



Una mirada independiente

**Buenas prácticas en el
seguimiento de las
convenciones internacionales
contra la corrupción por
Organizaciones de la Sociedad
Civil (OSC)**

Paloma Baena

Ana Inés Basco

Roberto de Michele

**A partir de los insumos
provistos por Miguel Ángel
Peñailillo**

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

**Sector de Capacidad
Institucional y
Finanzas**

NOTAS TÉCNICAS

IDB-TN-158

Septiembre 2010

Una mirada independiente

**Buenas prácticas en el seguimiento de las
convenciones internacionales contra la corrupción
por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)**

Paloma Baena
Ana Inés Basco
Roberto de Michele
A partir de los insumos
provistos por Miguel Ángel
Peñailillo



Banco Interamericano de Desarrollo

2010

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2010
www.iadb.org

Las “Notas técnicas” abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente a condición de que se indique que es una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo.

1300 New York Ave. N.W., Washington D.C., 20577

Contacto: Ana Inés Basco (ANAINESBA@iadb.org)

CONTENIDO

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS	3
PREFACIO	4
INTRODUCCIÓN	5
ANTECEDENTES	7
EL VALOR DE LAS CONVENCIONES ANTICORRUPCIÓN	8
Implementación y seguimiento de las convenciones anticorrupción	10
Seguimiento de la aplicación de las Convenciones	11
La participación de la sociedad civil en el seguimiento	16
Los “informes independientes” como un proceso de aprendizaje	16
CÓMO ELABORAR INFORMES INDEPENDIENTES EFECTIVOS	21
Preguntas clave de la etapa de preparación	21
La búsqueda de un objetivo y la definición de una estrategia	27
La planificación, una carta de navegación antes de zarpar	29
Lecciones aprendidas	29
EL CORAZÓN DEL TRABAJO TÉCNICO: EL INFORME	31
Dirigir y coordinar	31
Recolectar información	32
Ordenar la información	35
Validar el informe	38
Consejos extraídos de informes independientes destacados	39
EL USO DE UN INFORME Y LA BÚSQUEDA DE IMPACTO	56
Uso del informe en el plano internacional	57
Uso del informe en el plano nacional	58
¿Qué es la incidencia política?	59

CONCLUSIONES	63
Consejos para la fase de preparación	63
Consejos para la fase de elaboración	64
Consejos para la fase de uso	66
REFERENCIAS	67

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCCC	Comisión de Control Cívico de la Corrupción
CICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
COCDE	Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales
DGDCSP	Dirección General de Delitos Cometidos por Servidores Públicos
DGV	Dirección General de Visitaduría
FECCI	Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en Institución
FESPAD	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
IdPC	Índice de Percepción de la Corrupción
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
ISD	Iniciativa Social para la Democracia
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Pública Gubernamental
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estados Americanos
ONEP	Oficina Nacional de Empleo Público
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PGR	Procuraduría General de la República
SINAPA	Sistema Nacional de la Profesión Administrativa
TI	Transparency International
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito

PREFACIO

La fortaleza de las instituciones es imprescindible para sostener el desarrollo económico y social de los países. La corrupción horada las instituciones y, por ello, constituye un obstáculo al desarrollo. De acuerdo con su mandato de alentar el desarrollo económico y social de sus países miembros prestatarios, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha venido apoyando los esfuerzos de los países en el combate a la corrupción a través de actividades de asistencia técnica y financiera.

En noviembre de 2009 el Directorio del BID aprobó el Plan de Acción para el Apoyo a los Países en sus Esfuerzos por Combatir la Corrupción y Fomentar la Transparencia (PAACT). El PAACT establece un marco de actuación que busca integrar, actualizar y profundizar los mecanismos y capacidades del BID para una mayor efectividad de su apoyo a las acciones de prevención, control y sanción de la corrupción en los países de América Latina y el Caribe. Una de las áreas de prioridad del PAACT está dirigida a apoyar la implementación de los tratados internacionales relevantes, la generación de conocimiento especializado sobre mecanismos de control externo e interno, el apoyo a la participación de la sociedad civil y del sector privado como parte de este proceso, y el desarrollo de mecanismos para institucionalizar el acceso a la información.

