de radio para colaborar depende de la pertinencia de la campaña. En el caso reportado aquí, la dificultad principal para lograr esto ha sido el hecho de que la campaña de TBrasil no ha sido lo suficientemente específica. Sin embargo, como el 2002 es un año electoral, los espacios que tratan sobre las elecciones comenzarán a ser emitidos hacia Julio de 2002, lo que esperamos que establezca un enfoque más claro para alentar a otras estaciones a unirse a la campaña.

La frecuencia de emisión de espacios específicos depende de cada estación. No todos son emitidos regularmente.

Para informar sobre la campaña a una audiencia aún mayor, TBrasil también pidió a alrededor de 800 personas (200 de las cuales periodistas informados semanalmente sobre las actividades de TBrasil) que cuenten sobre la campaña a otra gente en sus comunidades. Todos los espacios son reproducidos por la página web de TBrasil junto con un texto invitando a otros a hacer lo mismo. TBrasil también invita a la gente a enviar ideas para nuevos espacios (ver más abajo).

A pesar de que TBrasil les pide a las estaciones de radio participantes hacer saber cuándo otras estaciones emiten los espacios, éste no es siempre el caso. Por esta razón, puede suceder que una cantidad de estaciones de radio emitan espacios sin que lo sepa TBrasil.

También se invitó a las organizaciones locales, que fueron creadas para contener la corrupción en sus ambientes, a tomar parte en la iniciativa. Una organización local en el estado de Espírito Santo, en el sudeste del país, hizo

arreglos para emitir espacios con dos estaciones de radio en la capital del estado, una de las cuales era la principal estación de AM/FM. En este caso particular, la organización local (Transparência Capixaba) incluyó una cantidad de espacios adicionales propios, muchos de los cuales se referían a casos de corrupción locales. TBrasil revisó todos estos 'nuevos' espacios y sugirió cambios. Tanto Transparência Capixaba como TBrasil han respaldado estos espacios.

V Resultados

Calidad: A pesar de trabajar dentro de las restricciones mencionadas más arriba, no puede decirse que los espacios producidos hasta el momento muestren un nivel de calidad uniforme. Como uno debe ser creativo al producir nuevos espacios para renovar el interés de la audiencia, es inevitable tener diferentes niveles de calidad.

Difusión: La cantidad de estaciones de radio que se unieron a la campaña ha sido muy pequeña hasta la fecha considerando el tamaño de Brasil. Como ha sido mencionado más arriba, esperamos que las elecciones de 2002 cambien esto. Finalmente, es imposible averiguar la audiencia real que está expuesta a la campaña porque las encuestas de audiencias radiales son demasiado costosas para ser realizadas por una radioemisora brasileña.

Retroalimentación: La retroalimentación no se recibe frecuentemente y siempre llega en forma de elogio a la iniciativa. En general, algunos espacios son más elogiados que otros. Las críticas a los espacios siempre tratan de la ingenuidad de esperar que la gente cambie su conducta en base a tales mensajes lo cual es, por supuesto, bastante cierto cuando se mira exclusivamente desde ese punto de vista pero también no entiende el verdadero sentido al no considerar la dimensión de aumento de la conciencia que tiene la iniciativa.

El Dorado nos dijo que ellos reciben de su audiencia una retroalimentación favorable. Por ejemplo, un periodista que trabaja para una revista publicitaria quería hacer un artículo con la 'agencia que creó los espacios.' Sin embargo, cuando él se enteró de que no fue un profesional publicitario quien los creó se decidió en contra de esta idea lo cual era de esperar.

VI Recomendaciones

La producción actual de espacios, por ejemplo, complementándolos con un fondo musical adecuado, etc., ha sido la principal dificultad para conseguir estaciones de radio interesadas en participar. Muchas estaciones, especialmente aquellas que operan en comunidades medianas y pequeñas, trabajan con un presupuesto muy bajo y no tienen profesionales para grabar los mensajes. Po-

sibles reproducciones de esta herramienta serían bien recibidas si nosotros fuéramos capaces de producir los espacios como cintas grabadas, discos compactos, o archivos electrónicamente codificados y los ofreciéramos a las estaciones de radio.

Descripción: Claudio Weber Abramo

Adaptación del Source Book de TI al Contexto Brasileño, Brasil

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Edición de un “Source Book” especialmente diseñado para el contexto brasileño.

Descripción breve: Este proyecto consiste en la adaptación del Sourcebook de Transparency International al contexto brasileño. En relación con el modelo internacional, se incluyen y se describen las instituciones y los actores del Sistema de Integridad de Brasil teniendo en cuenta el papel que juegan, así como sus fortalezas y debilidades. La adaptación se desarrolla en medio de un proceso participativo con la colaboración de representantes de diferentes áreas de la sociedad.

Organización responsable: La coordinación de la adaptación fue hecha por Transparência Brasil, concretamente por Bruno Wilhelm Speck. Los participantes pertenecen a distintas organizaciones. Sin embargo, la participación en el Source Book tuvo carácter individual, no institucional.

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: El proyecto se inició en Mayo de 2000. El proyecto se desarrolló en las ciudades de Sao Paulo, Brasilia, Curitiba y Río de Janeiro. Desde Mayo de 2002 el “Source Book” está en la página web de Transparência Brasil.

Problemas que aborda la herramienta: Apatía pública y una actitud fatalista hacia la corrupción. Una iniciativa anticorrupción, basada en reformas concretas a nivel del Estado, de la sociedad y la economía sólo puede ser posible si la corrupción es entendida como un problema que está ligado a condiciones de marco y muestras de conducta institucionales sujetas a cambios, y que pueden ser trabajadas para buscar una solución. Es aquí donde el concepto de Sistema Nacional de Integridad (SNI) toma forma.

Áreas de trabajo: Conocimiento, información y concientización.

Desde el punto de vista de contenido, la edición del Source Book debe ser vista como una herramienta de diagnóstico. Se trata de un registro de las experiencias que hasta ahora se habían tenido así como del potencial de las distintas instituciones y actores que trabajan en el marco del control de la corrupción. En términos generales, como se menciona en el subtítulo, se trata de un análisis de un Sistema Nacional de Integridad (SNI).

Financiación: El financiamiento se efectuó, en parte, por medio de la concesión de una ayuda financiera por parte de la Fundación MacArthur, con me-

diación de Transparency International. Otra parte de los costos la asumió Sinduscon, el sindicato de la industria de la construcción de São Paulo afiliado a Transparência Brasil. Finalmente, la mayor parte del trabajo fue el resultado de la colaboración de científicos, abogados, periodistas, especialistas en administración y dirección, quienes trabajaron, discutieron y acordaron sobre los diferentes aportes de forma voluntaria.

Para más información, contactar:

Bruno Wilhem Speck, Miembro de la Junta Directiva de Transparência Brasil
 bws@unicamp.br
 www.transparencia.org.br

II Objetivos

El Objetivo de Contenido del Source Book consiste en el desarrollo de un primer compendio acerca del SNI en Brasil trabajando en base a los conocimientos y experiencias existentes en administración, dirección y ciencia acerca de las instituciones y los actores del sistema brasileño, y así, de las raíces de la corrupción que son alterables.

El Objetivo relacionado con el proceso consiste en la adhesión de expertos de diferentes áreas y regiones a la joven organización Transparência Brasil. En este sentido se tuvo en cuenta la experiencia de que una organización que trabaja en un país de escala continental como lo es Brasil, no puede reducirse a una única región. Por lo tanto, el primer paso fue contactar especialistas procedentes de cuatro estados diferentes para lograr una base de acción mucho más amplia. En proyectos futuros se espera poder ampliar aún más esta base. En este sentido, la idea era que el Source Book para Brasil fuera también un producto de movilización política práctica y de fortalecimiento de la joven organización Transparência Brasil.

III Contexto

1. El Source Book de TI

Jeremy Pope publicó en 1996 el “Transparency International Source Book”, el cual alcanzó una posición central en la discusión acerca de estrategias adecuadas para la lucha contra la corrupción. La idea básica del Source Book de TI consiste en que la lucha contra la corrupción se basa ante todo en el trabajo en conjunto de diferentes instituciones y actores pertenecientes a sistemas políticos particulares. Esta acción combinada es descrita en forma ideal como Sistema Nacional de Integridad. El Source Book de TI intenta esclarecer el papel que juegan los diferentes actores de un Sistema Nacional de Integridad

como este, así como ayudar en el intercambio de experiencias facilitando el acceso a información sobre instituciones pertenecientes a diferentes sistemas políticos.

En este sentido, el Source Book de TI expone por primera vez el área de la lucha contra la corrupción como un área política propia. Antes la corrupción era vista como un problema endémico, un asunto moral o una amenaza económica. Es así como la innovación del Source Book internacional fue entender que el control de la corrupción, o formulado de una forma más positiva, la 'Integridad' es un reto político, que sólo puede ser enfrentado de forma integral. Aquí es donde entran en escena especialmente los papeles de tres grupos de actores: las instituciones públicas, encargadas de la reglamentación, la prevención y el control, los actores de la sociedad, quienes tienen una función de control externo, y los actores económicos que tengan un contacto estrecho a nivel económico con el Estado. El Source Book de TI ha sido revisado varias veces y hoy se encuentra en su edición número 4 (ver www.transparency.org).

Desde la primera edición, la concepción del Source Book de TI hablaba sobre la necesidad de efectuar una adaptación al contexto de cada sistema político. Esta adaptación tiene dos motivos principales: en primer lugar, las respectivas instituciones y actores de cada comunidad se remontan a tradiciones normativas diferentes, poseen distintos conceptos de valores y de roles, y obran sobre el plano de su respectivo horizonte problemático. Por lo tanto, se hace necesaria una adaptación al contexto regional o local. A partir del desarrollo de un Sourcebook de TB se pueden obtener importantes impulsos para la sensibilización, además de las primeras experiencias acerca del trabajo en conjunto de diferentes actores en esta nueva área política del control de la corrupción.

Discusión sobre la validez del Source Book internacional, ver Apéndice 2.

2. Condiciones de marco nacionales

Las condiciones de marco para el desarrollo de un Source Book nacional son muy favorables. Durante los años 90, hubo gran cantidad de escándalos de corrupción en Brasil. Esto se debe a que el tema de la corrupción alcanzó su punto más alto entre la sensibilidad de la opinión pública. Lo que por años había sido aceptado como algo normal, comenzó a llenar los titulares de los periódicos. Sin embargo, se corría el riesgo de que esta nueva posición crítica se tornara en pesimismo ante la ausencia de esfuerzos para realizar las reformas respectivas. El desarrollo de una utopía positiva en forma de un Sistema Nacional de Integridad, puede convertirse en un aporte importante para transformar productivamente la protesta en esfuerzos para realizar reformas.

IV Implementación

El concepto del Source Book para el contexto brasileño

Para el desarrollo del Source Book para Brasil se tuvo en cuenta la idea básica de describir detalladamente el papel, así como las fortalezas y debilidades de las instituciones y actores que tomarían parte en el Sistema Nacional de Integridad. Aquí tuvieron lugar ciertas adaptaciones, pues algunas instituciones no tenían utilidad en el contexto brasileño, mientras que otras merecían un reconocimiento especial por su importancia¹.

Para el análisis no se recogieron datos propios sobre estos temas. De hecho, se cuenta con muy pocos datos sobre áreas relevantes de corrupción. Por ejemplo, hay muy pocas informaciones acerca de casos penales relacionados con el delito de corrupción. También, en relación con temas de la importancia del control parlamentario sobre el Gobierno y la Administración en Brasil hay solamente algunos casos aislados de investigación. Los Tribunales de Cuentas son algo todavía relativamente nuevo en el contexto brasileño. Con la primera edición del Source Book brasileño no se esperaba lograr una recuperación en este sentido. Por esta razón los objetivos eran bastante modestos. Se debía agotar la información disponible de la manera más cercana posible en relación con problemas relevantes de corrupción específicos.

Al mismo tiempo, el desarrollo del Source Book también sirvió para llamar la atención de los intelectuales, de los ejecutivos de alto nivel y de los directivos sobre el nuevo campo político del control de la corrupción. Las instituciones y áreas de control arriba descritas abarcan un amplio espectro de disciplinas académicas y de campos de acción profesional. Solamente un equipo conformado por juristas, economistas, intelectuales, expertos en administración, políticos, empresarios, periodistas y representantes de organizaciones comunitarias es capaz de diseñar un cuadro general sobre el estado del control de la corrupción de manera competente. Ya por motivos de integridad intelectual debía ser éste un proyecto en conjunto. En total, cerca de 40 especialistas tomaron parte como coautores en el desarrollo del Source Book para Brasil.

1 Es así como no se desarrolló ningún capítulo adicional sobre comisiones extraordinarias de investigación, dado que éstas prácticamente no existen en Brasil. En cambio, sí se le concedió un punto de vista especial al área de la corrupción política en relación con las elecciones y el desempeño del mandato político. También se le dedicó un capítulo entero al control parlamentario sobre el Gobierno, al cual le corresponde un papel especial en Brasil en relación con la cantidad de comisiones de investigación parlamentarias existentes.

Creación del Source Book para el contexto brasileño

El cronograma para la creación del Source Book en su primera fase seguía una agenda muy estricta. A finales de Mayo de 2000 se habló por primera vez durante un taller sobre la idea de la creación de un Source Book. En la organización se discutieron varias propuestas. Una alternativa a la adaptación hubiera sido la traducción al portugués del original en inglés. En contra de hacer esto prevalecía el argumento de que de esta manera una adaptación de contenido a la situación nacional sería imposible o solamente muy limitada. La propuesta que finalmente se impuso, fue la de desarrollar un Source Book nuevo para Brasil con la participación de un gran número de expertos. Esto se debió por un lado a la gran cantidad de temas a ser trabajados y por otro, se esperaba aprovechar los efectos sinérgicos para el crecimiento de la organización. La publicación del Source Book brasileño se le encomendó a Bruno Wilhelm Speck.

A continuación, se hizo una solicitud de financiación por medio de la Fundación MacArthur ante TI. La aprobación de TI resultó en una suma de financiación de US\$ 8,000 a principios de Julio. En un primer paso, se hizo una división temática de los diferentes actores e instituciones pertenecientes al Estado, a la sociedad y a la economía que se basó a grandes rasgos en la división que aparece en el Source Book de TI. Además, se diseñó un plano para los diferentes capítulos. Después, en un segundo paso, se escogieron los colaboradores para cada capítulo. En esto se tuvo en mente lograr grupos bastante heterogéneos para evitar la concepción de textos en los que se impusieran puntos de vista individuales. Un ponente por cada grupo de trabajo asumió la coordinación y la correspondencia.

A finales de Agosto, es decir sólo dos meses más tarde, se hizo una presentación de los resultados hasta ahora obtenidos en un taller en São Paulo. Cerca de la mitad de los aportes ya estaban listos en la primera versión. En este taller participaron solamente los ponentes, es decir, un representante por cada grupo de trabajo. Además se contó con la participación de dos invitados de TI Mozambique. En este taller se discutieron los textos y se calificaron con la ayuda de un esquema de preguntas para luego ser devueltos a cada grupo para su corrección.

A partir de la etapa siguiente, en la que los aportes fueron corregidos siguiendo las sugerencias hechas durante el taller y donde los otros aportes de los demás grupos de trabajo fueron realizados, el ritmo de trabajo fue considerablemente más lento. Durante la realización del trabajo se presentaron dificultades, ante todo en la creación de algunos aportes específicos, que retrasaron la publicación de todo el libro. Continuamente se presentaron retrocesos, debido a que

los miembros de los grupos no podían dedicarse de la misma manera al desarrollo del texto por tener otras obligaciones y compromisos. En muchos casos, tuvieron que armarse los grupos nuevamente desde el comienzo. La Editorial del libro estaba trabajando también de forma voluntaria y se veía obligada a atender otras obligaciones.

Debido a que se trataba de un concepto colectivo, era imposible eliminar ciertos aportes sin necesidad de reemplazarlos. Sin embargo, en algunos textos se abandonó la idea inicial de una autoría colectiva y fueron escritos por autores individuales. Después de un año, en Agosto de 2001 los textos estaban terminados. La versión en-línea del Source Book está en la página de Transparencia Brasil desde Mayo de 2002 y la editorial Unicamp publicó la edición-papel en Agosto 2002 (www.transparencia.org/br/source).

V Resultados

En Mayo 2002 la versión brasileña del Source Book estaba en-línea y la imprenta salió en Agosto 2002.

La reunión de expertos se volvió a contactar para trabajar en tres proyectos más (Global Forum II, Webforum de la Fundación Friedrich-Ebert y Seminario Internacional del Instituto Goethe).

El desarrollo del Source Book se había puesto objetivos de contenido y relacionados con el proceso. En medio de este concepto, el instrumento "Adaptación del Source Book" puede declararse como conveniente y beneficioso para la lucha contra la corrupción a nivel nacional.

VI Recomendaciones

Una recomendación a nivel de contenido es la de no dejarse guiar en primera línea por el esquema existente durante la adaptación. El objetivo central debe consistir más bien en incluir a los pilares principales de un Sistema Nacional de Integridad, diagnosticar su nivel de experiencia actual y así poder trabajar en sus puntos débiles y su potencial de desarrollo. La adaptación que resulte de esto puede por lo tanto desviarse en forma particular del esquema del Source Book de TI.

Muchas veces se dará el caso de que el conocimiento de expertos y sobre todo los datos empíricos necesarios para un diagnóstico preciso no estén aún a disposición en el momento en que se quiera crear por primera vez un Source Book adaptado al contexto nacional. Solamente en el caso de contar con un presupuesto de tiempo considerable y con recursos financieros suficientes para la realización de encuestas especiales se podrían remediar estas faltas ya desde

un primer desarrollo del trabajo. En el caso de que los medios para el desarrollo de nuevas investigaciones básicas sean demasiado justos, como sucedió en el caso presentado, parece ser conveniente ponerse objetivos más limitados y trabajar por el momento solamente con los conocimientos disponibles y en la creación de grupos de trabajo multidisciplinarios. El desarrollo de un Source Book adaptado al contexto del país basado en datos y encuestas recientes debe realizarse en un segundo paso más adelante.

Por lo tanto parece ser recomendable como preparación, armar grupos de trabajo que trabajen a largo plazo sobre temas específicos definidos con anticipación (elecciones, licitaciones, etc). Más tarde, estos pueden realizar también nuevas encuestas acerca de aspectos del control de la corrupción que hasta ahora han sido poco estudiados. El modelo de trabajo en grupo debe ser mantenido para este propósito. Sin embargo, en el caso de ser posible, debe concederse a los ponentes la realización de capítulos individuales, y este trabajo debe ser realizado en medio de un estrecho acuerdo con el editor. Ya que el Source Book se concibe como una creación colectiva, la ausencia de tan sólo alguno de los ponentes, la cual es casi inevitable en un trabajo a título honorario, puede causar retrasos considerables en la publicación del trabajo completo.

Descripción: Bruno Wilhelm Speck

Apéndice 1

Plazos y Fechas

22 de Mayo 2000	Taller Transparência Brasil: Se presentó la idea de realizar un Source Book para Brasil
9 de Junio 2000	Presentación de una primera propuesta en el Consejo de Supervisión de Transparência Brasil
20 de Junio 2000	Solicitud de financiación ante TI
4 de Julio 2000	Aprobación de la financiación por parte de TI (Plazo final: finales de Agosto; Suma: US\$ 8,000)
Julio/Agosto 2000	Los grupos de trabajo desarrollan documentos para capítulos posteriores
25-27 de Agosto 2000	Taller en São Paulo
Agosto 2000	Revisión de los textos
Septiembre 2001	Revisión de los textos
Octubre 2001	Presentación de los textos en CD-Rom en Praga
Mayo 2002	Publicación del Source Book para Brasil en la página web de Transparência Brasil
Agosto 2002	Publicación de la edición impresa por la editorial universitaria UNICAMP

Apéndice 2

Más información sobre el Source Book de TI

El Source Book internacional no pierde su validez por el desarrollo del Source Book para Brasil.

Razones:

En primer lugar, para los procesos de adaptación al contexto del país es necesario tener un marco de referencia internacional.

En segundo lugar, el papel del Source Book en un intercambio de experiencias internacionales sigue siendo importante. La comparación de diferentes instituciones y prácticas a nivel internacional y el acceso a materiales y documentos seguirán siendo también en el futuro componentes importantes en la cooperación internacional y en el terreno del control de la corrupción. En este sentido un Source Book nacional no puede reemplazar al modelo internacional.

Finalmente, el Source Book de TI incluye áreas que están más allá del nivel de los Sistemas Nacionales de Integridad. Aquí se pueden contar ante todo los diferentes niveles de cooperación internacional, los cuales adquieren una importancia cada vez mayor en el área de control de corrupción. Es el ejemplo de las iniciativas a nivel internacional, que buscan una armonización y una cooperación más fuerte en el área de la persecución penal (OCDE, OEA, Consejo Europeo), de los programas anticorrupción de las agencias de desarrollo internacional, quienes juegan un importante papel en la propagación de estrategias de reforma y que asumen su financiación (Banco Mundial, PDNU), y también de formas internacionales de cooperación de actores de la sociedad civil (TI, CIET) y de la economía (ICC, WTO), un campo que cada vez gana más importancia en la cooperación internacional. El Source Book internacional no pierde por lo tanto tampoco su validez en estas regiones con el desarrollo de materiales adaptados al contexto del país.

Exposición “Corea Decente 21”, Corea del Sur

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Exposición “Corea Decente 21”.

Descripción breve: El propósito de este proyecto es ofrecer a la sociedad civil y a los sectores público y privado un foro de intercambio de información sobre las mejores prácticas en la lucha anticorrupción. En Corea, ha contribuido a crear una atmósfera de mayor colaboración entre estos tres sectores. Más de 30 organizaciones participaron en el evento del año pasado.

Organización responsable: En el año 2000, Transparency International Korea (TI-K) administró la Herramienta con la ayuda de la Comisión Presidencial para la Reconstrucción de Corea y la Asociación de Empresas Públicas. En 2001, fueron sólo TI-K y la Asociación de Empresas Públicas las que organizaron el evento.

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: Se celebraron exposiciones en Seúl, Corea, en Octubre de 2000 y Noviembre de 2001. Está programada una tercera exposición que se celebrará en Seúl en Mayo de 2003.

Problemas que aborda la herramienta: 1) la corrupción y la falta de transparencia en Corea, 2) la escasa cooperación entre los distintos sectores de la sociedad para combatir la corrupción.

Áreas de trabajo: construcción de una red de cooperación entre los diferentes sectores sociales para combatir la corrupción.

Financiación: El costo del evento en el año 2000 fue de alrededor de US\$ 150,000. En 2001 casi US\$ 100,000.

El Ministerio del Interior financió aproximadamente la mitad de los costos. El resto fue asumido por TI-K, la Asociación de Empresas Públicas y por una cuota que se cobró a las organizaciones participantes.

Para más información, contactar:

Geo-Sung Kim, Secretario General

Transparency International Korea (South)

Suite 508, Korean Ecumenical Bldg.

Yonji-Dong, Chongno-Ku, Seoul, 100-740, South Korea

Tel: 82-2-708 5858

Fax: 82-2-708 5859

ti.or.kr

smg.or.kr/tikbbs/zboard.php?id=eng

II Objetivos

- 1) Procurar que la sociedad civil, y los sectores público y privado pudieran intercambiar conocimiento y experiencia en temas relacionados con la corrupción.
- 2) Producir una serie de CD-ROMs y videos para el proyecto Corea Decente. Éstos se distribuyeron al público coreano y en conferencias internacionales. Durante dos semanas parte del vídeo fue retransmitido por televisión durante 30 segundos al día. El tema de éstos giró en torno a la cooperación entre los diferentes sectores y la participación de los ciudadanos en la lucha anticorrupción.

III Contexto

Nacional

Durante el régimen militar en Corea en la década de 1970, la cooperación entre el sector público, el privado y la sociedad civil en el campo de la lucha anticorrupción fue mínima. La sensación generalizada era de que el problema era competencia principalmente del gobierno. Sin embargo, a partir de la década de 1980, la sociedad civil y el sector privado comenzaron a involucrarse cada vez más en este campo.

Desde entonces, aunque la corrupción en el sector público parece haber descendido, todavía se percibe como un serio problema en Corea. Es todavía común que miembros de la sociedad civil y el sector privado sobornen a los funcionarios públicos.

En TI-Korea

TI-K nació como una red diseñada para combatir la corrupción con la asistencia de organizaciones públicas y de la Federación de Industrias Coreanas.

IV Implementación

TI-Korea configuró el proyecto “Corea Decente 21” a fin de promover la cooperación y el intercambio de información entre los tres sectores mencionados anteriormente. Esto se pudo lograr gracias al apoyo y colaboración de la Comisión Presidencial para la Reconstrucción de Corea y de la Asociación de Empresas Públicas. TI-Korea movilizó a estas tres organizaciones que representan a los tres sectores porque todas ellas tenían experiencia e interés en disminuir la corrupción.

Una diversidad de organizaciones del sector público, privado y cívicas han desarrollado prácticas efectivas para combatir la corrupción y han transformado a Corea en una sociedad más decente y transparente.

Después de presenciar otras exposiciones celebradas en Seúl, TI-Korea reconoció que un evento de esta naturaleza tenía el potencial de impulsar la construcción de coaliciones sociales dedicadas a combatir la corrupción.

Fases de implementación

La implementación constó de tres fases básicas:

- 1) Se decidió establecer una Secretaría de la Exposición Corea Decente para organizar el evento y distribuir la información pertinente. La Secretaría también fue responsable de hacer circular los detalles sobre las herramientas anticorrupción elaboradas y desarrolladas por las organizaciones de los distintos sectores. Asimismo, se constituyó una comisión organizadora integrada por la Secretaría de la Exposición y por representantes de organizaciones cívicas, del sector público y privado.
- 2) El evento mismo se realizó bajo la dirección de TI-K. Se contrató a una empresa especializada para organizar la muestra, el simposio y los talleres.

La exposición incluyó un programa completo de talleres, simposios, exhibiciones, etc. Se celebró un concurso especial anticorrupción y, posteriormente, se exhibieron los trabajos de los ganadores.

A continuación se enumeran algunos ejemplos de las muestras y presentaciones:

- El Gobierno Metropolitano de Seúl presentó su sistema de computación OPEN para Gobierno Electrónico.
- El Servicio de Contrataciones Públicas presentó un sistema especial de Contrataciones Públicas Electrónicas con base en Internet y una breve descripción de cómo el mismo contribuyó a reducir la corrupción dentro de la organización.
- La Administración de Aduanas de Corea puso sus esfuerzos para reformar ciertas reglamentaciones como parte de la lucha anticorrupción.
- La corporación pública de construcción vial y la cadena de tiendas Shinsegae (la más grande en su ramo y una de las 30 empresas principales de Corea) presentó los códigos de conducta en vigor para sus empleados y sus programas de capacitación anticorrupción.

El programa de actividades se difundió por escrito y en la siguiente website: cleankorea21.net

- 3) Se celebraron reuniones después del evento para evaluar el éxito del mismo e identificar problemas y áreas que se podían subsanar. El informe resultante se publicó posteriormente en papel, CD-ROM y en vídeo.

Medios de comunicación

La reacción de los medios de comunicación ante este evento fue muy positiva y los periodistas informaron sobre el nuevo grado de cooperación entre la sociedad civil y los sectores público y privado. La prensa nacional cubrió los puntos clave del evento. Además, emisiones de cadenas de televisión nacionales hicieron que un mayor número de público asistiese a la Exposición.

Alianzas

En 2001, TI-Korea colaboró con las siguientes instituciones:

- 1) Federación de Industrias Coreanas
- 2) Federación de Empleadores de Corea
- 3) Cámara de Comercio e Industria Coreana
- 4) Federación Coreana de Pequeñas y Medianas Empresas
- 5) Asociación de Comercio Exterior de Corea
- 6) Consejo de Empresas Públicas
- 7) Corporación de Energía Eléctrica de Corea
- 8) Comisión Presidencial para la Reconstrucción de Corea
- 9) Ministerio del Interior
- 10) Gobierno Metropolitano de Seúl
- 11) Otras municipalidades

TI-Korea procurará mantener estas alianzas en el futuro.

Desafíos

El sector privado mostró una reticencia generalizada a participar. Inicialmente, sólo dos o tres empresas aceptaron intervenir. Esta situación ha mejorado desde entonces.

La calidad de las diferentes exposiciones y muestras fue variada. Por ejemplo, la demostración de los sistemas de contrataciones en-línea fue muy efectiva y la gente logró entender bien el proceso. Sin embargo, hubo otras que no fueron tan claras y no atrajeron el interés de los participantes.

La regla adoptada originalmente fue que fuesen los propios participantes los que decidieran lo que se habría de exponer. No se establecieron, por lo tanto

criterios de selección para las presentaciones. Sin embargo, para el próximo encuentro, los organizadores procurarán cambiar esta situación y considerarán las formas de evaluar las presentaciones antes de la exposición.

En general, la mayoría estimó que la experiencia de la Exposición fue al mismo tiempo estimulante y cautivante. Sin embargo, no se logró atraer debidamente el interés de los jóvenes. Los organizadores trataron de alentar su participación organizando un concurso de diseño para el logotipo de Corea Decente 21. Se seleccionaron cinco trabajos presentados por estudiantes de un total de más de 80. A pesar de ello, la escasa participación de los jóvenes evidenció un problema concreto que necesita abordarse.

V Resultados

A pesar de que la colaboración entre el sector público, privado y la sociedad civil es incipiente en Corea, este proyecto ha creado una atmósfera propicia para la construcción de coaliciones anticorrupción. También ha puesto en marcha un proceso para establecer una organización que posibilite el trabajo en conjunto y promueva el buen gobierno.

TI-K planea realizar encuentros del tipo de Corea Decente 21 en el futuro. El próximo está programado para que coincida con la celebración de la Conferencia Internacional Anticorrupción (IACC) que se celebrará en Seúl en Mayo de 2003.

VI Recomendaciones

- 1) Los organizadores sugieren llevar a cabo un programa de artes que incluya la producción de videos y un concurso de animación por computadora.
- 2) Si otras organizaciones o Capítulos Nacionales prevén emprender un proyecto similar, éstos deberían ser organizados de manera sistemática. En los países donde es difícil construir coaliciones para desarrollar la primera fase de planificación, se deberá prever que la misma podría prolongarse bastante tiempo.

Descripción: Chong-Su Kim

Campaña de Concientización Pública, Eslovaquia

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Campaña de Concientización Pública.

Descripción breve: El Capítulo eslovaco de Transparency International (TI-Slovak Republic) lanzó esta campaña de concientización pública en Noviembre de 2000 para difundir información sobre cuestiones relacionadas con la corrupción. Su objetivo era el de contrarrestar la tendencia creciente de pasividad pública y movilizar a los ciudadanos para que aporten el apoyo necesario para efectuar una reforma.

Organización responsable: TI-Slovak Republic.

Creación del proyecto: TI-Slovak Republic puso en marcha y dirigió este proyecto financiado por USAID.

Problemas que aborda la herramienta: Falta de información del público en general sobre las causas de la corrupción y posibles soluciones; pasividad pública.

Áreas de trabajo: promover la toma de conciencia.

Para más información, contactar:

Emília Sicáková Beblavá, Presidenta, TI Slovakia
Daniela Zemanovičová, Director de Programa, TI Slovakia
Tel.: 421 7 5341 1020
ema@transparency.sk
danielaz@transparency.sk
www.transparency.sk

II Objetivos

- Aumentar la concientización pública del problema de la corrupción.
- Alentar una activa participación cívica en la lucha anticorrupción.

III Contexto

Según el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International (TI), la República de Eslovaquia es un país con un alto nivel de corrupción. Los ciudadanos eslovacos tienen que afrontar con frecuencia situaciones de corrupción pero, no cuentan con suficiente información sobre las causas y formas de combatirla. Antes del lanzamiento de este proyecto, TI-Slovak Republic ya tenía experiencia en campañas de concientización pública mediante la publicación de artículos en periódicos, llevando a cabo concursos

estudiantiles y participando en programas de radio y televisión. TI-Slovak Republic también intervino en el estudio de la corrupción en Eslovaquia, así como en el desarrollo del Programa Nacional de Lucha contra la Corrupción del gobierno eslovaco en el año 2000. El éxito de este programa confirmó que el sector no-gubernamental juega un papel preponderante en la lucha anticorrupción en el país, especialmente instruyendo al público y, así, instándolo a que ejerza presión para que el programa continúe.

IV Implementación

Creación de información a modo de herramienta anticorrupción

24 conocidos expertos eslovacos crearon herramientas anticorrupción para utilizarse en seminarios de capacitación.¹ Para ello, escribieron textos sobre cuestiones tales como conflictos de interés que afectan a los funcionarios públicos a nivel municipal o estatal o como la transparencia en las finanzas y la administración pública.

Estos textos se utilizaron posteriormente como base para realizar diez programas de televisión de 26 minutos de duración cada uno, que se transmitieron en dos ocasiones por STV, el canal de televisión nacional de Eslovaquia, una de ellas en horario de mayor audiencia. TI-Slovak Republic se encargó de la producción de los programas, mientras que la televisión estatal eslovaca cedió el tiempo en el aire sin costo alguno. Copias de los programas están disponibles para ser utilizados como material didáctico en talleres o escuelas.

En este momento, TI-Slovak Republic está preparando otros programas donde políticos y expertos debaten diferentes cuestiones relacionadas con la corrupción. Estos serán televisados por STV antes de las elecciones parlamentarias (Septiembre de 2002). El objetivo que se busca con estos espacios es ofrecer un foro de reflexión sobre lo que trascendió en relación con la lucha anticorrupción durante el período electoral anterior y tratar de sonsacar promesas pre-electorales a favor de la lucha contra esta.

Seminarios de orientación

TI-Slovak Republic dirigió una serie de seminarios para periodistas, representantes de ONGs regionales, empleados públicos y asesores de miembros del

1 Otros textos incluyeron cuestiones relacionadas con la libertad de información; contrataciones públicas; herramientas jurídicas para combatir la corrupción; toma de decisiones discrecional; ética e infraestructura ética; la función de las entidades de control; auditoría; el rol de la policía, los fiscales y el sistema judicial en la lucha anticorrupción; descentralización de la administración pública y la lucha anticorrupción; el rol de los medios y la corrupción en los medios.

Parlamento. Estos incluyeron un seminario de un día para funcionarios públicos, y uno de dos días para periodistas y ONGs. Más de 20 expertos de diferentes áreas (derecho, ética y administración pública) prepararon el material para el seminario. Por ejemplo, un de los seminarios se dirigió a la Oficina Estatal de Activos No Financieros de la República de Eslovaquia y a el Comité Directivo asesorando al gobierno de la puesta en marcha del Programa de Lucha Anticorrupción. A los periodistas también se les ofreció participar en toda una serie de talleres técnicos sobre “Corrupción en la República de Eslovaquia con Énfasis en el Periodismo de Investigación”. Estos talleres tuvieron como eje de discusión la recopilación de información y las leyes que afectan al periodismo. Se contó con la presencia de representantes de medios tanto locales como nacionales.

Desarrollo de materiales informativos para escuelas y universidades

Aprovechando los recursos del Instituto Nacional de Pedagogía y la Facultad de Pedagogía de Comenius University, TI-Slovak Republic creó dos grupos para realizar textos informativos sobre corrupción, herramientas anticorrupción y transparencia destinados a escuelas secundarias, tomando como punto de partida las herramientas anticorrupción mencionadas anteriormente. Además, TI-Slovak Republic organizó la instrucción de docentes que cooperan en la puesta en marcha de este estudio. Los textos se están utilizando actualmente en programas piloto en una cuantas escuelas eslovacas. Si estos programas piloto tienen éxito, TI-Slovak Republic tratará de impulsar la introducción de los mismos en el plan de estudios nacional.

Para llegar al público universitario, representantes de TI-Slovak Republic dieron conferencias en distintas universidades (Universidad de Economía en Bratislava, Matej Bel University en Banská Bystrica, y Comenius University en Bratislava). En Marzo de 2002, la Universidad de Economía de Bratislava incluyó en su programa de estudios un nuevo curso titulado “Los Aspectos Económicos de la Corrupción” que se impartirá a partir de Septiembre de 2002. Los libros de texto para este curso también fueron desarrollados por la Facultad de Pedagogía de Comenius University encargada de formar a nuevos docentes de educación cívica.

La puesta en marcha de una campaña cívica que aborde los conflictos de interés

- La legislación puesta es marcha en 1995 que atañe a los conflictos de interés demostró ser insuficiente en más de un aspecto, por ejemplo, en relación con los funcionarios públicos. Durante el verano del año 2001, se formó a un grupo de trabajo con miembros del parlamento para redactar una nueva legislación.

- Bajo la dirección de TI-Slovak Republic, se formó una coalición informal conocida como Alianza – Detener los Conflictos de Interés. La misma está integrada por más de 240 organizaciones no-gubernamentales.
- Los conflictos de interés de los funcionarios públicos como se describen en los textos mencionados anteriormente fueron publicados en www.konfliktzaujmov.sk. La página web también proporciona información acerca de, por ejemplo, los registros de votación de los miembros del parlamento en temas de importancia significativa.
- Se enviaron postales a los miembros del parlamento procurando obtener su apoyo en la formulación de nueva legislación anticorrupción.
- Se realizó una encuesta pública sobre temas relacionados con la lucha anticorrupción. Los resultados recibieron una amplia cobertura en los medios de comunicación.
- Constantemente se celebraron ruedas de prensa para presentar los avances más recientes en la lucha anticorrupción.

V Resultados

Los temas relacionados con la corrupción se han debatido con amplitud y suma seriedad en los medios de comunicación. Ha aumentado la conciencia pública de las consecuencias que conlleva la corrupción, como así también el deseo de combatirla. En las encuestas de opinión, la corrupción es ahora considerada el tercer problema más importante al que se enfrenta Eslovaquia. También se ha registrado un aumento en el número de cartas recibidas por TI-Slovak Republic del público en general sobre el problema de la corrupción.

VI Recomendaciones

- Las organizaciones, en lugar de involucrarse en la resolución de escándalos individuales, deberían concentrarse en soluciones sistémicas.
- En el campo de la educación, hay que tener en cuenta que la introducción de nuevas materias en el plan de estudios lleva un tiempo considerable. Las organizaciones deberían primero poner en marcha programas piloto en unas cuantas escuelas. Para garantizar la continuidad del proceso, se deberían formar grupos especializados para actualizar los planes de estudio después del final del proyecto.
- Es esencial cooperar con los docentes, especialmente con aquellos que tienen experiencia en introducir nuevas materias en los planes escolares y en formar a otros docentes.

Observatorio Nacional de Corrupción, Marruecos

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Observatorio Nacional de Corrupción.

Descripción breve: El propósito de este proyecto es establecer una central para el procesamiento de toda la información relacionada con la corrupción en Marruecos.

Organización responsable: Transparency Maroc.

Creación de la herramienta: Transparency Maroc.

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: El Observatorio Nacional de Corrupción se abrió en Casablanca, Marruecos el 15 de Junio de 2001.

Problemas que aborda la herramienta: Falta de datos cualitativos o cuantitativos sobre la corrupción en Marruecos; ausencia de un sistema de recopilación de la información ya existente.

Áreas de trabajo: Impulsar la toma de conciencia pública sobre la corrupción; mejorar el acceso del público a la información y perfeccionar la gestión de la misma.

Alianzas: Collectif des Associations contre la Corruption.

Financiación: El proyecto fue financiado por USAID.

Para más información, contactar:

Transparency Maroc, 24 et 26 Bd de
Khouribga, Casablanca 20 000, Marruecos
transparency.Maroc@marocnet.net.ma

II Objetivos

- 1) Procurar que el público en Marruecos acceda más fácilmente a la información sobre corrupción.

Esto incluye la recopilación de datos de diversas fuentes, entre otras, los estudios sobre corrupción actuales y pasados, y la difusión de esta información al público y a las organizaciones interesadas en este campo de acción (ONG, gobierno, poder judicial, etc.).

- 2) Impulsar la toma de conciencia del problema en las distintas esferas del gobierno marroquí y en el conjunto de la sociedad.

Ampliar la difusión de esta información a través de los medios de comunicación, círculos académicos y sector privado. Al mejorar la cantidad de información disponible sobre el problema y al hacer que ésta sea de más fácil acceso, Transparency Maroc desea ayudar a las diferentes organizaciones comprometidas con la lucha anticorrupción. Este invaluable cuerpo de conocimiento proporcionará una base sólida para el análisis profundo del fenómeno social de la corrupción en Marruecos.

III Contexto

Desde su fundación, Transparency Maroc ha colaborado estrechamente con las redes de asociaciones que se adhirieron a lo que se ha denominado “pacto para un Marruecos sin corrupción”.

Esta campaña ha logrado varios éxitos y ha contribuido a que el flagelo de la corrupción sea un tema importante de debate y preocupación pública en el país. Sin embargo, el conocimiento o comprensión del problema es aún muy deficiente, lo que constituye un obstáculo para los esfuerzos anticorrupción.

El fenómeno nunca se ha estudiado prolongada o seriamente, siendo este el objetivo primordial del proyecto del Observatorio.

Al mismo tiempo, el proyecto del Observatorio organizará de manera sistemática la recopilación de la información sobre corrupción, un proceso que antes sólo se había realizado fortuitamente.

A pesar de los numerosos problemas de libertad de prensa en Marruecos, los medios de comunicación muestran interés en informar sobre sucesos relacionados con la corrupción, por lo que gran parte de la información se puede recabar de la prensa.

IV Implementación

Es importante tener en cuenta que el objetivo del Observatorio no es convertirse en una fuente de información precisa e imparcial sobre corrupción; no intenta establecer hechos con certidumbre. El objetivo es convertirse en un lugar donde esté toda la información disponible sobre corrupción en Marruecos, siempre y cuando dicha información se ajuste a la definición establecida de lo que constituye corrupción.

Desarrollo Inicial

1) Comité de Orientación

Después de que Transparency Maroc concibiera el proyecto, el primer paso fue

reunir a las asociaciones que participan en la lucha anticorrupción a fin de conformar un comité de orientación que supervisara el desarrollo del Observatorio.

Estas asociaciones eran: Espace Associatif, Association Marocaine des Droits Humains y Association Démocratique des Femmes du Maroc. Dicho comité de orientación seleccionó a tres miembros para que conformaran un panel ejecutivo que asumiese la responsabilidad de dirigir las actividades del Observatorio. El trabajo de ambos, el comité y el panel, es ad honorem.

2) Logística

El próximo paso consistió en procurarse el espacio físico y el equipamiento necesario para el proyecto. Se alquiló una oficina y se adquirió lo siguiente: muebles, gabinetes de archivo, material de oficina, computadoras personales, impresoras, software de administración y base de datos.

3) Personal

Desde el comienzo, se necesitó por lo menos un empleado a tiempo completo para asegurar que la información fuera recopilada y procesada correctamente. También fue menester contratar a un “científico informático”, un especialista a cargo de la localización y mantenimiento de toda la información relevante. Esta persona debía seleccionar y archivar artículos, preparar resúmenes y crear archivos y meterlos en la base de datos de documentación.

Sin embargo, se hizo evidente rápidamente que se necesitaría más personal para poder hacer frente a todo el volumen de trabajo.

Se contrató a científicos informáticos como pasantes así como también a un segundo asistente a tiempo completo para que se ocupase de seleccionar, recortar y archivar artículos, además de escribir comunicados de prensa y de realizar otras tareas administrativas. Este equipo de apoyo permitió que los científicos informáticos se concentrasen totalmente en sus tareas.

4) Recopilación de Información

La información sobre corrupción se extrajo de 18 publicaciones diarias, 25 semanales y 6 mensuales. Es decir, cubría casi la totalidad de los periódicos que se publican en Marruecos de todas vertientes políticas, tanto en árabe como en francés. Las nuevas publicaciones se incluyen automáticamente en la lista a menos que no reúnan los estándares profesionales mínimos.

En promedio, se ingresan y resumen 400 artículos periodísticos por mes, que tratan sobre los siguientes temas:

a) Corrupción (según la definición adoptada por el Observatorio).

- b) Acciones específicas anticorrupción.
- c) Medidas implementadas para un sistema más transparente y con mayor integridad.

A fin de garantizar el éxito del proyecto, se forjaron vínculos duraderos con los siguientes grupos:

- Los medios de comunicación: por medio de suscripción a publicaciones y relaciones con periodistas de investigación.
- Instituciones académicas que hayan emprendido alguna investigación en el tema.
- Diferentes dependencias del Poder Judicial donde se tramitan las acciones judiciales relacionadas con la corrupción.
- Colegios de Abogados.
- Instituciones de control financiero (Oficinas de Inspección Generales).
- Cuerpos elegidos que hayan iniciado algún trabajo de investigación sobre la corrupción.

5) Tratamiento de la información

Antes de que se abriera la biblioteca, se llevó a cabo el trabajo preparativo de archivar e indexar la información para poder construir la estructura básica de la base de datos. También hubo que desarrollar unas normas comprensivas que rigieran el funcionamiento y uso de la base de datos.

Los artículos almacenados en la base de datos pueden identificarse a partir de las siguientes referencias:

- Códigos de identificación y fecha de publicación del artículo.
- Clasificación en una de las siguientes categorías: acto de corrupción, actividades de ONGs, consejos municipales, declaraciones públicas.
- Categoría de clasificación (es decir, palabra clave).
- Autor.

En la base de datos se incluye también un resumen del artículo en árabe y francés. La información almacenada en la base de datos se actualiza a la hora de preparar el siguiente material:

a) Lista de documentos

Siempre que sea posible, se adquieren e incorporan a la biblioteca libros, tesis, estudios y reseñas de especialistas sobre este campo de investigación.

b) Reseña periodística analítica

El gradual desarrollo de esta base de datos permite a la asociación elaborar una reseña periodística bilingüe mensual en forma de boletín. El mismo tiene ocho páginas de media y se imprimen 1.000 copias que se distribuyen a todas las partes interesadas (ONGs, gobierno y servicios públicos, universidades). La información se resume y clasifica por columnas. Elaborar esta reseña ofrece la oportunidad de explorar las tendencias observadas en la prensa sobre el problema de la corrupción.

Se produjo una edición inicial piloto de la reseña periodística que cubre el periodo desde el 15 al 25 de Junio de 2001. La misma fue sometida a la revisión de la comisión compuesta por voluntarios de Transparency Maroc y otros miembros de asociaciones relacionadas.

Después de que la comisión aprobara la edición piloto, se tomó la decisión de publicar una reseña periodística de prueba que cubriera el periodo del 25 de Junio al 25 de Julio. El boletín se imprimió a principios de Agosto y se le asignó el número 0 para indicar que se trataba de una edición de prueba.

6) Difusión de información

La difusión de la información se realiza de la siguiente manera:

- Boletín: El boletín mensual se hace llegar a ONGs, investigadores, prensa y gobierno.
- Conferencias de Prensa: Se celebró una rueda de prensa en Septiembre de 2001 para informar al público sobre la nueva base de datos.

La segunda rueda de prensa se llevó a cabo el 6 de Enero de 2002 para anunciar los resultados del Informe 2001. El mismo día se celebró en Marruecos el Día Nacional Anticorrupción. El grupo procura convertir a éste en un evento anual para que el público pueda seguir informado sobre las actividades del Observatorio.

- Informe Anual: en Diciembre de 2001, se publicó un informe anual sobre corrupción en Marruecos. Además de la información recabada durante el año, el informe incluyó el estudio de un caso. En el año 2001, el caso obvio a destacar fue la quiebra del Crédit Immobilier et Hôtelier después de la desacertada asignación de fondos públicos. Se contrató a un consultor para realizar este estudio.

Planes de futuro

El Observatorio tiene previsto poner en marcha una página web que se actualizaría regularmente. También pretende elaborar una lista de determinadas

situaciones y sectores con riesgo de corrupción. Otra área posible de trabajo para el Observatorio sería activar una línea telefónica para que el público pueda verter sus inquietudes sobre cuestiones de corrupción y extorsión. Esta línea también se utilizaría para brindar asesoramiento jurídico a las víctimas de corrupción. Otra posibilidad sería que el Observatorio participe en el monitoreo de corrupción durante el proceso electoral.

El grupo desea forjar alianzas más sólidas con instituciones similares en otros países ya que éstas ofrecerían al observatorio el beneficio de compartir la experiencia de esas otras instituciones.

V Resultados

El proyecto del Observatorio ha creado un grupo de observadores para monitorear los actos de corrupción sobre los que informa la prensa en Marruecos. Éste es un componente esencial de cualquier campaña anticorrupción. Más de 5.000 artículos periodísticos se incluyeron en sólo un año de trabajo.

El proyecto es una fuente inédita e invaluable de información sobre el problema y, en última instancia, ayudará a trazar un “mapa” detallado de todas las actividades corruptas en Marruecos.

La información contenida en los boletines ha sido ampliamente distribuida y constituye un paso vital en el camino de la campaña anticorrupción. Cuanto mayor sea el número de personas involucradas en el tema, más fácil será obstaculizar las prácticas corruptas.

VI Recomendaciones

- 1) Explicar con la mayor claridad y precisión posible la función que cumple el Observatorio y su papel estratégico en la lucha anticorrupción.
- 2) Hacer todo lo posible para garantizar que la información almacenada en la base de datos y difundida no se vea contaminada por manipulaciones partidistas, ni incluya difamaciones, ni traspase los límites de lo justo.
- 3) Concentrarse en un número restringido de medios de comunicación con mayor tirada en lugar de tratar de abarcar a todos y cada uno de ellos.
- 4) Poner a disposición del público sólo los hechos y nada más que los hechos.
- 5) Elaborar una guía del proyecto con el propósito de estandarizar y facilitar el proceso de recopilación, ingreso y distribución de información.
- 6) Seleccionar el software que garantice el mejor uso posible de toda la información almacenada en la base de datos.

- 7) Difundir la información recopilada y registrar la reacción que produce a fin de mejorar constantemente el trabajo de la organización.
- 8) Fijar con exactitud los parámetros de la información a buscar. Esto exige la adopción de una clara definición de corrupción y un concreto plan de acción.

Descripción: Véronique Lerch, Marie Wolkers y Transparency Maroc

Cortometrajes Televisivos contra la Corrupción, Níger

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Cortos televisivos contra la corrupción.

Descripción breve: Este proyecto se inició para impulsar la toma de conciencia del problema de la corrupción en Níger a través de una serie de cortometrajes ficticios televisivos. Los cortos cubrieron tres sectores delicados en los cuales la corrupción se percibe como un problema serio: sanidad, educación y aduanas.

Organización responsable: Association Nigérienne de Lutte contre la Corruption (Asociación Nigeriana de Lucha contra la Corrupción, ANLC).

Creación de la herramienta: La ANCL desarrolló la herramienta con la ayuda de Mournna, una joven empresa cultural especializada en la producción cinematográfica.

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: Níger en 2001.

Problemas que aborda la herramienta: Falta de comprensión pública de lo qué es corrupción y las consecuencias que conlleva.

Áreas de trabajo: Educación cívica, impulsar la toma de conciencia pública.

Financiación: Los fondos fueron donados por Coopération Française.

Para solicitar información adicional, contactar:

Aissata Fall Bagnan;
aissata_fall@caramail.com

II Objetivos

- 1) Impulsar la toma de conciencia pública de la corrupción y los problemas que conlleva en sectores como educación y sanidad.
- 2) Dar a conocer el trabajo de la ANLC y las acciones que el grupo planea emprender en el futuro.
- 3) Aumentar la transparencia en la sociedad civil en general.

III Contexto

La corrupción es un grave y creciente problema en muchos países africanos. La ANCL se desarrolló como parte de un esfuerzo más amplio para combatir este fenómeno en Níger.

La organización ha definido claramente el programa de acción cuyo objetivo primordial es impulsar la toma de conciencia pública del problema de la corrupción y el soborno.

En este contexto, la ANCL decidió emitir cortometrajes en televisión que resaltan diferentes situaciones relacionadas con la lucha anticorrupción. El proyecto se lanzó poco tiempo después de la creación de la Asociación con el propósito de elevar el perfil de la misma en Níger.

IV Implementación

Acerca de los cortometrajes

Todos los cortos duran alrededor de tres minutos, y cada uno trata un tema en particular: educación, sanidad y control de aduanas. Se sabe, que la corrupción y el fraude son graves problemas en estos tres sectores en Níger.

En cada caso, la ANCL produjo y retransmitió cortometrajes que describían escenas de la vida diaria. La intención fue atraer la atención del público hacia las formas cotidianas de soborno que todos conocen en Níger pero frente a las cuales las autoridades parecen indefensas.

A la vez que son entretenidos, todos los cortos comparten ciertas características. Hacen hincapié en la presencia del corruptor y del corrupto en toda situación de soborno y enfatizan que algunos empleados del sector público se niegan a involucrarse en actividades corruptas y se avienen a las pautas éticas de su profesión.

En cada uno de los cortos, la débil y sumamente estigmatizada administración convive con un servicio público simbolizado por las acciones de una persona “modelo”.

Cada obra concluye con una publicidad de la ANLC que provee información sobre la asociación y la forma de contactarla. Para poder llegar al mayor público posible, los cortos se transmitieron en francés, Hausa y Zarma, dos de los idiomas hablados en Níger.

Cortometraje 1: Educación – “Aprobarás si cuentas con los recursos necesarios”.

Este corto relata la historia de un empresario elegante que visita la escuela preparatoria de su hijo que acaba de hacer su examen final. La intención de éste

es tratar de buscar la forma de adulterar las notas de su hijo para que pueda ingresar en la universidad. Para esto se dirige a unos de los profesores. El docente le dice que las calificaciones de su hijo no son lo suficientemente altas, momento en el cual el padre ofrece con soltura un sobre con billetes para que el profesor adultere el boletín.

“Si mi hijo no puede aprobar por sí mismo, yo tengo los medios para hacerlo aprobar”, dice.

“Si no escasean los medios, tampoco escasearán las calificaciones”, dice el profesor.

Juntos se dirigen a otro docente para pedir su cooperación. Desgraciadamente para ellos, éste se niega a involucrarse en el arreglo, citando el “honor y la dignidad” de la profesión. Además, hace hincapié en calificar a cada estudiante según sus propios logros.

“No me tienta el dinero sucio”, dice.

La obra concluye con un juicio firme de valor: “Corruptores y corruptos – sois la vergüenza de nuestra sociedad”.

Cortometraje 2: Sanidad – “Sin regalo, no hay asistencia”.

La obra se ambienta en un hospital y retrata la escena en la que un hombre llega con su esposa para que ésta reciba tratamiento pero, no hay camas disponibles. Se acerca a un empleado al que parece conocer bien, quien, al rato, le pregunta si ya ha ofrecido la “motivación” tradicional, a lo que el hombre responde que no. Entonces, el empleado dice: “Sin un regalo, no hay asistencia”. El empleado de ese pabellón promete ayudarlo a resolver el problema. Van juntos a ver al jefe de enfermeros que promete “hacer algo”. A cambio de esta garantía, el jefe de enfermeros acepta gustoso una suma de dinero, un arreglo que considera normal.

Un mes después su esposa todavía no tiene cama y el hombre procede a quejarse ante el médico de guardia. Le explica lo que ha sucedido y exige que el jefe de enfermeros le devuelva el dinero. Sorprendido, el médico decide ocuparse del asunto. Se dirigen juntos a ver al jefe de enfermeros, quien admite haber aceptado un soborno. Al contar su parte de la historia, el enfermero explica a su superior que él no había pedido nada y que fue decisión del hombre ofrecerle dinero para que su esposa pudiera ser internada antes que nadie. Viendo como estaban las cosas, el médico le pide que devuelva el dinero. El jefe de enfermeros ya se había gastado parte del dinero y, por lo tanto, al hombre no se le reembolsa la totalidad del mismo. El médico les da una lección a ambos sobre el sentido del deber público y ambos escuchan avergonzados por haber sido atrapados in-fraganti.

Cortometraje 3: Aduanas – “Si sigo el procedimiento normal, me costará mucho más dinero”.

La tercera obra trata sobre la administración aduanera. Se representa en ella la forma en la que un empresario y un oficial de aduana a cargo de inspeccionar las mercancías llegan a un arreglo. El empresario ofrece una abultada suma de dinero al oficial para poder circunvalar el procedimiento normal. “Si sigo el procedimiento normal, me costará mucho más dinero”, dice el empresario ofreciéndole dinero en metálico.

El oficial de aduana corrupto intenta involucrar a su compañero en el arreglo. El colega se niega y, en cambio, denuncia a los dos cómplices por “tratar de corromper a un oficial de aduana”. Casi todo el resto de la obra se desarrolla en un tribunal. En el juicio, la actitud del oficial de aduana que denunció a los dos es elogiada por el Fiscal, quien también condena la actitud del oficial corrupto y del empresario alegando “que traban el progreso social y económico del país”. Ambos son condenados a prisión y multados. El Fiscal insta a todos a luchar contra la corrupción, la que él describe como “un gusano que está carcomiendo las entrañas de nuestra sociedad”. La obra termina con la siguiente frase: “Denunciemos y proscribamos la corrupción”.

Desarrollo Inicial

Evidentemente, la televisión era el medio ideal para transmitir el mensaje de la asociación porque es el de mayor audiencia en Níger. Incluso fuera de la capital, Niamey, la televisión es muy popular. El uso de cortometrajes es además el medio habitual elegido para impulsar la toma de conciencia pública en el país.

Producción

Fue posible producir el proyecto de la ANCL gracias al aporte de MOURNA, un grupo de teatro que se especializa en la producción de películas destinadas a impulsar la toma de conciencia pública. MOURNA se ha dado a conocer en Niamey por la producción de películas sobre temas tales como el censo electoral, SIDA, etc.

La ANCL también participó activamente en el desarrollo de los cortometrajes, incluso en la etapa de recaudación de fondos, la selección del tema y la ambientación de la obra.

Coopération Française financió el proyecto con la contribución de la ANCL. Coopération Française son los primeros que han apoyado a la asociación financiando sus actividades. Los fondos recaudados cubrieron el costo de la

producción de las películas y la emisión en una cadena de televisión nacional. Las obras se emitieron en el horario de mayor audiencia durante las seis semanas antes del seminario nacional sobre corrupción organizado por la ANLC. Esta estrategia fue diseñada para poder concienciar al público sobre las actividades de la asociación antes de su primera aparición importante en público.

El proyecto se desarrolló sin ningún tipo de obstrucción por parte de las autoridades, y la cadena de televisión nacional demostró buena predisposición para transmitir los cortos. Al participar, la cadena pudo satisfacer su objetivo comercial y, al mismo tiempo, su misión de servicio público. Sin embargo, si por alguna razón, la cadena de televisión nacional se hubiera mostrado reticente a cooperar, la ANCL podría haber encargado la retransmisión de los cortos a una cadena privada.

Transmisión

Los cortometrajes se transmitieron por la cadena de televisión nacional del 19 de Noviembre al 8 de Diciembre de 2001. Se emitieron después del informativo vespertino. Se adjudicó prioridad a los cortos sobre sanidad y educación ya que la corrupción en estos sectores tiene consecuencias escalofriantes para toda la sociedad. Respectivamente se transmitieron ocho y nueve veces. El cortometraje sobre la aduana se televisó tres veces.

Mirando hacia adelante

La ANCL intenta producir obras similares sobre otros dos sectores en los cuales la corrupción constituye un grave problema en Níger: el sistema judicial y el sector de contrataciones públicas.

V Resultados

Ésta es la primera vez que el problema de la corrupción se aborda directamente por televisión en Níger. A pesar de que es muy difícil evaluar el impacto general sobre la opinión pública, los cortos parecen haber surtido un efecto claro y discernible:

- 1) Los ciudadanos son ahora más conscientes de la existencia y actividades de la ANLC.
- 2) Los cortometrajes resaltaron el problema de la corrupción en Níger y el impacto negativo de la misma en el conjunto de la sociedad.

Desafíos

Los cortos suscitaron un significativo interés y se convirtieron en tema de conversación en Níger. Pero, ¿hasta qué punto contribuyeron realmente a forta-

lecer la lucha anticorrupción? Debe recalarse que es probable que su impacto haya sido acotado dada la naturaleza selectiva de los mismos. No se proveyó financiación más allá del periodo estipulado en los acuerdos originales. Además, el proyecto fue costoso considerando los recursos limitados de la ANLC.

VI Recomendaciones

- 1) Se deberá analizar cuidadosamente la posible interpretación de los argumentos de las películas. Por ejemplo, algunos observadores sugirieron que la obra sobre el servicio de salud transmitió, sin intención, la impresión de que los médicos son menos corruptos que los enfermeros. Esto se debió a que el corto mostraba a un enfermero aceptando un soborno mientras que el médico fue quien denunció el caso. Esto no se hizo intencionadamente y quizás hubiera sido mejor representar a dos médicos o a dos enfermeros.
- 2) También se deberá considerar con más cuidado el desarrollo general de las obras. Por ejemplo, en la obra sobre la aduana el juez dicta un fallo sin instancia de revisión. En realidad, esto no puede suceder y se habría evitado el error si se hubiera dispuesto de más tiempo para escribir el guión.
- 3) Se debe adaptar la música al tema general del cortometraje. Se debería destinar una suma de dinero al pago de los derechos de autor.
- 4) Para que estos cortometrajes destinados a impulsar la toma de conciencia pública sean efectivos, los mismos deben complementarse con otras actividades para promover un movimiento social animado por el deseo de erradicar la corrupción.
- 5) Hubiera sido preferible producir un documental sobre corrupción en términos generales en lugar de apuntar a áreas específicas.
- 6) Se tendría que haber procurado financiación a más largo plazo para los cortos. El tiempo asignado a la transmisión fue insuficiente para que éstos pudieran surtir un impacto importante en la opinión pública. De forma ideal, tendrían que haber seguido en el aire durante seis o doce meses. En cambio, la emisión de los cortos terminó abruptamente sin suscitar el interés esperado en el público.

Descripción: Mahaman Tidjani Alou

Semana Nacional Anticorrupción, Uganda

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Semana Nacional Anticorrupción (SNA).

Descripción breve: La Semana Nacional Anticorrupción es un evento que se celebra en Octubre todos los años, organizado por la Coalición Anticorrupción de Uganda. El objetivo es movilizar a la sociedad civil para que luche contra la corrupción alentando al pueblo a participar en diferentes actividades.

Organización responsable: Coalición Anticorrupción de Uganda (ACCU).

Creación de la herramienta: Transparency International Uganda (TI Uganda) fue quien desarrolló e implementó el proyecto por primera vez. La ACCU se formó posteriormente como resultado de la unión de personas y organizaciones con ideas similares. Y ésta está en la actualidad, a cargo de la supervisión de la SNA.

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: El proyecto se implementó por primera vez en Kampala, la capital de Uganda, en 1996. Desde entonces se ha extendido de tal manera que ahora abarca a otros 27 distritos del país.

Problemas que aborda la herramienta: Falta de conciencia pública sobre la corrupción y problemas conexos.

Áreas de trabajo: Impulsar la toma de conciencia y defender una mayor transparencia y rendición de cuentas en Uganda.

Alianzas: Las siguientes instituciones participaron en el proyecto:

- Movimiento Teatral Internacional Anticorrupción (IATM)
- Secretaría de la ACCU
- Oficina del Inspector General de Gobierno (IGG)
- Dirección de Ética e Integridad (DEI)
- Red de Derechos Humanos (HURNET)
- Cooperación Danesa para el Desarrollo Internacional (MS Uganda)
- Red de Desarrollo de Asociaciones Nativas Voluntarias (DENIVA)
- Red de Deuda de Uganda (UDN)
- Asociación de Protección al Consumidor de Uganda (UCPA)
- Fundación Nacional de Ética e Integridad (NEIF)
- Organización Intercredo contra la Corrupción (INFOC)

Financiación: La ACCU ha recibido fondos de varios donantes. En el año 2001, USAID, la Embajada de Holanda, ACTION AID, y MS UGANDA realizaron aportes a la organización. TI Uganda también obtuvo financiación de GTZ que cubrió hasta el 50% de las actividades de SNA en 2001.

Para más información, contactar:

Transparency Uganda
Plot 29-39, 8th Street
Industrial Area
P.O. Box 12141
Kampala - Uganda
mlopsbyaks@yahoo.com

II Objetivos

El **principal** propósito de este evento es actuar como punto de encuentro para particulares, organizaciones civiles e instituciones gubernamentales que compartan metas similares en la lucha contra el problema endémico de la corrupción y el soborno en la vida pública de Uganda.

A continuación se detallan los objetivos específicos:

1. Movilizar a la sociedad civil para que ésta propugne mayor transparencia y mejor rendición de cuentas.
2. Cuestionar, monitorear y alentar los esfuerzos gubernamentales contra la corrupción.
3. Elevar la toma de conciencia e informar sobre la transparencia y la rendición de cuentas en la vida pública.
4. Construir una coalición sólida.
5. Compartir experiencias, desafíos y maneras de combatir la corrupción con diferentes grupos.
6. Fortalecer las alianzas estratégicas y promover una acción colectiva contra la corrupción.
7. Desafiar, estimular e involucrar a personas en las diferentes etapas de la lucha anticorrupción.
8. Hacer que los ciudadanos exijan transparencia y responsabilidad en la vida pública, y que vean esto como un derecho.

III Contexto

Nacional

La corrupción ha sido un serio problema en Uganda durante décadas. Sin embargo, la sociedad civil todavía carece de la determinación o conciencia necesaria para exigir una verdadera rendición de cuentas a los funcionarios del

gobierno. Hace muchos años que la mayoría de los ciudadanos comprendieron que es necesario tomar medidas contra el problema incontrolable de la corrupción en Uganda pero no podían expresarlo durante el régimen antidemocrático que gobernaba el país. La situación comenzó a cambiar cuando la administración actual (desde 1986) asumió e instrumentó procesos diseñados para asistir en la lucha anticorrupción. Entre otros, estos procesos incluyeron:

- 1) Un artículo del “Programa de Diez Puntos” adoptado en 1986 por el gobierno que abordó el tema de la corrupción y del abuso de las funciones del funcionario público.
- 2) Comisión de Revisión Constitucional y reforma de la Legislación General.
- 3) Establecimiento de la Oficina del Inspector General de Gobierno en 1986, fortalecimiento de la Fiscalía, y posterior establecimiento de la Dirección de Ética e Integridad bajo la égida de la Presidencia.
- 4) Política sin precedente con respecto a la libertad de prensa.
- 5) Voluntad política genuina de acometer contra la corrupción

En TI Uganda

Los siguientes factores han permitido que Transparency Uganda garantice que la SNA se convierta en una herramienta efectiva anticorrupción:

- 1) El compromiso y empeño desplegados por los miembros provenientes de diversos entornos sociales.
- 2) El apoyo y colaboración de algunos donantes como GTZ y USAID.
- 3) Fluido contacto con la prensa así como también buenas destrezas periodísticas dentro de TI Uganda.
- 4) Fuerte espíritu de voluntariado.
- 5) Estabilidad política sin precedente en Uganda.

IV Implementación

La SNA se celebra todos los años, en Octubre, y es el evento sobresaliente dentro del calendario anticorrupción. En 2001 tuvo lugar desde el 28 de Octubre hasta el 2 de Noviembre.

Todos los años se escoge un tema que guiará las actividades de la semana y del año. En 2001, el tema fue “Liderazgo Responsable – Un Nuevo Capítulo”.

Al reiniciarse el proyecto todos los años, se cumplimentan las siguientes etapas:

- 1) Reunión consultiva de planificación de los miembros de la ACCU para escoger un tema adecuado para la SNA; distribución de las actividades de la SNA entre los miembros a fin de evitar duplicación de esfuerzos; fijación de las fechas convenientes.
- 2) Selección y contacto del invitado de honor.
- 3) Identificación y nombramiento de los agentes de la SNA por distrito.
- 4) Identificación de las organizaciones de conducción de las diferentes actividades colectivas/grupales de la SNA; creación de alianzas.
- 5) Adopción del sistema apropiado de rendición de cuentas para gestión de fondos y presentación de informes de la SNA.
- 6) Movilización de recursos de las diferentes organizaciones miembro.
- 7) Distribución de los fondos de la Secretaría de la ACCU a fin de poder sufragar actividades de coalición predeterminadas.
- 8) Campaña publicitaria a escala nacional.
- 9) Notificación por parte de la SNA al Inspector General de Policía (IGP).
- 10) Invitación a dependencias gubernamentales clave en la lucha anticorrupción (Oficina del Inspector general de Gobierno y Dirección de Ética e Integridad).
- 11) Supervisión y gestión de la propia SNA.

La comisión directiva de ACCU es quien generalmente se ocupa de la organización de las reuniones de planificación. El coordinador de la Secretaría de la ACCU convoca las reuniones y, por lo general, se celebran por lo menos ocho de estas antes del comienzo de la SNA.

Actividades de la SNA

Las actividades de la SNA involucran a muchos y diferentes actores, participantes y lugares. Para coordinar este evento es crucial tener recursos suficientes y un programa aceptable que asegure la representación de todas las partes y alianzas comprometidas.

Entre las actividades que se desarrollan normalmente, se destacan las siguientes:

- Manifestaciones pacíficas y procesiones en distritos seleccionados de todo el país (el principal factor limitante aquí es la obtención de suficiente financiación).

- Conferencia nacional en Kampala.
- Discursos de funcionarios públicos, donantes e invitados especiales.
- Foro y diálogo público.
- Campaña organizada en los medios de comunicación que incluye artículos, ruedas de prensa, debates en televisión, comunicados de prensa, entrevistas telefónicas en directo por radio y TV.
- Debates y actividades de redacción de ensayos en escuelas.
- Campañas de envío de cartas (se suministra a los ciudadanos cartas modelo para exigir rendición de cuentas en diferentes sectores considerados como “muy proclives a la corrupción”).
- Aumentar la concientización del problema a través del arte, poesía, música, danzas, teatro y exposiciones.
- Debates públicos. Los debates del año 2001 se desarrollaron en torno a dos temas: “Distribución No Equitativa de Recursos: ¿causa del conflicto?”. Y “¿quién es más corrupto, el que ofrece o el que acepta el soborno?”. Los debates se organizaron en escuelas primarias y secundarias, y fueron representados por artistas.
- Sermones religiosos sobre la lucha anticorrupción.
- Testimonios públicos por parte de testigos o víctimas de la corrupción.

Las alianzas, colaboración y publicidad que rodean a este evento atraen considerable cobertura periodística.

V Resultados

Después de finalizado el evento, se celebran reuniones de seguimiento con el propósito de identificar las debilidades y puntos fuertes. Los participantes también discuten las lecciones aprendidas durante la semana para poder corregir lo que fuera necesario para el siguiente año.

Logros

- 1) Cambio en la actitud y la percepción de la gente con respecto al uso de los servicios públicos en Uganda; disuasión de los ciudadanos para que se abstengan de pagar un soborno por utilizarlos.
- 2) Introducción de la obligación de que todos los funcionarios de salud pública usen una credencial con su nombre durante las horas de trabajo para que el público pueda identificarlos fácilmente.

- 3) La SNA ha impulsado el establecimiento de una serie de comisiones de investigación en la fuerza policial de Uganda, el ejército y más recientemente en la autoridad impositiva.
- 4) La SNA sirve de plataforma para que la sociedad civil exija mayor compromiso político en la lucha contra la corrupción.
- 5) La SNA ha conducido a la creación de una Dirección de Ética e Integridad para generar más apoyo gubernamental.
- 6) El proyecto ha estimulado el interés y el apoyo de donantes al problema de la corrupción en Uganda.
- 7) La SNA ha propiciado la creación de muchas organizaciones civiles anti-corrupción en el interior del país.
- 8) El proyecto ha hecho hincapié en la necesidad de revisar la legislación existente.
- 9) La SNA ha actuado como un foro de debate entre el gobierno y las organizaciones civiles.

Desafíos

Algunos críticos sostienen que al elevar la conciencia de esta manera, el evento podría tener un efecto contraproducente dado que así se pueden aprender habilidades corruptas que no se poseían previamente o adquirir técnicas de soborno más sofisticadas.

VI Recomendaciones

El evento surtiría un impacto mucho mayor si se extendiera a todas las naciones del continente africano. Transparency Uganda eleva las dos recomendaciones siguientes para dicho evento:

- Seleccionar un tema para la semana.
- Trabajar como parte de una coalición con las organizaciones civiles.

Descripción: Waida f. Moses

Contrataciones Públicas

II

Islas de Integridad, Colombia

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Islas de Integridad.

Descripción breve: la “Isla de Integridad” es una herramienta que busca aislar o proteger a un proceso (o conjunto de procesos organizacionales interrelacionados) de posibles riesgos de corrupción.

A partir de un ejercicio participativo con todos los actores involucrados, se identifica el mapa de riesgos de corrupción y se diseñan colectivamente medidas de carácter ético y de procedimiento dirigidas a propiciar cambios, que generen probidad en el mismo.

Organización responsable: Corporación Transparencia por Colombia, Capítulo Nacional de Transparency International.

Creación de la herramienta: Transparency International la propuso a nivel conceptual y la Corporación Transparencia por Colombia le está dando un desarrollo práctico.

([http://www.transparenciacolombia.org.co/herramientas/islas de integridad](http://www.transparenciacolombia.org.co/herramientas/islas%20de%20integridad))

Cuando y dónde se implementó la herramienta: en instituciones públicas colombianas desde Mayo de 2001.

Problemas que aborda la herramienta: existencia de riesgos de corrupción en el interior de la propia entidad así como preocupación de las directivas por la capacidad de la entidad para controlar estos riesgos.

Áreas de trabajo: fortalecimiento de una cultura ética en el Sector Público.

Financiación: recursos propios del Transparencia por Colombia, de la entidad pública que busca el acompañamiento, y/o de donaciones gestionadas a través de un proyecto. El acompañamiento mínimo es de seis meses con un costo mensual promedio entre US\$ 3,000 y US\$ 4,000.

Para más información, contactar:

Rosa Inés Ospina Robledo, Directora Ejecutiva de Corporación Transparencia por Colombia transparencia@cable.net.co

II Objetivos

Generales

Contribuir a fortalecer la cultura ética en el Sector Público a través del diseño y aplicación de medidas que protejan a procesos organizacionales particulares de riesgos de corrupción.

Específicos

- Fortalecer la cultura ética en los funcionarios y en la organización.
- Construir Mapas de Riesgos de Corrupción.
- Diseñar y aplicar medidas que blinden frente a la corrupción, el proceso organizacional seleccionado.
- Construir y suscribir compromisos éticos con los actores que intervienen en el proceso organizacional seleccionado.

III Contexto

Nacional

El estudio de caso del Sistema Nacional de Integridad¹ en Colombia confronta los elementos formales del Sistema con la realidad². Los resultados del estudio evidencian una brecha entre estos dos aspectos, lo que se debe, entre otras cosas, a “la existencia de vacíos normativos que dejan abiertas posibilidades para eludir el cumplimiento de las normas, a silencios que amplían las franjas de discrecionalidad de las autoridades, a interpretaciones laxas que no han sido unificadas por la jurisprudencia nacional y, en otras, a la brecha entre la realidad y el texto de las leyes...”³.

1 El Sistema Nacional de Integridad (SNI) refleja una concepción integral de la responsabilidad de los distintos sectores de la sociedad en el desarrollo y control del problema de la corrupción, y fundamenta su puesta en marcha en una estrategia integral de lucha en su contra. El modelo sustenta que el control de riesgos frente al problema de la corrupción, y por ende una mayor integridad en el Sistema depende la construcción de una adecuada estructura de mecanismos de control horizontal y vertical, que constituye un sistema de pesos y contrapesos entre los distintos grupos y sectores con capacidad y poder para afectar el manejo de los asuntos públicos.

Los pilares que componen el SNI son: el ejecutivo, el legislativo, el judicial, el ministerio público, los organismos de control, los medios de comunicación, la sociedad civil, los empresarios, los gobiernos locales y la comunidad internacional. Entre las reglas y prácticas del Sistema se encuentran las siguientes: tipificación del conflicto de interés, elecciones libres y justas, poder para revisar decisiones de los altos funcionarios, rendición de cuentas, ética en el servicio público, independencia de poderes, acceso a la información, libertad de expresión, políticas de competencia, contratación pública transparente y competitiva y ayuda mutua legal/judicial eficaz. La relación entre los pilares, reglas y prácticas que componen el Sistema Nacional de Integridad no es directa, ya que varias de las reglas se aplican a más de un pilar.

Es así como los avances y mejoras logrados en los pilares y reglas se refuerzan entre sí y generan un círculo virtuoso en el cual los espacios de la corrupción serán cerrados y la sociedad en su conjunto podrá sancionar más rápida y efectivamente los comportamientos

Ya existe una conciencia en la sociedad colombiana acerca de la necesidad de reivindicar la ética, la honestidad y la eficiencia pública, para así disminuir la distancia entre lo formal y lo real. Por esto, para Transparencia por Colombia es evidente que el problema no es de creación de nuevas leyes o de deficiencia del sistema normativo, sino, más bien, de la no disposición de los ciudadanos a acatar la ley y con esto contribuir a la formación en valores y al cambio cultural voluntario, lo que es una estrategia efectiva, a medio-largo plazo, con alcances e impacto específicos.

En Corporación Transparencia por Colombia

Hace más de cinco años Transparency International⁴ comenzó a hablar de Islas de Integridad entendidas como la posibilidad de proteger a un proceso, o un conjunto de procesos organizacionales interrelacionados, de posibles riesgos de corrupción. Sin embargo, cuando se pensó en llevarlo a la práctica, la mejor manera fue abordar una licitación concreta y no todo un proceso organizacional. Lo anterior derivó en la propuesta del Pacto de Integridad⁵ que se firma para proteger una licitación específica.

En Colombia, después de dos años de implementar Pactos de Integridad se vio la necesidad, y se adquirió la capacidad institucional, para pasar a procesos más complejos como el proceso de contratación de una entidad.

corruptos. Ver Sistema Nacional de Integridad; <http://www.transparency.org/sourcebook/04.html>

2 Este estudio fue realizado a finales de 2000, en el marco de un proyecto de Transparency International y el gobierno de Holanda para evaluar los Sistemas Nacionales de Integridad en 22 países del mundo (6 en Latinoamérica). Este tipo de estudios apuntan a: i) desarrollar un breve perfil del Sistema de Integridad Nacional de los países participantes (por ejemplo, el marco legal e institucional, los medios, la sociedad civil), ii) identificar si las autoridades están funcionando generalmente como lo establece la ley y a iii) suministrar una amplia evaluación del progreso alcanzado con la estrategia anticorrupción del gobierno, basada en evidencias disponibles. Ver Sistema Nacional de Integridad; <http://www.transparency.org/sourcebook/04.html>.

3 Colección Cuadernos de Transparencia, Cuaderno No.4. Corporación Transparencia por Colombia El Sistema Nacional de Integridad en Colombia. Análisis y Resultados del Estudio de Caso. Pág. 25.

4 http://www.transparency.org/building_coalitions/integrity_pact/i_pact.pdf

5 El Pacto de Integridad es un contrato o acuerdo plurilateral de voluntades destinado a producir una serie de efectos jurídicos específicos, celebrado entre dos o más proponentes de un proceso de selección de contratistas, regulado o no por el Estatuto de Contratación Estatal, con el propósito de fortalecer la transparencia, la igualdad, y la integridad dentro del mismo.

Algunas de las entidades públicas que entendieron y valoraron el trabajo con Transparencia por Colombia en la implementación de los Pactos de Integridad, se pusieron en contacto con ellos para estudiar la posibilidad de realizar un trabajo más amplio y complejo en el interior de la entidad. Era necesario probar la herramienta para realizar los primeros ajustes, para lo que se realizaron dos experiencias piloto, una en el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo-FONADE, y la otra, en la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia- FLA.

Transparencia por Colombia comenzó a trabajar, a partir del concepto de Isla de Integridad propuesto inicialmente por TI y basada en su experiencia en la implementación de Pactos de Integridad, para desarrollar una herramienta que respondiera al nuevo requerimiento de un apoyo más estructural a las entidades⁶.

Adicionalmente, el Capítulo Colombiano ha desarrollado acciones encaminadas a luchar y prevenir la corrupción en el sector privado, a través de la implementación de los Programas Integrales de Ética (ver sección VI de esta publicación), herramienta de manejo gerencial compuesta por una serie de estrategias que apuntan a fortalecer una cultura organizacional basada en valores y a la mejora de la competitividad de la empresa y de las condiciones de vida de los grupos de Interés que interactúan con ella (ej: accionistas, clientes, proveedores y empleados), contribuyendo así al bien común para beneficio de todos⁷.

Los Programas Integrales de Ética se han venido implementando tanto en grandes como en pequeñas y medianas empresas (Pymes)⁸ y han sido aplicados en el trabajo con el sector público, a través de la inserción del Diagnóstico de Clima Ético como herramienta para obtener información estadística fundamentada en percepciones, dentro de la Isla de Integridad.

IV Implementación

La construcción de una Isla de Integridad genera la posibilidad de poner a disposición y potenciar, en un mismo escenario, las herramientas diseñadas por Transparencia International y el Capítulo Colombiano, desde los diferentes pro-

6 Ver: www.transparenciacolombia.org.co/formación_cambio/contruccion_cultura/islas.htm

7 El Programa permite el desarrollo del talento humano y genera diálogos permanentes y abiertos para articular valores personales con valores corporativos, en torno al logro de un proyecto compartido. Así mismo, genera una visión compartida de la empresa alrededor de un sistema integrado de valores, nutriendo la identidad colectiva del grupo empresarial.

8 En este último caso, y a partir de una experiencia piloto, se desarrolló una metodología especial autoaplicada, teniendo en cuenta su capacidad de generar empleos productivos, y su papel estratégico para cualquier proceso de transformación social y cultural en el país.

gramas que desarrolla: Contrataciones Públicas Transparentes, Programas Integrales de Ética para Empresa Privada, Fortalecimiento al Buen Gobierno en Entidades Territoriales y Ampliación y Cualificación del Control Social.

Etapas para la construcción de una “Isla de Integridad”

- 1) **Concreción de la Voluntad Política:** para Transparencia por Colombia está claro que sin la voluntad política de los directivos de las entidades sería imposible desarrollar el trabajo. La voluntad política debe traducirse en la suscripción a un convenio formal que recoge el compromiso serio y responsable de los directivos, en el cual se definen claramente los recursos y las obligaciones de las partes. (En el Apéndice se presenta un Modelo de Convenio)
- 2) **Revisión documental:** Transparencia por Colombia realiza una revisión documental que le permite conocer de manera general la entidad con la cual va a trabajar: su naturaleza jurídica (carácter público, privado o mixto), el marco legal que la rige, misión, visión, y los procesos formales que tienen diseñados.
- 3) **Identificación de los principales procesos organizacionales y su priorización de acuerdo con su nivel de vulnerabilidad ante la corrupción:** por medio de talleres que se realizan en conjunto con el grupo directivo se analizan los principales procesos en el interior de la organización y se priorizan en términos de su vulnerabilidad frente a la corrupción. Un proceso organizacional priorizado puede ser por ejemplo, el proceso de contratación en su conjunto, o un subproceso como la contratación directa.
- 4) **Construcción del Mapa de Riesgos de Corrupción** mediante la realización de talleres y grupos focales con los actores internos y externos que intervienen directamente en las distintas etapas del proceso escogido, se identifican los principales riesgos de corrupción asociados al proceso organizacional seleccionado, y se construye un Mapa detallado de Riesgos de Corrupción que incluye: i) los momentos críticos donde se toman decisiones, ii) las condiciones que acompañan a esos momentos críticos y iii) los riesgos asociados a cada uno de ellos.
- 5) **Construcción de Compromisos frente a los riesgos:** una vez identificados los riesgos de corrupción se construyen, también colectivamente, las medidas que van a proteger el proceso frente a dichos riesgos. Las medidas hacen referencia a dos ámbitos complementarios y el resultado incluye: i.) Compromisos éticos y ii.) Compromisos relacionados con los cambios en procesos y/o procedimientos a que haya lugar en la organización.

- 6) **Elaboración de un Plan de Trabajo Indicativo:** este señala las actividades específicas que dan alcance a: i) los compromisos asumidos frente a los riesgos, ii) su tiempo de realización y iii) los responsables de cada una de ellas.
- 7) **Monitoreo al cumplimiento del Plan de Trabajo Indicativo:** busca controlar que los compromisos adquiridos, tanto los de carácter ético como los relacionados con cambios en procesos y/o procedimientos, que sí se estén cumpliendo y generen el impacto buscado. Transparencia por Colombia ayuda a realizar un seguimiento para saber si efectivamente los compromisos y cronogramas acordados se están cumpliendo.

Alianzas

Por ahora se cuenta solamente con la voluntad política de las entidades que han decidido desarrollar, en conjunto con Transparencia por Colombia, ejercicios puntuales que han contribuido al ajuste de la herramienta.

Diseño de la herramienta

Durante 2001 Transparencia por Colombia inició la aplicación de la herramienta “Islas de Integridad” en los procesos de contratación del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo- FONADE (Empresa Industrial y Comercial del Estado) y la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia-FLA (Unidad Administrativa adscrita a la Secretaría de Hacienda Departamental). Estas dos entidades fueron las primeras en comprometerse con un trabajo a conciencia en la aplicación de esta herramienta y gracias a la voluntad política de sus directivos, Transparencia por Colombia encontró el espacio propicio para diseñar, probar y comenzar a ajustar la metodología de la nueva herramienta.

Dos experiencias de implementación de Islas de Integridad durante 2001 permitieron a Transparencia por Colombia avanzar en el diseño metodológico de esta herramienta. Así mismo este trabajo afectó, directa e indirectamente, la gestión de alrededor de 180 millones de dólares de recursos públicos, cifra que corresponde al valor de la contratación anual de las entidades acompañadas, al introducir elementos que contribuyeron al ejercicio del servicio público en un ambiente de responsabilidad, probidad y rendición de cuentas, todo ello para alcanzar los más altos estándares éticos en la gestión pública.

La experiencia de acompañamientos al Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo- FONADE, se presenta a continuación.

La aplicación de la herramienta en el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo- FONADE⁹

Desde 1999 FONADE y Transparencia por Colombia han trabajado juntos en procesos de contratación mediante la promoción de Pactos de Integridad en algunas licitaciones.

http://www.transparenciacolombia.org.co/formacion_cambio/contruccion_cultura/2ncontrata_pub_trans.htm#pactos

A partir de esta experiencia, a comienzos de 2001 y por primera vez en Colombia, la gerencia del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, FONADE invitó a Transparencia a desarrollar una “Isla de Integridad” en sus procesos de contratación, la cual compromete al año alrededor de US\$ 40 millones.

El trabajo del Capítulo Colombiano con FONADE se desarrolló hasta la etapa 6 de la metodología arriba señalada, que corresponde a la elaboración del Plan de Acción. La última etapa, Monitoreo al Plan de Acción, se ha desarrollado directamente por la entidad. La duración del acompañamiento de Transparencia por Colombia fue de 16 meses.

Una vez formalizada la voluntad política de los directivos de la entidad para trabajar la Isla de Integridad¹⁰, Transparencia por Colombia inició la respectiva revisión documental para así, dar paso a las etapas siguientes de la construcción de la Isla. Los principales resultados se presentan a continuación:

- **Identificación de los principales procesos organizacionales relacionados con la contratación y sus características generales:** Con base en el análisis de la información revisada, se presentó al grupo directivo una primera propuesta sobre los procesos más importantes en los cuales se debía centrar el desarrollo de la Isla de Integridad. A partir de allí el grupo directivo, en una primera sesión de trabajo, le otorgó prioridad a la intervención en los siguientes procesos: i) Contratos de Giro Ordinario de los Negocios, ii) Contratos relacionados con el funcionamiento interno de la entidad (regidos por Ley 80, Estatuto Colombiano de Contratación) y iii) Contratos Adicionales.

9 El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, de carácter financiero, dotada de personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, y vinculada al Departamento Nacional de Planeación, cuyo objeto es ser agente en el ciclo de proyectos de desarrollo mediante la financiación administrativa de estudios, y la coordinación y financiación de la fase de preparación de proyectos de desarrollo”.

10 El contrato de Consultoría se formalizó el 7 de Junio de 2001.

Es importante mencionar que la información de percepción recogida inicialmente con el grupo directivo requería ser validada y para ello fue fundamental la consulta a diversos actores que representaran, igualmente, intereses y percepciones distintos.

- **Construcción del Mapa de Riesgos de Corrupción:** El desarrollo de esta actividad estaba previsto a partir de la revisión documental y la realización de cuatro talleres iniciales con el grupo directivo, sin embargo fue necesario realizar cinco sesiones adicionales de trabajo con directivos y seis Grupos Focales con otros actores involucrados, con el fin de recoger la información suficiente sobre el tema. Estas actividades dieron como resultado un borrador inicial del Mapa de Riesgos de Corrupción y del Plan de Acción la Entidad.
- **Compromisos relacionados con procesos y procedimientos:** Se tomaron medidas para mejorar el desempeño en los siguientes temas:
 - Estructuración de los términos de referencia de los concursos y/o pliegos de condiciones de las licitaciones.
 - Estructuración del negocio.
 - Mecanismos para la elaboración de las llamadas listas largas o cortas de posibles proponentes que serán invitados para que presenten sus propuestas (contratación directa).
 - Evaluación y adjudicación de propuestas.
 - Rendición de cuentas de la entidad.
 - Transparencia en los procesos.
- **Construcción de Compromisos frente a los riesgos:** Se tomaron las siguientes medidas de carácter ético por parte de los diferentes actores que intervienen en los procesos de contratación, es decir, funcionarios, contratistas y clientes de FONADE:
 - 1- *Declaración Ética de funcionarios y contratistas al servicio de FONADE:* 118 funcionarios y contratistas al servicio del Fondo suscribieron la Declaración Ética que los compromete con la aplicación y el seguimiento a las medidas diseñadas tanto a nivel procedimental como ético.
 - 2- *Declaración Ética de clientes de FONADE:* se decidió invitar a los clientes de FONADE a suscribir una Declaración Ética al momento de establecer un convenio marco¹¹.

11 FONADE suscribe anualmente alrededor de 200 contratos inter administrativos (o Convenios Marco) con entidades de diverso tipo. De estos convenios marco se derivan alrededor de 1300 contratos anualmente. Ver: (www.transparenciacolombia.org.co/programa_contrataciones_publicas_transparentes/islas_de_integridad/fonade/.)

3- *Pacto de Integridad*: los funcionarios de la entidad involucrados en la construcción de la Isla de Integridad, propusieron la aplicación de los Pactos de Integridad en las grandes contrataciones que realice FONADE en adelante.

Con el objeto de dar a conocer a la opinión pública los compromisos acordados en el contexto del acompañamiento de Transparencia por Colombia, el 14 de Noviembre de 2001, se llevó a cabo un acto público en el que se presentaron en términos generales los resultados del trabajo de la primera etapa de implementación de la metodología de Isla de Integridad, y se presentaron en detalle los tres tipos de compromisos éticos. Además, se suscribió voluntariamente la Declaración Ética de funcionarios y contratistas al servicio de FONADE.

El evento contó con la participación de los directivos de FONADE, representantes de varias de las entidades públicas que han establecido convenios marco con la entidad, representantes de varias firmas de contratistas, la mayoría de los funcionarios y contratistas al servicio de FONADE y representantes de Transparencia por Colombia.

- **Elaboración de un Plan de Trabajo Indicativo:** Los talleres y grupos focales arrojaron, igualmente, los elementos para el diseño de mecanismos y herramientas de contratación transparente y el Plan de Acción. La revisión documental realizada a partir del Plan Estratégico y el Plan de Acción de FONADE, así como del Manual de Contratación, permitieron articular la implementación de la Isla de Integridad al desarrollo del proceso de planificación que la entidad venía realizando.

V Resultados

Con las primeras experiencias en la aplicación de la herramienta “Isla de Integridad”, Transparencia por Colombia llegó a unas conclusiones preliminares:

1. Para su implementación se debe invertir tiempo, recursos económicos, y recursos humanos expertos en diversas disciplinas;
2. La metodología está concebida de manera general, pero el volumen de actividades que se derivan de ella varían de acuerdo con cada caso y dependen del desarrollo organizacional de la entidad y su propia cultura institucional.

Dificultades

Trabajar en herramientas de prevención de corrupción y en el tema de la ética en el interior de las entidades públicas genera normalmente algún tipo de

incomodidad o tensión si se tienen en cuenta los problemas propios de estas entidades:

- Existencia de un sistema político clientelista como el de Colombia.
- Falta de tiempo de las directivas para involucrarse en el ejercicio, en parte debido a expectativas equivocadas sobre el tiempo que demanda un trabajo de esta naturaleza.
- Resistencias de los funcionarios al cambio en sus prácticas y comportamientos éticos cotidianos. A pesar de esto, para la gran mayoría de los actores involucrados es conocido que con este tipo de ejercicios se contribuye a hacer más transparentes y eficientes los procesos y más eficaces los resultados de manera que se desestimulen las prácticas corruptas, se amplíen las posibilidades de identificar y castigar a los corruptos y se fortalezca el nombre y la imagen corporativa de la entidad.

Otros procesos

Esta herramienta ha sido desarrollada para entidades del Sector Público, por tanto se ha propuesto al nuevo gobierno en Colombia implementarla en algunas entidades de nivel nacional identificadas como más vulnerables frente a la corrupción. Actualmente Transparencia por Colombia ha recibido al respecto solicitud de acompañamiento de dos entidades con las cuales se está en proceso de acordar los términos de un Convenio para su desarrollo.

VI Recomendaciones

- Contar con la voluntad política de los directivos y de las demás personas involucradas en la tarea de construir una Isla de Integridad resulta estratégico para lograr resultados efectivos en la aplicación de esta herramienta.
- La construcción de confianza entre el equipo acompañante y la entidad pública se constituye en una base importante para el éxito de cada una de las etapas de construcción de la Isla y para el éxito del trabajo en su conjunto.
- Es recomendable trabajar la Isla centrándose en un solo proceso organizacional. Durante la etapa de monitoreo se puede verificar su impacto sobre otros procesos que también se consideren vulnerables, de tal manera que se pueda continuar el trabajo en ellos hasta lograr cambios verdaderamente estructurales.
- Durante el desarrollo de la Isla de Integridad la adecuada circulación de información y comunicación sobre la aplicación de la herramienta, es fundamental para hacer partícipes del ejercicio al mayor número de actores e impactar en la organización.

- La construcción de la Isla de Integridad es un trabajo de largo plazo que requiere sostenibilidad. Resulta difícil pensar en cambios estructurales y de cultura organizacional si las medidas que se definen en el Plan Indicativo y en las herramientas de carácter ético no se sostienen en el tiempo, es decir, si no se concreta su gestión y seguimiento.
- El éxito de esta herramienta es su carácter pragmático, que parte de los mismos actores involucrados en procesos vulnerables a la corrupción, permitiéndoles identificar los riesgos y tomar medidas rápidas, adecuadas y suficientes para neutralizar esos riesgos.

Descripción: Equipo de trabajo de Transparencia por Colombia

Apéndice

Modelo de contrato de prestación de servicios profesionales

Entre los suscritos, _____, mayor de edad, domiciliado en _____, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. _____ de _____, quien obra en nombre y representación de (*NOMBRE DE LA ENTIDAD ESTATAL CONTRATANTE*), en su calidad de (*CARGO ESPECÍFICO*), nombrado por (*INDICAR FORMA DE NOMBRAMIENTO*), debidamente posesionado, quien para los efectos del presente documento se denominará en adelante y en lo sucesivo el CONTRATANTE, de una parte, y por la otra, ROSA INÉS OSPINA ROBLEDO, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 41'619.726 de Bogotá, quien obra en nombre y representación de la CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, en su calidad de Directora Ejecutiva de la misma, quien para los efectos del presente documento se denominará en adelante y en lo sucesivo, el CONTRATISTA y

CONSIDERANDO

1. Que la actividad contractual es uno de los medios fundamentales con los que cuenta la Administración Pública colombiana para satisfacer adecuada y eficazmente las necesidades de la comunidad y para lograr los fines esenciales del Estado, consagrados en el Preámbulo y en los artículos 2 y 365 de la Constitución Política.
2. Que de acuerdo con el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1.993), dicha actividad contractual debe entenderse informada, entre otros, por el Principio de Transparencia en virtud del cual ésta debe desarrollarse de manera ética, honesta, pulcra, objetiva y clara.
3. Que orientado y regido por este principio, (*NOMBRE DE LA ENTIDAD CONTRATANTE*) ha decidido contratar una asesoría para desarrollar una Isla de Integridad en los procesos de contratación de esa entidad.
4. Que _____ desea celebrar un contrato de prestación de servicios profesionales con la Corporación Transparencia por Colombia en razón a las características y cualidades especiales que en forma específica detenta dicha corporación, relacionadas con su valiosa experiencia en la promoción de mecanismos y herramientas de integridad en procesos de contratación pública, tales como Pactos e Islas de Integridad, desarrolladas por Transparencia Internacional, organización de la cual la Corporación Transparencia por Colombia es capítulo nacional.

5. Que dado lo anterior y con fundamento en lo previsto por los artículos 24 numeral 1) literal d) de la Ley 80 de 1.993 y 3 (parágrafo) del Decreto Reglamentario 855 de 1.994, _____ puede válidamente contratar directamente a la Corporación Transparencia por Colombia.
6. Que, en consecuencia, las Partes han decidido celebrar el presente contrato en los términos y condiciones que se consignan en las siguientes cláusulas:

PRIMERA. OBJETO. El presente contrato tiene por Objeto asesorar a _____ en el desarrollo de una *Isla de Integridad* en los procesos de contratación que permita aportar mecanismos de transparencia en la gestión e involucrar a los diferentes actores en procesos de construcción de compromisos éticos frente a la contratación, de acuerdo con la propuesta presentada, la cual hace parte integral del presente contrato.

SEGUNDA. ACTIVIDADES. El CONTRATISTA deberá desarrollar en ejecución del objeto del contrato las siguientes actividades:

- i) Adaptar la metodología general propuesta por Transparencia Internacional TI para la *implantación* de Islas de Integridad, a las condiciones específicas de _____; ii) Preparar las herramientas y los instrumentos específicos necesarios para hacer factibles la Isla de Integridad; iii) Acompañar al equipo de funcionarios y contratistas de _____ directamente involucrados en los procesos de contratación en la preparación y suscripción del “Compromiso Ético”; iv) Definir con _____ un Plan de Trabajo para una segunda etapa de implementación de la Isla de Integridad v); Rendir un informe final sobre el desarrollo de la asesoría

TERCERA – LUGAR DE PRESTACION DEL SERVICIO.

El servicio contratado se prestará en la ciudad de Bogotá, D.C.

CUARTA – PLAZO.

El plazo para la ejecución del presente contrato será de _____, el cual podrá prorrogarse por acuerdo entre las partes con antelación a la fecha de su expiración mediante la celebración de un contrato adicional que deberá constar por escrito.

QUINTA – VALOR.

El valor del contrato será la suma de \$ (*Valor en números*), (*valor en letras*), valor que incluye impuestos.

SEXTA – FORMA DE PAGO.

El valor pactado en la cláusula anterior será cancelado así: El CONTRATANTE pagará al CONTRATISTA _____% como anticipo y el saldo contra presentación del informe final y previo visto bueno de la supervisión. El CONTRATISTA deberá presentar Factura por cada uno de estos conceptos, para efectos del trámite del pago respectivo por parte del CONTRATANTE.

SEPTIMA – OBLIGACIONES DEL CONTRATANTE.

EL CONTRATANTE garantizará la “voluntad política” de las directivas de la institución, expresada en su disposición permanente a colaborar con Transparencia por Colombia y a convocar en el mismo sentido al conjunto de funcionarios involucrados en el proceso objeto del contrato.

El CONTRATANTE deberá facilitar acceso a la información que sea necesaria, de manera suficiente y oportuna, para la debida ejecución del objeto del contrato, y, estará obligado a cumplir con lo estipulado en las demás cláusulas y condiciones previstas en este documento.

El CONTRATANTE solamente podrá difundir o dar a conocer (en público o en privado, oficial o extraoficialmente) la asesoría prestada por Transparencia por Colombia, cuando tal información se refiera específicamente a los resultados obtenidos conjuntamente en el proceso de desarrollo de una Isla de Integridad en los procesos de contratación de_____.

OCTAVA – OTRAS OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA.

El CONTRATISTA deberá cumplir en forma eficiente y oportuna los trabajos encomendados, y aquellas obligaciones que se generen de acuerdo con la naturaleza del servicio.

Del mismo modo, el CONTRATISTA se obliga a constituir una garantía de cumplimiento del contrato por un valor de _____, que será constituida mediante póliza contratada con una compañía de seguros vigilada por la Superintendencia Bancaria o, en su defecto, mediante una fianza bancaria.

NOVENA – INTERVENTORIA DEL CONTRATO

La ejecución y cumplimiento del contrato se verificarán a través de una supervisión adelantada por _____, la cual podrá solicitar al CONTRATISTA la información y documentos que considere necesarios en relación con el desarrollo del contrato, para efectos de su labor.

Sin perjuicio de lo anterior, el CONTRATISTA tendrá total independencia y autonomía en el desarrollo de su obligación de asesoría. Debido a esto, Transparencia por Colombia conservará durante toda la ejecución del contrato la independencia necesaria para el desarrollo de su labor.

DÉCIMA – TERMINACIÓN.

El presente contrato podrá darse por terminado por mutuo acuerdo entre las partes, o en forma unilateral por el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, de acuerdo a lo establecido por la Ley 80 de 1993.

Del mismo modo, el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones a cargo del CONTRATANTE, especialmente de aquellas que impidan al CONTRATISTA el desarrollo del objeto del contrato por no contar con la información suficiente y oportuna, o por encontrar que las condiciones del proceso no garantizan el debido desarrollo del mismo, será causal de terminación del contrato, si así lo dispusiese el CONTRATISTA, previa información al CONTRATANTE sobre las razones que motivan tal decisión.

DÉCIMA PRIMERA – INDEPENDENCIA DEL CONTRATISTA.

El CONTRATISTA actuará por su propia cuenta, con absoluta autonomía y no estará sometido a subordinación laboral con el CONTRATANTE y sus derechos se limitarán, de acuerdo con la naturaleza del contrato, a exigir el cumplimiento de las obligaciones del CONTRATANTE y al pago de los honorarios estipulados por la prestación del servicio.

DÉCIMA SEGUNDA – EXCLUSIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL.

Queda claramente entendido que no existirá relación laboral alguna entre el CONTRATANTE y el CONTRATISTA.

DÉCIMA TERCERA – CESIÓN DEL CONTRATO.

El CONTRATISTA no podrá ceder parcial ni totalmente la ejecución del presente contrato.

DÉCIMA CUARTA – DOMICILIO CONTRACTUAL.

Para todos los efectos legales, el domicilio contractual será Calle 92 # 16-30 of. 502, Bogotá D.C. Teléfonos 6351761 o 6226562.

De conformidad con lo anterior, las partes suscriben el presente documento en dos ejemplares del mismo tenor, a los __ días del mes de ____ del año de 200__, en la ciudad de _____.

EL CONTRATANTE,

LA CONTRATISTA,

Licitenet.com: Haciendo la Contratación Pública más Transparente, Ecuador

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Licitenet.com: transparentando la Contratación Pública en el Ecuador.

Descripción breve: Licitenet.com es un proyecto cuyo principal componente es una base de datos en Internet diseñada para difundir entre la ciudadanía los procesos de contratación pública, impulsado la transparencia y la competitividad en los mismos. Es una iniciativa conjunta entre el sector privado y la sociedad civil.

Organización responsable: Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD), Capítulo Nacional de Transparency International en Ecuador.

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: Quito, Ecuador. Licitenet.com se instaló por primera vez en Internet el 3 de Septiembre de 2001. Su promoción empezó el 16 de Noviembre del mismo año. Hay que tener en cuenta que el trabajo de desarrollo del sitio empezó aproximadamente 4 meses antes de su exposición en la web.

Problemas que aborda la herramienta: La discrecionalidad y la falta de transparencia en el campo de las contrataciones y compras públicas.

Área de trabajo: Adquisición de bienes y servicios de las instituciones pertenecientes al Estado.

Alianzas:

Procuraduría General del Estado: www.pge.gov.ec

Cámara de Comercio de Quito: www.ccq.org.ec

Cámara de Comercio de Guayaquil: www.lacamara.org

Cámara de Construcción de Quito: www.ccquito.org

Asociación de Municipalidades del Ecuador: www.ame.org.ec

Creación de la herramienta: Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD).

Financiación: Fundación AVINA (www.avina.net), Grupo Empresarial Gente por el Cambio (GPC), Grupo Empresarial Ecuador Positivo (E+).

Licitenet.com tuvo un costo inicial de US\$ 40,000 (incluyendo el desarrollo del sitio web, el levantamiento de la información inicial, los equipos de computación y el tiempo invertido por el personal de CLD que participó en su desarrollo). Su costo operacional es de US\$ 5,000 mensuales.

Para más información, contactar:

Alfonso Abdo f.: info@licitenet.com

Pedro Calapi: cld@cld.org.ec

Alex Guañuna: info@licitenet.com

Calle Juan Ramírez N35-10 y Germán Alemán

Teléfono: (593-2)2468212, 2468227, 2259031/032

Fax: (593-2)2468227

cldonline@cld.org.ec

www.viviendolademocracia.org

www.licitenet.com

II Objetivos

General

Licitenet.com se perfila como un portal especializado en contratación pública en la región que brinde a la ciudadanía en general, información y posibilidades para monitorear los procesos de compra de bienes y contratación de servicios por parte de entidades públicas.

Específicos

1. Impulsar la transparencia y la competitividad en las contrataciones públicas.
2. Crear una cultura de consulta y seguimiento ciudadano a través del Internet, en temas de contratación pública.
3. Generar estadísticas que revelen el comportamiento en el sector, aplicables al desarrollo de propuestas para su mejor funcionamiento.
4. Brindar un servicio de valor agregado al sector privado.

III Contexto

A nivel mundial la contratación pública ha dado en los últimos tiempos un giro vertiginoso. Las nuevas herramientas heredadas de la constante evolución tecnológica han puesto en cuestión los obsoletos sistemas de compras y contratación de los Estados. En ese contexto, los gobiernos de la región se han visto obligados a adoptar herramientas tecnológicas para mejorar la eficacia, la transparencia y el proceso de monitoreo de la contratación. Además, esto ha implicado la revisión de los marcos legales para la contratación pública en muchos países de la región.

En México, Chile o Brasil, los gobiernos centrales han tomado ya la iniciativa de ejecutar la contratación pública a través de sistemas informáticos, con interfaces directas y abiertas que faciliten el acceso a cualquier ciudadano. Estas iniciativas, más conocidas internacionalmente como e-procurement, suponen la implantación de una política pública de libre acceso a la información, mayor transparencia y rendición de cuentas.

Muchos de estos sistemas se han visto incentivados por la necesidad de crear sistemas más competitivos para participar en mercados regionales e internacionales.

Nacional

En Ecuador la única fuente de información sobre procesos de contratación pública es la prensa escrita, que provee información dispersa y subjetiva, debido a que el Estado no brinda ninguna facilidad adicional al ciudadano para enterarse de los procesos de contratación.

Ante la inexistencia de una fuente de información idónea sobre estos procesos o de propuestas desde el Estado y para llevar adelante un proceso en el mediano plazo en esta área, se creó Licitenet.com como una iniciativa conjunta del sector privado y la sociedad civil, buscando generar cambios en los procesos de contratación pública.

Grupos empresariales y otras organizaciones habían manifestado su preocupación por los aparentemente altos índices de corrupción en la contratación pública. Mientras, CLD ya había participado en varios intentos por reformar la ley de Contratación Pública desde 1997. Después de vanas y prolongadas esperas a que el Congreso modificara la legislación, grupos empresariales como “Gente por el Cambio” y “Ecuador Positivo” se unieron a CLD para hacer una propuesta: crear un sistema que proporcione información oportuna a la ciudadanía y a los contratistas del Estado y abra un espacio de discusión seria sobre los problemas de la contratación pública en el Ecuador.

Uno de los objetivos más importantes de esta iniciativa, es difundir la información entre la ciudadanía para tener una idea clara y precisa de los procesos de contratación que se están dando o se han dado en el Ecuador, desde que el sistema está en línea.

La posibilidad de que la sociedad civil maneje este tipo de información es el móvil para que conozca más sobre el tema y pueda solicitar rendimiento de cuentas al Estado, en caso de observar alguna irregularidad en los procesos. De esta manera Licitenet.com y CLD buscan generar un espacio de discusión y análisis de los procedimientos de Contratación Pública. En primera instan-

cia se persigue demostrar que el despliegue de información a la ciudadanía genera ahorro y transparencia en las instituciones del Estado, por otro lado, poner en evidencia las distintas falencias que hacen de la contratación más burocrática e ineficaz.

Con esto se pretende que el Estado reconozca los beneficios aquí mencionados, y apoye al desarrollo de este tipo de sistemas para dar un mejor servicio a la ciudadanía. Posteriormente y como consecuencia de dar paso a la funcionalidad de los sistemas, el proyecto busca que el Estado acepte que la ley puede ser mejorada en los distintos cónclaves que hayan sido identificados por la sociedad civil y sus organizaciones, y actúe en su reconstrucción.

Por el momento se apunta a disminuir especialmente la discrecionalidad que existe en varios pasos del proceso de compras y contrataciones de las instituciones del Estado. Por ejemplo, la elaboración de las bases o documentos precontractuales, el pago obligado de una tarifa para poder revisar las bases, el monto que dictamina la obligatoriedad del carácter público de los procesos (este momento deben sobrepasar el monto de los US\$ 112,000, espacio suficiente para maniobras políticas y financieras), las precalificaciones, la ambigüedad de plazos requeridos, etc.

En Corporación Latinoamericana para el Desarrollo

Esta iniciativa se inserta en un esfuerzo más amplio que tiene como finalidad última contribuir a resolver los problemas de tipo estructural en la contratación pública en Ecuador.

Efectivamente, CLD está ejecutando otros programas relacionados como: a) Proyecto de Reforma a la Ley de Contratación Pública; b) Pactos de Integridad; c) Bases y Pliegos Transparentes; y, d) Contrataciones transparentes dentro de la Cooperación Internacional.

IV Implementación

Primera Etapa: Conceptualización del proyecto

En esta etapa participaron diferentes actores: CLD, Ecuador Positivo y Gente por el Cambio (los dos últimos son grupos empresariales). CLD actuó de facilitador en talleres que se realizaron, para los cuales se identificaron las deficiencias de la contratación pública, y las posibles soluciones vistas desde la perspectiva de la sociedad civil.

Fue justamente en estos talleres donde se evidenció la inexistencia de fuentes oficiales, o alternativas de información sobre los procesos de contratación pú-

blica y donde se definió a Internet como el medio idóneo para combatir esta causa. Adicionalmente, CLD recibió la ayuda de voluntarios, especialistas en contratación pública, que habían trabajado anteriormente en los procesos de propuesta de reformas a la ley.

Segunda Etapa: Investigación de fuentes de información

Ecuador Positivo contribuyó con un estudio de tres meses de duración, en el cual se hizo un seguimiento de las diferentes fuentes de información sobre procesos de contratación vigentes.

De este estudio se definieron los 18 medios de comunicación impresos de los cuales Licitenet.com extrae actualmente los datos para subirlos a la página web.

Es importante destacar que la Ley de Contratación Pública establece que las Licitaciones y Concursos Públicos, deben ser publicados en los dos diarios de mayor circulación del país; pero como en la práctica no se ha definido con claridad cuáles son éstos, existen por lo menos 18 periódicos en los cuales se publica más del 90% de la información sobre contrataciones del Estado.

Se revisa estos 18 medios escritos diariamente, se identifican los anuncios, se digitalizan, se digita la información y se actualiza dos veces al día en una base centralizada de datos, conteniendo los diferentes anuncios sobre contratación pública que se publican en el país entero.

Paralelamente, la CLD identificó las instancias en las que se podría obtener el resto de información necesaria. Se firmó un convenio con la Procuraduría General del Estado para que dicho organismo facilite la información sobre los contratos adjudicados. Además, se identificó a la Contraloría General del Estado, a las Municipalidades y a los Consejos Provinciales como instituciones que aglutinan información que se podría obtener en el futuro.

Tercera Etapa: Diseño técnico e informático

En esta etapa trabajaron activamente los miembros de GPC y E+, así como CLD con varios técnicos para el diseño de la interfase entre la base datos off-line y la base de datos en Internet. Este trabajo lo realizaron Web Conexión, EIS y el personal técnico informático de CLD.

Cuarta Etapa: Formación del equipo de gestión del proyecto

Mientras se diseñaba el sitio web y el sistema off-line, se conformó en CLD un equipo formado por tres personas, al cual se le sumaron varios consultores

quienes comenzaron a introducir elementos en la base de datos, sin que ésta se encontrara todavía accesible en línea. El equipo trabajó principalmente en el diseño de los procesos de recolección y almacenamiento de información.

Quinta Etapa: Periodo de prueba de la página web

Desde el día 3 de Septiembre de 2001, se instaló a manera de prueba Licitenet.com en internet, dando acceso libre a toda la información del sitio a todo aquel que lo visitara. Así se logró que muchas personas comenzaran a utilizar el sistema, a dar su opinión sobre las utilidades del mismo y a señalar algunas deficiencias sobre su funcionamiento o cómo mejorarlo.

Sexta Etapa: Difusión y comercialización

Una vez puesto a prueba el sitio web por un período de tres meses, se dio paso a su lanzamiento oficial el 16 de Noviembre de 2001. Desde entonces se ha venido trabajando en la venta de suscripciones, para lo cual se ha contado con instituciones que mencionan el uso del sistema a sus clientes o amigos.

Aunque el 80% de la información del sitio es accesible a cualquiera que ingrese a él, una parte de la información debe comercializarse para asegurar la sustentabilidad del proyecto. En efecto, se ha definido un sistema de suscripciones pagadas que permiten que quienes las compran accedan a información especialmente procesada para compañías interesadas en hacer negocios con el Estado.

Se ha aprovechado la difusión de los servicios de la página web a la ciudadanía mediante artículos en prensa o revistas, ferias, mailing lists, entre otros, para identificar a los posibles clientes. A estos últimos se han dirigido acercamientos directos, mediante visitas, llamadas telefónicas, cartas personalizadas, e-mails, etc.

En el diseño de este proyecto CLD veló porque los procesos siempre estuvieran encaminados a generar transparencia en las compras y contrataciones públicas, así como a facilitar instrumentos a la ciudadanía para su seguimiento. Los empresarios por su lado, aportaron valor agregado a Licitenet.com mediante ideas novedosas, para que éste cuente con herramientas prácticas de información dirigidas a satisfacer las necesidades de información de las empresas contratadas. Merece la pena destacar, que debido a que la tecnología y los beneficios que brinda internet potencian el manejo de información, el papel de CLD sigue siendo fundamental en el proyecto, pues es la entidad que asegura el manejo correcto de la información.

Sobre la información que Licitenet.com brinda a sus usuarios

Como se indicó en párrafos anteriores licitenet.com pone a disposición de los usuarios información de oportunidad principalmente sobre los diferentes procesos de contratación pública, sean estos vigentes cerrados ó adjudicados. El sitio web despliega buscadores en las tres áreas, mediante los cuales el usuario puede requerir información personalizada. Para esto utiliza los siguientes criterios:

- Fecha de Licitación
- Nombre de la institución convocante
- Lugar de ejecución
- Tipo de obra o servicio
- Tipo de contacto
- Tipo de participante

De esta manera, si un usuario busca todas las licitaciones que contemplen “Construcción de Puentes”, puede escogerlo simplemente en Tipo de Obra, y activar la búsqueda. Esto arrojará como primer resultado todas las licitaciones a nivel nacional que estén vigentes en “Construcción de Puentes”.

Si por otro lado, el usuario desea información más específica deberá llenar más criterios de búsqueda antes de ejecutarla, por ejemplo: Lugar de ejecución: “Pichincha”. Al hacerlo recibirá información sobre todas las licitaciones en “Construcción de Puentes” que se han convocado para la provincia de “Pichincha”. De esta manera mientras más criterios utilice, de los enumerados anteriormente, la información será más específica y viceversa.

El primer resultado consta de una lista de licitaciones en las que se expone los datos correspondientes a todos los criterios de búsqueda, por ejemplo:

Búsqueda

Tipo de obra: Construcción de Puentes

Lugar de ejecución: Pichincha

Resultado #1:

Fecha de Publicación	Institución Convocante	Lugar de ejecución	Tipo de obra o servicio	Tipo de Contrato	Tipo de Participante
5/jul/02	Ministerio de Obras Públicas	Pichincha	Construcción Puente sobre el Río Pisque	Licitación	Personas Naturales o Jurídicas
8/jul/02	Municipio de Rumiñahui	Pichincha	Construcción Puente sobre el Río Pita	Convocatoria Pública	Personas Naturales o Jurídicas

información buscada

Una vez identificada la licitación de interés en esta lista, el usuario puede pasar a una nueva pantalla de resultados haciendo “clic” sobre la licitación escogida, sobre esta se brinda un mayor detalle en el nuevo resultado, especificando información sobre el tipo de concurso, los requisitos para poder participar, los montos, las fechas importantes del proceso, el origen de los fondos, etc. Así también como un acceso al PDF de la publicación original.

De esta manera funcionan las tres secciones mencionadas: procesos vigentes, cerrados y adjudicados, exceptuando por el original del anuncio de publicación para las licitaciones adjudicadas.

El ciudadano puede acceder en la sección de vigentes, hasta el primer resultado, si bien este no es completo para el ciudadano, le indica exactamente que obras se realizan y en donde, en cualquier campo de interés. En las otras dos áreas, el acceso a los datos sobre licitaciones cerradas o adjudicadas es completo, potenciando así el posible seguimiento ciudadano a las obras licitadas.

El suscriptor, en cambio tiene acceso al total de la información en todas las áreas y a otros servicios como el mensaje de alerta de licitaciones en su campo de interés, estadísticas, entre otros.

V Resultados

Tráfico virtual: Lictenet.com maneja un tráfico que además de haber tenido un crecimiento sostenido ha cumplido con las expectativas del proyecto. Desde que el sitio se encuentra en-línea, se han recibido más de 13.500 visitas con un promedio de 15 hits por visita. Esto quiere decir que ha habido aproximadamente 202.500 hits. Hay que tener en cuenta que en Ecuador menos del 10% de la población está conectada a internet. Sin embargo, el gobierno ha pues-

to mucho énfasis en el incremento de la conectividad, por lo que esperamos que existan cada vez más instituciones que ingresen al sitio.

Suscriptores: Hasta el momento y desde el inicio de su comercialización se cuenta con 37 empresas suscriptoras, lo cual está aún por debajo de las expectativas.

Colaboración en el Consejo Nacional de Telecomunicaciones: Licitenet.com fue invitado a formar parte de las mesas de trabajo para el desarrollo de la Agenda Nacional de Conectividad, la misma que regirá el progreso de las Conectividad y Telecomunicaciones en el país por los próximos 10 años. Adicionalmente esta Institución ha considerado la posibilidad de tomar a Licitenet.com como el inicio del proceso de informatización del área de la Contratación Pública, hasta llegar a un portal de e-procurement definitivo.

Convenios con entidades del sector público para expandir la base de información: Al firmar un convenio con la Procuraduría General del Estado (PGE) para recibir esta información, constatamos que la institución contaba con estos datos tan sólo en expedientes físicos, lo que hacía casi imposible la consulta por parte de la ciudadanía. Esto, porque para revisar la adjudicación de algún contrato, debía presentar un oficio a la Procuraduría y esperar a que ésta la pusiera a su disposición, lo cual no tomaba menos de 15 días. Para cumplir con el convenio, la PGE desarrolló una base de datos electrónica, de la cual envió datos pertinentes a Licitenet.com. De esta manera, la ciudadanía, además de tener la posibilidad de acceder a Licitenet.com y obtener la información en pocos minutos, puede obtenerla directamente de la PGE de forma mucho más eficiente.

Colaboración de los gremios de empresarios: Se ha recibido colaboración totalmente gratuita de diferentes gremios empresariales, como por ejemplo:

- La Cámara de Comercio de Quito invitó a Licitenet.com a participar en la feria ENOF (Ecuador: Negocios, Oportunidades y Franquicias) sin costo alguno, lo que sirvió para promocionar los servicios de la iniciativa;
- La Cámara de la Construcción de Pichincha, de la misma manera invitó al proyecto a formar parte del centro de exposición permanente de la cámara (CDVIV), donde se exponen diferentes servicios en el área de la construcción; y
- La Cámara de Comercio de Guayaquil, organizó un evento para la presentación de Licitenet.com ante sus miembros, sin costo alguno.

Además, grupos empresariales como “Gente por el Cambio” y “Ecuador Positivo” y el CLD se unieron a los esfuerzos de Licitenet.com.

Es importante destacar la intervención de estos dos grupos empresariales que se caracterizan por aglutinar a jóvenes ejecutivos que se desenvuelven en altos cargos de las empresas más influyentes del país, y que sienten la necesidad de aportar al desarrollo del Ecuador, más allá del ámbito de sus negocios y empresas.

Reconocimiento internacional y nacional: La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), ha tomado a Licitenet.com como referente de Ecuador sobre compras del Estado, y lo ha sumado a su sitio web, donde sistematiza cada uno de los diferentes sitios oficiales de América Latina. Licitenet.com es una iniciativa privada, y por lo tanto no reconocida por el gobierno como oficial. A pesar de eso, sin embargo se ha convertido en el referente ecuatoriano.

Cobertura de los medios de comunicación: El aporte de los medios de comunicación ha sido muy importante, especialmente el de prensa escrita y revistas, quienes constantemente han publicado artículos o reseñas del sitio. Sin embargo, no han cumplido con las expectativas iniciales de Licitenet.com, debido a que en muchos casos se han mostrado reticentes a promocionarlo gratuitamente, por considerarlo como una iniciativa privada que busca generar lucro.

Reacción de la ciudadanía: La ciudadanía ha sido la principal usuaria del sitio y considera a la herramienta como una alternativa para el manejo de información del sector público. Los mensajes, preguntas y comentarios de ciudadanos que han entrado a la página, han sido muy constructivos para el constante desarrollo del mismo. En muchos casos, personas o compañías y hasta gremios que no constan como suscriptores, hacen preguntas específicas al sitio sobre Contratación Pública, o piden su ayuda para entender algunos procesos. Hemos llegado a tener pedidos de formatos de bases precontractuales o información sobre posibles procesos que no han salido a concurso todavía. Si bien estas comunicaciones son la más ferviente prueba de que la ciudadanía ha tenido una excelente respuesta al sitio, no creemos haber alcanzado el nivel esperado, y creemos que podríamos aumentar su participación implementando instrumentos interactivos en el sitio, como consultas legales, sugerencias, etc.

Desafíos

Si bien Licitenet.com ha encontrado el apoyo de muchos sectores, se presenta como un desafío para las organizaciones que lo están ejecutando, por una serie de limitaciones de tipo legal y de tipo práctico.

El principal desafío se presenta porque la legislación del país en contratación pública obliga a la publicación de llamados a concurso para contratación so-

bre cierto monto financiero (a 2002: US\$ 112,000), dejando a discreción de cada institución el manejo de los contratos más pequeños. Para acceder a la información bajo dicho monto, es necesaria la negociación directa con cada una de las instituciones del Estado, que no siempre da resultados positivos. Por ello, una buena parte de los procesos de contratación actualmente no pueden ser reportados en Licitenet.com. Para ello se están negociando acuerdos de cooperación con las organizaciones que aglutinan a instituciones más pequeñas, como son la Asociación de Municipalidades del Ecuador y la Corporación de Gobiernos Provinciales.

Falta confianza de las empresas en los sistemas tecnológicos de información. Aunque el 80% de la información del sitio es accesible a cualquiera que ingrese a él, una parte de la información debe comercializarse para asegurar la sustentabilidad del proyecto. En efecto, se ha definido un sistema de suscripciones pagadas que permiten que quienes las compren accedan a información especialmente procesada para compañías interesadas en hacer negocios con el Estado. Es decir que para quienes se registran como suscriptores, se ha procesado datos específicos, como direcciones donde adquirir las bases, lugar y hora de cuando se abrirán las ofertas, entre otros.

Sustentabilidad del proyecto

Para asegurar la sustentabilidad financiera del proyecto, se constituyó una compañía y varios empresarios aportaron capital a manera de socios. CLD aportó con un paquete accionario importante (40%) y se benefició de un acuerdo con la Fundación Suiza AVINA, que estableció un “Challenge fund”: un dólar de donación con cada dólar de aporte del sector privado. Las utilidades de la compañía – cuando se produzcan – servirá para financiar otros proyectos similares.

Quizá el hecho de que no es netamente privado hace que Licitenet.com busque brindar un servicio a la ciudadanía e intente repartir de la manera más práctica y justa sus beneficios entre ciudadanía y clientes.

Esta iniciativa además convocó a otros sectores en calidad de socios estratégicos. Así el proyecto Licitenet.com ha recibido apoyo de algunas instituciones claves del sector público y privado especialmente para la difusión de sus objetivos, así como para completar la información que Licitenet.com brinda a sus usuarios.

- Procuraduría General del Estado
- Asociación de Municipalidades del Ecuador
- Contraloría General del Estado

- Corporación de Gobiernos Provinciales
- Cámara de Comercio de Quito
- Cámara de Comercio de Guayaquil
- Cámara de Construcción de Pichincha
- AROG (Red de ONGs de Guayaquil)
- Latinaccess (Consultora)
- Profile Consultores
- Dinámica Consultores
- Paz & Horowitz Estudio Jurídico
- Bustamante y Bustamante Estudio Jurídico

VI Recomendaciones

- **Forjar una relación con las instituciones del Estado que manejen la información:** Es importante fortalecer este tipo de relaciones, pues así será más fácil para quien ejecute un proyecto de esta naturaleza, el tener una mayor cobertura en cuanto a los datos que le interesan a la ciudadanía. Para esto se recomienda involucrar en el desarrollo del sitio a organizaciones claves en el manejo de información, quienes puedan percibir los beneficios que este tipo de herramienta brindará a la ciudadanía en el mediano plazo.
- **Alianza con una organización internacional experta en e-procurement:** Una iniciativa de este tipo, tiene mucha vinculación con la forma en proyectos similares que se ejecutan en la región o en el mundo, por ello es importante asesorarse con alguna institución que tenga experiencia en esta área, preferentemente en un país de la región, para conocer cuál en el desarrollo óptimo de un esfuerzo de e-procurement. Proyectos importantes son www.compranet.gob.mx, en México; www.chilecompra.cl, en Chile, y www.gem.wa.gov.au, en Australia.
- **Alianza con una organización de diseño de software:** Quizá uno de los costos más altos de desarrollar Licitenet.com fue el del diseño y rediseño de las herramientas técnicas y del software. Como esta es una iniciativa pionera debe ir mejorando sus servicios y replanteando la manera en que los ofrece. Si se contara con una empresa de software que aceptara impulsar la iniciativa conjuntamente, se traduciría en una gran ventaja comparativa.
- **Trabajo intensivo para la definición de la línea divisoria entre el servicios a la ciudadanía y el servicio a los clientes:** Esta herramienta, al tener

que atacar dos frentes (desplegar información para la ciudadanía y vender un servicio de información de oportunidad), podría producir un conflicto de intereses interiormente en el proyecto, lo que podría obstaculizar el cumplimiento de sus objetivos. Se recomienda trabajar intensamente en el desarrollo de servicios que produzcan valor agregado para quienes quieran afiliarse y no descuidar la calidad y el despliegue de información gratuita para la ciudadanía.

Descripción: Valeria Merino Dirani y Alfonso Abdo

Taller de Adquisiciones Públicas y Mapa de Riesgos, Paraguay

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Taller de Adquisiciones Públicas y Mapa de Riesgos.

Descripción breve: Es un Taller-Seminario de Adquisiciones Públicas y Mapa de Riesgos, y está dirigido a funcionarios públicos encargados de realizar los procesos de selección de oferentes, quienes muchas veces carecen de los conocimientos técnicos y jurídicos a los efectos de realizar una gestión efectiva y oportuna en dichos procedimientos.

Los talleres pueden realizarse simultáneamente con funcionarios de diversas instituciones públicas ya que el marco regulador vigente es el mismo para todos los órganos públicos del país, con algunas diferencias relacionadas exclusivamente a las modalidades de adquisición y a sus excepciones que, por el contrario, habitualmente son utilizadas como el procedimiento más común para favorecer a determinados contratistas.

En los talleres se da cuenta de las experiencias, estableciendo aquellas prácticas realizadas comúnmente, avaladas más por la costumbre que por un marco normativo, y que perjudican enormemente el proceso de adquisición, ya que éste se realiza sin contar con los elementos legales suficientes. Con este material experiencial extraído de los talleres, finalmente se elabora el Mapa de Riesgos en Adquisiciones. Estos riesgos se contrastan con las normas y prácticas que promuevan un proceso de adquisiciones transparente en forma de un mecanismo abierto, eficiente, responsable y accesible al escrutinio.

Organización responsable: Transparencia Paraguay (TP).

Creación de la herramienta: La presente herramienta con sus dos componentes técnicos (jurídico-administrativo y negociación), fue ideada e implementada por el Dr. Federico Salgueiro y la Dra. Patricia Marchewka.

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: Enero-Junio 2002. En el mes de Marzo, se implementó en la Municipalidad de Coronel Oviedo. En Julio de 2002, TP ha propiciado y encontrado eco favorable en otras dos instituciones: Aguas y Municipalidad de Asunción.

Problemas que aborda la herramienta: Esta herramienta responde a una falta de conocimiento técnico y jurídico en el tema de adquisiciones públicas por parte de funcionarios.

Áreas de trabajo: Adquisiciones de Bienes y Servicios.

Alianzas: Se establecen alianzas bilaterales entre TP y distintas instituciones públicas.

Financiación: El costo por taller varía entre US\$ 2,000 y US\$ 3,000. Durante el primer semestre de 2002, período en el que se implementó un primer proyecto corto, los gastos fueron absorbidos por la Fundación AVINA.

La Fundación Konrad Adenauer ha aprobado, de manera preliminar, el proyecto presentado para la realización de talleres en el segundo semestre del año 2002.

Para más información, contactar:

Federico Salgueiro – Asesor Jurídico

Patricia Marchewka – Directora Ejecutiva

Transparencia Paraguay

transpar@telesurf.com.py

www.transparenciapy.org.py

II Objetivos

General

Establecer los riesgos presentes en los procesos de licitaciones públicas (a través de los talleres) y contribuir a adecuar los procedimientos adquisitivos al marco legal vigente (con el Mapa de Riesgos).

Específicos

1. Otorgar al funcionario los conocimientos técnicos necesarios para que pueda reconocer perfectamente el marco legal vigente para cada tema específico.
2. Dotar al funcionario de la suficiente competencia e idoneidad de modo que pueda diferenciar las modalidades de adquisición aplicables según el caso presentado.
3. Encaminarlo a aplicar los debidos sustentos técnicos con la finalidad de transparentar las adquisiciones de la institución pública.
4. Implementar los mecanismos adecuados a fin de utilizar procedimientos de selección regla y desechar aquellos previstos dentro de las excepciones sin las causales ni las procedencias necesarias.

5. Realizar propuestas pertinentes a los organismos respectivos de acuerdo a los resultados del presente trabajo.
6. Divulgar los resultados y conclusiones respectivos.
7. Desarrollar la Ética Pública en los funcionarios participantes.
8. Determinar los factores de riesgos y el nivel de ocurrencia de los mismos.
9. Monitoreo posterior de los procedimientos de selección implementados por los funcionarios participantes en las diversas Instituciones Públicas.
10. Reducir substancialmente los riesgos a través de la implementación de las medidas correctivas necesarias.

Cabe mencionar que la enunciación de los objetivos mencionados no tiene un orden jerárquico.

III Contexto

Nacional

En materia de adquisiciones públicas, Paraguay posee un contexto bastante precario, que se explica por un marco normativo regulador obsoleto:

- i) la Ley de Organización Administrativa data de 1909, y fue revisada en 1992;
- ii) la Ley de Obras Públicas data de 1973 e introdujo mejoras substanciales exclusivas para la adquisición de obras. Posteriormente fue derogada en el 2000 por la Ley de Adquisición de Obras, a través de la cual se puso en vigencia un complicado y burocrático sistema de selección, que la mayoría de las veces tiene un impacto negativo en el patrimonio económico del ente público licitante.

En la mayoría de los casos las leyes reguladoras de adquisiciones no prevén sanciones ni cláusulas que combatan la corrupción a nivel interno para los funcionarios públicos ni en el ámbito externo para el sector privado.

Existe un sector privado en directa connivencia con los funcionarios públicos. Se trata de contratistas del Estado, que conforman un grupo muy fuerte, cerrado y excluyente, que muchas veces impide la entrada de otros oferentes del mismo ramo, conservando y manteniendo por años un mismo contrato para la provisión del objeto a precios exorbitantes.

A esto se suma el desconocimiento del marco legal vigente en materia de contrataciones de justamente aquellos funcionarios públicos encargados de implementar los procedimientos de selección de bienes y servicios.

La utilización de la herramienta Taller-Seminario de Adquisiciones Públicas se justifica en la actuación de los funcionarios de alta y media categoría, pues en dichos niveles se perfecciona la voluntad administrativa.

Razones TP para aplicar de Herramienta

La razón más fuerte encontrada por TP en el momento de desarrollar la herramienta, surgió después del monitoreo de las licitaciones públicas en diversos organismos y en sus sucesivas etapas (discusión pública y previa de los pliegos, evaluación, adjudicación y lista de precios de referencia).

En dicho monitoreo, TP fue testigo de la ignorancia y del desconocimiento que los funcionarios involucrados en los procesos tenían de las leyes reguladoras y de los principios generales de una oferta pública a selección de oferentes y de las etapas que éste comprende.

Por ejemplo, los procedimientos de adquisición en el interior del país se realizan por práctica habitual o costumbre, desconociendo y no haciendo caso de los preceptos legales reguladores.

Muchos de los errores o de las irregularidades detectadas a lo largo del monitoreo podrían haberse evitado si los funcionarios se manejaran por aplicación directa del marco regulador del tema.

En ese contexto, TP entiende que dotar a los funcionarios públicos de las bases teóricas y prácticas de la tarea que deben ejecutar redundará en la obtención de procedimientos claros y de acuerdo a las leyes vigentes.

IV Implementación

Fases de la implementación

1. **Convocatoria.** Significa la invitación cursada por TP a un organismo o entidad del Estado para desarrollar el Taller Seminario de Adquisiciones y Mapa de Riesgos. En ella se menciona como política de TP la intención del desarrollo de los conocimientos relacionados a adquisiciones y el posterior monitoreo.
2. **El perfil de los participantes.** El perfil de los participantes lo propone TP bajo un riguroso análisis previo. Aquí se presentan varias opciones: contar con el ejecutivo (intendente, presidentes de las instituciones públicas), legislativo (Consejo, Junta Municipal) y los funcionarios encargados de las áreas administrativas comprendidas en el procedimiento licitatorio. Son seleccionados en base a su currículo y a las labores desempeñadas.

3. **La publicación del Programa.** (Ver abajo).
4. **La duración.** El taller dura tres horas diarias durante 4 días. En todo caso, pueden implementarse más talleres dependiendo de la disponibilidad de los funcionarios y la ubicación del organismo (si se trata de trabajo en el interior del país, las posibilidades de repetir el Taller son más escasas).
5. **Desarrollo del Taller.**
6. **Evaluación de contenido.**
7. **Evaluación personal a los asistentes.**
8. **Culminación.**
9. **Presentación de Informe.**

Lugar y entidades beneficiarias

Hasta ahora hicimos un taller de Adquisiciones y otro de Mapa de Riesgos institucional en la Municipalidad de Coronel Oviedo, capital del Depto. de Caaguazú (Marzo 2002).

A eso agregamos jornadas de trabajo con los funcionarios de licitaciones de ESSAP (AGUAS) y los ediles de la Municipalidad de Asunción (Junio – Julio 2002).

Además, en cada una de las reuniones mantenidas en el área de adquisiciones, TP (Enero-Junio 2002) hizo patente la necesidad imperiosa de realizar talleres de capacitación y riesgos.

Para el presente semestre, se presentan oportunidades tanto en el área de talleres como en monitoreo, en cerca de 14 entidades:

1. Itaipú (hidroeléctrica Paraguay/Brasil)
2. Municipalidad Asunción
3. Ministerio de Hacienda
4. Administración Nacional de electricidad/agencia japonesa de cooperación JBIC
5. Municipalidad de Encarnación
6. Policía Nacional
7. Banco Central del Paraguay
8. Fondo Ganadero

9. Dirección General de LOGÍSTICA

10. Aguas

11. Ministerio de Educación y Cultura / agencia española de cooperación AECI

12. Comando Logístico

13. Caja jubilaciones y Pensiones empleados bancarios

14. Ministerio de Justicia y Trabajo

Preparando los talleres

El papel del Capítulo consiste en desarrollar el siguiente programa con las nociones técnicas y legales correspondientes:

1. las nociones doctrinales y legales inherentes a las adquisiciones
2. los procedimientos normativos obligatorios
3. los aspectos económicos / financieros
4. las implicancias tributarias
5. las responsabilidades emergentes tipificadas conforme a leyes de fondo y forma
6. Teoría del Acto Administrativo
7. Marco generador de derechos, obligaciones y facultades
8. el principio de la legalidad de los actos
9. los principios vectores de las convocatorias públicas
10. los criterios de valoración de las ofertas
11. la discusión pública y previa de los pliegos de bases y condiciones
12. la estandarización de los términos de referencia
13. la publicidad de todas las etapas que conlleva el acto administrativo
14. el cumplimiento de los presupuestos básicos de toda selección de oferentes
15. los principios de las contrataciones públicas: la seguridad, la conveniencia, la igualdad, la efectividad y la oportunidad
16. Modalidades de Adquisición
17. Procedimiento, límites y alcances

18. el fraccionamiento, vicios y responsabilidades
19. el control de los procedimientos. El control previo, paralelo y el posterior.
Ventajas
20. Herramientas para el control técnico y legal
21. Factores del Control
22. Identificación de los factores de riesgos en contrataciones = Mapa de Riesgos. Aunque sería ideal disponer de un segundo taller exclusivamente dedicado a desarrollar un mapa de riesgos, es necesario, por falta de tiempo, combinar los dos talleres

El Mapa de Riesgos presenta los diferentes aspectos del proceso de adquisiciones en forma de un mapa geográfico identificando los riesgos y problemas más frecuentes. Esta herramienta es por lo tanto un marco diagnóstico. En su totalidad el Mapa de Riesgo sirve para identificar puntos vulnerables a lo largo del proceso contractual.

El Programa fue diseñado y desarrollado por TP y se basa en las experiencias previas de la organización en el tema. El taller desarrolla una metodología de discusión en grupos y luego una plenaria abierta.

Recursos humanos y financieros

Los recursos humanos utilizados en la herramienta fueron básicamente dos: un especialista de TP en derecho administrativo, con notable base teórica y práctica de los procedimientos de adquisición a nivel local y una abogada con especialización en herramientas de transparencia y negociación, y base administrativa, quienes aunaron esfuerzos y conocimientos para la preparación y desarrollo del taller.

Problemas

Uno de los problemas que surgió es que en el Taller participaron administradores y subordinados, lo que dificultó, al principio, la participación de todos al momento de elaborar el diagnóstico de la situación del área de compras de la entidad, debido en parte al respeto jerárquico que caracteriza a las instituciones públicas. Además, percibimos que los funcionarios temían represalias de parte de sus superiores debido a sus comentarios.

La solución pasó por la infusión de confianza por parte de los expositores hacia los participantes, recalcando el anonimato de las informaciones compartidas en el Taller. La confianza se va ganando con el desarrollo de un tecnicismo obvio que orienta los conocimientos hacia el mejoramiento.

Como segundo aspecto, observamos la incredulidad de los funcionarios ante el desafío de implementar los conocimientos adquiridos por razones políticas, intereses económicos y otros.

Los problemas fueron solucionados gracias a la utilización de mecanismos de negociaciones y al enfoque técnico de casos. El mecanismo de negociaciones fue el Negotiation Project de Harvard Law School complementado por el desarrollo de capacidades en comunicaciones interpersonales.

V Resultados

Los resultados fueron ampliamente logrados. En cuanto al *Taller-Seminario de Adquisiciones Públicas*:

1. Permitió el incremento substancial de los conocimientos técnicos de los funcionarios públicos participantes para la aplicación efectiva del marco legal vigente para cada procedimiento de adquisiciones directas de bienes y servicios. Los funcionarios participantes conocieron la normativa vigente para los procedimientos adquisitivos. Como la transmisión de los conocimientos revierte la característica de la “oralidad” surgen interpretaciones diversas y muchas veces erróneas para la aplicabilidad de la ley en casos específicos.
2. Los funcionarios participantes conocieron las implicancias legales a las cuales están sujetos en ejercicio de la función pública.
3. Los participantes solicitaron un segundo taller exclusivo para los procedimientos licitatorios. Aquí cabe mencionar el desconocimiento del marco legal y la falta de práctica en este tipo de procedimiento.

Para los resultados relacionados al *Mapa de Riesgos Institucional* por favor comuníquese con TP.

VI Recomendaciones

- TP mantendría la realización separada de los talleres, conforme sean éstos dirigidos a procedimientos de compras directas, concursos de precios y licitaciones. La separación está vinculada según a las modalidades de adquisición que la ley estipula.
- TP aseguraría la discusión amplia y franca de puntos de vista y experiencias en el marco del procedimiento de selección enfocado.
- La herramienta espera ser duplicada a nivel nacional e internacional.
- Es menester identificar los procedimientos más utilizados en la entidad

(compras directas/licitaciones/concursos de precios) a fin de enfocar el trabajo a las necesidades prioritarias de los funcionarios y de la institución. Un “trabajo a medida” incrementa substancialmente las posibilidades de éxito del proyecto.

Descripción: Dra. Patricia Marchewka y Dr. Federico Salgueiro

Monitoreo de Licitaciones Públicas, Paraguay

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Monitoreo de Licitaciones Públicas.

Descripción breve: El monitoreo comprende la evaluación de las diversas etapas de un proceso licitatorio. Se revisa cada fase del procedimiento mediante observaciones que se resumen en el Informe Final de la Licitación Pública monitoreada.

Organización responsable: Transparencia Paraguay (TP).

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: La herramienta se implementó en la Secretaria Nacional de la Reforma (Ministerio dependiente del Poder Ejecutivo encargado de los procedimientos de Licitación Pública para la privatización de las empresas estatales) y en el Instituto de Previsión Social (organismo estatal encargado de la salud pública y de las jubilaciones de los trabajadores de la República) durante la adquisición de medicamentos para la provisión a la red sanitaria de hospitales que posee. Los años de trabajo abarcan 1999, 2000, 2001 y 2002.

Problemas que aborda la herramienta: Existencia de un Marco Legal regulatorio insuficiente y obsoleto y falta de objetividad y transparencia de las adjudicaciones contractuales llevadas a cabo.

Áreas de trabajo: Licitaciones públicas.

Financiación: Iniciativas para el Liderazgo del Desarrollo Sostenible, ILDES/AVINA.

Para más información, contactar:

Patricia Marchewka – Directora Ejecutiva

Transparencia Paraguay

Defensa Nacional 849 c/ Padre Cardozo - Piso 1, Oficina 1

Asunción, Paraguay.

Telefax: 595+21+228194 - 228200

marchewk@telesurf.com.py & transpar@telesurf.com.py

www.transparencia.org.py

II Objetivos

Generales

Fortalecer la participación efectiva de la sociedad civil en procedimientos administrativos de selección de oferentes, mediante:

- a) Comunicar a la sociedad civil la participación de TP en el monitoreo de una Licitación Pública.
- b) Discutir el Pliego de Bases y Condiciones (PBC) en la página web de TP.
- c) Elaborar las observaciones sobre el PBC.
- d) Remitir dichas observaciones al ente público para su adopción.
- e) Solicitar la inclusión de cláusulas que garanticen la adjudicación calificada. (objetividad, justiprecio y calidad).
- f) Participar durante el acto de apertura de sobres.
- g) Difusión del cuadro comparativo de ofertas entre los participantes y la sociedad civil.
- h) Comparación del precio ofertado con los precios del mercado tomando en consideración la adquisición masiva del objeto del llamado.
- i) Difusión de las adjudicaciones realizadas.

Establecer pautas para **controlar** y **evaluar** una licitación:

- a) La necesidad real y objetiva de la convocatoria a una licitación pública.
- b) La existencia del crédito presupuestario necesario para hacer frente a la misma.
- c) La certificación presupuestaria conforme exigencia de la ley de Administración Financiera de la República.
- d) La redacción del PBC conforme a la normativa legal vigente.
- e) El respeto a los principios técnicos del llamado.
- f) La publicación efectiva del llamado.
- g) El control de las modificaciones del PBC realizadas bajo el régimen de consultas y aclaraciones.
- h) El principio de legalidad en todas las fases de la licitación.
- i) La verificación del acto de apertura de sobres, empresas descalificadas y estudio de los documentos presentados por los oferentes con carácter exhaustivo.

- j) La verificación del cumplimiento de los criterios de valoración al momento de estudiar y evaluar las ofertas presentadas y la posterior elaboración de las recomendaciones de adjudicación.

Lograr, a través de los procedimientos de selección, que la burocracia administrativa aplicada a este proceso, y el interés económico de los particulares en presentar ofertas sean del interés público para que no sea un grupo de funcionarios quienes obtengan siempre los beneficios de la Licitación.

Específicos

- Que tanto el sector público como el privado cumplan con lo establecido en el PBC.
- Proveer a la Institución monitoreada el soporte técnico relacionado a la modalidad de contratación implementada. Con este aval se hace más comprensible el contenido y se pretende facilitar el cumplimiento de las disposiciones del PBC, mostrando sus posibilidades y ventajas.
- Facilitar la posibilidad de que la Institución monitoreada adopte las medidas correctivas que permitan la óptima culminación del procedimiento licitatorio.
- Evitar la colusión de oferentes.
- Recomendar las mejores prácticas para seleccionar la “oferta más conveniente” a los intereses de la Institución.
- Propiciar la honestidad y la veracidad de los precios al momento.
- Obtener la información completa, incluso la denominada confidencial, del procedimiento a efectos de un análisis técnico.
- Informar a la Sociedad Civil de los detalles y de la situación actual del proceso en atención a su importancia.
- Colaborar desde el punto de vista técnico con la Institución en aquellos puntos controvertidos en los que se requiere la intervención de personas altamente calificadas.
- Evitar a través de recomendaciones y sugerencias la posibilidad de comisión de actos destinados a favorecer a empresas determinadas (cuestión política, electoral, parentesco etc.).
- Utilizar el debido tecnicismo jurídico y técnico para garantizar un contrato administrativo acorde al bien público, al interés general y a la legalidad de los actos.

III Contexto

Nacional

- Leyes obsoletas

El marco normativo regulador es obsoleto, la Ley de “Organización Administrativa” data de 1909. Hace un siglo, las instituciones públicas eran reducidas en comparación con la situación presente, y el marco de aplicación se limitaba a los entes de la Administración Central.

En 1992 se introdujeron cambios en esta Ley: Se estipularon tres modalidades de adquisición con sus respectivos límites de acuerdo a los montos y fijados de acuerdo a jornales mínimos para actividades diversas no especificadas de la Capital.

En 1985 se promulgó la Ley de Obras Públicas que introdujo mejoras sustanciales, pero solamente para la adquisición de Obras.

En el 2000 dicha ley fue derogada por la Ley para la Adquisición de Obras, N°1533/00. En la oportunidad se puso en vigencia un complicado y burocrático sistema de selección, a través del cual muchas veces se favorece al sector privado en menoscabo al patrimonio económico del ente público licitante.

El interés de la clase política se centró en la elaboración de leyes administradoras de adquisiciones para Obras Públicas, teniendo en cuenta que las empresas proveedoras de dichos servicios son las mismas desde hace aproximadamente treinta años.

TP promulgó una nueva Ley de Contrataciones Públicas. Durante el procedimiento TP observó y cuestionó el 80 % de la redacción de la Ley y propuso la inclusión de la Declaración Unilateral de Integridad Bilateral. Las observaciones, los cuestionamientos y las propuestas fueron incluidos por ambas cámaras del Congreso Nacional en atención al elevado tecnicismo de las mismas.

Es costumbre en el país preservar a los proveedores por años sin cambiarlos bajo la excusa de la experiencia y del precio, factores hasta hoy utilizados para no introducir cambios en el sistema de compras.

Existe un sector privado plenamente identificado como contratista del Estado, el cual forma un grupo consolidado, que impide la entrada de otros oferentes del mismo ramo, conservando y manteniendo por años un mismo contrato para la provisión del objeto a precios exorbitantes, en directa connivencia con los funcionarios públicos.

En el terreno de la “Contratación Pública” que incluye a los procedimientos licitatorios y de concursos de precios, resulta evidente la puesta en marcha de

los intereses económicos de funcionarios y de empresas privadas. Dichos intereses interactúan en detrimento del patrimonio público, puesto que al obtener la connivencia de los funcionarios para una determinada contratación, hace que se estipulen costos sobre facturados.

Desde un punto de vista pragmático, los procedimientos de contratación pública se han constituido localmente en un sinónimo de “enriquecimiento”, tanto para los agentes públicos como para los particulares.

- Falta de transparencia en procesos licitatorios, reflejada en:
 - a) Envío de los Pliegos de Bases y Condiciones a determinadas empresas.
 - b) Licitaciones Públicas con ofertas únicas.
 - c) Pool de empresas.
 - d) Sobrecostos en las adjudicaciones con relación a los precios del mercado.
 - e) Licitaciones Públicas convocadas al efecto de adquirir sin que exista la contraprestación debida por parte del adjudicado.
 - f) Pago doble de provisión de contratos.
 - g) Fraccionamiento técnico para obviar procedimientos de selección.
 - h) Adjudicaciones a empresas vinculadas al partido de gobierno y a políticos.
 - i) Existencia de empresas fantasmas.

En el Capítulo

Las condiciones que TP consideró al momento de aplicar esta herramienta están orientadas a combatir la corrupción en tres ámbitos:

1. Interno, dirigido a evitar prácticas corruptas entre funcionarios encargados de la licitación.
2. Externo, evitando componendas o colusión entre los oferentes a los efectos de perjudicar al ente.
3. Propio, relacionado al procedimiento en sí y a sus etapas con el correspondiente aval legal y técnico.

La intención de TP es *brindar mecanismos que establezcan reglas claras de procedimientos*. En la mayoría de los casos estas no se estipulan porque no existe un mandato legal. Tal es el caso de las sanciones a los oferentes por los incumplimientos y a los funcionarios por abierta subjetividad en sus decisiones. El área de contrataciones dentro de TP se dedica esencialmente a los monitoreos de adquisiciones públicas, pero también realiza Talleres de Difusión del marco normativo vigente y de identificación de riesgos dentro de la política preventiva adoptada por el Capítulo.

IV Implementación

Etapas del proceso de licitación

Selección de la Entidad Pública: Proceso de análisis institucional sobre la base de la disponibilidad y voluntad real para la realización del monitoreo de Adquisiciones. Esto se hace en dos direcciones: en procedimientos importantes TP toma la iniciativa y presenta la propuesta de monitoreo o la entidad pública se acerca a TP en cuanto toma conocimiento del trabajo técnico que esta capacitado a realizar o cuando asumen nuevas autoridades.

Ofrecimiento de monitoreo de Adquisiciones: Se refiere a la invitación realizada en forma expresa.

Discusión entre las partes del Convenio o contrato: Se estipulan los términos del contrato en términos generales.

Ejecución contractual: Es el cumplimiento del acuerdo llegado con la Institución.

El papel de TP durante el proceso licitatorio

A Fase inicial

Determinación del objeto y de la existencia del crédito presupuestario: Antes de comenzar el monitoreo, TP tiene que estar seguro del objeto de la licitación pública y de la existencia de los fondos necesarios para la adquisición.

Publicación del llamado: Verificación legal de los requisitos del llamado a licitación pública. La ley obliga al ente licitante a la publicación de la misma en diarios con la aparición de todos los detalles del proceso.

Discusión de los Pliegos de Bases y Condiciones: Transparencia Paraguay publica y difunde el Pliego de Bases y Condiciones en su página web, para que la sociedad civil haga las observaciones pertinentes.

Observaciones al Pliego de Bases y Condiciones: TP remite al ente las observaciones de la sociedad civil y las suyas propias para su estudio y consideración.

El ente somete a estudio las observaciones planteadas por los interesados y por Transparencia Paraguay y decide incluirlas o rechazarlas con fundamento expreso y notificaciones a cada parte interesada. Con esta etapa queda confeccionado el Pliego de Bases y Condiciones que saldrá a la venta.

Inclusión de los Criterios de Valoración: Es conveniente incluir en el Pliego de Bases y Condiciones los criterios de análisis y evaluación de las ofertas.

Dichos criterios están relacionados a factores cuali y cuantitativos que ofrecen a la evaluación un rigor objetivo a fin de seleccionar la oferta más conveniente a los intereses de la Institución.

B Fase intermedia

Acto de Apertura de Sobres Ofertas: la participación de TP en la Apertura de Sobres - Ofertas se circunscribe a fiscalizar el ejercicio adecuado de las potestades y obligaciones que la ley confiere a los funcionarios encargados del acto. Dicha labor consiste en garantizar la transparencia y la igualdad entre todos los oferentes y la objetividad de los examinadores de los sobres presentados por los candidatos y de la verosimilitud de los documentos contenidos en los mismos con equivalencia a los requisitos contenidos en el PBC. Suele ocurrir en la práctica la descalificación de ciertos oferentes por errores de forma.

Cuadro comparativo de ofertas: la comisión de evaluaciones deberá elaborar en un plazo no mayor de tres días hábiles un cuadro donde consten de manera discriminada el oferente, el producto ofertado, la cantidad, el precio etc. Este deberá estar a disposición de cualquier persona. Para garantizar la difusión plena del documento, la pagina web www.transparencia.org.py publica las diversas etapas.

Evaluaciones realizadas: las reuniones de la comisión evaluadora de ofertas también son objeto de monitoreo, en ellas la labor del Capítulo está destinada a corroborar las ofertas presentadas con los requerimientos técnicos del PBC y un tratamiento igualitario. TP presta especial interés en que existan criterios de evaluación y que éstos se cumplan al momento de recomendar adjudicaciones. Para ello está presente en las reuniones, sujeto a la disponibilidad de recursos humanos para tal efecto.

Es en esta etapa cuando se somete a difusión pública las calificaciones realizadas a los oferentes y también las recomendaciones de adjudicación planteadas por la Comisión Evaluadora de las Ofertas.

Publicidad de los actos relacionados a la Licitación: dentro del marco de transparencia y garantías, TP publica en www.transparencia.org.py todas las actas de las reuniones de evaluación de las ofertas, manteniendo informados a los oferentes y a terceros interesados en el procedimiento.

C Fase final

Adjudicación: verificación de las adjudicaciones con relación a los Informes emanados de la comisión de evaluaciones.

Contratos: verificación de que el contrato se formalice entre el ente público y el oferente adjudicado. La verificación se realiza a los efectos de observar una correcta aplicación de las leyes en el mencionado contrato y las garantías, facultades, derechos, obligaciones y sanciones para las partes.

Recursos humanos

El equipo TP de este monitoreo es un pequeño grupo de técnicos especializados en derecho administrativo y más concretamente en contrataciones públicas.

Para la realización del monitoreo el Capítulo contó a su vez con un personal de apoyo: dos jóvenes con interés específico en el tema y con alta integridad. Para ello Transparencia Paraguay ha contactado con un banco de voluntarios local (Comité Paraguay Kansas) para la asistencia de personas con perfil y disponibilidad adecuada a los tiempos que requiere cada procedimiento.

El apoyo de AVINA fue fundamental en la etapa de diseño e implementación. Avina proveyó de los fondos (US\$ 40,000) necesarios para la infraestructura, equipos y honorarios.

Alianzas

Además del valioso componente humano institucional, es fundamental para la implementación de esta herramienta la disponibilidad **real** y **efectiva** de las autoridades de la Entidad monitoreada, que asimismo se refleje en los funcionarios encargados de las etapas de evaluación y adjudicación especialmente. Aquí se resalta la capacidad con que cuenta Transparencia Paraguay en términos de negociación y relacionamiento con las autoridades, tanto de 1ª Línea (ministros, presidentes de entes) como con los de 2ª (directores y gerentes).

Problemas

- Se tropezó con la aplicación a TP de la Cláusula de Confidencialidad, sobre todo en aquellas adquisiciones realizadas con financiamiento de organismos internacionales, los cuales no permiten la publicación de algunos informes bien específicos. TP logró tener acceso a todos los documentos ya que expuso los motivos y mostró que estaba dispuesto a alejarse del monitoreo.
- Las interpretaciones variadas, encontradas y controvertidas del PBC resultaron en la descalificación de varias empresas.

En esta fase de una licitación, las empresas descalificadas no pueden apelar, y una posible solución sería uniformar los criterios de aplicación de las estipulaciones contenidas en el PBC.

- Con relación a los criterios de valoración, cabe mencionar, la inobservancia en su aplicación traducida de dos maneras: a) una aplicación subjetiva tendiente a favorecer en las puntuaciones a una empresa determinada y, b) abierta omisión en la aplicación.

TP sentó postura al manifestar ante los mismos que los criterios de valoración son parte integrante del Pliego de Bases y Condiciones, deben ser estrictamente aplicados y observados, so pena de incurrir en irregularidades administrativas pasibles de efectos negativos al momento de evaluar en su conjunto a un procedimiento de selección.

- Otro de los inconvenientes encontrados fue la falta de seguridad en la guarda y custodia de los documentos conteniendo las ofertas. Hay una necesidad de mayor seguridad de los mismos, en atención a la consideración de tal requisito como un factor integrante para la transparencia y confiabilidad de las gestiones realizadas. Para esto, se nombró a un equipo de personas encargadas de la guarda y custodia de los documentos.
- Igualmente se detectó el “Conflicto de Intereses”, puesto que se detectaron grados de consanguinidad entre los miembros de la comisión evaluadora de ofertas y los directores de las empresas oferentes. La situación amerita la exclusión inmediata del funcionario con lazos de consanguinidad y/o afinidad.
- Se verificaron situaciones de alto tinte político que en numerosos momentos atentan en la celeridad y realización de los actos. TP mantiene su línea de no participar en este tipo de debates y contribución en términos de divulgación y aportes técnicos.

El conocimiento técnico adquirido por Transparencia Paraguay depende de la combinación de tres factores elementales: técnico legal, comunicación interpersonal y técnicas específicas de “transparencia” alimentadas por los Capítulos y su constante retroalimentación y actualización.

En cuanto a los procedimientos, son establecidos por la legislación vigente y por lo tanto son básicamente iguales. Las diferencias se suscitan en la mayor o menor apertura por parte de las entidades y las fricciones que aparecen entre oferentes.

Si bien como política TP prevé las condiciones básicas para un trabajo efectivo, las situaciones posteriores que originan incomodidad son evaluadas caso por caso. Como método, se agotan previamente instancias institucionales antes de comunicar el retiro del procedimiento.

V Resultados

Este monitoreo apuntó a lograr la observancia irrestricta, por parte de los funcionarios estatales y de los participantes del sector privado, de las leyes y del PBC en su totalidad.

La publicidad e información masiva, a través de página web, gacetillas de prensa y presentación por reunión de prensa en las etapas claves del proceso (observaciones al pliego de bases, apertura, evaluación, adjudicación y en el futuro, control de entrega en calidad y calidad) fue vital para la concreción positiva de este monitoreo.

TP se convierte en referente de imparcialidad y capacidad en términos de objetividad y tecnicismo en el ámbito legal y de aspectos específicos en el marco de la transparencia.

Cuando el Capítulo empezó los monitoreos, hizo un acuerdo formal, pero tras el fracaso de este sistema se decidió por invitar a una empresa pública a monitorear una licitación sin contrato previo y le manifiesta por escrito que después de la evaluación del procedimiento y de la conducta demostrada por el ente existiría la posibilidad de firmar de un convenio.

VI Recomendaciones

- Fortalecer la participación efectiva de la sociedad civil en procedimientos administrativos, a través de la publicidad masiva de las actuaciones realizadas, tanto por TP como por la Institución.
- Impulsar la elaboración de un Pliego de Bases y Condiciones uniforme y con criterios de aplicación e interpretación claros y específicos, a los efectos de imposibilitar una aplicación subjetiva.
- Tomar especial interés en la conformación de la comisión evaluadora de las ofertas así como los criterios a ser utilizados para la evaluación correcta y objetiva.
- La comparación de los precios de las licitaciones del mismo objeto y de años anteriores ayuda a establecer las pautas del monitoreo en cuanto a la evaluación de las ofertas.

Cambios necesarios dentro de la administración

- Disminuir la gran cantidad de los documentos solicitados en el Sobre N°1 (Requerimientos Documentales). Estos documentos ya se encuentran en la Oficina de Registros de Proveedores del Estado, razón por la cual el requisito de presentación de los mismos podría ser obviado, redundando con ello en el tiempo de duración del Acto de Apertura de Sobres - Ofertas, y

que ante la presencia de un alto número de proveedores dicho acto podría durar hasta 8 horas.

- Por otro lado, la reducción de los requisitos documentales conlleva la reducción de gastos incurridos por los oferentes.

Descripción: Dra. Patricia Marchewka y Dr. Federico Salgueiro

Creando Transparencia en la Elaboración de Presupuestos y en la Contratación Pública a Nivel Local, Serbia

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Creando transparencia en la elaboración de presupuestos y la contratación pública a nivel local.

Descripción breve: Inmediatamente después de los cambios democráticos en Serbia, el Capítulo Nacional de Transparency International (TI Serbia) comenzó el programa “Creando Transparencia en la Elaboración de Presupuestos y la Contratación Pública” en tres distritos-piloto: Nis, Kikinda y Cukarica (Noviembre de 2000). El programa consistió en reformas encaminadas a lograr prácticas de elaboración de presupuestos y un sistema de contratación pública más transparentes y abiertos a la rendición de cuentas en las municipalidades serbias que estuvieron involucradas en la adaptación de procedimientos y prácticas a los estándares de la UE.

Organización responsable: Transparency International Serbia.

Creación de la herramienta: El Capítulo Nacional de Serbia de TI lanzó el programa. Junto con el Gobierno Local y la Iniciativa del Open Society Institute (LGI-OSI), la Agencia de Desarrollo Holandés (NOVIB) apoyó la campaña de “Los Ciudadanos Escogen al Mejor Funcionario de la Administración Pública Municipal” y el proyecto piloto. Algunos de los talleres fueron apoyados por la Secretaría Internacional de Transparency International en Berlín.