Esta nota técnica es parte de un programa de Cooperación Técnica ejecutado en el marco del PAACT cuyo objetivo es fortalecer la capacidad de la sociedad civil de monitorear el cumplimiento de las Convenciones Internacionales contra la corrupción. En este sentido, la nota ofrece lineamientos para la preparación de los Informes Independientes a presentar ante los mecanismos de seguimiento de dichas Convenciones, brindando asimismo consejos útiles para su elaboración, y posterior diseminación y uso a nivel nacional e internacional.

El Departamento de Capacidad Institucional y Finanzas del BID entrega esta nota técnica como una respuesta más al gran desafío de transformar la lucha contra la corrupción en una tarea nacional, capaz de convocar a la sociedad civil, la empresa privada, el gobierno y las demás instituciones públicas.

Mario Marcel
Gerente, Sector de Capacidad Institucional y Finanzas
Banco Interamericano de Desarrollo

INTRODUCCIÓN

Hoy en día existe evidencia de que la corrupción afecta de manera negativa no sólo el crecimiento económico, sino también la distribución del ingreso, la legitimidad del sistema político, la viabilidad del estado y el grado de criminalidad. Para la agenda de desarrollo, los efectos de la corrupción son críticos, al afectar la efectividad e inclusividad de los servicios públicos, desincentivar el desarrollo del sector privado, erosionar la legitimidad del Estado y debilitar la gobernabilidad democrática.

Conscientes de estos desafíos, los países de América Latina y el Caribe (en adelante la Región), han suscrito una serie de tratados de nivel regional e internacional que establecen un conjunto de estándares y mecanismos para la prevención, detección, investigación y sanción de los actos de corrupción y se han comprometido a adoptar medidas institucionales para su implementación.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) han cumplido un rol fundamental para fomentar la implementación de estos tratados o convenciones, entre otras medidas, a través de la preparación, presentación y difusión de informes independientes de cumplimiento. En los últimos años, estos informes independientes han complementado en valiosa medida la información de cumplimiento a nivel estatal y han promovido un vigoroso debate nacional e internacional sobre los avances y dificultades para la implementación de las convenciones en sus países. A modo de ejemplo, en el caso de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), las OSC han participado hasta el momento en tres Rondas de evaluación, entregando más de 50 Informes Independientes de más de 20 países de la Región.

La experiencia de las OSC en el seguimiento de la implementación de las convenciones anticorrupción en la Región constituye una plataforma de experiencias valiosas que el BID desea recoger y proyectar. Tras las primeras rondas de seguimiento de la CICC y de la COCDE, y de cara al desafío de aportar al mecanismo de aplicación de la CNUCC, ha llegado el momento de realizar un alto en el camino para identificar, sistematizar y diseminar lecciones aprendidas y buenas prácticas desarrolladas, con el fin de fortalecer y actualizar las capacidades de los actores no gubernamentales.

La primera parte de esta Nota técnica aborda el sentido y los desafíos que enfrentan las convenciones anticorrupción en la Región, así como el papel que las OSC pueden jugar para apoyar su implementación, introduciendo la noción de los informes independientes y advirtiendo sobre la necesidad de definir una estrategia para su organización, preparación y uso. La segunda

parte describe y analiza las fases de preparación de un informe, desde su elaboración hasta su uso en el nivel nacional y local, con información orientadora y datos prácticos. La Nota técnica concluye con una síntesis de lecciones aprendidas y buenas prácticas, y entregando consejos para facilitar y hacer más efectivas las actividades de seguimiento que las OSC llevan a cabo en sus países y en la Región.

Los contenidos de esta Nota se basan en información de fuentes actuales, que abarcan trabajos sobre la incidencia de la sociedad civil en temas de anticorrupción y experiencias comparadas de seguimiento de convenciones anticorrupción. Se han incluido ejemplos y referencias a casos reales, e información proveniente de OSC que participan en mecanismos de seguimiento en la Región, compilados especialmente para esta Nota. Uno de los elementos metodológicos centrales se basó en encuestas de opinión a expertos gubernamentales e internacionales, así como a especialistas de la sociedad civil que han participado en los mecanismos de seguimiento¹. Sus contenidos se elaboraron de acuerdo con las necesidades y orientaciones de los mismos usuarios de los informes independientes.

Esta iniciativa parte de la base de que la mayor capacidad de las OSC para elaborar y dar uso a los informes independientes enriquece el debate público, complementa la acción gubernamental y fortalece los mecanismos de seguimiento que apoyan la implementación de las convenciones. A través de esta Nota técnica, el BID busca orientar a las OSC en la elaboración de informes independientes de mayor calidad, y aumentar su capacidad de debate e incidencia en políticas anticorrupción, renovando así su compromiso con el combate de la corrupción mediante un instrumento práctico que potenciará el impacto del trabajo de las OSC en la Región.

Paloma Baena
Especialista en Modernización del Estado
Banco Interamericano de Desarrollo

¹ Durante el primer semestre de 2009 el BID encuestó a un total de 15 expertos gubernamentales, expertos internacionales y miembros de OSC sobre la participación de la sociedad civil en el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC). La encuesta indagó acerca de la utilidad y calidad de los informes independientes, los elementos más relevantes que aportan al análisis de los informes de país y la contribución a la implementación de las convenciones, entre otros temas.

ANTECEDENTES

Los fenómenos de corrupción en América Latina y el Caribe son graves y recurrentes, pero su combate ha tenido altibajos. Los diagnósticos e indicadores muestran que, salvo contadas excepciones, los países de la Región tienen periódicamente casos de gran corrupción y extendidas prácticas corruptas en pequeña escala. Estos indicadores limitan la credibilidad de las autoridades, afectan la gestión del Estado y debilitan el buen funcionamiento de la actividad económica, profundizando la desigualdad y la pobreza.

De acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción (IdPC) de Transparency International (2009), el 75% de los países de la Región no supera la calificación cinco (entre 0, corrupción máxima, y 10, inexistencia de corrupción). Más aún, nueve de 28 países tienen una calificación inferior a tres.

Por su parte, Latinobarómetro (2008) ha reconocido que en los últimos tres años ha aumentado la percepción de los ciudadanos sobre la corrupción de los funcionarios públicos en la Región. Los más de 20.000 encuestados de 18 países afirman que el 68,6% de los funcionarios son corruptos. Sin embargo, en el mismo informe se indica una baja en el conocimiento de actos de corrupción, de 26% en 2001 a 15% en 2008. En un nivel más específico, el 44% de los latinoamericanos piensa que es probable poder sobornar a un policía, el 38% a un funcionario de un ministerio, y el 35% a un juez.

Parece no haber países de la Región inmunes a escándalos de corrupción. Incluso aquellos que han mostrado buenos avances, sufren, cada cierto periodo, denuncias e investigaciones sobre estos temas. Los cambios acelerados de la globalización complican el panorama. Hacen que muchos antídotos tradicionales no basten para frenar nuevas prácticas corruptas, o para hacerse cargo de antiguas prácticas ocultas cuya presencia se revela con el aumento de los niveles de transparencia. El control de la corrupción es un desafío permanente y de largo plazo.

Las respuestas en los países de la Región frente a los escándalos de corrupción varían. Sin embargo, la receta tradicional ha sido promover las investigaciones judiciales e introducir reformas a las leyes penales, típicamente con incrementos en las penas. En algunos casos, se registran esfuerzos por fortalecer los mecanismos de prevención y fortalecer el control ciudadano.

Junto con estas respuestas tradicionales, a principios de la década del 90 comenzaron a consolidarse los intentos de adoptar acuerdos internacionales para enfrentar el problema de la corrupción.

En la Primera Cumbre de las Américas, celebrada en 1994 en Miami, se destacó la necesidad de contar con un tratado internacional de carácter hemisférico y, luego de dos años de negociaciones, se suscribió la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) de la OEA. Veintidós Estados iniciales acordaron múltiples medidas para prevenir y sancionar la corrupción, en el que fue el primer tratado internacional de estas características.

En paralelo, la OCDE negociaba la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, que se aprobó en 1997. Este tratado hoy está vigente en 36 Estados, de los cuales cuatro son de la Región (Argentina, Brasil, Chile y México).

Se crearon también convenciones en otras latitudes, como Europa y África², con finalidades y alcances similares o mayores que los de la OEA. Estos procesos regionales luego evolucionaron hacia un acuerdo global. Ya en 2000 se iniciaron en el seno de la ONU las negociaciones para una convención de alcance global, que finalmente entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, bajo el nombre de “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” (CNUCC). Este instrumento jurídico es el acuerdo internacional más amplio y detallado para la prevención, la persecución y la cooperación contra la corrupción. Actualmente está vigente en más de 140 Estados.