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: Noviembre de 2000 a Noviembre de 2001.

Problemas que aborda la herramienta: De acuerdo con los estudios, las fuentes más significativas de corrupción en Serbia son actualmente las áreas de Privatización y Contratación Pública y una ineficaz administración local pública. Con base en este diagnóstico, TI Serbia decidió, por tanto, enfocarse en el área de gobierno local en general y contratación pública en particular.

Áreas de trabajo: Gobierno local (finanzas públicas y contratación pública).

Para más información, contactar:

TI Serbia

5/1 Djure Jaksica, 11000 Belgrado, Serbia

Tel: +381-11-630-281, Fax +381-11-303-0687

tsp@cunet.yu

www.transparentnost.org

II Objetivos

A través de este programa y sus múltiples actividades a nivel local, TI Serbia se embarcó en la mejora del funcionamiento de la administración pública. Uno de los resultados fue la red de cooperación establecida con más de 30 municipalidades, lo cual comprende a una quinta parte de la población serbia total. Los principales objetivos fueron:

- Promover transparencia en la elaboración de presupuestos y en la contratación pública.
- Introducir estándares de la Unión Europea en las municipalidades serbias.
- Apoyar el mejor planeamiento y un gasto más adecuado del presupuesto (con controles eficientes).
- Unir a las municipalidades en una única red de contratación pública con un sitio en internet sobre contratación pública adjunto.
- Incrementar la calidad de los servicios municipales.
- Crear concientización pública acerca de las actividades anticorrupción (a través de los medios, panfletos, campañas de pegatinas, etc.).

III Contexto

Un proyecto piloto sobre la reforma de la contratación pública y la elaboración de presupuestos se realizó en tres municipalidades serbias Nis, Kikinda y Cukarica. Este proyecto fue implementado durante el periodo de Noviembre de 2000 a Noviembre de 2001. Fue diseñado originalmente para tres municipalidades piloto pero debido al interés expresado por otras municipalidades, otras 14 se unieron al grupo inicial como observadoras.

Al principio del programa, una empresa independiente de estudio de mercado preparó una encuesta en las tres municipalidades. Se hicieron preguntas a tres grupos de personas:

- (1) ciudadanos como usuarios de servicios municipales;
- (2) gerentes y empleados de empresas privadas, y;
- (3) funcionarios públicos y sus supervisores.

El resultado de la encuesta suplió información útil para la realización de los programas, también suplió a TI Serbia con una mirada introspectiva acertada de las condiciones que existían originalmente. TI Serbia trabajó con ambos grupos de actores principales: los funcionarios públicos, y Organizaciones de la Sociedad Civil.

Un año después de la implementación del programa, el número de municipalidades interesadas en participar se había multiplicado por diez como resultado de la muy positiva evaluación y la retroalimentación de las municipalidades piloto. Para Junio de 2002, el proyecto incluía a 29 municipalidades en todo Serbia.

IV Implementación

1. Formación de funcionarios públicos que participan en seminarios y talleres dirigidos por expertos internacionales sobre la elaboración de presupuestos y procedimientos de contratación pública

Los encargados de la toma de decisiones a nivel municipal, participaron en seminarios sobre la elaboración de presupuestos municipales y sobre fuentes alternativas de ingresos públicos. El conferencista era un experto en financiación pública a nivel local en la Unión Europea (UE). Presentó las experiencias de los países de la UE, tanto como experiencias de países en transición al capitalismo. A los participantes en el seminario también se les familiarizó con tablas de presupuestos preparadas usando los estándares de la UE.

Los talleres sobre contratación pública fueron organizados en cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): los expertos internacionales del Centro de Comercio Internacional, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), y la Organización Mundial del Comercio (OMC) explicaron los procedimientos de contratación pública y propuestas en la UE. El asunto de la contratación pública fue muy importante, especialmente porque en esa época no había una ley que la regulara. En vez de eso, cada licitador estaba usando su propio procedimiento. Después de los talleres, los encargados de la toma de decisiones a nivel municipal acordaron aplicar los procedimientos sugeridos por los expertos internacionales y por Transparency International Serbia.

2. Concediendo un premio al mejor funcionario

TI Serbia comenzó la campaña “Los ciudadanos escogen al mejor Funcionario Municipal” en tres municipalidades piloto con el fin de:

- Iniciar la competencia entre funcionarios públicos.
- Mejorar la relación entre los ciudadanos y sus municipalidades.
- Ayudar a transformar a los gobiernos locales en verdaderos proveedores de servicios para sus ciudadanos.

- Iniciar mejoras en la administración municipal, y promover nuevos estándares de funcionamiento municipal.

La campaña incluía el colgar carteles y la instalación de mesas de información en los edificios municipales.

A lo largo de un mes, los ciudadanos tuvieron la oportunidad de evaluar el trabajo de sus funcionarios locales después de visitar la oficina municipal. Se colocaron cuestionarios junto a cada ventanilla. Las preguntas se enfocaron en su voluntad de ayudar, eficacia y éxito de los servicios provistos, si el encargado de la ventanilla atendió a alguien fuera de turno, así como un espacio adicional en el cuestionario para comentarios adicionales. Se solicitó a quienes llenaron los cuestionarios que dieran una nota a los funcionarios en una escala de uno a cinco antes de depositar el cuestionario en una caja a la salida del edificio municipal. De esta manera, se eligió al mejor funcionario municipal y se le otorgó un diploma. Una foto de este funcionario se enmarcó y se colgó en el ayuntamiento.

Debido a que se percibió una falta de comunicación entre los funcionarios públicos y los ciudadanos y siendo esto un problema significativo para los servicios municipales, se colocaron pancartas a la entrada de los tres edificios municipales para proveer a los ciudadanos con información básica. Cada pancarta contenía información acerca de los posibles servicios: nombre, piso, áreas de responsabilidad y horas de trabajo. De esta manera, se hizo posible encontrar la ventanilla correcta de la oficina a un golpe de vista.

3. Desarrollo de programas para computadora para la elaboración de presupuestos y la contratación pública

Se elaboraron y distribuyeron programas de computadora para elaboración de presupuestos hechos a la medida de las municipalidades participantes. Los programas incluían las nuevas reglas de sistema de presupuesto y actualizaciones periódicas en los próximos dos años. Además, TI Serbia, en cooperación con la compañía de programas de computación INKO, definieron la base para la contratación pública vía internet a ser regulada por la nueva Ley de Contratación Pública.

4. Preparación de una Guía para la Administración Municipal para Nuevo Belgrado

Una Guía para la Administración Municipal fue preparada, publicada y distribuida en cada hogar en Nuevo Belgrado (80.000 copias). La guía se dirige a los residentes de Nuevo Belgrado y provee información detallada sobre los documentos necesarios para varios servicios provistos por la municipalidad. De

esta manera los ciudadanos podrían informarse ellos mismos en vez de tener que ir a las oficinas municipales simplemente para pedir información. La municipalidad estima recibir más de 3.000 visitas a su oficina por día.

5. Conducción de encuestas de opinión sobre la calidad de los servicios de la administración municipal

Se llevaron a cabo sondeos de opinión por parte de la agencia independiente de estudios de mercado Strategic Marketing en tres municipalidades piloto al principio y al final del programa para evaluar los efectos de las actividades. En cada una de las municipalidades, tres tipos de encuestados fueron entrevistados: a) ciudadanos, b) empleados de compañías u organizaciones y c) funcionarios. Los análisis comparativos de la encuesta de opinión indicaron lo siguiente:

- Los problemas más serios identificados por el público en relación con el trabajo de las autoridades locales fueron: gran cantidad de personas, largos periodos de espera, y procedimientos complicados.
- El porcentaje de encuestados que hicieron comentarios positivos en cuanto al trabajo de funcionarios municipales se duplicó entre Noviembre de 2000 y Junio de 2001.
- La mayoría de los encuestados (64 por ciento de los entrevistados) indicaron que estaban interesados en el programa “Hacia una Elaboración de Presupuestos y Contratación pública más Transparente en las municipalidades en Serbia” y (69 por ciento) esperaban resultados positivos de él.
- Una gran mayoría (82 por ciento) apoyaron el programa “Los Ciudadanos Seleccionan al Mejor Funcionario Municipal”, mientras que 70 por ciento esperaban resultados positivos de él (en Cukarica, 94 por ciento esperaban mejoras como resultado de la campaña, mientras que el 100 de los encuestados apoyaron la acción).

V Resultados

Las autoridades locales que estaban ansiosas por participar en la segunda fase encontraron el programa “Hacia una Elaboración de Presupuestos y una Contratación Pública más Transparente en las Municipalidades de Serbia” útil y significativo. Además, 26 municipalidades adicionales expresaron un fuerte interés en unirse al programa, lo cual significó que un total de 29 municipalidades se incluyeron en su segunda fase.

Aún más, los ciudadanos de las tres municipalidades proveyeron retroalimentación muy valiosa para el programa: 69 por ciento de los ciudadanos en-

cuestados indicaron creer que el programa había llevado a mejoras en el trabajo de la administración municipal (en las otras los números fueron 70 por ciento en Kikinda, 54 por ciento en Nis, y 84 por ciento en Cukarica).

Respuestas similares se dieron cuando los ciudadanos fueron interrogados acerca de la campaña “ Los Ciudadanos Seleccionan al Mejor Funcionario Municipal”: 70 por ciento de los entrevistados dijeron que los resultados fueron positivos, mientras que los números en otras áreas fueron de: 71 por ciento en Kikinda, 45 por ciento en Nis, y 94 por ciento en Cukarica.

De acuerdo con las encuestas, la campaña ayudó a las administraciones locales a mejorar la comunicación con los ciudadanos y a rendir más cuentas a sus electores. Además, el proyecto inspiró a las autoridades municipales locales a iniciar sus propias actividades. La recién establecida municipalidad de Nuevo Belgrado probó ser la más exitosa de las municipalidades en esta iniciativa.

Durante la conferencia final, a las mejores municipalidades, determinadas según los resultados de las encuestas, se les otorgaron premios. Kikinda fue felicitada por la transformación, en términos generales, más positiva. Cukarica también fue reconocida por la implementación de la campaña “Los ciudadanos Seleccionan al Mejor Funcionario” y Nuevo Belgrado fue felicitada por los programas que inició. Los premios dieron un fuerte estímulo a los ganadores para continuar mejorando sus servicios al público y crearon una atmósfera muy competitiva entre las 29 municipalidades participantes en la segunda fase del programa.

VI Recomendaciones

La voluntad política es uno de los prerrequisitos cruciales para el éxito en general del programa. Nuestra experiencia claramente demuestra que en las municipalidades en las cuales los alcaldes más se involucraron (ej: Kikinda), los resultados fueron mucho mejores que en las municipalidades en que el apoyo de la cúpula fue más pasivo (ej: Nis).

- Seleccionar a un coordinador local para las actividades del programa en la municipalidad es de vital importancia para el éxito del programa.
- Involucrar a los medios de comunicación desde el principio del programa ya que su apoyo puede probar ser crucial especialmente cuando las administraciones locales comienzan a resistirse a actividades de reforma.
- La iniciación de campañas públicas encaminadas a la explicación de beneficios del programa para los ciudadanos.

- Dar un estímulo a las autoridades locales y Organizaciones de la Sociedad Civil para que provean sus propias iniciativas con relación a actividades del programa.
- Crear una atmósfera competitiva entre las municipalidades participantes a través del otorgamiento de un premio a la más exitosa. El mismo principio debería ser aplicado a los funcionarios públicos (ej: las experiencias de la campaña “Los Ciudadanos Seleccionan al Mejor Funcionario Público” demostraron los resultados positivos de una iniciativa de esta especie).
- El llevar a cabo encuestas de opinión sobre la calidad de los servicios de la administración local- una al principio y otra al final del programa-provee una base fiable para la evaluación. Por otra parte, estas encuestas ayudarán a identificar los puntos fuertes y débiles del programa.

Campañas Electorales



Parámetros de Responsabilidad de Partidos Políticos, Alemania

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Parámetros de Responsabilidad para Partidos Políticos.

Descripción breve: Esta herramienta es utilizada en el contexto de los cabildos sobre medidas preventivas contra la corrupción para identificar las principales áreas necesitadas de mejoras y para formular preguntas que vayan al meollo del problema y así comparar las respuestas de los partidos políticos y controlar las actuaciones subsiguientes.

Identificamos una cantidad de preguntas estándar que queríamos hacer a los partidos políticos antes de las elecciones sobre temas clave concernientes a la corrupción. Al hacer las mismas preguntas a todos los partidos, queríamos establecer una referencia para una comparación fácil y estandarizada entre todos ellos. Además queríamos usar sus respuestas en una etapa posterior del proceso como referencia para controlar su trabajo después de haber sido elegidos.

Organización responsable: Capítulo Nacional de Transparency International en Alemania (TI Deutschland) y sus grupos regionales en Berlín, Hamburgo y Múnich.

Creación de la herramienta: La herramienta ha sido utilizada en un contexto de bases populares en toda Europa Occidental desde la década de los 70. Los tópicos típicos del pasado se relacionaban con asuntos sociales, de derechos civiles o de paz. La herramienta fue adaptada al contexto por TI Deutschland.

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: Múnich, Enero-Febrero de 2002; Hamburgo, Agosto-Septiembre de 2002; Berlín, Agosto de 2001 y continuando hasta la campaña electoral que comenzaban en Julio de 2002.

Problemas que aborda la herramienta: Se nota que los políticos y sus partidos hacen declaraciones generales a favor de combatir la corrupción, especialmente antes de las elecciones. Queríamos que ellos expresaran claramente cuáles eran sus posturas y propuestas con relación a medidas preventivas contra la corrupción de manera que después pudiéramos controlar en qué medida ellos cumplían sus promesas.

Procesos: Proceso público de preguntas y respuestas sobre políticas para la prevención de la corrupción.

Áreas de trabajo: Trabajo de cabildeo, especialmente con un enfoque local o regional.

Financiación: TI Deutschland cubrió los costos de implementación de esta herramienta los cuales alcanzaron aproximadamente 500 Euros (Ver Implementación).

Para más información, contactar:

Bjoern Rohde-Liebenau

Transparency International - Deutsches Chapter

Belfortstr. 3

81667 Munich, Alemania

Tel.: +49-89-4895-4440

Fax: +49-89-4895-4442

brohde-liebenau@transparency.de

<http://www.transparency.de/html/themen/Wahlpruefsteine/Whalpruef0.html>

II Objetivos

Nuestro objetivo principal fue el de ayudar a llevar la corrupción al centro de las discusiones públicas pre-electorales. Buscamos una herramienta que pudiese ser utilizada para hacer esto. Al comienzo pensamos que podría ser eficaz hacer exactamente las mismas preguntas a todos los que algún día pudieran ser influyentes en política regional. Basándonos en las preguntas y respuestas, luego comunicaríamos a:

- el público en general lo que los partidos y los políticos veían como necesario o importante para un buen gobierno, y
- los que contestaron a las preguntas para hacer así un seguimiento de sus respuestas y promesas.

Nos pareció desde el comienzo que tal iniciativa podría ser útil para los grupos regionales de TI.

El resultado inmediato que esperábamos obtener de las respuestas era una idea general en cuanto a si los protagonistas públicos compartían sus intereses sobre los mismos problemas, si veían la necesidad de emprender acciones, y qué medidas a implementar visualizaban.

El proceso debía ser totalmente transparente de principio a fin. Las preguntas y los nombres de los que contestaban serían divulgados al mismo tiempo que fueran enviadas las preguntas. Habría un límite de tiempo para las respuestas y se anunciaría una fecha para cuando todas las respuestas recibidas serían

divulgadas. Habría también un compromiso de nuestra parte de volver sobre el asunto después de un cierto tiempo para hacer las mismas preguntas otra vez y ver qué había cambiado y si alguna de las promesas había sido cumplida verdaderamente.

En este proceso, decidimos no cabildar individualmente con políticos, entre otras razones, por falta de recursos. Por esto decidimos quedarnos con el proceso de establecimiento de parámetros ya descrito y enfocados solamente en los partidos políticos.

III Contexto

Nacional

Aunque hemos tenido algunos casos notables de corrupción política en Alemania, prácticamente cada año en los últimos 50 años (como también corrupción sistemática bajo la dictadura Nazi), la corrupción política ha sido ampliamente expuesta al público y discutida sistemáticamente durante los últimos 10 años - en paralelo con el proceso de la OCED (Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo). En 1999, la 'Convención OCED de Combate al Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales' entró en vigencia, representando un momento crucial en la lucha internacional contra la corrupción y abriendo espacio para un diálogo real sobre el asunto.

El hecho de que el gobierno de coalición en Berlín se disolviera tras el descubrimiento de un esquema sistemático de soborno y corrupción, en el que estaba involucrado un banco estatal, fue particularmente importante para la creación de nuestra campaña de establecimiento de parámetros allí. Uno de los ex-miembros de la coalición reclamó que las medidas necesarias para combatir el soborno y la corrupción fueron, efectivamente, bloqueadas por el otro partido. A partir de este hecho, esperamos, por lo tanto, que surgiera un concurso sobre los mejores métodos para combatir la corrupción como también un debate público. Hasta cierto punto, los medios de comunicación habían sido muy agudos en escudriñar los detalles del escándalo.

El contexto en el cual trabajábamos era el de elecciones multipartidistas forzadas. Había un gran sector del electorado y de los medios de comunicación esperando 'que algo se hiciera' sobre la corrupción. Esto también era cierto para Hamburgo - nuestra segunda región para la implementación del proceso de establecimiento de parámetros. Fue en Hamburgo donde durante décadas, en las cuales los socialdemócratas estuvieron en el poder, el soborno se había convertido en un problema de tal magnitud que muchos esperaban un cam-

bio. Hasta se formó un nuevo partido con una plataforma para ‘limpiar la ciudad.’ Los partidos en Alemania habían sido expuestos con anterioridad a este tipo de procesos de establecimiento de parámetros sobre distintos tópicos. Por esta razón podíamos esperar que los mismos estarían dispuestos en general a contestar a nuestras preguntas.

En TI-Deutschland

En Berlín, trabajamos con un total de ocho, y un promedio de aproximadamente cuatro, miembros activos con niveles cambiantes de participación en ciertas etapas. El establecimiento de parámetros para las elecciones en Hamburgo fue preparado principalmente por el grupo de Berlín (que también incluía al presidente de nuestro Capítulo de Hamburgo) e implementado aproximadamente con el mismo margen de tiempo que en Berlín. Cuando unos meses más tarde fue utilizada la misma herramienta en la región de Múnich, el grupo de esa región unió sus fuerzas con gente de la campaña Agenda 21 (relacionada con el proceso de la conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente en Río de Janeiro), lo cual ayudó al proceso al agregar sus propias preguntas a las del grupo de Múnich. Sin embargo, en futuros establecimientos de parámetros siempre tendrá que decidirse si combinar preguntas es visto como un debilitamiento o un enriquecimiento.

IV Implementación

Etapa de Recopilación de Ideas

Comenzamos con una búsqueda de ideas sobre las herramientas que podríamos utilizar para ayudar a enfocar el debate público sobre prevención de la corrupción durante la campaña electoral. En lugar de hacer preguntas individualmente a los políticos que creíamos eran importantes o con quienes teníamos contacto, decidimos proseguir con la campaña de establecimiento de parámetros y, por lo tanto, sólo abordamos partidos políticos.

Luego nos concentramos en lo que creíamos eran los asuntos más urgentes que necesitaban mejorar en los siguientes cinco años. Elegimos los siguientes:

- Adquisiciones públicas
- Sobornos en las relaciones entre políticos y empresas públicas
- Nepotismo en la administración pública y en las empresas públicas

Formulación de Preguntas y Cobertura de los Medios de Comunicación

Tratamos de formular preguntas sobre cada uno de estos tópicos. Cuatro meses antes del día de las elecciones habíamos formulado preguntas estándar (las

13 preguntas utilizadas en el establecimiento de parámetros de Berlín pueden verse en el Apéndice).

Después de una discusión final sobre las preguntas enviamos las mismas a las oficinas de cada partido e hicimos arreglos para la realización de una rueda de prensa en el local de la *Bundespressekonferenz* (el lugar donde se realizan muchas de las conferencias políticas importantes a nivel federal). La rueda de prensa fue realizada dos meses antes de las elecciones. El uso de este local demostró ser un empleo efectivo de nuestros recursos ya que asistieron cerca de 60 periodistas de varios medios de comunicación alemanes e internacionales. Posteriormente encontramos cerca de 15 artículos diferentes en por lo menos 30 diarios. Además, se difundieron cerca de media docena de entrevistas por radio y televisión.

Los medios de comunicación, sin embargo, se centraron principalmente en escándalos particulares que habían sido reportados por éstos o simplemente en el hecho de que habíamos realizado la rueda de prensa. Las preguntas típicas de los periodistas tendían a concentrarse en estadísticas y a señalar a personajes/casos concretos antes que en las causas de la corrupción y las soluciones potenciales.

Respuestas y Evaluación

Los partidos tuvieron cerca de tres semanas para devolver sus respuestas. Sorprendentemente, este tiempo fue adecuado para todos los partidos en Berlín excepto para el que se había separado de la coalición a fin de combatir la corrupción en forma más efectiva. El “partido limpiador” recién fundado en Hamburgo, que, bajo todo concepto, podría llamarse populista y chauvinista, consideró que no era necesario contestar a nuestras preguntas y ni siquiera se acercó a nosotros cuando publicamos su postura. A pesar de todo, recibieron cerca del 20 por ciento de los votos y formaron un gobierno de coalición con la conservadora Unión Demócrata Cristiana (CDU) la cual anteriormente había sido el partido de oposición. La coalición también cambió en Berlín: los socialdemócratas formaron un nuevo gobierno con el Partido del Socialismo Democrático, reemplazando a la conservadora CDU como partido de gobierno.

Tras esto, evaluamos las respuestas. Nos habíamos asegurado de antemano de que las respuestas si/no no serían válidas. También habíamos tratado de formular las preguntas de manera que las respuestas pudieran ser estandarizadas y posiblemente representadas en un gráfico. La rueda de prensa en la cual presentamos nuestros resultados no tuvo la misma ambientación que la anterior, a pesar de realizarse en el mismo lugar. Un puñado de periodistas asistió, pero

en términos generales, la cobertura de los medios de comunicación fue baja. También desplegamos nuestro análisis y las respuestas a todas las preguntas en nuestra página web.

Seguimiento después de las Elecciones

Después de las elecciones, el siguiente paso fue evaluar los acuerdos de las coaliciones. En Berlín, la coalición estuvo formada por los socialdemócratas y los socialistas democráticos (los antiguos comunistas). Éstos habían entregado las respuestas más detalladas las cuales se parecían al decreto federal contra la corrupción (que, desafortunadamente, nunca fue puesto en vigencia por el gobierno federal). El acuerdo de coalición ni siquiera mencionaba la palabra corrupción o términos similares. Sólo en el área de las adquisiciones en el sector de construcciones se incluyó una declaración general sobre la necesidad de hacer cambios (ésta era un área en la cual varios empleados públicos ya habían sido arrestados y se sabía que había en preparación varios procesamientos). El banco estatal quebrado recibió una garantía de alrededor de 30 billones de euros y los consultores empleados en la reestructuración recibieron alrededor de 96 millones de euros, convirtiéndolo en un escándalo silencioso cuya magnitud es comparable a la del caso Enron.

Después de las elecciones, cuando abordamos al político más prominente del Partido de Socialismo Democrático (PDS), en aquel entonces el ministro responsable de la economía en Berlín, replicó lacónicamente que ahora estaba su asociado en la coalición se encargaba de sus actividades. Tendremos que preguntar otra vez.

Mientras tanto, nos hemos reunido con el líder socialdemócrata, quien es también el senador responsable de planificación y construcción, y con su delegado para asuntos contra la corrupción. Estas reuniones han demostrado ser muy útiles. Creemos que estos funcionarios son servidores públicos dedicados con quienes podemos comenzar a discutir distintos planteamientos para combatir la corrupción. Esperamos presentar el nuestro en un futuro previsible a todos los empleados de esta administración.

Los siguientes pasos programados incluyen una evaluación a los seis meses y otra a los 12 meses. A través de nuestras preguntas descubrimos que Berlín es uno de los pocos lugares en Alemania que no tiene un decreto contra la corrupción. También nos enteramos de que algunas administraciones han bloqueado este decreto porque lo han considerado ineficaz.

Toda la financiación para esta campaña provino de TI Deutschland. Los costos principales derivaron de las horas de trabajo (el cual, en este caso, fue voluntario), alquileres de salas para la rueda de prensa, varios envíos por correo

y el sitio de internet. El costo estimado, sin las donaciones de horas de trabajo voluntario, sería de menos de 500 euros. Sin embargo, un gasto relativamente alto para alcanzar visibilidad como el que se hizo para la conferencia de prensa vale la pena.

V Resultados

Además de la considerable cobertura de los medios de comunicación dada a nuestra campaña, sus importantes efectos inmediatos han sido:

- establecer una agenda permanente para ulteriores actividades en la región lo cual, a su vez, alentó a un mayor número de personas a participar;
- crear una agenda en curso para discusiones con políticos, medios de comunicación y otros;
- crear un incentivo para volver a revisar con nuestros entrevistados para saber qué acciones han sido tomadas para combatir la corrupción;
- aumentar los contactos con otros grupos que están trabajando en áreas afines tales como Agenda 21 y European Network for Business Ethics;
- recibir varios miembros nuevos quienes estuvieron explícitamente interesados en el proceso de establecimiento de parámetros.

Para TI Deutschland la herramienta es también una medida de la eficacia de nuestros esfuerzos de cabildeo para provocar acciones en la lucha contra la corrupción.

VI Recomendaciones

- Concentrarse en el menor número posible de preguntas. (Recomendamos comenzar con los tres problemas más urgentes. De ser posible, debería formularse solamente una pregunta por cada tópico – con un máximo de tres preguntas por tópico y no más de diez preguntas).
- Crear algunos gráficos con los cuales representar las respuestas (por lo menos como tabla o gráfico).
- Tratar de suscitar respuestas verdaderamente nuevas (para evitar citas de propaganda partidista).
- ‘Personalizar’ las preguntas (es decir, controlando las iniciativas y el comportamiento en las reuniones de los parlamentarios individualmente).
- Organizar grupos de trabajo para cada tópico abordado, los cuales durante un largo período de tiempo controlarán el desempeño de aquellos que contestaron las preguntas y continuarán las discusiones con ellos.

- Institucionalizar el proceso de manera que comience con nuevas preguntas y que el control continúe durante el siguiente periodo legislativo.

Descripción: Björn Rohde-Libenau

Apéndice

Preguntas para el establecimiento de parámetros para las elecciones de Berlín 2001

Transparency International (TI) es una organización internacional que ha estado trabajando desde 1993 para aumentar la transparencia en la economía, la política y los servicios públicos y se ha dedicado a la lucha contra la corrupción. El Capítulo alemán, Transparency International Deutschland (TI-D), considera que las elecciones en Berlín y en Hamburgo y los recientes acontecimientos en esas dos ciudades (el escándalo bancario en Berlín y los procedimientos cuestionables de subcontratación de la Administración Laboral y Social en Hamburgo) como un tiempo oportuno para preguntar a los partidos políticos en ambas ciudades sobre cuál es su posición respecto del tema de contabilidad pública y de gobierno transparente. Esperamos recibir las respuestas a nuestras preguntas para el 23 de Agosto de 2001 y planeamos hacer públicos los pasos que seguiremos en este establecimiento de parámetros.

Este es el primer paso de una campaña durante la cual los conceptos de los partidos serán cuidadosamente escudriñados y sus logros después de las elecciones serán informados.

Los siguientes pasos serán:

- Evaluar las respuestas y publicar los resultados de un grupo de estudio ad hoc designado por TI-D.
- Iniciar un debate público junto con los candidatos y los partidos antes de las elecciones sobre el mal uso del poder público en el caso de atribuciones no transparentes de contratos de obras públicas o subsidios.
- Solicitar a los partidos políticos que expresen compromisos específicos en caso de participación del gobierno.
- Comparar y contrastar la política del gobierno y la acción de los partidos de oposición después de las elecciones con las declaraciones realizadas y las posturas tomadas.
- Organizar una campaña similar para las siguientes elecciones, aprovechando la experiencia adquirida durante ésta campaña.

Preguntas Planteadas a los Partidos Políticos

1. Transparency International sugirió crear un Pacto de Integridad para garantizar mayor transparencia en el procedimiento de adquisiciones utilizado para la construcción del Aeropuerto Internacional Schoenefeld. Bajo un Pac-

to de Integridad, todas las partes hacen un compromiso obligatorio de que las mismas no pagarán o recibirán sobornos. El incumplimiento hace que el contrato quede inválido. Los accionistas de la compañía tenedora de acciones del aeropuerto Berlín-Brandenburg (el gobierno federal y los estados de Berlín y de Brandenburg) no vieron ninguna necesidad de tal pacto. Sin embargo, el procedimiento de adquisición para la construcción del aeropuerto tuvo que ser cancelado a causa de un asunto de conflicto de intereses. En consecuencia, ha habido demoras y costos adicionales importantes para el contribuyente. Este es sólo un ejemplo de conducta inapropiada con relación a los procedimientos de adquisición.

Por lo tanto, preguntamos:

- ¿A través de qué medios quiere su partido evitar futuros conflictos de intereses, decisiones sobre asignaciones inapropiadas y corrupción en los procedimientos de adquisiciones?
- ¿Le parece que las leyes, reglas e instituciones que regulan los procedimientos de adquisiciones son suficientes?
- ¿Tiene algunas sugerencias sobre cómo tales procedimientos podrían ser organizados de una manera más transparente en el futuro?

2. El ejemplo de la ciudad de Hamburgo - y probablemente el de la ciudad de Berlín también - ilustra de qué manera ciertas prácticas en la subcontratación de trabajos para proyectos del gobierno y otros programas apoyados por éste llevan a comportamientos cuestionables - un resultado directo de la falta de transparencia y del patente abuso del poder del estado a través de la influencia política.

Preguntamos:

- ¿Cómo va a garantizar su partido que los procedimientos para desembolsar dinero del sector público para instituciones sea transparente y que las condiciones sean accesibles para todas las partes interesadas?
- ¿De qué manera debería ser informado el público sobre la decisión periódica de asignación de recursos, incluyendo nombres de los beneficiarios, fines de la financiación y el desarrollo del proyecto apoyado?
- ¿Qué medidas piensa que deberían implementarse para impedir conflictos de intereses entre empleados de las administraciones públicas que están promoviendo inversiones empresariales?
- ¿Qué medidas piensa que son necesarias para impedir que los políticos que están al final de sus carreras utilicen sus conexiones para obtener ganancias

personales como sucedió en el caso del ex comisionado de la Unión Europea, Martin Bangemann? ¿Piensa que sería necesario implementar nuevos reglamentos, similares a aquellos que rigen en otros países?

3. El escándalo bancario de Berlín reveló un comportamiento cuestionable de connivencia entre las estructuras políticas de la ciudad y los grandes sectores en los cuales participaba el estado de Berlín.

Preguntamos:

- ¿Considera aceptable que un político prominente (como Klaus Landowsky, el presidente de la CDU en Berlín) tenga simultáneamente un cargo directivo en una empresa pública y un cargo de gobierno?
- ¿A través de la utilización de qué medidas impedirá su partido el entrelazado entre el control parlamentario y las funciones ejecutivas en empresas públicas?
- ¿Cómo quiere su partido garantizar que, cuando se nombren políticos para los cargos de la junta supervisora de empresas, sus calificaciones sean los factores decisivos en el proceso de nombramiento en lugar de una intención de asegurar una influencia sobre un partido político en particular?

4. El escándalo bancario causó un enorme daño financiero a la ciudad de Berlín.

Preguntamos:

- ¿Considera razonable que la participación del estado en las empresas sea limitada a aquellas que son de particular importancia con respecto a los intereses públicos?
- ¿Cómo quiere su partido garantizar que las políticas y el posicionamiento estratégico de las empresas se corresponda con los intereses del público y no pese más que cualquier interés económico privado?
- ¿Está de acuerdo con que las pérdidas de empresas como también otros gastos financieros de las empresas públicas no deberían ser pagados a través del presupuesto público y que el Parlamento y la sociedad deberían ser informados oportunamente de tales acontecimientos y riesgos?

Encuesta sobre Procesos Electorales, Brasil

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Encuestas.

Descripción breve: Se trata de una herramienta que incluye el diseño, la distribución y el análisis de encuestas que miden experiencias de corrupción de elecciones populares a través del soborno del elector / votante.

Organización responsable: Transparência Brasil (TBrasil).

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: Brasil. La encuesta se realizó dos veces, en Marzo 2001 y Noviembre 2002.

Problemas que aborda la herramienta: Mediante el uso de encuestas, TBrasil busca poder detectar y poner de relieve el efecto que tienen las prácticas corruptas sobre los procesos electorales, datos con los que aún no se contaba en Brasil.

Áreas de trabajo: Procesos electorales, elecciones, medidas de corrupción, monitoreo ciudadano.

Alianzas: Las encuestas fueron realizadas con Ibope (www.ibope.com.br), una de las organizaciones líderes en Brasil en la realización de encuestas.

Financiación: La primera encuesta (Marzo 2001) fue realizada como donación de Ibope. La segunda (Noviembre 2002) fue financiada por Transparência Brasil.

Para más información, contactar:

Cláudio Weber Abramo, Secretario General, Transparência Brasil

crwa@uol.com.br

Teléfono (+55-11) 3062 3436

Fax (+55-11) 3062 3475

www.transparencia.org.br

II Objetivos

- Diseñar e implementar una encuesta que mida las experiencias de soborno de los ciudadanos en procesos electorales.
- Incrementar la conciencia pública ante la corrupción en los procesos electorales.
- Incrementar la conciencia pública sobre la existencia de TBrasil.

- Ayudar a TBrasil a crear un plan de trabajo significativo y relevante, poniendo de relieve posibles áreas para trabajos futuros. Los resultados de las encuestas pueden servir también para encontrar nuevos temas relacionados para ser explorados por el Capítulo.

III Contexto

Nacional

Las dos encuestas están relacionadas a elecciones realizadas en el período inmediatamente anterior. La encuesta de Marzo 2001 se refiere a las elecciones municipales en Octubre 2000; la encuesta de Noviembre 2002 a las elecciones estatales y federales realizadas en el mes anterior.

Todas las elecciones se realizan en el ámbito nacional. El debate sobre la compra de votos fue un tema constante de los medios de comunicación durante la década de los noventa. La práctica de compra de votos está prohibida por ley desde hace más de tres décadas en Brasil¹. Sin embargo, en todas las elecciones posteriores se supo que esta práctica continúa siendo parte de la experiencia política del país. El fenómeno ganó más visibilidad a partir de una campaña de la Comisión Brasileña de Justicia y Paz, órgano de la iglesia católica, que resultó en la implementación de nuevas leyes que castigan y prohíben la compra y la venta de votos².

Uno de los aspectos de estas tentativas anteriores de combatir la corrupción durante las elecciones por medio de la compra de votos era la falta de un diagnóstico cuantitativo del problema. Por lo tanto, el propósito de las encuestas del Ibope era el de examinar en qué medida las personas encuestadas habían sido motivadas a votar por un candidato en particular por razones materiales, financieras, o por la promesa condicional de servicios.

En Transparência Brasil

Una de las principales líneas de trabajo de TBrasil es diagnosticar y entender el fenómeno de corrupción a través de encuestas.

1 Código Electoral (Ley 4737 de 15/07/1965, Art. 299).

2 Ley 9840 de 28/09/1999.

IV Implementación

En términos generales, llevar a cabo una encuesta de este tipo abarca los siguientes pasos:

Encontrar patrocinadores / donantes

En un primer momento, se pidió a la Ibope que incluyese gratuitamente unas preguntas en una encuesta que estaba preparando. Cabe anotar que la preparación de encuestas donadas puede sufrir retrasos debido al nivel de prioridad entregado por el (los) respectivo(s) proveedor(es) del servicio.

Establecimiento de responsabilidades metodológicas claras

La metodología corresponde a la de los métodos usados en la creación del cuestionario y de los procedimientos de muestreo. Encuestas empíricas sobre la compra de votos encuentran dos dificultades: primero, la delimitación del fenómeno es una tarea difícil. En un sentido restricto, la compra de votos implica el intercambio del voto por dinero, por bienes materiales o servicios. Más allá de los intercambios individuales existe también la negociación colectiva de votos, realizada por líderes influyentes. Para algunos estudiosos, muchas promesas electorales hechas a grupos específicos de electores constituye la compra de voto de estos electores. Frente a la necesidad de escoger entre una definición más inclusiva y menos clara y otra más restricta y precisa, optamos por la última. Transparencia Brasil definió la compra de votos como negociación individual del voto por dinero, bienes materiales o favores administrativos ofrecidos a electores³.

En segundo lugar, la aproximación empírica al fenómeno de la compra de votos es difícil. Un factor que limita la realización de relevamientos sobre corrupción electoral es la constricción de los entrevistados cuando son preguntados sobre la participación en una negociación del voto, dado que se trata de una actitud reprobada socialmente y en Brasil es un acto ilegal. Para evitar esta constricción se pregunta sobre la oferta de compra de votos. Esto define al candidato como responsable por el acto corrupto y no al elector. Pero la desventaja de este procedimiento es que no se puede identificar la compra de voto consumada, sólo la oferta por parte de los candidatos o sus intermediarios⁴.

3 En la primera encuesta, el tópico bienes materiales no fue incluido en la encuesta.

4 En la discusión académica sobre la compra de votos se distinguen diferentes etapas en la transacción corrupta: primero, ocurre la oferta o solicitud del pago; después viene la negociación y el trato acerca del intercambio; y, finalmente, se da el cumplimiento del contrato - que puede ser incumplido tanto por el elector como por el candidato.

Diseño del cuestionario

El primer cuestionario fue elaborado por un comité compuesto por Johann Graf Lambsdorff (Göttingen University, <http://www.gwdg.de/~uwvw/>), reconocido por sus labores en el Índice de Percepción de la Corrupción, Fredrik Galtung (consejero especial de TI), Bruno Wilhelm Speck (Universidad de Campinas/Brasil y miembro de la junta directiva de TBrasil) y Cláudio Weber Abramo (Secretario General de TBrasil), que coordinó los trabajos. El segundo cuestionario fue adaptado y coordinado por los ya mencionados representantes de TBrasil. Ambos cuestionarios pueden ser encontrados como **Apéndice** al final de este documento.

La calidad de una encuesta depende de la calidad de su cuestionario. Un cuestionario con imperfecciones lleva a resultados de poco o ningún valor. Por lo tanto, es imperativo consignar el tiempo justo y necesario, para perfeccionar las preguntas que se van a hacer. Las discusiones de los Comités Directivos acerca de la forma y la naturaleza de los cuestionarios se extendieron durante varias semanas, haciendo uso intensivo del correo electrónico.

Todas las discusiones se realizaron en inglés y el paso final fue una traducción al portugués. Esta es una maniobra peligrosa, pues las preguntas realizadas con especial cuidado en inglés pueden adquirir otro matiz en la traducción (especialmente si esta es hecha por alguien externo). Obviamente este riesgo se incrementa cuanto más extenso sea el documento. Por esto, se debe tener especial cuidado durante esta etapa.

Procedimientos de muestreo

Es esencial contar con un muestreo apropiado para garantizar que los resultados puedan ser extendidos de forma razonable para que reflejen la totalidad de la población. Para producir resultados creíbles por medio de una encuesta, para tener argumentos ante posibles críticas y para reflejar a la población en general, es primordial contar con un procedimiento de muestreo correctamente diseñado ya que el muestreo es un tema complejo, el que no dominan del todo las organizaciones encargadas de realizar encuestas. Estas organizaciones tienen la tendencia a seguir procedimientos de “casa” ya establecidos que no necesariamente son los más indicados para el propósito del cliente. Para una encuesta pagada, el cliente está en su derecho de influir en el muestreo. Esto no tiene gran alcance si el cliente no entiende mucho sobre el proceso de muestreo, y es así como en estos casos es aconsejable utilizar los servicios de un experto en muestreo ajeno. Cuando la encuesta está siendo realizada de forma gratuita, en la práctica es virtualmente imposible ejercer influencia alguna en el procedimiento de muestreo escogido por la organización encargada.

Un problema específico en Brasil es que las grandes encuestas nacionales bus-

can normalmente una muestra que representa las cinco grandes regiones. Para una encuesta como herramienta para la acción política la representatividad por Estado (son 27 en Brasil) sería mas adecuada, porque los órganos de control (Tribunales Electorales) actúan en el ámbito estadual. Políticos electos también están presentes en el nivel federal, estadual y municipal, pero no en el ámbito regional. La clara identificación de responsabilidades y consecuencias de la compra de votos es un factor importante en la definición de la muestra. Otro problema de la muestra es la relación entre el margen de error de la encuesta y el número de casos de compra de voto relatados. Cuando este último porcentaje es muy bajo, el margen de error puede impedir un análisis de los resultados en más detalle. La solución es incrementar la muestra, lo que a su vez aumenta los costos de la encuesta.

La producción de un informe final y la preparación de materiales de comunicación

La preparación y la presentación de los resultados de las encuestas son de suma importancia para alcanzar los objetivos propuestos. Durante la creación de los materiales escritos, no se puede olvidar en ningún momento que se está dirigiendo a públicos diferentes y variados. Por lo tanto, es necesario preparar diferentes informes. El informe principal es en gran medida de carácter técnico; presenta la información metodológica relevante y los hallazgos empíricos. Estos incluyen el cuestionario, el muestreo, las tablas estadísticas, etc. Esta es la principal documentación de referencia de la encuesta y debe ser distribuida (en especial a la prensa) o puesta al alcance del público (por ejemplo, por medio del internet). Los informes principales de las encuestas de Ibope se pueden encontrar en la página de Internet de Transparência Brasil, www.transparencia.org.br.

Sin embargo este tipo de textos no es fácil de interpretar para las personas que no están familiarizadas con encuestas, por lo tanto se debe realizar un gran esfuerzo para asegurar que los resultados de la encuesta y sus conclusiones puedan ser expuestos en otro lugar de una forma fácil de leer que permita un examen rápido.

Se debe convocar y preparar cuidadosamente una rueda de prensa. Se debe preparar un buen resumen para la prensa donde se resalten todos los resultados importantes y donde se señalen las consecuencias y las derivaciones. Cuanto más concisa sea la información, mejor será absorbida por los periodistas, y – muy importante – mejor podrán hacer uso de ella. Durante la rueda de prensa, todas las personas responsables de los aspectos técnicos de la encuesta deben estar a disposición en caso de que se tengan que contestar preguntas en relación con los procedimientos. Aquellas personas que den entrevistas deben prepararse revisando detalladamente el material de las encuestas.

Se debe presentar información gráfica de la forma más simple posible. Las presentaciones de televisión deben estar hechas con imágenes grandes (por lo menos DINA4) usando colores de alto contraste. Las informaciones presentadas en una pantalla por escrito usualmente necesitan mayores explicaciones y por esta razón son editadas y sacadas de la cobertura hecha por la televisión. En el caso de la encuesta realizada por Ibope, todos los resultados, incluyendo importantes datos escritos y gráficos, fueron incluidos en la página de internet de Transparência Brasil. Además, las mismas informaciones se podían conseguir en diferentes formatos (archivos de tipo .doc files, PDF, hojas en Excel y HTML), para permitir así el mayor acceso posible. También se puso a disposición un resumen en inglés (en PDF).

Maximizando los resultados

La información recogida en las encuestas puede ser usada en artículos, reportajes, etc. publicados en diferentes medios y dirigidos a diferentes segmentos del público, ampliando así los alcances de la utilidad de la encuesta más allá de la cobertura que haga la prensa. Tanto Cláudio Weber Abramo como Bruno Wilhelm Speck escribieron varios artículos (uno de ellos juntos) acerca de la encuesta para diferentes publicaciones.

V Resultados

Los resultados de la encuesta realizada por Ibope fueron muy positivos. Las dos ruedas de prensa (en 2001 realizada en San Pablo, en 2002 en Brasilia) recibieron una amplia cobertura. En la segunda conferencia estuvieron presentes también miembros de la Suprema Corte Electoral y del Ministerio Público Federal, instancias máximas para sancionar la compra de votos de forma criminal. Las encuestas fueron cubiertas por todos los diarios y las revistas nacionales, así como por varios medios de comunicación de ámbito regional. Hubo amplia cobertura en televisión, radio, así como en internet. En ambos casos, durante las semanas después del lanzamiento de la encuesta, la página de internet de TBrasil recibía muchas más visitas comparado con el período anterior.

VI Recomendaciones

Para mantener una estabilidad metodológica, (particularmente en el muestreo), la misma institución encargada de realizar encuestas debería ser la responsable de la elaboración de encuestas futuras de continuación. En el caso de que no sea posible contar con los servicios de la misma institución, es recomendable que la organización (en este caso, TBrasil) intente mantener la máxima armonía metodológica posible.

Descripción: Cláudio Weber Abramo, adaptada por Bruno Wilhelm Speck

Apéndice

IBOPE Cuestionario 1 (Marzo 2001)

1. Durante el año 2000, ¿algún funcionario público o intermediario le ayudó de forma periódica a resolver sus problemas con la administración municipal, poniendo como condición que usted votara por algún candidato específico?
 Sí
 No
2. Durante la campaña para las elecciones municipales del año 2000, ¿algún candidato (o intermediario) le ofreció dinero para que votara por él?
 Sí
 No
 - a. En caso afirmativo, ¿qué suma le fue ofrecida?
Respuesta abierta _____
 - b. En caso afirmativo, ¿usted aceptó?
 Sí
 No
3. En caso de haber contestado de forma afirmativa a la pregunta 2, y a pesar de haber contestado la pregunta 2b, ¿votó usted por el candidato?
 Sí
 No

Nota: Ibope interpretó mal esta pregunta y la aplicó sólo para las personas que hubieran contestado “sí” a la pregunta 2b

IBOPE Cuestionario 2 (Noviembre 2002)

1. Durante la campaña para las elecciones este año (2002), algún candidato, directamente o a través de un intermediario, ¿ofreció algo a cambio de su voto?
 Sí
 No

- a. En caso afirmativo, ¿cuál de estas cosas el candidato o intermediario ofreció?
- () favores administrativos
 - () bienes materiales
 - () dinero
 - () otros (Respuesta abierta _____)

Monitoreo de la Cobertura en los Medios de Comunicación de las Elecciones, Chile

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Monitoreo de la Cobertura en los Medios de Comunicación de las Elecciones.

Descripción breve: Sistema de monitoreo de diversos medios de comunicación (prensa, televisión, radio) con el fin de establecer qué tipo de cobertura le dan a los candidatos, partidos y coaliciones políticas en vísperas de elecciones.

Se consideran criterios cuantitativos y cualitativos para dar luces sobre la visibilidad que tienen las distintas corrientes políticas en competencia y, por lo tanto, la posibilidad del electorado de conocer diversas propuestas políticas.

Organización responsable: Corporación PARTICIPA, de Chile.

Creación de la herramienta: Corporación PARTICIPA, con la metodología transferida por el Instituto Federal de Elecciones de México.

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: La herramienta se implementó durante los meses de Octubre, Noviembre y Diciembre de 2001, en Santiago de Chile. El 16 de Diciembre de ese año se celebraron elecciones parlamentarias en todo el país.

Problemas que aborda la herramienta: Cobertura desigual de los medios de comunicación de las distintas candidaturas y sus propuestas en periodo de elecciones. Poca rigurosidad en el trabajo periodístico de algunos medios de comunicación en épocas electorales. Posibilidad de información sesgada de parte de los medios de comunicación en épocas electorales, que redundan en dar ventajas o perjudicar a distintas candidaturas.

Asimismo, este estudio promueve un mayor acceso a información transparente y oportuna sobre candidatos y sus campañas políticas a través de medios de comunicación, con el fin de evitar acciones corruptas durante periodos electorales.

Áreas de trabajo: Acceso a la información en período electoral. Promoción del pluralismo informativo. Control ciudadano a la información política de los medios de comunicación en período de elecciones.

Alianzas: Instituto Federal de Elecciones de México (www.ife.org.mx) transfirió la metodología de esta herramienta a PARTICIPA.

El monitoreo contó con el apoyo de varias instituciones:

Colegio de Abogados, Colegio de Periodistas, Asociación Chilena de Agencias de Publicidad.

También colaboraron escuelas de periodismo y ciencia política de diversas universidades con sede en Santiago de Chile (Católica, de Chile, Diego Portales y Del Pacífico).

Se formó un Consejo Asesor del proyecto con representantes de cada una de estas instituciones. Este organismo hizo sugerencias en algunas etapas del proyecto y revisó los resultados.

Financiación: Fondos propios de PARTICIPA, Fundación Konrad Adenauer (Konrad Adenauer Stiftung), el Ministerio Secretaría General de Gobierno y la Universidad del Pacífico de Chile.

Para más información, contactar:

Corporación PARTICIPA
María Luisa Santander 0321, Santiago de Chile
Teléfonos: (56-2) 274.7413
Fax: (56-2) 274.1356
participa@participa.cl
www.participa.cl

II Objetivos

Los medios de comunicación se han transformado en un poderoso mediador entre la ciudadanía y los políticos. Debido a esto, PARTICIPA quiso establecer cuál es la actitud de estos en períodos electorales y si acaso entregan toda la información necesaria para que la ciudadanía pueda ejercer un voto lo más informado posible.

Principales

1. Promover la función social y democrática de los medios de comunicación.
2. Promover durante el período electoral la presencia equitativa de los candidatos y sus propuestas en tales medios.

Específicos

1. Analizar el tratamiento que reciben los candidatos, partidos políticos y coaliciones postulantes al Congreso, en informativos de canales de televisión, radios y diarios con cobertura nacional.
2. Difundir periódicamente los resultados del monitoreo.

3. Fomentar que la ciudadanía acceda a información periodística lo más objetiva y equitativa posible en el sistema de medios.

III Contexto

En un mundo mediatizado, la política pasó de la plaza pública al monitoreo de televisión. De esta forma, puede afirmarse que actualmente los candidatos a un cargo público y las agrupaciones políticas en juego existen en la medida en que son recogidos por los medios de comunicación y, sobre todo, por la televisión.

Los fundamentos de este monitoreo nacen de la teoría de la Agenda Setting, según la cual la influencia de los medios de comunicación radica más en su posibilidad de definir los temas y los actores de la agenda pública que en inducir a determinadas conductas¹.

Medios de Comunicación en Chile

En Chile, el medio más penetrante es la televisión. De hecho, en Julio de 2001, un estudio de audiencia del Consejo Nacional de Televisión de Chile constató que el 98% de los encuestados declara ver noticieros de televisión con frecuencia y el 79% dice verlos todos los días.

Sin embargo, el mismo estudio detectó que el 58% de los entrevistados piensa que las noticias son tratadas superficialmente por los noticieros de la televisión abierta y el 78% estima como excesiva la preocupación por las noticias de la capital, Santiago. En definitiva, hay una demanda por parte de la población por una entrega informativa de mayor calidad.

Como antecedente del pluralismo político en la televisión es bueno recordar que en Diciembre de 1999 se realizaron elecciones presidenciales en Chile. En su oportunidad, los canales de televisión organizaron juntos un debate presidencial con los dos candidatos que, según las encuestas, tenían mayores posibilidades de ganar y dejaron fuera a los otros cuatro postulantes a la presidencia, quienes protestaron por la exclusión.

Es importante señalar que en Chile la Ley de Votaciones Populares obliga a los canales a ceder una hora de su programación durante un mes a la franja política. Ésta, sin embargo, se reparte proporcionalmente a los resultados de la

¹ Esta teoría se basa en las ideas del Dr. Maxwell McCombs, de la Universidad North Carolina y profesor visitante de la Escuela de Periodismo de la Pontificia Universidad Católica de Chile. También se puede encontrar mayor información de esta teoría en McQuail; en Wimmer & Dominick: "Mass Media Research, An introduction", Wadsworth, Belmont CA, 1994.

última votación popular. Por lo tanto, los grandes conglomerados y partidos tienen más minutos de exposición televisiva que los partidos más pequeños o los candidatos independientes.

En cuanto a los medios escritos, las dos principales alianzas políticas presionan para conseguir centímetros equivalentes de cobertura informativa diaria, donde los candidatos más pequeños o independientes pasan desapercibidos.

La radio, en cambio, es el medio mejor evaluado según diversos estudios.

En este contexto de información parcial e inequitativa en épocas de campaña va en desmedro del derecho de la ciudadanía a votar estando informados.

Elecciones parlamentarias

En este contexto, PARTICIPA consideró que las elecciones parlamentarias de Diciembre de 2001 en Chile era una buena ocasión para monitorear el comportamiento de los medios de comunicación en cuanto a su entrega informativa.

Corporación PARTICIPA

Esta Corporación tiene una larga trayectoria en promover la participación ciudadana informada en las elecciones. Este trabajo lo había desarrollado principalmente a través del trabajo directo con jóvenes en colegios y otros lugares de encuentro. El año 2001, PARTICIPA opta por promover un voto informado a través de este Monitoreo, idea que surgió en conversaciones con la Fundación Konrad Adenauer, financiador de la herramienta.

Además, PARTICIPA consideró las exhaustivas mediciones del Instituto Federal Electoral (IFE) de México, que por ley debe realizar estudios de este tipo. Aprovechando esa experiencia, PARTICIPA invitó al IFE a Chile, que transfirió la metodología a través de un taller.

IV Implementación

Qué medir

El Monitoreo consideró 12 medios de comunicación (prensa, televisión y radio). Se analizaron todas las noticias que tuvieran menciones a candidatos, coaliciones o partidos políticos en los medios elegidos diariamente durante 59 días.

Siguiendo la premisa de la Agenda Setting, que postula que los medios influyen más en los actores y temas que predominan la agenda pública, se decidió privilegiar en el Monitoreo variables cuantitativas más que cualitativas.

Se decidió analizar qué se informa, cuándo se informa y de quiénes se informa y se dejó de lado la línea editorial de cada medio.

Debido a esta decisión metodológica, se analizaron sólo espacios de información periodística, dejando de lado columnas de opinión y propaganda pagada.

El criterio de selección de noticias analizadas en el monitoreo correspondía a todas las notas, artículos, reportajes, etc. publicadas o emitidas en el medio que mencionaran a candidatos a un escaño en el congreso, partidos políticos en competencia en las elecciones o coaliciones formadas por los partidos.

El proyecto se centró en determinar la extensión y aparición de los actores políticos (entendiéndolos también como partidos y coaliciones), dejando de lado si la cobertura es positiva, negativa o neutra.

A partir de estos criterios, se establecieron diversas variables a medir en cada una de las informaciones analizadas. Para ello, se creó una ficha que contiene las variables cuantitativas y cualitativas consideradas por el monitoreo (Apéndice).

Ficha

En la ficha se medía el tiempo o la extensión de la nota periodística y el porcentaje que ésta ocupa dentro del ejemplar de periódico o en el noticiario. Además, se medía la extensión del titular y se establecía si la nota se destacaba en portada o en los resúmenes de los noticieros.

Se medía el número de apariciones en los medios de cada candidato, partido o coalición postulante al Congreso durante el período estudiado.

También se establecía el tema al que se refería la noticia (economía, política nacional, salud, medio ambiente, entre otros) y al hecho noticioso al que hacía referencia, si es que la información se enmarcaba en un suceso ajeno a los grandes temas de la cobertura (muerte de brigadista, desalojo del Partido Comunista, entre otros).

Información cualitativa complementaria

Se agregaron tres variables cualitativas con el fin de establecer qué tipo de noticia se estaba entregando:

1. Carácter de la noticia en cuanto a importancia y urgencia de ser informada. Noticia “dura”: le importa a la mayoría de la gente y tiene urgencia en ser emitida o publicada. Noticia “blanda”: no es relevante para muchas personas o su publicación puede retrasarse sin perder validez.

2. Noticia con propuestas concretas de los actores políticos. Es decir, si las informaciones cubrían las promesas o ideas relativas al ejercicio del congresista en cuestión (su plan de trabajo, su compromiso político frente a ciertos temas, su apoyo o desaprobación a proyectos de ley, por ejemplo). Esta variable permitió medir cuánto de lo que hablaron los actores políticos tenía relación con los cargos a los que postulan.
3. Noticia con contraparte. Esto significó codificar -en caso que la noticia lo ameritara- si el medio en particular recurría a la contraparte de algún tema en específico.

Medios de Comunicación Analizados

Se analizaron doce medios nacionales (televisión, prensa diaria y radio). Los criterios de selección fueron los siguientes:

1. Ser los más conocidos.
2. Ser medios generalistas, es decir, no dirigidos a nichos específicos de audiencia.
3. Tener un perfil periodístico serio al cual se le pueda aplicar el principio de imparcialidad y equidad de cobertura.
4. Ser los de mayor impacto periodístico, publicitario y/o de audiencia en su tipo.
5. Pertenecer a dueños distintos uno de otro.

Se seleccionaron los siguientes medios y programas específicos:

TIPO MEDIO	MEDIO	PROGRAMA
TV	Chilevisión Canal 13 Universidad Católica Televisión Nacional de Chile TVN Megavisión	Noticiero de las 21 horas, exceptuando publicidad, comentaristas y franja de propaganda política obligatoria.
RADIOS	Cooperativa Chilena Bio-Bio Agricultura	Noticiero de la mañana, excepto comentarios y publicidad
PRENSA ESCRITA	El Mercurio La Tercera La Nación La Segunda	Todas las secciones excepto: editorial, columnas de opinión, publicidad, avisos clasificados, cartas al lector, vida social.

Difusión resultados

El monitoreo se dividió en tres períodos de análisis, a partir de los cuales se obtuvieron resultados parciales y luego totales respecto de la cobertura que cada uno de los medios le dio a candidatos, partidos políticos y coaliciones políticas en los meses previos a la elección parlamentaria.

Tanto los resultados parciales como finales se presentaron en conferencia de prensa.

V Resultados

Durante 59 días, se monitorearon cuatro canales de televisión, cuatro diarios y cuatro radios, todos medios de cobertura nacional.

El monitoreo analizó un total de 3.966 noticias, 2.018 obtenidas de prensa escrita, 1.558 de los medios radiales monitoreados y 390 noticias de la televisión.

Principales resultados que se entregaron se pueden destacar:

1. Ranking de candidatos por cobertura en medios.
2. Ranking de candidatos en prensa.
3. Ranking de candidatos en radios.
4. Ranking de candidatos en TV.
5. Candidatos destacados en titulares.
6. Ranking candidatos y hechos noticiosos.
7. Candidatos y apariciones por temas relativos a propuesta de campaña.
8. Noticia Dura/Blanda en 10 candidatos con más apariciones.

Se contó con la cobertura de algunos medios de comunicación que difundieron los resultados del monitoreo. No obstante, esta cobertura fue menor a la esperada, ya que algunos medios demostraron no tener interés en estos temas, o bien, al ser un monitoreo que evalúa a los medios, estos no quisieron difundir los resultados relativos a su medición.

Un aspecto criticado al monitoreo, fue que contempló principalmente mediciones cuantitativas dejando en segundo plano preguntas cualitativas. Esta diferencia fue una opción metodológica por parte del equipo responsable, por cuanto el incorporar variables cualitativas supone asumir que las respuestas sean subjetivas y por tanto refutables. Entonces un desafío para este tipo de monitoreo es la identificación de variables y preguntas cualitativas, que sus respuestas sean objetivas y no refutables.

Productos

Carpetas con gráficos y conclusiones del monitoreo.

CD Rom con toda la información del monitoreo, agregando los cuadros obtenidos en el análisis.

Difusión

En conferencia de prensa, se entregaron resultados parciales y finales del monitoreo. En la ocasión, se distribuyeron carpetas con los gráficos y un CD Rom con toda la información del monitoreo, agregando también los cuadros obtenidos en el análisis.

Se envió la información a través de correo electrónico a todos los medios de comunicación que no estuvieron presentes en las conferencias de prensa.

Se despacharon más de 100 CD con los resultados a líderes de opinión.

VI Recomendaciones

1. Es muy importante contar con un Consejo Asesor del proyecto que enfatice la pluralidad y seriedad del proyecto. Además, puede tener un papel clave en la difusión de los resultados.
2. Es importante hacer un prueba piloto antes de comenzar el período oficial de monitoreo para corregir errores que siempre van a presentarse.
3. Es importante visitar y/o informar a los medios que van a ser monitoreados, ya que da transparencia al monitoreo.
4. Para la difusión de los resultados es clave tomar contacto personal o telefónico con los distintos medios para lograr que publiquen los resultados. Se sugiere organizar conferencias de prensa donde los resultados se entregue como documento con gráficos y conclusiones. A los periodistas hay que entregarles una resumen ejecutivo, con la información editada y el monitoreo completo. La primera modalidad permite un procesamiento y difusión rápida de la información y la segunda entrega mayores antecedentes a quienes deseen profundizar en el monitoreo.

Descripción: Andrea Sanhueza Echeverría, Directora Ejecutiva de la Corporación PARTICIPA

Apéndice

VARIABLES CUANTITATIVAS

I. Variables identificatorias

1. N° ficha
2. Codificador (debe haber un código numérico para cada uno en una lista aparte)
3. Tipo de medio (prensa, radio, TV)
4. Programa/título (24 Horas, Teletrece, etc.)
5. Nombre (breve) de la noticia analizada
6. Duración noticiero en segundos (radio y TV)
7. N° páginas del ejemplar analizado (prensa)
8. Fecha

II. Variables temáticas

9. Partido/bloque político aludido (debe haber un código numérico para cada uno en una lista aparte)
10. Candidato aludido (debe haber un código numérico para cada uno en una lista aparte)
11. Temática de la nota: Política nacional e internacional; política regional y comunal; economía; medio ambiente; educación; ciencia y tecnología; comunicaciones, artes y espectáculos; policial, judicial y seguridad ciudadana; religión y esparcimiento; interés humano; otros (debe haber un código numérico para cada uno en una lista aparte)
12. Género: nota informativa, entrevista, reportaje, otro (debe haber código numérico para cada uno en una lista aparte)

III. Variables de extensión y ubicación en Radio y TV

13. Segundos de duración de la nota
14. En titulares y/o resumen final (Si/No)
15. Bloque donde se encuentra la nota

IV. Variables de extensión y ubicación en la prensa

16. Centímetros cuadrados en portada, si corresponde
17. Centímetros cuadrados en páginas interiores

V. Variables de tratamiento en TV

18. En vivo (Si/No)
19. Con imagen y voz de candidato/partido (nota con cuña o entrevista) (Si/No)
20. Apoyos gráficos (Si/No)

-
21. Sólo con imagen de candidato/partido (Si/No)
-
22. Sólo con voz de candidato/partido (cuña o entrevista sin imagen) (Si/No)
-
23. Sin voz ni imagen de candidato/partido (nota muda) (Si/No)
-
- VI. Variables de tratamiento en radio
-
24. En Vivo (Si/No)
-
25. Con voz de candidato /partido (nota con cuña) (Si/No)
-
26. Con música y/o efectos sonoros especiales: (Si/No)
-
27. Sin voz de candidato/partido (nota muda) (Si/No)
-
- VII. Variables de tratamiento en Prensa
-
28. Centímetros cuadrados de fotografías y/o gráficos, si corresponde
-
- VARIABLES CUALITATIVAS
-
29. Tipo de noticia (dura o blanda)
-
30. Existencia de contraparte (Si/No)
-
31. Tema atingente a campaña (Si/No)
-

Vote Bien, Colombia

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: “Votebien.com”.

Descripción breve: Campaña informativa para conseguir un voto más informado en las elecciones de 2002 (Congreso de la República y Presidencia de la República), a través de una página de Internet, llevada a cabo por una alianza entre los principales medios de comunicación, academia y ONGs.

Organización responsable: Corporación Transparencia por Colombia, Capítulo Nacional de Transparency International, y la revista Semana.

Creación de la herramienta: Fue diseñada en Octubre de 2001 por Corporación Transparencia por Colombia y la revista Semana.

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: Colombia, Noviembre de 2001 a Agosto de 2002.

Áreas de trabajo: Información sobre el proceso electoral de Congreso y Presidencia 2002.

Problemas que aborda la herramienta: (i) Falta de información de la ciudadanía sobre las propuestas de los y las candidatas en torno a los tres problemas considerados por los colombianos como los más graves: paz/violencia, corrupción/integridad y pobreza/desempleo. (ii) Falta de espacios de discusión colectiva para abordar alternativas en el tratamiento de estos tres problemas. (iii) Parcialidad de los medios de comunicación masiva en el cubrimiento electoral en el país, (iv) problemas vividos en campañas electorales anteriores relacionados con la falta de transparencia de los candidatos y en el proceso electoral en general, y (v) falta de precisión de los candidatos respecto a sus propuestas en la lucha contra la corrupción.

Alianzas:

- **Medios de Comunicación:** Los periódicos regionales El Colombiano y El País (de dos de las ciudades más grandes del país), la Agencia de Noticias Colprensa (con los restantes 13 diarios regionales), y la Emisora La FM de RCN Radio (emisora líder en audiencia y cubrimiento del país).
- **Academia:** Proyecto “Candidatos Visibles” de la Universidad de los Andes y Universidad Externado de Colombia (Facultad de Finanzas y Gobierno Internacional y Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales).
- **Organizaciones de la Sociedad Civil:** Fundación Friedrich Ebert Stiftung en Colombia – Fescol.

- Terra Lycos, www.terralycos.com

Financiación: Programa de Paz USAID/OIM y cofinanciación de todos los socios.

Para más información, contactar:

- Rosa Inés Ospina Robledo. Directora Ejecutiva de Transparencia por Colombia; transparencia@cable.net.co; www.transparenciacolombia.org.co; teléfono: 57-1-6226562; fax: 57-1-5311114 Bogotá, Colombia.
- María Teresa Ronderos, Editora General Revista Semana; mronderos@semana.com; www.semana.com; teléfono 57-1-6468400 Bogotá.

II Objetivos

General

Brindar al electorado la información y espacios para la discusión necesarios para tomar decisiones informadas en las elecciones de 2002.

Específicos

- Comparar y enfrentar cada uno de los candidatos con su plataforma, en los tres temas considerados por los colombianos como los más graves: violencia/paz; corrupción/integridad; y pobreza/empleo.
- Ampliar las condiciones de transparencia del proceso electoral, a través de la investigación profesional de denuncias, el monitoreo de los gastos de campaña de candidatos a la Presidencia de la República y el impulso de compromisos éticos de actores claves del proceso.
- Construir un modelo de cooperación temporal entre medios de comunicación impresos y de estos con ONGs.
- Permitir la participación informada de los colombianos que viven el extranjero.
- Emplear internet como herramienta de información electoral eficiente y de pedagogía democrática.

III Contexto

Colombia cuenta, en algunos aspectos, con avances normativos tendientes a crear condiciones para que se den procesos electorales justos y transparentes: financiación mixta de las campañas, que garantiza que una porción de gastos

corra por cuenta del Estado; rendición pública de cuentas sobre ingresos y gastos de las campañas; no existencia de reserva sobre donantes; establecimiento de topes en gastos; amplia tipificación de delitos electorales; acceso gratuito y en igualdad de condiciones de los candidatos a presidencia, a la televisión; y modernización de los mecanismos de votación, entre otras regulaciones.

En la práctica, estas normas no han sido suficientes para prevenir el fraude electoral y la creación de condiciones de igualdad entre las distintas fuerzas políticas. Los escándalos por ingreso de dineros del narcotráfico a las campañas han ocasionado las fisuras más fuertes a la institucionalidad en el país. La ciudadanía percibe que el Estado viene siendo capturado en sus decisiones por los grandes donantes a las campañas. La regulación sobre el “periodo oficial” de campaña permite que no haya rendición de cuentas sobre ingresos y gastos de un lapso considerablemente amplio (la precampaña), lo que desfigura la transparencia y la responsabilidad de las campañas. La falta de una clara definición del censo electoral, crea no sólo desconfianza en la ciudadanía sino también condiciones para la manipulación de las cifras y de las expectativas electorales.

A lo anterior se suma la crisis de los partidos políticos tradicionales en Colombia y la grave situación de orden público y conflicto armado, situaciones que dificultan el ejercicio democrático electoral.

La desinstitucionalización de los partidos a partir de la Constitución Política del 91, con la posibilidad de inscribir campañas a nombre de los candidatos, sin el necesario respaldo de un partido o movimiento político, ha creado múltiples “microempresas electorales”, y ha llevado al debilitamiento de la responsabilidad política de los candidatos y de los electos y a la profundización de la falta de confianza de la ciudadanía que se ve reflejada en la abstención electoral.

Los secuestros y asesinatos de políticos y las continuas amenazas contra la vida y la libertad de los candidatos, y los impedimentos o dificultades de los electores para ejercer el derecho al voto, ya sea a causa del desplazamiento forzoso o de las amenazas directas de los guerrilleros y paramilitares, debilita aún más el difícil juego democrático.

Este desesperanzador panorama político y social, agrietado aún más por la inminente ruptura del proceso de paz que la administración Pastrana venía adelantando con la guerrilla de la Farc, estimuló la búsqueda de alianzas en la sociedad civil que facilitaran mecanismos para fortalecer el proceso democrático de las elecciones del 2002. Fue así como, a comienzos del mes de Octubre del 2001, la Revista Semana tomó contacto con Transparencia por Colombia, y se

decide llevar a cabo, el proyecto “Votebien.com”, invitando a sectores de la academia, otros medios de comunicación y organizaciones sociales.

Teniendo en cuenta lo anterior, y soportados en los resultados de la encuesta del Banco Mundial sobre “Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad en Colombia” para el año 2002 que arrojó que los colombianos consideran como los tres mayores problemas del país, la violencia, la corrupción y el desempleo, Transparencia por Colombia, la Revista Semana y los demás socios que se sumaron al proyecto votebien.com, formularon y desarrollaron el proyecto.

IV Implementación

Estrategia de comunicaciones por internet

La estrategia se desarrolló utilizando como soporte comunicativo internet; herramienta que se seleccionó por su capacidad de difusión masiva, de mantenerse “abierto al público” sin limitaciones de horario, por la posibilidad que ofrece tanto a personas colombianas como extranjeras de acceder a la información allí colgada y por la ventaja de ofrecer a los visitantes de la página un banco de información acumulada con los documentos, reportajes, investigaciones periodísticas y noticias producidas a todo lo largo de las campañas para Congreso y Presidencia.

Los medios de comunicación socios del proyecto apoyaron la campaña promocionando la existencia del portal votebien.com y los principales temas coyunturales que allí se colgaron.

Diseño temático

Se definieron tres temas a abordar en el proyecto, considerados como los más graves por los colombianos:

A. Violencia/paz: los propósitos específicos y las actividades estuvieron relacionadas con:

- Evidenciar la violencia y las presiones de los grupos paramilitares y la guerrilla contra los candidatos al Congreso.
- Discutir con candidatos presidenciales, sus programas de paz, a través de desayunos de trabajo, todos los jueves de Abril, con la participación de expertos en el tema. A cada candidato se le proponía una fecha para su participación.

B. Corrupción/integridad: los propósitos específicos y las actividades estaban relacionadas con:

- Promover la firma de compromisos éticos sobre manejo electoral, por parte de Registradores Delegados en 6 entidades territoriales del país, y hacer seguimiento a su cumplimiento¹.
- Alimentar el debate público sobre el tema de la corrupción, con la participación de los candidatos, la academia, OSC y autoridades públicas, a través de un foro presencial.
- Monitorear los gastos de publicidad de las campañas de los candidatos más opcionados a la Presidencia de la República.

C. Pobreza/empleo: Se pretendía que los tres centros de estudios más importantes del país apoyaran la preparación de debates, de preguntas a los candidatos y de eventos².

Diseño operativo

A. Estrategias centrales de trabajo: (i) información arrojada por el reportaje y la investigación realizados por un equipo profesional y pluralista, seleccionado democráticamente por los distintos participantes del proyecto, (ii) foros virtuales y presenciales, continuos, abiertos y de debate, para discutir temas de paz, lucha contra la corrupción y transparencia electoral, (iii) interactividad con usuarios /lectores para opinar, preguntar y pronunciarse sobre los distintos temas tratados, (iv) investigaciones periodísticas de denuncias por irregularidades en el proceso electoral, (v) invitaciones a los candidatos a responder cuestionarios o a expresar opiniones, y (vi) monitoreo de gastos de publicidad de las principales campañas a Presidente.

B. Operación de la página: El diseño y montaje tecnológico estuvo a cargo de Terra. Se previó la alimentación semanal del Portal, decisión que fue cambiada en el primer trimestre de operación por alimentación diaria.

La página trabajó a través de las siguientes secciones:

- Foros de debate virtual, *Dígalo*.
- Debate: paz, propuestas anticorrupción y medio ambiente.
- Pedagogía (Quiz Político y ABC Electoral).
- Noticias.
- Análisis.

1 Este propósito no pudo ser realizado por la falta de voluntad política de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

2 De los tres temas seleccionados este fue el menos desarrollado, ya que no se pudo llegar a un acuerdo con los centros de investigaciones sobre el aporte voluntario al proyecto, como socios del mismo. Solamente se incluyeron algunas notas generales sobre las propuestas de los candidatos.

- Investigaciones periodísticas por denuncias de la ciudadanía.
- Entrevistas con candidatos y personajes.
- Columnas de opinión de los candidatos presidenciales.
- Hojas de Vida de los candidatos a Congreso y Presidencia.
- Resultados de encuestas.
- Cubrimiento especial: Conflicto y Financiación.
- Cubrimiento especial.
- El Congreso: Mapa Político, ¿Qué Piensa el Congreso?, ¿Quién es Quién?.
- Candidatos Presidencia.
- Centro de Documentación - Investigaciones académicas, ponencias y leyes.
- Humor.
- ¿Quiénes somos?
- Galería de fotos.
- Consulte su lugar de votación.

Equipo de trabajo

Junta Directiva integrada por los directores de las organizaciones y medios de comunicación socios del proyecto. Tenía a su cargo el seguimiento y evaluación permanente del proyecto, la definición y reorientación de las acciones y la selección del equipo técnico.

Dirección Editorial del Proyecto a cargo de la Revista Semana.

Editora Jefe contratada por el proyecto.

Dos periodistas permanentes y cuatro pasantes contratados por el proyecto.

Administración del proyecto a cargo de Transparencia por Colombia.

Profesionales de apoyo de las organizaciones socias para adelantar las investigaciones periodísticas o cubrimientos especiales (grupo de analistas políticos, investigadores y miembros de los equipos de trabajo de cada una de las organizaciones miembros del proyecto, que apoyaban temas especializados y/o puntuales).

SopORTE técnico a cargo de Terra.

Aporte de los socios

- Transparencia por Colombia: (i) la administración del proyecto; (ii) el diseño, documentación y alimentación de los contenidos pedagógicos, (iii)

diseño y monitoreo de los gastos de publicidad de las campañas a presidente de la República; y (iv) alimentación del debate de los candidatos a presidencia respecto a las propuestas sobre corrupción e integridad.

- La Revista Semana: (i) la dirección editorial (ii) suministro diario de noticias, (iii) las instalaciones, (iv) pautas publicitarias en la revista, (v) y otros temas puntuales como el Chat con congresistas elegidos sobre adhesiones a campañas presidenciales, reforma política, vicepresidencias.
- Los Proyectos Candidatos Visibles y Congreso Visible aportaron la información de sus bases de datos.
- Fescol estuvo a cargo de alimentar el debate en el tema de paz y la organización y participación en los desayunos de trabajo con candidatos a la Presidencia de la República y financió un periodista de apoyo para todo el proyecto.
- El periódico El Colombiano y El País aportaron publicidad y artículos.
- Colprensa colaboró con la actualización de noticias a lo largo del proyecto.
- Terra subsidió todo el soporte técnico.

Estrategia de divulgación

El diseño y manejo de la imagen corporativa de la página votebien.com contó básicamente con el soporte comunicativo de los medios de comunicación y las organizaciones asociadas al proyecto. Los medios de comunicación vinculados al proyecto, publicaron en sus propios espacios artículos, referencias y pautas publicitarias de los contenidos de votebien.com. Por su parte, cada uno de los socios hizo enlaces directos desde sus propios sitios web hacia votebien.com y envió información permanente (noticias y temas de interés) a contactos en listas de correo.

Fases del proyecto

Las fases estuvieron marcadas por los debates electorales:

- primera fase, de Noviembre de 2001 a Enero de 2002, para el diseño y montaje técnico de la página.
- segunda fase, entre Febrero 11 y Marzo de 2002, relacionada con la elección a Congreso de la República.
- tercera fase, entre Marzo y Mayo de 2002, relacionada con las elecciones Presidenciales.
- cuarta fase, de Junio a Agosto de 2002, de seguimiento al Presidente y a los Congresistas electos.

Evaluación y seguimiento del proyecto

Se llevaron a cabo reuniones mensuales de la Junta Directiva del proyecto con el fin de examinar los avances y dificultades, y hacer ajustes alrededor de las nuevas fases.

Se utilizó Netline, programa de seguimiento de consultas usado por Terra, para medir las visitas los sitios alojados en su plataforma.

Recursos financieros

- US\$ 50,000 donados por el Programa de Paz de OIM/ USAID.
- US\$ 100,000 (aproximadamente), aportada como contrapartida por los socios en dinero y especie (pauta publicitaria, producción de documentos, bases de datos y recursos humanos, entre otros).