EL VALOR DE LAS CONVENCIONES ANTICORRUPCIÓN

Las convenciones anticorrupción son tratados internacionales que establecen derechos y obligaciones reguladas por el derecho internacional. Su objetivo es prevenir y sancionar la corrupción, y facilitar la cooperación entre los Estados a través de un conjunto de medidas administrativas y legales que los países signatarios deben promover e implementar.

Las convenciones anticorrupción contribuyen al ejercicio de la democracia, a la vigencia de los derechos humanos, a una gestión pública eficiente y al buen funcionamiento del sistema de justicia, promoviendo así el desarrollo económico.

² En 1999 se suscribieron en el Consejo de Europa los Convenios de Derecho Penal y de Derecho Civil sobre la corrupción. En 2003 fue aprobada la Convención de la Unión Africana sobre prevención y combate de la corrupción.

La participación ciudadana favorece la legitimidad de las decisiones públicas. Las OSC tienen especial importancia al representar intereses colectivos y defender los derechos específicos ante las autoridades y entidades privadas. Las convenciones reconocen el valor que tiene esta participación, especialmente para la prevención de la corrupción.

La transparencia es otra premisa básica de toda participación. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho humano, y su promoción y respeto, un deber del Estado. Por su parte, la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos y las elecciones aumenta los costos de la corrupción política. La rendición de cuentas es otra herramienta establecida en las constituciones y las legislaciones de varios países de la Región para obligar a los funcionarios a informar a la ciudadanía sobre las decisiones, las acciones y los resultados de su gestión.

La CICC es un buen ejemplo de los esfuerzos internacionales contra la corrupción al promover mecanismos participativos para la sociedad civil. La CNUCC, por su parte, establece de manera más detallada que los Estados adoptarán medidas adecuadas para estimular la participación de individuos y OSC en la prevención y la lucha contra la corrupción.

Las convenciones anticorrupción ofrecen un marco legal y administrativo que los Estados pueden y deben aplicar para garantizar una gestión pública íntegra, transparente y eficiente. Con tal objetivo criminalizan una serie de conductas ilícitas de los funcionarios públicos como el peculado, la malversación y la apropiación indebida de fondos públicos, el enriquecimiento ilícito, el tráfico de influencias y el abuso de funciones.

Implementar las convenciones conlleva a que los Estados adopten medidas de control de la conducta de los funcionarios y de seguimiento de la gestión pública. Dichas medidas suponen programas de capacitación y formación de funcionarios públicos, acciones de difusión a la ciudadanía, rendiciones de cuentas y evaluaciones acerca de las actividades del Estado y sus resultados y requieren de organismos especializados para aplicar sanciones sobre una base de coordinación interinstitucional. Las convenciones anticorrupción ayudan así a fortalecer institucionalmente a los Estados, comprometiéndolos a velar por la eficiencia y legalidad de sus actuaciones.

Las convenciones anticorrupción también ayudan a fortalecer los sistemas de justicia y la persecución penal de los responsables de actos de corrupción. Regulan materias relativas a la participación criminal, la extradición, la asistencia jurídica mutua y la asistencia técnica

internacional. La CNUCC, por ejemplo, incorpora mecanismos de cooperación para la recuperación de activos perdidos por actos de corrupción que hayan traspasado las fronteras.

En definitiva, las convenciones anticorrupción han conformado una nueva arquitectura jurídica internacional que constituye un desafío para los Estados y una oportunidad para las OSC.

IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS CONVENCIONES ANTICORRUPCIÓN

El cumplimiento de las convenciones está relacionado con el concepto de implementación.³ Las convenciones anticorrupción se deben traducir en medidas que permitirán prevenir y sancionar la corrupción, así como facilitar la cooperación entre los Estados Parte. El proceso de implementación y de cumplimiento se va dando de manera paralela a medida que van tomando forma los arreglos institucionales sectoriales o parciales que habilitan a un Estado para cumplir con el tratado.

Entre las medidas legislativas se encuentra, por ejemplo, el envío a los órganos legislativos de proyectos de normas legales para regular la conducta de los funcionarios, las compras públicas, la contratación de funcionarios, el fortalecimiento o reforma de los sistemas de control, y la reforma de los códigos penales para incorporar nuevos delitos cometidos por funcionarios públicos o penas más severas. En este marco, el BID colaboró con la OEA para apoyar a 12 países de la Región en el proceso de ratificación de la CICC y para que estos contaran con diagnósticos específicos sobre los desafíos nacionales en materia de criminalización de la corrupción. Como resultados cabe destacar que en todos los Estados participantes se consiguió avanzar sistemáticamente en adecuar la legislación penal a disposiciones de la CICC.

Las medidas administrativas complementan la fase de implementación en espacios donde no se requieren normas legales, sea porque estas ya han sido dictadas y deben aplicarse, sea por que se trata de materias sujetas a la competencia y atribuciones de la rama

³ Según la teoría de análisis de políticas (*policy analysis*) no hay una separación clara entre la decisión pública y la puesta en práctica de dicha decisión, en tanto las políticas públicas son procesos interactivos, dinámicos y multilineales. En el marco de esta Nota se considera que la decisión pública original es el acuerdo internacional (la convención), mientras que la implementación es el proceso de instrumentación de dicha decisión original mediante una serie de decisiones y acciones encadenadas multilinealmente y ejecutadas en un territorio nacional, que permiten dar forma a los arreglos institucionales necesarios para habilitar su cumplimiento.

ejecutiva. La reglamentación de normas legales, el establecimiento de códigos de conducta y la ejecución de programas de capacitación son algunos ejemplos de este tipo de medidas.

SEGUIMIENTO DE LA APLICACIÓN DE LAS CONVENCIONES

Las primeras convenciones anticorrupción vigentes en la Región (CICC y Convención de la OCDE) tienen mecanismos de seguimiento en pleno funcionamiento, y la CNUCC está comenzando a hacerlo.

Sin embargo, esta conciencia acerca de la necesidad de hacer seguimiento a las convenciones anticorrupción ha surgido sólo en la última década. La CICC, tal vez por ser la primera convención de su tipo en el mundo, no contaba con un mecanismo de seguimiento en su origen; se creó posteriormente. Fue el Acta de Buenos Aires, recién en 2001, la que consignaría un acuerdo intergubernamental de 28 Estados Parte de la CICC para hacer seguimiento a la Convención, reconociendo la necesidad de avanzar progresivamente en el logro de sus objetivos. La Convención de la OCDE, en cambio, nació en 1997 con un mecanismo de seguimiento, y recientemente se ha aprobado, en el seno de la ONU, un mecanismo de seguimiento de la CNUCC denominado Mecanismo de Aplicación (artículo 63 de la Convención).

Finalidades del seguimiento. El seguimiento es un proceso de acompañamiento de la implementación de una convención con el fin de analizar el grado de cumplimiento y proponer medidas para lograr el mayor grado de implementación posible.

Según el Acta de Buenos Aires, el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) tiene como objetivos “promover la implementación de la Convención y contribuir al logro de los propósitos establecidos en su artículo II, dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados Parte de la Convención y analizar la forma en que están siendo implementados, y facilitar la realización de actividades de cooperación técnica, el intercambio de información, experiencia y prácticas óptimas, y la armonización de las legislaciones de los Estados Parte” (artículo 1).

Por su lado, en la Convención de la OCDE contra el soborno transnacional, los Estados acuerdan escuetamente que “las partes cooperarán para aplicar un programa de seguimiento sistemático que monitoree y promueva la plena aplicación de la presente Convención” (artículo 12). En las Naciones Unidas se ha gestado un mecanismo destinado a dar seguimiento a la implementación y aplicación de la CNUCC, que está dirigido a

promover la implementación de la Convención por los Estados Parte y la cooperación entre ellos, tomando en cuenta un enfoque regional equilibrado.⁴

Actores del seguimiento. Los mecanismos de seguimiento son de carácter intergubernamental y por lo tanto sus actores son los Estados Parte, representados por sus gobiernos. Son ellos quienes designan a los representantes ante los diversos órganos políticos y técnicos que integran el mecanismo, quienes intercambian información, realizan las evaluaciones, emiten informes y aprueban recomendaciones.

Los organismos internacionales juegan un rol central en apoyo a los Estados Parte en este proceso. La OEA, la OCDE y la ONU han sido los organismos internacionales donde se han llevado a cabo las negociaciones que dieron vida a estas convenciones, y son ellos quienes brindan apoyo técnico y soporte a los mecanismos de seguimiento, normalmente proveyendo labores de Secretaría y de apoyo logístico.

Las agencias nacionales de cooperación y la banca multilateral también contribuyen con las actividades de seguimiento otorgando financiamiento y apoyo técnico.