Descripción de su desarrollo por fases

Fases	Actividades	Información relevante relacionada
1. Preparación y lanzamiento	Conformación equipo trabajo.	Equipo directivo, editor, administración, periodistas y asesores de apoyo
	Diseño e instalación de la página en Internet	Se contrató con Terra Lycos para realizar los aspectos técnicos de la construcción de la página. Se definieron participativamente las subpáginas o secciones
	Preparación de información sobre Congreso	Recolección de las hojas de vida de los candidatos al Congreso. Información sobre las listas de candidatos a Congreso por partido movimiento político y número en el tarjetón
	Preparación de información general	Estudio normatividad electoral. Información sobre normativa electoral, delitos, procedimientos electorales, autoridades electorales, etc.
	Lanzamiento de proyecto y salida on-line del portal	10 de Febrero 2002
2. Elecciones a Congreso de la República	Actualización de la página	La actualización, más allá de la noticia diaria, fue de tres veces por semana
	Información sobre candidatos	Alimentación de las hojas de vida de los candidatos al Congreso

Fases	Actividades	Información relevante relacionada
		Alimentación de las listas de candidatos con partido o movimiento político y número en el tarjetón Consulta hojas de vida y número de tarjetón de Senado, por orden alfabético
	Interactividad	<i>Dígalo</i> , y <i>Foros de Opinión</i> (renovadas semanalmente), participaron 5.532 personas En <i>chats</i> participaron 187 personas
	Pedagogía	ABC Electoral con información sobre temas relacionados con las elecciones y el sistema electoral colombiano: Cómo votar, procedimientos, legislación electoral, delitos contra el sufragio, beneficios electorales, jurados de votación, testigos electorales, quienes pueden votar o quienes no, voto en blanco, cómo se inscribieron los candidatos al congreso y sobre funcionamiento del Congreso, entre otros
	Noticias	Publicación de noticias 2 veces al día con mínimo dos noticias en cada renovación
	Informes por Investigación especial	Origen de fondos de la campaña de María Isabel Urrutia; Medio congreso en entredicho: forma como se incumple con los dispositivos anticorrupción establecidos por la Constitución del 91; y Elecciones, un Talón de Aquiles. (se desarrollaron aquí temas como: problemas en la Registraduría ligados con el sistema de cedulación, entrega de documentos, política de censo)
	Artículos	Congresistas en la Mira; Ataques contra congresistas y sus familiares; 18 secuestros en cuatro años; Farc tienen a cinco congresistas para canjear Los congresistas asesinados; Hacer política en medio del conflicto; Lucha para dejar curules vacías
	Divulgación de la página	Pauta diaria en La F.M de RCN sobre el portal y difusión de otros temas del mismo. Publicaciones en Revista Semana, Socios de votebien, y con correos directos de listas de amigos de los socios. Botón de enlace al portal en las web de los socios de votebien.com y en las páginas de Terra, Colombia Analítica, Teleanioquia Electorales.com, Agencias de Noticias EFE

Fases	Actividades	Información relevante relacionada
	Información general sobre elecciones	Buscador para consulta del lugar y mesa de votación del interesado, introduciendo el número de la cédula de ciudadanía
	Compromisos Éticos	Se mandó carta al Registrador Nacional del Estado Civil invitándolo a fortalecer transparencia del proceso electoral a través de la suscripción de compromisos éticos de Registradores Regionales. Se tuvo entrevista personal con el Director del Proceso Electoral y se acordó: (i) trabajar conjuntamente dichos compromisos con Registradores Regionales de zonas a seleccionar, para proceso electoral de Presidente de la República, (ii) una metodología básica de trabajo, y (ii) que pasadas las elecciones de Congreso, la Registraduría contactaría a Transparencia por Colombia para comenzar el trabajo. Debido a la falta de voluntad política de la Registraduría quien incumplió los compromisos no se llevó a cabo el ejercicio
	Información a los colombianos en el exterior	Se publicó el censo electoral y se realizaron entrevistas a los candidatos que se presentaron para la circunscripción especial de colombianos en el exterior. Se contó con la participación de un periodista desde Montreal y uno desde Londres que brindó información
2.1 Día de elecciones Congreso - 10 de Marzo/02		Diseño especial del home para la jornada en formato última hora. Cubrimiento electoral desde las 7a.m. hasta las 2:30 a.m del lunes 11 de Marzo. Actualización de resultados cada media hora. Mapa interactivo de consulta resultados. Diseño de termómetro electoral donde el candidato más votado aparece en la parte superior de la página y, en forma descendente, el cursor va indicando la votación recibida por otros candidatos
2.2 Post-elecciones de Congreso	Seguimiento de resultados	Seguimiento y desarrollo de temas relacionados con el largo e incierto proceso de definición y acreditación de los integrantes del Legislativo
	Información Electos	Actualización elegidos según resultados publicados por la Registraduría. Quién es quién en el Congreso: (i) recopilación de las hojas de vida de los Congresistas electos. (ii) Procesos pendientes a congresistas, "prontuario"

Fases	Actividades	Información relevante relacionada
		Se diseño el contenido de la encuesta Conozca su Congreso. ¿Cómo piensa realmente el Congreso electo?
	Artículos	El funcionamiento y significado del CNE, el fraude electoral, los escándalos de secuestro o auto-secuestro, entre otros
	Interactivo	<i>Dígalo:</i> Casi un mes después de las elecciones legislativas aún no hay resultados consolidados. ¿Le parece confiable la labor de la Registraduría?
3. Elecciones presidente	Rediseño de la página	Cambio de Home tema presidencial. Creación de módulos y alimentación inicial de la nueva fase Incorporación de un módulo en el home principal de conteo de días de secuestro de la candidata a la presidencia Ingrid Betancur
	Información sobre candidatos	Alimentación de módulos con hojas de vida de los candidatos presidenciales y con programas de gobierno
	Interactivo/ Debate	Chat con congresistas elegidos sobre adhesiones a campañas presidenciales, reforma política, vicepresidencias. Foros de opinión: La reforma política. ¿Cómo cree usted que debe hacerse y qué temas considera prioritarios? Tenemos dos candidatas a la Presidencia y dos a la Vicepresidencia... ¿Qué opina de la presencia de las mujeres en los más altos cargos del Estado y de llegar a ocupar estos puestos, qué esperaría de ellas? Seguimiento en la red, con autorización de RCN, del Gran Debate entre los candidatos presidenciales Se publicaron los resultados de la encuesta voz y voto, y las columnas escritas semanalmente por los candidatos
	Debates presenciales	Desayunos de trabajo con los candidatos para discutir con expertos su programa de paz y sus políticas frente a temas como Plan Colombia, Fuerzas Armadas, guerrilla, paramilitares y narcotráfico
	Pedagogía	Información sobre las labores del Presidente y el Vicepresidente

Fases	Actividades	Información relevante relacionada
	Ingresos y gastos de las campañas y lucha contra la corrupción	<p>Envío de cartas a los principales grupos económicos y banqueros del país solicitándoles información sobre los aportes hechos en dinero y en especie a las campañas presidenciales.</p> <p>Contratación de IBOPE para monitorear emisión de pauta publicitaria de las cuatro campañas presidenciales más opcionadas por las encuestas, en televisión, prensa y radio durante los meses de Abril y Mayo 2002</p> <p>Publicación de 2 informes con resultados parciales sobre gastos de campañas.</p> <p>Informe financiero de los gastos de campañas.</p> <p>¿Cuáles son los principales filtros utilizados por las campañas para evitar el ingreso de dineros del narcotráfico?</p> <p>Sondeo a través de páginas web y directamente con las campañas de sus propuestas anticorrupción y elaboración de un mapa de propuestas de todos los candidatos</p> <p>Elaboración de cuestionario a los candidatos con 15 preguntas sobre mecanismos y políticas de lucha contra la corrupción y publicación de las respuestas por parte de las cuatro campañas más opcionadas</p> <p>Realización del foro “La lucha contra la corrupción en el marco de la reforma política”, que contó con la presencia de las cuatro campañas más opcionadas. Se publicaron sus memorias. El Foro contó con el apoyo de la Universidad Externado de Colombia</p>
	Artículos	<p>Relato de los desayunos sobre Violencia y Paz con los Candidatos Presidenciales</p> <p>La mujer en política y debates electorales</p>
	Noticias	Publicación de noticias por lo menos dos veces al día, con mínimo dos noticias publicadas en cada renovación
	Entrevistas	Recopilación de las mejores entrevistas realizadas por los diferentes medios socios de votebien.com a los candidatos presidenciales, a candidatos a vicepresidencia y a antiguos negociadores de paz
	Divulgación de la página	Se mantiene lo de las etapas anteriores y se pone un enlace nuevo en portal electorales.com
	Información electoral general	Publicación del tarjetón electoral Buscador para ubicar el lugar y mesa de votación

Fases	Actividades	Información relevante relacionada
		consultando por número de la cédula de ciudadanía.
3.1 Día de elecciones - 26 de Mayo 2002		Cambio de home para la jornada en formato última hora Enviados especiales cubrimiento de la jornada en Florencia y Barranquilla Publicación módulo de consulta para colombianos en el exterior Cubrimiento noticiosos desde las 7a.m. hasta las 4 p.m. Cubrimiento de información político/electoral y de orden público 4 p.m. nuevo cambio de home publicación de pop-up de consulta en tiempo real de votación lograda por los candidatos, porcentaje obtenido, votos en blanco Reacciones de los candidatos Información comparativa de número de votantes de las elecciones 90,94 y 98 7 p.m. cambio de home con hoja de vida, perfil, programa de gobierno, compromisos en materia de lucha contra la corrupción, política de solución del conflicto del presidente electo Alvaro Uribe Vélez
4. Seguimiento Presidente y Congreso electos	Rediseño de la página	Cambio de home a formato tradicional
4.1 Seguimiento Presidente Electo	Seguimiento	Seguimiento del nuevo presidente, su equipo de gobierno y el desarrollo de los eje temáticos de su programa de gobierno: el manejo del conflicto y su posible solución negociada; la reforma política, y en ella, como eje claro, la pregunta por la reforma al sistema electoral; y el futuro de la oposición Seguimiento a reacciones frente al presidente electo y sus labores
	Monitoreo electoral	Se envió carta a las campañas al día siguiente de las elecciones solicitando datos sobre los gastos totales de publicidad Se visitó el Consejo Nacional Electoral en busca de las rendiciones de cuentas oficiales de las campañas

Fases	Actividades	Información relevante relacionada
4.2 Seguimiento congresistas electos	Encuesta	Aplicación de encuesta ¿Qué piensa el Congreso colombiano?, con preguntas tales como: ¿Cuáles son sus temas prioritarios?, ¿Cuál es su visión de las reformas necesarias?, ¿del conflicto y sus posibles salidas?, ¿de la crisis económica?, y ¿qué tanto le va a colaborar al nuevo gobierno?

V Resultados

- Se diseñó e instaló una página de Internet (www.votebien.com) con la cual se informó de manera oportuna, ágil y amplia al electorado residente en Colombia y en el exterior sobre el proceso electoral. Los días de elecciones los usuarios de la página accedieron a la información electoral en tiempo real.
- Hubo 684.586 visitantes de la página, con 2.053.759 páginas consultadas. El promedio de tiempo de los usuarios de las páginas de votebien.com fue de 4,53 minutos, superior al estándar internacional de 1 minuto, lo que indica que la información aportada ha resultado de interés y utilidad para los usuarios. Participaron más de 6.897 personas en foros y otros espacios virtuales participativos. La participación de usuarios en Dígalo y en los Foros asciende a 5.532 personas en el primer trimestre y 1.365 en el segundo trimestre. A través del correo electrónico, el portal recibió durante el primer trimestre 800 correos.
- Votebien.com se constituye en una primera línea de base para continuar trabajando en el monitoreo de las elecciones en Colombia. Se tomó la decisión de mantener el portal on-line con tres líneas de base centrales: (i) un centro de documentación con toda la información recolectada a nivel nacional e internacional con referencia al tema electoral, (ii) las hojas de vida de los Congresistas electos, tomando como referencia no sólo la información entregada voluntariamente por ellos y contenida en el Proyecto Congreso Visible, sino también, la información recogida por periodistas, a través de investigaciones especiales y cartas enviadas a los congresistas con un cuestionario especial, y (iii) los resultados de la encuesta aplicada a Congresistas electos, ¿Qué Congreso Elegimos?, los que dan cuenta de los compromisos y posiciones de los parlamentarios en temas tales como: ¿Cuáles son sus temas prioritarios?, ¿Cuál es su visión de las reformas necesarias?, ¿Cuál es su visión del conflicto y sus posibles salidas?, ¿de la crisis económica?, y ¿Qué tanto le va a colaborar al nuevo gobierno? La encuesta fue respondida por 153 Congresistas (84%).

- Se construyó un modelo de cooperación entre medios de comunicación (Semana, El Universal, El Colombiano y El País, la Agencia de Noticias Colprensa), ONGs (Transparencia por Colombia y Fescol) y academia (Congreso Visible de la U. De los Andes) para ejercer control social y brindar información sobre temas coyunturales de interés nacional.
- A través de la demanda de información de votebien a las campañas presidenciales sobre el tema de lucha contra la corrupción, se logró que estas profundizarán y maduraran significativamente sus propuestas a lo largo del debate electoral.
- El proceso electoral del 2002 fue más transparente por cuanto: (i) Se produjeron dos informes parciales sobre gastos publicitarios de las campañas de Luis Eduardo Garzón, Noemí Sanín, Horacio Serpa y Alvaro Uribe. El primero comprendió el periodo del 1 y el 30 de Abril y relacionó la pauta en radio, televisión y prensa y el segundo del 1 al 22 de Mayo con información sobre gastos en televisión. (ii) Se visibilizaron los candidatos al Congreso de la República y a la Presidencia de la República, mediante la publicación de sus hojas de vida. (iii) Se publicaron los resultados de la encuesta ¿Qué piensa el Congreso?, en el que se abordan temas relacionados con proyectos prioritarios a impulsar y apoyar, visión de las reformas necesarias para el país, posibles salidas al conflicto armado, a la crisis económica y la colaboración con el nuevo gobierno. (iv) Los principales candidatos a la presidencia hicieron públicos las medidas tomadas para proteger el ingreso de dineros ilícitos a sus campañas. (v) Se publicaron los informes de rendición de cuentas de los candidatos a la presidencia sobre ingresos de dinero, una semana antes de las elecciones (por fuera de lo previsto en la ley), las cifras parciales de gastos de campaña. (vi) Se publicaron las respuestas que los candidatos a la presidencia dieron al cuestionario enviado por Votebien.com, con 15 preguntas claves sobre el tema de integridad /corrupción. (vii) Se publicó un mapa con las distintas propuestas oficiales de los candidatos a la presidencia en la lucha contra la corrupción, a partir del sondeo a las propuestas con las que iniciaron las campañas. (viii) Se entregó a la opinión pública información objetiva sobre las campañas, a través de la recopilación de información diaria presentada por todos los principales medios de comunicación, nacionales y regionales, y de diferentes tendencias, lo que le permitió al lector tener un solo lugar de fácil consulta de todas las opiniones.
- Se recibieron 50 denuncias, se seleccionaron para investigación 10 y se publicaron informes de 3. Los temas objeto de investigación fueron: fraude electoral, malversación de fondos, cruce indebido de intereses, presión de

grupos armados sobre el proceso electoral, monitoreo al financiamiento de las campañas.

- Se realizó el Foro *¿Garantiza la Reforma Política Eficacia en la Lucha Contra la Corrupción?*, con la participación de las cuatro campañas más opcionadas según las encuestas a ser elegidas a la Presidencia, el Procurador General de la Nación, el Rector de la Universidad Externado y directivos de las tres organizaciones convocantes (Transparencia por Colombia, Revista Semana y Universidad Externado de Colombia).

VI Recomendaciones

- La experiencia de hacer alianzas entre Organizaciones de la Sociedad Civil y Medios de Comunicación para este tipo de proyectos es exitosa. No obstante es necesario que desde un principio se definan productos específicos de los aportes de cada uno de los socios, de tal manera que se pueda mantener permanentemente una combinación de enfoques multidisciplinarios. La no definición de este tipo de roles y productos puede, en un tema tan rico en información como el proceso electoral, terminar sacrificando el análisis electoral por la información coyuntural.
- Teniendo en cuenta la delimitación temática para la orientación del proyecto, es necesario ser más rigurosos en el abordaje exclusivo y en profundidad de lo acordado.
- Es necesario hacer un esfuerzo más grande para las elecciones de Congreso, ya que es durante este período donde se registran más visitas, debido a que estos candidatos tienen una relación más directa con el electorado, y a que la multiplicidad de listas genera más preguntas en el electorado.
- El énfasis en temas formativos dirigidos al electorado es de gran importancia para que el producto agregado del portal se diferencie claramente de otros medios de comunicación. Es necesario retomar y profundizar en metodología que no sólo expliquen lo formal sino que ejemplifiquen de manera didáctica.
- Hay que buscar que este tipo de proyectos no sean coyunturales, sino que se puedan dejar implementados de manera permanente. Esto permitiría una estructura del equipo laboral más sólida, una profundización temática mayor y la búsqueda de un diseño más ágil para la página.
- Se debe hacer un compromiso en que los medios de comunicación garanticen un espacio editorial para el proyecto y no sólo el publicitario, de esta manera se amplía el impacto con notas que sean realmente publicadas masivamente.

- Para próximas ocasiones hay que buscar un diseño del portal más sencillo en su acceso. La cantidad de información entregada simultáneamente al público le dificultaba la búsqueda de temas puntuales.
- Se debe buscar una alianza con las autoridades electorales que facilite el acceso a la información oficial.
- Se debe retomar trabajo con los Registradores por ser actores claves del proceso electoral para fortalecer la transparencia y minimizar los riesgos de fraude electoral.

Descripción: equipo de trabajo de Transparencia por Colombia
y Christian Gruenberg, Poder Ciudadano

Apéndice

Contenido de las Hojas de vida de Congresistas:

I. INFORMACIÓN PERSONAL

II. ESTUDIOS REALIZADOS

Profesión u oficio:

Estudios superiores realizados:

Pregrado:

Especialización:

III. TRAYECTORIA POLÍTICA

Cargos de elección popular:

Proyectos impulsados en su labor:

IV. TRAYECTORIA PROFESIONAL

Cargos de libre nombramiento y remoción:

Contratos con entidades del Estado:

Principales cargos desempeñados en el sector privado en los últimos diez años:

V. INFORMACIÓN ELECTORAL

Partido o movimiento que avaló su candidatura:

Lista completa en la cual resultó elegido:

Temas principales que impulsará como congresista:

Parientes próximos que trabajan con alguna rama del Estado:

Personas jurídicas y naturales que financiaron su campaña:

VI. ANTECEDENTES PENALES O DISCIPLINARIOS

1. Sanciones impuestas por la Procuraduría:

2. Investigaciones por la Fiscalía o condenas impuestas por la Justicia penal:

VII. PERFIL DEL CONGRESISTA

Fortín electoral:

Cuotas burocráticas en entidades oficiales regionales y nacionales:

Cómo llegó al poder:

Elecciones Transparentes: Monitoreo del Costo de la Campaña Electoral, Costa Rica

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Elecciones Transparentes.

Descripción breve: Proyecto que compila y sistematiza información referente a los ingresos y gastos que realizan los partidos políticos durante una campaña electoral. Además, se estableció un programa de monitoreo de la propaganda electoral en los medios de comunicación.

Organización responsable: Transparencia Costa Rica.

Creación de la herramienta: Fundación Poder Ciudadano, Argentina.

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: El proyecto se inició en Agosto de 2001 y duraría inicialmente los seis meses de la campaña de las elecciones presidenciales de Febrero de 2002. Se extendió por dos meses más debido a la realización de una segunda ronda electoral.

Problemas que aborda la herramienta: Falta de transparencia en la financiación de las campañas electorales. Falta de información de la ciudadanía sobre el origen y destino del apoyo monetario a las campañas políticas.

Áreas de trabajo: Transparencia y financiación de campañas electorales.

Alianzas:

Poder Ciudadano, Argentina, apoyó el diseño y la implementación de la herramienta.

Servicios Publicitarios Computarizados, S.A., llevaron a cabo el trabajo técnico de medición del espacio publicitario en medios gráficos, radiales y televisivos.

Fundación Ambio, que brindó el apoyo logístico, la sede para la organización y los servicios necesarios para llevar a cabo la actividad.

Transparency International, que facilitó apoyo logístico y donó una contribución económica para instrumentalizar la herramienta.

Transparencia Costa Rica forma parte de las redes de apoyo que existen para fortalecer la ejecución de esta herramienta, constituidas por Transparency International en América Latina, la Red Interamericana por la Democracia y la Red de Observación Latinoamericana.

Financiación: Se utilizó la capacidad instalada de Transparencia Costa Rica, y se contó con el apoyo logístico de Transparency International, Poder Ciudadano y Fundación Ambio.

Para más información, contactar:

Roxana Salazar

Presidente

Transparencia Costa Rica

rosacam@amnet.co.cr

Mario Carazo

Director del Programa Elecciones Transparentes

Transparencia Costa Rica

macaze@racsa.co.cr

Dirección: Avenidas 0 y 8, calle 33, Apartamentos La California, número 8-A
San José, Costa Rica

Teléfono: 506 253 8953, Fax: 506 225 1209

transpcr@racsa.co.cr

www.transparenciacr.org

II Objetivos

General

La herramienta desarrollada e implementada consiste en un acuerdo de transparencia como punto de partida de un sistema de monitoreo del origen de los recursos y el control del gasto de los partidos políticos en la campaña. El objetivo principal de esta iniciativa ha sido fomentar un control preventivo y promover desde la sociedad civil un interés generalizado por la transparencia en el financiamiento de las campañas electorales.

Específicos

1. Transparentar el financiamiento de las campañas electorales.
2. Proporcionar información objetiva sobre los montos y el origen del financiamiento de las campañas electorales.
3. Generar conciencia en la ciudadanía sobre el financiamiento de las campañas electorales.
4. Generar información para contribuir al voto informado.
5. Promover el cumplimiento por los partidos de las obligaciones contempladas en la legislación vigente.
6. Identificar fortalezas o debilidades de los sistemas de control del financiamiento público.

III Contexto

Nacional

En los últimos años las denuncias de financiación irregular e ilegal de campañas políticas han mostrado el peligro latente que se cierne sobre las democracias.

En el caso de Costa Rica, se cuenta con un marco jurídico que establece la obligación constitucional del Estado de financiar las campañas electorales con algunas regulaciones definidas por la misma norma.

El Código Electoral vigente establece la obligación de reportar las contribuciones recibidas. Esto con el fin de cumplir con el principio de transparencia y publicidad de las donaciones a las agrupaciones políticas y controlar el estricto cumplimiento de la prohibición de recibir aportes de extranjeros.

En los últimos años, el gasto electoral muestra un incremento y permite vislumbrar, además, que existen cuantiosas fuentes adicionales a los recursos estatales destinadas a sostener económicamente campañas políticas. Esto fomenta un gasto desmesurado en el marco de contiendas electorales y fomentan la opacidad en el uso de esos recursos no controlados.

En Transparencia Costa Rica

Las campañas electorales dejan evidencias materiales, tales como los minutos en televisión o las publicaciones en los periódicos, y pueden ser evaluados. Transparencia Costa Rica puso en ejecución una herramienta para generar un clima de respeto por el uso de los dineros públicos que se destinan a cubrir los gastos de campaña, así como para iniciar la elaboración de parámetros de medición de las contribuciones privadas y su incidencia en el gasto electoral de las elecciones de Febrero de 2002 y, como consecuencia del resultado electoral, una segunda ronda en Abril de 2002.

Esta propuesta tiene como antecedente el modelo utilizado en Argentina y en Perú. La lógica de esta herramienta es seguir estos rastros, indagar los gastos que significan, compararlos con la información entregada por los partidos políticos y darla a conocer.

IV Implementación

Primera etapa: Acuerdo

Firma del Acuerdo de Transparencia, el 24 de Agosto de 2001 (Apéndice 1). Por iniciativa de Transparencia Costa Rica, siete de los ocho candidatos a la

presidencia inscritos en ese momento suscribieron el Acuerdo y se comprometieron a hacer pública la información que se les solicitaba sobre financiamiento electoral.

La tarea de recolección de las firmas de los candidatos fue ardua, pues debió hacerse en un plazo muy corto. El que pudiera prolongarse en el tiempo la presentación pública del Acuerdo sin obtener las firmas significaba, lógicamente, que se aumentara la posibilidad de que la iniciativa perdiera interés inmediato. Para lograr nuestro cometido utilizamos la insistencia personal, comenzando por los candidatos más dispuestos a firmar, que por lo general fueron los de partidos emergentes, y concentrar al final, agregando a los esfuerzos la presión generada por la firma por parte de los otros (“peer pressure”).

Los rubros incorporados en el acuerdo se destacaron en las elecciones generales anteriores como los más importantes y significativos sobre los cuales los partidos debían presentar información para justificar su derecho al pago de la contribución estatal.

Ver los términos del Acuerdo en **Apéndice 1**.

Segunda etapa: recolectar información

Esta etapa se caracterizó por instar a los partidos a que entregaran efectivamente la información comprometida en el Acuerdo de Transparencia. Se puede ver el Acuerdo completo en **Apéndice 1**, pero la información básica que se busca es:

En cuanto a los **ingresos** que se perciban:

- a. Monto y fecha de las *emisiones de bonos* de la deuda política que nuestros partidos acuerden emitir de conformidad con la ley, con indicación del tipo y monto de la emisión, número de bonos, así como de las personas físicas que las suscriben en cada mes calendario.
- b. En el caso de que estos bonos sean descontados en el Sector Financiero Nacional o con particulares, indicación del nombre de la entidad financiera, *montos, porcentajes de descuento y tasas de interés*.
- c. Monto de los *préstamos*, con indicación precisa del nombre del acreedor y términos financieros de la obligación (monto, plazo, intereses, nombre fiadores, lugar donde se realiza la operación financiera).
- d. Monto y fecha de las *contribuciones y donaciones en efectivo o en especie*, mayores a cien mil colones, garantizadas o no garantizadas con bonos o emisiones posteriores, reembolsables o no reembolsables, con indicación del nombre de los donantes, garantías y condiciones si las hubiere.

En cuanto a los **gastos de campaña** en que se incurra:

- a. Monto y fecha de las contrataciones que se realicen para la *difusión de propaganda política* en la prensa escrita, radial o televisiva, con indicación de descuentos concedidos en valor o en especie, número de cuñas contratadas y gastos de producción incurridos en la elaboración de los anuncios.
- b. Monto y fecha de los gastos incurridos por concepto de *transportes y alquiler de vehículos*, con la indicación de tarifas de contratación, gastos de combustible y reparaciones, seguros y salarios de choferes.
- c. Gastos por *comisiones, intereses y descuentos* incurridos en negociaciones de financiamiento de campaña.
- d. Gastos por *honorarios profesionales* pagados, con indicación del nombre de profesionales contratados, modalidad de pago de los honorarios, retenciones en la base de impuesto sobre la renta e indicación clara de la finalidad para la que han sido contratados.
- e. Gastos incurridos en la partida de *servicios especiales*, con indicación de las personas que han recibido dichos montos y la finalidad que se persigue con esas erogaciones.

Recurrimos a información que se encontraba en el Tribunal Supremo de Elecciones que, aunque pública, no tenía mayor difusión. Los datos obtenidos revelaron serias inconsistencias entre lo que se declaraba y la realidad. El monitoreo independiente de los gastos en que incurren los partidos evidenció desde el principio que los gastos excedían las previsiones y los presupuestos.

Llama la atención la renuencia de los partidos tradicionales a proporcionar información – que por ley deben hacer pública – sobre los gastos de sus campañas, de una manera oportuna y veraz. No obstante, en el transcurso de la campaña, la persistente labor de Transparencia Costa Rica logró superar esa renuencia y hacer evidentes las debilidades del sistema de financiación electoral.

Esta iniciativa contó con un apoyo muy decidido de parte de los principales medios de comunicación, que se han unido al clamor por la transparencia. Los partidos no han tenido más remedio que manifestarse al respecto, y por lo menos al momento se han comprometido ante la opinión pública a reducir significativamente sus gastos de campaña, así como a hacer pública toda la información respecto a contribuciones, e incluso se han hecho propuestas mutuas para someter sus gastos en esta etapa a procesos de auditoría.

Tercera etapa: sistematizar información

Esta etapa se caracterizó por sistematizar, cruzar, comparar y difundir la información.

Para ello se contó con el apoyo de los medios de comunicación, que ofrecieron información constante a lo largo del proceso.

Finalmente, y ante una segunda vuelta electoral, se amplió el monitoreo dos meses más. En este proceso de desempate, el Estado no contribuía con el financiamiento de los gastos.

Difusión

La información generada por Transparencia Costa Rica tenía sentido en tanto se difundiera a la ciudadanía. Se realizó una tarea de motivación a periodistas y comunicadores que facilitara la difusión de los datos recopilados por Transparencia Costa Rica.

Transparencia Costa Rica ha hecho del conocimiento público la información sobre ingresos y gastos que han sido reportados por los partidos políticos, así como los datos del monitoreo de gasto de propaganda realizada por los partidos hasta el momento del cierre de la campaña en la primera ronda electoral. El trabajo de Transparencia Costa Rica ha consistido en publicar y difundir información que debe ser pública y que por diversas razones no ha sido de conocimiento general.

En ese sentido, desde el principio se puso a disposición del votante información precisa sobre el gasto electoral, con base en los datos que Transparencia Costa Rica recibía de parte de los partidos, y haciendo pública la información obtenida en el Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República

Es importante destacar que la mayor parte de la actividad fue realizada de manera voluntaria. Para ello recibimos la colaboración desinteresada de muchas personas que pusieron a disposición su tiempo y conocimientos.

V Resultados

1. Firma de un acuerdo de transparencia entre los candidatos.
2. Página electrónica con información sobre el financiamiento electoral en Costa Rica. www.transparenciacr.org.
3. Presencia importante del tema del financiamiento de las campañas electorales en la discusión política y social. Ni los partidos, ni los candidatos, ni las autoridades electorales pudieron retraerse de emitir opiniones respecto de las finanzas electorales.

4. Publicación de las listas de donantes a los partidos políticos por parte del Tribunal Supremo de Elecciones (<http://www.tse.go.cr/contribuyentes.html>).
5. Taller para presentar los resultados al finalizar el proceso.
6. Presencia importante de la organización, que logró posicionarse innovadoramente en un tema de relevancia nacional.
7. Compromiso de continuar ejecutando este proyecto para promover cambios en el financiamiento electoral.

Debido a la dificultad para acceder a información que por ley es pública, lo que quedó de manifiesto al implementar esta herramienta, se visibilizan las deficiencias de información que muestran las instituciones de control electoral.

Durante la ejecución de esta iniciativa hemos logrado encontrar una serie de debilidades específicas en el proceso de control del financiamiento electoral, provenientes tanto del sector público como de los partidos políticos. Las debilidades apuntadas pueden ser corregidas y evitadas. Por ello nos proponemos iniciar la discusión de una propuesta de reforma al Código Electoral, que será consultada con los sectores interesados, a efectos de promover su aprobación a la mayor brevedad, con el fin de garantizar que para futuras campañas electorales, en especial las elecciones municipales que se celebrarán en Diciembre del presente año, el país cuente con mayor transparencia y mejor rendición de cuentas sobre los gastos e ingresos en que se incurre en los procesos electorales.

La fuerte presencia pública del tema del financiamiento electoral y las críticas a la poca transparencia y al despilfarro en esta materia impactaron a las dos principales candidaturas que finalmente fueron a segunda vuelta. Los conceptos de transparencia y rendición de cuentas se transformaron en ejes principales de las críticas a los candidatos, quienes se comprometieron públicamente a actuar más transparentemente en el manejo electoral y manifestaron disposición a someterse al escrutinio público.

Se contó con el apoyo de los medios de comunicación, que se sumaron a la demanda por mayor transparencia en esta materia.

Los partidos se comprometieron públicamente a reducir significativamente sus gastos de campaña, así como también a hacer pública toda la información respecto a contribuciones. Incluso, se han hecho propuestas mutuas para someter sus gastos en esta etapa a procesos de auditoría.

Algunos ejemplos de información proporcionada por Transparencia Costa Rica

El Partido Unidad Social Cristiana informó al Tribunal hasta el 31 de Diciembre de 2001 ingresos por 59.1 millones de colones (aprox. US\$ 170,000) y gastos por el mismo periodo por 1324.3 millones de colones (aprox. US\$ 3.800,000); una diferencia, nada despreciable, de casi mil millones de colones (aprox. US\$ 3.440,000). Transparencia Costa Rica pudo constatar que ese mismo partido informó al Tribunal, entre los exiguos ingresos reportados, contribuciones a nombre de empresas que no aparecen inscritas en el Registro Público y de personas a las que no identifican con número de cédula de identidad. La información entregada por Liberación Nacional difería notablemente de los gastos que Transparencia Costa Rica monitoreó. En materia de propaganda, ese partido reportó de menos al Tribunal una suma muy significativa de 375 millones de colones (aprox. US\$ 1.075,000). Además, cuando Transparencia Costa Rica difundió los datos entregados por los partidos sobre ingresos por contribuciones, aparecieron varios ciudadanos que alegaron haber sido incluidos con contribuciones significativas sin haber sido en efecto contribuyentes de la campaña.

VI Recomendaciones

Para lograr que todos los candidatos firmen el Acuerdo de Transparencia, se insistió personalmente primero con los candidatos de partidos emergentes y, al final, se concentró el esfuerzo en los demás, agregando a los esfuerzos la presión generada por la firma por parte de los candidatos con menos posibilidades.

El acuerdo se concentró en temas específicos derivados de un estudio de los gastos incurridos por los partidos en la elección anterior. No había parámetros de medición más apropiados. Para casos futuros, con la implementación de esta herramienta, ya se han delimitado mejor los campos de acción y los temas a monitorear habrán de ser más puntuales.

Con el fin de conseguir una óptima cobertura del proyecto, es recomendable identificar a periodistas influyentes y, a la vez, interesados en el tema, y proporcionarles permanentemente información relevante que les motive a trabajar sobre esta materia.

Este modelo puede ser replicado con facilidad en cualquier país en que exista el marco jurídico mínimo que permita una delimitación expresa de los procedimientos aceptables para recaudar contribuciones y reportar gastos. Por supuesto, sería necesario adecuar la metodología a esa legislación y a las condiciones particulares de cada país. Pero, en términos generales, los procesos son sencillos de aplicar y requieren, sobre todo, una dedicación muy precisa

respecto al seguimiento de las acciones de los partidos, y además de la difusión sistemática de datos concretos resultantes del monitoreo, con énfasis oportuno en las irregularidades detectadas.

Descripción: Roxana Salazar y Mario Carazo

Apéndice 1

Acuerdo de Transparencia

Los abajo firmantes, candidatos a la Presidencia de la República, de frente a la opinión pública, con plena voluntad cívica suscribimos el presente **Acuerdo de Transparencia**.

Consideramos que el fortalecimiento democrático se inicia con la transparencia y la rendición de cuentas. Uno de los medios para garantizar y alcanzar este ideal es ofreciendo transparencia en la financiación y gasto de la campaña electoral. En virtud de ello nos comprometemos ante la ciudadanía a lo siguiente:

Hemos acordado, de manera formal e irrevocable, nuestro compromiso de hacer pública la información necesaria que compruebe la *transparencia* de nuestras campañas para la Presidencia de la República, para lo cual contaremos con la colaboración de la *Asociación Cívica Transparencia Internacional Costa Rica*.

Este compromiso patriótico que hemos adquirido *en forma voluntaria* incluye lo siguiente:

PRIMERO: Nos comprometemos a *NO GASTAR*, en conjunto y en las proporciones que nos corresponden conforme a la ley, *más del 0,1% del Producto Interno Bruto*.

SEGUNDO: Hemos girado instrucciones irrevocables a los tesoreros de las campañas y de los partidos que representamos, para que *informen mensualmente*, y *autoricen hacer pública* la correspondiente información, respecto a los siguientes rubros de ingresos y gastos de la campaña:

En cuanto a los **ingresos** que se perciban:

1. Monto y fecha de las *emisiones de bonos* de la deuda política que nuestros partidos acuerden emitir de conformidad con la ley, con indicación del tipo y monto de la emisión, número de bonos, así como de las personas físicas que las suscriben en cada mes calendario.
2. En el caso de que estos bonos sean descontados en el Sector Financiero Nacional o con particulares, indicación del nombre de la entidad financiera, *montos, porcentajes de descuento y tasas de interés*.
3. Monto de los *préstamos*, con indicación precisa del nombre del acreedor y términos financieros de la obligación (monto, plazo, intereses, nombre fiadores, lugar donde se realiza la operación financiera).

4. Monto y fecha de las *contribuciones y donaciones en efectivo o en especie*, mayores a cien mil colones, garantizadas o no garantizadas con bonos o emisiones posteriores, reembolsables o no reembolsables, con indicación del nombre de los donantes y garantías y condiciones si las hubiere.

En cuanto a los **gastos de campaña** en que se incurra:

1. Monto y fecha de las contrataciones que se realicen para la *difusión de propaganda política* en la prensa escrita, radial o televisiva, con indicación de descuentos concedidos en valor o en especie, número de cuñas contratadas y gastos de producción incurridos en la elaboración de los anuncios.
2. Monto y fecha de los gastos incurridos por concepto de *transportes y alquiler de vehículos*, con la indicación de tarifas de contratación, gastos de combustible y reparaciones, seguros y salarios de choferes.
3. Gastos por *comisiones, intereses y descuentos* incurridos en negociaciones de financiamiento de campaña.
4. Gastos por *honorarios profesionales* pagados, con indicación del nombre de profesionales contratados, modalidad de pago de los honorarios, retenciones en la base de impuesto sobre la renta e indicación clara de la finalidad para la que han sido contratados.
5. Gastos incurridos en la partida de *servicios especiales*, con indicación de las personas que han recibido dichos montos y la finalidad que se persigue con esas erogaciones.

Dicha información será presentada a Transparency International Costa Rica, con copia al Tribunal Supremo de Elecciones para que pueda ser verificada, *dentro de los primeros diez días del mes siguiente* al que corresponda en su ejecución, de manera tal que ambas entidades puedan disponer lo necesario para que la información sea de conocimiento público generalizado.

Transparency International Costa Rica, por su parte, se compromete a hacer pública la información, en el mismo formato uniforme en que la presenten los tesoreros de las campañas y de los partidos, sin hacer ningún comentario respecto a dicha información y comprometiéndose a mantener absoluta imparcialidad en su manejo. En tal sentido, la organización expresamente señala que su papel será únicamente de conducto para presentar de manera objetiva la información a los interesados, que son los ciudadanos. Para ello pondrá en funcionamiento un sitio web, www.transparenciacr.org, que será de acceso indiscriminado a los usuarios que deseen consultarlo. De la información que incorpore a dicho sitio, que ha de ser la totalidad recibida, Transparency International Costa Rica enviará copia al Tribunal Supremo de Elecciones para confirmar su absoluta veracidad.

Como garantes de la honorabilidad y corrección en el manejo de la información que reciba, Transparency International Costa Rica ofrece los nombres de los siguientes distinguidos ciudadanos: Leonardo Garnier Rímolo, Juan José Sobrado Chaves y Helio Fallas Venegas.

San José, 24 de Agosto de 2001.

Rolando Araya Monge
Candidato Presidencial
PARTIDO LIBERACIÓN NACIONAL

Abel Pacheco de la Espriella
Candidato Presidencial
PARTIDO UNIDAD SOCIAL CRISTIANA

Otto Guevara Guth
Candidato Presidencial
PARTIDO MOVIMIENTO LIBERTARIO

Walter Muñoz Céspedes
Candidato Presidencial
PARTIDO INTEGRACIÓN NACIONAL

Walter Coto Molina
Candidato Presidencial
COALICION CAMBIO 2000

Ottón Solís Fallas
Candidato Presidencial
PARTIDO ACCIÓN CIUDADANA

Vladimir De La Cruz
Candidato Presidencial
PARTIDO FUERZA DEMOCRÁTICA COSTARRICENSE

Justo Orozco
Candidato Presidencial
PARTIDO RENOVACIÓN

(NOTA: este documento fue rubricado por todos los que figuran en la lista, con la excepción del Ing. Rolando Araya Monge.)

Apéndice 2

Comunicado de Prensa, Transparencia Costa Rica
11 de Febrero de 2002

En declaraciones dadas a la prensa el pasado sábado, el candidato a la Primera Vicepresidencia del Partido Liberación Nacional, Fernando Naranjo Villalobos, hace unas afirmaciones que por su procedencia debemos comentar.

Se refieren a nuestra instancia al candidato presidencial Rolando Araya Monge, para que adquiriera el compromiso de hacer público el origen de los ingresos y el destino de los gastos que realicen en la campaña hacia las elecciones en segunda vuelta del próximo 7 de Abril. Dice el señor Naranjo que suficientes controles ejerce el Tribunal Supremo de Elecciones y que “no necesitan que una organización privada se meta en ello”.

Toda actitud cívica es expresión de un derecho ciudadano. Los políticos deben ser los primeros en respetar esos derechos.

En esta segunda vuelta, dado que los partidos contendientes no tendrán derecho a obtener financiación de parte del Estado, tendrán que obtener sus recursos de contribuciones privadas, que no están sujetas al control del Tribunal Supremo de Elecciones ni de la Contraloría General de la República.

Publicar las contribuciones privadas y los gastos realizados con ellas es un acto que depende exclusivamente de la voluntad del candidato. No existe en la ley obligación de reportar a nadie esos gastos.

Los ciudadanos demandan transparencia y rendición de cuentas a quienes nos pretenden gobernar. El mensaje ha sido claro. El tiempo de considerar alguna información de interés público como patrimonio confidencial de los políticos ya pasó.

Hacer pública la información solicitada es un acto voluntario del Señor Araya Monge. Si él no quiere, quedamos informados de la negativa del Partido Liberación Nacional a ser transparentes y rendir cuentas.

Al fin de cuentas, serán los ciudadanos los que tendrán la última palabra.

Acceso a la Información

IV

Manual para el Permiso de Construcción, Líbano

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Manual para el Permiso de Construcción (“Procedimiento para obtener un permiso de construcción”).

Descripción breve: El manual describe y simplifica los procedimientos para obtener un permiso de construcción en Líbano. Ofrece una descripción general de los documentos, cuotas, y plazos contemplados para la obtención de este permiso, así como también de las diferentes instituciones involucradas.

Organización responsable: The Lebanese Transparency Association – Asociación de Transparencia Libanesa (LTA).

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: Líbano, Febrero 2002.

Áreas de trabajo: Reforma administrativa, defensa de los derechos de los ciudadanos.

Financiación: Amideast – Líbano/USAID. El costo de implementación ascendió a US\$ 21,000.

Para más información, contactar:

Charles D. Adwan
The Lebanese Transparency Association
Tel: 961 1 293045
cadwan@inco.com.lb

II Objetivos

El propósito del manual es allanar el camino de uno de los más difíciles trámites burocráticos dentro de la administración libanesa. Mientras que procura transparentar el trámite e informar a los ciudadanos sobre sus derechos con relación a la administración pública, también pretende brindarles los recursos que necesitan para interactuar con las autoridades, y así minimizar las probabilidades de corrupción.

Además, ofrece a los ciudadanos las herramientas y el conocimiento necesarios para resistirse a las prácticas corruptas más comunes en la administración pública. Al describir los trámites y cuotas, la diferencia entre el procedimiento estándar y el corrupto se vuelven evidentes. De esta manera, se puede señalar a los funcionarios públicos las diferencias existentes entre lo que describe el manual y sus actuaciones. Es decir, los ciudadanos cuentan con un cuerpo de información al cual remitirse para exigir a los funcionarios públicos que rindan

cuentas de sus actos. Al final de cuentas, al aumentar la concientización y difundir conocimiento, los ciudadanos podrán rechazar la corrupción.

III Contexto

Dada la actual reconstrucción de posguerra en Líbano, los sectores de la construcción e inmobiliario están disfrutando de un periodo de auge, lo que ha dado como resultado un aumento en el número solicitudes presentadas para obtener estos permisos. Este es la licencia que se necesita siempre que se emprenda un proyecto de construcción. Embarcarse en un proyecto de este tipo sin haberse procurado dicha licencia es ilegal. La emisión del mismo comprende no menos de cinco dependencias de gobierno y a diferentes secciones dentro de cada una.

Es de conocimiento público que el proceso de obtención de un permiso de construcción es corrupto. La investigación realizada por el Centro Libanés de Estudios Políticos (LCPS) también ha demostrado que la corrupción y los sobornos adquieren dimensiones fenomenales en el transcurso del trámite, lo que puede llegar a duplicar el costo oficial del permiso.

En una reunión de planificación estratégica de LTA, se discutió la idea de publicar un manual informativo sobre los procedimientos administrativos. Varios miembros de la Asamblea General de LTA insistieron en la importancia de informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones y de aumentar la conciencia en lo que concierne a los complicados trámites administrativos. El Directorio de LTA ofreció servicios de consultoría administrativa y legal para el proyecto.

A lo largo del proceso de investigación para la redacción de este manual, LTA pudo determinar los factores que engendran corrupción durante el proceso de obtención de un permiso de construcción. A continuación se enumeran los factores más importantes que entorpecen los trámites y, por lo tanto, conllevan un alto nivel de corrupción:

- Desconocimiento ciudadano de sus derechos y las etapas del procedimiento para la obtención del permiso.
- La indiferencia de los funcionarios públicos quienes consideran que el soborno es una forma aceptable de gratificación.
- Falta de monitoreo y control de estos funcionarios públicos.
- Debilidad de los mecanismos públicos de presentación de quejas.
- Dilución de la responsabilidad debido a la gran cantidad de instituciones públicas involucradas en la emisión del permiso.

Estos hallazgos, así como también las recomendaciones específicas a la administración sobre cómo mejorar el procedimiento, fueron captados en un detallado informe que describió los subterfugios del procedimiento y sugirió medidas que podrían implementar las instituciones pertinentes a fin de simplificar y reformar los procedimientos.

El informe fue presentado a diversos actores y dirigentes que tienen la posibilidad de influir y reformar el procedimiento en cuestión. Estos actores y dirigentes desempeñan sus funciones en dependencias tales como la Oficina del Ministro de Estado para el Desarrollo Administrativo, Dirección de Planeamiento Urbano, Colegio de Arquitectos e Ingenieros, las principales municipalidades y el Parlamento.

IV Implementación

La idea de encarar el problema de las prácticas corruptas en el otorgamiento de los permisos de construcción fue inspirada por la decisión gubernamental de asistir a los inversores extranjeros en los trámites burocráticos. La Autoridad de Inversión y Desarrollo del Líbano (IDAL) instaló oficinas que denominó “única oficina de información” para inversores extranjeros con el propósito de simplificar el proceso de obtención del permiso de construcción. En lugar de tratar con una multitud de dependencias públicas involucradas generalmente en el proceso, los inversores extranjeros podrían procesar todos los formularios en una única oficina a un costo fijo. El manual de LTA también se concibió como única fuente de información, aunque, en este caso, de utilidad para todos los ciudadanos que quisieran obtener un permiso de construcción.

Todo el proceso de publicación del manual, desde su concepción hasta la distribución final llevó alrededor de un año. Dos investigadores, varios consultores y un coordinador armaron el manual a un costo total aproximado de US\$ \$21,000.

La idea de publicar este manual comenzó a tomar forma durante Febrero y Marzo de 2001 después de que el directorio decidiera implementar la recomendación de la Asamblea General sobre la necesidad de impulsar la toma de conciencia de los ciudadanos. Se consideró que un manual sobre trámites burocráticos en general sería demasiado amplio para producir resultados concretos, entonces se decidió que el proyecto debería concentrarse en el permiso de construcción. Se presentó una propuesta a Amideast en Junio y ésta se aprobó en Julio del mismo año. Se preparó un plan de acción y se finalizó la investigación preliminar.

La investigación del campo de acción que se realizó en Noviembre y Diciembre de 2001 consistió en visitar las dependencias relevantes, en entrevistar a los profesionales en la materia y a personas que hubieran tenido que pasar por la experiencia agonizante de tramitar un permiso de construcción. A esto le siguió la discusión del primer borrador en un grupo de enfoque compuesto por expertos y profesionales de dependencias involucradas en este trámite. En Enero de 2002, se revisaron los contenidos del manual y se convino el diseño gráfico. El diseño del manual exigió considerable atención dado el hecho de que tenía que ser sencillo y lo suficientemente práctico para poder llegar a la mayor cantidad de personas posible.

Finalmente, el manual se publicó y comenzó a distribuirse gratuitamente en Febrero de 2002. La cobertura periodística del mismo se convirtió en el principal canal de distribución. La prensa ha sido de gran ayuda en la promoción y distribución del manual. Todo los principales periódicos han informado sobre la publicación, lo que aumentó en gran medida la demanda en ciertas áreas del Líbano. Además, el boletín del Centro de Estudios de Desarrollo que se distribuye a ONGs y a municipalidades, incluyó un artículo sobre el manual y una estación local de TV también informó sobre él.

Durante el proyecto, LTA colaboró con frecuencia con los arquitectos e ingenieros así como también con la Oficina del Ministro para la Reforma Administrativa (www.omsar.gov.lb).

V Resultados

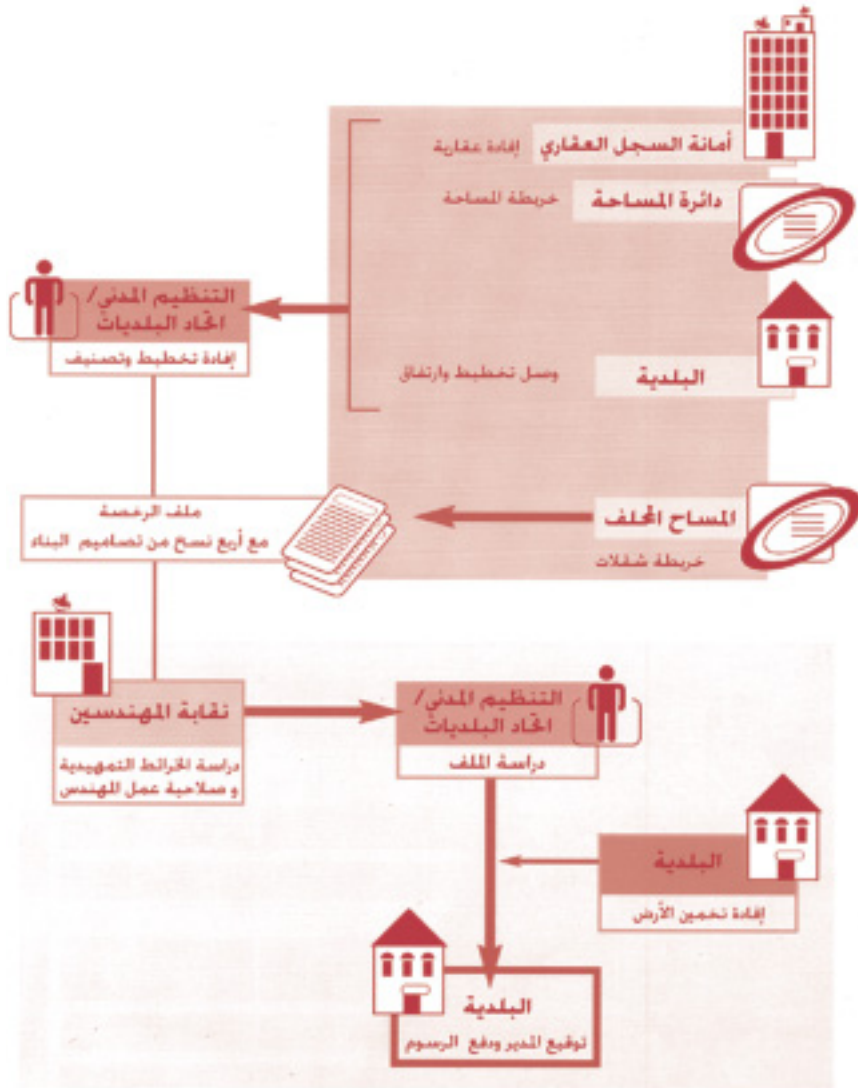
Los manuales se han entregado principalmente a ciudadanos, municipalidades, bibliotecas, ONGs, estudios jurídicos, de arquitectura e ingeniería. La respuesta del público ha sido muy alentadora y recibimos insistentes pedidos de realizar incitativas similares. Además, los periódicos todavía publican artículos sobre las características del manual y el trámite para la obtención de un permiso de construcción.

Es demasiado temprano para evaluar el impacto directo del manual sobre la administración misma ya que se siguen realizando debates y negociaciones con las dependencias pertinentes. Sin embargo, su impacto indirecto ha sido que ahora los ciudadanos lo consultan con frecuencia y los funcionarios que han recibido copias del mismo se han percatado de que allí se describen sus obligaciones para con los ciudadanos.

Otra desventaja importante en el proceso de publicación fue la falta de cooperación de algunas autoridades gubernamentales. Esto prolongó innecesariamente el proceso de creación del manual y atrasó la adopción de las recomendaciones del informe.

VI Recomendaciones

- **Asociación con una Dependencia Pública:** Dada la naturaleza de la publicación, la asociación con una dependencia gubernamental que responda a la necesidad de crear guías y manuales de este tipo facilitaría la implementación del proyecto de manera significativa:
 - **Investigación:** El proceso de recopilación de datos se simplificaría si una institución pública facilitara las reuniones entre la ONG ejecutora y las diferentes instituciones involucradas.
 - **Alcanzar a la audiencia objetivo:** La asociación con una institución pública aumentaría las probabilidades de alcanzar a la audiencia objetivo del manual si las dependencias pertinentes estuvieran de acuerdo en exhibirlo a la entrada de sus instalaciones o promocionarlo a través de sus propios canales de comunicación.
- **Distribución del manual:** La asignación de suficiente financiación para la distribución del manual es esencial para garantizar llegar a un amplio público y para una eficiente difusión de los contenidos del mismo.
- **Versión electrónica del manual:** La asignación de fondos para crear una versión electrónica del manual aumentaría el círculo de lectores. Además, un método excelente de difundir aún más esta información consistiría en relacionar el manual con los sitios de internet de las dependencias en cuestión.
- **Evaluación de la respuesta:** Medios estandarizados de evaluación de la respuesta ciudadana al manual mejoraría la calidad y el contenido de futuros manuales, de especial importancia si el manual hubiera de ser integrado al programa a largo plazo de publicaciones sobre tramites burocráticos.



رسم بياني يظهر الخطوات المتبعة للحصول على رخصة البناء خارج بيروت وطرابلس

Ley de Transparencia, Panamá

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Una Ley de Transparencia para Panamá.

Descripción breve: Iniciativa desarrollada en distintas etapas y actividades con el fin de dotar al país de una legislación que garantice a los ciudadanos el libre acceso a información de carácter público y esta tuviera la contrapuesta obligación del Estado de suministrar dicha información.

El anteproyecto de Ley de TI-Panamá fue enriquecido con el aporte de Organizaciones de la Sociedad Civil que se sumaron a esta iniciativa.

Organización responsable: Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de TI.

Cuando y dónde se implementó: En 1996, TI-Panamá identificó la necesidad de contar con una Ley que permitiera el libre acceso a la información. En 1998 TI-Panamá dio algunos pasos con este fin, que no obtuvieron el resultado esperado. En el año 2000 se retoma esta iniciativa y se dinamiza entre Agosto de 2001 y Enero de 2002, fecha en la que la Ley es promulgada.

Problemas que aborda la herramienta: Secretismo en la administración del Estado.

Áreas de trabajo: Fortalecimiento de la institucionalidad democrática a través de mayores niveles de transparencia.

Alianzas: El Capítulo Panameño de TI trabajó en conjunto con la Defensoría del Pueblo, con la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), con la Procuraduría de la Administración Pública, con los medios de comunicación y con algunos sectores de la Asamblea Legislativa y la Corte Suprema de Justicia para impulsar una Ley de Transparencia.

Financiación: Se obtuvo de TILAC (la red latinoamericana de TI) US\$10,000 provenientes de la Fundación Ford. Con ellos financiamos la producción del anuncio para la televisión y la radio. El resto de los costos fueron aportados por nuestra Fundación y el diario La Prensa que nos donó espacio para publicar boletines sobre este tema.

Para más información, contactar:

Fernando Berguido

Presidente de TI-Panamá (berguido@pty.com)

Angélica Maytín Justiniani

Directora Ejecutiva de TI-Panamá (tipanama@cableonda.net)

Saúl Maloul Zebede
Asesor Jurídico del Capítulo Panameño de Transparency International
Teléfonos (507) 229-4207 / 229-4213
Fax (507) 229-0294
tinker@cableonda.net

II Objetivos

General

Elaborar y conseguir la aprobación de una Ley de Acceso a la Información.

Específicos

Elaborar una Ley de la República que:

1. Fortalezca el concepto de rendición de cuentas por parte de las autoridades.
2. Establezca la obligación del Estado de suministrar al ciudadano información de carácter público.
3. Delimite los conceptos de información de carácter confidencial e información de acceso restringido.
4. Establezca las limitaciones legales entre el derecho a la intimidad de parte del ciudadano y de los funcionarios públicos y el derecho a obtener información de carácter público.
5. Dota al ciudadano de un recurso legal, para hacer efectivos estos derechos.

III Contexto

Nacional

Panamá recuperó su institucionalidad democrática en Diciembre de 1989, algo más rezagado que el resto de Latinoamérica.

Dentro de este contexto, y en el marco de la exigencia de una nueva democratización que atienda los intereses sociales y desmonte las estructuras autoritarias que persisten en nuestras sociedades, es que TI-Panamá concibió la Ley de Transparencia, como una Ley que pretendía que el Estado compartiera con la ciudadanía información de carácter público, dentro de un marco de mayor exigibilidad de la obligación de rendir cuentas.

El hecho que catapultó el tema de la transparencia y la necesidad de la adopción de la nueva Ley, fueron sendas denuncias de corrupción en la Asamblea Legislativa en las que se acusaban a legisladores de haber sido sobornados para

ratificar un megaproyecto económico de desarrollo y a otros legisladores de haber sido sobornados para conseguir sus votos a favor de la ratificación de dos Magistrados a la Corte Suprema de Justicia, en Enero de 2002.

El primer borrador de la Ley se hizo, tomando como referencia la Ley de Libertad de Información (Freedom of Information Act), de EE.UU.

Pese a que la Ley de Transparencia fue aprobada en tercer debate el 12 de Diciembre de 2001, en Enero de 2002 aún no había sido promulgada por el Ejecutivo. Pero la percepción de corrupción generalizada generada por estos escándalos hizo que el Ejecutivo no tardara en sancionarla.

En Transparencia Panamá

El Capítulo Panameño de TI, aunque pequeño, en su conformación de recursos humanos se maneja con un muy alto perfil con los medios de comunicación social y con la comunidad nacional, en general.

TI-Panamá es una voz de referencia en todo lo relativo a lucha contra la corrupción y manejo de “buen gobierno”. El hecho de pertenecer a una fundación que fue creada por un diario, ser presidida por personas que gozan de mucha solvencia moral y contar con recursos humanos que se ha fortalecido en siete años de trabajo, son elementos que han permitido establecer buenos niveles de interlocución con los medios de comunicación.

Además, TI-Panamá se ha ganado el respeto de la clase política, por su imparcialidad y preocupación por fortalecer las instituciones democráticas a través de acciones.

IV Implementación

Desde la creación de TI-Panamá en 1996, uno de los objetivos era dotar al país de una Ley de Acceso Público a la Información. En 1997, el Capítulo intentó crear una oficina atendida por voluntarios entrenados por nuestra institución para recibir denuncias por violación al Derecho de Petición que consagra nuestra Constitución Nacional, pero nuestros esfuerzos resultaron infructuosos al no encontrar respaldo por parte de las autoridades.

En el año 2000, bajo la Presidencia de Fernando Berguido de TI-Panamá, se retomó este tema y un miembro del equipo ejecutivo del Capítulo preparó un primer borrador de anteproyecto que fue discutido con todos los miembros del Consejo Asesor y distintas asociaciones gremiales, a las que se envió copia del documento para recibir sus observaciones.

El criterio para elegir estas organizaciones fue el de representatividad y su relación con el tema. Se invitó a opinar, entre otros, al Sindicato de Periodistas, el Colegio de Abogados, la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura.

El hecho de que el Presidente de la Fundación dentro de la cual TI-Panamá es un programa ocupara el cargo de asesor presidencial Ad Honorem (Roberto Eisenmann) fue una ventaja, ya que permitió durante los primeros meses de 2001 iniciar la fase de consultas con el Ejecutivo.

De esta forma, se realizaron reuniones entre el Presidente de TI-Panamá, un Asesor de la Presidenta además del Viceministro de la Presidencia. Luego de estas reuniones se obtuvo un anteproyecto consensuado. Vale la pena señalar que el Sr. Eisenmann renunció a su cargo de asesor presidencial antes que TI-Panamá lograra la aprobación de esta Ley.

TI-Panamá esperó a que el Gobierno presentara a la Asamblea este anteproyecto hasta el mes de Agosto de 2001. Al no obtener ninguna reacción, recurrimos al Órgano Legislativo, quien a través de la figura de su Presidente, Rubén Arosemena, presentó ante el pleno el 4 de Septiembre el anteproyecto de ley del Capítulo. Éste posteriormente fue complementado con aportes de gremios como la Asociación de Ejecutivos de Empresa (APEDE), la Defensoría del Pueblo, el Colegio Nacional de Abogados y otras organizaciones.

Paralelo a este trabajo de cabildeo, TI-Panamá contrató a una empresa productora de comerciales para que diseñara una campaña en radio y televisión con el fin de generar mayor conciencia entre los ciudadanos sobre el tema del daño que la corrupción provoca a nuestra sociedad. Este gasto fue cubierto con la donación recibida de TILAC compuesta por US\$10,000 provenientes de la Fundación Ford. Cuatro canales de televisión transmitieron anuncios del Capítulo, al igual que cerca de diez emisoras de radio. TI-Panamá aparecía en los noticieros todos los días para enfatizar la necesidad de esta Ley y los diarios nos dedicaban sus primeras planas.

El 12 de Diciembre de 2001 se aprobó en tercer debate este anteproyecto de ley que fue promulgado por la Señora Presidenta de la República el 22 de Enero de 2002 constituyéndose en la Ley N° 6 “Que dicta Normas para la Transparencia en la Gestión Pública, establece la Acción de Habeas Data y otras disposiciones”.

Esta Ley ha sido calificada por expertos en materia de combate a la corrupción como la más moderna de la región. La Ley de Transparencia (Ley No. 6 de 22 de Enero de 2002) tiene como elementos básicos: a) la obligación del Estado de suministrar información de carácter público; b) la obligación del Estado de sistematizar y de dar publicidad a determinado tipo de información, sin nece-

sidad de requerimiento previo; c) la regulación de la relación entre el derecho a la intimidad de los ciudadanos y de los funcionarios públicos vs. la obligación del Estado de suministrar información de carácter público; d) la delimitación de la información de carácter confidencial y la información de acceso restringido; e) el regular el recurso de habeas data, mediante el cual el ciudadano puede hacer efectivo el derecho de acceso a la información de carácter público que consagra la Ley.

Hay que entender que la promulgación de la Ley por parte del Órgano Ejecutivo, obedeció más bien a un esfuerzo por hacerle frente a los escándalos de corrupción a los que hemos hecho alusión, más que a la voluntad política de cumplir con su contenido. Por lo tanto, y desde la adopción de la Ley, la actitud de la mayoría de las autoridades gubernamentales no ha sido la de cumplir con la misma, sino la de imponer la mayor cantidad de obstáculos posibles para que el ciudadano no tenga acceso a información de carácter público.

Así es como el Ministerio de Gobierno y Justicia a través del Decreto Ejecutivo 124 de 2002 reglamentó la Ley 6 contradiciendo su texto, y es por ello que TI-Panamá y todas las que componen el Movimiento Ciudadano Anticorrupción se han manifestado en contra de la reglamentación a través de escritos en la prensa local y de acciones legales con el fin de obtener la derogación de este Decreto Ejecutivo que entorpece el libre acceso a la información.

Vale la pena destacar que tanto el escándalo de finales de 2001 (ver apartado Contexto Nacional), como la promoción, adopción y debate de todo lo relacionado con la Ley en los medios de comunicación, ha generado una conciencia no antes conocida en Panamá, respecto de la necesidad de transparencia en la gestión pública en general, y en particular, respecto de los instrumentos legales necesarios que la garanticen, como parte del fortalecimiento de nuestro Estado de Derecho.

V Resultados

Que la República de Panamá contara con una Ley de Transparencia tan completa como la que nos rige hoy día, era impensable a mediados de 2001. Esto de por sí constituye en un hito en la legislación panameña.

Los medios de comunicación se han constituido en unos grandes aliados al momento de hacer de la corrupción y la necesidad de combatirla un tema de agenda nacional, que a diferencia de otros temas, se mantiene, a pesar del transcurso del tiempo. Diariamente, los periodistas se acercaban a nuestra oficina para obtener declaraciones sobre los casos de corrupción que eran hechos públicos a través de la prensa. Nuestra postura siempre fue reiterar que, con

una Ley que permitiera el acceso público a la información, se podría fiscalizar mejor la función pública y evitaríamos más escándalos.

La crisis que desataron los escándalos de corrupción en Enero de 2002 impulsó la creación del Movimiento Ciudadano Anticorrupción, organización conformada por 8 agrupaciones, entre ellas los clubes cívicos, APEDE, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Justicia y Paz y TI-Panamá. Todas han defendido la aplicación de la Ley de Transparencia, entre otras acciones encaminadas a combatir la corrupción. Se debe seguir haciendo opinión pública para lograr la modificación sustantiva y/o la derogatoria del Reglamento que desarrolló la Ley de Transparencia.

Mientras tanto, debemos seguir reforzando la independencia del Órgano Judicial, exhortando a la Corte Suprema de Justicia a que falle los habeas data, apeándose al texto de la Ley y prefiriendo el texto y el espíritu de ésta por encima del Reglamento.

La Ley de Transparencia ha encontrado un enorme eco en todos los sectores nacionales.

La otra cara de esta misma moneda es el precio político que está pagando el gobierno, por no hacer de la lucha contra la corrupción una de las prioridades de esta administración.

VI Recomendaciones

La Ley de Transparencia de la República de Panamá puede servir de modelo a otros países de América Latina, y la experiencia panameña, ciertamente puede guiar a otros Capítulos de TI interesados en aplicar esta herramienta en sus sociedades.

Lo único en que aconsejaríamos a los otros Capítulos es que tratándose de un proyecto que trata de modificar conductas que están firmemente enraizadas en nuestras sociedades se encontrarán con obstáculos que de momento parecerán insalvables.

No obstante, la dinámica de la corrupción en sus respectivas sociedades, les llevará a la necesidad de replantearlos, y a la obligación de las autoridades de no ignorarlos.

Es vital buscar aliados estratégicos sólidos que nos apoyen en esta cruzada. En nuestro caso, el sector empresarial y los medios de comunicación fueron fundamentales.

Descripción: Saúl Maloul y Angélica Maytín Justiniani

Programa de Asesoramiento Jurídico de Ciudadanos, Polonia

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Programa de asesoramiento jurídico de ciudadanos (Programa Interwencyjny).

Descripción breve: El programa surgió como respuesta a las peticiones de los ciudadanos polacos de asistencia jurídica o intervención. Transparency International Polonia proporciona asesoramiento a los ciudadanos sobre la identificación de instituciones a las que deben dirigirse ante un problema concreto. Dichas instituciones comprenden administraciones estatales y municipales, tribunales de cooperativas de vivienda, policía y fiscales, sector privado y bancos.

La organización también interviene en los casos donde se han agotado los procedimientos normales administrativos o judiciales.

Organización responsable: Dorota Kijewska, Transparency International Polonia (TI Polska).

Creación de la herramienta: Julia Pitera, activista de TI Polska y concejal de Varsovia puso en marcha el programa en el año 2000.

Problemas que aborda la herramienta: Falta de información y cultura jurídica en el seno de la sociedad, falta de conciencia y comprensión de la naturaleza de la corrupción y los métodos disponibles para contrarrestarla, ineficacia de las estructuras del estado.

Áreas de trabajo: Impulsar la toma de conciencia pública de la corrupción; mejorar el acceso público a la información y su gestión.

Alianzas: El diario Rzeczpospolita (www.rzeczpospolita.pl).

Financiación: El programa se ha logrado implementar con un presupuesto mínimo gracias al trabajo de los voluntarios. Se dirige desde la oficina de TI en Varsovia. Los gastos de comunicación ascienden a alrededor de 50 Euros por mes.

Para más información, contactar:

Julia Pitera, Maciej Wnuk (en inglés) or Dorota Kijewska (en alemán)
Transparency International Polska,
ul. Ordynacka 9 lok. 33
PL - 00-364 Warszawa
Polonia

Tel./Fax + 48 (22) 828 92 43/44
ti@transparency.pl
www.transparency.pl

II Objetivos

- Llegar a una resolución positiva de las causas.
- Brindar apoyo moral a aquellas personas que luchan contra la corrupción y demostrar que la corrupción puede combatirse con éxito en el ámbito municipal.
- Instruir a los ciudadanos para que puedan reconocer los mecanismos democráticos.
- Analizar cómo trabajan las autoridades estatales y municipales, y entender los mecanismos que engendran corrupción.

II Contexto

Nacional

El programa comenzó como respuesta a las muchas peticiones de asesoramiento jurídico o de intervención que recibimos de particulares, grupos cívicos, asociaciones y concejales que llegan principalmente de pequeños pueblos de todo el país donde la lucha anticorrupción es particularmente difícil.

Muchos de aquellos que solicitaron nuestra asistencia en el pasado recalcaron con frecuencia que lo hicieron porque confiaban en nosotros dada nuestra reputación de organización de confianza, sin inclinaciones políticas y sin subvención estatal. Además, nos entregaron la documentación del caso lo que confirma su voto de confianza. TI Polska no podía permitir que estos pedidos no se tramitasen porque la ausencia de respuestas hubiera socavado la confianza del público en la organización así como también en Transparency International.

No hicimos ningún tipo de publicidad del programa de intervención. Sin embargo, la influencia creciente de nuestra organización así como también la ineficacia de las instituciones gubernamentales ha ocasionado un fuerte incremento en el número de casos que recibimos.

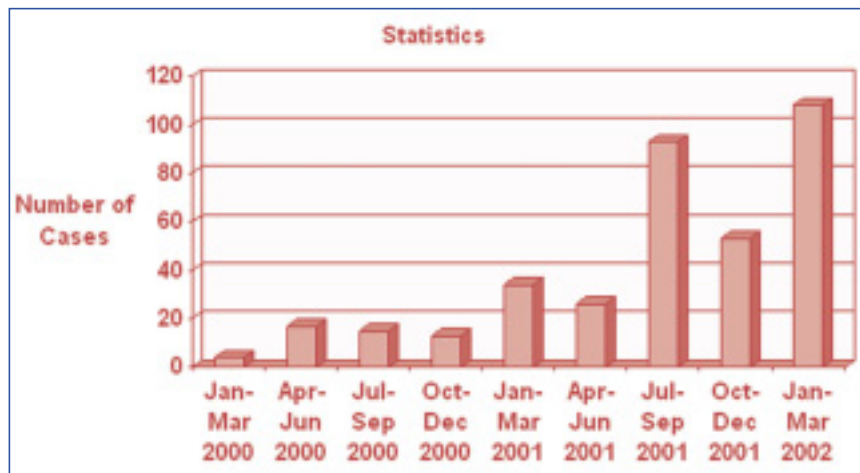
En TI-Polska

El programa de intervención es dirigido por voluntarios que son dignos del mérito del resultado del mismo.

Julia Pitera, activista de TI Polska y concejal de Varsovia, puso en marcha el programa en el año 2000. Su experiencia anticorrupción era lo suficientemente amplia para infundirle al programa su forma actual. Como Presidenta de nuestra organización, continúa supervisando las actividades del programa.

Dorota Kijewska dirige las actividades continuas del programa. Ella cuenta con muchos años de experiencia y de trabajo en la oficina de comercio exterior y otras dependencias.

Además, un grupo de 12 estudiantes y jóvenes graduados universitarios, en particular de derecho y sociología, han trabajado ininterrumpidamente en él.



IV Implementación

Principios que rigen las actividades del Programa

- Tomamos casos en los cuales se sospecha la existencia de corrupción, abuso comercial, falta de divulgación de información o violación de la ley por parte de las autoridades estatales o municipales. Rechazamos los casos que involucran conflictos de familia o conflictos entre compañías privadas.
- Intervenimos una vez familiarizados con la documentación. Aquellos que solicitan nuestra intervención deben proporcionarnos las cartas que hayan

dirigido a la institución y, lo que es más importante, un juego completo de los documentos oficiales intercambiados.

- No asumimos todas las responsabilidades involucradas en lograr una resolución positiva del caso; más bien, ayudamos a los ciudadanos a resolver sus problemas por sí mismos. En especial, ayudamos a que ellos comprendan la esencia de sus problemas y quiénes son los responsables de los mismos. (Años de Comunismo acostumbraron a los ciudadanos a pensar que el único centro de toma de decisiones existente era el responsable de todos sus problemas). Procuramos que los ciudadanos tomen conciencia de sus derechos y de las obligaciones de las autoridades. Los motivamos a actuar y definir conjuntamente una estrategia para el conjunto de actividades que daban realizar. (La excepción a la regla es el caso de los ciudadanos física o mentalmente impedidos. En dicho caso, representamos a estos individuos ante las autoridades).
- También brindamos apoyo moral a aquellos que luchan activamente contra la corrupción. Nuestro asesoramiento es gratuito.

Métodos de Resolución

Utilizamos diferentes métodos para resolver los problemas según la gravedad y el nivel de complejidad del caso.

1. **Consulta:** En casos sencillos, atendemos consultas telefónicamente o personalmente. (Estas consultas no se incluyen en las estadísticas de los casos registrados).
2. **Asesoramiento:** En casos más complicados, requerimos documentación. Analizamos el caso y luego asesoramos a los ciudadanos acerca de a qué institución recurrir y de qué manera.
3. **Intervención:** En los casos donde han fracasado los procedimientos administrativos o judiciales, ante la institución en cuestión o ante una dependencia superior. Con frecuencia, solicitamos al fiscal general que reabra la causa ya cerrada.
4. **Anuncios en los medios de comunicación:** TI Polska trabaja con el prestigioso periódico Rzeczpospolita y con periodistas de muchos otros medios.
5. **Monitoreo de procedimientos judiciales:** A menudo, aquellos comprometidos con la lucha anticorrupción son objeto de ataques de la cúpula de autoridades locales. Con frecuencia, estos ataques adoptan la forma de demandas judiciales. Como observadores de estas causas, proporcionamos tanto asistencia judicial como apoyo moral a los demandados.

V Resultados

Uno de los resultados positivos de este programa es, por supuesto, la resolución positiva de casos individuales. Esto se da en alrededor de la mitad de los casos. En otros, en general, podemos presionar a las instituciones pertinentes para que actúen. (Apéndice)

Los resultados indirectos del programa revisten la misma importancia. Éstos incluyen: aumento del nivel de información de los ciudadanos y la provisión de datos que prueban que es posible combatir la corrupción.

Un enorme beneficio del que disfruta TI Polska es la posibilidad de comprender directamente los mecanismos que engendran corrupción, al igual que la forma en que funcionan las instituciones estatales y municipales. Aprovechamos lo que aprendemos en nuestras actividades educativas, legislativas e informativas.

En Marzo de 2002, el periódico jurídico y comercial *Gazeta Prawna* nos otorgó el premio 'Zloty Paragraf' (Párrafo de Oro) como reconocimiento de nuestros logros en la lucha práctica anticorrupción en Polonia.

Desafíos

No encontramos problemas inesperados durante la implementación del programa. Esto en gran medida se debió a que nos ajustamos a la norma de aceptar el caso sólo si se nos procuraba toda la documentación.

Sin embargo, si encontramos problemas previsibles relacionados con los mecanismos que engendran corrupción o el lento accionar de las autoridades estatales o municipales.

A pesar de todo lo anterior, la ironía es que el éxito del programa se ha convertido en un problema. El número de casos que recibimos aumenta rápidamente. La futura eficacia del programa, por lo tanto, exige que éste adopte una nueva forma administrativa.

VI Recomendaciones

- Crear una base de datos y aplicación informática para administrar el programa de asistencia jurídica. La base de datos debería incluir información sobre los casos presentados, el grado de progreso, y quién está trabajando en el programa. La aplicación debería permitir el monitoreo continuo del progreso registrado del programa.
- Poner en marcha un mecanismo de consultas telefónicas ("una línea de confianza cívica") para poder proporcionar asesoramiento a través de este

medio a los casos más sencillos y para informar sobre los principios operativos del programa.

- Organizar una secretaría para administrar el programa de asesoramiento jurídico que podría realizar una evaluación preliminar del caso, remitirlo a un voluntario o experto para que sea analizado, monitorear plazos y ocuparse de la correspondencia.
- Aumentar el número de personas encargadas de atender las consultas reclutando más voluntarios y expertos remunerados.
- Preparar y publicar, en papel o por Internet, un manual anticorrupción fácil de usar.
- Organizar cursos de formación y talleres para grupos cívicos locales, especialmente en los pueblos más pequeños.
- Organizar sistemas de intercambio de información a través de paneles de discusión, páginas de internet y foros de debate en internet.
- Ampliar la participación de la organización como observadora en procedimientos judiciales.
- Crear un archivo de casos en los que se ha intervenido.
- Preparar informes anuales sobre las barreras organizativas, jurídicas y psicológicas que obstaculizan el eficiente funcionamiento del país y la construcción de una sociedad basada en los derechos de los ciudadanos.

Descripción: Maciej Wnuk

Apéndice

Reseña de casos seleccionados

Caso Número 29

La Sra. K., propietaria de un comercio en Lublin, acusó al presidente de la cooperativa de viviendas de exigir el pago de sobornos por el alquiler del local para uso comercial. La fiscalía cerró el caso con el argumento de que el presidente no es un funcionario público y sólo los funcionarios públicos pueden ser multados por recibir sobornos. El presidente demandó a la propietaria del comercio por difamación. El tribunal de Lublin hizo lugar a la demanda y violó abiertamente los derechos de la Sra. K. a petición suya, TI Polska envió a su observador a cada audiencia. Gracias a la presencia del observador, el tribunal ha comenzado a cumplir con los procedimientos obligatorios.

Caso Número 212

En el año 2000, el semanario local Nowiny Nyskie publicó un artículo sobre la corrupción entre los concejales. La fiscalía inició siete investigaciones a partir de ese artículo, que confirmaron la mayoría de las acusaciones. Pese a ello, los concejales demandaron al semanario por difamación, la policía realizó un allanamiento ilegal de las oficinas del semanario y el tribunal condenó a los periodistas al pago de una multa de 10.000 Euros por violar derechos patrimoniales.

Dimos a conocer este caso al Programa 1 de la emisora nacional y, como resultado, recientemente se difundió un informe por televisión.

Caso Número 224

La Ley de Contratos Públicos entró en vigor en Polonia en 1996. Para los contratos que superaran los 20.000 Euros, esta ley introducía la obligación de organizar una licitación. A fin de eludir las disposiciones de esta ley, la municipalidad de Bartoszyce en 1995 celebró contratos a 10 años con los anteriores contratistas de servicios públicos.

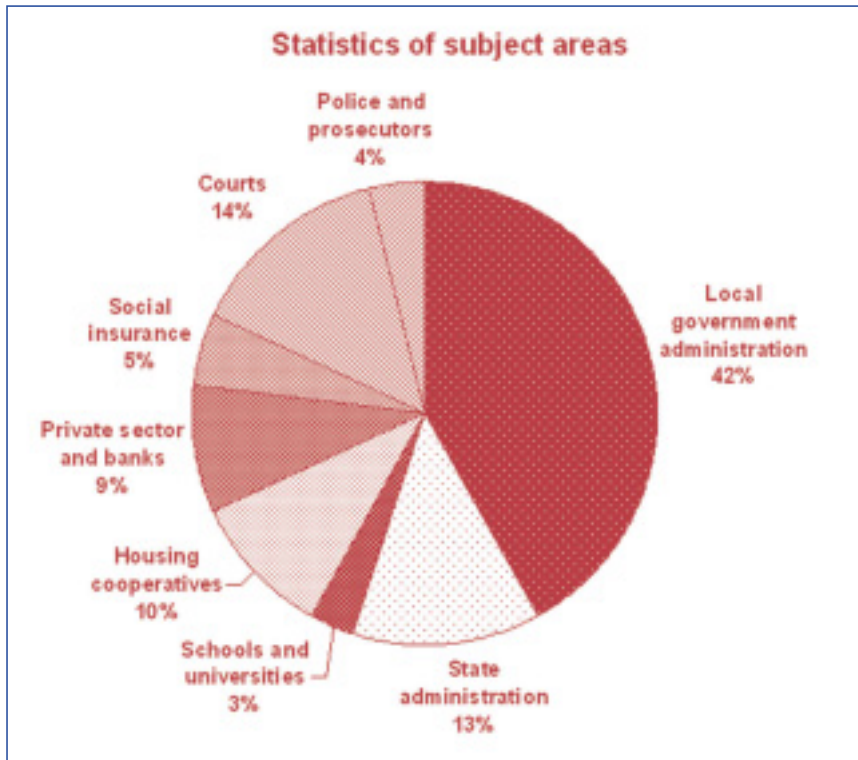
La intervención de los concejales ante las instituciones de control no produjo ninguna reacción. En Febrero de 2000, TI Polska envió una carta a la Cámara Superior de Control (NIK) y al Ministro de Hacienda solicitándole una inspección, que la Cámara inició en el mes de Abril.

Caso Número 314

La Sra. Z. vive a las afueras de Varsovia. Es propietaria de una vivienda. En un terreno vecino hay una obra en construcción. Según la ley polaca, como

vecina, tiene derecho a recibir una copia de la ordenanza que autoriza la construcción y también tiene derecho a apelar la ordenanza ante una autoridad administrativa superior. Durante cuatro años, la municipalidad desconoció este derecho negándose a proporcionarle información sobre las ordenanzas dictadas.

Ayudamos a la Sra. Z. a redactar una carta a la Corte Suprema Administrativa citando la ley sobre Acceso a la Información Pública. La Corte dictó sentencia a su favor. Después de 15 días, la Sra. Z. recibió las copias de las ordenanzas municipales.



Campaña para Promover el Acceso a la Información, Rumania y República Federal de Yugoslavia

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Campaña para promover el acceso a la información.

Descripción Breve: El objetivo de este proyecto fue informar al público sobre la situación actual en lo que respecta al acceso a la información en Serbia y Rumania. El proyecto también fue diseñado para movilizar el apoyo del público para promover la libertad de información dentro de ambas sociedades. El conjunto común de normas de aplicación utilizadas para las actividades de investigación y concientización garantizó la aplicabilidad de los resultados tanto para la sociedad rumana como para la serbia. Más allá de sus resultados inmediatos, este proyecto también procuró facilitar el establecimiento de futuras redes regionales de comunicación entre los actores principales que comparten las inquietudes de Transparency International Rumania sobre el acceso a la información.

Organización responsable: Transparency International Rumania.

Organizaciones ejecutora: Transparency International Rumania y el Centro de Estudio de Políticas de Belgrado.

Creación de la herramienta: Transparency International Rumania, en colaboración con el Centro de Estudio de Políticas (CPS) de Serbia y la fundación America's Development Foundation (ADF) iniciaron este proyecto.

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: Abril – Agosto de 2001, Rumania y Serbia.

Problemas que aborda la herramienta: libre acceso a la información pública.

Áreas de trabajo: campaña de información pública.

Alianzas: El Sistema Regional de Monitoreo de la Corrupción en el sudeste de Europa coordinado por Coalición 2000, Bulgaria; se establecieron otras alianzas dentro de la red operativa de la Sociedad Regional para la Democracia, coordinadas por la ADF.

Financiación: El proyecto fue financiado con US\$ 47,466 por la Sociedad Regional para la Democracia (RPD), un programa de la ADF, que también forma parte de un programa más amplio de USAID.

Para más información, contactar:

Oana Zabava, transparency@rol.ro, transparency@go.ro.

Se puede obtener documentación impresa completa y detallada en la sede de TI en Bucarest, Rumania.

II Objetivos

- evaluar la situación actual en relación con la libertad de información en Rumania y Serbia;
- impulsar la toma de conciencia sobre la importancia del acceso público a la información para el proceso de construcción de instituciones democráticas responsables;
- diseñar una estrategia para campañas de *lobby* y apoyo público; y
- establecer una red entre Transparency International Romania, el Centro de Estudios de Políticas de Belgrado y otros actores principales identificados para ayudar a poner en práctica una estrategia de campañas de *lobby* y apoyo público.

III Contexto

Tanto en Rumania como en Serbia, el acceso público a la información es limitado. Por esta razón, la información confidencial, que debe mantener su carácter reservado por la seguridad legítima del estado, debe separarse claramente de la información no confidencial, que debe estar a disposición del público. El público no busca acceder a una cantidad ilimitada de propaganda gubernamental, sino a información que le sirva para imponer a sus gobiernos normas básicas de responsabilidad y transparencia.

El acceso a la información puede hacer que los procesos de gobierno sean más abiertos y que los funcionarios sean más responsables ante sus ciudadanos. Es bien sabido que la apertura de las instituciones y la accesibilidad del público a la información sobre el funcionamiento del gobierno es un componente vital de la democracia. Este está estrechamente ligado a la libertad de expresión, que es un derecho humano fundamental. El derecho a informar a los demás, y a ser informado sobre asuntos públicos se considera parte del proceso que garantiza la libertad de expresión. El acceso a la información es una forma de compensar el desequilibrio de poder entre los ciudadanos y el estado y ayuda a promover la eficacia de las instituciones públicas.