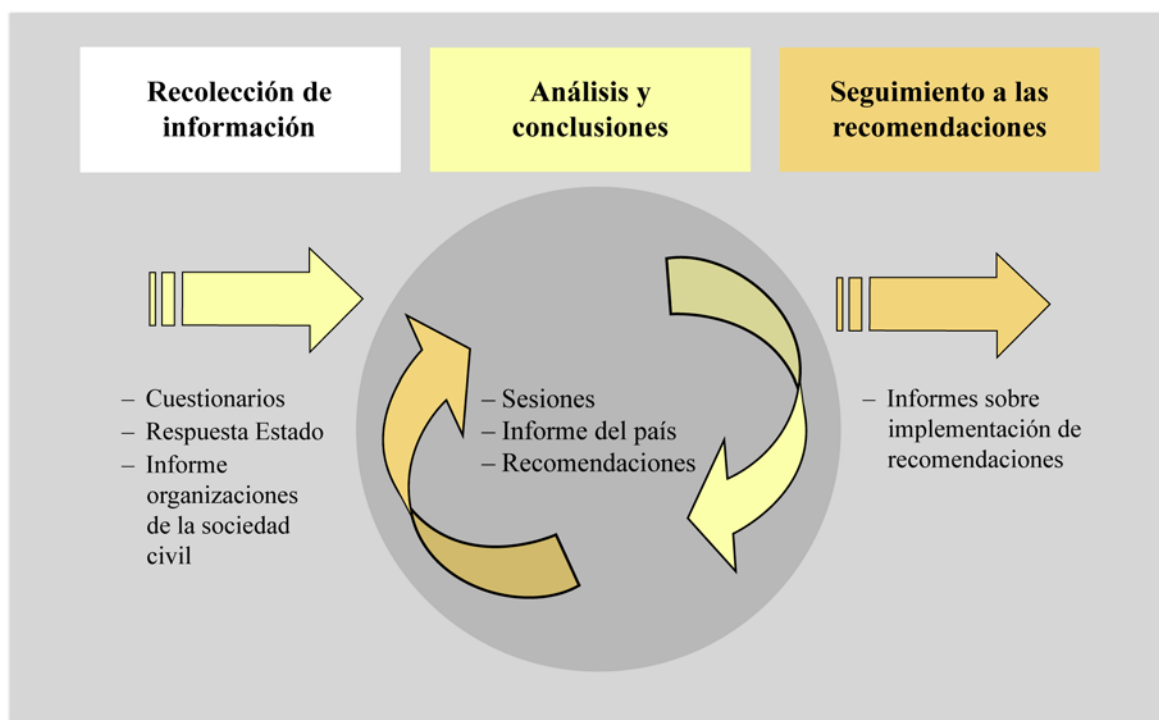
Los mecanismos de seguimiento tienen previsto una función específica para las OSC. Estas son invitadas a proveer al mecanismo una visión independiente del grado de implementación de la convención en el país respectivo. Específicamente, las OSC pueden producir informes independientes que describan de qué modo se están implementando las disposiciones de la convención, qué grado de avance se ha alcanzado, qué indicadores existen al respecto y eventualmente qué medidas se podrían considerar para lograr una más efectiva implementación de las disposiciones bajo análisis.

Funcionamiento del seguimiento. Los mecanismos de seguimiento funcionan de manera similar a pesar de contar con particularidades. Todos cuentan con etapas de recolección de información, análisis y conclusión, y de seguimiento a las recomendaciones, que se ordenan por ciclos denominados normalmente rondas. A continuación se grafican estas etapas:

⁴ Más antecedentes (en inglés) en el documento de la Conferencia de Estados Parte de la CNUCC CAC/COSP/2009/3 de 2009, y en la página web de la UNODC <http://www.unodc.org/>.

Gráfico 1

Etapas de los mecanismos de seguimiento



La etapa de recolección de información consiste en un periodo durante el cual cada Estado analizado provee información acerca del estado de implementación de la convención, normalmente mediante la respuesta a un cuestionario que cubre las materias de la convención sometidas a análisis.

Tanto la CICC como la Convención de la OCDE permiten una participación activa de las OSC a través de informes independientes. En el marco del MESICIC, las OSC además de presentar el informe independiente pueden exponer sus conclusiones ante el Pleno del Comité reunido en sesión informal, en la sede de la OEA. En la OCDE, los informes independientes son reemplazados por entrevistas. El Sub-Grupo de Análisis de un país efectúa visitas *in situ*, realizando entrevistas a diferentes actores nacionales, entre los cuales se encuentran las OSC.