La transparencia en el gobierno para garantizar la defensa y protección de los intereses de los ciudadanos por parte de quienes ocupan cargos de poder es una de las razones por las cuales el acceso a la información es esencial para

una buena gobernabilidad; aporta la principal herramienta para garantizar la rendición de cuentas por parte de las instituciones y representantes públicos. Dado que siempre hay limitaciones en el derecho de acceso a la información, siempre habrá oportunidades para rechazar pedidos legítimos de acceso. Por lo tanto, siempre existirá la necesidad de contar con leyes que definan los procedimientos de revisión y apelación. También se necesitan recomendaciones y peticiones en nombre de la sociedad civil y del sector privado con respecto a las prácticas burocráticas existentes para la divulgación de información.

Ni en Rumania ni en la República Federal de Yugoslavia/Serbia existía hasta 2000 y 2001 una ley sobre el libre acceso a la información, a pesar de que ambas sociedades necesitaban imperiosamente normas de ese tipo. TI Rumania y el CPS participaron durante mucho tiempo en el debate público sobre la introducción de disposiciones relacionadas con una Ley de Libertad de Información en los ordenamientos jurídicos de ambos países. La iniciativa de la America's Development Foundation – la Sociedad Regional para la Democracia- brindó la oportunidad de continuar nuestra labor. Según la evaluación inicial, el año 2001 sería el momento apropiado para la adopción de una ley de este tipo. Para la propuesta de aplicación, se utilizó un método comparativo que tomaba en cuenta las diferentes etapas dentro del periodo de transición en cada país, al tiempo que reconocía la necesidad igualmente urgente de contar con una ley de libertad de información (es decir, etapa inicial del periodo de transición en RFY/Serbia en contraste con una etapa madura en Rumania). Desde el principio se dio participación en el proyecto a las instituciones públicas de modo de crear un sentido de pertenencia y asegurar que se obtengan los resultados esperados. También se realizó una encuesta para recoger los datos iniciales de referencia.

IV Implementación

Documento sobre políticas y relaciones públicas

- El coordinador del programa y dos especialistas rumanos de TI Rumania definieron una metodología unificada para un documento sobre políticas (es decir, las pautas para la sección sobre el marco legal y de políticas y la recolección de datos sobre las prácticas reales de divulgación). También propusieron herramientas unificadas para el análisis de los datos. Luego se debatió y acordó la metodología con la parte serbia en la primera reunión de trabajo.
- El responsable de informática diseñó y actualizó continuamente el sitio de internet dedicado al tema del libre acceso a la información en Rumania, y también diseñó y se encargó del mantenimiento de la base de datos utili-

zada para realizar un seguimiento de los medios de comunicación en lo referente a este tema. El sitio de internet formaba parte de la página Web de TI Romania y al principio contenía un amplio directorio web con links de sitios de instituciones públicas del país (incluyendo todos los niveles de gobierno, central y local, y todos los poderes: legislativo, ejecutivo y judicial). La actividad de seguimiento de los medios de comunicación permitió complementar los datos recogidos al aportar indicadores útiles de actitudes públicas hacia la libertad de información.

- De común acuerdo con la parte serbia, TI Romania diseñó un afiche y un volante para promover la idea del libre acceso a la información pública y concienciar al público sobre el proyecto y sus objetivos. El material se imprimió en rumano y serbio y se distribuyó a escala nacional a través de ONGs, oficinas de asesoramiento público e instituciones públicas como municipalidades, concejos, gobiernos municipales, ministerios y el Parlamento. Para cooperar con la distribución, TI Romania y el Centro de Estudio de Políticas utilizaron su actual red de organizaciones y ONGs colaboradoras.
- La primera reunión de dos días entre las organizaciones colaboradoras tuvo lugar en Timisoara. La reunión se celebró para ultimar los detalles sobre la metodología del documento sobre políticas y debatir otros detalles de la puesta en marcha del proyecto para lograr una cooperación eficiente.
- Una vez por mes, un miembro de TI Romania evaluaba el estado del proyecto y las cuestiones financieras relacionadas con la parte del proyecto en la que intervenía el CPS. La evaluación se realizó en Belgrado y duró dos días.

Informe preliminar, recopilación y análisis de datos

- TI Romania y el CPS analizaron las disposiciones legales sobre el acceso a la información pública y la incidencia de estas leyes y reglamentaciones para ambos países. Se entrevistó a los especialistas en materia jurídica que participaron en la elaboración de las correspondientes leyes y reglamentaciones. También se entrevistó a especialistas en políticas públicas, funcionarios públicos y representantes de los medios de comunicación. El resultado de un mes de trabajo fue un borrador sobre el acceso a la información en Rumania y Serbia que describía someramente los principales puntos de vista adoptados en los debates jurídicos y sobre políticas en relación con este tema, así como posibles alternativas.
- El modo en que las instituciones públicas aplican las disposiciones jurídicas vigentes afecta directamente a los ciudadanos que tratan de ejercer sus derechos constitucionales. TI Romania y el CPS recogieron informa-

ción sobre la forma en que las instituciones públicas divulgan la información a los ciudadanos, las organizaciones y los medios de comunicación. La recolección de los datos se basó en un experimento que consistía en solicitar información a diferentes fuentes públicas (gobierno central y local, tribunales, comisiones parlamentarias, etc.) en nombre de diferentes tipos de peticionantes (ciudadanos, organizaciones y medios de comunicación). La información se almacenaba en una base de datos para su posterior análisis.

- El análisis de los datos recogidos midió cómo variaba la divulgación de la información según el tipo de información solicitada, el tipo de peticionante, la categoría de institución pública y el tipo de enfoque. Se identificaron patrones de comportamiento burocrático y herramientas de divulgación de información. Los resultados se utilizaron para elaborar una guía de bolsillo, destinada a informar y asesorar a los ciudadanos sobre las formas de acceder a la información de las instituciones públicas. El análisis también sirvió como base empírica (indicador de referencia) para el informe de políticas sobre acceso a la información y para las recomendaciones sobre políticas.

Guía de bolsillo y recomendaciones

- La guía de bolsillo fue una parte importante de nuestro proyecto porque ayudó a informar a los ciudadanos sobre su derecho de acceso a la información. También describía los procedimientos que deben seguirse para obtener información y brindaba asesoramiento sobre los medios más eficientes de acceso a la información, en base al análisis de las prácticas de divulgación.
- En base al informe sobre el marco legal y al análisis de los datos recogidos sobre las prácticas de divulgación, dos equipos de especialistas formularon recomendaciones sobre el modo de mejorar las disposiciones legales y las prácticas institucionales en lo que respecta al acceso a la información. Estas recomendaciones conformaron el último capítulo del informe sobre políticas y luego se utilizaron como información básica para debates públicos sobre futuras campañas de promoción. Las guías de bolsillo se distribuyeron utilizando las mismas redes de organizaciones e instituciones públicas empleadas para distribuir el material publicitario (es decir los volantes y afiches).
- En la segunda y última reunión de trabajo se trató la forma final y el contenido del informe sobre políticas. El informe contenía una sección sobre el marco legal/de políticas con respecto al acceso a la información en Rumania y Serbia, los resultados obtenidos a partir del análisis de los datos

sobre las prácticas de divulgación de información y las recomendaciones para mejorar la situación actual en ambos países.

- El idioma de trabajo del proyecto fue el inglés; por lo tanto, la versión final del informe sobre políticas tuvo que ser traducida al rumano y al serbio.

Seminarios e informe final

- En dos seminarios se presentaron los resultados del proyecto para abrir oficialmente los debates y la campaña. Estos seminarios iniciaron las actividades de promoción y lobby para la puesta en práctica de las recomendaciones incluidas en el informe sobre políticas. Cada seminario contó con la participación de instituciones públicas, medios de comunicación y ONGs del país en cuestión, y también de representantes de la organización del otro país, que explicaban el modelo utilizado en ese país. Hubo alrededor de 40 participantes en cada seminario. Se elaboró un memorando de entendimiento para una estrategia común. Se procedió a realizar el lanzamiento en Rumania y Serbia del sitio de Internet dedicado al libre acceso a la información y se inició el grupo de debate electrónico (e-group).
- Uno de los seminarios tuvo lugar en Belgrado y el otro en Bucarest. El programa de los seminarios incluyó la presentación de los resultados del proyecto, un taller con medios de comunicación y ONGs sobre el tema de la campaña pública y la promoción de las recomendaciones incluidas en el informe sobre políticas. Durante los seminarios, los participantes firmaron un memorando de entendimiento sobre la estrategia de lobby y promoción en los dos países, cuyo objetivo era promover la transparencia en las instituciones públicas a través del libre acceso a la información. El memorando también sirvió como punto de partida para la red regional de promoción de la libertad de información.
- Las últimas fases del proyecto consistieron en evaluar todos los datos recogidos sobre el mismo según lo especificado en la tabla de resultados esperados y analizar los indicadores. Asimismo, se redactó un informe para la ADF sobre la evaluación del proyecto, su impacto y sus posibilidades de sustentabilidad.

V Resultados

- Mediante el uso de afiches, volantes, comunicados de prensa, la guía de bolsillo, la página web, y nuestra participación en debates públicos, pudimos lanzar una campaña pública sobre los derechos de los ciudadanos al acceso a la información pública en Rumania y la República Federal de Yugoslavia y los procedimientos para lograr dicho acceso.

- Con nuestro informe sobre políticas, abrimos el camino para promover la mejora de los procedimientos y del marco legal que afectan el acceso a la información pública. El informe aportó una evaluación, análisis y recomendaciones profesionales sobre la situación actual en Rumania y Serbia. Se presentó en dos seminarios ante una nutrida concurrencia de funcionarios y medios de comunicación y se distribuyó en todos los niveles de administración local y central, el parlamento, los tribunales, el gobierno y bibliotecas públicas.
- Iniciamos el desarrollo de una red regional (basada en el memorando de acuerdo firmado en los seminarios finales) de organizaciones que luchan por la transparencia en las instituciones públicas y definimos estrategias para mejorar el acceso a la información. Las comunicaciones de la red cuentan con el soporte de un grupo electrónico.
- Desde el 23 de Octubre de 2001, Rumania cuenta con la Ley 544 que aborda la cuestión del libre acceso a la información de interés público. A principios de 2002, se adoptaron normas metodológicas, empleando el valioso aporte de la coalición informal de ONGs que respaldaba una ley de libre acceso a la información en Rumania. La misma coalición está trabajando actualmente en otras leyes, como el Proyecto de Ley de Transparencia en el Proceso Normativo, el Proyecto de Ley de Conflicto de Intereses y el Proyecto de Ley sobre las Actividades de Lobby.

Dificultades

- Poco sincronismo en la cooperación transfronteriza entre las organizaciones de ejecución como resultado de contextos políticos muy diferentes. La reforma política era más lenta que la aplicación real, lo cual daba como resultado una baja sinergia y generaba la necesidad de prorrogar repetidas veces los plazos programados. Asimismo, la reacción de las instituciones políticas ante las propuestas de las ONG/OSC era más lenta en RFY/Serbia que en Rumania.
- Estructura transfronteriza deficiente. En particular, el sistema bancario serbio no se encontraba totalmente operativo en la época en que se puso en marcha el proyecto.

VI Recomendaciones

El gobierno de una sociedad fundada en principios democráticos tiene la obligación de garantizar el acceso a toda la información pública que no es considerada confidencial por la constitución o las leyes. La relación de los organismos y empleados públicos con los ciudadanos suele darse mediante un en-

foque ad hoc, es decir un enfoque que carece de coherencia y de procedimientos establecidos en lo que respecta al acceso a la información pública. Existen prácticas caracterizadas por la inercia, es decir, procedimientos que se definen por el hábito y la costumbre más que por el respeto a las disposiciones constitucionales y legales. Por otra parte, dichas prácticas suelen fomentar cierto grado de voluntarismo por parte de los funcionarios públicos. No obstante, la buena voluntad de un funcionario público no es la base para el correcto funcionamiento del estado y sus organismos y no puede considerarse una garantía de los derechos de los ciudadanos. Por lo tanto hay posibilidades de mejorar las contradicciones y negligencias de las disposiciones constitucionales vigentes.

Pese a estas dificultades, el experimento ha demostrado una mayor apertura del gobierno a nivel local (de cuatro pedidos, sólo uno no recibió respuesta) que a nivel nacional. Esto es muy importante porque los ciudadanos se comunican con más frecuencia con las autoridades locales. Sólo la adopción de una ley específica sobre el acceso a la información pública podría reglamentar adecuadamente la transparencia del trabajo de los organismos gubernamentales y el acceso a la información pública en general. Esto permitiría institucionalizar la comunicación entre los ciudadanos y los organismos públicos, y evitar que quede al albedrío de los que ocupan cargos de poder.

Específicamente, recomendamos a las organizaciones que vayan a llevar a cabo el proyecto:

- Ser flexibles en sus relaciones con las instituciones públicas y en lo referente a las reformas políticas. Deben tener paciencia una vez que el proceso está en marcha, aunque deben saber que las reformas políticas tienden a dejar atrás a las ONGs en su capacidad de completar la labor con legislación secundaria y complementaria; y
- evaluar los sistemas de infraestructura en una etapa temprana de cualquier proyecto que implique cooperación transfronteriza de modo que puedan diseñarse soluciones con respecto al intercambio de información, personal y recursos financieros.

Asimismo, los donantes deben conocer las dificultades que podrían encontrarse, así como las estrategias para superarlas. También deben tener paciencia hasta que las iniciativas rindan sus frutos.

Descripción: Adrian Baboi-Stroe, Diana Ghinea Et Ioana Copil-Popovici de TI-Rumania
Mihaela Lambu, America's Development Foundation Milan Nolic, Ioana Aleksic y Sr. Stevan Lilic,
Centro de Estudio de Políticas, Serbia





Instituciones Públicas

Monitoreo Cívico del Senado, Argentina

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Monitoreo Cívico del Senado.

Descripción breve: Este proyecto tiene como objetivo realizar -a través de la participación ciudadana- un diagnóstico de fortalezas y debilidades institucionales, que luego permita desarrollar estrategias para promover el libre acceso a la información pública, la participación ciudadana en el Senado y la rendición de cuentas por parte de los legisladores.

Este programa tiene como ventaja la posibilidad de promover y realizar análisis y comparaciones sobre los aspectos formales (leyes y normas internas) e informales (conductas y prácticas particulares) entre diferentes Senados, lo que constituye un valioso aporte tanto para los parlamentos como para las instituciones, los ciudadanos que los monitorean y el mundo académico especializado.

Organización responsable: Fundación Poder Ciudadano (PC), Capítulo Nacional de Transparency International en Argentina.

Creación de la herramienta: Poder Ciudadano.

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: Este proyecto se puso en marcha en Marzo de 2001, cuando comienza la actividad parlamentaria, y continúa hasta la fecha.

Problemas que aborda la herramienta: El desprestigio institucional y la falta de legitimidad de los integrantes del Senado; la falta de transparencia en el tratamiento de los asuntos públicos; la limitada información acerca del funcionamiento de la Cámara Alta; la imposibilidad de la ciudadanía de ser una observadora activa de la actividad parlamentaria, y la falta de tradición de los senadores de rendir cuentas de sus actividades.

Áreas de trabajo: Participación y control ciudadano en el Senado Nacional.

Alianzas: No se establecieron alianzas con otros grupos.

Financiación: El Monitoreo no tiene una fuente de financiamiento específica. Sus actividades principales son implementadas por equipos de voluntarios y por un coordinador de PC. Los gastos básicos (teléfono, internet, papel y sobre) son provistos por PC.

Para más información, contactar:

Christian Gruenberg
Director de Programas

Fundación Poder Ciudadano
chris@poderciudadano.org
Tel/fax: 54-11-4331-4925 o 54-11-155-1147200
www.poderciudadano.org.ar
Lic. Silvana Lauz
ohsilvana@hotmail.com

II Objetivos

- acceder a la información pública generada por el Senado
- promover la participación ciudadana en los asuntos públicos
- generar información sobre el funcionamiento de la Cámara Alta
- comprometer a los funcionarios y legisladores con la rendición de cuentas a la ciudadanía
- conocer el trabajo parlamentario de los legisladores y reconocer su trayectoria particular

III Contexto

Argentina vive desde los últimos años un agravamiento de su crisis económica, político-institucional y social.

En el plano político-institucional, uno de los indicadores de la profundidad de esta crisis está vinculado a las crecientes denuncias y escándalos que involucran a los legisladores y otros funcionarios públicos con hechos de corrupción.

En Octubre de 2000, un importante diario nacional publicó la noticia sobre un presunto pago de sobornos a los legisladores nacionales para que aprobaran una ley de reforma laboral. Esta información provocó la renuncia del entonces Vicepresidente de la Nación, Dr. Carlos “Chacho” Álvarez, y del Senador Nacional de la Unión Cívica Radical (UCR) por la provincia de Santa Cruz, Juan Ignacio Melgarejo.

De acuerdo a lo mencionado por diferentes medios de comunicación, la práctica de sobornar a los legisladores de todos los colores partidarios para que aprueben determinadas leyes no es algo nuevo, sino que ha tenido lugar en otras ocasiones.

De esta manera, consideramos indispensable la aplicación de una herramienta de control ciudadano que permitiera echar luz sobre los principales puntos fuertes y débiles del funcionamiento de este órgano representativo. Así, se re-

solvió replicar, a partir del inicio del período parlamentario en Marzo del año siguiente, la experiencia de PC en el Monitoreo Cívico del Consejo de la Magistratura en el Senado Nacional.

El Monitoreo logró dar forma a la necesidad de la ciudadanía y los medios de comunicación social por conocer el funcionamiento del Senado, después de la denuncia que puso en cuestión la transparencia y legalidad de las prácticas de los representantes.

En este contexto, **esta herramienta brinda:**

- Información sobre el funcionamiento del Senado.
- Información sobre la actividad parlamentaria de los senadores.
- Información sobre el patrimonio, la trayectoria académica, profesional y partidaria de los legisladores.
- La posibilidad de que los ciudadanos presencien los debates públicos.
- Las condiciones para establecer un vínculo cercano entre los legisladores y los ciudadanos.

Desafíos

- Modificar prácticas arraigadas en los legisladores y otros funcionarios tendientes a denegar el acceso a la información pública.
- Extender la noción de rendición de cuentas de los representantes hacia la ciudadanía.
- Alcanzar los cambios necesarios para asegurar el libre acceso de los ciudadanos a las reuniones públicas.
- Generar información sobre el trabajo parlamentario que promueva el involucramiento de los ciudadanos en las cuestiones públicas.

IV Implementación

La herramienta se pone en marcha con el inicio del período de sesiones ordinarias. En general, dicha fecha tiene lugar el 1 de Marzo de cada año. En el caso argentino, el Monitoreo del Senado se desarrolló desde el 1 de Marzo hasta el 31 de Diciembre de 2001.

Cronograma anual

Período	1er trimestre	2ndo trimestre	3er trimestre	4to trimestre
Actividades	Recopilación y lectura de reglamentos internos. Adaptación de la metodología a las reglas existentes. Formación de equipos de voluntarios y programación de las actividades. Inicio de las actividades del monitoreo.	Desarrollo de actividades permanentes. Lanzamiento de resultados del Banco de Datos ¹ de legisladores. Reunión general con voluntarios.	Desarrollo de actividades permanentes. Reunión general con voluntarios.	Presentación del Informe de fortalezas y debilidades del Senado a los medios de comunicación, legisladores nacionales y a otros actores pertinentes. Balance del monitoreo. Conclusiones.

El hecho de dividir el año en trimestres sólo responde a los tiempos que han resultado mejores para el programa en un contexto particular. Éstos podrían ser modificados y adaptados a cada circunstancia específica si así se requiere.

En la implementación de esta herramienta existe una programación general de las actividades. Pero por los objetivos de la misma, una vez comenzado el monitoreo, es probable que vayan surgiendo cuestiones no planificadas originalmente y que impliquen una adaptación de los recursos y los tiempos previstos.

El Monitoreo Cívico está conformado por una serie de actividades que son permanentes. Es decir, que son el eje a través del cual se lleva adelante el monitoreo y que, por lo tanto, se repiten semana tras semana.

Actividades permanentes del monitoreo

- Asistencia de los voluntarios a las sesiones plenarias y a las reuniones de comisión.
- Realización de pedidos de información pública por escrito.
- Llamadas telefónicas sistemáticas para realizar el seguimiento de dichos pedidos de información.

¹ La herramienta del Banco de Datos de Políticos puede conocerse en profundidad en el Toolkit de Transparency International, en el apartado sobre Transparencia en los Procesos Electorales.

- Publicación de notas periodísticas con información sobre las actividades y la información recabada.
- Producción de breves informes sobre lo observado a través del monitoreo.
- Navegación y análisis de la página web del Senado.

También existen **otras actividades** que se desarrollan con menor frecuencia pero que son igualmente relevantes para un monitoreo efectivo.

- Reuniones/audiencias con senadores, asesores y otros funcionarios.
- Entrevistas con legisladores para entregarles el formulario del Banco de Datos.
- Eventos masivos en la vía pública para llamar la atención sobre cuestiones relevantes que se quieran instalar en la agenda o que estén dificultando el monitoreo.
- Talleres de capacitación para los funcionarios sobre temas considerados relevantes².

Los contenidos

Las peticiones de información pública, así como el seguimiento de proyectos de ley están vinculados con aquellos temas sobre los que trabaja PC y con los temas más relevantes de la agenda pública en este contexto político particular.

De esta manera, las peticiones de información están destinadas a obtener información acerca de: los reglamentos internos – tanto de la cámara como de las comisiones – que regulan el funcionamiento del cuerpo; la administración del presupuesto y su ejecución, las declaraciones juradas patrimoniales de los senadores; los horarios y lugares de reunión de las comisiones, y otras actividades que el Senado desarrolla cotidianamente.

Los proyectos de ley sobre los que monitoreamos su tratamiento son aquellos referidos a: el presupuesto nacional, el financiamiento de los partidos políticos, reformas en la ley electoral, el acceso a la información pública, beneficios/privilegios particulares para funcionarios públicos, etc.

² Por ejemplo, durante el tercer trimestre del Monitoreo del Senado realizamos – en alianza con la Red de Administradores Públicos – un breve taller de capacitación en el Senado para sus funcionarios sobre “El rol de las instituciones en el acceso a la información pública”. Esto surgió a partir de haber diagnosticado una importante falta de familiaridad de los legisladores y funcionarios públicos con la noción del derecho de acceso a la información pública y los principios republicanos de gobierno.

Esta información es recolectada a través de las actividades permanentes del monitoreo enumeradas anteriormente.

Es probable que la puesta en marcha de estas actividades implique diversos grados de dificultad, por distintas razones (ver Problemas y Soluciones). Sugerimos realizar algunas acciones previas al desarrollo de las actividades permanentes del monitoreo que pueden facilitar el desarrollo posterior del proyecto. Algunas de éstas son:

- Solicitar una audiencia con las autoridades de la Cámara para dar a conocer los objetivos y actividades a implementar en el marco del monitoreo.
- Enviar una carta a las autoridades con las cuales no se realicen reuniones personales a fin de poner en su conocimiento las características y objetivos del monitoreo. Sugerimos fuertemente asegurarse de que una de las cartas de presentación llegue a las manos del jefe de seguridad de la Cámara o de quien esté a cargo de eso. Esto podría evitar numerosos inconvenientes con el personal de seguridad de la entrada, el cual suele ser reacio a la entrada de ciudadanos independientes a la Cámara.
- Sugerimos especialmente leer y conocer a la perfección el reglamento interno de la Cámara a monitorear. De esta manera, uno estará informado acerca de las acciones que están permitidas legalmente y aquellas para las cuales es necesario solicitar una autorización especial. Por ejemplo, el reglamento interno de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina estipula que las sesiones plenarias tienen carácter público. De esta manera, PC no solicitó ninguna autorización especial para que los voluntarios del monitoreo las presencien, sólo se avocó a constatar el efectivo cumplimiento de esa normativa. Una de las cosas que la práctica demostró fue que dicha norma se cumple en la práctica con dificultades.
- Seleccionar las comisiones a ser monitoreadas. El Senado Argentino cuenta en la actualidad con 51 Comisiones Permanentes. La selección de aquellas a ser monitoreadas puede realizarse de acuerdo al criterio particular de cada institución. En el caso de PC, la selección consideró tanto una relación con los temas particulares que fueran trabajados de alguna manera por la fundación, como el peso específico de cada comisión dentro de la cámara. Los voluntarios que acuden a las reuniones de comisión no están especializados en los temas particulares, salvo en contadas excepciones en que se tratan proyectos complejos y a las cuales acuden estudiantes universitarios interesados. Recomendamos que los voluntarios no asistan solos, sino que siempre asista un mínimo de dos personas a las reuniones y a las sesiones de la cámara. Esto se debe a que, ante eventuales encuentros, conversaciones o dificultades con funcionarios y representantes, con-

sideramos mejor que sean dos los testigos de la situación a los fines de evitar eventuales malos entendidos posteriores.

- **Capacitación de voluntarios.** De acuerdo a nuestra experiencia, existen **cinco pautas básicas** a ser atendidas por los voluntarios. Primera: los voluntarios deben conocer el reglamento interno de la cámara y sus reglas formales más importantes. Segunda: cuando asisten a las sesiones plenarias y de comisión, sólo lo hacen en calidad de oyentes; esto es, que no pueden hablar en el transcurso de las mismas. Tercera: no están autorizados a dar opiniones personales en nombre de la institución. Siempre que algún voluntario desee expresar una posición personal a petición de un funcionario, legislador o por iniciativa propia, debe hacerlo aclarando que esa posición tiene carácter particular. Cuarta: cualquier carta, informe o documento que los voluntarios reciban de personal de la Cámara debe ser entregado a la persona a cargo de coordinar el monitoreo. Quinta: toda inquietud o iniciativa que surja de un voluntario será bienvenida y considerada por el responsable del monitoreo.

V Resultados

1 – Informe de fortalezas y debilidades del Senado. Este informe ha tenido un gran impacto público e importantes resultados. Dos meses después de presentado el informe que resume toda la información recogida a través de los pedidos de información y de las observaciones de los voluntarios que asistieron a las reuniones y sesiones a lo largo del año, el ex Presidente de la Nación Fernando de la Rúa creó una comisión especial en el Senado con el fin de elaborar un proyecto de Reforma Administrativa de la Cámara Alta. La Comisión de Reforma trabajó durante dos meses y presentó un proyecto de reforma que, según las declaraciones de tres senadores integrantes de la Comisión, está basado en las recomendaciones realizadas por PC al final del Informe de Fortalezas y Debilidades realizado, que puede leerse en www.poderciudadano.org.ar.

2 – Requisitos para el ingreso. Después de las diferentes acciones realizadas tendientes a facilitar el ingreso de los ciudadanos a las sesiones públicas, el Senado ordenó la colocación de carteles en todos los accesos a la Cámara, en donde se detallan los requisitos para poder ingresar a las reuniones.

3 – Difusión en los medios de comunicación. Entre los meses de Mayo y Diciembre de 2001 fueron publicadas en los diarios nacionales 38 notas sobre los resultados de las actividades realizadas.

4 – Fallo en primera instancia a favor de PC. De acuerdo a la Ley de Etica en la Función Pública, todos los funcionarios del Estado -electos y designa-

dos- están obligados a hacer públicas sus declaraciones juradas patrimoniales. PC realizó el correspondiente pedido formal para acceder a las mismas, pero la Secretaría Administrativa del Senado (que tiene a su cargo la recepción y la guarda de estos documentos) no permitió el acceso. PC presentó una acción de amparo contra la Secretaría Administrativa del Senado. El fallo en primera instancia fue a favor de la fundación, pero la presidencia del Senado apeló el dictamen. En Julio de 2002, una sentencia de la Cámara de Apelaciones ratificó la sentencia de primera instancia, obligando a la Secretaría Administrativa a suministrar la información solicitada.

5 – 50 voluntarios fueron capacitados en herramientas de control y participación en el Senado Nacional.

6 – Un panel de capacitación para funcionarios y legisladores sobre acceso a la información pública. Participaron 40 funcionarios, se discutió sobre las tensiones de la definición de lo que es y no es información pública, y se elaboró una pequeña encuesta sobre disposición a entregar información pública en el Estado.

Algunos problemas (y soluciones) que aparecieron durante el monitoreo

1 – Resistencia de los senadores y funcionarios a brindar información pública. Los largos años de gobiernos autoritarios y democracias poco participativas han generado un tipo de prácticas institucionales poco permeables al control y la participación ciudadana. Modificar estas prácticas es un objetivo de largo plazo que implica persistir sistemáticamente en los intentos por recibir respuestas.

Hay, en algunas ocasiones, herramientas legales que nos permiten ejercer mayor presión para que la información solicitada sea efectivamente entregada. Por ejemplo, la Ley de Ética en la Función Pública obliga a todos los funcionarios del Estado a presentar sus declaraciones juradas patrimoniales. Tal como se detalla en “Resultados”, PC utilizó con éxito esta herramienta.

2 – Dificultades para el ingreso a las sesiones plenarias y reuniones de comisión. La manera de enfrentar estas dificultades tiene que ver con mantener la sistematicidad de las asistencias. También se pueden realizar acciones particulares para enfrentar el problema. Por ejemplo, en el segundo trimestre del Monitoreo del Senado, los voluntarios manifestaron en una de las reuniones generales su preocupación por las dificultades que – semana tras semana – se les presentaban para poder ingresar libremente a las sesiones públicas.

Fue así como se programó un “happening cívico” en la puerta de ingreso al Senado, en donde los voluntarios repitieron sus intentos por ingresar pero, esta vez, sin retirarse del lugar ante la denegación de acceso y convocando a los

medios de comunicación. Esto se programó así a raíz de la desconfianza que algunas excusas para prohibir el ingreso a las sesiones públicas habían suscitado entre los voluntarios. Por ejemplo, en alguna oportunidad se les denegó el acceso arguyendo una supuesta falta de espacio en las galerías del público; pero otro voluntario que había logrado acceder sin problemas antes que el resto explicó más tarde que las galerías se encontraban casi vacías.

3 – Desgaste de los voluntarios. En Estados tan débiles³ como los nuestros, participar de sus actividades o solicitar información puede ser una tarea difícil. En la mayoría de los casos, el interesado se encontrará frente a funcionarios que no consideran la rendición de cuentas como uno de los requisitos fundamentales de su cargo y que responden a la motivación por participar de una manera hermética y defensiva. A esto se suma que muchos de los resultados perseguidos por el monitoreo se cristalizarán en el largo plazo. Esta situación resulta, en ocasiones, poco estimulante para el voluntario. Es importante generar reuniones periódicas que permitan a los voluntarios plantear sus dudas, inquietudes y frustraciones. Así se genera una comprensión más profunda de los problemas y sus soluciones, nuevas ideas y también se mejora la disposición a continuar participando del proyecto.

4 – Cambios repentinos en horarios y lugares de reunión. Esta es una de las cuestiones habituales que aparecen durante el monitoreo y que genera frustración y desgano en los voluntarios. Para evitar en la mayor medida posible estas situaciones sugerimos que cada persona interesada en participar de una reunión o sesión se comunique telefónicamente con la oficina encargada de confirmar la realización del encuentro antes de concurrir a la misma.

VI Recomendaciones

Evitar falsas expectativas

Es importante tener en cuenta, una vez realizado un diagnóstico preliminar durante el primer trimestre, que existen objetivos cuyos resultados podrán observarse en el corto plazo y otros en el largo plazo.

En Estados débiles y con cortas experiencias democráticas como el Argentino, la participación ciudadana exige un esfuerzo particular, dado que ni las reglas formales ni las prácticas informales están adaptadas a una realidad en la cual existen ciudadanos interesados en obtener información y participar de la actividad pública. Por ello, es importante tener en cuenta que algunos de los re-

3 Entendemos que un Estado es débil cuando no puede realizar con efectividad sus tareas específicas: cobro de impuestos a la población, razonable administración de justicia y seguridad, y administración eficiente de los recursos.

sultados esperados pueden no verse con rapidez y que el camino puede tener más obstáculos que los previstos.

Estrategia mediática

Para ser exitoso en cuanto a los objetivos planteados, es fundamental tener el apoyo de los medios de comunicación. Cuanto mayor sea la difusión de la información que va generando el monitoreo, más rápidas serán las respuestas a los pedidos de información y más fácil será el acceso a las reuniones públicas. La alianza con los medios de comunicación agrega un potencial fundamental a la capacidad de presión de la ciudadanía. En el caso argentino en particular, hay que tener en cuenta que toda la información acerca del funcionamiento del Senado genera particular expectativa dado el conocido escándalo por el presunto pago de sobornos, lo que ha dejado a PC en una posición de mucho acompañamiento por parte de los medios masivos, sin tener que planificar ninguna estrategia particular para vincularnos con éstos.

Adaptación a la realidad

Es importante, antes de comenzar el monitoreo, conocer los reglamentos internos de la cámara y de las comisiones, así como aquellas leyes y artículos constitucionales que conformen un respaldo legal a las actividades a desarrollar.

Alianzas con otros actores

Las alianzas con otras ONGs, con los medios de comunicación así como con redes de funcionarios públicos, legisladores y asesores comprometidos en los objetivos planteados es determinante para el buen desarrollo del monitoreo. Estas alianzas pueden ir generándose en el transcurso del monitoreo, a medida que se va conociendo con mayor profundidad el trabajo de cada cual dentro de la Cámara Alta.

Descripción: Silvana Lauzán

Monitoreo Cívico del Consejo de la Magistratura, Argentina

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Programa de Monitoreo Cívico del Consejo de la Magistratura: Una mirada atenta a su funcionamiento para corregir debilidades y profundizar fortalezas.

Descripción breve: El Monitoreo Cívico al Consejo de la Magistratura es un programa que procura el acercamiento de la ciudadanía al Poder Judicial, promoviendo la participación responsable de los ciudadanos con el objetivo de incidir en las políticas públicas y alcanzar la excelencia en la administración de Justicia.

Organización responsable: Fundación Poder Ciudadano (PC), Capítulo Nacional de Transparencia Internacional en Argentina.

Cuando y dónde se implementó la herramienta: La herramienta fue diseñada y puesta en marcha por PC en 1997 cuando se promulgó la ley que reglamenta el funcionamiento del Consejo de la Magistratura Nacional. Desde 2002 el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) junto con PC lo están aplicando en Perú y Bolivia.

Áreas de trabajo: Control y fiscalización ciudadana del sistema de selección, sanción y acusación de magistrados.

Problemas que aborda la herramienta: Intromisión de intereses ajenos en la justicia e injerencia de los otros poderes del Estado en el Poder Judicial.

Financiación: La herramienta se concibió y realizó sin financiación.

Para más información, contactar:

María Julia Pérez Tort
Directora de Programa
Fundación Poder Ciudadano
mariajulia@poderciudadano.org
Tel/fax: (5411) 4331-4925
www.poderciudadano.org

II Objetivos

General

Esta herramienta busca lograr la transparencia en la selección, sanción y acusación de jueces y en la ejecución del presupuesto del Poder Judicial.

Específicos

- Generar incidencia en las políticas públicas referidas al ámbito de la justicia.
- Crear y mantener un vínculo fluido entre la ciudadanía y los funcionarios públicos, en este caso en particular, los del Poder Judicial.
- Lograr que la sociedad civil trabaje en actividades participativas que le permitan reflexionar sobre los problemas comunes.
- Aportar soluciones concretas como medio de fortalecer la democracia y alcanzar la excelencia en la administración de justicia.

III Contexto

Nacional

A partir de la reforma de la Constitución, en 1994, se creó el Consejo de la Magistratura de la Nación, encargado de la selección, disciplina y acusación de los jueces inferiores (los de primera y segunda instancia). La selección se realiza mediante un concurso de oposición y antecedentes. La remoción de jueces se inicia en el Consejo de la Magistratura, el cual decide la apertura del procedimiento mediante la acusación, con facultades de suspender al juez. Luego, interviene el Jurado de Enjuiciamiento que es el encargado de juzgar y cuyo fallo es irrevocable.

El Consejo de la Magistratura de la Nación está integrado por veinte miembros: el Presidente de la Corte Suprema, un representante del Poder Ejecutivo, cuatro Senadores, cuatro Diputados, cuatro jueces, cuatro abogados, y dos académicos del derecho. Sus funciones son: seleccionar magistrados a través de un concurso público de oposición y antecedentes; administrar y organizar el Poder Judicial; acusar a jueces ante el Jurado de Enjuiciamiento; poder disciplinario; organizar el funcionamiento de la Escuela Judicial.

El Consejo se reúne en sesiones plenarios y también funcionan en comisiones: Selección y Escuela Judicial, Acusación, Disciplina, Administración y Financiera.

En Poder Ciudadano

El Monitoreo del Consejo de la Magistratura es el primer monitoreo sistemático que realizó PC. También monitoreó la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y actualmente lo hace con el Senado de la Nación.

IV Implementación

Para realizar este programa contamos con varios instrumentos los cuales se utilizan continua e indistintamente de acuerdo a las necesidades de cada momento o situación. No es una metodología lineal ya que depende de la situación en que se encuentre la institución a monitorear y lo que queremos lograr en cada caso para saber qué instrumento o herramienta utilizar. Por ejemplo, ante un concurso irregular de un juez presentamos una carta pidiendo explicaciones. Si, por ejemplo, entra un nuevo consejero, le hacemos el banco de datos¹.

La implementación no requiere plazo fijo, sino que puede extenderse en el tiempo para que la mirada atenta sobre el funcionamiento del organismo evite que éste se desvirtúe.

Con información rigurosa acerca de las debilidades y fortalezas del organismo, se busca formar en la opinión pública un diagnóstico más cercano a la realidad institucional que permita incidir con acciones para corregir debilidades y profundizar fortalezas.

El programa está pensado para realizarse sin financiamiento, recurriendo al trabajo voluntario de los ciudadanos. En la experiencia de PC originalmente trabajó un director rentado y cuatro voluntarios. En la actualidad se implementa sin financiamiento y con un promedio de tres voluntarios.

Hay que señalar, eso sí, que el financiamiento podría ayudar a la sistematización del programa y su perfeccionamiento.

Herramientas o Instrumentos del monitoreo

1. Relevamiento y análisis de normas: lo primero a tener en cuenta al comenzar el programa es conocer las normas que rigen la institución que vamos a monitorear. Tenemos que saber quiénes la integran, cómo se los elige, qué funciones deben cumplir, cómo está organizada, si hay vacíos legales, etc.

En este caso, los ciudadanos deberán analizar todas las normas referidas al Consejo de la Magistratura². El relevamiento de las normas no requiere una preparación especial en derecho, sino una mirada atenta.

Una vez comenzado el monitoreo es conveniente saber, además, si en la legislación del país se cuenta con normas sobre acceso a la información, ampa-

1 en el Apéndice se puede ver una lista de las actividades concretas implementadas por PC.

2 La Constitución Nacional, la ley orgánica del Consejo, el reglamento general y los reglamentos especiales que el organismo haya dictado.

ros u otro tipo de instrumentos legales que puedan ser útiles a la hora de pedir antecedentes.

Es fundamental tener en cuenta la importancia de los reglamentos internos. La ley es el marco exterior de la institución. El reglamento es el que define su funcionamiento.

El relevamiento de las normas nos es útil, en un primer momento, para acercarnos a la institución, y, luego, cuando el monitoreo avanza para detectar cómo mejorar su funcionamiento modificando leyes o reglamentos que lo rigen, si fuera necesario, o, por el contrario, tratar de que no se efectúen modificaciones que pueden quitar transparencia al funcionamiento.

2. Pedido de información: el pedido de información hay que diseñarlo de tal modo que se reduzcan al máximo posible las oportunidades de recibir un rechazo justificado por parte del funcionario público a quien se lo dirige. Con este fin debemos tener en cuenta todas las hipótesis de excusas que el organismo pueda alegar, como una simple deficiencia o error administrativo en la solicitud de información.

3. Banco de datos³: esta herramienta responde a la necesidad de los ciudadanos de contar con información para poder confiar en las personas encargadas de seleccionar y remover a los magistrados y en los encargados de administrar justicia. Los ciudadanos le entregan al juez o candidato un cuestionario donde se le pregunta sobre antecedentes curriculares y datos patrimoniales. Se puede utilizar con los candidatos a integrar el Consejo, los miembros ya designados y los magistrados que son nombrados a partir de la Selección realizada por el Consejo.

El banco de datos sirve a la ciudadanía para fundamentar su opinión basándola en información concreta sobre las cualidades con las que los funcionarios prestigian sus puestos. Es útil a la prensa como fuente de información primaria. Beneficia al sistema de justicia porque lo hace más transparente. Reduce la lejanía que existe entre los ciudadanos y los funcionarios públicos. Es una herramienta compensatoria frente a los casos en que las declaraciones juradas que deben presentar los funcionarios son de carácter confidencial y secreto y es un eficaz instrumento para facilitar el acceso a la información pública.

Indicadores

- Facilidad en concertar la entrevista con el funcionario.
- Cantidad de funcionarios que conceden entrevista a los ciudadanos.

³ Para una sección ampliada del banco de datos. Ver la edición del 2001 de la Caja de Herramientas.

- Facilidad en obtener la respuesta del cuestionario.
- Cantidad de funcionarios que contesten el cuestionario⁴.

4. Iniciativas ciudadanas al Reglamento General del Consejo: los ciudadanos podremos proponer al Consejo una iniciativa incorporando principios generales rectores, que sirvan de aporte a los consejeros al momento de fijarse el reglamento general y los demás reglamentos internos del organismo. Si el Consejo ya hubiese dictado sus reglamentos, debemos analizar si los principios considerados rectores están previstos en dicha normativa. De no estarlo, podremos realizar las acciones que sean conducentes a la modificación de los reglamentos.

La propuesta tiene por objeto lograr que los reglamentos aseguren que las reuniones del Consejo sean públicas, garantizar el libre acceso a la información, la transparencia en el manejo del presupuesto, en la designación y remoción de jueces, y todo aquello que asegure el conocimiento por parte de la sociedad civil del manejo de la administración de justicia.

La importancia de introducir estos principios dentro del reglamento general del Consejo radica en que el funcionamiento del organismo depende de esta normativa.

Indicadores

- Celeridad en la incorporación de las iniciativas en el orden del día del Plenario del Consejo.
- Grado de profundidad en el tratamiento de dichas iniciativas.
- Qué principios y modos de implementarlos fueron plasmados en el reglamento.
- Nivel de cumplimiento de la iniciativa incorporada.

5. Acción colectiva presencial: una vez efectuado el relevamiento de las normas que rigen el funcionamiento del organismo, se dividirá a los voluntarios en grupos que monitorearán la actividad de cada comisión y solicitarán en primer lugar el orden del día; concurrirán a la reunión a la hora y día fijado; entrevistarán a asesores, secretarios de comisiones y consejeros; presenciarán las entrevistas a los candidatos.

¿Qué es lo que los voluntarios deben observar? Si existe especulación con el quorum; la asistencia de los consejeros al plenario y a las reuniones de comi-

⁴ Para más información sobre la herramienta Banco de Datos por favor ver *La Caja de Herramientas 2001*.

sión; la rigurosidad en el tratamiento de los temas; si la deliberación de los asuntos se realiza en las reuniones plenarias y de comisiones o si la decisión tomada ha sido fruto de un acuerdo previo realizado fuera del recinto; si existe una estructura edilicia que permita la presencia de ciudadanos en las reuniones; si el tratamiento de los temas es realmente transparente como para permitirle al ciudadano entender lo que se esté debatiendo.

Indicadores

- Facilidad en conocer el orden del día.
- Facilidad en el acceso a presenciar las sesiones de Plenario y comisiones, cuando hubiera impedimentos o dificultades para hacerlo.
- Cantidad de asesores, secretarios de comisión y consejeros que acceden a ser entrevistados por los ciudadanos.
- Percepción de modificaciones, a raíz de la presencia de los ciudadanos, en: la asistencia de los consejeros al plenario y a las reuniones de comisión; forma de debatir y votar los distintos temas, tanto en el plenario como en las comisiones.
- Estructura edilicia del lugar donde se realizan las reuniones del plenario y de las comisiones.

6. Presión ciudadana en el parlamento: los ciudadanos realizarán un seguimiento de los proyectos de ley orgánica del Consejo de la Magistratura que se estén tratando en el Congreso y, una vez promulgada la ley, el seguimiento se enfocará a todo otro proyecto de ley relacionado con el Consejo.

Los principios contenidos en la iniciativa ciudadana también pueden proponerse a los legisladores a la hora de tratar la Ley Orgánica del Consejo o, en caso que esta normativa ya haya sido promulgada, para lograr su modificación.

Una vez realizada la selección de los candidatos por parte del Consejo, se efectuará el seguimiento en el Parlamento del tratamiento de los pliegos (antecedentes profesionales y académicos) enviados por aquella institución.

Indicadores

- Percepción de modificaciones en el tratamiento del proyecto de Ley Orgánica del Consejo y todo proyecto de ley relacionado con esa institución, a raíz del seguimiento efectuado por los ciudadanos.
- Inclusión de los principios propuestos en la iniciativa ciudadana y modos de implementarlos en la ley orgánica del Organismo.

- Percepción de modificaciones en el tratamiento de los pliegos de los candidatos a magistrados, a raíz del seguimiento efectuado por los ciudadanos.

7. Audiencias públicas⁵: la audiencia pública consiste en que los consejeros y funcionarios destinen un día por año a atender personalmente a los ciudadanos y responder sus inquietudes.

Con la audiencia pública se busca crear un lugar de encuentro entre la ciudadanía y los miembros del Consejo. Este acercamiento tiene como finalidad que los consejeros tomen conocimiento de la opinión ciudadana sobre el funcionamiento del organismo que ellos tienen a su cargo. Por otro lado, esta oportunidad también puede aprovecharse para que los ciudadanos acerquen al Consejo las propuestas que crean necesarias para mejorar el funcionamiento del organismo.

Frente a la ausencia de un sistema de audiencias públicas, podremos impulsar la institucionalización de esta modalidad mediante la presentación de un pedido de reglamentación de la misma.

Indicadores

- Dictado de la normativa que reglamenta esta herramienta si se hubiera propuesto su implementación.
- Implementación de la herramienta.
- Nivel de acercamiento logrado entre los consejeros y los ciudadanos.
- Grado de participación de la ciudadanía.
- Grado de compromiso asumido por los consejeros a la hora de tratar las propuestas, opiniones o críticas de los ciudadanos.

8. Convocatorias públicas: las convocatorias públicas son manifestaciones masivas de la ciudadanía en la vía pública a través de las cuales se transmite un mensaje.

Es muy importante tener en cuenta que, para que nuestras acciones formen parte de los temas de discusión de la sociedad y de la agenda política, esas acciones deben tener presencia en los medios de comunicación. Es una condición para incidir en la definición de las políticas públicas. Al trabajo riguroso y consistente debemos sumarle acciones que generen impacto mediático.

⁵ para una descripción más amplia, ver la edición de 2001 de la Caja de Herramientas.

Indicadores

- Cantidad de personas que se adhieren a la convocatoria.
- Grado de cobertura de los medios de comunicación.
- Repercusión y resultados alcanzados en el organismo a quien iba dirigido el mensaje que convocó a la ciudadanía.

9. Incidencia en la reglamentación: otra de las acciones que pueden utilizar los ciudadanos en el monitoreo es tratar de incidir en el dictado de reglamentos internos ante vacíos normativos detectados.

También se puede influir en la reglamentación del Consejo, promoviendo la modificación de reglamentos ya dictados o alegando la inconveniencia de la modificación cuando ésta atente contra la transparencia o idoneidad del funcionamiento del Consejo. Una de las formas de incidir ante los vacíos normativos es mediante la presentación de un proyecto de reglamento.

Para cualquiera de las acciones de incidencia (promover el dictado de un reglamento, promover su modificación o evitarla) se pueden utilizar las convocatorias antes descritas.

Indicadores

- Dictado del reglamento y nivel de inclusión de las propuestas.
- Aceptación de las modificaciones propuestas.
- Modificaciones evitadas.

10. Cómo controlar los procesos de selección y nombramiento de jueces: definir e identificar las instituciones y los actores que intervienen en los procesos de selección, nombramiento y ratificación de magistrados para efectuar el seguimiento en todas las etapas de los procesos.

Analizar la siguiente información: los antecedentes de los miembros de los jurados de selección y de los concursantes que se presenten para cubrir las vacantes; las impugnaciones efectuadas a la idoneidad de los concursantes; las actas de la comisión de selección, las actas del Plenario al momento de efectuar la selección de los candidatos y las de toda otra institución que intervenga en el proceso de selección, nombramiento y ratificación.

Presentar impugnaciones a aquellos candidatos que no sean considerados idóneos para el cargo. Presenciar las entrevistas que los consejeros efectúan a los candidatos. Hacer uso de las convocatorias públicas para denunciar irregularidades en el proceso de selección y nombramiento y de ratificación, y para denunciar la morosidad en las designaciones.

Indicadores

- Tratamiento de las impugnaciones realizadas a aquellos candidatos que no sean considerados idóneos para el cargo.
- Acceso a las entrevistas que los consejeros efectúan a los candidatos

11. Cómo controlar los procesos de sanción, acusación y remoción: definir e identificar las instituciones y los actores que intervienen en el proceso de acusación, sanción y remoción para efectuar el seguimiento en todas las etapas del proceso.

Analizar la siguiente información: las denuncias presentadas contra los candidatos; los descargos efectuados por los candidatos en su defensa; las actas de comisión y del plenario al momento de debatir la acusación, sanción o remoción de los magistrados, y las de toda otra institución que intervenga en el proceso de acusación, sanción y remoción.

Presentar denuncias contra aquellos magistrados que no sean considerados idóneos para el cargo.

Presenciar las audiencias en las que los magistrados realicen su descargo y las audiencias testimoniales.

Hacer uso de las convocatorias públicas para denunciar irregularidades en el proceso de acusación, sanción y remoción, y para denunciar la morosidad en el proceso.

Indicadores

- Tratamiento de las denuncias contra aquellos magistrados que no sean considerados idóneos para el cargo.
- Acceso a las audiencias en las que los magistrados realicen su descargo y las audiencias testimoniales.

12. Informe de debilidades y fortalezas: a partir del análisis de la normativa vigente, la información recabada, la presencia en las reuniones, lo conversado en las entrevistas y la información nacional de conocimiento público, iremos realizando diagnósticos continuos sobre la gestión del Consejo para detectar sus debilidades y fortalezas y generar así las acciones pertinentes, por ejemplo: iniciativas para modificar normas o reglamentos; propuestas de reglamentos para llenar vacíos legales detectados, difusión de estas iniciativas para generar el debate público.

Después de un año de monitoreo, conviene elaborar un informe anual de debilidades y fortalezas detectadas en el funcionamiento del Consejo que se di-

fundirá a través de los medios de prensa. Asimismo se darán a publicidad aquellas acciones que se hayan ido generando a partir de los diagnósticos continuos realizados durante el monitoreo.

Estos informes se pueden realizar en general sobre el funcionamiento del Consejo o, en particular, sobre el funcionamiento del plenario y las comisiones por separado.

Indicadores

- Repercusión de la publicación de los informes continuos y del informe anual sobre el funcionamiento del Consejo.
- Resultados obtenidos a raíz de las acciones tendientes a atenuar las debilidades y consolidar las fortalezas.

V Resultados

- Sanción de la ley que reglamenta al Consejo de la Magistratura de la Nación.
- Sanción de dos reglamentos internos del Consejo de la Magistratura: el de audiencias públicas de información y el de remoción de consejeros.
- Realización por parte del Consejo de la Magistratura de dos audiencias públicas de información a petición de PC.
- Publicación de un artículo de fondo en un importante medio de comunicación para promover la discusión pública de instrumentos que por lo general son de carácter reservado.
- Control permanente del acceso a la información pública, a través de los pedidos de la información que debe estar disponible a los ciudadanos.
- Creación de bases de datos públicas de funcionarios.
- Creación de espacios de acción conjunta con organizaciones no gubernamentales, como el Foro Social por la Justicia.
- Elaboración de informes públicos sobre debilidades y fortalezas del organismo, pueden editarse y/o publicarlo en Internet.

Problemas

- No se logró impedir que las sesiones y actuaciones de la Comisión de Disciplina se hicieran reservadas.
- No se logró que se publicara en Internet la fecha de las reuniones plenarios y de comisión con su respectivo orden del día, ni tampoco la fecha de las entrevistas a los candidatos a jueces.

- No se logró que en el reglamento general del Consejo se establecieran expresamente alguno de los principios fundamentales presentados por PC en la Iniciativa Ciudadana.
- Falta de presupuesto para publicar el informe anual.

Todos estos puntos negativos pueden revertirse con una profundización de la incidencia a través del monitoreo realizado por la ciudadanía.

VI Recomendaciones

Es aconsejable que haya una persona rentada en el programa, el resto de los integrantes pueden ser voluntarios.

Para un resultado más profundo y permanente lo ideal es que participe la mayor cantidad de ciudadanos posibles.

Es importante asegurar la publicación y la difusión lo más masivamente posible del informe de debilidades y fortalezas.

Es fundamental revelar quiénes colaboran para que la actuación del organismo sea verdaderamente transparente, y por lo tanto permitan el acceso a la información y la participación ciudadana.

VII Publicaciones

En el marco del programa Participación y Democracia auspiciado por la Red Interamericana para la Democracia, PC editó un manual del monitoreo al Consejo de la Magistratura. Para conseguir el Manual, contactarse con Poder Ciudadano (ver datos en la Ficha Técnica).

Descripción: María Julia Pérez Tort, Verónica D'Adamo y Carolina Musri

Apéndice

Lista de las actividades concretas implementadas por Poder Ciudadano a lo largo de este programa:

1 – Banco de datos

En 1998 se confeccionó el banco de datos de los candidatos a integrar el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento. En el mes de Agosto de 1998 iniciamos el banco de datos a los jueces designados a partir de la creación del Consejo de la Magistratura.

2 – Presión ciudadana en el Parlamento

En 1997 realizamos la campaña por la ley del Consejo de la Magistratura denominada “La justicia necesita un Consejo” conjuntamente con la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA); el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, el Centro de Estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, la Asociación “Encuentro de Jueces”, la Asociación de Abogados Laboralistas, y la Federación Universitaria de Buenos Aires (FUBA). La campaña reunió 5.000 firmas reclamando la aprobación inmediata de la ley que ya contaba con media sanción de la Cámara de Diputados. El petitorio fue entregado al Vicepresidente de la Nación. Posteriormente, grupos de ciudadanos se reunieron con senadores nacionales solicitándoles que se tratara el proyecto. La Campaña culminó cuando el Congreso Nacional sancionó la ley del Consejo de la Magistratura, el 30 de Diciembre de 1997.

3 – Iniciativa ciudadana

Se elaboró y presentó una Iniciativa Ciudadana para el Reglamento General del Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento, que se compone de ocho principios generales que promueven la transparencia, privilegian el acceso a la información y fomentan la participación y el control ciudadano, y que fue entregada a los consejeros electos el 30 de Octubre de 1998.

Estas iniciativas se realizaron con el deseo de crear un espacio de participación proactivo de los ciudadanos en el ámbito de la justicia en general y del Consejo de la Magistratura en particular. Es la primera vez que desde el Sector Social se presenta una “Iniciativa Ciudadana” a un reglamento interno de un organismo público y se hace pública su discusión, por medio de una nota de opinión publicada el 2 de Febrero de 1999 en uno de los principales diarios del país, con motivo de la sanción del reglamento provisorio del Consejo de la Magistratura.

4 – Control de los procesos de selección y nombramiento de jueces

Presentación al Ministerio de Justicia de la Nación de un pedido de distintas personalidades y organizaciones no gubernamentales vinculadas a la Justicia

para que el Poder Ejecutivo deje de disponer el traslado de jueces en forma horizontal para cubrir vacantes en el Poder Judicial. La carta le fue entregada en una reunión efectuada el 6 de Abril de 1999 en el Ministerio de Justicia de la Nación al ministro de Justicia. En la reunión, el ministro defendió la posición del Poder Ejecutivo y manifestó su convencimiento de que la facultad de trasladar jueces debía ser atribución del presidente.

Una semana después, el Consejo de la Magistratura reclamó esta atribución y si bien el Poder Ejecutivo continuó manifestándose en desacuerdo, no trasladó más jueces hasta la culminación de su mandato, el 10 de Diciembre de 1999.

El 19 de Septiembre de 2002 se presentó una carta al Presidente del Consejo y a la Comisión de Selección de Magistrados pidiéndoles coherencia institucional ya que si se aceptara el pedido de un juez de ocupar una vacante en otro tribunal sin cumplir con todos los requisitos que establece el reglamento de traslado de jueces, el Consejo estaría violando el reglamento que el mismo organismo dictó.

El 28 de Diciembre de 2000 se envió una carta al Consejo pidiendo explicaciones por el cambio de ordenamiento de las ternas de jueces al ser enviadas al Poder Ejecutivo. La reglamentación establecía un ordenamiento en base al mérito de cada candidato, establecido mediante el puntaje que los candidatos obtienen en las distintas etapas: evaluación de antecedentes, prueba de oposición y entrevista. El Consejo de la Magistratura decidió enviar las ternas de los candidatos a jueces mejor calificados en orden alfabético en lugar de hacerlo respetando el puntaje que surge de un sofisticado sistema, para cambiarlo por el primitivo del abecedario. Dicha nota fue respondida el 14 de Marzo de 2001 informando que la Comisión de Selección había tomado conocimiento de la presentación efectuada el 12 de Febrero de 2001.

El 17 de Julio de 2001 se presentó una carta al Presidente del Consejo transmitiéndole la inquietud de la Fundación en que estuvieran presentes para la votación para cubrir la vacante de la Cámara Federal dos consejeros, quienes estaban imputados en una causa que llevaba uno de los candidatos en el juzgado a su cargo. La nota fue respondida en Septiembre de 2001 manifestando que se resolvió en el plenario del 27 de Junio del mismo año, que la excusación de los miembros quedaba librada a la discreción de cada consejero y que no había obstáculo alguno para su intervención.

5 – Incidencia en la reglamentación

Presentación al plenario del Consejo de una carta sobre la decisión de convertir a la reuniones de la Comisión de Disciplina en reservadas cuando se trataran aspectos disciplinarios de los magistrados. La carta fue entregada el 13

de Diciembre de 1999 en la Secretaría General y fue leída por un consejero en el último plenario del año.

Finalmente, en la votación, ganó por 10 a 5 la postura de considerar reservadas las reuniones de la Comisión en los tramos que se consideren expedientes con pedido de sanciones disciplinarias para los magistrados.

Proyecto presentado por Poder Ciudadano desde el Foro Social por la Justicia, se propone crear un espacio de acercamiento y conocimiento recíproco entre los miembros del Consejo de la Magistratura y los ciudadanos, inédito en la historia judicial argentina.

La actividad consiste en que los consejeros y funcionarios destinen un día por año a atender personalmente a los ciudadanos, quienes pueden acercar sus inquietudes, permitiendo a través del intercambio enriquecedor que se genera, consolidar las instituciones de la democracia mediante la implementación de este mecanismo de participación popular. Que sean los propios consejeros y funcionarios del Consejo quienes expliquen a la ciudadanía de manera directa y sin intermediarios el papel que cumple el Consejo en el fortalecimiento y la modernización del Poder Judicial, permitiría que los ciudadanos perciban a esta institución comprometida con la gente, y a sus miembros como precursores de una apertura que promueva el reconocimiento recíproco.

Para lograr su sanción se realizaron entrevistas con consejeros para explicar la iniciativa, se remitió información a un consejero sobre el desarrollo de audiencias públicas en otros ámbitos para facilitar su reglamentación, se asistió a las reuniones de la comisión de reglamentación del Consejo para efectuar el seguimiento del tratamiento del proyecto, se asistió a la reunión plenaria de diciembre de 2000 donde se aprobó el reglamento de Audiencias Públicas.

En el mencionado reglamento se crearon las audiencias periódicas de información, solicitadas por el Foro Social por la Justicia, y además se reglamentaron las audiencias de información extraordinaria, las cuales pueden ser solicitadas al Consejo por alguna organización, y las temáticas, a las cuales puede recurrir el consejo cuando quiera saber la opinión de la ciudadanía sobre algún tema.

En Julio de 2001 se envió nota dirigida a la Comisión Auxiliar Permanente de Reglamentación pidiéndoles explicaciones por el proyecto de modificación al reglamento de la Comisión de Acusación por la cual pretendían establecer un plazo de caducidad de 180 días para los expedientes en trámite ante dicha Comisión. La modificación no prosperó.

En Febrero de 2001 se envió una carta al Presidente del Consejo solicitando la separación del cargo de un Consejero porque había sido procesado por la Jus-

ticia por haber recibido dádivas. Dicha carta fue respondida en Julio de 2001 por el Presidente de la Comisión de Reglamentación, informando que con fecha 14 de Junio de 2001 fue aprobado el “reglamento para la remoción de los miembros del Consejo de la Magistratura”, y elevado a la Presidencia del Consejo el día 20 de Junio del 2001.

El 29 de Mayo de 2001 se efectuó una presentación ante el Consejo, dirigida al Sr. Presidente de la Comisión de Reglamentación, en la que se solicita información sobre el estado del reglamento de remoción de magistrados atento la solicitud efectuada por la Fundación en referencia a la posible remoción de un consejero procesado por delito de dádivas.

En Agosto de 2001 se envió nota dirigida al Sr. Presidente del Consejo, solicitándole se agilice el tratamiento del Reglamento de Remoción de miembros del Consejo. El día 12 de Marzo, día previo al tratamiento por el Plenario del Reglamento de Remoción de Consejeros, Poder Ciudadano presentó una carta al Consejo haciendo observaciones al proyecto del reglamento ya que éste exigía patrocinio letrado al denunciante, una mayoría de tres cuartas partes de los miembros para establecer la suspensión, y establecía un plazo de caducidad de 180 días para el proceso. El 13 de Marzo, el Plenario aprobó el reglamento de Remoción de Consejeros tomando en cuenta, expresamente, la carta presentada por Poder Ciudadano, por tanto fue retirada la exigencia de patrocinio letrado. Con respecto a la mayoría exigida para declarar la suspensión del consejero había sido disminuida a mayoría absoluta de los miembros presentes, y el plazo de caducidad se había eliminado.

El 24 y 29 de Junio de 2002 se presentaron dos cartas al Consejo de la Magistratura expresándoles nuestra preocupación por la casi absoluta ausencia del consejero senador Yoma a las reuniones de plenario y las de comisiones de acusación y disciplina, las cuales integra, y solictándole dicte un reglamento disciplinario para los consejeros, funcionarios y empleados del consejo. Las mismas fueron respondidas por el consejero en lo que respecta a su ausencia.

6 – Creación de espacios de acción conjunta con otras organizaciones

Creación del Foro Social por la Justicia, un espacio de construcción de coincidencias y propuestas generales que tiene como objetivo promover la deliberación de los principales temas vinculados a la Justicia, hacer públicas las conclusiones a las que se arriben para instalar los enfoques y sugerencias del sector social en la agenda política, influir en la generación de políticas públicas ligadas al Poder Judicial, respaldar acciones cívicas que controlen el funcionamiento y promuevan innovaciones en el sistema de Administración de Justicia y difundir los trabajos de sus integrantes.

Desde el programa se impulsó su creación a mediados de año e inmediatamente encontró la adhesión de las siguientes organizaciones: Asociación de Abogados de Buenos Aires; Asociación de Mujeres Juezas; Asociación Fiscales Sin Fronteras; Asociación por los Derechos Civiles; Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires; Colegio Público de Abogados de la Capital Federal; Encuentro de Jueces; Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA); Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (FORES); Foro para la Reconstrucción Institucional; Fundación Ambiente y Recursos Naturales; Fundación Innova; Fundación Poder Ciudadano; Grupo Sophia; Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP); Sociedad de Abogados Penalistas. Además adhirieron importantes personalidades vinculadas al derecho. Las actividades desarrolladas hasta el momento son:

El 24 de Septiembre de 1999, previamente a las elecciones presidenciales y legislativas, se realizó en el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal una jornada sobre “La Justicia en el nuevo Gobierno. Acciones concretas y políticas de consenso”. Fueron panelistas el Ministro de Justicia y los referentes políticos de los candidatos a Presidente.

Se mantuvieron reuniones con funcionarios y consejeros de los Consejos de la Magistratura Nacional y de la Ciudad de Buenos Aires.

En Diciembre de 1999, se presentó el proyecto, elaborado por PC y presentado junto a las restantes organizaciones que integran el Foro Social por la Justicia, se titula “Los ciudadanos y el Consejo”, y que derivó en el dictado del reglamento de audiencias públicas de información.

En el mes de Octubre de 2000 se realizó un encuentro público en el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, para debatir sobre “Alegato de Oído. Ética profesional y transparencia en la Justicia sobre la legitimidad entre los contactos informales entre jueces y abogados”. Posteriormente, se realizó una presentación ante el Consejo de la Magistratura para que se tomen medidas contra la práctica de alegatos judiciales informales (alegatos de oreja). El Consejo, a través de su comisión de reglamentaciones, estuvo recabando información entre distintos actores para informarse sobre el tema. El 11 de Junio de 2002 realizó una Audiencia temática, en base a la reglamentación de audiencias sugeridas por PC a través del Foro Social por la Justicia, para conocer la opinión de la ciudadanía sobre dicho tema.

7 – Pedido de información

El 18 de Mayo de 2000 se presentó una nota al Consejo para que se hagan públicas las declaraciones juradas patrimoniales de los magistrados, quienes al

asumir deben presentárselas a la Corte Suprema de Justicia. Hasta el momento no hubo respuesta a esta iniciativa.

El 7 de Febrero de 2001 fue presentada una carta a la Comisión de Acusación para que brindara información sobre las causas que estaba analizando. Esta carta motivó que la prensa pudiera acceder a esa información. La nota fue respondida el 21 de Febrero de 2001 por la presidenta de la Comisión, notificando “que las actuaciones estaban a disposición en la secretaría”.

El primero de Marzo de 2002 se envió a la Administradora del Poder Judicial una carta solicitándole información sobre el presupuesto del Consejo de la Magistratura, referido a:

- Presupuesto ejecutado por el Consejo 2001 y el programado para el año 2002, con el mayor grado de desagregación posible.
- Recursos humanos: Nombres, cargos, funciones y salarios del personal de planta del Consejo, del contratado y de los asesores remunerados como así también de los consejeros.
- Listado de asesores ad honorem y consejero de quien dependen.

La carta se reiteró en Abril y en Septiembre. Finalmente, la información requerida fue entregada por el Consejo el 16 de Septiembre de 2002.-

8- Audiencias públicas

El 26 de Marzo de 2001 se efectuó la primera audiencia pública por la Justicia, creada a partir de la iniciativa del Foro Social por la Justicia, en la sede del Colegio Público de Abogados de Capital Federal. Por primera vez, los ciudadanos tuvieron oportunidad de recibir información y preguntar personalmente a los consejeros sobre su actividad y acercar propuestas, sobre el siguiente temario:

- Selección y remoción de magistrados.
- Control de desempeño de los magistrados.
- Competencias del Consejo y de la Corte Suprema
- Diseño y ejecución del presupuesto del Poder Judicial.

El 11 de Junio de 2002 se realizó la segunda audiencia de información extraordinaria y primera temática, a pedido de Poder Ciudadano sobre el siguiente temario:

- Designación efectiva por concurso de todos los secretarios, funcionarios, empleados y asesores del organismo.

- Auditoría sobre el funcionamiento del Poder Judicial
- Demora en el tratamiento de los pedidos de juicio político a los magistrados.
- Conformación de un banco de datos de acceso público y gratuito con las declaraciones juradas de los jueces.
- Posición de los consejeros con respecto a los siguientes puntos:
 - Reemplazo y reducción de los cuatro diputados y cuatro senadores por dos representantes por Cámara.
 - Terminar con el carácter permanente de la estructura del Jurado de Enjuiciamiento.
 - Alegatos Informales e implementación de mecanismo para hacer efectiva su prohibición.

Fue organizada por PC junto con la Clínica Jurídica de la Universidad de Palermo⁶.

9 – Convocatoria pública

El 22 de Febrero de 2002, habiéndose cumplido un año desde el pedido de reglamentación de la remoción de los consejeros sin haberse dictado, se realizó una convocatoria pública, frente a la sede del Consejo, en la que se instaló una mesa con dos pasteles y velas, una de ellas era un signo de interrogación, se llamó a los medios, y se le presentó una carta al Consejo solicitándole la realización de la audiencia pública que se realizó el 11 de Junio de 2002.

6 Durante el transcurso de la misma uno de los consejeros hizo una grave autocrítica en la que dijo: "... sería un hipócrita si no lo dijese, yo he podido notar defensas de corte político hacia los jueces ... al mes y medio de la acusación ya había mentido en el expediente y sin embargo se tardó como seis meses en hacer la acusación porque lo querían salvar, nada más que por eso. O entendemos que este es un organismo que está integrado desequilibradamente y fundamentalmente por una mayoría política, o no entendimos nada ... Entonces les vuelvo a repetir sería hipócrita decir está todo muy lindo, nooo, no está todo muy lindo. Lograr los dos tercios para acusar a un magistrado es una proeza, por más que el magistrado lo merezca. Y bueno yo siempre digo que estas cosas las arregla el tiempo, que una institución como ésta, es buena en sí misma, no quiere decir que esté bien integrada, es buena como idea y la tenemos que defender como idea, no tal como está ahora, hay que mejorarla muchísimo, pero por algo se empieza, y estamos mucho mejor que antes. ... en elección de jueces y también resultaría hipócrita decir que no he notado que en algún concurso votaban determinados estamentos en forma conjunta y votaban en otros concursos también y se intercambiaron figuritas, ante la impotencia de los que en realidad queremos votar por quienes se merecen. ... va a llevar tiempo que se descorporativice esta institución, mientras tanto defendámosla como institución porque es mejor que lo que tenemos."

10 – Informe de debilidades y fortalezas

Con el monitoreo ciudadano de la labor desarrollada por el Consejo de la Magistratura y a través de la información reunida y las observaciones de campo realizadas, se elaboró un informe sobre fortalezas y debilidades del organismo.

Vigilancia Parlamentaria, Bangladesh

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Vigilancia Parlamentaria.

Descripción breve: Monitorear las múltiples actividades del Parlamento en Bangladesh, incluyendo los comités parlamentarios. Bajo esta iniciativa Transparency International Bangladesh (TIB) ha comenzado a monitorear el papel del Presidente del Congreso, las cuestiones de procedimiento, el discurso del Presidente, las sesiones de preguntas y respuestas, la aprobación de proyectos y la asistencia de los parlamentarios etc.

Organización responsable: Transparency International Bangladesh (TIB).

Creación de la herramienta: TIB desarrolló un marco para monitorear las actividades del Parlamento después de consultas iniciales con algunos parlamentarios como con otros individuos y grupos sociales.

Cuando y dónde se implementó la herramienta: TIB empezó a monitorear las actividades del octavo Parlamento de Bangladesh desde el primer día de su primera sesión el 28 de Octubre de 2001. El proyecto continúa hasta la fecha.

Problemas que aborda la herramienta: 1) Rendición de Cuentas del Parlamento y los parlamentarios en Bangladesh. 2) Inadecuada gobernabilidad y funcionamiento de las instituciones públicas.

Áreas de trabajo: El Parlamento y los comités parlamentarios en Bangladesh.

Financiación: Un investigador trabaja a tiempo completo en esta herramienta y el presupuesto anual total es de US\$ 3,500. TIB comenzó el proyecto en 2001 con la ayuda financiera de USAID.

Para más información, contactar:

Md. Abdul Alim

Transparency International Bangladesh

121/C (3rd floor), Dhaka 1205, Bangladesh

Tel: 880-2-988 4811 o 880-2-882 6036; Fax 880-2-988 4811

info@ti-bangladesh.org o research@ti-bangladesh.org

o dr@ti-bangladesh.org

www.ti-bangladesh.org

II Objetivos

General

Medir el papel de los parlamentarios, mejorar la gobernabilidad parlamentaria, incrementar la rendición de cuentas del gobierno a los ciudadanos y monitorear las prácticas parlamentarias en Bangladesh de forma general.

Específicos

1. monitorear las prácticas de los parlamentarios;
2. asegurar la rendición de cuentas de los parlamentarios a la nación,
3. educar a la gente acerca del trabajo de los parlamentarios y del Parlamento en general,
4. recoger información sobre como funciona el sistema de Comités Parlamentarios,
5. determinar problemas específicos del Parlamento de Bangladesh y su nivel de rendimiento general,
6. medir el papel del Parlamento en mejorar la gobernabilidad en general.

III Contexto

Un Parlamento fuerte y transparente es uno de los pilares de integridad definidos en la *Libro de Consulta de Transparency International* (www.transparency.org). Un sistema parlamentario efectivo es un elemento vital para mejorar la buena gobernabilidad. Sin embargo en Bangladesh desde que nació el país nunca se le ha permitido a la institución jugar un papel significativo y eficaz.

Nacional

Bangladesh es uno de los países menos desarrollados en el mundo con un ingreso promedio per capita de sólo US\$380 por año. Como muchos países en desarrollo, sufre de pobreza generalizada, superpoblación, analfabetismo, malnutrición y falta de recursos. La economía está atrasada, el sistema político continúa siendo inestable y la corrupción llega a todos los niveles de la sociedad y del gobierno. A pesar de que Bangladesh se hizo independiente en 1971, sólo se introdujo un sistema democrático en 1991, e incluso entonces de manera limitada.

El Parlamento es la institución clave en el sistema nacional de rendición de cuentas. Como un cuerpo electo, es la organización que da poder al gobierno

y le otorga legitimidad. El Parlamento vigila las actividades del poder ejecutivo y lo hace rendir cuentas a los ciudadanos del país.

Sin embargo, en Bangladesh la experiencia de gobierno parlamentario ha estado lejos de ser satisfactoria. Ninguno de los primeros cuatro Parlamentos logró completar la tenencia completa de su cargo. El quinto y el séptimo probaron ser altamente ineficaces debido a un prolongado boicot por parte de los principales partidos de oposición. El sexto merece una mención en el *Libro Guinness de Records Mundiales* por lo efímero de su existencia.

El octavo Parlamento se encuentra actualmente en sesión. Tanto la gente de Bangladesh como la comunidad donante, quienes trabajan para la mejora de la buena gobernabilidad en Bangladesh y tienen grandes expectativas de que el Parlamento actual sea más efectivo.

En TI-Bangladesh

En 1999 TIB organizó una conferencia llamada “Seminario Regional sobre el Parlamento y la Buena Gobernabilidad: Hacia una Agenda para el Fortalecimiento de la Rendición de Cuentas en el Sur de Asia”. Fue llevado a cabo en colaboración con el Parliamentary Center (Centro Parlamentario), Canadá. El seminario, que se enfocó en el asunto de la rendición de cuentas parlamentarias, duró cinco días y se concentró en los siguientes tópicos:

- El Parlamento y la buena gobernabilidad en Sud Asia.
- Fortalecimiento de la rendición de cuentas para controlar la corrupción – una agenda emergente.
- Fortalecimiento de la rendición de cuentas – el papel del proceso presupuestario.
- Construyendo capacidad institucional – un papel de liderazgo para el Parlamento.
- Evaluación – prioridades y próximos pasos.

Como seguimiento del seminario TIB publicó una guía llamada “Anatomía del Parlamento: Como funciona”. Este documento fue distribuido a todos los parlamentarios en el séptimo Parlamento y TIB tiene intenciones de ponerlo a disposición a los miembros del octavo. Una versión en inglés puede ser obtenida de Md. Abdul Alim con TIB (vea los detalles de contacto listados arriba). TIB se encuentra también en proceso de producir un informe detallado acerca del funcionamiento del Comité de Cuentas Parlamentario (PAC), el cual pretende publicar pronto.

TIB ha estado desarrollando una estrategia de doble frente para crear conciencia acerca de la transparencia y la rendición de cuentas en el gobierno:

1. TIB se ha involucrado en fomentar una mayor participación ciudadana instalando Comités de Ciudadanos Interesados (para una descripción de esta herramienta véase la *Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción 2001* en www.transparency.org).

2. TIB ha estado también trabajando con parlamentarios. Las sesiones parlamentarias se están retransmitiendo por radio y televisión en Bangladesh. Con el fin de incrementar la conciencia de la cuestión de rendición de cuentas, TIB ha estado monitoreando sistemáticamente la actividad parlamentaria.

IV Implementación

TIB inició este proyecto que se encuentra todavía en curso en Octubre de 2001. El grupo emitió un informe de actividades de cada sesión del octavo Parlamento (una sesión de Parlamento se da por lo menos una vez cada tres meses y al final de cada sesión se produce y publica un informe). Las etapas de implementación de la herramienta son las siguientes:

1 – **Grabación de las sesiones:** Las sesiones parlamentarias son retransmitidas por los medios electrónicos incluyendo la radio y la televisión. Con el uso de equipo de vídeo y de audio, TIB graba y monitorea las actividades parlamentarias.

2 – **Recopilación de datos en un borrador de cuestionario:** TIB ha preparado un borrador del cuestionario llamado Formato de Colección de Datos (FCD). Este formato fue diseñado por el investigador asociado Abdul Alim. Durante el proceso de grabación, un investigador recopilaba los datos en el FCD. Actualmente el FCD se encuentra disponible sólo en Bangla. Sin embargo se puede conseguir información adicional de este cuestionario a través de TIB.

3 – **Rellenar el Cuestionario:** Los datos recopilados durante la segunda fase se transfieren al cuestionario principal. Este tiene las siguientes secciones:

- Sesión de Preguntas y Respuestas.
- Avisos presentados por los miembros acerca de la Regla 71.
- Presentación y Aprobación de Proyectos de Ley.
- Discursos del Presidente.
- Falta de Quórum.
- Salidas y Boicot.
- Actividad de Comité Parlamentario.

Este cuestionario se encuentra disponible sólo en Bangla pero se pueden obtener detalles en TIB.

4 – Incorporación de Datos: La información recopilada en el cuestionario es entonces cotejada con un programa de computadora de estadística, el Paquete Estadístico para Ciencias Sociales PECS. El software “Vigilancia Parlamentaria” es razonablemente fácil de utilizar y el programa PECS también fue diseñado por el investigador asociado de TIB. Podría necesitarse un entrenamiento para desarrollar más y adaptar este software a otros proyectos.

Voluntarios

Actualmente hay dos voluntarios para la recopilación de datos durante las sesiones parlamentarias.

Acceso a la Información

En Bangladesh, las sesiones parlamentarias se retransmiten por televisión y radio por iniciativa del gobierno. Esto hace que el acceso a la información sea bastante fácil y TIB simplemente graba y colecta los datos relevantes. La información acerca de reuniones de Comités viene de los periódicos.

Diseminación

La información acerca del proyecto se facilita a los medios de comunicación a través de la organización de ruedas de prensa y la distribución regular de informes.

Análisis y Generación de Informes

Los datos se analizan usando el software PECS y se produce un informe en cada sesión.

V Resultados

Los siguientes logros han emergido del proyecto de Vigilancia Parlamentaria hasta el presente:

- Informe de Sesión: Estos informes incluyen datos de hechos y análisis acerca de lo que sucedió durante cada sesión parlamentaria así como una “Tarjeta de Informe”, que incluye un resumen de las decisiones en un documento breve.
- Trabajo de defensa: esto es llevado a cabo por TIB con base en los hallazgos del proyecto.

- Trabajo con parlamentarios: TIB planea organizar un curso de orientación para los parlamentarios recién electos, incluyendo formación sobre actividades parlamentarias, regulaciones del procedimiento, y discusiones de grupo.
- Discusiones de mesa redonda: las discusiones de grupo han sido llevadas a cabo con ciudadanos y la prensa con el fin de fomentar que los periodistas den más cobertura a la actividad parlamentaria.

VI Recomendaciones

Este es un proyecto que sigue en curso y se aprenden nuevas lecciones constantemente. Nuevos métodos de análisis pueden y deben ser ensayados o añadidos con el fin de sacar mayor provecho de los hallazgos. Cuando sea posible deberá recopilarse mayor información para facilitar mejores discusiones de grupo.

TIB planea organizar:

- Talleres especiales para parlamentarios usando información obtenida de los informes.
- Discusiones de grupo con otros actores principales usando información obtenida de los informes.

TIB está dispuesta a ayudar a formar a otros capítulos nacionales y organizaciones a implementar esta herramienta.

Descripción: Mohammed Abdul Alim

Comités de Vigilancia, Bolivia

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Comités de Vigilancia (en adelante, Comité).

Descripción breve: El Comité es una instancia representativa de la ciudadanía que se encarga de articular y canalizar las demandas de las organizaciones sociales y de base con el Gobierno Municipal. Además, tiene como misión controlar el gasto de los recursos económicos de su municipio.

En Bolivia existen 314 Comités en igual número de municipios y fueron creados en 1994 mediante la Ley de Participación Popular.

Sus miembros son representantes de las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs). Éstas son: pueblos indígenas (a través de Tentas, Capitanías, Cabildos indígenas y ayllus); comunidades indígenas; comunidades campesinas y juntas vecinales.

Organización responsable: Ninguna ONG en Bolivia tiene obligaciones legales en relación a los Comités. Algunas cuentan con recursos de sus donantes para profundizar el proceso de participación popular, contexto en el cual se cuentan la asesoría y capacitación a Comités.

El Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible CEPAD, de Bolivia, decidió difundir la experiencia.

Creación de la herramienta: Estado Boliviano, a través de la Ley 1551 de Participación Popular. En su diseño participaron políticos, ciudadanos y organizaciones sociales.

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: Los Comités están en vigencia desde el 20 de Abril de 1994, fecha en que se promulgó la Ley de Participación Popular. Este sistema de control social funciona en los 314 municipios de Bolivia.

Problemas que aborda la herramienta: Falta de participación a nivel municipal, poco control ciudadano en el uso y gestión de los recursos públicos de los gobiernos municipales.

Áreas de trabajo: Participación ciudadana, control social de los recursos públicos, transparencia en la gestión municipal, y fomento de las redes sociales y de base.

Alianzas: Los Comités de Vigilancia han recibido respaldo de organizaciones gubernamentales, ONGs y Asociaciones de Municipios.

Financiación: La aplicación de la reforma fue sustentada con recursos públicos, préstamos multilaterales y bilaterales y recursos de la cooperación internacional.

Para más información, contactar:

Viceministerio de Participación Popular

www.municipio.gov.bo

webmaster@municipio.gov.bo

Federación de Asociaciones de Municipios de Bolivia

www.enlared.org.bo

Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible

CEPAD

Calle Cobija No 548

Casilla 2641, Santa Cruz de la Sierra - Bolivia

Tel-Fax 591-3-3370121 / 591-3-3341551

www.cepad.org

cepad@cotas.com.bo

II Objetivos

La Ley de Participación Popular y sus reglamentos establecen los siguientes objetivos para los Comités:

- Vigilar que el conjunto de los recursos municipales sean invertidos en la población urbana y rural del municipio de manera equitativa.
- Constituir el nexo para que las comunidades campesinas, comunidades y pueblo indígenas y juntas vecinales ejerzan los derechos reconocidos por la Ley.
- Controlar que no se destinen en gastos corrientes del Gobierno municipal más del 15% de los recursos de participación popular.
- Pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos públicos del gobierno municipal y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuadas por la mencionada instancia pública.

III Contexto

A mediados de la década de los '90, Bolivia vivió una serie de reformas de carácter estructural en el marco de una necesaria modernización del Estado. Entre ellas se destaca la **descentralización administrativa y el fomento de la participación popular**.

Esta medida respondió a un centralismo histórico en la administración pública boliviana, donde sólo 24 municipios recibían recursos. Por lo tanto, sólo en

esos municipios podían conformarse verdaderos gobiernos locales con posibilidades de responder a las necesidades ciudadanas.

Con eso, para más del 50% de la población – asentada lejos de los grandes centros urbanos –, la autonomía municipal consagrada en la Constitución Política del Estado era sólo una declaración retórica sin posibilidades de materializarse debido a la inexistencia de recursos destinados al funcionamiento municipal.

En ese contexto, el gobierno boliviano promulgó el 20 de Abril de 1994 la Ley 1551 de Participación Popular, que transfiere a los municipios recursos y atribuciones y establece que la planificación municipal contará con la participación de la ciudadanía, consagrando el principio del control social de la gestión local.

Entre otros beneficios, la Ley de Participación Popular aumentó en un 20% los recursos provenientes de los impuestos nacionales destinados a los municipios y estableció una nueva referencia para la distribución de estos fondos: el número de habitantes de cada sección de provincia, categoría territorial con la se que identificó la jurisdicción de los municipios.

De ésta forma, como en Bolivia existen 314 secciones de provincia, se constituyeron 314 municipios que, al recibir recursos, conformaron sus respectivos gobiernos municipales.

Junto con la transferencia de recursos a los gobiernos locales, se hacía necesario el control del uso y destino de dichos fondos. Ante esa necesidad, la ley le entrega esa facultad a la ciudadanía a través de los Comités de Vigilancia. El Comité tiene vigencia indefinida y personalidad jurídica.

IV Implementación

Los **Comités están consagrados por ley**. La legislación vigente¹ establece las características, funciones, atribuciones y responsabilidades de todos los Comités de Bolivia.

El Comité representa a los pueblos y a las comunidades indígenas, a las comunidades campesinas y a las juntas vecinales de un municipio ante el Gobierno local.

1 Ley de Participación Popular; Reglamentos de la Ley de Participación Popular; Organizaciones Territoriales de Base (Decreto Supremo N° 23858); Reglamentación Complementaria a la Ley de Participación Popular y Descentralización Administrativa (Decreto Supremo N° 24447); Modificaciones al Ley de Participación Popular y al Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N°1702) y a la Ley de Municipalidades Ley N° 2028.

Tiene como tarea articular las demandas de las OTBs con la Planificación Participativa Municipal, vigilar la administración municipal y canalizar las iniciativas que beneficien a la colectividad.

Composición del Comité

Cada municipio tiene un Comité de Vigilancia, conformado por representantes de las OTBs.

El número de integrantes de un Comité depende del número de cantones o distritos² que agrupe el municipio.

De esta forma, si en el municipio existe:

un Cantón, las OTBs eligen tres vigilantes.
dos cantones, las OTBs eligen dos vigilantes por cantón.
tres o más cantones, las OTBs eligen un vigilante por cantón.
En los distritos, se elige un vigilante por distrito.

La elección de los miembros del Comité se realiza según los usos, costumbres o disposiciones estatutarias de la comunidad campesina, pueblo indígena o junta vecinal. El mandato de los representantes de las OTBs ante el Comité dura dos años con derecho a reelección.

Para todos los vigilantes se eligen suplentes, quienes asumen la titularidad en caso de muerte, renuncia, revocatoria, licencia o impedimento físico del titular.

Es importante señalar que los miembros del Comité realizan sus actividades gratuitamente ya que se trata de un servicio a la comunidad.

La convocatoria para la elección o renovación de los vigilantes se realiza a través de los medios de comunicación, tres días durante una semana y 30 días antes del fin del mandato. Si la directiva saliente no convoca a elecciones, las directivas de las OTBs lo harán.

Requisitos para ser vigilante

- Ser ciudadano en ejercicio.
- Ser postulado por una OTBs de la jurisdicción.
- Ser miembro de la comunidad y habitar en ella.

² Cantón y Distrito son unidades territoriales al interior del municipio. Un municipio puede tener desde uno hasta cinco cantones o distritos.

La representación ante el Comité podrá ser revocada en cualquier momento a solicitud de una o más OTBs que estuvieran representadas.

Deberes de los vigilantes

- Participar y cooperar con trabajo solidario en la ejecución de obras que se realicen en sus cantones, distritos y comunidad.
- Ser vigilantes del mantenimiento de los bienes públicos municipales y de la propia comunidad.
- Informar bimestralmente a sus mandantes del cantón o distrito de sus actividades a favor de las OTBs.
- Representar eficientemente a sus mandantes.
- Promover acciones y proporcionar información a las comunidades sobre la temática del medio ambiente y su protección.
- Informar a los dirigentes de las OTBs y a las comunidades sobre los resultados de su gestión, en materia de control social, articulación y supervisión de autoridades de salud y educación.

Revocatoria del mandato de los vigilantes

El Comité se debe ante todo a las organizaciones que lo eligieron. Por eso, las OTBs pueden revocar el mandato de sus representantes en caso de:

- Negligencia en el cumplimiento de sus atribuciones señaladas en las Ley de Participación Popular y Municipalidades, a denuncia de dos tercios (2/3) de los miembros del Comité.
- Inasistencia injustificada a tres reuniones continuas y cinco discontinuas del Comité al año.
- No informar de sus actividades a las OTBs a las que representan, a denuncia de los interesados.

Ejercicio de las Funciones del Comité

La Ley de Participación Popular entrega a los Comités dos funciones principales:

- Articulación social entre las OTBs y el Gobierno Municipal.
- Control Social del uso de los recursos públicos del Gobierno Municipal.

Para cumplir su papel de **articulador**, el Comité debe mantener una estrecha relación con sus representados, es decir las OTBs, y debe velar que el gobier-

no municipal incorpore los intereses, demandas y decisiones de hombres y mujeres de las OTBs.

Para cumplir el **control social**, el Comité de Vigilancia debe vigilar que la inversión municipal beneficie tanto al área urbana como rural; vigilar que el gobierno municipal incorpore en los planes y programas de desarrollo los intereses, demandas y decisiones de hombres y mujeres de las OTBs; vigilar que el gobierno municipal no destine más del 15% de los recursos de participación popular para gastos de funcionamiento; vigilar que el gobierno municipal realice las inversiones públicas concertadas y programadas en la planificación participativa, y, finalmente, vigilar que el gobierno municipal informe permanentemente a la población sobre los recursos públicos que administra.

Operatividad del Comité

Para el cumplimiento de sus atribuciones, el Comité solicitará al gobierno municipal correspondiente testimonios o copias de las respectivas Resoluciones y Ordenanzas emitidas. El municipio tiene un plazo de diez días para entregar la información requerida por los vigilantes.

Con la información en mano, el Comité puede pedir aclaraciones e interpretaciones y sugerir complementaciones o enmiendas. El gobierno municipal debe responder fundamentadamente ante estos requerimientos y/o sugerencias.

Los miembros del Comité de Vigilancia pueden pedir reuniones con el Alcalde o el Concejo Municipal, para hacer observaciones, pedir aclaraciones, ampliación de información y coordinar actividades.

Si el Comité no ve satisfecha su necesidad de información y/o estima que el gobierno municipal ha incurrido en alguna irregularidad, puede denunciar al municipio ante el Ministerio de Hacienda.

Si esta cartera, luego de revisar la documentación, determina que se trata de una denuncia fundada, el gobierno municipal tiene 15 días para subsanar el problema.

Si el gobierno local no subsana las denuncias, el Ministerio de Hacienda solicita al Senado que congele los recursos de participación popular, por lo que el Gobierno Municipal no puede disponer de ellos hasta que se subsane cualquier anomalía.

Publicidad de los actos del Comité

Los miembros del Comité de Vigilancia tienen la responsabilidad de informar periódicamente a las OTBs de sus actividades, en asambleas públicas o por

cualquier medio de comunicación, cuando las OTBs lo soliciten o cuando el Comité de Vigilancia lo estime necesario.

Además, la Ley permite al Comité pronunciarse públicamente por cualquier medio de comunicación sobre:

- El uso de los recursos de públicos por parte del gobierno municipal.
- La rendición de cuentas de las inversiones municipales.
- La formulación y cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal (visión estratégica a cinco años) y del Plan Anual Operativo (programación económica financiera anual).

Recursos para el funcionamiento del Comité

Es importante destacar que los vigilantes realizan sus actividades gratuitamente pues se trata de un servicio a la comunidad.

Inicialmente, la Ley de Participación Popular no contemplaba recursos para los Comités. Sólo se establecía que el gobierno municipal debía facilitar una oficina, materiales de trabajo y el equipamiento básico para su funcionamiento.

Sin embargo, reconociendo que esta ausencia total de recursos se convertía en uno de los principales problemas para su adecuado funcionamiento, se creó un Fondo de Control Social (Fondo) destinado a cubrir gastos de transportes y viáticos, lo que permitió una gestión más independiente.

Este Fondo se sustenta con recursos de:

- a) Comunidades campesinas o indígenas, así como de sus Asociaciones Comunitarias o juntas vecinales;
- b) Contribuciones de asociaciones y fundaciones;
- c) Recursos entregados a los municipios por concepto de la Ley de Participación Popular.

Este Fondo no puede ser utilizado en el pago de remuneraciones. Sólo contempla la cobertura de gastos de pasajes o viáticos cuando los vigilantes tengan que efectuar inspecciones y viajes. Su uso está sujeto a las normas generales del manejo de recursos públicos.

V Resultados

De la descentralización administrativa de Bolivia

El nuevo marco legal permite que el 61% de la población que no vive en las principales capitales, y que con el anterior sistema de distribución recibía el

10% de los recursos destinados a los municipios, reciba actualmente recursos equivalentes a su densidad de población.

Además, los impuestos a inmuebles, vehículos y transferencias de bienes pasaron a beneficio municipal. Estos tributos, en el caso de las grandes ciudades, han pasado a tener una enorme importancia en los ingresos propios de los gobiernos locales.

En términos institucionales, el proceso aumentó de 24 a 314 municipios, creando sus respectivos gobiernos municipales, dotándolos de facultades políticas, recursos económicos y atribuciones administrativas.

De los Comités de Vigilancia

En el contexto de la descentralización administrativa de Bolivia iniciada hace 7 años, los Comités se han convertido en protagonistas del proceso municipal demostrando madurez y constituyéndose en lo ojos de la sociedad civil.

Se han constatado experiencias de buenas relaciones entre el gobierno municipal y el Comité. Esa confianza no le ha quitado el papel protagonista de los Comités que, al momento de ejercer sus competencias, han sido drásticos actuando bajo los parámetros que la Ley le otorga.

Un acontecimiento que permite ilustrar la importancia y seriedad con la que encaran su papel estos Comités es la huelga de hambre que protagonizaron en la plaza del municipio de Buena Vista (100 Km. al norte de Santa Cruz) todos los vigilantes, demandando la ilegitimidad del proceso de planificación participativa, debido a que el municipio no había convocado a los representantes de las comunidades como la Ley lo exige.

Otro ejemplo, vinculado al tema del control social, es la actitud del Comité de Vigilancia del municipio de Pucarani (30 Km. al oeste de La Paz) que exige al Alcalde entregar las llaves de la camioneta del municipio todos los viernes a las 6:30 pm para que ésta no sea utilizada en su beneficio personal durante el fin de semana.

La participación de los Comités ha contribuido a la transparencia en la gestión del gasto municipal y en la incorporación de las demandas de la población.

Problemas

Los principales problemas de los Comités están en el tema de la **capacitación** y en la **gestión**. Hay que decir que algunos Comités no cumplieron con las expectativas puestas sobre ellos.

Asímismo, se reconoce mayor eficacia en los municipios rurales que en las ciudades capitales de departamento.

Este déficit se explica porque los políticos de turno del municipio intentan atraer al partido a los miembros del Comité ofreciéndoles beneficios. Aunque se han registrado pocos de estos casos, es necesario precaver estas situaciones.

A muchos alcaldes y concejales no les agrada la fiscalización externa ni la participación ciudadana en la gestión de los gobiernos locales. Esto ha significado incluso algunas rencillas personales con los miembros del Comité. Sin embargo, no se conocen acontecimientos que hubieran traspasado los límites que otorga la democracia.

Desafíos

Entre los retos pendientes se inscribe el fortalecimiento de los vigilantes y la posibilidad de sancionar a los partidos que intentan manipular o sobornar al Comité de su municipio.

Los medios de comunicación son los grandes deudores del proceso. Sólo han otorgado cobertura a los Comités en casos de denuncias con ribetes de escándalo, siguiendo una línea sensacionalista antes que promotora de la participación ciudadana y el control social.

Descripción: Gastón Zamora Nogales, antiguo empleado del Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible CEPAD

Veedurías Ciudadanas: Tarea de Todos, Ecuador

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Veedurías Ciudadanas: Tarea de Todos.

Descripción breve: Es un programa que busca capacitar y conformar Veedurías Ciudadanas (VC) en diferentes ciudades del Ecuador con el fin de promover la participación ciudadana en la vigilancia y control social de la gestión pública. Las VC son formas organizadas de la sociedad civil, sin vida jurídica propia.

Hasta que el proceso se fortalezca, las VC están sujetas a la Ley Orgánica de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y sus reglamentos.

Organización responsable: Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC).

Creación de la herramienta: La herramienta de las VC ecuatorianas se toma de la experiencia colombiana.

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: Esta herramienta se implementa desde Abril de 2000.

Problemas que aborda la herramienta: Cultura ciudadana débil o no formada para la participación; inexistencia de canales formales de participación; poca conciencia de una cultura de derechos y exigibilidad de los mismos, e inexistencia de herramientas sociales para la vigilancia de la gestión pública.

Áreas de trabajo: Control social de la función pública, participación ciudadana en el control de la corrupción, y democratización de las funciones fiscalizadoras.

Alianzas: Para iniciar el proyecto, la CCCC se alió con el Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM) y con la Fundación Futuro Latinoamericano, organizaciones miembros de la Red Cívica Anticorrupción. Juntos elaboraron y presentaron el proyecto “Creación de Comisiones Veedoras para vigilar los procesos penales por corrupción pública instaurados en la Corte Suprema de Justicia”.

Financiación: El programa en sus inicios contó con la financiación del convenio USAID-Fundación Esquel, Projusticia y OXFAM-GB.

Actualmente, cuenta con la financiación de la CCCC. Quienes integran las VC son personas y/u organizaciones de la sociedad civil que no tienen ninguna relación contractual, civil, laboral o financiera con la CCCC.

Para más información, contactar:

María Pilar Vela
Directora de Prevención
mvela@control-corrupcion.gov.ec
Roxana Silva Ch.
Especialista en Prevención
rsilva@control-corrupcion.gov.ec
www.comisionanticorrupcion.com

II Objetivos

General

Promover la participación de la sociedad civil en la vigilancia y control social de la gestión y actuación pública, de manera que se realicen de acuerdo con las normas legales vigentes para prevenir los actos de corrupción.

Específicos

- 1.- Mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública.
- 2.- Usar y fomentar técnicas de enseñanza-aprendizaje participativas que puedan replicarse con otros grupos de ciudadanos.

III Contexto

Nacional

Entre el 5 y 6 de Febrero de 1997, como resultado de las marchas que realizaron cerca de dos millones de ecuatorianos, el abogado Abdalá Bucaram Ortiz fue destituido de la Presidencia de la República. El Congreso Nacional designó de manera interina a Fabián Alarcón Rivera como Presidente. Antes que Alarcón cumpliera un mes en el poder, y debido a la presión de los movimientos sociales, se promovió la conformación de una entidad que canalizara la participación de la sociedad civil en los procesos de denuncia, investigación y prevención de la corrupción. Fue así como el 10 de Marzo de 1997 se creó la Comisión Anticorrupción mediante el Decreto Ejecutivo No. 107-A publicado en el Registro Oficial No. 19.

En 1998, la Asamblea Nacional Constituyente institucionalizó la Comisión Anticorrupción como un organismo de control, que más tarde pasó a llamarse Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC), consagrándose en el texto de la Constitución.

En la Comisión de Control Cívico de la Corrupción

La CCCC es la única institución pública en Ecuador con representación exclusiva de la sociedad civil. Sus miembros son designados por Colegios Electorales y provienen de:

- Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas
- Gremios profesionales legalmente reconocidos y representativos de cada sector y de carácter nacional
- Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos
- Canales de Televisión y de Radiodifusión
- Federación Nacional de Periodistas
- Federaciones Nacionales de las Cámaras de la Producción
- Centrales Sindicales
- Organizaciones Indígenas, Afroecuatorianas y Campesinas de carácter nacional
- Organizaciones Nacionales de Mujeres
- Organizaciones de Derechos Humanos
- Organizaciones de Defensa de los Consumidores

De acuerdo al órgano funcional de la CCCC, el Pleno de la Comisión es la máxima instancia de resolución. Está conformado por los Comisionados, que son representantes de la sociedad civil, y ejercen su función durante cuatro años.

Hay que destacar que la CCCC tiene la atribución de promover la organización y participación de la ciudadanía en la creación de una cultura de legalidad y honestidad. Debido a esto, creyó conveniente fomentar espacios de control social y vigilancia ciudadana.

Por esta razón, en 1999 la CCCC comenzó a trabajar en una propuesta para conformar VC, proyecto que se concretó en el año 2000.

IV Implementación

Capacitación en procesos de control social

En Abril de 2000, la CCCC inició la implementación de las VC y convocó a distintos actores de la sociedad civil para participar en talleres de capacitación realizados en Quito y Guayaquil.

El objetivo de estos talleres era dar a conocer la experiencia colombiana de veedurías. Un experto de ese país capacitó a los miembros del taller en los siguientes aspectos:

- mecanismos de participación ciudadana,
- uso de herramientas para el ejercicio de las VC destinadas a mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública,
- uso de técnicas de enseñanza-aprendizaje participativas que puedan replicarse con nuevos grupos de ciudadanos y comunidades territoriales.

Además, esta capacitación también tuvo por finalidad identificar casos concretos en los cuales deba crearse o fortalecerse la función de VC a nivel nacional, territorial, por sectores administrativos y/o por proyectos específicos.

De esta convocatoria y talleres de capacitación nacieron las primeras VC.

Reglamento de las Veedurías

En Junio de 2000, la CCCC emitió el Reglamento de Creación y Funcionamiento de las VC donde aparece el marco normativo respecto a la naturaleza, objeto, procedimiento para la conformación, requisitos para ser miembro de una VE, atribuciones, obligaciones. (Apéndice 1 o la página web www.comisionanti-corrupcion.com).

Básicamente, para integrar una Veeduría debe ser ciudadano ecuatoriano, gozar de reconocida honestidad, no ser dirigente ni militante de ningún partido y no tener conflictos de intereses con el objeto de VC. (Apéndice 1).

Formación y Acción de las Veedurías Ciudadanas

Las VC pueden formarse por iniciativa de la sociedad civil o bien de la CCCC. Quien impulsa la creación de esta, fija el objeto de su acción. En términos generales, el proceso es de la siguiente manera:

1. Se inicia con la presentación de propuestas, que pasan a conocimiento del Pleno de la CCCC para su aprobación o para realizar las observaciones pertinentes (Apéndice 3)
2. Designación de los integrantes de las VC que, a petición de la CCCC, son nombrados por diversos organismos sociales u otras entidades públicas.
3. Capacitación de los integrantes de la VC para poder desarrollar las actividades relacionadas con la vigilancia y control social con el fin de promover una buena gestión pública. Para esto, la Comisión, a través de la Contraloría Social dependiente de la Dirección General de Prevención, brinda el apoyo técnico y realiza el seguimiento respectivo.

Si la iniciativa de formar una VC proviene de la sociedad civil, la CCCC proveerá todo el apoyo necesario para realizar foros de interés ciudadano y talleres de capacitación. Es en ese contexto de debate donde la comunidad organizada, que ya tiene claro qué quiere vigilar, decidirá cómo con la orientación técnica de la CCCC.

4. Las VC tienen la obligación de presentar informes parciales y/o finales (Apéndice 4) al Pleno de la CCCC. Esta instancia está encargada de revisar dichos informes, pronunciarse sobre los resultados obtenidos por las VC, canalizarlos a las instancias correspondientes y divulgar sus resultados a través de los medios de comunicación social.

La duración de las VC tiene directa relación con el objeto de estudio y debe establecerse en el plan de trabajo inicial al momento de conformar la VC.

Temas u objetos de control de las VC

Debido a que la iniciativa de conformación de una Veeduría puede ser bien de la CCCC, bien de instituciones o personas naturales, el objeto de trabajo también depende del origen de la Comisión.

El objeto más general de las VC es el control y prevención de la corrupción. A partir de ese marco se desprende el resto de temas y objetos sobre los cuales puede operar una VC.

De esta forma, según el reglamento, una VC puede vigilar los procesos de planeación, presupuesto y ejecución del gasto público, conocer los planes, proyectos programas, contratos, recursos presupuestarios asignados, metas fiscales y financieras, procedimientos técnicos, entre otros.

También puede fiscalizar los procesos de contratación de diversos organismos públicos, la calidad técnica de obras y servicios y su impacto en la calidad de vida de la comunidad y cualquier otra materia que establezca el Pleno de la CCCC.

En ese contexto, las VC que hasta la fecha se han realizado, han ejercido el control social a juicios, procesos de contratación pública, a impactos ambientales, por nombrar sólo algunos.

Primeras Veedurías

Las primeras VC que la CCCC impulsó fueron las que realizaron la vigilancia a los juicios penales por presuntos delitos de corrupción en la Corte Suprema de Justicia, que fueron:

1. VC al caso “Gastos Reservados-Verduga”. Juicio No. 15-98.

2. VC al caso “Filanbanco”. Juicio No. 57-00.
3. VC al caso “Peñaranda”. Juicio No. 25-97.
4. VC al caso “Mahuad”. Juicio No. 44-00.
5. VC al caso “Andrade Gutiérrez”. Juicio No. 31-99.

Las personas que integraron estas VC tenían el perfil de profesionales en derecho debido a que el objeto de éstas estaba íntimamente relacionado al ámbito legal-judicial.

Posteriormente, se conformaron VC en diferentes ciudades del país, con la finalidad exclusiva y temporal de vigilar la gestión pública en aspectos puntuales, relacionados con el uso apropiado de recursos, bienes, servicios y espacios públicos, para prevenir actos de corrupción.

Después de estas primeras experiencias, la CCCC realizó foros de interés ciudadano, talleres de capacitación y encuentros en diferentes ciudades del país, con el fin de motivar a la ciudadanía para crear las VC. Estos procesos son muy importantes debido a que son los propios ciudadanos quienes discuten, analizan y deciden cual va a ser el objeto de vigilancia y control social, tal como se explica en Formación y Acción de las VC.

En esta ocasión las personas que integraron las VC fueron representantes de organizaciones no gubernamentales, ciudadanos a título individual, personas integrantes de la Red Ciudadana de combate a la corrupción¹, con diferente nivel de instrucción.

Una vez que este proceso fue implantado, desde la sociedad civil se generó un marcado interés por el tema dando como resultado la implementación hasta Mayo de 2002, de veintinueve VC en todo el país (para una lista parcial de las Veedurías Apéndice 2).

Debido a que el programa está en ejecución, algunas VC han terminado su accionar y otras se encuentran aún en funcionamiento. El tiempo de duración de las VC tiene relación directa con el objeto que es vigilado por los ciudadanos.

1 Reglamenteo a la ley orgánica de la CCCC. Art. 28 “la CCCC promoverá la conformación de una Red Ciudadana de combate a la corrupción, con el concurso de instituciones y personas interesadas en llevar a cabo actividades de prevención y control de la corrupción, tales como la promoción de la práctica de valores y la vigilancia de la gestión pública”.

V Resultados

Desde Abril de 2000, cuando se inauguró la herramienta, hasta Mayo de 2002, se habían realizado 29 VC.

Se ha sistematizado el trabajo realizado por las primeras VC, lo que ha contribuido a diseñar y mejorar una metodología para la conformación de estas.

Entre los impactos de esta herramienta, el más relevante es el efecto de presión que se genera sobre los procesos objeto de las VC para que éstos tengan un correcto desarrollo.

Desde el inicio de la conformación de las VC, los medios de comunicación social han demostrado interés en la efectividad y los resultados que puede ofrecer esta herramienta de participación ciudadana y han hecho un seguimiento de la labor desplegada por ellas, sobre todo en el ámbito local.

Actualmente se ha generado una activa participación ciudadana, donde las personas han asumido un rol propositivo en la lucha contra la corrupción.

Las VC han conseguido una mayor apertura por parte de algunas de las administraciones para que la ciudadanía pueda vigilar la gestión que realizan. Un ejemplo de esta actitud es que algunas autoridades adoptaron las observaciones presentadas por las VC.

A través de las VC se trabaja en el ámbito de la prevención de la corrupción porque ayudan a disminuir la discrecionalidad de autoridades y funcionarios públicos.

El proyecto ha generado en la ciudadanía mucho interés y expectativas, por lo que hoy en día son cada vez más las personas motivadas e interesadas en involucrarse en la lucha contra la corrupción.

La labor de vigilancia y control social genera una “sanción moral” debido a que la VC (generalmente integrada por personas representativas de cada localidad con una autoridad conferida por sus propios méritos y en base a la legitimidad) expresa sus observaciones precisas y concretas a un aspecto determinado de la gestión pública y señala las irregularidades que es preciso corregir o sancionar.

Entre las primeras VC que se crearon hubo dos que tenían como objeto asuntos que habían sido investigados por la Comisión y que podrían entenderse como casos cerrados.

Sin embargo, la CCCC considera que la labor realizada por las VC en este tipo de casos sirvió de apoyo al trabajo de seguimiento que realiza la Dirección Jurídica de la institución, puesto que la labor desarrollada por estas VC son un

“motor de impulso” para presionar a las autoridades a que señalen qué tipo de acción o medida han tomado respecto a determinado caso.

Finalmente, debemos indicar que la CCCC es la que ha impulsado esta forma de participación ciudadana en el Ecuador, pero es fundamental que los/as ciudadanos/as y la sociedad civil en general tengan un papel decisivo y protagonista en la lucha contra este mal.

Problemas

Al implantar el programa surgieron problemas relacionados con:

- 1.- dificultad de los Veedores Ciudadanos para acceder a la información
- 2.- resistencia de funcionarios/as públicos/as para que se ejerza la labor de vigilancia ciudadana
- 3.- escaso conocimiento sobre el derecho de participación ciudadana, control social y el deber de la rendición de cuentas.

Desafíos

Los desafíos de la Dirección General de Prevención de la CCCC tienen relación con que las escuelas, colegios e instituciones educativas tomen esta iniciativa como ejemplo y enseñen los deberes y responsabilidades de los ciudadanos/as.

Otro desafío es contar con manuales o guías didácticas en temas sobre normas y procedimientos para la contratación pública, y sobre conceptos y procesos de la gestión presupuestaria y financiera en los gobiernos locales.

Finalmente, es necesario impulsar un proyecto de ley de control ciudadano para que el derecho a ejercer la vigilancia y control social no quede como un mero enunciado.

VI Recomendaciones

El combate a la corrupción es una tarea que incumbe a todas las personas, por lo que se hace primordial, fundamental y necesaria una activa participación ciudadana. Es imprescindible mantener diálogos y una relación de colaboración constante con la ciudadanía, puesto que es un deber de todos/as combatir la corrupción.

Contar con un grupo de gestores en formación de VC permitiría responder y cubrir la gran demanda sobre el tema.

Implantar y mantener actualizada la base de datos automáticamente de los/as veedores/as ciudadanos/as y de las potenciales personas decididas a combatir

la corrupción permite contar con información relevante a fin de emprender iniciativas de esta naturaleza.

Es necesaria la elaboración de guías prácticas y didácticas en temas específicos como “Contratación Pública” a fin que las personas que realizan vigilancia y control social en áreas determinadas puedan contar con un instrumento que facilite su labor.

La CCCC cuenta con la Dirección de Comunicación e Imágen Corporativa que realiza los contactos con los medios. Sin embargo, hay que señalar que los medios de comunicación escritos, radiales o televisivos se interesan más en los casos consumados, en los que poco o nada se puede hacer.

Por esto, la labor preventiva desplegada por las VC requiere de una mayor sensibilización de los medios de comunicación social para que puedan ser portadores de la demanda ciudadana de una mayor transparencia en la gestión pública.

Descripción: Roxana Silva Ch.

Apéndice 1

Reglamento de creación y funcionamiento de Comisiones Veedoras y Asesoras

TITULO I

REGLAS GENERALES

Art. 1.– Naturaleza

Las Comisiones veedoras y asesoras, son grupos de personas naturales o jurídicas conformados por el Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, para realizar actividades específicas relacionadas con la promoción de una buena gestión pública.

Las comisiones veedoras o asesoras no constituyen órganos de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Sus integrantes desarrollan su actividad prevalidos de sus derechos constitucionales. Su organización y funcionamiento se rige por el presente Reglamento y por las normas definidas y aprobadas por el Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, para cada caso.

Art. 2.– Objeto

Las “Comisiones Veedoras” ó “Veedurías”, tienen por objeto el desarrollo de actividades específicas relacionadas con la vigilancia y control social de la gestión pública.

Las “Comisiones Asesoras”, tienen por objeto el desarrollo de actividades especializadas para la definición de políticas y mecanismos técnicos que permitan transparentar la actividad de la gestión pública.

La actividad de las Veedurías Ciudadanas y de las Comisiones Asesoras se realizará sin perjuicio de las facultades inherentes a los organismos de control.

Art. 3.– Conformación

Las Comisiones Veedoras y/o Asesoras se conformarán por personas naturales, grupos legalmente reconocidos o personas jurídicas privadas, tales como: organizaciones con o sin fines de lucro, no gubernamentales, profesionales, comunitarias, de jóvenes, mujeres, entre otras. Dichas organizaciones deben garantizar la pluralidad en su representación.

Los integrantes de las comisiones asesoras serán nombrados por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, quienes deberán reunir un perfil técnico profesional previamente definido.

También formarán parte de las comisiones asesoras, aquellas personas que a pedido de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción sean nominadas por otras entidades públicas.

Art. 4.– Requisitos para ser miembro de una Comisión Asesora o Veedora

- a) Ser ciudadano/a ecuatoriano/a o tener una residencia permanente y legal en el Ecuador de al menos tres años.
- b) Gozar de reconocida honestidad y probidad.
- c) No ser titular de cargo en la entidad en que se realiza o a la que se refiere la Veeduría, ni en organismos de control que tengan competencia respecto de dicha entidad.
- d) No ser dirigente ni militante activo de un partido, organización o movimiento políticos.
- e) No tener conflicto de intereses con el asunto objeto de la Comisión Asesora o Veedora que tengan competencia respecto de dicha entidad.
- f) No haber sido condenado por delitos penales.
- g) No haber recibido sanciones civiles y no haber sido destituido de cargo público por actos cometidos en el ejercicio de una función pública.

TITULO II**DE LAS ATRIBUCIONES DE LAS COMISIONES VEEDORAS Y ASESORAS****Art. 5.– Atribuciones**

Las Comisiones Veedoras y Asesoras tendrán las atribuciones inherentes a su objeto, constantes en el instructivo correspondiente, las que podrán ser, entre otras, las siguientes:

- a) Solicitar información o documentos necesarios para el desempeño de su actividad, a cualquier funcionario público o persona natural o jurídica que tuviera vinculación con el objeto de su actividad.
- b) Ejercer su función en todas las entidades públicas de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares que tengan vínculo con el sector público en la ejecución de un plan, programa, proyecto o contrato de prestación de un servicio público.
- c) Informar ante la Comisión de Control Cívico de la Corrupción las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los participantes que ejerzan funciones públicas, que configuren posibles delitos, contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos.

- d) Vigilar los procesos de planeación, presupuesto y ejecución del gasto público, conocer los planes, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas fiscales y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación.
- e) Vigilar porque los procesos de contratación se realicen de acuerdo con las normas legales vigentes.
- f) Evaluar la calidad técnica de las obras y servicios en sus impactos a la calidad de vida de los usuarios correspondientes.
- g) Solicitar información o documentos a interventores, supervisores, ejecutores, autoridades contratantes y a aquellas que tuvieran alguna vinculación con el caso, acerca del cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos objeto del control parcial, a fin de verificar los fundamentos del asunto que se controla. Para tal efecto, la Comisión extenderá una credencial a quienes, dentro de cada comisión, han sido previamente elegidos para requerir información de las instituciones o autoridades competentes en el asunto materia de la misma.
- h) Gastar presentes en el proceso que corresponda antes, durante y después de la ordenación de gastos en el programa, proyecto, contrato objeto del control.
- i) Sugerir la designación de peritos de fuera de su seno a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.
- j) Las demás que el Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción le otorgue.

TITULO III

DE LAS OBLIGACIONES DE LAS COMISIONES VEEDORAS Y ASESORAS

Art. 6.– Obligaciones

Las Comisiones Veedoras y Asesoras, tendrán las siguientes obligaciones:

- a) Informar sobre su actividad, por escrito y en forma exclusiva, a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, cuando se produzca la terminación de la Comisión Veedora y/o Asesora, conforme a lo que establece el artículo 9 del presente Reglamento, y/o cuando la Comisión así lo requiera.
- b) Comprometerse por escrito a guardar absoluta reserva sobre la información directa o indirecta, producida y obtenida en el ejercicio de su activi-

dad, hasta que la Comisión de Control Cívico de la Corrupción se pronuncie sobre el informe final de la Veeduría.

- c) Usar la credencial otorgada por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción exclusivamente para los fines para los que fue creada la Comisión Veedora y/o Asesora, y durante el tiempo para el cual fue constituida.
- d) No participar en actividades políticas ni partidistas, durante el funcionamiento de la Comisión Veedora o Asesora; ni usar la información obtenida con fines político - electorales.
- e) Las Comisiones Veedoras, deberán cumplir con objetividad, imparcialidad, y transparencia las funciones de vigilancia y control social de la gestión pública que le sean inherentes.
- f) Las comisiones asesoras deberán cumplir con la mayor solvencia técnica, imparcialidad y transparencia las funciones de asesoría que le sean inherentes.

TITULO IV

DEL PROCEDIMIENTO PARA LA CONFORMACIÓN DE COMISIONES VEEDORAS Y ASESORAS

Art. 7.- Procedimiento de conformación

Para la conformación de una Comisión Veedora o Asesora, se seguirá el siguiente procedimiento:

- 1.- La iniciativa para la conformación de Comisiones Veedoras o Asesoras puede provenir de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción o de personas e instituciones de la sociedad civil.

Cuando la iniciativa provenga de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, la entidad, en virtud de una propuesta específica, podrá invitar a personas y organizaciones de la sociedad civil, a integrar Comisiones Veedoras y/o Asesoras.

Cuando la iniciativa provenga de personas u organizaciones de la sociedad civil, éstas deberán presentar una propuesta previa y una nómina de los posibles integrantes de la Comisión Asesora o Veedora.

- 2.- Una vez definidos los posibles integrantes de la Comisión Veedora o Asesora, en observancia de los requisitos contenidos en el Artículo 4 del presente Reglamento, los referidos integrantes deberán elaborar un esquema básico de organización y funcionamiento de la comisión cuya creación se propone.

Este esquema básico contendrá en forma específica el problema, el objeto, los alcances, los límites, los objetivos, la estructura interna, la nómina de participantes, la duración estimada del proceso y de ser necesario un cronograma provisional de su gestión y un presupuesto referencial para el desarrollo del mismo. Respecto del presupuesto referencial, el Director Ejecutivo emitirá informe previo.

En la elaboración del mencionado esquema, las Comisiones Veedoras o Asesoras deberán regirse por criterios de flexibilidad, eficiencia, participación y responsabilidad compartida.

- 3.- El esquema deberá ser conocido por el Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, el cual en acto simultáneo procederá a crear la Comisión Veedora y/o Asesora, a emitir el instructivo que la regirá y a extender las correspondientes credenciales.

El instructivo de funcionamiento contendrá normas de carácter especial, a fin de precisar el objeto, atribuciones, organización y funcionamiento de la Comisión Veedora y/o Asesora.

Art. 8.- Duración de la Veeduría y/o Comisión Asesora

Las Comisiones Veedoras y Asesoras tienen un periodo determinado de existencia el mismo que se encuentra relacionado con el objeto de su actividad.

Art. 9.- Terminación de las Comisiones Veedoras y/o Asesoras

Una Comisión Veedora y/o Asesora puede terminar por las siguientes causas:

- 1.- Por el cumplimiento del objeto de su actividad. Producido dicho supuesto, las Comisiones Veedoras y/o Asesoras cesarán en forma automática.
- 2.- Por decisión del Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, cuando considere que existe causa suficiente para ello.

TITULO V

APOYO INSTITUCIONAL

Art. 10.- Apoyo institucional

La participación de los ciudadanos/as y organizaciones en las Comisiones Veedoras y Asesoras es de carácter cívico por lo que la Comisión de Control Cívico de la Corrupción no asume ninguna relación contractual, civil, laboral ni financiera con el grupo o sus miembros. No obstante, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción brindará apoyo institucional a dichas comisiones, en el siguiente sentido:

- a) Los miembros de las Comisiones Asesoras y Veedoras para el ejercicio de las atribuciones mencionadas y las que el Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción les atribuyan, recibirán una credencial, cuyo uso se encuentra regulado por el presente Reglamento.
- b) Apoyo al financiamiento de las actividades atribuidas a las comisiones veedoras y/o asesoras, con arreglo a las normas específicas que rigen su creación y actividad; y, al marco jurídico vigente.

Art. 11.– Procesamiento interno de los informes.

La Comisión, con prontitud, conocerá los informes de las comisiones y los procesará a través de sus instancias internas de conformidad con la normatividad constitucional, legal y reglamentaria vigente.

Disposiciones Generales

PRIMERA.– Las Comisiones y/o sus miembros, serán titulares de los derechos de autor correspondientes a las obras intelectuales que produzcan como resultado de la actividad veedora o asesora. Sin embargo, los derechos económicos sobre dichas obras, le corresponderán en forma exclusiva a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

SEGUNDA.– Derógase el Reglamento de Veedurías.

Disposición Final

El presente reglamento entrará en vigencia a partir de su aprobación por el Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

Dado en Quito, el 18 de Abril de 2001

Dr. Ramiro Larrea Santos

PRESIDENTE

Econ. Pedro Votruba Schweida

DIRECTOR EJECUTIVO

Apéndice 2

Comisión de Control Cívico de la Corrupción Dirección General de Prevención:
Listado de Algunas de las Veedurías Realizadas a Nivel Nacional

1. VC al caso “Gastos Reservados-Verduga”. Juicio No. 15-98.
2. VC al caso “Filanbanco”. Juicio No. 57-00.
3. VC al caso “Peñaranda”. Juicio No. 25-97.
4. VC al caso “Mahuad”. Juicio No. 44-00.
5. VC al caso “Andrade Gutiérrez”. Juicio No. 31-99.
6. VC al “proceso contractual relacionado con la adquisición de filtros de agua potable y establecer si el agua ha perdido salubridad en la ciudad de Ambato”.
7. VC al “seguimiento a la denuncia presentada por la asociación de profesores de la Universidad Nacional de Loja por presuntas irregularidades cometidas en el proceso contractual del Canal de Riego Zapotillo”.
8. VC a la “administración de recursos humanos del nivel primario en la Dirección Provincial de Educación de la ciudad de Esmeraldas”.
9. VC a la “calidad de ejecución del plan maestro de alcantarillado de la ciudad de Portoviejo”.
10. VC al “proceso de adjudicación de los locales de los Centros Comerciales del Centro Histórico en la ciudad de Quito”.
11. VC a la “puesta en marcha de la Red Informática y Software especial (Licitación Pública Nac. No. 01-2001-HCPP) y al proceso contractual para el equipamiento informático del programa de Educación Básica por Internet en la Provincia de Pichincha (Licitación pública internacional No. 04-2001-HCPP)”.
12. VC a los “procedimientos de adquisición de repuestos para los grupos de generación eléctrica para las provincias de Sucumbíos y Orellana por parte de Emelsucumbíos, en base a los recursos entregados por el Banco del Estado”.
13. VC a la “indagación previa al caso de abuso sexual contra las menores en la Escuela República de China que se ventila en la Fiscalía de Pichincha”.
14. VC a la “Etapa precontractual estudios técnicos, oferta económica, entre otros, del proceso de construcción del nuevo Aeropuerto internacional de Quito”.

15. VC al “Juicio No. 155-99 que se tramita en la Quinta Sala de H. Corte Superior de Justicia de Quito contra Eco. Alejandro Peñafiel Salgado y otros”.
16. VC al “Impacto ambiental en la zona de construcción del Oleoducto de Crudos Pesados”.
17. VC a la “Contratación y construcción del cierre de la restauración de la Villa del Carmen (Construcción del Centro de Cultura del I. Municipio Rumiñahui)”.
18. VC al “Revestimiento del canal principal y empedrado de la plataforma del proyecto de riego y desarrollo de Pillaro Ramal Norte”.
19. VC a la “contratación de la reconstrucción de la vía Aloag-Santo Domingo”.
20. VC al “manejo de fondos de autogestión de diez colegios nacionales”.
21. VC al “seguimiento del componente social del Plan Maestro de Reconstrucción y rehabilitación de la Costa-Corpecuador”. Esta Veeduría es considerada regional y está compuesta por Veedurías localizadas en: Echandia/Caluma, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Manabí y Los Ríos.
22. VC al “manejo de la deuda pública ecuatoriana externa e interna: sus procesos de negociación, destino e impacto socio económico y ambiental”. Esta VC está compuesta por subcomisiones localizadas en las ciudades (6 locales: Echandia/Caluma, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Manabí y Los Ríos de Quito, Guayaquil y Cuenca.

Apéndice 3

Formato para presentación de propuestas de creación de una Veeduría Ciudadana y/o Comisión Asesora

Las propuestas de creación de una Veeduría Ciudadana y/o Comisión Asesora deberán acogerse al siguiente formato:

Nombre de la organización:

Nombre del representante legal de la organización:

Nombre del responsable de la propuesta:

Datos de la organización

Dirección:

Teléfono:

Fax:

E-mail:

Antecedentes: (En no más de media cuartilla, señale aquellos antecedentes relevantes para la propuesta)

Justificación: (En no más de media cuartilla, señale cuál es el problema específico que pretende enfocar la propuesta)

Objeto de la Veeduría Ciudadana: (En no más de 10 líneas, precise el aspecto particular dentro del problema enunciado que va a atender la Veeduría)

Alcances y límites: (En no más de diez líneas, precise hasta dónde llegará el trabajo de la Veeduría y cuáles aspectos definitivamente no abordará)

Objetivos:

1.-

2.-

Estructura interna y nómina de participantes:

Coordinador/a(es/as):

Nota: Se indicará más de un coordinador en caso de ser una macroveeduría.

Duración: (*en meses*)

Actividades.- Cronograma detallado:

FECHA	DESCRIPCIÓN	RESPONSABLES
-------	-------------	--------------

PRESUPUESTO: (Señale todos los rubros que requieren financiamiento, las fuentes de donde se obtendrán, el apoyo solicitado a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción¹ y otros apoyos no financieros)

Detalle de anexos relacionados con la solicitud:

Estatutos de la organización

Nombramiento representante legal

Copias de las cédulas de identidad de los participantes

Otros: (detalle)

¹ Reglamento de gastos de funcionamiento para las Comisiones Veedoras, Asesoras y Redes Sociales.

Apéndice 4

Comisión de Control Cívico de la Corrupción Dirección General de Prevención:

Formato para la presentación de informes de las Veedurías Ciudadanas

El informe de la Veeduría Ciudadana debe contener:

ANTECEDENTES (En no más de media cuartilla, señale aquellos antecedentes relevantes en la ejecución de la Veeduría Ciudadana)

COMENTARIOS Incluya los hallazgos por separado y a cada uno ponerle un comentario. Los hallazgos deben tener los siguientes atributos:

Condición.- lo que pasó. Hacer la comparación con la realidad.

Criterio.- el marco legal, marco contractual y especificaciones técnicas.

Causa.- como conseguir la prueba. Hay que ver donde está la responsabilidad y se debe ubicar plenamente, es decir quién dio la disposición para obtener el porqué pasó eso. Este atributo es fundamental¹.

Efecto.- Hay que tratar de cuantificar el perjuicio y los daños económicos y sociales.

Establecer un dato referencial.

CONCLUSIONES.-

SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES.-

DOCUMENTOS DE RESPALDO.-

¹ Nota.- Aquí hay que recopilar los documentos de respaldo que son necesarios para la prueba.

Cortes sin Corrupción, Kazakistán

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Cortes sin Corrupción.

Descripción breve: La meta de este proyecto era incrementar la conciencia pública acerca de la corrupción en el sistema judicial de Kazakistán, para elevar los estándares a través de investigación y análisis del sistema legal del país y las prácticas informales que lo rodean, así como de la aplicación de experiencias en la lucha contra la corrupción en otros países en Kazakistán.

Organización responsable: Iniciativa de Transparency International Kazakhstan (TIK).

Creación de la herramienta: TI Kazakhstan (1999).

Cuando y dónde se implementó la herramienta: Junio 2000 – Junio 2001.

Problemas que aborda la herramienta: 1) La carencia de conocimiento detallado de la corrupción en el sistema judicial de Kazakistán o sus causas. 2) La falta de mecanismos efectivos para la lucha contra la corrupción en el sistema judicial de Kazakistán y la aparente falta de interés de los medios de comunicación y del público. 3) Lagunas en la legislación de Kazakistán que han fomentado prácticas corruptas.

Áreas de trabajo: Los poderes judicial y legislativo en Kazakistán.

Para más información, contactar:

Sergey Zlotnikov, Gerente del Proyecto; Janar Jandosova, Investigador sociológico; Sofia Isenova, Coordinadora del Proyecto, Investigadora Legal y Sociológica; Tel: 7-3272-77-51-50;
transparency.kz@nursat.kz
www.transparencyKazakistán.org

II Objetivos

Generales

- Determinar las causas y nivel de corrupción en el sistema judicial.
- Evaluar los roles de diferentes funcionarios en el proceso judicial.

Específicos

- Desarrollar propuestas concretas de reforma y entregarlas a la administración.

- Desarrollar mecanismos para luchar contra la corrupción, particularmente que involucraran a los medios y a la sociedad en general.
- Acabar con las lagunas en legislación que fomentan la corrupción.
- Aplicar la experiencia internacional en la lucha contra la corrupción a Kazakistán.
- Producir y publicar el informe “Cortes sin Corrupción” (circulación de 1000 copias) que contiene los resultados de la investigación.

III Contexto

El poder Judicial en Kazakistán sufre de un serio problema de corrupción. En una reunión sobre el tema el 19 de Abril de 2000, el presidente del país reconoció esto y dijo que la aplicación de justicia podía mejorar. Las cortes cometen errores frecuentemente; ha habido casos de jueces que toman actitudes indulgentes hacia criminales poderosos y se han dado situaciones de falsificación de evidencia forense. Las decisiones de las cortes regionales son con frecuencia anuladas por la Corte Suprema y por la Oficina General del Fiscal. El fenómeno más generalizado es el uso de papeleo burocrático para dilatar los procedimientos, algunos jueces de alto rango simplemente no merecen un cargo cívico tan alto, sin embargo cuando su responsabilidad se cuestiona el poder judicial tiende a cerrar filas para defender a aquellos bajo escrutinio. El trabajo de la Corte Suprema de desarrollar una práctica judicial unificada y con credibilidad deja mucho que desear.

El nivel de corrupción en el poder judicial de cualquier estado depende normalmente de los siguientes factores:

- 1) Nombramientos del Poder Judicial.
- 2) Despido de Jueces.
- 3) Obtención de trabajo y promoción profesional.
- 4) Conocimiento de la legislación vigente por parte de los jueces y la oportunidad de aumentar su posición profesional.
- 5) Independencia Judicial y la influencia que tengan los miembros de más alto rango del Poder Judicial, del Poder Ejecutivo y el Presidente.
- 6) La legislación anticorrupción.
- 7) El nivel de corrupción en las cortes y el estado en general.
- 8) El nivel de corrupción en la sociedad como un todo.

IV Implementación

Temas de Investigación

La investigación sobre las causas de corrupción se extendió a los siguientes temas:

- Relaciones entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo.
- Competencia y preparación del poder judicial.
- Sistema de nombramientos judiciales, promoción, pago y despido.
- Relación entre las cortes y la oficina de la fiscalía.
- El papel de los abogados en las relaciones entre la corte y los clientes.
- Formalidades de procedimiento y responsabilidad judicial por no adherirse a los estándares judiciales adecuados.
- Quejas de fiscales, causas de errores judiciales, reprocesamiento.
- Error del legislativo en cumplir con las necesidades del judicial.
- Ejecución eficiente de las decisiones de las cortes.
- Formas en que podría mejorarse el sistema existente.

Metodología de la Investigación

El proyecto utilizó tanto la investigación cuantitativa como la cualitativa. Sin embargo, ya que el propósito principal era determinar las causas de corrupción y explorar maneras de reformar el sistema existente, el énfasis se puso sobre el análisis cualitativo. La investigación fue un intento por responder a las preguntas “¿Por qué hay corrupción en el Poder Judicial de Kazakistán?” y “¿Qué formas toma la corrupción?”

Los grupos meta en este proyecto fueron:

1. Funcionarios de las cortes de justicia (ej: jueces, funcionarios judiciales)
2. Funcionarios gubernamentales en los poderes ejecutivo y legislativo
3. Fiscales
4. Abogados
5. Clientes
6. Periodistas

Ya que se consideraba que el tema era altamente sensible para los jueces y funcionarios judiciales, abogados y fiscales, una entrevista anónima y exhausti-

va fue utilizada. (Vea los ejemplos de preguntas de la entrevista en el **Apéndice**). Este método no sólo permitió a los investigadores recopilar la información necesaria, sino también involucrar a los entrevistados en el análisis del problema de corrupción en el judicial y la formulación de maneras de luchar contra ella. La fiabilidad de la información puede ser chequeada con ayuda de la triangulación (ej: verificar la información con tres fuentes diferentes).

Las últimas tres categorías de encuestados (ej: clientes, abogados y periodistas) fueron encuestados usando entrevistas normales. Se les hizo una serie de preguntas acerca de la eficacia judicial, acceso, integridad, responsabilidad y casos posibles de corrupción. El cuestionario fue preparado en dos idiomas con ayuda de asesores.

Para garantizar el éxito del proyecto era vital asegurar la cooperación absoluta con las autoridades. TI Kazakistán recibió la aprobación de las autoridades judiciales, la Fiscalía y el Ministerio de Justicia. Esto fue esencial para evitar hostilidad por parte de los jueces y funcionarios. La aprobación oficial para la investigación del proyecto también reflejó el compromiso de las autoridades con sus más amplias metas.

El proyecto se condujo en seis regiones de Kazakistán: las principales ciudades y las zonas el Norte, Oeste, Sur y Este del país. La mayoría de las encuestas tuvieron lugar en áreas urbanas aunque algunas ubicaciones rurales fueron incluidas. Hubo acerca de 20 entrevistas exhaustivas con jueces, varias con funcionarios judiciales, ejecutivos, y cerca de 20 con fiscales, abogados y periodistas. La encuesta dio a conocer problemas específicos en cada grupo así como algunas diferencias cualitativas y regionales.

El esquema funcionó de la siguiente manera: tres especialistas fueron enviados por cinco días a una región predeterminada y se encontraron con un coordinador de proyecto, que ya había determinado un grupo de muestra de encuestados con ligámenes al Poder Judicial local. Los entrevistadores fueron entrenados y se les puso al tanto mientras se hacían preparativos para reunirse con funcionarios. Las entrevistas fueron conducidas durante los siguientes dos o tres días reservándose los dos últimos días para la recopilación de cuestionarios y elaboración de un informe de hallazgos preliminares. Durante este tiempo se llevaron a cabo foros de discusión con los miembros del grupo de muestreo. El proceso en su totalidad llevó cerca de tres meses, incluyendo los dos meses y medio de trabajo de campo y un mes al final para preparar el informe final.

La investigación generó una gran cantidad de información cuantitativa y cualitativa. También promovió la participación activa de todas las partes interesadas, incluyendo al Poder Judicial y a funcionarios del gobierno responsables de reformarlo.

Para ayudar a refinar la metodología y eliminar dificultades prácticas, también se condujo un proyecto piloto de investigación.

V Resultados

Los logros más importantes del proyecto fueron:

- Elaboración de propuestas para modernizar la legislación existente con base en la investigación. Estas se presentaron al Concejo de Seguridad, Ministerio de Justicia, Corte Suprema y al Parlamento de Kazakistán.
- Los resultados ayudaron a desarrollar propuestas para cambios prácticos en la administración y en el Poder Judicial diseñados para luchar contra la corrupción, así como para la formulación de un código de conducta. Estos serán publicados en revistas y en los medios de comunicación de masas con el fin de promover la discusión “Cortes sin Corrupción”, publicación de un resumen de los resultados.
- Se desarrollaron mecanismos para mejorar la entrega de servicios judiciales. El proyecto también ayudó a formular nuevos papeles para ser desempeñados por otros cuerpos en la lucha contra la corrupción incluyendo al sector no gubernamental, de negocios, y organizaciones estatales e internacionales.
- Se llevaron a cabo una serie de mesas redondas acerca de los resultados.

Mesas Redondas

El propósito de las mesas redondas fue explorar y desarrollar mecanismos para frenar la corrupción en las cortes a través de la mejora de la transparencia y la mejor administración judicial. Las discusiones se centraron alrededor del establecimiento de un sistema de reclutamiento más sofisticado, del aumento de la independencia y responsabilidad judicial, así como un descenso en el número de errores judiciales. Las mesas redondas buscaron juntar el conocimiento experto de organizaciones internacionales, cuerpos gubernamentales, negocios, las ONGs y los medios de comunicación de masas.

Temas específicos de las mesas redondas:

- Los hallazgos del proyecto de investigación y de las iniciativas legislativas de TIK sobre la erradicación de la corrupción judicial.
- El papel del sector de las ONGs en el monitoreo del Poder Judicial y la lucha contra la corrupción.
- La experiencia internacional en la lucha contra la corrupción en las cortes.

- La posición de la legislación nacional e internacional contra la corrupción.
- La práctica judicial de lucha contra la corrupción.
- La creación de condiciones que permitan a las cortes mantener su independencia del estado.
- El papel e influencia de los medios de comunicación de masas en la lucha contra la corrupción; mejorando el acceso de los periodistas a la información sobre corrupción judicial.

Desde nuestro punto de vista es crucial continuar monitoreando el sistema judicial con el fin de evaluar el impacto de futuras reformas. Es posible que nuevos métodos de evaluación sean desarrollados con el tiempo, incluyendo mejoras en la interacción con las estructuras estatales responsables de reformar al poder judicial.

VI Recomendaciones

El llevar a cabo este proyecto requirió habilidades específicas así como conocimiento técnico y metodológico. Cualquier otro Capítulo Nacional que busque aplicar este proyecto podría encontrar útiles las siguientes recomendaciones:

- 1) El proyecto de investigación debería ser coordinado e implementado con cooperación de agencias gubernamentales relevantes (ej: La Corte Suprema, la administración Presidencial). Una “Carta de Apoyo” oficial debería ser producida y circulada en las regiones concernientes.
- 2) Ya que la investigación cubrió diferentes regiones de Kazakistán estas cartas fueron preparadas en borrador y circuladas a todas las agencias relevantes incluyendo una solicitud de participación y apoyo. Las cartas fueron circuladas con tres o cuatro semanas de antelación al estudio de campo.
- 3) La selección y entrenamiento de coordinadores regionales es un proceso que lleva tiempo. En el caso de Kazakistán, el Coordinador en Jefe del Proyecto determinó parámetros oficiales a seguir para todos estos individuos, incluyendo procedimientos de encuesta recomendados y consejo sobre como abordar a las agencias gubernamentales relevantes, organizar citas, buscar expertos para tener conocimiento de los antecedentes, formar grupos de enfoque, etc. El coordinador en jefe también preparó comentarios detallados, metas y objetivos para el proyecto; preguntas para los entrevistadores, e instrucciones detalladas acerca de cómo llevara a cabo y procesar los cuestionarios.

- 4) El proyecto requiere extenso entrenamiento de todos los participantes: estudio en profundidad de la legislación oficial, encuestas piloto y entrevistas exhaustivas. Pueden organizarse grupos focales con el fin de identificar problemas y lagunas metodológicas.
- 5) Los hallazgos informativos más útiles probablemente surjan de los cuestionarios y las entrevistas exhaustivas acerca de antecedentes. Los grupos focales pueden presentar dificultades ya que los encuestados pueden no estar dispuestos a hablar de corrupción en un grupo. Generalmente, los funcionarios son más abiertos acerca del problema si son entrevistados uno a uno en una entrevista anónima.
- 6) Las entrevistas pueden producir resultados más reveladores si evitan preguntas directas (“¿Son corruptas las cortes?” etc.). En el caso de Kazakistán, se pidió a los entrevistados responder a preguntas específicas acerca de las condiciones favorables al desarrollo de prácticas judiciales corruptas. El propósito fue identificar las formas potenciales en que pueden mejorarse los procedimientos de las cortes e incrementar la eficacia de diferentes etapas del proceso.
- 7) Se elaboraron preguntas específicas para cada categoría separada de encuestados (jueces, fiscales, abogados defensores, partes en juicio, autoridades ejecutivas locales, etc.).
- 8) Por otra parte, el encuestar a una gama de diferentes funcionarios nos permitió preguntar una segunda vez y obtener una comprensión más profunda de las prácticas judiciales asociadas a la corrupción. Por ejemplo, se pidió a los abogados defensores evaluar el profesionalismo de los jueces. Los jueces a su vez evaluaron el rendimiento de los funcionarios de la corte, etc.
- 9) La evaluación del nivel de corrupción no fue el reto principal del proyecto. Nuestra meta principal fue identificar áreas donde se podían hacer mejoras con el fin de reducir la corrupción en las cortes. Como tal, nuestras recomendaciones finales están relacionadas con mejoras específicas en relación con la mejora de la legislación y administración de la corte, mejores recursos humanos y políticas de financiación, etc.
- 10) Tuvimos gran cuidado para asegurar la exactitud de nuestro muestreo estadístico en diferentes categorías: Regiones y ciudades- dependiendo de la población adulta total, rural-urbana, masculina-femenina, categoría ocupacional; fiscal, parte en un juicio, abogado defensor; medios de comunicación de masas, etc. Esto nos permitió producir resultados objetivos, informativos y completos a partir de la encuesta.

Apéndice

Cuestionario utilizado en el proyecto

Clasificación (a ser rellenado por el entrevistador):

Col 3		Col 4		Col 5	
Oblast (Distrito)	Código	Encuestado	Código	Ubicación	Código
Encuestado		Cientes	1	Ciudad, Oblast Centro	1
Almaty, Almaty Oblast	1	Abogados	2	Centro Regional	2
Astana, Akmola Oblast	2	Jueces	3		
Atyrau, Atyrau Oblast	3	Fiscales	4		Col 6
Petropavlovsk, NKO	4	Poder Ejecutivo	5	Sexo del Encuestado	Código
Taraz, Zhambyl Oblast	5	Periodistas	6	Masculino	1
Ust-Kamenogorsk, EKO	6	Administradores Judiciales	7	Femenino	2
		Funcionarios de la Corte	8		

Estimado encuestado,

El Capítulo de TI en Kazakistán dirige una investigación sobre el problema de la corrupción en el Poder Judicial. Por favor conteste a las siguientes preguntas para ayudarnos en nuestra búsqueda. La encuesta es enteramente anónima y sus respuestas serán procesadas estadísticamente. No hay manera de determinar la identidad de los encuestados individuales.

1. Edad

Col 7	1	2	3	4	5	6
	15-20	21-27	28-35	36-44	45-54	>55

2. ¿Con qué frecuencia ha apelado o sido llamado a la Corte?

	Col 8
1	1
2-3 veces	2
Más de 3 veces	3

3. ¿ En qué tipo de caso?

	Col 9
Penal	3
Civil	2
Administrativo	1

4. ¿Piensa usted que las apelaciones ante la corte son la manera más efectiva y justa de proteger derechos e intereses legales?

	Col 10
Si	2
Si, dependiendo de las calidades personales del juez	1
No	0

5. Si usted supiera que un juez tomaría una decisión que le favorecería durante el proceso si se le pagara un soborno, ¿cómo de probable sería que usted tomara este paso?

Col 11						
	1	2	3	4	5	6
	0%	25%	50%	75%	90%	100%

6. ¿Cuál cree usted que sería la probabilidad de obtener una decisión favorable de un juez si usted le ofreciera un soborno?

Col 12						
	1	2	3	4	5	6
	0%	25%	50%	75%	90%	100%

7. ¿Preferiría usted llegar a un acuerdo en una disputa a través del soborno de una de las partes afectadas con el fin de evitar una investigación criminal?

	Col 13
Si	2
No	0
Difícil de responder	1

8. Es más probable que las instancias de corrupción sean observadas en los siguientes casos (no marque más de tres items):

	Col
Abogado - Juez	14
Demandante - Juez	15
Demandado - Juez	16
Parte en el caso - Fiscalía- para influir a un juez	17
Parte en el caso - Pesquisas (investigación) - investigación sesgada	18
Parte en el caso - Departamento de Justicia - para influir a un juez	19
Parte en el caso - cuerpo de gobierno local - para influir a un juez	20
Parte en el caso - Funcionario de la corte	21
Condenado - Criminal - Autoridades ejecutivas	22
Otro	23
(escriba) _____	(24-25)

9. ¿Qué grupo de participantes cree usted que estaría más inclinado a pagar sobornos?
(1 ítem)

	Col 26
Partes en el caso bajo iniciativa de su abogado	1
Partes en el caso bajo su propia iniciativa (a través del abogado)	2
Partes en el caso (por su propia cuenta)	3
Otro	4
(escriba) _____	Col 27

10. ¿Cuáles de los siguientes grupos siente usted que son los más susceptibles al soborno? (no marque más de 3 ítems)

	Col
Investigadores preliminares y de pesquisas	28
Expertos	29
Abogados	30
Jueces	31
Fiscales	32
Funcionarios de la Corte	33
Oficiales de Policía	34
Otro	35
(escriba) _____	36-37

11. Un sistema rotativo de jueces:

	Col 38
Si	2
No	1
Difícil de responder	0

12. ¿Cree usted que sería posible disminuir la corrupción a través de la introducción de una mayor cantidad de juicios con jurados?

	Col 39
Si	2
No	0
Difícil de responder	1

13. ¿Hay verdadera igualdad en el proceso judicial entre la parte acusadora y la acusada?

	Col 40
Si	2
No	0
Difícil de responder	1

14. ¿Hay verdadera igualdad en el proceso judicial entre la fiscalía y la defensa si una de las partes involucradas es una estructura estatal?

	Col 41
Si	2
No	0
Difícil de responder	1

15. El factor determinante en el pronunciamiento de la decisión de una Corte probablemente sea (no marque más de tres items):

	Col
Calidades personales de un juez	42
El profesionalismo del juez	43
Estatus social y personalidad del defensor, fiscal, acusado, etc.	44
Cúmulo de la evidencia	45
Influencia de un órgano superior	46
Influencia no procedimental ("derechos telefónicos")	47
Legislación	48
Constitución	49
Otros factores	50
(escriba) _____	51

16. ¿Cómo de efectivo sería el que cada parte en un proceso legal dado empezara el caso a través de una manifestación individual contra la corrupción?

	Col 52
Ineficaz	0
Ocasionalmente eficaz	1
Eficaz	2

17. ¿Después de la aprobación de la ley anticorrupción de Kazakistán el 2 de Julio de 1998 el sistema judicial ha cambiado...

	Col 53
Ha mejorado	3
De manera limitada en casos excepcionales	2
No del todo	1
Ha empeorado	0

18. ¿Cómo calificaría usted las siguientes características de las cortes en Kazakistán? marque una con un círculo en cada línea

		Col
Corrupción	-5 -4 -3 -2 -1 0 1 2 3 4 5	Incorruptibilidad 54
Dependencia	-5 -4 -3 -2 -1 0 1 2 3 4 5	Independencia 55
Falta de Transparencia	-5 -4 -3 -2 -1 0 1 2 3 4 5	Apertura 56
Burocracia	-5 -4 -3 -2 -1 0 1 2 3 4 5	Eficiencia 57
Falta de preparación	-5 -4 -3 -2 -1 0 1 2 3 4 5	Profesionalismo 58
Desorganización	-5 -4 -3 -2 -1 0 1 2 3 4 5	Organización 59
Subjetividad	-5 -4 -3 -2 -1 0 1 2 3 4 5	Objetividad 60
Familiaridad indebida	-5 -4 -3 -2 -1 0 1 2 3 4 5	Respeto a los participantes en el proceso 61
Injusticia	-5 -4 -3 -2 -1 0 1 2 3 4 5	Justicia 62
Falta de Probidad	-5 -4 -3 -2 -1 0 1 2 3 4 5	Honestidad 63
Chantaje	-5 -4 -3 -2 -1 0 1 2 3 4 5	Decencia 64
Aquiescencia a personas de alto estatus	-5 -4 -3 -2 -1 0 1 2 3 4 5	Dignidad 65

19. ¿Cómo calificaría usted la cultura de comportamiento de la gente que trabaja en las cortes?

	Col 66
Alta	3
Satisfactoria	2
Baja	1
Muy Baja	0

20. ¿Se encuentra disponible el siguiente equipo para uso de los ciudadanos en los edificios de las corte?

	Si (disponible)	No	Col
Equipo de fotocopiado	2	0	67
Teléfonos	2	0	68
Servicios sanitarios gratuitos	2	0	69
Asientos en los corredores	2	0	70
Asientos en las cortes	2	0	71

21. ¿Cómo de buena es la provisión para los empleados de la Corte del siguiente equipo?

	Ausencia	Mínimo	Satisfactorio	Suficiente	Col
Teléfonos	0	1	2	3	72
Fax	0	1	2	3	73
Red de Larga-distancia	0	1	2	3	74
Computadoras	0	1	2	3	75
Fotocopiadoras	0	1	2	3	76
Base legal estándar	0	1	2	3	77

22. ¿A qué nivel piensa usted que los siguientes factores afectan la corrupción en el poder judicial?

	1. Factores	Grado de influencia	Col
Bajos salarios para los jueces	1 2 3 4 5		78
Ausencia Total de Control por parte del resto de la sociedad	1 2 3 4 5		79
Posibilidad de los jueces de tomar decisiones personales	1 2 3 4 5		80
Presión del Poder Ejecutivo	1 2 3 4 5		81
Ausencia de control estricto sobre el Poder Judicial	1 2 3 4 5		82
Falta de sistema electoral para nombrar jueces	1 2 3 4 5		83
Ausencia de Juicios con jurados	1 2 3 4 5		84
Poca Preparación de los jueces	1 2 3 4 5		85
Bajos estándares éticos de los jueces	1 2 3 4 5		86
Nepotismo/ conexiones familiares de los jueces	1 2 3 4 5		87
Oferta de sobornos por parte de partes en el caso (defensores, acusadores, abogados, etc.)	1 2 3 4 5		88
Legislación Débil/ imperfecta	1 2 3 4 5		89

Necesidad de los funcionarios de conformarse con el sistema existente	1 2 3 4 5	90
Sistema de nombrar jueces	1 2 3 4 5	91
Miedo de los funcionarios a ser despedidos de sus puestos por superiores	1 2 3 4 5	92
Vulnerabilidad de los jueces ante quienes controlan los órganos judiciales		
Vulnerabilidad de los jueces ante quienes controlan los órganos judiciales	1 2 3 4 5	93
Dependencia económica del Judicial con respecto al Poder Ejecutivo	1 2 3 4 5	94
Ausencia de organización de deberes en las cortes	1 2 3 4 5	95
Otro	1 2 3 4 5	96
(por favor agregue su propia razón aquí) _____		97

23. ¿Cuál de las siguientes propuestas piensa usted que ayudarían a hacer decrecer la corrupción en el Poder Judicial (por favor no marque más de tres)?

	Col
Introducción de controles más estrictos por parte del poder ejecutivo sobre los jueces	98
Liberar al Poder Judicial del control del Poder Ejecutivo	99
Introducción de un sistema más representativo de control del Poder Judicial	100
Establecer un sistema de elección de jueces	101
Establecer un sistema más transparente de nombrar jueces	102
Abolir los nombramientos de por vida para los jueces	103
Introducción de los juicios por jurado	104
Incremento de salario	105
Hacer efectiva la protección legal para jueces	106
Endurecer los castigos para jueces relacionados con actos de corrupción	107
Otros factores	108
(escriba) _____	109

¡Gracias por sus respuestas y participación activa!

A ser relleno por el entrevistador:

Entrevistado por, (Nombre y Apellido): _____
Fecha y hora en que se relleno el cuestionario: _____
Ubicación: _____
Firma: _____

Manual Ciudadano, México

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Manual Ciudadano (en adelante, Manual).

Descripción breve: El Manual Ciudadano es una iniciativa del gobierno y la sociedad civil dirigida a la supervisión y vigilancia de los programas sociales a través de la participación ciudadana. Se enfoca en dos aspectos básicos: acceso a la información y control social. En el primer caso, se ofrece a los ciudadanos información específica sobre la forma en que los programas sociales federales deben funcionar, según las reglas elaboradas por el gobierno central. En el segundo caso, se ofrece una herramienta que facilita el trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para supervisar y vigilar el correcto funcionamiento de los programas sociales a través del Manual.

La herramienta es gratis y consistirá de un Manual en forma de libro y de un portal de internet (para quejas y supervisión de los programas sociales). Los ciudadanos serán incorporados en una etapa posterior, pues lo más importante es que las OSC se conviertan en instancias de captación de quejas y denuncias. Esto es, las OSC sirven al resto de la comunidad a través de canalizar, formular y administrar las quejas individuales – son una forma de consulado no gubernamental que representa los intereses de los ciudadanos de manera profesional ante el sistema federal de control.

Organización responsable: Transparencia Mexicana (TM).

Creación de la herramienta: Transparencia Mexicana (TM), Capítulo Nacional de Transparency International y Sedesol.

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: La identificación del problema que dio origen a la realización del proyecto, instrumentado por primera vez en México, fue parte de un proceso que se inició en Julio de 2001 y se encuentra ahora en la etapa de preparación del Taller de capacitación con OSC (ver sección “IV Implementación”). En total el tiempo transcurrido ha sido de 11 meses.

Problemas que aborda la herramienta: La herramienta responde a una problemática concreta: el riesgo de uso político de los fondos destinados a la política social, especialmente durante procesos electorales.

Áreas de trabajo: Control ciudadano de la corrupción; fortalecimiento del trabajo común entre la sociedad civil organizada y el sector público en procesos de transparencia administrativa y prevención y control de la corrupción.

Alianzas: El trabajo general del proyecto fue coordinado conjuntamente por TM y la Comisión de Transparencia de la Secretaría de Desarrollo Social.

- Secretaría de Desarrollo Social, Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción
www.sedesol.gob.mx
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
www.secodam.gob.mx
- Fiscalía Especializada para Delitos Electorales
www.pgr.gob.mx/otros_delitos/fepade/fepade_4.html
- Instituto Federal Electoral
www.ife.gob.mx

Financiación: Sedesol aportó a las diferentes fases del proyecto, como talleres y diseño del manual (sin contar su producción), aproximadamente US\$ 30,000. El dinero adicional vino de TM.

Para más información, contactar:

- Eduardo Bohórquez
Director de Capítulo Nacional
Transparencia Mexicana, AC.
Teléfono: +(55) 56.68.09.55
tmexican@data.net.mx
www.transparenciamexicana.org.mx

II Objetivos

El principal objetivo es involucrar a las OSC del país en un mecanismo de control social.

Fomentar que las OSC se conviertan en instancias de captación de denuncias del mal uso de los programas sociales, y faciliten la presentación de quejas, denuncias y sugerencias por parte de otros ciudadanos.

Incrementar la confianza en que las quejas de la población contra el funcionamiento y la administración de los programas sociales serán acogidas y tratadas.

Que las OSC, como oficinas ciudadanas, informen a los ciudadanos sobre el resultado de su queja.

Organizar el trabajo de voluntarios, organizaciones sociales y autoridades de forma que los programas sociales estén mejor vigilados y los beneficios de los programas lleguen a sus beneficiarios.

Contribuir a la prevención de la corrupción y de la existencia de irregularidades en el funcionamiento de los programas sociales, por medio de un mejor conocimiento de la operación del gobierno, el desarrollo de una vigilancia efectiva y ampliación de los puntos de control social de los programas sociales con la participación de las OSC. Como medida preventiva, el Manual Ciudadano tiene en el mediano y largo plazo el propósito de promover el buen gobierno en México.

III Contexto

Nacional

En años recientes, las OSC han promovido acciones para mejorar su capacidad de monitoreo de la actividad gubernamental y combatir la corrupción. En ese sentido, el Manual Ciudadano es una iniciativa que apoya el esfuerzo de monitoreo y vigilancia de los programas de gobierno que realizan las OSC, aprovechando la voluntad de éstas para participar activamente en un programa de control social.

La herramienta constituye una respuesta a la demanda social de mayor apertura del gobierno para evitar el uso político de los recursos destinados a los programas sociales. Dada la existencia de cerca de 35 programas sociales diferentes a nivel nacional, los costos económicos de la corrupción pueden variar significativamente y no existen datos precisos sobre el nivel e impacto social del uso político de los recursos destinados a los programas sociales.

Los actos de corrupción en estos programas, en los que participan tanto beneficiarios como servidores públicos, OSC y proveedores, van desde la alteración de los padrones de beneficiarios hasta el incumplimiento en la entrega de recursos, subsidios y obras dirigidos a las comunidades y grupos de alta marginación del país. Aunque no existe una medición exacta de los costos de la corrupción en los programas sociales, el impacto es de la mayor importancia para TM.

El gobierno ha demostrado también una voluntad política para ser supervisado por las OSC y ha reconocido la capacidad de éstas para participar activamente en la vigilancia de los programas de gobierno.

La voluntad política por trabajar con la sociedad civil no es nueva en el gobierno federal. El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), por ejemplo, instrumentado a inicios de los 90, incorporaba la participación de los beneficiarios en la implementación del programa, ofreciendo mano de obra o recursos locales para la ejecución del programa. Sin embargo, ha sido sólo con la llegada de un nuevo gobierno que se buscó ampliar la participación de la sociedad civil organizada para supervisar los programas sociales.

La labor conjunta del gobierno y las OSC en materia de vigilancia y supervisión, en la que se inscribe el Manual Ciudadano, surge de la búsqueda por combinar las capacidades de las OSC para monitorear al gobierno con la voluntad política para abrir las instituciones al escrutinio social, y reducir así el riesgo de que existan irregularidades, o que éstas queden impunes. En este contexto, la herramienta es innovadora en tanto que propone una nueva relación de mayor apertura y vigilancia entre OSC y gobierno.

La herramienta surge así de la necesidad de prevenir y reducir el riesgo de que se haga un uso político y electoral de los recursos públicos destinados a los programas sociales, e incentivar y permitir la participación social al incorporar a las OSC en las acciones de contraloría social.

A pesar que las reglas de operación de los programas buscan prevenir la existencia de irregularidades en su operación por medio de diversos mecanismos de supervisión y control, la complejidad de los propios programas tanto por el número de personas que participan como por la cantidad de vínculos y contactos entre servidores públicos y beneficiarios y los recursos administrados, existe un sinnúmero de potenciales irregularidades tanto administrativas como delictivas que pudieran presentarse. Tal como se ha enfatizado en este informe, el Manual Ciudadano es una herramienta que busca prevenir dichas irregularidades.

En Transparencia Mexicana

TM participó en todas las etapas del proyecto, desde el diagnóstico hasta el desarrollo e instrumentación de la herramienta.

Los factores de organización de TM que permitieron la ejecución de la herramienta son fundamentalmente dos:

1. La existencia y el fomento de una relación institucional entre TM y Sedesol. Este vínculo se establece y define en el Convenio de Colaboración que establecieron ambos.
2. El desarrollo de una capacidad técnica en TM para desarrollar una herramienta que involucra a ciudadanos, servidores públicos, distintos sectores interinstitucionales y tecnologías de información. En este último punto se encuentra la principal fortaleza dentro de la organización. Sedesol identificó claramente una demanda social. TM reaccionó con una propuesta de herramienta para satisfacer esa demanda ciudadana.

El desafío más importante que se presentó en la elaboración e instrumentación de la herramienta fue la cooperación con distintas agencias gubernamentales.

mentales y de Estado. Sin embargo, están pendientes aún los retos relativos a la operación permanente de la herramienta.

IV Implementación

El Manual se enfoca en dos aspectos básicos: acceso a la información y control social. En el primer caso, se ofrece a los ciudadanos información específica sobre la forma en que los programas sociales federales deben funcionar, según las reglas elaboradas por el gobierno central. El Manual contiene el resumen de los programas existentes y debe ser actualizado cada año. En el segundo caso se ofrece una herramienta que facilita el trabajo de las OSC para supervisar y vigilar el correcto funcionamiento de los programas sociales. En síntesis, el Manual permite determinar qué supervisar y define la mejor forma de hacerlo.

Los componentes básicos que conforman la versión impresa del Manual Ciudadano son:

- I. Una ficha técnica y un diagrama de cada uno de los programas sociales, que sintetiza los objetivos, requisitos, beneficios y etapas en la operación de cada programa, presentados en un formato simple y de fácil lectura, y que le permite a las OSC identificar puntos de contraloría social.
- II. Una sección informativa que facilita la presentación e integración de denuncias sobre presuntas irregularidades en el funcionamiento y operación de los programas sociales.

Es un documento de aproximadamente 200 páginas.

La parte dinámica del Manual radicará en su uso como herramienta virtual de control social y supervisión de los programas sociales por parte de las OSC, en una página web. Con el apoyo de las OSC el ciudadano puede poner una queja legal sobre los programas de Sedesol y seguir el estado actual de las diferentes denuncias, accediendo al sistema oficial vía internet sin depender de trámites burocráticos, reduciendo la subjetividad y el costo de transacciones. Página web: www.sedesol.gob.mx/manualciudadano.

Preparación previa a la ejecución de la herramienta

Identificación del problema: Se celebraron talleres con servidores públicos, diseñadores de política social, organizaciones de la sociedad civil y beneficiarios. En los talleres se identificaron las condiciones que guardan los programas sociales en términos de transparencia, eficacia y desempeño. Duración: 8 semanas.

Acuerdo de Colaboración Sedesol-TM: A partir del diagnóstico se presentó una propuesta de trabajo y se celebró un acuerdo de colaboración entre Sedesol y TM para normar las etapas del proyecto. Este fue un Convenio celebrado dentro de las atribuciones y facultades de Sedesol y TM. El acuerdo es público y ha permitido establecer un marco claro de colaboración entre ambas instituciones y formalizar la relación de trabajo que ha permitido implementar la herramienta.

El Manual Ciudadano forma parte de un programa institucional más amplio que se llama “Sedesol a los ojos de todos”.

Financiación: Se diseñó una estrategia para definir el origen, los montos y el destino de los fondos necesarios para desarrollar esta herramienta.