La etapa de análisis y conclusiones es una labor interna del mecanismo (es decir, plenamente intergubernamental). Los Sub-Grupos de Análisis encargados de cada país, con asistencia de la Secretaría de cada mecanismo, procesan la información recibida y emiten informes preliminares sujetos a la aprobación del Comité (MESICIC) o del Grupo de Trabajo (OCDE). En esta etapa se deben extraer conclusiones sobre el grado de implementación de la convención respectiva y emitir recomendaciones. Los informes y sus recomendaciones son públicos.

El seguimiento a las recomendaciones es la etapa que se inicia una vez emitidos los informes y efectuadas las recomendaciones. En el MESICIC existen dos medios a través de los cuales se obtiene información sobre el grado de aceptación e implementación de las recomendaciones en un Estado Parte. La primera es la respuesta a un cuestionario donde se incluye información sobre las medidas adoptadas en el país para responder a las recomendaciones de la ronda anterior. La segunda, someterse voluntariamente a un programa piloto promovido por la OEA, en el cual algunos Estados elaboran un plan de implementación de las recomendaciones que es sometido a discusión y difusión nacional, e informado al Comité de Expertos. En el cuadro 1 se resumen las principales actividades y componentes de cada etapa.

Cuadro 1
Resumen del funcionamiento de los mecanismos de seguimiento

	Recolección de información	Análisis y conclusiones	Seguimiento a las recomendaciones
Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dotar al órgano técnico del mecanismo de seguimiento de información sobre el estado del sistema normativo nacional, las medidas administrativas y políticas en curso, y los resultados obtenidos en la implementación de la convención 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Extraer conclusiones sobre el estado de implementación de la convención en un país y emitir recomendaciones para mejorarla, sobre la base de deliberaciones y revisiones entre pares 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comparar las recomendaciones con su adhesión por un Estado Parte, y efectuar nuevas recomendaciones si fuera necesario
Principales actividades y productos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cuestionario de la Ronda de Examen ▪ Respuesta del Estado al cuestionario ▪ Informes independientes de la sociedad civil ▪ Visitas in situ (OCDE) ▪ Reuniones de OSC con el Comité (MESICIC) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Presentación de informes preliminares por un subgrupo ▪ Sesiones de deliberación ▪ Informes por Estado ▪ Recomendaciones 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informes de los Estados ▪ Sesiones de deliberación ▪ Recomendaciones nuevas
Actores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comité de Expertos (MESICIC) o Grupo de Trabajo (OCDE) ▪ Estados analizados ▪ OSC de cada Estado analizado ▪ Organismo internacional que le brinda soporte (OEA, OCDE) ▪ Secretaría Técnica 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comité de Expertos o Grupo de Trabajo ▪ Estados analizados ▪ Organismo internacional que le brinda soporte ▪ Secretaría Técnica 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comité de Expertos o Grupo de Trabajo ▪ Estados analizados ▪ OSC ▪ Organismo internacional que le brinda soporte ▪ Secretaría Técnica

Efectos del seguimiento. En general, los mecanismos de seguimiento han estimulado un proceso de diálogo entre actores estatales y no estatales en muchos países de la Región. Se pueden citar varios países en los cuales las recomendaciones han sido utilizadas por actores gubernamentales, y también de la sociedad civil, para incentivar el debate, alcanzar acuerdos políticos y eventualmente llevar a cabo reformas. En Nicaragua, el parlamento y OSC debatieron las recomendaciones del MESICIC;⁵ finalmente se aprobó la ley sobre acceso a la información en 2007. En Argentina, tanto OSC como la Oficina Anticorrupción han utilizado las recomendaciones del mecanismo para promover reformas en materia de declaración de patrimonio y acceso a la información. El seguimiento de las convenciones anticorrupción también ha sido un medio para fortalecer las agendas de probidad, transparencia y rendición de cuentas en muchos países de la Región (véase recuadro 1).