Definición de la estrategia: El equipo de diseño de la herramienta llevó a cabo reuniones y trabajo de escritorio para plantear el proceso y contenido de cada una de las etapas subsecuentes de diseño, elaboración e instrumentación de la herramienta. El equipo estuvo integrado por miembros y asesores expertos de TM y de la Comisión de Transparencia de la Sedesol. La etapa de diseño se enriqueció con talleres por sector que evidenciaron preocupaciones, necesidades y contribuyeron a la asignación de prioridades para la herramienta.

Como la herramienta es más que un Manual impreso (es un mecanismo de participación social y un programa de gobierno) se requirió además un enfoque de gestión pública. La futura creación de la página web del Manual Ciudadano, elemento esencial del proyecto previsto para la contraloría social virtual por las OSC, fue otro enfoque en el diseño de la herramienta. Duración: 4 semanas.

Elaboración de la herramienta (versión impresa): Esta etapa consistió en la elaboración del contenido del Manual. Para el primer componente, Sedesol envió a TM los documentos necesarios (reglas de operación) para elaborar los diagramas y las fichas técnicas de los programas sociales. Para el segundo componente, los documentos relativos a la forma en que deben presentarse e integrarse las denuncias sobre irregularidades en la operación de los programas sociales, éstos fueron solicitados por la propia Sedesol a las instancias correspondientes. Duración: 12 semanas.

Revisión y Validación: Una vez realizados los diagramas y fichas técnicas, éstos se presentaron para su validación a las instancias correspondientes de la Sedesol, de manera que los diagramas se apegaran a la normativa se evitaran inconsistencias y reflejaran la operación real de los programas. El proceso de producción del Manual significó resumir los 26 programas sociales en 200 páginas. Se imprimieron 5.000 ejemplares. Duración: 12 semanas.

Taller de Capacitación con OSC: Se realizaron reuniones con las instituciones de gobierno participantes para definir la estrategia y contenidos de las mesas de trabajo en el Taller. Al 17 de Junio de 2002, la implementación de la herramienta se encontraba en esta etapa.

Al concluir la preparación del Taller de capacitación, éste se realizará en la Ciudad de México, durante dos días, contando con la participación de 80 OSC, las cuales forman parte de una red de alrededor de 340 organizaciones de todo el país.

Las organizaciones que forman la red no están especializadas en un tema específico. La mayor parte de ellas se caracterizan por trabajar directamente con la población en temas tales como infancia, personas de la tercera edad, medio ambiente, derechos ciudadanos, entre otros. Su vínculo directo con la población y su trabajo de campo es particularmente relevante para la efectiva instrumentación de la herramienta y su uso como instrumento de contraloría social. La red ha sido resultado de la formalización del vínculo entre Sedesol y las OSC por medio de la firma de convenios de concertación.

Se ha previsto que el taller comprenda los siguientes temas: la promoción de los derechos ciudadanos, la relevancia de la observación social de los programas de gobierno, la importancia de los canales institucionales de denuncia, la conformación de redes ciudadanas estatales de transparencia, experiencias de contraloría social, y la tecnología existente en materia de seguimiento de denuncias.

Duración: La preparación del Taller tomó 8 semanas, y el Taller tendrá una duración de 2 días.

Ejecución de la herramienta

Primera parte: Puesta en marcha del programa. Esta etapa dará inicio al término del Taller de capacitación. Se espera que las OSC participantes en el taller realicen a su vez una capacitación sobre la herramienta entre otras organizaciones que forman parte de la red.

Se busca además que en el futuro próximo no sólo las organizaciones sociales hagan uso de la herramienta como instancias de captación de probables irregularidades, sino que los beneficiarios de los programas posean una versión "ciudadana", más accesible, para que de manera directa o con apoyo profesional – canalizando las quejas y denuncias a través de las OSC – puedan presentar observaciones y denuncias sobre irregularidades en la operación de los programas sociales de la Sedesol. En el futuro próximo un portal de internet servirá como consulado ciudadano virtual, donde las OSC colectarán que-

jas de los ciudadanos para presentarlas a las instancias oficiales, y donde el ciudadano puede seguir el trámite de su queja.

Segunda parte: Evaluación. La evaluación se encuentra pendiente dado el avance que existe hasta el momento en el proceso de instrumentación de la herramienta.

Recursos Humanos

Para la instrumentación de la herramienta se requirió del trabajo coordinado de: una Dirección de Área de la Sedesol, una Dirección Operativa de TM, un consultor “senior”, entre dos y cinco consultores “junior”, la participación en actividades concretas por parte de 15 servidores públicos de distintas instituciones de gobierno y de 10 organizaciones de la sociedad civil.

El proyecto fue realizado con plena autonomía de TM en materia organizacional y en cuanto a la obtención de recursos financieros, técnicos y humanos.

Medios de comunicación

Hasta el final de la etapa de diseño y elaboración, los medios de comunicación mostraron gran interés en la herramienta y ésta ha recibido menciones especiales en la prensa escrita.

Dado que la puesta en marcha del programa aún no se inicia formalmente, la difusión de la herramienta al público en general aguarda el inicio formal del programa, que se espera sea en Agosto de 2002. Después de esto, se tiene contemplado llevar a cabo un taller con medios de comunicación para darles a conocer la herramienta. Esta y otras acciones de comunicación y difusión forman parte de una estrategia que TM se encuentra diseñando junto con Sedesol.

Términos de colaboración

TM celebró un acuerdo de comunicación con Sedesol a partir de la identificación del problema y de un programa de trabajo definido entre ambas instituciones.

En el marco de este acuerdo participaron en las distintas etapas las siguientes personas:

- Federico Reyes Heróles (Presidente del Consejo Rector de TM). www.transparenciamexicana.org.mx
- Eduardo Bohórquez y Eva Jaber (Coordinación General del proyecto) www.transparenciamexicana.org.mx

- Roberto Castellanos (Consultor) Daniel Aguado, Michelle del Campo y Bárbara Castellanos (Equipo ejecutivo)
- Martha Covarrubias (diseño editorial)
- Comisión de Transparencia y el Combate a la Corrupción (Titular: Rafael Domínguez Morfin)

V Resultados

La esencia del proyecto es que las OSC pueden colaborar con el gobierno de manera respetuosa e inteligente. No hubo censura en la producción de la herramienta, porque tampoco hubo intransigencia de parte de la OSC. Ambas partes tomaron cuenta de la posición del otro para alcanzar el objetivo final: una herramienta sencilla, de bajo costo de implementación, que permitiera a la sociedad civil fiscalizar y acompañar los programas sociales.

Considerando que el principal objetivo de la herramienta es involucrar a las organizaciones de la sociedad civil de las distintas entidades del país en un mecanismo de contraloría social, hasta el momento se pueden identificar los siguientes logros:

Número de OSC: Al comenzar el proyecto 100 OSC de nueve estados del país habían firmado convenios de colaboración con la Sedesol. Al momento de redactar el presente informe, 320 OSC en 25 entidades del país han firmado acuerdos similares. La cifra rebasa en 200% las expectativas originales del proyecto.

Número de instituciones de gobierno: Al iniciar el desarrollo de la herramienta sólo TM y Sedesol estaban involucradas en el diseño. La herramienta ha logrado hasta ahora generar el interés y agrupar los esfuerzos de otras tres instituciones de Estado y gobierno: el Instituto Federal Electoral (IFE), la Fiscalía Especializada para Delitos Electorales (Fepade), y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam).

Número de programas supervisados: Cuando iniciaron las discusiones sobre el diseño de la herramienta, los esfuerzos buscaban concentrarse en los programas administrados por Sedesol que tienen mayor impacto social, tanto por número de beneficiarios efectivos y potenciales como por recursos asignados. Al momento de presentar este informe, la totalidad de los programas sociales administrados por Sedesol han sido incluidos en la herramienta. La Sedesol administra poco más de 30 programas sociales dirigidos fundamentalmente a la población en pobreza extrema.

Alianzas: Se establecieron alianzas institucionales importantes y estas habrán de mantenerse en el marco de las declaraciones y acuerdos incluidos en el convenio de colaboración suscrito entre TM y la Sedesol.

Indicadores

En cuanto el programa “Sedesol a los ojos de todos” y, por lo tanto, con la capacitación en el uso del Manual ya concluida, TM dará seguimiento, entre otros, a los siguientes indicadores:

- Número de quejas, denuncias y peticiones presentadas como parte del programa
- Número de organizaciones capacitadas directamente para utilizar el Manual Ciudadano
- Número de organizaciones que participan en la red de OSC que forma parte del programa
- Número de ciudadanos atendidos por el programa
- Número de acciones correctivas y sanciones ejecutadas

Problemas

Los problemas que se han presentado hasta el momento en la instrumentación de la herramienta son principalmente los relativos a una relación entre el Estado y la sociedad civil: cumplir simultáneamente con la normativa oficial y con las expectativas de transparencia y rendición de cuentas de las OSC participantes.

Un problema que se presentó fue el retraso en la etapa de revisión y validación del contenido del Manual Ciudadano. La razón del retraso derivó de las continuas observaciones que hicieron distintas unidades administrativas dentro de la Sedesol al contenido de la herramienta y de la necesidad de obtener su aprobación y validación formal antes de que el Manual Ciudadano fuera enviado a imprenta para su entrega y difusión durante el Taller de capacitación con OSC.

A este respecto vale la pena mencionar que como un subproducto de la instrumentación de la herramienta, se identificó que la falta de claridad de varias de las reglas de operación de los programas sociales, que fueron los documentos oficiales utilizados como fuente para la elaboración del Manual Ciudadano, es un factor que no facilitó el proceso de elaboración de la herramienta.

Aunque las reglas de operación incluyen los elementos que por ley se deben considerar en todo programa social, el formato y redacción de los documen-

tos no facilitó en muchos casos apreciar con toda claridad la forma de operación de los programas. Una de las razones que explica esta situación es que las reglas de operación de los programas sociales son elaborados con base en un formato preestablecido por una instancia de gobierno distinta a la que instrumenta los programas.

Estas dificultades fueron superadas por medio de las validaciones subsecuentes con los encargados de los programas dentro de la Secretaría de Desarrollo Social. Este no es un problema directamente vinculado a la operación del programa, pero sí alerta sobre la necesidad de tomar medidas al respecto para facilitar posibles trabajos futuros en la reedición de la herramienta o en caso de que ésta sea adoptada por otras instancias de gobierno. Se prevé llevar a cabo discusiones y presentar observaciones a este respecto ante las autoridades correspondientes.

Se prevé que las OSC participantes no cuenten con los niveles de capacidad técnica necesarios para el uso de la herramienta. Es probable también que un número considerable de las quejas, denuncias y peticiones que se presenten carezcan de los elementos mínimos para que procedan legalmente. La obtención de los recursos necesarios para mantener dentro de un programa permanente las actividades de vigilancia, supervisión y contraloría social en que se inserta el Manual Ciudadano será un reto significativo para las OSC.

Asimismo, el riesgo de uso político de la herramienta ha sido calculado, aunque su efecto no deberá distorsionar los resultados esperados. La falta de capacidad institucional de las OSC, el incipiente conocimiento de muchas de ellas sobre el tema de la transparencia y la rendición de cuentas, y el desconocimiento sobre la forma de operación del gobierno, son algunas de las principales razones que pueden dar origen a los problemas de operación mencionados.

Finalmente, es preciso mencionar que todas las decisiones relativas al proyecto, incluyendo la solución a los retos que se han presentado hasta el momento, han sido tomadas por consenso y muchos de los potenciales conflictos fueron previstos desde el convenio de colaboración. En este sentido, se han cumplido con las demandas planteadas en los espacios de discusión de la herramienta.

Reacciones de la opinión pública

Hasta este momento, la reacción de la opinión pública ha sido muy positiva, aunque será necesario esperar a los posibles cambios en los resultados de la operación de la herramienta con respecto a las expectativas iniciales una vez que inicie la operación del programa (“Sedesol a los ojos de todos”) en que se

inscribe la herramienta. En general existe una gran receptividad hacia la instrumentación del Manual Ciudadano.

VI Recomendaciones

La principal recomendación consiste en mejorar el formato de revisión y validación por parte de las unidades administrativas e instancias de gobierno. La mejor manera de hacerlo sería haciendo más explícitas y distinguiendo con claridad entre las etapas de elaboración de la herramienta y las de validación. En la medida de lo posible, versiones posteriores del Manual Ciudadano deberán simplificar más su contenido, haciéndolo más accesible a las organizaciones de base y a los ciudadanos en general.

Una recomendación para las organizaciones o Capítulos Nacionales de TI que estuvieran interesadas o pretendan emprender un proyecto similar consiste en mantener una relación institucional muy cuidadosa con los gobiernos. En proyectos de esta naturaleza, basados en una intensa colaboración con el gobierno, el éxito en la instrumentación de la herramienta se encuentra en gran medida en el establecimiento de una colaboración y cooperación claras y bien definidas con las autoridades.

Un aspecto en el que se ha enfatizado es que la herramienta no tiene costo alguno, pero que requiere de la coordinación entre las organizaciones sociales y con la Sedesol para su éxito.

Debe tomarse en cuenta también que el buen desarrollo de proyectos de este tipo se encuentra en la posibilidad de allegarse de un experto técnico y a nivel de organización que permita articular capacidades en distintos ámbitos y demandas de distinta índole.

Descripción: Roberto Castellanos

Ética Empresarial

VI

Programas Integrales de Ética en Pequeñas y Medianas Empresas, Colombia

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Programas Integrales de ética en Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes).

Descripción breve: Diseño, implementación masiva y monitoreo de aplicación de un Programa Integral autoaplicado de Ética para Pymes. Se trata de una estrategia de manejo gerencial orientada a que la empresa, en el desarrollo de su actividad, logre un equilibrio en las relaciones con los diferentes grupos de interés con quienes interactúa, a través del mejoramiento de su entorno ético.

Organización responsable: Corporación Transparencia por Colombia, Capítulo Nacional de Transparency International.

Creación de la herramienta: Transparencia por Colombia (<http://www.transparenciacolombia.org.co/herramientas/programas-integrales-de-etica>).

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: Primero se implementó una experiencia piloto en Noviembre de 2001. Luego, se decidió desarrollar el proyecto en tres grandes fases: 1) Diseño y Construcción de la Metodología del Programa Integral de Ética para Pymes; 2) Divulgación de la herramienta y Entrenamiento de facilitadores a través de alianzas, y 3) Monitoreo de la aplicación de la herramienta y análisis de su impacto.

En este momento el proyecto se encuentra desarrollando la fase uno.

Problemas que aborda la herramienta: Carencia o debilidad de una cultura ética en el interior de las Pymes que facilita las prácticas corruptas y genera desequilibrios en sus relaciones con los grupos de interés.

Áreas de trabajo: Formación y cambio cultural voluntario para la construcción de Ética Corporativa y de Responsabilidad Social Empresarial.

Alianzas: Ethics Resource Center (ERC, www.ethics.org).

Financiación: Hasta la fecha, Transparencia por Colombia ha destinado para el Proyecto con las Pymes una cantidad aproximada de US\$ 20,000 aportados por la Fundación Merck Sharp & Dhome y la Fundación Corona.

El costo total del proyecto asciende a US\$ 260,000 aproximadamente. Se han iniciado gestiones con otras organizaciones para poder financiar la continuación del Proyecto en su segunda y tercera fase.

Para más información, contactar:

Rosa Inés Ospina Robledo

Directora Ejecutiva de la Corporación Transparencia por Colombia

transparencia@cable.net.co

II Objetivos

Generales

Diseñar, divulgar y monitorear la implementación de Programas Integrales autoaplicados de Ética en Pequeñas y Medianas Empresas como estrategia de manejo gerencial orientada a que la empresa, en el desarrollo de su actividad, logre un equilibrio en las relaciones con los diferentes grupos de interés con quien interactúa (empleados, clientes, comunidad, proveedores, dueños de la empresa), incrementando así su competitividad al generar confianza y credibilidad en su entorno.

Específicos

- Promover la Ética Empresarial como herramienta de manejo gerencial, que facilite la práctica de los valores Éticos en el interior de la empresa.
- Construir mecanismos de excelencia y calidad organizacional, a partir de la mejora del entorno Ético de la empresa.
- Desincentivar las prácticas corruptas en el interior de las Pymes privadas.
- Propiciar mejores relaciones entre las empresas y los grupos que interactúan con ella, que repercutan en una mayor productividad y bienestar de la comunidad empresarial.
- Concienciar al empresario acerca de la importancia de desarrollar contenidos éticos en la práctica de la gestión empresarial.
- Generar en los empresarios compromisos concretos en relación con la responsabilidad social que les corresponde en la construcción de relaciones éticas y responsables con su entorno en el largo plazo.
- Integrar los principios éticos en la toma de decisiones empresariales.
- Construir modelos gerenciales para implementar prácticas éticas.

III Contexto

Nacional

La Constitución Política de 1991 dio una nueva dimensión al papel de las empresas en Colombia al asignarles un papel determinante como agentes del desa-

rrollo económico y social del país. Además, comprometió al Estado con la tarea de fortalecer y apoyar a la comunidad empresarial colombiana (Artículo No. 333) a cambio de que ésta se comprometiera con una mayor responsabilidad social.

Las pequeñas y medianas empresas en Colombia constituyen un núcleo generador de crecimiento y desarrollo del potencial empresarial por su capacidad de generar empleos productivos, y por constituirse en un sector estratégico para cualquier proceso de transformación social y cultural en el país. Ellas participan en todos los momentos del proceso productivo nacional como proveedores y productores de bienes y servicios, y son mayoría en la comunidad empresarial del país (hay aproximadamente 200.000 Pymes, que constituyen el 90% de la comunidad empresarial colombiana)¹.

Sin embargo, son estas empresas las que sufren y enfrentan con mayor facilidad las fases recesivas y las debilidades estructurales del comercio nacional y mundial. Con frecuencia, estos factores influyen en la generación de modelos de gestión difusos y en la configuración de ambientes ineficaces, poco honestos e injustos. Estas características exigen a las empresas prestar mayor atención tanto a sus procesos de gestión interna, como a su interrelación con el sector público y con el resto del sector privado, para prevenir que se concreten tales riesgos. El hecho de que las Pymes asuman de manera consciente un papel preventivo frente a éstos hace menos probable la ocurrencia de prácticas corruptas tanto en sus relaciones con el Sector Público como con otros actores del Sector Privado², y permite fortalecer la cultura de la ética empresarial³.

El Gobierno colombiano, consciente de la importancia y vulnerabilidad de las Pymes, decide no sólo comprometerse con su fortalecimiento sino convertir el trabajo en torno a este tema en Política de Estado mediante la aprobación de

- 1 La pequeña empresa es una unidad económica que posee entre 11 y 50 trabajadores, cuyos activos son mayores a US 67,000 y menores a US 670,000. La mediana empresa, en tanto, es una unidad económica que posee entre 51 y 200 trabajadores, cuyos activos son mayores a US 670,000 y menores a US 2,100,000.
- 2 Los problemas éticos más comunes en la gestión interna de la empresa y en los negocios entre privados, están asociados a las relaciones entre empleados (discriminación y abuso de autoridad), a los conflictos de interés (contratación parcial, manejo de regalos y atenciones y contratación de parientes) y al desarrollo de procesos organizacionales (evasión de impuestos y publicidad engañosa).
- 3 Ética empresarial entendida como los valores que orientan la toma de decisiones y el comportamiento general de las personas de una empresa, de tal forma que las consecuencias de sus actos y decisiones generen resultados prudentes y justos, para contribuir a un mayor equilibrio en las relaciones de la empresa con los diferentes grupos de interés con quienes interactúa.

la Ley 590 de 2000 para la promoción del desarrollo de la pequeña y mediana empresa. La Ley considera como elemento clave para el desarrollo y sustentabilidad de las Pymes el mejoramiento de su entorno institucional (Art. No1.).

En Corporación Transparencia por Colombia

Un grupo de empresas del Sector Privado colombiano se interesó por liderar una iniciativa de lucha contra la corrupción y encontró que Transparencia por Colombia era la organización más idónea para desarrollarla.

Fue así como se fortaleció la organización con la entrada como miembros de un importante número de empresas del Sector Privado y se tomó la decisión de reforzar el objetivo de trabajo alrededor de la “Construcción de Ética corporativa y responsabilidad social de las organizaciones”, el cual requería que se desarrollaran iniciativas de construcción de cultura de valores y de ética en el interior de la comunidad empresarial. El Programa Integral de Ética responde a este objetivo y se enmarca dentro de la estrategias de trabajo de Transparencia por Colombia dirigida a la “Formación y Cambio cultural Voluntario”.

El trabajo se inició con la implementación de un programa integral de ética en gran empresa, con la asesoría del Ethics Resource Center⁴. La necesidad de trabajar con la pequeña y mediana empresa se hizo evidente, al tener en cuenta que la mayoría de la comunidad empresarial colombiana está compuesta por este tipo de empresas. La Corporación decide entonces emprender el reto de trabajar con las Pymes, por considerarlas un vehículo determinante para desarrollar un proceso de formación en valores y para crear un cambio cultural voluntario orientado hacia el fortalecimiento de la ética en el sector privado. Este cambio permitiría generar empresas más productivas y crear conciencia sobre la responsabilidad social de las organizaciones privadas y sobre su papel en la construcción de lo público.

4 El ERC es una institución especializada en el campo de la ética en los negocios y en el interior de las organizaciones, cuya sede se encuentra en Washington D.C. El ERC ha trabajado con Transparencia en el diseño y aplicación de diferentes herramientas implementadas en el área de Sector Privado y ha retroalimentado el desarrollo de esta metodología. Más tarde participó en el desarrollo de la experiencia piloto desarrollada en una pequeña empresa, que sentaría las bases para el diseño y prueba de los Programas Integrales de Ética en la Pequeña y Mediana empresa (Pyme) colombiana.

IV Implementación

La experiencia piloto

Para implementar el proyecto era necesario hacerse una idea del grado de desarrollo de la cultura ética al interior de las Pymes. Surgió entonces la necesidad de aproximarse a una de ellas para desarrollar un proyecto que, además de fortalecer la ética corporativa en el interior de la misma, diera a la Corporación un panorama general de las particularidades y necesidades de este tipo de empresas.

Transparencia por Colombia y el Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial (CCRE)⁵ desarrollaron una experiencia piloto en una pequeña empresa del sector de Auto partes. En esta experiencia piloto, se realizó un diagnóstico de clima ético y se construyeron compromisos éticos de manera colectiva, materializados en un Código que lleva el nombre de la pequeña empresa.

Finalizada esta experiencia, Transparencia por Colombia entendió que era necesario comenzar a diseñar los Programas Integrales de Ética de tal manera que respondieran a las características identificadas en esta primera experiencia y, además, que para lograr un impacto suficiente era necesario encontrar una manera para que los Programas Integrales de Ética se pudieran aplicar de manera masiva en las Pymes del país.

En este contexto comienza a estructurarse un ambicioso proyecto que incluiría no solamente el diseño de una herramienta de autogestión para las Pymes, sino también su divulgación y monitoreo.

Tres grandes fases (Apéndice 1)

1) Diseño y construcción de la metodología del Programa Integral de Ética para Pymes. 2) Divulgación de la herramienta y entrenamiento de facilitadores a través de alianzas. 3) Monitoreo de la aplicación de la herramienta y análisis de su impacto.

Actualmente, el proyecto se encuentra en la primera fase en 5 Pymes.

⁵ El CCRE colaboró con la Corporación solamente en la prueba piloto desarrollada en la pequeña empresa de autopartes “Hermagú.”

Primera fase: Diseño y construcción de la metodología del Programa Integral de Ética para Pymes

La Corporación Transparencia por Colombia, con el apoyo del Ethics Resource Center⁶, trabajó en la definición del enfoque, los objetivos y la caracterización de los módulos del Programa Integral de Ética para Pymes. Los componentes de esta primera etapa son:

- a) Enfoque y características Generales de la herramienta
 - Auto aplicada: es de fácil manejo para el empresario por eso la empresa puede aplicarlo por sí sola.
 - Dinámica: busca generar dinámicas de trabajo participativas.
 - Reflexiva: invita constantemente a la reflexión.
 - Adaptable: pretende adaptarse a la realidad específica de las PYMES.
 - Interdependiente: todos sus componentes responden a una lógica de interrelación.

b) Cartilla General

La Cartilla es un documento corto y didáctico que contiene el objeto, beneficios, contenido y características metodológicas del Programa Integral de Ética para Pymes. Busca despertar el interés de los empresarios en el mismo.

c) Módulos básicos y de Apoyo Temático (Apéndice 2)

Existen dos módulos básicos: el de “Diagnóstico de Clima Ético” y el de “Construcción de Compromisos Éticos”. Los demás han sido denominados módulos de apoyo temático y contienen estrategias para fortalecer aquellos puntos de debilidad encontrados en el diagnóstico de Clima Ético.

Módulos básicos

Módulo No.1 Diagnóstico de clima ético: mediante la aplicación y análisis de una encuesta se identifican las áreas débiles y los aspectos por fortalecer en la estructura ética de la empresa. Es una fotografía de las percepciones e interpretaciones de los trabajadores en relación con el clima ético de la empresa. La encuesta la responden los empleados de la empresa de manera anónima y se introduce en un buzón sellado. Luego se procesa en un sencillo software que también se entrega a la empresa como parte de los materiales⁷. El diag-

6 El ERC se concentró en el apoyo para definir las características de la Pymes y los módulos que deberían incluirse en el Programa, de acuerdo con las necesidades identificadas y los resultados obtenidos en la primera experiencia piloto.

7 Este Software ya está desarrollado en Transparencia por Colombia con el apoyo del ERC.

nóstico de clima ético se realiza con base en las variables manejadas en la encuesta.

Módulo No.2 Construcción de compromisos éticos: permite construir colectivamente unos compromisos éticos que sirvan de marco de referencia a los comportamientos y a la toma de decisiones de la empresa, mediante la identificación de los valores, los grupos de interés y los riesgos que deben enfrentar quienes trabajan en la empresa. Estos compromisos se construyen en un taller que se realiza con todos los directivos y empleados de la empresa.

Módulos de apoyo temático (6)

Estos últimos, en conjunto, ofrecen a la empresa el apoyo necesario para lograr el fortalecimiento de la cultura de valores. Además, pueden ser implementados simultáneamente ya que no dependen el uno del otro, aunque se retroalimentan.

Módulo de Definición e implementación de mecanismos para resolución de conflictos: Pretende alcanzar un equilibrio en las relaciones interpersonales del equipo de trabajo y en las relaciones de la empresa con su entorno, mediante el fomento de un compromiso colectivo que brinde soluciones efectivas a los conflictos.

Módulo de Diseño e implementación de la estrategia de comunicación: Sin una estrategia clara y permanente de comunicación que estimule el cumplimiento de los acuerdos éticos definidos tanto en el interior de la empresa como en el exterior, el entusiasmo de quienes trabajan en la empresa puede verse disminuido con el tiempo.

Módulo de diseño y puesta en marcha de la estrategia de capacitación: La cultura de la organización está muy influida por los procesos de capacitación y entrenamiento ético. Los objetivos básicos de este módulo son incentivar en el equipo de trabajo actitudes y prácticas éticas, y desarrollar los criterios necesarios para tomar decisiones y resolver los dilemas éticos que se presentan en cualquier empresa.

Módulo de Gobernabilidad en Empresas Familiares: Este módulo está orientado a construir ambientes de confianza y responsabilidad sostenibles, en las empresas cuyos dueños y trabajadores pertenecen al mismo núcleo familiar.

Módulo de Desarrollo del Liderazgo Ético: El líder tiene la responsabilidad de articular con claridad los valores corporativos y de influir en la apropiación de una cultura organizacional, mediante la aplicación de políticas organizacionales que respondan a una estrategia basada en los valores.

Módulo de evaluación de la efectividad del Programa: permite evaluar el desarrollo del Programa Integral de Ética en el interior de la respectiva Pyme, mediante la definición y aplicación de indicadores que faciliten su retroalimentación. El seguimiento busca evaluar los contenidos y la metodología del programa para ajustar sus prácticas en forma continua.

Segunda fase: Divulgación de la herramienta y entrenamiento de facilitadores a través de alianzas

En esta fase se pretende establecer alianzas con gremios, instituciones y organizaciones que representen y trabajen con las Pymes. Esta segunda fase aún no se ha comenzado a desarrollar. Sin embargo se han realizado acercamientos con algunas agremiaciones y entidades que trabajan este tema para recibir retroalimentación en relación con el diseño y construcción de la metodología, que es la fase que se encuentra en desarrollo actualmente.

El objetivo es, que este acercamiento se convierta, más adelante, en una alianza que contribuya a hacer sostenible el proyecto. Estas alianzas permitirán promover la aplicación masiva del programa, concretar la voluntad de los empresarios en su aplicación, apoyar el entrenamiento del personal necesario (facilitadores de los talleres, por ejemplo) para transferir la metodología a quienes estén interesados en aplicarlo y brindar asesoría al empresario para la autoaplicación del mismo. Los foros, reuniones y seminarios que organizan los gremios para discutir temas relacionados con las Pymes, son los espacios propicios para que Transparencia se haga presente y exponga el proyecto a los empresarios.

Tercera Fase: Monitoreo de la aplicación de la herramienta y análisis de su impacto

Se desarrollarán una serie de indicadores para evaluar la efectividad del Programa general durante su aplicación en cada Pyme, y la manera como la aplicación masiva de la herramienta ha contribuido a hacer de las Pymes empresas más transparentes, eficientes y probas.

Avances en la implementación

Actualmente se están aplicando los dos primeros módulos, a manera de prueba, en 5 Pymes que hasta la fecha se han incorporado al proyecto, bajo la dirección de Transparencia por Colombia. En la facilitación de los talleres propios de estos módulos, han intervenido tanto facilitadores externos entrenados por la Corporación, como facilitadores de la empresa y del equipo de Transparencia por Colombia. Esto se define de acuerdo con la disponibilidad de cada empresa. Cabe anotar que los talleres tienen una duración de tres horas aproximadamente.

Los módulos subsiguientes, llamados **módulos de apoyo temático**, se están desarrollando con la ayuda de expertos en temas de desarrollo organizacional, formación en valores, resolución de conflictos y manejo de empresas familiares. Los asesores externos se vinculan a la Corporación, ya sea por contratación directa o por un proceso de convocatoria abierta.

Existe una primera versión del módulo de gobernabilidad familiar, construido por el INALDE (Instituto de la Universidad de La Sabana dedicado a la formación empresarial), que se está probando en tres empresas. Se realizaron convocatorias a expertos para el diseño de los módulos de “Estrategias de Capacitación” y “Estrategias de Comunicación”. El primero ya fue adjudicado y en el segundo, las propuestas recibidas están siendo evaluadas.

V Resultados

En desarrollo de la primera fase, además del resultado obtenido con la aplicación de la experiencia piloto, se han logrado los siguientes resultados:

Avances en la prueba de los módulos

El siguiente cuadro resume el estado actual del trabajo con las cinco Pymes:

ACTIVIDAD	METALICAS	DONSSON	SCHOTT	NAVCAR	TOXEMENT
Módulo 1: Diagnóstico					
Cronograma aplicación primer módulo	SI	SI	SI	SI	SI
Entrega modelos de información del Programa para los empleados.	SI	SI	SI	SI	SI
Realización prueba preliminar de aplicación de la encuesta para hacer ajustes a su aplicación general.	SI	SI	-	-	-
Aplicación de la encuesta	SI	SI	SI	SI	SI
Realización entrevistas con empleados para sondear inconvenientes en el diligenciamiento de la encuesta.	4	3	-	-	-

ACTIVIDAD	METALICAS	DONSSON	SCHOTT	NAVCAR	TOXEMENT
Tabulación encuesta	SI	SI	SI	SI	SI
Reunión de análisis e interpretación resultados con grupo directivo	SI Noviembre de 2001	SI Enero de 2002	SI Febrero de 2002	SI Abril de 2002	SI Marzo de 2002
Socialización resultados con empleados	SI	SI	SI	SI	SI
Módulo 2: Compromisos éticos					
Concertación cronograma	SI	SI	SI	SI	SI
Taller identificación de valores	SI Febrero de 2002	SI Abril de 2002	En proceso (Julio de 2002)	SI Mayo de 2002	La empresa ya había identificado y trabajado valores
Taller Identificación de Riesgos para transgredir valores	SI	SI Mayo de 2002	Programado Julio de 2002	SI Mayo de 2002	Programado Junio de 2002
Taller de compromisos éticos	*	Programado Junio de 2002	Programado Julio de 2002	En proceso	Programado Junio de 2002

* No se logró continuar la aplicación de la herramienta ya que la Pyme Metálicas entró en un momento de dificultades económicas. Hasta el momento el Programa se encuentra suspendido.

Construcción de los documentos básicos del Programa

Se cuenta con un primer borrador de la cartilla general, del módulo 1 y del módulo 2 que se modifican en la medida en que el proceso de prueba proporciona elementos de ajuste.

Construcción de módulos de apoyo temático

Se cuenta actualmente con una primera versión del módulo de gobernabilidad familiar, llamado “Guía práctica para la Empresa Familiar en Colombia” que se está probando en tres empresas. Se ha avanzado en la construcción del módulo de capacitación. Este módulo se encuentra en la etapa de sondeo en 10 Pymes, con el fin de ajustar su contenido. Se cuenta con los términos de referencia de los módulos de “Liderazgo Ético”, “Resolución de conflictos” y “Evaluación y Seguimiento”.

Reacciones de la comunidad empresarial en relación con el proyecto

Ha habido una alta receptividad de los pequeños empresarios en relación con los módulos puestos a prueba. Según ellos, a pesar de que el diagnóstico no es en profundidad (por ser auto-aplicado), definitivamente refleja realidades de la empresa que han llegado, incluso, a complementar ejercicios previos desarrollados por otras entidades especialistas en temas de clima organizacional.

En relación con los talleres, los empresarios manifiestan que éstos han contribuido a incrementar, primero, el sentido de pertenencia, segundo, la formación de una conciencia colectiva y tercero, la cultura de rendición de cuentas. Por último, han coincidido en que es una herramienta útil para resolver dilemas éticos que, en muchas ocasiones, no serían capaces de abordar y discernir por sí solos. Además en la medida en que consolida a la empresa en torno a un proyecto común, mejora las relaciones con su entorno e incrementa su competitividad en el mediano y el largo plazo.

Dificultades

Aún cuando en un primer momento los pequeños empresarios han reaccionado de manera positiva cuando se les presenta la posibilidad de trabajar el Programa, y han manifestado su gran interés por trabajar el tema de la Ética, existen limitaciones de carácter estructural al interior de las Pymes que dificultan llevar el Programa a la práctica.

Las limitaciones son, **primero**, de tiempo puesto que la intensidad del trabajo es alta y no se puede ver interrumpida abruptamente por un ejercicio que, en sí mismo, requiere espacios y tiempo determinados. **Segundo**, se presentan limitaciones económicas que restringen la posibilidad de la empresa de invertir en la asesoría necesaria para la aplicación de la herramienta. **Tercero**, en términos de recursos humanos, es evidente la carencia del personal capacitado para liderar este tipo de ejercicios. **Cuarto**, el hecho de que muchas de las Pymes en Colombia son empresas compuestas por familias, es difícil lograr que los trabajadores separen su parentesco de la relación laboral, para poder trabajar los diferentes obstáculos que se presentan en el clima organizacional.

Teniendo en cuenta las limitaciones de las Pymes, ha sido una labor complicada lograr encontrar la herramienta que se adecue a ellas. Esta labor ha demandado un alto nivel de creatividad y versatilidad al momento de diseñar la herramienta. De hecho, la razón por la cual Transparencia por Colombia diseñó el Programa con dos Módulos Básicos y otros de Apoyo Temático que se aplican según se necesite en la Pyme, responde precisamente a que no todas las Pymes son iguales y a que cada una debe tener la oportunidad de escoger qué módulos de Apoyo Temático se deben aplicar en la empresa, de acuerdo con sus particularidades.

Una de los principales dudas ha sido siempre, cómo lograr que la herramienta tenga un impacto real en las Pymes y, en consecuencia, en el interior de la comunidad empresarial. Para lograrlo, la Corporación es consciente de que no es suficiente con probar la herramienta y ajustarla. Es indispensable que Transparencia logre comprometer a actores importantes al interior de la comunidad empresarial que estén dispuestos a aliarse con ella en la labor de difusión y masificación del Programa.

En igual sentido, es fundamental lograr medir el impacto en la aplicación masiva de los Programas. Solamente así se logrará tener certeza sobre la contribución de la herramienta a la modificación de la actitud empresarial al interior de las Pymes colombianas. Por lo tanto hay que ser muy estratégicos en el diseño de los indicadores de monitoreo de la tercera fase.

VI Recomendaciones

Teniendo en cuenta que por ser una herramienta de manejo gerencial no debe tener restricciones legales para su aplicación en otros países, las siguientes son algunas recomendaciones para quienes estén interesados en implementar el proyecto.

Antes de aplicar la herramienta es necesario prestar especial atención a las características de la comunidad empresarial del país donde se implementará para que el Programa responda a la realidad a la cual se está aplicando.

Construir una (s) primera (s) alianzas (s) con una o más Pymes, o con un gremio, para tener los interlocutores adecuados al momento de iniciar el trabajo.

Buscar resultados puntuales en el corto plazo de los cuales aprender, pero tener claro que la masificación del Proyecto, si se quiere impactar estructuralmente la realidad del país, toma tiempo y recursos.

Tener en cuenta que el Programa Integral de Ética debe tener además de sus componentes básicos una parte flexible de tal forma que responda a las necesidades identificadas y que permita ciertas variaciones y ajustes con base en las características del entorno empresarial en el cual va a ser aplicado.

Tener en cuenta las restricciones de las pequeñas y medianas empresas a la hora de llevar la herramienta a la práctica, de tal manera que se pueda discernir si las dificultades que se presentan son consecuencia del tipo de empresa con la cual se está trabajando o son resultado de la falta de compromiso de los empresarios y empleados de la misma.

Lograr, desde muy temprano, posicionar el trabajo en ética en el interior de las empresas, como un tema específico e importante que contribuye a su fortalecimiento empresarial y al desarrollo económico de un país.

Hacer lo posible por sistematizar la experiencia en la medida en que se vaya desarrollando, ya que cada experiencia adquirida durante el proceso es un insumo que permite ajustar la herramienta.

Estar alerta para identificar los actores de la comunidad empresarial que puedan convertirse en aliados estratégicos para la divulgación y masificación de la herramienta, de tal manera que genere un impacto real.

VII Sustentabilidad del proyecto

La sustentabilidad del Proyecto depende de:

- a) Lograr una alta calidad de la herramienta y, sobre todo, garantizar que sea aplicable en el variado contexto de las Pymes,
- b) edificar la capacidad en Transparencia para medir sus resultados y su impacto,
- c) conseguir recursos económicos para la masificación y el monitoreo y lograr que diferentes gremios se interesen en el proyecto y en su implementación a futuro, de tal manera que contribuyan a divulgarlo y masificarlo. Aunque la divulgación del Programa, como tal, corresponde a la segunda fase de todo el proyecto que aún no se ha comenzado a desarrollar, ya se han iniciado acercamientos con algunos gremios y organizaciones que han manifestado su interés de involucrarse. En este sentido cabe anotar que el interés de los empresarios ha surgido de la aplicación misma de los Programas al interior de sus empresas y ha comenzado a hacer eco en el interior de la comunidad empresarial.

Entre los gremios que han expresado su voluntad de comprometerse con el proyecto están:

- a) Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio- Confecámaras: esta agremiación está interesada en aplicar esta herramienta para las empresas que han suscrito el código de Probidad.
- b) Cámara de Comercio de Bogotá: está interesada en aplicar esta herramienta a las empresas vinculadas a los programas de desarrollo empresarial.
- c) La Asociación Colombiana de Pequeños Industriales ACOPI, y la Asociación Colombiana de Clínicas y Hospitales

Descripción: Natalia Correa Dreser con apoyo de Transparencia por Colombia

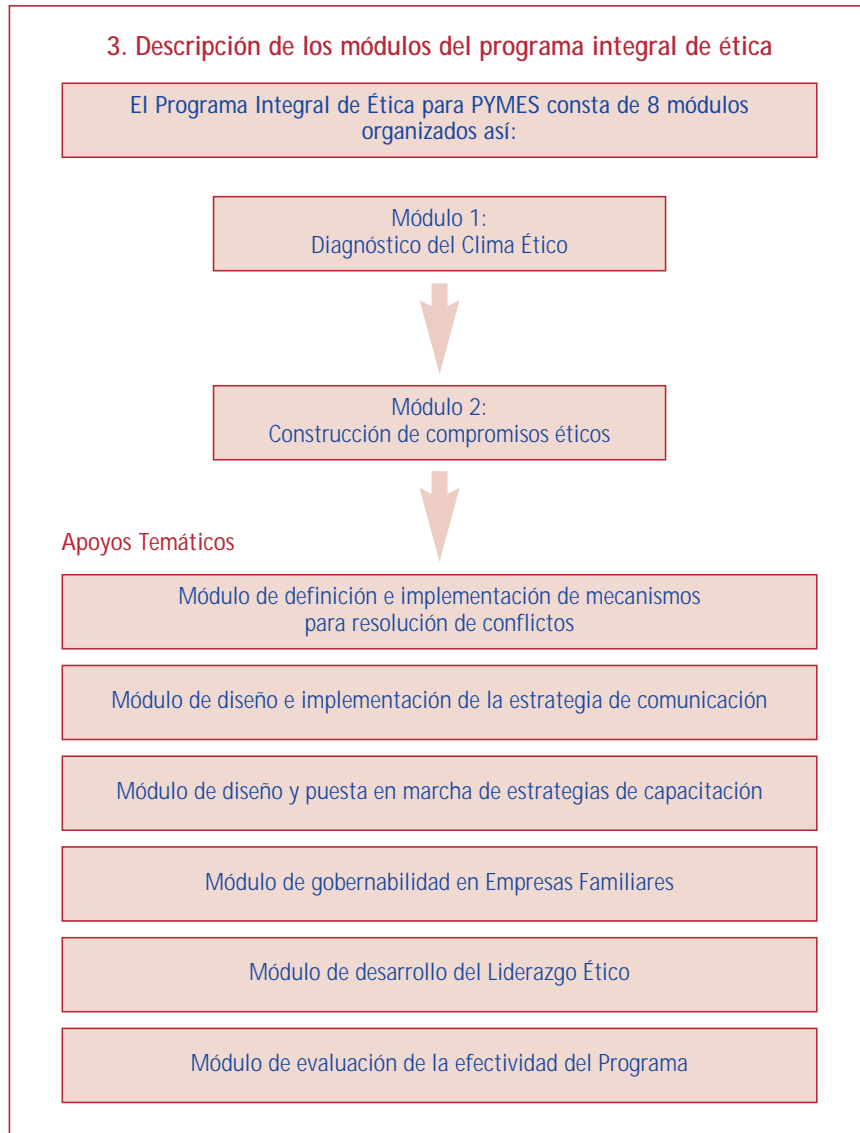
Apéndice 1

Estructura y Cronología del Proyecto

TEMA	ACTIVIDAD
(1) Fase 1 Tiempo Estimado: 12 meses (Noviembre 2001 - Noviembre 2002)	
Construcción de una metodología para la autoaplicación por parte de las Pymes	1.1 Identificar las instituciones interesadas en apoyar el diseño de los módulos del programa.
	1.2 Diseñar los módulos
	1.3 Desarrollar pruebas piloto de los primeros módulos
	1.4 Editar y publicar los módulos
(2) Fase 2 Tiempo estimado: 24 Meses (Noviembre de 2002 - Noviembre de 2004)	
Divulgación y aplicación del Programa	2.1 Identificar las instituciones interesadas en apoyar la divulgación de los Programas Integrales de Ética
	2.2 Identificación y entrenamiento de Facilitadores
	2.3 Hacer seguimiento y acompañamiento en su aplicación
(3) Fase 3 Tiempo Estimado: 6 meses (Comienza 18 meses después de haber iniciado la Fase 2)	
Monitoreo y Evaluación del Programa	3.1 Realizar un monitoreo del proceso de implementación del programa

Apéndice 2

Descripción de los módulos del programa integral de ética



Diagnósticos

Estudio de Realidades sobre buena Gobernabilidad de las Instituciones Públicas, Bangladesh

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Estudio de Realidades sobre Buena Gobernabilidad de las Instituciones Públicas o Ejercicio para Encontrar Hechos (EEH).

Descripción breve: El propósito de este proyecto era evaluar los puntos fuertes y débiles de las instituciones públicas en Bangladesh a través del EEH. Esta es una herramienta para la investigación y el diagnóstico en detalle de las actividades, la forma de actuación y los puntos débiles de una institución u organización.

Organización responsable: Transparency International Bangladesh (TIB).

Creación de la herramienta: TIB.

Cuando y dónde se implementó la herramienta: TIB inició el proyecto en la Agencia Anticorrupción de Bangladesh en 2000. Un informe fue publicado partiendo de las conclusiones de una mesa redonda realizada el 30 de Diciembre de 2001.

Problemas que aborda la herramienta: La falta de transparencia y rendición de cuentas de las instituciones públicas en Bangladesh.

Áreas de Trabajo: Instituciones del sector público.

Alianzas: La Agencia de Anticorrupción de Bangladesh participó en el proyecto.

Financiación: Un investigador trabaja a tiempo completo con un salario de US \$3,500/año. TIB empezó el ejercicio con la ayuda económica de USAID.

Para más información, contactar:

Zia Haider Arman, Director

M.Anwarul Amin, Investigador Asociado

Transparency International Bangladesh

121/C (3rd floor), Gulshan Avenue, Dhaka 1212, Bangladesh

Tel: 880-2-988 4811 o 880-2-882 6036; Fax: 880-2-988 4811

research@ti-bangladesh.org o dr@ti-bangladesh.org

www.ti-bangladesh.org

II Objetivos

1. Analizar la evolución de una institución hasta su forma actual.
2. Examinar la estructura legal existente de una institución pública.
3. Analizar la estructura de la institución.
4. Revisar la manera en que opera.
5. Conocer su eficacia, o su falta de eficacia.
6. Evaluar el trabajo de los funcionarios de la organización.
7. Analizar el papel de la institución en cuanto a tratar con la corrupción.
8. Crear conciencia en los funcionarios y el público en general.
9. Ejercer presión sobre el gobierno para emprender reformas y hacer los cambios necesarios.
10. Posibilitar a TIB tomar acción efectiva para frenar la corrupción y mejorar la rendición de cuentas y la transparencia en la prestación de los servicios públicos.

III Contexto

Bangladesh es uno de los países más pobres del mundo, con un promedio de ingresos per capita de alrededor US\$380 por año. Como muchos países en vías de desarrollo, sufre de una pobreza ampliamente distribuida, superpoblación, analfabetismo, malnutrición y déficit de recursos. La economía nacional está débil y el sistema político sigue inestable. La penetrante corrupción es un serio problema que toca a todo el sistema de instituciones estatales y sociales del país. Aunque Bangladesh se independizó en 1971, el gobierno democrático no se estableció hasta 1991 (y aún así de forma limitada). La corrupción es el más grande impedimento para el desarrollo social y económico del país. En la actualidad Bangladesh tiene un sistema parlamentario, pero sin una tradición de rendición de cuentas y transparencia. El sector gobierno está caracterizado por monopolios y el uso amplio de poderes discrecionales.

Transparency International Bangladesh

TIB está trabajando por un Bangladesh sin corrupción de la siguiente manera; abogando por la transparencia y rendición de cuentas en la administración, el sistema legal y todas las áreas de la sociedad civil para promover un crecimiento económico más fuerte y respeto por los derechos humanos. Desafortunadamente aún después de 30 años de independencia en Bangladesh, la corrupción sigue creciendo virtualmente en todas las esferas de la vida nacional.

IV Implementación

TIB llevó a cabo tres EEH en tres de las agencias de control más importantes del país.

- La agencia Anticorrupción de Bangladesh.
- La Oficina del Contralor y el Auditor General.
- El Comité de Cuentas Públicas. El trabajo empezó a inicios de 2000. La intención de la herramienta era analizar la estructura general de las instituciones y su funcionamiento para evaluar su eficacia y analizar su papel en frenar la corrupción. También buscó evaluar los tipos de corrupción existentes en instituciones diferentes y hacer recomendaciones para mejorarlas. Esto, a su vez, puede estimular al gobierno a tomar las reformas necesarias y crear conciencia del problema.

Las etapas de implementación de esta herramienta son:

- 1) Selección de una organización/institución. Hasta la fecha las instituciones seleccionadas han sido agencias de control, pero el EEH puede extenderse a otras agencias prestadoras de servicios que han sido sujetos de informes por parte de los medios de comunicación, sobre el mal manejo o la corrupción.
- 2) Preparación de una “nota de concepto”, un documento que catalogue el propósito básico de la institución seleccionada para el proyecto, su estructura, su historial, y los tipos de restricciones que tiene. Esto sirve como base de discusión y un punto de partida para el proceso delineado más abajo.
- 3) Desarrollo de un plan de trabajo detallado.
- 4) Preparación de un lista de facilitadores tanto dentro como fuera de las instituciones escogidas que sean relevantes para el estudio. Estos pueden ser funcionarios de la institución que está bajo observación o personas con un conocimiento de la organización (ej: Representantes de la sociedad civil, académicos, antiguo personal, y periodistas). Esto es un ejercicio crucial para “ganar la confianza” y así tener acceso fácil a la información durante el estudio.
- 5) Sesión de “lluvia de ideas” con los facilitadores para establecer los puntos de enfoque primordiales del EEH, identificar las áreas de trabajo sensibles y problemáticas de la organización y como el EEH puede ilustrarlas de la mejor manera.
- 6) Revisión de la documentación: La información de la documentación existente sobre la institución bajo escrutinio en el proyecto puede usarse como una fuente secundaria de datos. Permite a los facilitadores del proyecto mejorar su comprensión de la organización, identificar sus fortalezas y debilidades y ob-

tener una comprensión más general. Una revisión de noticias relevantes puede ser útil. En el informe final, las fuentes de información serán debidamente referenciadas.

7) La encuesta en sí, se realiza a través de entrevistas con funcionarios de la organización. Las preguntas tienen como enfoque la eficacia del servicio. Por ejemplo, al personal se le pregunta el tiempo que se tarda en procesar un expediente. Si se necesita entrevistar a una cantidad grande de personas, un cuestionario estándar se podría elaborar. Información sensible puede ser obtenida por la vía del anonimato por medio de fuentes internas.

Para un ejemplo de encuesta: las actividades de la Agencia y las influencias del partido en el poder sobre la Agencia ver **Apéndices 1 y 2**

8) Preparación de un informe preliminar.

9) Discusión del borrador del informe con individuos relevantes para obtener reacciones y comentarios. El informe preliminar puede ser revisado por un especialista.

10) Preparación y publicación del informe final.

11) Distribución del informe a funcionarios del gobierno relevantes, quienes deciden políticas, la sociedad civil y los medios.

Este proceso es una oportunidad para construir un grupo de individuos conscientes de que puedan implementar la encuesta y continuar el monitoreo de las instituciones bajo escrutinio.

Hasta la fecha TIB ha librado un informe, y otros dos están en su etapa final. El periodo de estudio de un ejercicio para encontrar hechos es de entre seis a diez meses. El primer proyecto involucra un proceso de aprendizaje a través de la experiencia.

Análisis Complementario

Con el último informe del EEH, TIB presentó un documento de trabajo sobre la propuesta de una Comisión Independiente Anticorrupción (CIAC). Por la manera en que fue recibido entre los medios de comunicación y otros grupos se hizo aparente que el hacer propuestas constructivas como informes de trabajo y el uso del análisis crítico del EEH, sirvió para elevar el nivel del debate al facilitar una visión a futuro a las partes. El TIB también organizó discusiones sobre la propuesta de la creación del CIAC en diferentes partes del país. TIB está trabajando actualmente con un grupo de abogados en la preparación de un proyecto de ley para el CIAC. TIB también está desarrollando indicadores para monitorear las actividades de estas organizaciones para análisis futuros.

V Resultados

El informe sobre la Agencia Anticorrupción ha sido muy efectivo. Muchas personas están tomando nota del desempeño de la institución a raíz de sus conclusiones. TIB entiende que las autoridades responsables también están poniendo atención al informe. En Bangladesh, el informe es el primero de su tipo y será un éxito seguro si sus sugerencias se implementan y la Agencia se moviliza para actuar de acuerdo con el espíritu de sus principios.

El EEH sobre la Agencia Anticorrupción se puede bajar de internet en: www.ti-bangladesh.org/research/FFE.htm

Retos

TIB experimentó un número de problemas durante el EEH, sigue una breve reseña de los mismos:

- 1) Falta de cooperación institucional: A menudo la reacción inicial era una de mala cooperación. Sin embargo, con mucha perseverancia, generalmente las organizaciones inspeccionadas decidieron cooperar.
- 2) Dificultades para obtener datos actuales.
- 3) Cambios de énfasis en las áreas de enfoque durante las entrevistas.
- 4) Hostilidad de los entrevistados.
- 5) Entrevistados recios a dar su posición y nombre.
- 6) En algunos casos dificultades para convencer a personas de ser entrevistadas.

VI Recomendaciones

El desarrollo de la EEH ha sido una experiencia enriquecedora en sí misma. Cada vez que se implementa la herramienta, nuevas preguntas y métodos analíticos deberán ser experimentados. En proyectos futuros TIB planea incluir:

- A) Un documento de trabajo sobre recomendaciones. El documento de trabajo para los EEH sobre la Agencia Anticorrupción surgió como una idea posterior. Afortunadamente, la publicación del informe de la EEH y el documento de trabajo fue simultánea.
- B) Monitoreo continuo de las actividades de la institución. Después del Ejercicio para Encontrar Hechos es beneficioso medir los cambios y efectos que éste haya tenido. Esto determinará si las recomendaciones se implementaron.

C) El TIB planea desarrollar un criterio estándar para la selección de las instituciones a examinar.

TIB está dispuesto a ayudar a otras Capítulos Nacionales y partes interesadas a implementar esta herramienta.

Descripción: Zia Haider y M. Anwarul Amin

Apéndice 1

Encuesta de opinión sobre la Agencia Anticorrupción

Abajo se encuentra la encuesta realizada por TIB acerca de las actividades de la Agencia y las influencias del Partido Oficialista sobre ésta.

Metodología de la encuesta: Respuestas obtenidas usando un cuestionario dado a través de entrevistas.

Encuestados: Entre los entrevistados se encuentran el Director Adjunto, Directores y Director General de la Agencia. Otros encuestados fueron seis empleados de la Agencia. La encuesta también incluyó a 50 entrevistados que no tienen relación con la Agencia, pero que son empleados de varios departamentos gubernamentales. Estos funcionarios gubernamentales tenían los cargos de Secretarios Asistentes, Secretarios Asistentes Mayores, Secretarios Comisionados, Secretarios Adjuntos, Secretarios Adicionales y Secretarios. Las respuestas de la encuesta se incluyen en el informe.

Tabla (a): Imparcialidad en las actividades de la Agencia

Imparcialidad de los Funcionarios de la Agencia	En su opinión ¿los funcionarios de la Agencia trabajan imparcialmente?		
	Respuesta		
	Funcionarios que trabajan en la Agencia	Funcionarios que no trabajan en la Agencia	Porcentaje de imparcialidad
Los funcionarios trabajan imparcialmente			
Los funcionarios trabajan con bastante imparcialidad			
Los funcionarios trabajan con poca imparcialidad			
Los funcionarios no trabajan imparcialmente			
No opinan			
Total			

Tabla (b): Nivel de satisfacción con las actividades de la Agencia

Nivel de Satisfacción	¿Cómo de satisfecho está usted con las actividades de la AAC?		
	Respuesta		
	Funcionarios que trabajan en la Agencia	Funcionarios que no trabajan en la Agencia	Nivel de satisfacción Porcentaje
Altamente satisfecho			
Levemente satisfecho			
Ni satisfecho ni insatisfecho			
Levemente insatisfecho			
Altamente insatisfecho			
No responde			
Total			

Tabla (c): El Partido Oficialista y sus efectos sobre la Agencia

Partido Gobernante y su efecto sobre la Agencia	En su opinión ¿el partido gobernante usa o quiere usar a la AAC como una herramienta para acosar a la oposición?		
	Respuesta		
	Funcionarios que trabajan en la Agencia	Funcionarios que no trabajan en la Agencia	Nivel de satisfacción: Porcentaje
Si			
No			
No sabe			
Total			

Apéndice 2

Cuestionario para conocer el punto de vista de los Fiscales Públicos (FP)

1. ¿Cuáles son las bases legales, las políticas y el procedimiento para la elección de un FP?
2. ¿Qué autoridad los nombra y de qué manera?
3. ¿Qué autoridad está involucrada con la responsabilidad de la supervisión de labores de los FP?
4. ¿Existe algún mecanismo para la evaluación y monitoreo de labores de los FP? Y si lo hay, ¿Cómo se implementa? ¿Por qué razones es necesario el monitoreo?
5. ¿Cuáles son los honorarios de un FP? ¿Es la tarifa suficiente? De no ser así, ¿Deberían ser aumentados y por qué?
6. ¿Cuántas citas se dan para un caso por parte de la corte? En realidad, ¿Cuántas citas son necesarias, en su opinión?
7. ¿Cuál es el estado de la relación entre el FP y los funcionarios de la Agencia Anticorrupción?
8. Ha sido observado que la causa principal de los atrasos en los casos es la falta de buena voluntad del FP. ¿Cuál es su opinión al respecto?
9. Con frecuencia se alega que los FP llegan a acuerdos con la parte acusada después de sacarle algún beneficio. ¿Cómo evalúa esta observación?
10. ¿Cuáles son los obstáculos al funcionamiento adecuado del FP? ¿Son obstáculos nuevos o viejos? Si son viejos, ¿por qué los FP siguen pasando adelante para descargar su responsabilidad, conociendo bien la situación? ¿Con qué objetivo asumen los FP sus responsabilidades?
11. Aparte de sus funciones específicas, ¿Qué otros cargos tiene un FP? ¿Enfrentan algún obstáculo en el proceso?
12. ¿Cuántos casos son revisados por un FP en un año? ¿Cuál es la cantidad final de penas y sobreseimientos que sale de esto? Si la cantidad de absoluciones es mayor, ¿En su opinión, cuáles pueden ser las razones?
13. ¿Cuántos casos maneja un FP a la vez? En opinión del FP, ¿Cuántos de ellos resultarían en castigos?
14. ¿Recomienda una re-investigación de los reclamos por lograr veredictos a

favor de la AAC? ¿Efectúa usted discusiones con los funcionarios de la AAC cuando encuentra que los casos son débiles?

15. ¿Cuáles son sus recomendaciones para aumentar la calidad de las investigaciones y re-investigaciones ocasionales con el fin de obtener veredictos a su favor?
16. ¿Cuál es la opinión del FP en cuanto al papel de las cortes y los jueces en casos de corrupción?
17. ¿Toma el caso un interino cuando el FP asignado permanece ausente? De ser así, ¿Cuál es la base legal para esto? ¿Aumenta con esto la posibilidad de que el veredicto se de a favor del acusado?
18. ¿A favor de quién tienden sobre todo a darse los veredictos de la corte? ¿A qué segmento pertenecen en su mayoría estas personas?
19. ¿Qué categorías de casos son los que más maneja usted como FP?
20. En su opinión ¿cuál es la causa de atrasos en la resolución de los casos?

Observatorio de Integridad, Colombia

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Observatorio de Integridad.

Descripción breve: Es un proyecto dirigido a recoger, procesar, analizar y administrar información disponible acerca de los distintos pilares, reglas y prácticas del Sistema Nacional de Integridad¹ (SNI) en Colombia, monitorear la evolución en el desempeño de sus distintos componentes, y poner dicha información a disposición del público interesado en el tema. Los dos primeros productos del Observatorio, el Índice de Integridad de las Entidades Públicas 2002 y el Comparativo de los Poderes del Estado 2002, brindan un marco conceptual y metodológico para producir nuevas herramientas que permitan monitorear el desempeño del SIN en Colombia.

Organización responsable: Corporación Transparencia por Colombia, Capítulo Nacional de Transparency International (www.transparenciacolombia.org.co).

Creación de la herramienta: Corporación Transparencia por Colombia (<http://www.transparenciacolombia.org.co/principalesprogramas/observatorio>).

¹ El Sistema Nacional de Integridad (SNI) refleja una concepción integral de la responsabilidad de los distintos sectores de la sociedad en el desarrollo y control del problema de la corrupción, y fundamenta su puesta en marcha en una estrategia integral de lucha en su contra. El modelo sustenta que el control de riesgos frente al problema de la corrupción, y por ende una mayor integridad en el Sistema depende la construcción de una adecuada estructura de mecanismos de control horizontal y vertical, que constituye un sistema de pesos y contrapesos entre los distintos grupos y sectores con capacidad y poder para afectar el manejo de los asuntos públicos.

Los pilares que componen el SNI son: el ejecutivo, el legislativo, el judicial, el ministerio público, los organismos de control, los medios de comunicación, la sociedad civil, los empresarios, los gobiernos locales y la comunidad internacional. Entre las reglas y prácticas del Sistema se encuentran las siguientes: tipificación del conflicto de interés, elecciones libres y justas, poder para revisar decisiones de los altos funcionarios, rendición de cuentas, ética en el servicio público, independencia de poderes, acceso a la información, libertad de expresión, políticas de competencia, contratación pública transparente, competitiva y ayuda mutua legal/judicial eficaz. La relación entre los pilares, reglas y prácticas que componen el Sistema Nacional de Integridad no es directa, ya que varias de las reglas se aplican a más de un pilar.

Es así como los avances y mejoras logrados en los pilares y reglas se refuerzan entre sí y generan un círculo virtuoso en el cual los espacios de la corrupción serán cerrados y la sociedad en su conjunto podrá sancionar más rápida y efectivamente los comportamientos corruptos. Ver Sistema Nacional de Integridad; <http://www.transparency.org/sourcebook/04.html>

Cuando y dónde se implementó la herramienta: En Colombia el proyecto comenzó a implementarse en Julio de 2001.

Problemas que aborda la herramienta: Imposibilidad de acceder de manera oportuna a información veraz con la calidad necesaria para entender el funcionamiento del Sistema Nacional de Integridad en Colombia. Esta carencia dificulta tanto las discusiones en torno al tema de la corrupción/integridad, como la formulación de estrategias reales para combatir la corrupción en cada uno de los pilares del Sistema.

Áreas de Trabajo: Gestión del Conocimiento.

Financiación: Cooperación Internacional de la USAID y la Fundación AVINA gestionada a través de Transparency International; donación de la Fundación Corona y de la Fundación Merck Sharp & Dhome.

Para más información, contactar: Rosa Inés Ospina Robledo, Directora Ejecutiva de Corporación Transparencia por Colombia transparencia@cable.net.co.

II Objetivos

Generales

Generar mayor conocimiento sobre los temas de corrupción e integridad en Colombia, utilizando para ello instrumentos de medición y de análisis cuantitativo, y construir canales que garanticen un fácil acceso a la información sobre dichos temas, para contribuir al debate y aportar elementos a la definición de políticas de lucha contra la corrupción.

Específicos

- Recopilar, producir, analizar, y divulgar información periódica, suficiente y oportuna sobre el desempeño de los distintos pilares, reglas y prácticas del Sistema Nacional de Integridad.
- Aportar información no sólo procedente de fuentes de percepción sobre el problema de la corrupción, sino también información objetiva sobre este problema.
- Producir información útil para los responsables de definir políticas de lucha contra la corrupción.
- Alimentar el debate en torno al tema de la lucha contra la corrupción, mediante la publicación y difusión de análisis y estudios, para así convertir el Observatorio en una modalidad de control social.

III Contexto

Nacional

La lucha contra la corrupción se ha convertido en uno de los temas principales de la agenda de gobernantes, políticos, académicos e incluso empresarios. Todos ellos coinciden en que es un problema que genera altísimos costos y, en esa medida, es necesario atacarlo de manera eficaz mediante la formulación de estrategias que respondan a sus causas y manifestaciones reales, en aquellos entornos donde se detecte.

En Colombia el derecho a conocer de los asuntos públicos está reconocido como fundamental en el Artículo 74 de la Constitución Nacional y complementado con el Principio de Publicidad que rige la función administrativa, consagrado en el Artículo 209 de esta misma norma mayor. El Artículo 74 establece que “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”. Como derecho fundamental, el derecho a la información se concreta y protege mediante el derecho de petición y la acción de tutela², y a través de la obligación que tienen las autoridades administrativas de aplicar el principio de publicidad. Esto implica, disponer para la ciudadanía de sitios de fácil acceso con información clara, completa y oportuna- sobre normatividad, funciones, organigramas y trámites de las entidades, y sobre las decisiones que tomen las autoridades.

Actualmente distintas normas regulan y reglamentan varios contenidos o aspectos de éste derecho: Ley 57 de 1985, Código Contencioso Administrativo, Ley 190 de 1995, Ley 489 de 1998, Ley 594 del 2000, Decreto 2150 de 1995 y Código Disciplinario Único, entre otros.

A pesar de lo anterior, existe un problema estructural relacionado con la inadecuada provisión de información por parte de las instituciones y sectores que conforman los diferentes pilares del Sistema Nacional de Integridad, lo cual genera ausencia de cifras que permitan dimensionar el problema de la corrupción y dificulta la identificación de las áreas claves dónde es necesario reforzar el trabajo para combatirla, y aquellas donde ha habido progresos significativos.

Cualquier esfuerzo por desarrollar un trabajo serio en la formulación de estrategias de lucha contra la corrupción requiere, necesariamente, de datos confiables que permitan identificar la problemática y, sobre esa base, contribuir a formular políticas efectivas dirigidas a superar el problema.

² La Acción de Tutela es un instrumento jurídico creado con la Constitución de 1991, cuyo fin es la defensa de los Derechos Humanos fundamentales de los ciudadanos.

En Corporación Transparencia por Colombia

En el proceso de diseño de las líneas de acción del Capítulo se identificó como una de las debilidades centrales para la lucha contra la corrupción la escasez de información pertinente, suficiente y oportuna sobre corrupción e integridad en el país. A pesar de la importancia que habían tenido instrumentos como el Índice de Percepción de Corrupción de TI (IPC) para posicionar el tema, ha existido escasez de información confiable y periódica sobre las características de la corrupción en el país, diferenciada por sectores, regiones o involucrados, así como sobre los esfuerzos por combatirla.

Se decidió trabajar alrededor del marco teórico del Sistema Nacional de Integridad para intentar recoger y consolidar información útil que permitiera monitorear la evolución del Sistema en el tiempo, dando origen al proyecto del Observatorio.

Fue así como, dentro de este proyecto, se asumió el reto de diseñar y construir dos herramientas concretas, que tendrán carácter periódico: el **Índice de Integridad de las Entidades Públicas** y el **Comparativo de los Poderes del Estado**.

El Proyecto del Observatorio de Integridad se definió como una de las cuatro principales prioridades de Proyectos Regionales en TILAC (red latinoamericana de Transparency International), junto con las Contrataciones Públicas Transparentes, el Acceso a la Información y la Financiación Política. Este ejercicio, que se ha venido desarrollando en Colombia, se ha considerado un ejercicio piloto que puede ser adoptado por otros Capítulos de Transparency International, por esto, los avances del proyecto se presentaron en la reunión anual (Annual General Meeting) de TI en Praga en Octubre de 2001.

IV Implementación

Los dos primeros productos del Observatorio, el Índice de Integridad de las Entidades Públicas 2002 y el Comparativo de los Poderes del Estado 2002 se describen a continuación:

Índice de Integridad de las Entidades Públicas

El diseño conceptual del Índice está dirigido a entender la evolución en el comportamiento del sector público a través del análisis periódico del desempeño de tres factores críticos: a) **transparencia**, b) **control y sanción**, y c) **eficacia e institucionalidad**, representativos de un comportamiento íntegro, en un grupo de instituciones públicas. Esto se logra mediante la construcción de una batería de indicadores que permite medir o cuantificar el estado de estos factores

para cada entidad, que al ser calculados año tras año permiten monitorear en el largo plazo la evolución de los mismos.

El Índice corresponde a una calificación de integridad para un número determinado de entidades públicas del orden nacional, en relación con los factores mencionados anteriormente. Las entidades seleccionadas fueron aquellas para las cuales se contó con suficiente información para calcular la totalidad de indicadores o, en su defecto, la mayoría de ellos³. En el estudio fueron incluidas entidades representativas de los distintos ámbitos funcionales del Estado, como son: definición de políticas, regulación, control y sanción, de tal manera que estuvieran adecuadamente representados los distintos poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ministerio Público – Procuraduría y Defensoría – y Control Fiscal).

El Índice de Integridad está compuesto por 16 indicadores comunes en todas las entidades objeto del estudio, que fueron construidos a partir de información secundaria, disponible para cualquier ciudadano y con base en los resultados de un estudio realizado por el Instituto del Banco Mundial y la Vicepresidencia de la República de Colombia⁴.

Como resultado de un análisis realizado al interior del Capítulo, se definieron estos tres factores críticos que, a juicio de la Corporación, logran recoger las reglas y prácticas que hacen parte del Sistema Nacional de Integridad. De esta manera el apropiado funcionamiento del Sistema dependerá en buena medida de que los pilares públicos presenten un comportamiento adecuado en relación con cada uno de los factores críticos:

a) **Transparencia**, entendida como la publicidad de los actos oficiales y el acceso a la información de las entidades por parte de la ciudadanía en general o de los interesados en particular (a mayor transparencia, mayor visibilidad, y como consecuencia, menores riesgos de corrupción);

b) **Control y sanción**, se refiere a la relación entre investigaciones por faltas graves de los funcionarios públicos y sanciones oportunas y efectivas por parte de los organismos de control (mayores niveles de sanción aumentan los costos de las prácticas corruptas, por lo tanto disminuyen los incentivos para cometerlas); y

3 Para consultar el periodo al que corresponde la información que se utilizó para construir el Índice de Integridad ver http://www.transparenciacolombia.org.co/gestion/2n_observatorio.htm#nueve

4 Estudio sobre Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad en Colombia, realizado en Abril de 2001 y publicado en Marzo de 2002.

c) **Eficacia e institucionalidad**, se refiere al cumplimiento de procedimientos establecidos y conocidos que limitan el margen de discrecionalidad de funcionarios, representantes políticos y particulares en el ejercicio de funciones públicas (a mayor institucionalidad y eficiencia menor margen de discrecionalidad, y por lo tanto, menor oportunidad de corrupción).

El factor de **transparencia** está compuesto por 4 indicadores:

- 1) información en las páginas web de las entidades públicas,
- 2) facilidades para atender quejas y reclamos y obtener información telefónica (existencia de oficinas y líneas gratuitas),
- 3) calificación de transparencia otorgada por los propios funcionarios de las entidades, según resultados de la encuesta del Banco Mundial, y
- 4) calificación de autonomía Institucional otorgada por los propios funcionarios de las entidades, según resultados de la encuesta del Banco Mundial.

El factor de **control y sanción** se compone de 8 indicadores:

- 1) percepción de honestidad o deshonestidad de las entidades públicas por parte de los funcionarios, empresarios y usuarios de servicios del Estado según resultados de la Encuesta del Banco Mundial,
- 2) número de quejas presentadas ante la Procuraduría General de la Nación contra funcionarios de las entidades del Estado,
- 3) número de aperturas,
- 4) número de pliegos,
- 5) número de fallos sancionatorios en primera,
- 6) número de fallos en segunda instancia contra funcionarios de las entidades emitidos por la Procuraduría General de la Nación, contra funcionarios de las entidades de cada poder del Estado, (cada uno de estos es un indicador individual que se calcula como proporción del número de funcionarios de la entidad a Mayo de 2002),
- 7) número de fallos fiscales emitidos por la Contraloría contra funcionarios de las entidades de cada poder del Estado (calculado como proporción del número de funcionarios), a Mayo de 2002,
- 8) valor de los pagos por sentencias y conciliaciones correspondientes a las entidades de cada poder del estado según información de la Contraloría General de la República (calculado como proporción del presupuesto destinado a inversión y contratación de bienes y servicios de la entidad en 2001).

El factor **eficacia e institucionalidad** se compone de 4 indicadores:

- 1) nivel de simplicidad de los procesos organizacionales,
- 2) nivel de desempeño de la función de control interno,
- 3) nivel de incentivos a empleados y
- 4) nivel de compromiso institucional del personal, todos ellos contruidos con base en la calificación dada por los propios funcionarios, según resultados de la Encuesta del Banco Mundial.

Con las calificaciones obtenidas para los tres factores, se calculó el promedio para cada entidad. La calificación final refleja la existencia de riesgos de corrupción, a diferentes niveles – alto, mediano o bajo –. Es así como un *Índice inferior a 70 puntos indica un alto riesgo de corrupción* y amerita la definición de políticas y planes concretos por parte de la entidad calificada, y un *Índice superior a 90 puntos refleja un nivel óptimo de desempeño*. Al ser un instrumento de comparación, el Índice arroja la calificación relativa de cada entidad frente a las demás instituciones y muestra una mejor calificación para aquellas que presentan un desempeño alto en cada factor, en comparación con las demás entidades evaluadas.

Comparativo de los Poderes del Estado

Este instrumento es una evaluación comparativa de integridad entre las tres ramas del poder público y los órganos de control del Estado, de acuerdo con los indicadores que componen los tres factores objeto de análisis: i) transparencia; ii) control y sanción, y iii) eficiencia e institucionalidad.

Aunque estaba previsto calificar los factores para cada pilar, después de analizarse estadísticamente los resultados, se concluyó que la diferencia en la composición de los poderes del Estado es tan grande, en términos de su dimensión institucional (número de entidades) y en la información disponible sobre ellos, que impide construir calificaciones por factor a partir de los indicadores, comparables entre sí, que pudieran resultar en un Índice de Integridad para los distintos poderes del Estado⁵.

Por este motivo, se realizó un análisis de carácter descriptivo de cada uno de los indicadores⁶, para cada poder. El resultado de cada indicador corresponde

5 Equivalentes a los pilares públicos del Sistema Nacional de Integridad.

6 En el comparativo, se utilizaron adicionalmente los siguientes indicadores comunes a todos los poderes del Estado: i) valor de los fallos fiscales emitidos por la Contraloría General de

al promedio simple de la calificación obtenida por las entidades que componen cada uno de los poderes.

Con el fin de obtener conclusiones sobre el desempeño de cada poder, en comparación con los demás, se convirtieron las calificaciones obtenidas en cada indicador a una escala de 1 a 10, y se asignó una valoración de desempeño alto, medio o bajo, de acuerdo con los puntajes obtenidos.

Actividades realizadas para el montaje del Índice de Integridad y del Comparativo de Poderes del Estado.

Las actividades que se definieron para el desarrollo de estos dos productos del Observatorio son las siguientes:

- 1) **Recolección de información:** se buscó contar con información disponible de cada uno de los pilares que componen el Sistema para identificar, efectivamente, cuál es la información secundaria con que se contaba y la calidad de la misma para construir los indicadores. Esto permitió definir sobre que pilares se iba a trabajar inicialmente (**Apéndice**).
- 2) **Diseño de indicadores:** de manera paralela al proceso de recolección de la información, se realizó el diseño de indicadores para medir los tres factores críticos en las entidades seleccionadas y en los poderes del Estado objeto del análisis.
- 3) **Depuración y complemento de la información:** se analizó la viabilidad de aplicar los indicadores prediseñados de acuerdo con la información que efectivamente se recolectó, y se ajustó el número y/o el diseño de algunos indicadores, de acuerdo con la cantidad y a la calidad de la información recolectada, para obtener como resultado los indicadores descritos en el **Apéndice**.
- 4) **Producción del informe:** con base en un trabajo de procesamiento y depuración estadística de los indicadores construidos se produjo un informe de análisis, en el que se publicaron los resultados del Índice y del Comparativo.
- 5) **Realización de ajustes:** una vez establecida las verdaderas necesidades de información para producir los indicadores, se buscará formalizar acuerdos con las fuentes, para construir un procedimiento que permita un fácil acceso a la

la República contra funcionarios de las entidades de cada poder del Estado, calculado como proporción del presupuesto de inversión y contratación de bienes y servicios a 2001; ii) valor de los pagos por sentencias y conciliaciones correspondientes a entidades de cada poder del Estado, de acuerdo con información de la Contraloría General de la República, calculado como proporción del presupuesto de inversión y contratación de bienes y servicios a 2001. Además, se calcularon indicadores particulares para el legislativo y el judicial.

información así como una mejor calidad de la misma. Adicionalmente, se considerarán las observaciones efectuadas por las entidades estudiadas para mejorar los indicadores, se buscará incluir nuevas entidades y, de ser posible, nuevos indicadores dentro de cada factor.

6) Producción de informes anuales de monitoreo: teniendo como base el primer informe de análisis⁷, se realizará anualmente el monitoreo de la evolución de los indicadores, en la medida en que se recoja y procese la información básica. Para este efecto se realizarán eventos anuales de presentación de los resultados obtenidos, a los que se convoca a directores de las entidades incluidas en el Índice, a los centros de investigación, la academia, y a los medios de comunicación, entre otros.

Alianzas

El trabajo de recolección de información ha permitido ir conformando una lista de posibles aliados para garantizar un mejor flujo de información, por lo tanto se avanza en acuerdos particulares para la provisión oportuna de los datos, con la calidad requerida.

Colaboradores

El proceso de implementación de este proyecto ha contado con el trabajo del personal de Transparencia y de Asesores externos especializados. Específicamente se ha contado con un coordinador del Observatorio; varios profesionales especializados encargados de brindar asesoría puntual a nivel conceptual, metodológico y de orientación para el procesamiento de información; un profesional asistente y estudiantes de pasantía para la recolección, clasificación y procesamiento de la información.

Recursos financieros

El costo de montar el Observatorio, desde su concepción, pasando por el diseño del Índice, los ejercicios de prueba, hasta la preparación de la publicación, fueron básicamente subsidiados por el equipo de Transparencia por Colombia durante cerca de 18 meses. Luego se recibió el apoyo financiero de la USAID y de la fundación AVINA, gestionado a través de Transparency International, así como los aportes de la Fundación Corona y la Fundación Merck, por un valor aproximado de US\$ 28,050. De otra parte, los costos importantes asociados a los indicadores de percepción, US\$ 16,500 aproximadamente, fueron

⁷ Los dos primeros resultados del Observatorio: El Índice de Integridad de las Entidades Públicas 2002 y el Comparativo de los Poderes del Estado 2002, fueron dados a conocer a la opinión pública el 30 de Septiembre de 2002 y pueden ser consultados en www.transparenciacolombia.org/textos_word/observatorio_final.pdf

cubiertos por el Instituto del Banco Mundial, como financiador de la Estudio sobre Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad.

Para el funcionamiento e institucionalización se han presentado distintos proyectos a diversas fuentes, como la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y el Programa de Lucha Contra la Corrupción del gobierno colombiano.

V Resultados

- Se logró probar la gran distancia que existe entre el marco legal que regula el acceso a la información y lo que realmente sucede en la práctica.
- Se logró un importante avance en las definiciones técnicas y metodológicas sobre indicadores que permiten medir los tres factores seleccionados, mediante la discusión de una “Propuesta de Indicadores” en un Grupo Focal de expertos en el tema. Esta propuesta fue revisada a la luz de la información efectivamente disponible, y se depuró la batería de indicadores inicialmente formulada. Los resultados muestran que la información permite contar con el siguiente número de indicadores:

Poder del Estado	No. de Entidades	No. de Indicadores
Ejecutivo (Orden Nacional)	78	16
Legislativo (Senado y Cámara de Representantes)	2	18
Judicial (Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional, Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía General de la Nación)	5	19
Control Fiscal (Contraloría General de la República)	1	16
Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo)	2	16

- La experiencia con el Índice de Integridad de las Entidades Públicas muestra que éste: i) invita a las entidades evaluadas a hacer esfuerzos por mejorar en los indicadores elevando su desempeño en los factores calificados generando cada vez más confianza en la institución; ii) facilita a cada entidad una comparación consigo misma en el tiempo y promueve una sana emulación entre las entidades públicas calificadas; iii) permite a la opinión pública tener un referente muy puntual acerca de la evolución de integridad de la institucionalidad pública nacional; iv) posiciona al Capítulo como organización seria, de alto perfil y credibilidad, que hace aportes constructivos y no destructivos.

- El Índice se constituye en una línea de base para las administraciones de las entidades evaluadas porque no califica una administración en particular, sino el comportamiento de las diferentes instituciones analizadas durante un periodo de tiempo que cubre varias administraciones. Su impacto se refuerza de manera especial, cuando, los resultados son dados a conocer a la opinión pública al inicio de una nueva administración, porque permite a las nuevas administraciones asumir compromisos y adoptar políticas para mejorar su calificación a lo largo de su gestión.
- Los resultados obtenidos en el análisis Comparativo de los Poderes del Estado evidencian la necesidad de aplicar políticas y planes concretos para mejorar la transparencia y eficiencia en la gestión de las entidades más representativas de cada poder.
- Considerando que la Corporación ha percibido una respuesta positiva a estos esfuerzos por parte de la opinión pública y de los directores de las entidades públicas analizadas, el Observatorio continuará diseñando nuevos instrumentos que le permitan alcanzar el objetivo general planteado y caracterizar con mayor precisión el Sistema Nacional de Integridad en Colombia.

Dificultades

En la recolección de información

Esta dificultad no es coyuntural sino que es una condición estructural en un país como Colombia. A pesar de los esfuerzos de las leyes y del Gobierno nacional por mejorar el acceso del público a la información, persisten grandes fallas en este sentido.

Transparencia por Colombia no realizó levantamiento de información primaria, sino recolección de información ya existente y disponible en el mercado. En el proceso de recolección se han generado retrasos, por dos razones principales: a) El proceso de diseño y validación de los indicadores partió de una larga lista que fue necesario depurar con base en la disponibilidad real de información. En muchos casos, el indicador resultó imposible de construir por carencia de información. b) La enorme dificultad en la recolección de la información se debió a tres situaciones críticas: (i) la información no se proveyó por parte de la entidad, (ii) se proveyó de manera incompleta y con demoras o (iii) se proveyó de manera imprecisa, bien sea porque la entidad responsable no cuenta con la información en la forma en que fue solicitada o porque no tiene capacidad de procesamiento para entregarla de la manera en que se solicitó. Fueron muy pocos los casos en que la entidad respondió de manera precisa a la solicitud y entregó a tiempo la información.

En el dimensionamiento del proyecto

Visto de manera retrospectiva, la manera de abordar la medición del comportamiento del Sistema Nacional de Integridad se hizo de forma ambiciosa y sin tener plena conciencia de la dificultad que para una ONG como Transparencia por Colombia, significaba la recolección de la información asociada a todo el Sistema, lo cual equivale a conseguir datos sobre buena parte de la institucionalidad colombiana tanto pública como privada. Debido a esta dificultad, se concentró el trabajo del Índice en los pilares públicos (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Control Fiscal y Ministerio Público) empezando por las entidades del nivel central; lo anterior, a pesar de haber realizado un esfuerzo por recoger información y construir los indicadores para los pilares correspondientes a la sociedad civil, medios de comunicación y empresarios. Una vez lanzado el primer Índice para las entidades del nivel central, se empezará a trabajar el de las gobernaciones, el de los municipios y el del sector privado.

En el procesamiento de la información

El nivel de procesamiento de información que fue necesario adelantar en Transparencia por Colombia fue más alto que el previsto, por los limitados niveles de sistematización de información con que cuentan las entidades, o porque su forma de sistematizar la información no era concordante con las necesidades del Observatorio.

En la depuración de la información

Debido a los problemas que se presentaron en la recolección de información, fue necesario incluir una etapa de depuración de la misma, la cual no se contempló desde el comienzo del proyecto.

Todo lo anterior generó un retraso de ocho meses en la producción del informe final con los primeros resultados del Observatorio, que sirve como elemento para la definición de políticas por parte del nuevo gobierno y, a la vez, es soporte para identificar las fuentes de financiación que permitan realizar un nuevo ejercicio de medición para analizar la evolución de los indicadores.

Además por circunstancias internas de Transparencia por Colombia, ajenas al proyecto, éste se suspendió por un espacio de 4 meses. Por todo esto, el cronograma inicial del proyecto se ha desplazado en total en 11 meses.

VI Recomendaciones

- Dimensionar adecuadamente el proyecto bien sea por etapas, por pilares o por reglas. Lo importante es comenzar por aquellos elementos cuyo análisis se considere estratégico e ir incorporando poco a poco los demás, has-

ta llegar a abarcar la mayoría o la totalidad de los pilares y reglas que componen el Sistema Nacional de Integridad.

- Hacer un riguroso control de calidad para garantizar que una vez lanzado el Índice, los afectados y la opinión pública no lo puedan descalificar técnicamente; y así concentrar la capacidad del Capítulo en la obvia discusión política que sobreviene.
- Asegurar los recursos humanos y el tiempo necesarios para desarrollar actividades para las cuales éstos son intensivos, específicamente las actividades de recolección, depuración y análisis de la información.
- Tener en cuenta que el almacenamiento y procesamiento de la información son actividades altamente intensivas en tiempo y recurso humano, que si no se dimensionan de manera adecuada pueden conllevar a incrementar los costos y a afectar de manera importante el cronograma.
- Fijar plazos realistas para las actividades de recolección y depuración de información, teniendo en cuenta la capacidad y la voluntad real de provisión de información por parte de las entidades.

Descripción: equipo de trabajo de la Corporación Transparencia por Colombia

Apéndice

Factor Transparencia		
Indicadores	Fuente	Periodo
Disponibilidad de información páginas	Revisión de las páginas web -por parte Transparencia por Colombia con base en de evaluación de la Agenda de conectividad	Abril de 2002
Facilidad para quejas y reclamos información	Sondeo telefónico - llamadas de Transparencia Colombia a cada una de las entidades	Marzo de 2002
Calificación de Transparencia	Estudio Instituto del Banco Mundial y Vicepresidencia la República	Abril de 2001
Calificación de Autonomía	Estudio Instituto del Banco Mundial y Vicepresidencia la República	Abril de 2001
Factor Control y Sanción		
Indicadores	Fuente	Periodo
Percepción de deshonestidad	Estudio Instituto del Banco Mundial y Vicepresidencia la República	Abril de 2001
Número de Quejas / Número de funcionarios	Procuraduría General de la Nación*	1995-2000
Número de Aperturas / Número de funcionarios	Procuraduría General de la Nación*	1995-2000
Número de Pliegos / Número de funcionarios	Procuraduría General de la Nación*	1995-2000
Número sanciones primera I. / Número de Funcionarios	Procuraduría General de la Nación*	1995-2000
Número de sanciones segunda I. Funcionario / Número de funcionarios	Procuraduría General de la Nación*	1996-2000
Número de fallos por responsabilidad fiscal / Número de funcionarios	Contraloría General de la Nación*	1995-2000
Pagos por sentencias y conciliaciones presupuesto destinado a inversión Adquisición de bienes y servicios	Contraloría General de la Nación. Informe sobre detrimento patrimonial causado por sentencias conciliaciones contra el presupuesto Nacional**	1996-1999
Factor eficiencia e institucionalidad		
Indicadores	Fuente	Perido
Simplicidad de procesos	Estudio Instituto del Banco Mundial y Vicepresidencia la República	Abril de 2001
Existencia de controles internos	Estudio Instituto del Banco Mundial y Vicepresidencia la República	Abril de 2001
Incentivos a empleados	Estudio Instituto del Banco Mundial y Vicepresidencia la República	Abril de 2001
Compromiso institucional	Estudio Instituto del Banco Mundial y Vicepresidencia la República	Abril de 2001

* Fuente del Número de Funcionarios: Ministerio de Hacienda, Departamento Administrativo de la Función pública Entidades evaluadas. Mayo 2002.

** Fuente del valor del Presupuesto destinado a inversión y adquisición de bienes y servicios: 2001 Ley General de Presupuesto 2001, Departamento Nacional de Planeación o entidades evaluadas.

Medición de Transparencia en los Gobiernos Municipal y Central, Japón

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Midiendo la Transparencia en los Gobiernos Municipal y Central.

Descripción breve: El propósito de este proyecto fue crear un índice con el fin de medir el nivel de transparencia en los gobiernos municipal y central en Japón.

Organización responsable: Centro Ciudadano de Libertad de Información y la Conferencia Nacional Ligamen con el Defensor del Pueblo.

Creación de la herramienta: Centro Ciudadano de Libertad de Información.

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: El grupo ha estado monitoreando el acceso a la información pública en Japón de manera anual desde 1996 y ha diseminado sus hallazgos ampliamente con el fin de aumentar la concienciación acerca del problema.

Problemas que aborda la herramienta: La falta de transparencia o acceso público a información clave en los gobiernos municipal y central en Japón.

Áreas de trabajo: Oficinas de los Gobiernos central y municipales en Japón.

Alianzas: No se formaron alianzas con otros grupos.

Para más información, contactar:

Tatsuro kuroda

Jouhou Joukai Shimin Center (Centro Ciudadano de Libertad de Información)

Hashizume BLD. 2F, 10-1 Sanei-cho, Shinjuku-ku

TOKYO 160-0008

Japón

Tel 81-3-5368-1520; Fax 81-3-5368-1521

info@jkccr.gr.jp

www.jkcc.gr.jp

II Objetivos

1. Aumentar el nivel de transparencia en los gobiernos municipales y el gobierno central.
2. Publicar puntos de referencia fidedignos acerca de indicadores de “información clave de acceso” de manera periódica para influir la política pública en lo que concierne a la transparencia en el gobierno.

III Contexto

Desde la crisis financiera que sacudió a Japón durante los años noventa y los escándalos financieros que emergieron de ella, los grupos de ciudadanos han expresado sus preocupaciones acerca del uso de los fondos públicos. Los medios de comunicación nacionales han enfrentado las cuestiones de corrupción y nepotismo en todos los niveles del gobierno, urgiendo a un mayor debate público.

La discusión ha alentado un empuje hacia un mejor monitoreo de las funciones públicas del estado, especialmente en lo que concierne a la organización de los presupuestos públicos. En respuesta a la presión pública en pos de una divulgación más efectiva de la información, el Gobierno central y varios gobiernos provinciales introdujeron una serie de leyes para mejorar el acceso a la información. Esta legislación requiere que los órganos y agencias públicas divulguen toda la información relevante al público. Sin embargo la evidencia anecdótica sugiere que las nuevas leyes han sido aplicadas de manera irregular en el país.

Para combatir este problema y para aumentar la conciencia pública, el Centro Ciudadano de Libertad a la Información en asociación con el Grupo Nacional de la Conferencia de Ligamen con el Defensor del Pueblo decidieron crear un índice para medir el nivel de transparencia en los gobiernos municipales y el gobierno central en Japón.

IV Implementación

El proceso tuvo lugar en tres etapas interconectadas:

- 1) Diseño y desarrollo de los índices.
- 2) Recopilación de la información relevante por parte de entidades independientes.
- 3) Determinación de un marcador compuesto y desarrollo de puntos de referencia comparativos.

En total el proyecto llevó alrededor de seis meses para completarse. La primera etapa (diseño y desarrollo) duró aproximadamente un mes. La recopilación de datos duró aproximadamente tres, mientras que la evaluación de los puntajes y sacar conclusiones tomó aproximadamente otro mes.

Para los propósitos de este proyecto, el concepto de “acceso a la información” fue dividido en cuatro temas:

- a) Calidad de la información disponible en el dominio público.

- b) Información acerca del gasto presupuestario.
- c) Proceso de toma de decisiones.
- d) Facilidad de acceso a la información publicada, incluyendo cambios relevantes y tarifas.

Puntajes de entre 0 y 30 fueron asignados a cada uno de estos temas. Por ejemplo, en los términos de calidad de la información una municipalidad recibe un marcador perfecto de 30 si todos los datos relevante son puestos a disposición del público y 0 si no hay nada disponible del todo. En términos de facilidad de acceso, si los documentos están disponibles por entre 1-10 yen por hoja, una municipalidad recibe un puntaje de 30. Si la tarifa es mayor a 21 yen, el puntaje es cero.

Más detalles acerca del sistema de puntaje pueden ser vistos en el siguiente sitio web: www.jkcc.gr.jp/pdf/6th.pdf (sólo disponible en japonés).

Una vez que estuvo listo el sistema de puntaje, los Grupos de la Conferencia de Ligamen con el Defensor del pueblo comenzaron a recopilar la información. Cada grupo de ligamen con el Defensor del pueblo en cada prefectura en Japón llevó a cabo el procedimiento necesario, chequearon los datos y asignaron un puntaje.

Estos grupos del Defensor del Pueblo son entidades locales constituidas independientemente. Para asegurar que la totalidad del proceso fuera lo más transparente y participativo posible, los resultados preliminares se enviaron a las entidades gubernamentales bajo escrutinio con el fin de obtener retroalimentación y comentarios.

Sólo se dio un puntaje final una vez que este proceso tuvo lugar. Los puntajes entonces se sumaron y las municipalidades fueron ubicadas en orden en términos de sus puntajes compuestos.

Las 47 prefecturas (Gobiernos Municipales) y todos los ministerios centrales en Japón son ahora evaluados a través de esta herramienta cada año. El índice más reciente que se encuentra disponible es el de Marzo de 2002.

De las municipalidades, la prefectura de Miyagui obtuvo el sitio más alto mientras que la de Miyazaki fue la más baja. De los ministerios centrales, el Secretariado del Gabinete y el Ministerio de Administración Pública emergieron como los dos mejores respectivamente. El Ministerio de Asuntos Extranjeros y la Agencia de Defensa fueron los menos transparentes.

Para acceder el índice visite el sitio web: www.jkcc.gr.jp

También se encuentra disponible en el informe anual de la Conferencia Nacional de Ligamen con el Defensor del pueblo.

El Centro Ciudadano de Libertad de Información usa los datos en una campaña organizada con el fin de promover el índice en los medios de comunicación. El ranking se publica cada año en la asamblea general anual del centro, dando una buena oportunidad para la cobertura mediática del evento.

La investigación en la preparación del ranking también suple al grupo con otra información relacionada con transparencia en el gobierno japonés, información que puede ser compartida y que puede ayudar a desarrollar nuevas propuestas.

El costo del proyecto ha sido mínimo ya que los únicos gastos fueron por fotocopias y gráficos. El resto del trabajo se llevó a cabo de manera voluntaria.

Retos

Algunas entidades gubernamentales y municipalidades se quejaron de que sus puntajes fueron muy bajos y no reflejaban su verdadero nivel de transparencia. Fuera de esto el proyecto ha sido recibido como un éxito.

V Resultados

La amplia disseminación del ejercicio a través de los medios ha estimulado a muchos gobiernos locales a poner atención en el asunto de la transparencia en Japón. La posibilidad de hacer comparaciones con otras agencias también actuó como un poderoso incentivo para que las agencias gubernamentales enfrentaran el problema.

El proyecto ha existido ya durante los últimos cinco años, un reflejo de su éxito y durabilidad. También hay evidencia de que el ejercicio ha tenido un impacto marcado en los hábitos de gasto de los funcionarios de gobiernos locales. Por ejemplo, en el pasado un abuso notorio del poder era la práctica de recibir “visitas extranjeras” esto se hacía por parte de muchos funcionarios, aparentemente para aprender acerca de nuevas políticas en el extranjero. Sin embargo una vez que la información sobre presupuestos específicos empezó a circular en el dominio público, estas visitas se hicieron cada vez menos frecuentes.

En nuestra experiencia, esta herramienta es una estrategia anticorrupción muy efectiva. Podría ser también implementada en unidades administrativas más pequeñas como los concejos de pueblos y ciudades.

VI Recomendaciones

El proyecto es una herramienta efectiva para incrementar la transparencia en el gobierno. Ya que las oficinas de gobierno están ansiosas por obtener un

buen puntaje, ajustan sus políticas internas existentes y como resultado se vuelven menos opacas.

Sin embargo, el método más rápido para incrementar la transparencia en el gobierno es elegir a un buen alcalde en las encuestas electorales. Esto ha demostrado ser cierto en los resultados de nuestro análisis.

Descripción: Gopakumar Krishnan Thampi

Índice de Soborno Urbano, Kenia

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Índice de Soborno Urbano.

Descripción breve: La meta de este proyecto fue conducir una encuesta de investigación piloto que buscara ir más allá de los estudios convencionales de corrupción, y medir empíricamente el problema de la corrupción en las instituciones públicas en Kenia usando un Índice de Soborno Urbano especialmente diseñado. Este fue producto del análisis preliminar de un estudio más amplio llevado a cabo por Transparency International Kenya sobre la extensión de la corrupción en Kenia.

El Índice, que clasificó a 52 organizaciones, se basó en una encuesta llevada a cabo en Marzo y Abril de 2001, en la cual los kenianos informaron sobre su experiencia diaria al enfrentarse a la corrupción. Refleja la respuesta de kenianos que viven y trabajan en áreas urbanas e incluye información sobre a quién sobornaron, cuánto pagaron, y para qué fue el soborno.

Organización responsable: Transparency International Kenya.

Creación de la herramienta: Transparency International Kenya.

Cuando y dónde se Implementó la Herramienta: El proyecto se llevó a cabo durante 2001-2002 en Kenia.

Problemas que aborda la herramienta: 1) Falta de información acerca de la naturaleza y la extensión del soborno en Kenia, 2) falta de una metodología de investigación evaluada para obtener información acerca del soborno.

Áreas de Trabajo: Corrupción y soborno en la vida cotidiana en Kenia urbana.

Alianzas: La investigación de campo y los datos preliminares se llevaron a cabo por un equipo de investigación de Servicios de Asesoría del Programa de Empresas Rurales de Kenia (KAS). TI-Kenya contrató a KAS para llevar a cabo el trabajo de campo y la tabulación cruzada. Una segunda alianza fue con el Nation Media Group (Grupo Mediático Nación) lo cual permitió a TI-Kenya usar su red nacional de distribución de vendedores y librerías. Como resultado más de 2500 copias del Índice han sido diseminadas al público en general.

Financiación: Departamento de Desarrollo Internacional (DfID) del Reino Unido y la Real Embajada de los Países Bajos en Kenia.

Para más información, contactar:

Mwalimu Mati, Director Ejecutivo en Jefe o David Ndi, Asesor de Investigación

Transparency International Kenya

PO Box 198-00200, Nairobi, Kenia

mmati@tiKenya.org o kli@wananchi.com

www.tiKenya.org

II Objetivos

Debe tenerse en cuenta que este fue un estudio piloto y el objetivo era establecer la viabilidad de investigación empírica sobre la corrupción. El otro objetivo de TI-Kenya fue evaluar la hipótesis de que en Kenia el así llamado “soborno a pequeña escala” tiene por consecuencia costos económico y financieros directos muy grandes, quizás más grandes que la llamada “gran corrupción”. El estudio confirmó esta hipótesis, la cual tiene grandes implicaciones en un país donde gran parte del enfoque ha sido puesto en frenar la corrupción de alto nivel. En su esencia, TI-Kenya busca crear un conjunto de datos para la investigación independiente y el trabajo académico. El proyecto habrá logrado verdaderamente su propósito si estos datos son usados para el análisis en combinación con los datos recopilados por la Oficina Central de Estadística del Gobierno de Kenia.

TI-Kenya también buscó apoyar la demanda de cambio y reforma institucional a través de la creación de un punto de referencia fidedigno que las organizaciones públicas pudieran usar para medir su rendimiento contra el de otras organizaciones públicas; y que los que proponen reformas puedan usar para evaluar la efectividad y monitorear organizaciones públicas.

Para citar a David Ndi, el Asesor de Concienciación Pública de Kenia para TI:

“Lo que a TI-Kenya le gustaría ver que suceda con el Índice es que de aquí a tres o cinco años, una organización que empezó con un 76% de incidencia de soborno baje a un 5%. El Índice debería entonces convertirse en una herramienta que las organizaciones usan para fijar metas de rendimiento. Si hace todo esto, habrá logrado nuestro objetivo.”

En resumen, los **objetivos principales** fueron:

- Proveer conocimiento y obtener datos acerca del tamaño y la naturaleza de los sobornos.
- Generar concienciación pública y discusión acerca del asunto.
- Usar estos datos para abogar por reformas.

III Contexto

En Kenia, el usar sobornos para influir en la toma de decisiones es la forma más común de corrupción. Sin embargo, como en otros lugares, hay una grave falta de información concreta acerca de la naturaleza e incidencia de la corrupción en general y del soborno en particular, por lo que los esfuerzos anticorrupción tienden a ser informados principalmente por percepciones y evidencia anecdótica. Esto tiende a debilitar los argumentos de activistas anticorrupción que buscan crear concienciación pública del problema. Los ciudadanos encuentran difícil entender el impacto negativo de la corrupción en la vida pública porque no puede ser reducida a chelines y centavos kenianos.

Desde el inicio, TI-Kenya ha implementado un programa dirigido hacia la investigación. Se espera que los resultados generen concienciación pública, discusión y demanda por abogar y cambiar (ya sea por el Capítulo en sí o por actores gubernamentales o de la sociedad civil).

IV Implementación

Metodología de la encuesta

David Ndi, el Asesor de Concienciación Pública para TI-Kenya, diseñó el instrumento de encuesta y fue el investigador principal durante el proyecto. Su metodología fue sometida a revisión antes de la implementación por el Vicepresidente de TI-Kenya, Harris Mule, quien tiene la vigilancia final sobre el trabajo de investigación en Kenia. El trabajo de campo se llevó a cabo en Marzo-Abril 2001 por un equipo de seis asistentes de investigación supervisados por un gerente de campo. KAS elaboró el primer borrador del informe básico, que fue revisado en un taller a puerta cerrada en Nairobi donde las conclusiones fueron discutidas por miembros selectos de la academia y de la sociedad civil de Kenia. David Ndi elaboró el informe final que fue publicado remitido a los medios de comunicación y al público por TI-Kenya en Enero 2002.

La encuesta fue llevada a cabo usando un cuestionario administrado por medio de entrevistas personales o telefónicas. El instrumento de encuesta era un cuestionario estructurado y se obtuvieron un total de 1.164 respuestas individuales durante las entrevistas. A su vez, estas dieron un total de 6.400 observaciones de interacciones con organizaciones públicas en los doce meses previos. Quienes respondieron dieron información acerca de la frecuencia y propósito de su interacción con organizaciones públicas, la incidencia y naturaleza de las transacciones de sobornos y patrones percibidos en materia de corrupción.

El cuestionario fue administrado en seis ciudades de Kenia: Nairobi, Mombasa, Kisumu, Eldoret, Nyeri y Machakos. Los datos recopilados fueron utilizados para estimar la extensión, incidencia y coste financiero directo del soborno y para producir una tabla de liga de la incidencia del soborno- El Índice de Soborno Urbano de Kenia (KUBI) que catalogó a 52 organizaciones públicas de acuerdo con seis indicadores descritos abajo.

El costo para llevar a cabo la encuesta fue relativamente bajo.

Compilación del Índice de Soborno Urbano

De la información provista por los encuestados, se extrajeron seis indicadores. Tomados como un conjunto esto comprendió la base del Índice de Soborno Urbano.

Los seis indicadores fueron:

- 1) Incidencia – Con qué frecuencia se pedían sobornos por parte de organizaciones con las que trataron a los encuestados.
- 2) Generalización – El porcentaje de la población afectada por el soborno en la organización.
- 3) Severidad – Las consecuencias de negarse a pagar un soborno (ej: servicio insatisfactorio o falta absoluta de servicio).
- 4) Frecuencia – El nivel actual de soborno en una organización (ej. Cuantos sobornos reciben los funcionarios de las organizaciones).
- 5) Costo – El costo estimado para el público (medido como un impuesto de soborno en chelines kenianos por persona).
- 6) Tamaño del soborno – El tamaño promedio de los sobornos pagado a los funcionarios de la organización.

Distribución de los resultados de la investigación

La publicación de Índice fue precedida por una campaña “para crear curiosidad” de tres días en la cual pequeños anuncios fueron colocados en todos los diarios nacionales anunciando un informe de TI-Kenya. Se repartieron con antelación copias a los editores de los periódicos para que pudieran preparar análisis del informe. El embargo de prensa se respetó y el informe dominó los titulares el día después de su lanzamiento oficial en una rueda de prensa que tuvo muy buena asistencia el 18 de Enero de 2002 en Nairobi. El Nation Media Group (Grupo Mediático Nación) ha distribuido 2.500 copias del Índice a lo largo del país a través de su red de vendedores y librerías. El Índice se en-

cuentra a la venta por un costo de 50 chelines kenianos (como 65 centavos de dólar de EE.UU.) también puede ser leído en internet en www.tiKenya.org y fue presentado en el programa de radio del Capítulo “Face-Off” (Desenmascarado) que puede ser oído en-línea en www.face.offonline.com.

De manera predecible las organizaciones que tuvieron el peor rendimiento estaban extremadamente descontentas con el Índice y respuestas hostiles fueron recibidas de la policía (la organización quedó de última en la encuesta), el Departamento de Prisiones y el Presidente del Tribunal Supremo. TI-Kenya evitó a propósito verse envuelto en argumentos públicos acerca de su motivación, pero presentó los hallazgos y defendió la metodología usada en ruedas de prensa y cartas a la prensa. TI-Kenya también escribió a todas las organizaciones nombradas tras el lanzamiento y planea desarrollar compromisos de apoyo y asistencia técnica con quienes respondan. Hasta el momento, esto incluye a la Autoridad de Ingresos Públicos de Kenia y autoridades del gobierno local.

TI-Kenya cree que el Índice ha otorgado al Capítulo una gran oportunidad para construir nuevas colaboraciones con el sector público.

Problemas de implementación

La encuesta tenía varias limitaciones- todas ellas se reconocieron abiertamente en el informe publicado. Ejemplos de esto son una encuesta que debía devolverse por correo (dirigido a profesionales y asociaciones de empresas) que no logró respuestas substanciales, lo cual indica que este puede no ser un método apropiado para obtener los puntos de vista de los kenianos.

A parte de la pobre calidad de los servicios postales de Kenia, también existe un sesgo inevitable del encuestado cuando se pregunta acerca de información estigmatizada y de comportamientos ilegales como el soborno. Obviamente la gente que tiene más que esconder es la que menos probabilidad hay de que responda. De modo que la encuesta registró una tasa baja de respuesta por parte del sector corporativo, lo cual reflejó una menor incidencia de soborno por negocios de lo que uno podría razonablemente esperar.

Finalmente, el pequeño grupo de investigación (sólo 6 personas) significó que el trabajo de campo tomó dos meses, más tiempo del deseable.

V Resultados

El primer resultado de este proyecto fue la publicación en Enero de 2002 de el Índice de Soborno Urbano de Kenia. TI-Kenya espera que una vez que las limitaciones en el esquema piloto reciban atención, este Índice, a ser actualiza-

do anualmente, servirá como un punto de referencia de integridad (para el sector público y privado) con base en la actual incidencia de soborno en las organizaciones públicas kenianas mencionadas.

La encuesta generó una respuesta tremenda de parte del público y creó nuevas oportunidades para la defensa, creación de redes y construcción de coaliciones con organizaciones públicas. También se crearon nuevas colaboraciones con el sector público. Después de que el Índice se publicó hubo una demanda renovada de compromiso con TI-Kenya por parte de varias organizaciones catalogadas en el Índice. Esto tomó varias formas, incluyendo peticiones confidenciales de datos disgregados de instituciones específicas así como peticiones de información de prácticas óptimas del movimiento global.

TI-Kenya ha recibido peticiones de asistencia para replicar el Índice de Soborno Urbano por parte de TI Botswana y Forum Civil, el capítulo de TI en Senegal le ha solicitado, la creación de una herramienta para el uso de los Capítulos francófonos en África. Otros resultados son:

1. TI-Kenya confirmó la validez de la metodología de la encuesta. Por ejemplo, los hallazgos reflejan a los de estudios independientes de interalia la Unidad Policiaca Anticorrupción de Kenia, la Comisión Presidencial Permanente de Derechos Humanos y UN HABITAT que encontraron que la policía keniana, el servicio carcelero y de cumplimiento de la ley están generalmente plagados por la corrupción.
2. En por lo menos un ministerio (Trabajos Públicos) una circular oficial fue publicada alertando al personal de los hallazgos del Índice y requiriendo acción correctiva.
3. La junta directiva de la Autoridad de Ingresos Públicos de Kenia se reunió de manera especial para discutir el puntaje obtenido por la organización y el Índice en general.
4. Los bloqueos policiales no autorizados llevados a cabo por la policía desaparecieron de las carreteras del país en las semanas siguientes a la salida del Índice (un alivio temporal para los usuarios de los caminos kenianos).
5. La policía de Kenia y el Departamento de Prisiones de Kenia sostuvieron ruedas de prensa por separado condenando al Índice y catalogándolo de no ser científico y retando la validez de sus hallazgos. Estas negaciones fueron criticadas ampliamente por los editoriales de prensa, y finalmente la policía se acercó a TI-Kenya para obtener asistencia en la identificación de la raíces de la corrupción dentro de la fuerza policiaca. El Departamento de Prisiones también anunció que se ha “abierto y acepta sugerencias po-

sitivas, realistas y constructivas para ayudar a mejorar nuestras instituciones penales”.

6. El informe recibió amplia cobertura en la prensa nacional e internacional. Entre otras fue recogido por CNN, BBC, LA Times, Time Magazine, South African Press Association, Reuters, Associated Press y Chicago Public Broadcasting Service.

VI Recomendaciones

TI-Kenya planea hacer del Índice de Soborno un proyecto de investigación anual. El segundo Índice será publicado en Septiembre de 2002. Incluirá una muestra de tamaño mayor (2.000 personas) y cubrirá a la Kenia rural y urbana. El equipo de investigación de campo ha incrementado de tamaño a 40 personas y esto debería permitir que los datos sean recogidos en un periodo de dos semanas en vez de dos meses. Finalmente la encuesta será administrada en lenguajes locales así como en Inglés y en Kiswahili.

Es posible estudiar el soborno de manera empírica pero es importante tener los siguiente puntos en mente:

- 1) En África, los cuestionarios postales podrían no ser devueltos al investigador.
- 2) Es importante anticipar las reacciones a los hallazgos y Elaborar una respuesta mediática adecuada y coherente.

Descripción: Mwalimu Mati

Apéndice

Ranking del Índice de Soborno Urbano

Índice de Soborno en Kenia

1	POLICÍA DE KENIA	68.7
2	MINISTERIO DE TRABAJOS PÚBLICOS	41.0
3	DEPARTAMENTO DE INMIGRACIÓN	36.1
4	MINISTERIO DE TIERRAS	34.8
5	ALCALDÍA DE NAIROBI	33.0
6	PODER JUDICIAL	32.3
7	CONCEJO MUNICIPAL DE MOMBASA	32.1
8	OTRAS AUTORIDADES LOCALES	31.5
9	ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL	29.5
10	DEPARTAMENTO DE PRISIONES	29.4
11	AUTORIDAD PORTUARIA DE KENIA	29.4
12	REGISTRO DE PERSONAS	28.4
13	HOSPITALES PÚBLICOS (EXCL. KNH)	27.7
14	CONCEJO MUNICIPAL DE KISUMU	26.7
15	AUTORIDAD DE INGRESOS PÚBLICOS DE KENIA	26.5
16	MINISTERIO DE JUSTICIA	26.1
17	COMISIÓN DE AYUDA A MAESTROS	25.4
18	DEPARTAMENTO FORESTAL	24.4
19	MINISTERIO DE GOBIERNO LOCAL	23.7
20	CORPORACIÓN DE FINANCIAMIENTO PARA LA AGRICULTURA	23.5
21	DEPARTAMENTO DE LICENCIAS PARA VEHÍCULOS MOTORIZADOS	23.0
22	EMBAJADAS Y ORG. INTERNACIONALES	22.4
23	MINISTERIO DE SALUD	20.8
24	OTROS DEL GOBIERNO CENTRAL	20.7
25	OFICINA DE ESTÁNDARES DE KENIA	20.1
26	CORPORACIÓN POSTAL	18.8
27	HOSPITAL NACIONAL KENYATTA (KNH)	18.7

28	AUTORIDAD DE AEROPUERTOS DE KENIA	18.4
29	DEPT. DE PESOS Y MEDIDAS	17.7
30	CORP. NACIONAL DE AGUA Y ALCANTARILLADO	17.5
31	TELKOM KENIA	17.3
32	OTRAS CORPORACIONES ESTATALES	16.8
33	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	16.7
34	CO. LUZ Y PODER ELÉCTRICO KENIA	15.6
35	FONDO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL	15.0
36	FONDO NACIONAL DE ALIMENTACIÓN	14.9
37	CORPORACIÓN DE FERROCARRILES DE KENIA	14.7
38	CONCEJO NAC. DE EXAMINACIÓN DE KENIA	14.3
39	AUTORIDAD DEL AZÚCAR DE KENIA	12.5
40	AGENCIA DE DESARROLLO DEL TÉ DE KENIA	12.2
41	FONDO DE SEGURO DEL HOSPITAL NACIONAL	11.8
42	MINISTERIO DE AGRICULTURA	11.2
43	MINISTERIO DE FINANZAS	9.3
44	JUNTA DE PRESTAMOS PARA LA EDUCACIÓN UNIV.	8.7
45	BANCO COMERCIAL DE KENIA	8.6
46	CORPORACIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN DE KENIA	8.3
47	UNIVERSIDAD DE NAIROBI	8.3
48	COMISIONADO DE SEGUROS	7.4
49	BANCO NACIONAL DE KENIA	7.2
50	SECTOR PRIVADO	5.6
51	SERVICIO DE VIDA SILVESTRE DE KENIA	5.2
52	BANCO CENTRAL DE KENIA	0.2

THE KENYA URBAN BRIBERY INDEX



Mapeo de la Corrupción, Lituania

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Mapeo de la Corrupción.

Descripción breve: El propósito de este proyecto fue monitorear y crear una base de datos de la corrupción sobre aspectos institucionales y geográficos en Lituania. Esto incluyó una evaluación de:

- Actitudes del público en general y del sector empresarial hacia la corrupción, su nivel y su papel en la sociedad.
- Experiencia personal del público en general y del sector empresarial en la confrontación con la corrupción y el soborno.
- Fuentes de información acerca de la corrupción para el público en general y el sector empresarial.
- Medidas anticorrupción propuestas por el público en general y el sector empresarial.

Organización responsable: El Capítulo Nacional de Transparency International en Lituania manejó la iniciativa.

Creación del proyecto: TI-Lithuania (TI-L).

Cuando y dónde se implementó la herramienta: El proyecto se llevó a cabo en Lituania durante cuatro meses, a mediados de 2001.

Problemas que aborda la herramienta: La falta de conocimiento o de información geográfica clara acerca de la corrupción en las instituciones de Lituania.

Áreas de Trabajo: Corrupción y soborno en las instituciones de Lituania.

Alianzas: El Capítulo de TI en Lituania llevó a cabo la mayor parte del trabajo. Los datos empíricos se recopilaron por parte de “Encuestas Bálticas” / Organización Gallup. La metodología fue preparada por el Presidente de la Junta de TI-Lithuania A. Dobyntinas, el Director de TI-L. Zilinskiene y el director de “Encuestas Bálticas” / Organización Gallup R. Alisuskiene.

TI-L colaboró con las Embajada del Reino Unido en el país, la Embajada de la República de Finlandia en Lituania, la Oficina del Banco Mundial en Lituania, y la compañía de Lituania de encuestas de opinión y estudios de mercado “Encuestas Bálticas” / Organización Gallup.

La Secretaría de TI aportó consejos útiles y aportó al información de si la metodología había sido aplicada con anterioridad.

Las organizaciones internacionales (embajadas, Banco Mundial) jugaron un papel significativo en la implementación del proyecto. Los medios de comunicación también fueron muy activos en cuanto a comentar los resultados finales.

Financiación: El costo total del proyecto fue de US\$ 29,000.

Los patrocinadores principales fueron:

- Embajada del Reino Unido en Lituania
- Embajada de la República de Finlandia en Lituania
- El Banco Mundial oficina de Lituania

Para más información, contactar:

Laima Zilinskiene

Director Ejecutivo de TI-Lituania

Tel: 370-5-212-1687 o 212-6951

www.transparency.lt

II Objetivos

General

- Examinar la corrupción como un fenómeno social en Lituania en términos generales.
- Preparar medidas prácticas para combatir la especificidades institucionales y geográficas de la corrupción en Lituania.
- Informar a funcionarios estatales, al sector no gubernamental (ONG), negociantes, representantes de embajadas, a los medios de comunicación de masas, estudiantes universitarios y al público en general acerca de los “puntos álgidos” de corrupción en diferentes instituciones del país.
- Llamar la atención de la sociedad en cuanto a los problemas de corrupción en varias instituciones estatales.
- Proveer al público en general con información geográfica acerca de la corrupción en instituciones Lituanas.
- Explorar diferentes maneras de diseminar información acerca de la corrupción en Lituania.

Específicos

- Llevar a cabo una rueda de prensa con el fin de distribuir información acerca de la corrupción en instituciones lituanas a través de los medios de comunicación.

- Organizar una conferencia en Vilnius con el fin de presentar a los funcionarios estatales, al sector no gubernamental y privado, a las embajadas y estudiantes universitarios un mapa institucional y geográfico de la corrupción en Lituania, e identificar puntos álgidos de corrupción en diferentes instituciones lituanas.
- Preparar el informe “Mapa de Corrupción, Lituania”

III Contexto

En el Índice de Percepción de la Corrupción de TI de 2002 (IPC)¹ Lituania ocupó el lugar número 36 de 102 países con un puntaje de 4.8 de 10. En la región del centro y este de Europa sólo tres países obtuvieron un lugar más alto o (“limpio”)- Estonia, Hungría y Eslovenia. Aún así Lituania está muy lejos de desterrar a la corrupción y el soborno de sus fronteras. Sin embargo, el IPC sólo es un indicador general de la percepción popular de corrupción y no refleja problemas específicos.

El costo de la corrupción para la vida pública y la economía nacional es un asunto que ha sido discutido intensamente por políticos, empresarios, académicos y el público en general. Un informe reciente del Banco Mundial sobre la corrupción en Europa central y del este – “Anticorrupción en la Transición: Una contribución al Debate de Políticas” (2002)² – identifica a Lituania como un país con captura estatal mediana y un alto índice de corrupción administrativa. En países como estos, la corrupción tiene un impacto negativo en el crecimiento de ventas e inversiones así como sobre los ingresos públicos. Contribuye a la desigualdad y está altamente ligado al nivel general de pobreza.

Queda claro que la reducción de la corrupción administrativa y especialmente su forma principal – el soborno – es una de las tareas más importantes de la recién adoptada estrategia nacional contra la corrupción.

Un número de factores fueron útiles en la implementación de este proyecto, incluyendo el interés de organizaciones internacionales en las actividades del TI-L, la experiencia derivada de investigación llevada a cabo con anterioridad y la sustancial cobertura mediática.

El reto más grande fue desarrollar una metodología apropiada ya que este tipo de investigación nunca se había llevado a cabo.

1 Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International 2002. Secretariado de Transparency International: Berlín Alemania 2002, <http://www.transparency.org>

2 Anticorrupción en la Transición: Una Contribución al Debate de Políticas, Washington: Banco Mundial, 2000.

IV Implementación

Etapas del Proyecto:

Etapas	Fecha
1. Preparación de la metodología y diseño del proyecto – Consulta con expertos. – Identificación de la organización del estudio sociológico. La metodología, diseño del proyecto y el informe fueron elaborados por el Dr. A. Dobryninas (criminólogo), el Dr. L. Zilinskien (sociólogo) y el Dr. R. Alsauskien (sociólogo). Los datos empíricos fueron colectados por “Encuestas Bálticas” / Organización Gallup en Julio-Septiembre de 2001. Algunos de los detalles de la metodología fueron discutidos con Joel Hellman (Banco Mundial EE.UU.) Prof. Kauko Aromaa (criminólogo) (HEUNI, Finlandia).	Mayo-Junio 2001
2. Colecta de los datos empíricos por “Encuestas Bálticas” / Organización Gallup, ver más abajo la sección “Recopilación de Datos”.	Julio-Septiembre 2001
3. Análisis de las actitudes, experiencias personales y fuentes de información del público en general.	Agosto de 2001
4. Análisis de actitudes, experiencias personales y fuentes de información del sector empresarial.	Septiembre de 2001
5. Preparación del informe del proyecto. Ver: www.transparency.lt	Septiembre de 2001
6. Presentación del Proyecto a los medios de comunicación.	Octubre de 2001
7. Presentación de los resultados al despacho del Presidente, partidos políticos, el Gobierno, Servicio de Investigaciones Especiales, Confederación Lituana de Industrias, la comunidad internacional etc.	Octubre de 2001 - Abril de 2002

Recopilación de Datos

Este proyecto se llevó a cabo usando investigación analítica empírica. Los datos empíricos fueron recopilados durante tres fases de encuesta.

La **primera encuesta** fue llevada a cabo entre líderes empresariales en Julio-Agosto de 2001. Los ejecutivos y dueños de compañías privadas fueron entrevistados, un encuestado seleccionado por compañía. La muestra se basó en los registros de compañías Lituanas y datos publicados por el Departamento de Estadística acerca del número de compañías por condado, el tamaño de cada compañía así como su esfera principal de actividad. La selección fue representativa, al azar, dividida por distritos. En cada uno de los diez condados, el número de compañías entrevistadas corresponden con la cantidad de compañías en ese condado en el registro nacional.

Para compañías más grandes se aplicó una cuota con el fin de asegurar su representación estadística mínima en la muestra. En total se entrevistaron a 1.005 líderes empresariales. El margen de error en los resultados de esta encuesta no excede el 3 por ciento.

La **segunda fase** del proceso comprendió una encuesta representativa de la población lituana adulta nacional. El trabajo de campo se llevó a cabo en dos fases durante Agosto y Septiembre de 2001. En total 2.028 personas fueron entrevistadas. El tamaño de la muestra fue escogido con el fin de recopilar suficientes datos empíricos con un nivel de penetración relativamente bajo sobre la sociedad como un todo. El margen de error en esta parte de la encuesta no excede el 2.5 por ciento.

La encuesta fue llevada a cabo en los hogares de los encuestados en entrevistas cara a cara. Los procedimientos de muestreo utilizados fueron los siguientes:

Se usó el diseño de muestra al azar de múltiples etapas para el estudio. La primera etapa del procedimiento de muestreo fue identificar a los distritos administrativos de los condados de Lituania (diez en total). Los puntos de muestreo fueron entonces seleccionados de acuerdo con el tamaño de los asentamientos en grandes, medianas y pequeñas ciudades y pueblos. El número de puntos de muestreo en cada categoría era dependiente del porcentaje de la población que vive en asentamientos de ese tipo. Un punto de muestreo representa aproximadamente un uno por ciento de la población encuestada (12 entrevistas por punto de muestreo). En los pequeños pueblos el punto de muestreo en algunos casos fue representado por seis entrevistas.

El número total de puntos de muestreo seleccionados fue 223. La encuesta se llevó a cabo en la capital Vilnius, seis ciudades principales (Kaunas, Klaipeda, Siauliai, Panevezys, Alytus, Marijampole), 40 ciudades y 60 pueblos. Estos puntos de muestreo fueron seleccionados al azar de la lista de puntos de muestreo de cada tamaño (excepto las principales ciudades de Lituania, que estuvieron todas incluidas).

La metodología de ruta al azar fue usada para seleccionar a los encuestados en cada punto de muestreo. También se usaron los cuadros de Kish (de manera separada para las submuestras masculinas y femeninas) para seleccionar a un encuestado en cada hogar. Se efectuaron hasta dos llamadas para obtener una entrevista con el encuestado seleccionado.

Para asegurar que los datos estuviesen debidamente verificados, los supervisores mantuvieron control sobre el proyecto chequeando al 10 por ciento de los encuestados de los entrevistadores.

V Resultados

Los logros más importantes del proyecto fueron:

- La creación de una nueva metodología para un estudio de corrupción en Lituania.
- Una mayor comprensión de la situación de la corrupción en Lituania en general y la identificación de puntos álgidos.
- La posibilidad de aplicar la misma metodología a otros países (especialmente a aquellos con una herencia soviética) con el fin de hacer comparaciones. Hasta la fecha de Agosto de 2002 esto todavía no ha sido llevado a cabo.

Áreas del proyecto que podrían ser mejoradas:

- Estudios detallados de ciertas instituciones (especialmente en esferas tales como contratación pública, cortes, etc.).

El proyecto se efectuó en un momento en que el estado preparaba una estrategia anticorrupción, así que varias instituciones basaron sus cálculos en sus resultados. El gobierno de Lituania sugirió que el estudio de corrupción se llevase a cabo de manera anual. Esto permitiría a los funcionarios monitorear cuidadosamente la situación en las áreas identificadas como las más afectadas por la corrupción.

Los resultados de nuestra investigación fueron discutidos en los principales diarios, revistas y programas de televisión y radio de Lituania, así como en los medios de comunicación extranjeros.

Los datos de la investigación fueron presentados al público en general, al sector empresarial y al sector de las ONGs, así como a partidos políticos, organizaciones y otras instituciones. En general la reacción fue bastante positiva a pesar de que las instituciones criticadas por el informe concedieron menos apoyo a los resultados, lo cual no es sorprendente.

VI Recomendaciones

Debido a que el proyecto se pudo llevar a cabo sin grandes dificultades, hubo pocas áreas que requirieron ajustes. El Despacho del Presidente, El Gobierno y los Seimas (Parlamento) así como los partidos políticos, instituciones especiales, ONGs y los medios de comunicación han utilizado los resultados de nuestra investigación y esto es un reflejo de su éxito.

Nuestro consejo a cualquier Capítulo Nacional que planeé llevar a cabo un proyecto similar en otro país sería que empleé exactamente la misma metodología. Esto permitiría comparaciones directas entre diferentes países, creando una iniciativa internacional anticorrupción conjunta. TI-L está planeando llevar a cabo un proyecto anual de monitoreo y el gobierno nacional explora actualmente maneras de financiarlo.

Descripción: Laima Zilinskiene y Jolanta Piliponyte

Apéndice

Encuestas

A) Público en General

	Número de encuestados	%
Total	2028	100
<i>Sexo</i>		
Masculino	948	47
Femenino	1080	53
<i>Edad</i>		
Hasta los 20 años	210	10
20-29 años	443	22
30-39 años	392	19
40-49 años	327	16
50-59 años	325	16
60 y +	331	16
<i>Ingreso mensual del hogar</i>		
Hasta 500 Lt	354	22
501-800 Lt	400	25
801-1200 Lt	432	27
1201 Lt+	427	27
<i>Tamaño del asentamiento</i>		
Rural	642	32
Pueblos	476	24
Ciudades	910	45

B) Empresarios

	Número de encuestados	%
Total	1005	100
<i>Sexo</i>		
Masculino	591	59
Femenino	409	41
<i>Edad</i>		
Hasta 35 años	314	31
36-45 años	364	36
46+ años	315	31
ND	12	1
<i>Ingreso mensual del hogar</i>		
Hasta 1500 Lt	246	25

	Número de encuestados	%
1501-2500 Lt	262	26
2501+ Lt	280	28
NA	217	22
<i>Número de empleados</i>		
Hasta 10	503	50
10-50	318	32
51-100	117	12
100+	67	7
<i>Sector (elección múltiple)</i>		
Producción	216	22
Venta al por menor	516	51
Servicios	439	44
<i>Presencia de Capital foráneo</i>		
Si	107	11
No	898	89
<i>Condados</i>		
Alytaus	42	4
Kauno	200	20
Klaipėdos	120	12
Marijampolės	46	5
Panevezio	77	8
Siauliu	92	9
Tauragės	30	3
Telsiu	42	4
Utenos	34	3
Vilniaus	322	32

Encuestas sobre Corrupción, Madagascar

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Encuestas sobre corrupción en Madagascar.

Descripción breve: El objetivo de este proyecto era analizar la extensión y naturaleza de la corrupción en el sector privado y la sociedad en general en Madagascar. Consistió de dos encuestas de opinión llevadas a cabo en el sector privado y en hogares particulares, así como en el estudio cualitativo de la integridad a lo largo del país.

Organización responsable: Transparency International – Initiative Madagascar (TI-IM) y la Secretaría Internacional de Transparency International.

Creación de la herramienta: Secretaría Internacional de Transparency International, adaptación por TI-IM.

Cuando y dónde se implementó la herramienta: El proyecto tuvo lugar en Madagascar entre Diciembre de 2000 y Noviembre de 2001.

Problemas que aborda la herramienta: La falta de información acerca de la corrupción en Madagascar.

Áreas de trabajo: Encuestas estadísticas sobre la corrupción en Madagascar.

Alianzas: Ninguna.

Financiación: Las siguientes organizaciones dieron los fondos para el proyecto: Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, Fundación MacArthur, USAID y Pact Madagascar.

Para más información, contactar:

Transparency International – Initiative Madagascar,
transparency.mg@dts.mg o a Marie Wolkers en la Secretaría Internacional:
mwolkers@transparency.org.

II Objetivos

El esfuerzo anticorrupción en Madagascar ha sido entrabado por una falta de información acerca del problema. El principio detrás de este proyecto fue llevar a cabo una encuesta exhaustiva con el fin de ayudar a TI y sus organizaciones colaboradoras y profundizar la comprensión de la naturaleza, causas, manifestaciones y frecuencia de la corrupción en el país.

Específicamente, el proyecto pretendía obtener una imagen completa y representativa de actitudes sociales hacia la corrupción, desde perspectivas tanto cuantitativas como cualitativas.

La encuesta no intenta hacer esfuerzo alguno por verificar las experiencias de los encuestados.

El objetivo del estudio cualitativo fue completar la aproximación cuantitativa de las encuestas en el sector privado y los hogares. Buscó analizar el “Sistema Nacional de Integridad” de Madagascar, en otras palabras, las leyes, regulaciones, prácticas éticas e instituciones existentes, que forman un sistema de prevención, recurso y sanción de los actos de corrupción.

El proyecto también tenía las siguientes metas:

- 1) Informar a la gente de los hechos y elevar la concienciación en cuanto a la corrupción en Madagascar.
- 2) Por medio de la publicación de datos acerca de la corrupción, TI-MI esperaba generar un debate significativo y dialogo constructivo sobre el asunto.
- 3) Evaluar la condición y efectividad de las provisiones legales, administrativas e institucionales diseñadas para prevenir la corrupción y reforzar la integridad en Madagascar.
- 4) Crear una base de datos que ayude a señalar prioridades y medir la evolución del fenómeno a lo largo del tiempo. Los datos también permitirán a TI-IM evaluar el progreso e identificar fallas en áreas vulnerables que han sido las más afectadas por la corrupción.
- 5) Aplicar presión a las instituciones y proveerlas con datos que les sean útiles en el desarrollo de un programa de reforma.

III Contexto

La corrupción es considerada como un gran obstáculo para el desarrollo económico y social de Madagascar pero hay una falta de información real y fiable acerca de la naturaleza y escala del problema.

Estas encuestas fueron parte de un programa más amplio desarrollado por TI para analizar la corrupción en tres países de la África francófona. Marruecos y Senegal llevaron a cabo encuestas similares.

IV Implementación

Grupos Meta

La encuesta sobre hogares se llevó a cabo con una muestra de 1.140. Aproximadamente el 58 por ciento de estos se ubicaban en áreas urbanas (capital, ciudades provinciales y centros urbanos secundarios) y 42 por ciento en áreas

rurales. Cada individuo encuestado tenía por lo menos 18 años de edad y representaba los puntos de vista de un determinado hogar.

La encuesta del sector empresarial y privado fue más restringida en su cobertura. Se limitó a cuatro ciudades: Antananarivo, Antsirabé, Toamasina y Toiliary. Un total de 819 ejecutivos fueron entrevistados, de los cuales, un 57 por ciento estaban en el sector empresarial “formal” y 43 por ciento en el sector “informal”.

Cuestionarios

La investigación se llevó a cabo utilizando los siguientes tres instrumentos:

- 1) Cuestionario para empresas privadas.
- 2) Cuestionario para hogares.

Los cuestionarios incluían algunas de las mismas preguntas pero también fueron adaptados para dirigirse a las preocupaciones específicas de los dos grupos meta. Las preguntas en común tenían que ver con los siguientes temas:

- Patrones generales y evolución de prácticas corruptas.
- Aceptación social del comportamiento corrupto.
- Nivel de prevalencia por esfera.
- Experiencia personal.
- Reacciones al fenómeno.
- Grado de corrupción en la esfera política.
- Impacto sobre el desarrollo socioeconómico.

En la encuesta del sector privado, se hicieron preguntas específicas adicionales en relación con el servicio de aduanas, llamadas a oferta y las medidas tomadas por los empresarios para combatir la corrupción.

En la encuesta para los hogares, se hicieron preguntas específicas adicionales acerca del acceso público a la educación, servicios de salud, agua y derechos de propiedad.

- 3) Cuestionario relativo a hechos a ser contestado en discusiones de grupos focales.

Este cuestionario incluía una serie de preguntas diseñadas para evaluar la condición de las provisiones legales, administrativas e institucionales establecidas para prevenir la corrupción y reforzar al integridad (ej: Sistema Nacional de Integridad). Este ejercicio involucró el establecer comparaciones entre un

sistema modelo ideal y la realidad cotidiana experimentada por los entrevistados.

Preparación de los Cuestionarios

Los instrumentos fueron preparados y aprobados por la Secretaría Internacional después de consultar con expertos internacionales y otras agencias con experiencia en el campo. TI-IM adaptó entonces el cuestionario al contexto nacional de Madagascar.

Ejecución

El proyecto de investigación fue implementado en las siguientes etapas:

- 1) Contacto con organizaciones de estudios de mercado a ser contratadas potencialmente.
- 2) Selección de seis candidatos para realizar el estudio.
- 3) Llamada a ofertas para el proyecto de encuesta de opinión.
- 4) Selección de una compañía responsable para la realización del estudio.
- 5) Adaptación de los cuestionario al contexto sociocultural del país.
- 6) Ejecución de un estudio piloto de 5 por ciento de la muestra total.
- 7) Nuevas adaptaciones al cuestionario.
- 8) Recopilación de datos.
- 9) Entrevista a través de discusión de grupos.
- 10) Elaboración de informes sumarios para cada encuesta
- 11) Producción de un informe sumario general.

Cobertura mediática

La publicación de los resultados del estudio se pospuso durante varios meses a causa de una crisis política en Madagascar. Sin embargo, los resultados fueron finalmente anunciados en una rueda de prensa el 28 de Junio de 2002. Cerca de 60 personas asistieron, incluyendo periodistas, representantes del Presidente y del Primer Ministro, un ministro, Miembros del Parlamento, embajadores y agencias patrocinadoras.

Hubo una cobertura mediática significativa del estudio en todo el país.

Retos

TI-IM reconoció los siguientes problemas durante las etapas de preparación y recopilación de datos:

1) Preparación

La elección de un tamaño y cobertura geográfica de muestra que fuera suficientemente representativa y no demasiado onerosa para llevar a cabo fue difícil.

La falta de datos estadísticos recientes y fiables en Madagascar también presentó problemas en la formulación de una muestra representativa.

2) Recopilación de datos

Las dificultades de transporte también representaron otro problema en la encuesta. Ir a los sitios muestra no siempre fue fácil ni rápido.

A pesar de la promesa de anonimato algunos de los entrevistados estaban un poco indispuestos a responder a ciertas preguntas delicadas en cuanto a sus experiencias personales.

Debido al tema, las respuestas a menudo eran subjetivas y reflejo de opiniones personales en vez de la realidad.

V Resultados

El proyecto ha provisto a TI-IM con un conjunto fiable de datos acerca de la naturaleza, costo y aceptabilidad de la corrupción en Madagascar.

La publicación de estas encuestas ha levantado la concienciación pública en cuanto al trabajo de TI-IM a nivel nacional. Consecuentemente, el proyecto ha sido una fuerza guiadora en el desarrollo de futuras actividades de TI-IM.

Los resultados promovieron el debate y el diálogo constructivo en cuanto al tema de la corrupción. El proyecto recibió amplia cobertura mediática y tres ministerios (justicia, policía y interior) hicieron compromisos específicos para combatir la corrupción.

TI-IM pretende repetir el ejercicio en unos cuantos años con el fin de examinar cuanto ha cambiado con el tiempo.

Una comparación inicial también será llevada a cabo entre los resultados obtenidos en los tres países donde se han realizado los estudios piloto.

VI Recomendaciones

Cualquier organización que quiera repetir este proyecto podría hallar útiles las siguientes recomendaciones:

1. Se requirieron habilidades y conocimiento técnico específico, por lo que es necesario reclutar a un especialista asesor en el campo de estadística con el fin de coordinar las encuestas.

2. Con el fin de seleccionar a las compañías de estudios de mercado y opinión pública más competentes, se recomienda anunciar públicamente una declaración de interés seguida por una llamada restringida a ofertas. La validez de los resultados recolectados dependerá en gran parte de la calidad de los proveedores de servicios.

Descripción: Véronique Lerch y Marie Wolkers

Instrumento de Evaluación Municipal, Nicaragua

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Instrumento de Evaluación Municipal.

Descripción breve: Es una herramienta de medición de resultados de transparencia, participación ciudadana, probidad administrativa y eficacia de las gestiones municipales consensuada entre la ONG a cargo y los alcaldes. Busca contribuir a la gobernabilidad democrática local.

Organización responsable: Grupo Cívico Ética y Transparencia (EyT).

Creación de la herramienta: Grupo Cívico Ética y Transparencia (EyT).

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: La herramienta se aplicó en 17 alcaldías de las cabeceras departamentales y regionales.

La Fase I o Plan Piloto fue ejecutado de Abril a Diciembre de 2001. Desde Febrero de 2002 hasta la fecha se encuentra en ejecución una la Fase II con tres nuevos componentes. (Ver Recomendaciones).

Problemas que aborda la herramienta: Falta de transparencia y de participación en la gestión municipal. Ausencia de sistemas de control ciudadano al gobierno municipal.

Áreas de trabajo: Fomento de la participación ciudadana local. Promoción de la transparencia municipal.

Alianzas: Alianzas de coordinación con la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), dicha institución a través de su Presidente el señor Melvin Romero (Alcalde de Boaco) y su Director Ejecutivo el Doctor Alejandro Bravo, nos facilitaron el contacto con las alcaldías participantes.

Financiación: Fondos propios de EyT y el apoyo de la Embajada de Suecia con un total de US\$ 130,000 en un periodo de 2 años.

Para más información, contactar:

Nadia Arévalo Muñoz
 Coordinadora del Proyecto
 Joaquín Rabella/ Consultor
 Aitor Landa/ Consultor
 Teléfonos: (505) 2703660 ó 2703551
 Fax: (505) 2703556
 eyt@ibw.com.ni
 www.eyt.org.ni

II Objetivos

General

Contribuir a la gobernabilidad democrática local a través de la evaluación, fiscalización y estímulo desde la sociedad civil de la Transparencia, Probidad Administrativa, Participación Ciudadana y capacidad de gestión de las alcaldías de todo el país.

Estratégicos

- Proporcionar a los municipios, organismos municipales, cooperación internacional y sociedad en general, una visión de la realidad local a través de un instrumento de información estandarizado que garantice la *medición periódica de la transparencia* en la ejecución de los fondos dirigidos a las inversiones municipales.
- Fiscalizar desde la sociedad civil las *prácticas diarias de los gobiernos locales* a través de herramientas consensuadas para la verificación del manejo de la cosa pública proyectando las mejores labores municipales.

III Contexto

Nacional

La nueva Ley Electoral manda celebrar las primeras Elecciones Municipales en Noviembre de 2000, teniendo la particularidad de haber sido las primeras en desarrollarse independiente a las elecciones para autoridades nacionales.

En el marco de este proceso electoral, el protagonismo de las municipalidades despertó expectativas en la población y generó nuevos espacios de participación directa, lo que ha hecho del cambio de autoridades locales un proceso de transición propicio para fortalecer la responsabilidad en la gestión pública y los mecanismos de toma de decisiones.

Frente a los actos de corrupción en todos los niveles institucionales de nuestro país, durante la campaña electoral municipal del 2000, la población de los municipios a través de foros, debates y comunicados, exigió a los candidatos a alcalde un manejo más transparente de los recursos públicos y se mostró de acuerdo en fiscalizar el qué-hacer diario de los gobiernos locales por ser la institución más cercana a las necesidades de la población.

Durante las elecciones municipales, EyT con más de 4.500 voluntarios desplegados por el territorio nacional, consideró ir más allá de la observación electoral y potenció su labor en 17 municipios del país para dar respuestas a la

necesidad de monitorear la labor que emprendieron las autoridades municipales recién electas.

El proyecto no fue muy promocionado por los medios de comunicación de cobertura nacional. Sin embargo, los resultados sí estuvieron muy presentes en los medios locales.

En Grupo Cívico Ética y Transparencia

Desde 1996, EyT ha dado a los nicaragüenses la oportunidad de ser parte activa de 5 procesos electorales distintos (municipal, regional y nacional). Hoy, EyT es reconocido por todos los sectores del país, como garante de confiabilidad de procesos electorales y como efectivo mediador de la resolución de conflictos.

En 2000 fuimos observadores electorales de los primeros comicios municipales que experimentaba la nación, y nuestra presencia en cada municipio del país fue un elemento clave para potenciar nuestros esfuerzos y ampliar nuestra misión a nivel municipal.

Para los nicaragüenses, la participación de EyT y la sociedad civil como observadores electorales no era suficiente dentro del proceso de consolidación de la democracia nicaragüense. A través de los medios de comunicación, la población ha venido exigiendo la fiscalización de las gestiones de las autoridades electas.

En ese contexto, en 2001, en 17 alcaldías de las 151 del país, emprendimos el primer programa de evaluaciones e incentivos a través de una herramienta de medición consensuada por los alcaldes y nuestra institución con el propósito de obtener resultados sobre los niveles de transparencia, participación ciudadana, probidad administrativa y eficacia de las gestiones municipales.

IV Implementación

La Fase I fue considerada como plan piloto por ser la primera vez que ejecutábamos un proyecto de este tipo. El primer paso fue la elaboración y presentación del Proyecto a cada uno de los Alcaldes de los 17 gobiernos locales de las cabeceras departamentales y regionales, beneficiarios directos del *Sistema de Evaluaciones e Incentivos*. Esta primera actividad se hizo un poco complicada ya que se daba dentro de una etapa bastante delicada, en un ámbito de administraciones municipales recién electas y un contexto político y electoral en auge (elecciones municipales 2000 y presidenciales 2001).

Un segundo paso fue la realización del *Taller de Validación*, contando con la participación de 13 delegados de las municipalidades, excepto Jinotepe, Ma-

saya, Rivas y Granada. A pesar de las circunstancias, el primer encuentro fue posible, y se logró validar *la primera Herramienta de Evaluación Municipal a nivel nacional y mundial* formulado conjuntamente con los representantes de las Alcaldías y EyT, teniendo como resultado una herramienta de control social activo que nos permitió recopilar información sobre (Apéndice 1):

- **Transparencia:** logrando obtener 21 indicadores relativos a planificación y políticas, administración municipal, personal y contrataciones, y publicidad y difusión de actividades;
- **Participación:** logrando un total de 28 indicadores relativos a Concejos Municipales, Cabildos, Comisiones locales, Alcalditos o Representantes territoriales, Articulación con organizaciones locales, Equipo y estructura municipal;
- **Probidad:** estableciendo un total de 9 indicadores relativos a propiedades y patrimonio, Salarios, viáticos y gastos de representación y utilización de bienes de la alcaldía,
- y **Eficacia:** recopilando un total de 20 indicadores relativos a planificación municipal, administración municipal, ejecución de obras, gestión y gerencia, y relaciones extramunicipales.

Como resultado del Taller y de un proceso largo y tortuoso de persuasión directa a través de numerosas visitas – ya que algunos alcaldes en un principio mostraron cierto temor de participar en un sistema de evaluaciones – obtuvimos la firma del *Acuerdo Montelimar de Coordinación (Apéndice 2)* entre 16 de los 17 Alcaldes participantes y EyT, cuyos ejes primordiales eran:

- por un lado, EyT se comprometía en realizar evaluaciones de la transparencia, participación ciudadana, probidad administrativa y eficacia de las gestiones municipales, de manera técnica, profesional y no partidista
- y por otro lado, los gobiernos locales se comprometieron a facilitar espacios de *acceso a la información de orden público* (Presupuestos municipales, propiedades, patrimonio, salarios, viáticos y gastos de representación, convenios de cooperación, planes de inversiones, manejo de recursos para la ejecución de obras, etc.).

Al final, el Acuerdo fue ratificado por 16 alcaldes, excepto el de Jinotega, quien en su negativa alegaba la reciente toma de posesión del cargo y el complicado período de transición de una administración a otra. Sin embargo, las auditorías en las 16 alcaldías, incluyendo Jinotega, y los 5 distritos de Managua fue una realidad, teniendo como resultado la primera evaluación anual.

La *Herramienta de Evaluación Municipal* fue aplicada en los 17 gobiernos municipales a través de *auditorías sociales*. Para ello, se contrató a una firma de auditores considerando que, ya que se trataba de una primera experiencia, era necesario el consejo de expertos que nos proporcionaran asesoría y capacitaciones en materia de auditorías y en temas tan específicos como ejecuciones presupuestarias, ingresos y gastos, niveles de recaudación municipal, inversiones municipales, control financiero y administrativo, etc.

Para la selección de la firma de auditores autorizados tomamos en consideración la experiencia de varias firmas en el ámbito municipal. Nos enviaron sus propuestas Deloitte & Touche, KPMG Peat Marwick, HH Lic. Wyman Hoker K., C.P.A. y González Chávez Consultores y Asociados, quedando contratada esta última, que tiene experiencia en auditoría financiera y administrativa habiendo trabajado a nivel municipal, con instituciones del gobierno, organismos nacionales e internacionales y empresa privada.

La firma contratada nos proporcionó capacitación al personal y coordinadores municipales de EyT, apoyo en la recopilación de datos para las evaluaciones y la certificación de los resultados de las auditorías en las 17 alcaldías de las cabeceras departamentales y regionales.

Por consiguiente, la etapa de recopilación se realizó en períodos de 2 a 3 días en cada alcaldía y con equipos formados por 2 auditores, el Coordinador Departamental y/o Municipal de la Red Nacional de la localidad evaluada para totalizar 17 coordinadores voluntarios y 2 miembros del equipo técnico de EyT.

La fuente de información para la firma de auditores fue documental y entrevistas, en la primera se revisaron actas de reuniones de concejo, presupuestos, planes de desarrollo, reporte de gastos e ingresos, convenios con organismos donantes, etc. y en la segunda realizamos entrevistas a Concejales, alcalde, vicealcalde, directores de áreas y personal municipal.

La información recopilada a través de la herramienta fue presentada a un Comité Evaluador conformado por:

- El Presidente de EyT
- Un vocal del Consejo Directivo de EyT
- Un miembro del equipo técnico de EyT
- Un consultor del proyecto Transparencia
- Un representante de AMUNIC

El Comité se encargó de:

- Realizar la sumatoria del puntaje obtenido por cada alcaldía
- Analizar la información recopilada

- Asignar el lugar a cada alcaldía en cada medición
- Otorgar el certificado en cada alcaldía
- Entregar los premios de las mejores alcaldías

A continuación un cuadro de la ejecución del proyecto por Fases:

Fases	Extensión Geográfica	Calendario
I	17 Cabeceras departamentales y regionales	Abril/Dic. 2001
II	17 Cabeceras Departamentales y regionales y 10 Municipios adicionales de más de 30.000 habitantes, para totalizar 27 municipios evaluados. 50 municipios para el fortalecimiento institucional (Estructuras de control administrativo y financiero)	Ene. 2002 Ene. 2003
III	Todos los municipios del país	Feb. 2003 Feb. 2004

Cabe mencionar que la mayor de las compensaciones que obtuvieron las alcaldías es el prestigio que genera el estar nominado en uno de los tres mejores puntajes dentro de las evaluaciones realizadas en las 17 alcaldías. El programa está dirigido principalmente al reconocimiento e incentivo de los avances y compromisos políticos.

V Resultados

En términos generales, las evaluaciones tuvieron resultados satisfactorios. Facilitamos un instrumento estandarizado único con indicadores que puede ser utilizado para la toma de decisiones por instituciones como AMUNIC, INIFOM, ONGs nacionales e internacionales, cooperación internacional, alcaldías evaluados y resto de gobiernos municipales del país.

Uno de los propósitos principales del proyecto era premiar a las 3 alcaldías que lograran los mejores resultados. El premio, aunque simbólico, consistía en US\$ 3,000 para cada uno de los ganadores.

El dinero fue utilizado para la instalación de una ventanilla de atención ciudadana en Estelí, la iluminación del cementerio en el municipio de Ocotal y la construcción de una caseta peatonal y reinstalación de un puente peatonal en el municipio de Matagalpa.

El efecto más innovador del programa fue el instrumento estandarizado de indicadores como transparencia, participación, probidad y eficacia.

Los resultados de las evaluaciones fueron públicos. Se presentaron a los medios de comunicación, los organismos de cooperación internacional, los alcaldes del país, distintos organismos municipales y a la sociedad en general.

El indicador que más polémica generó fue el de los salarios de los funcionarios municipales, ya que en algunos casos se consideraron excesivamente altos en comparación a los bajos niveles de recaudación de impuestos.

Las alcaldías participantes han utilizado los resultados para comparar su realidad en relación con los municipios que alcanzaron los niveles más altos en la evaluación, incentivando un proceso de cambios y mejoras que serán verificadas en la Fase II que ya está en marcha.

El proyecto ha tenido otros resultados que no por colaterales, dejan de tener su importancia, como los siguientes:

- Ha estandarizado determinada información municipal que hasta ahora nunca se había levantado, como los salarios de alcaldes y vicealcaldes o las dietas de concejales, entre otros. Esto puede servir de base de datos para la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC).
- Tras el levantamiento de información comparativo y luego del envío de EyT de las recomendaciones finales a todas las alcaldías participantes, ha servido a muchos municipios para mejorar e incorporar algunos instrumentos de participación ciudadana, transparencia, probidad y eficacia en la gestión.

En líneas generales, se puede decir que el proyecto ha servido para profundizar el proceso de gobernabilidad local y, por ende, en el proceso de desarrollo local de los municipios de Nicaragua, reforzando lo que se ha venido en llamar el Triángulo de la Gobernabilidad Democrática, basado en tres ejes: Responsabilidad en la Gestión, Participación Ciudadana y Transparencia.

Cabe mencionar que el éxito del proyecto se debe en parte a la importancia que los mismos alcaldes le dieron al premio y el reconocimiento que EyT haría a las mejores alcaldías. Aunque al inicio algunos alcaldes se mostraban cautelosos en participar y en brindar la información para la obtención de datos, principalmente, por ser la primera vez que se realizaba una práctica de este tipo.

Aunque no hubo una estrategia de promoción del proyecto, los medios de comunicación nacionales y locales en muchas ocasiones publicaron los resultados de la evaluación, principalmente los indicadores sobre salarios, viáticos, gastos de representación y utilización de recursos, lo que permitió analizar comparativamente los gastos de las alcaldías y su respuesta a los problemas

de la población. En el caso específico de las alcaldías ganadoras, utilizaron al máximo los resultados para promover su labor municipal y facilitar el flujo de recursos para el municipio utilizando de aval el reconocimiento que EyT les entregó.

VI Recomendaciones

En la Fase II consideramos conveniente no sólo proporcionar datos duros de la realidad municipal, sino consensuar esfuerzos con los organismos pertinentes para generar cambios en los servicios y dar respuesta a las necesidades de la gente.

Algunos elementos no funcionaron bien. Hubo poca publicidad para el proyecto, específicamente el indicador *probidad administrativa* que en parte fue evaluado a través de documentos firmados por Alcaldes, Vicealcaldes, Concejales y Directores financieros y administrativos con el Compromiso de declaración de probidad y verificación de patrimonios.

Por consiguiente, en la Fase II, que actualmente está en ejecución, hemos incluido 3 componentes nuevos con el propósito de superar debilidades y evaluar procesos no fiscalizados en la Fase I y que consisten en lo siguiente:

- En primer lugar, consideramos ampliar el sistema de incentivos en 10 alcaldías adicionales cuyos municipios tengan más de 30.000 habitantes para totalizar 27 gobiernos locales evaluados. Esto nos permitirá obtener un instrumento más amplio. Tendremos resultados de nuevos indicadores de los 17 municipios evaluados por segunda vez, pudiendo monitorear avances y retrocesos y, por otro lado, obtendremos resultados de 10 municipios menores que serán sometidos por primera vez a la evaluación. Así, esperamos obtener un instrumento que brinde una visión clara en cuanto a los niveles de transparencia, participación ciudadana, probidad administrativa y eficacia de las gestiones de 27 municipios. Un instrumento así sería una guía para canalizar fondos.
- En cuanto a los 17 municipios de la Fase I el propósito será fiscalizar aspectos que no fueron consideradas anteriormente, como los procesos de compra y venta de bienes municipales.
- La Fase II incluirá consultorías y capacitaciones dirigidas a 50 gobiernos municipales para el fortalecimiento de sus capacidades locales en aspectos como estructuras de control financiero y administrativo. El programa de capacitaciones será impartido por un equipo de especialistas de EyT en auditoría financiera y administrativa. El propósito es garantizar un buen manejo de la cosa pública proporcionando mecanismos de auditoría interna

en la actividad municipal de tal manera que las debilidades sean detectadas y superadas.

Descripción: Nadia Arévalo Muñoz

Apéndice 1

Indicadores

Participación ciudadana

1. Nivel de asistencia de Concejales a los Concejos ordinarios.
2. Nivel de asistencia de Concejales a los Concejos extraordinarios.
3. Convocatorias de Concejos Ordinarios anunciados en Tabla de Avisos.
4. Convocatorias de Concejos Ordinarios anunciados en algún medio local.
5. Nivel de participación de público de la cabecera municipal a los 4 últimos Concejos Ordinarios.
6. Nivel de cumplimiento de acuerdos dentro de los 4 meses siguientes.
7. Número de Cabildos generales anuales.
8. Porcentaje de asistentes, de la cabecera municipal a los 2 Cabildos con más asistencia del año.
9. Porcentaje de mujeres de la cabecera municipal, participantes en los 2 Cabildos con más asistencia del año.
10. Porcentaje de convocatorias de Cabildos anunciadas por algún medio local.
11. Número de reuniones de las Comisiones Locales (obligatorias) celebradas en los últimos 4 meses.
12. Número de reuniones de las Comisiones Locales (no obligatorias) celebradas en los últimos 4 meses.
13. Promedio de participantes en las tres reuniones más numerosas de Comisiones Locales en los últimos 4 meses.
14. Porcentaje de mujeres participantes en las tres reuniones más numerosas de Comisiones Locales en los últimos 4 meses.
15. Porcentaje de comunidades o barrios con Alcalditos, auxiliares de Alcalde o Representantes territoriales.
16. Porcentaje de Alcalditos, auxiliares de Alcalde o Representantes territoriales elegidos por la comunidad.
17. Porcentaje de Alcalditos mujeres.
18. Porcentaje de organizaciones locales cuyo trabajo es conocido por la alcaldía.
19. Porcentaje de Organizaciones locales coordinadas con la alcaldía.
20. Porcentaje de proyectos y actividades de la alcaldía con participación de organizaciones locales.

21. Número de mujeres en el equipo de Gobierno.
22. Porcentaje de mujeres en el equipo técnico y administrativo.
23. Porcentaje de hombres en personal auxiliar.
24. Existencia de Área de Participación ciudadana, relaciones con la comunidad o similar.
25. Número de actividades culturales y lúdicas promovidas por la municipalidad, en los últimos 4 meses.
26. Número de cabildos sectoriales y territoriales, asambleas, etc. promovidas por la municipalidad, desde Febrero.
27. Promedio de participantes en los cabildos sectoriales y/o territoriales y asambleas promovidas desde Febrero.
28. Porcentaje de mujeres participantes en estas actividades.

Transparencia

1. Porcentaje de técnicos del equipo anterior mantenidos.
2. Porcentaje de personal auxiliar del equipo anterior mantenidos.
3. Número de Concejales de la “oposición” en puestos de responsabilidad: Comisiones, Áreas, etc.
4. Información pública (actas, tablón, publicaciones) de los salarios del personal político, técnico y auxiliar.
5. Información pública (actas, tablón, publicaciones) de viáticos, gastos de representación y contrataciones.
6. Existencia de Tablón de Avisos.
7. Publicación periódica con actividades e información económica de la alcaldía.
8. Ventanilla municipal de Atención al Ciudadano/a.
9. Número de intervenciones mensuales por radio y televisión local para información de la municipalidad.
10. Número de actividades municipales mensuales transmitidas por los medios de información locales.

Probidad

1. Documento de compromiso de declaración anual de patrimonio (Alcaldes, Vicealcaldes, Concejales, cargos de designación política y personal que administra fondos).
2. Documento de compromiso de autorización de verificación de Patrimonio por terceros (Alcaldes, Vicealcaldes, Concejales, cargos de designación política y personal que administra fondos).

3. Monto salarial de Alcaldes, Vicealcaldes y Concejales.
4. Porcentaje del presupuesto municipal destinado a viáticos y gastos de representación.
5. Porcentaje de viáticos justificados.
6. Inventario de bienes públicos actualizado.

Eficacia

1. Existencia de Plan de Desarrollo Municipal y/o Plan Estratégico.
2. Existencia de Plan de Inversiones Municipales.
3. Existencia de Plan Operativo Anual (POA).
4. Existencia de Plan de Ordenamiento Urbano.
5. Existencia de otros Planes (Medio Ambiental, Prevención, Emergencia, Vivienda).
6. Esfuerzo fiscal en la recaudación del IBI.
7. Nivel de contrataciones de personal realizadas por la alcaldía actual de acuerdo a procedimientos oficiales.
8. Nivel de contrataciones de obras y servicios realizadas por la alcaldía actual de acuerdo a procedimientos oficiales.
9. Porcentaje de aumento de ingresos propios (tributos, tasas, servicios, alquileres, etc.).
10. Inversión en obras municipales (C\$ / habitante), en los últimos 5 meses.
11. Porcentaje del presupuesto municipal dedicado a inversiones.
12. Inversiones en obras (C\$ / habitantes) con recursos de la cooperación internacional.
13. Porcentaje de obras en el municipio ejecutadas con licencia municipal, en los últimos 5 meses.
14. Número de servicios municipales adicionales no obligados por la Ley.
15. Número de actividades (temporales) socioeconómicas (socio productiva con sectores económicos y sociales) realizadas por la Alcaldía sobre competencias no estrictamente municipales.
16. Número de relaciones intermunicipales, departamentales.
17. Número de relaciones intermunicipales formales.
18. Número de Convenios vigentes entre Alcaldía e instituciones centrales.
19. Número de acuerdos de colaboración vigentes con entes extranjeros (hermanamientos, etc.).

Apéndice 2

Acuerdo Montelimar

Acuerdo de coordinación entre el Grupo Cívico Ética y Transparencia y las alcaldías de las diecisiete cabeceras departamentales

Considerando: Que el Municipio se constituye como la entidad básica de la organización territorial del Estado y que sus autoridades locales tienen bajo su responsabilidad el desarrollo socioeconómico de la población, la prestación y gestión de todos los asuntos de la comunidad local y la facilitación de espacios de participación ciudadana.

Considerando: Que la sociedad civil organizada es un actor político garante y promotor de derechos humanos, garante de los valores éticos y morales, la participación ciudadana, y en ocasiones actúa como facilitador e intermediario entre los diferentes actores políticos partícipes del proceso de transición democrática por el cual atraviesa nuestro país.

Considerando: Que para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática local es necesario realizar esfuerzos conjuntos entre autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil; como es el caso del Programa Transparencia y Participación Ciudadana Municipal promovido por el Grupo Cívico Ética y Transparencia; y con el que se pretende contribuir en la promoción de gestiones edilicias con honestidad y eficacia, a través de un régimen de incentivos.

Considerando: Que para facilitar el cumplimiento del Programa Transparencia y Participación Ciudadana Municipal, es conveniente formalizar un acuerdo con el objeto de determinar las facilidades que proporcionarán los Gobiernos Locales de las diecisiete cabeceras departamentales y regionales a los miembros o representantes del Grupo Cívico Ética y Transparencia, y el compromiso de este grupo de realizar todo su trabajo de manera técnica, profesional y apolítica, independiente de la política individual de sus miembros.

ACUERDAN

Nosotros, los suscritos representantes de los gobiernos municipales de las diecisiete cabeceras departamentales y regionales de la República de Nicaragua, y el representante de la Fundación Grupo Cívico Ética y Transparencia, conscientes de la necesidad de formalizar métodos y acciones en pro del fortalecimiento de las gestiones locales, declaramos y firmamos:

La fundación Grupo Cívico Ética y Transparencia, se compromete a realizar evaluaciones semestralmente y de realizar todo su trabajo de manera técnica, profesional y apolítica, honestas, limpias, imparciales y transparentes, y de cu-

yos resultados se puedan obtener premios para cada una de las tres alcaldías que consigan los mejores porcentajes en las evaluaciones.

Por su parte, las diecisiete alcaldías de las cabeceras departamentales se comprometen en posibilitar espacios de acceso a la información de orden público como presupuestos municipales, propiedades, patrimonio, salarios, viáticos y gastos de representación de los funcionarios de la localidad, convenios de cooperación entre otras Alcaldías e instituciones centrales y acuerdos de cooperación con entes y gobiernos extranjeros. Como también, facilitar información relacionada con los planes de inversiones, planes municipales, proyectos anuales de inversión, inversiones a medio y largo plazo, planes y ejecución de obras, manejo de recursos para la ejecución de obras, porcentaje de obras financiadas con recursos propios, de cooperación y transferencias institucionales.

Este acuerdo es vinculante para las partes respectivas una vez que sea ratificado por los representantes titulares o expresamente delegados para tal fin de las alcaldías en mención.

De conformidad con lo antes expresado, firmamos en un original, en la sede del Grupo Cívico Ética y Transparencia en la ciudad de Managua, a los veintiseis días del mes de Julio del año dos mil uno.

LEÍDO Y FIRMADO POR:

Alcaldía de Granada
Alcaldía de Managua
Alcaldía de Masaya
Alcaldía de Jinotepe
Alcaldía de San Carlos
Alcaldía de Rivas
Alcaldía de Boaco
Alcaldía de Puerto Cabezas
Alcaldía de León
Alcaldía de Chontales
Alcaldía de Matagalpa
Alcaldía de Chinandega
Alcaldía de Estelí
Alcaldía de Jinotega
Alcaldía de Ocotal
Alcaldía de Bluefields
Etica y Transparencia
Alcaldía de Somoto



Publicado en 2003 por
Transparency International
Otto-Suhr-Allee 97-99
10585 Berlín, Alemania
Tel: (+49-30) 3438200
Fax: (+49-30) 34703912
e-mail: toolkit@transparency.org
internet: www.transparency.org