A pesar de estos ejemplos positivos, también existen dificultades para establecer el diálogo e impulsar la implementación más efectiva de las convenciones. Por ejemplo, varios de los Estados Parte tienen dificultades para entregar al Comité información cualitativa y cuantitativa que le permita evaluar más objetivamente los efectos que han causado las reformas y medidas tomadas en tales países.⁶

Recuadro 1

Una agenda anticorrupción de la CNUCC

En Noviembre de 2006, el gobierno de Chile impulsó una sólida agenda presidencial de probidad y transparencia que tomó en cuenta las recomendaciones del Comité de Expertos del MESICIC, las disposiciones de la CNUCC y aportes de la sociedad civil. Las OSC efectuaron gestiones y propuestas ante el gobierno en un momento de crisis por escándalos de corrupción. Participaron así en una Comisión compuesta por autoridades de gobierno, centros de estudios y OSC que luego presentó a la Presidenta de la República una serie de propuestas clave para fortalecer la probidad y la transparencia. Las propuestas tuvieron como base fundamental las convenciones anticorrupción vigentes en el país, y especialmente la CNUCC. Las recomendaciones fueron aceptadas prácticamente en su totalidad, y se anunciaron públicamente desde el Palacio de Gobierno el mismo día que se ratificaba el tratado internacional.

Estas propuestas dieron lugar a una agenda de “Probidad, Transparencia y Calidad de la Política”. A nivel legislativo se aprobaron proyectos importantes como el que estableció exigentes estándares de transparencia activa y de acceso a la información, y que creaba un organismo supervisor del cumplimiento de la ley, denominado Consejo para la Transparencia basado en las disposiciones de la CNUCC sobre información pública.

⁵ La Fundación Violeta Barrios de Chamorro desarrolló una amplia campaña que, en los momentos finales de la tramitación legislativa del proyecto de ley, recibió el apoyo del Grupo de organizaciones por la CICC en Nicaragua, que buscaba que se cumplieran las recomendaciones del Comité de Expertos del MESICIC sobre la legislación en materia de derecho de acceso a la información.

⁶ Para más antecedentes, véase: Miguel Ángel Peñailillo López (2009).

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL SEGUIMIENTO

A pesar del avance que ha significado la aprobación de convenciones anticorrupción y el establecimiento de mecanismos intergubernamentales de seguimiento, el control e de la corrupción no puede quedar únicamente en manos del Estado o de sus autoridades, sino que requiere de un esfuerzo colectivo de los actores políticos, económicos y sociales de un país. En este sentido, la sociedad civil tiene un papel preponderante. Como señala la Carta Democrática Interamericana (2001): “la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia” (artículo 6).

Las OSC también han jugado un importante papel en el seguimiento internacional. Estas organizaciones han publicado y difundido estudios sobre la implementación y el cumplimiento de las convenciones, y han efectuado propuestas para la creación y funcionamiento de los mecanismos de seguimiento de la CICC y la CNUCC. A nivel global, la sociedad civil ha promocionado nuevos estándares internacionales anticorrupción, tanto para el sector público como para el privado y la misma sociedad civil.

Específicamente, la participación de las organizaciones de la sociedad civil alimenta el debate y la discusión sobre las políticas públicas destinadas a prevenir y controlar la corrupción.

Existen varias experiencias que muestran la contribución de las OSC a la implementación de las convenciones anticorrupción. La principal contribución se manifiesta en el aporte que realizan estas entidades al producir informes independientes sobre el grado de implementación de las disposiciones de estos tratados. De los diversos ejemplos, se puede citar el caso de los informes independientes que realizan las OSC de Guatemala –bajo la coordinación de Acción Ciudadana– los cuales han suministrado durante años valiosa información para la evaluación de las políticas públicas anticorrupción.

LOS “INFORMES INDEPENDIENTES” COMO UN PROCESO DE APRENDIZAJE

Las actividades de apoyo al seguimiento de la CICC y la Convención de la OCDE por parte de las OSC se efectuaron bajo reglas novedosas y escenarios desconocidos para muchas de

las organizaciones participantes. Paulatinamente estas OSC han adquirido más experiencia en este proceso. Algunas de ellas se han capacitado, han mejorado la calidad técnica de sus informes, se han organizado en redes, y han aprendido a utilizar el mecanismo como un instrumento para generar efectos adicionales a la presentación ante el mecanismo de seguimiento. Por ejemplo, han promovido debates en el ámbito local acerca de las convenciones anticorrupción y su aplicación, y movilizaron recursos para incidir en las reformas a las políticas de prevención y control de la corrupción.

Desde la aprobación de las convenciones, el seguimiento por parte de las OSC más intenso en la Región se ha dado en el MESICIC. El mecanismo lleva ya cumplidas varias rondas y las OSC han participado en dicho proceso presentando los informes independientes respectivos. Al principio de este proceso, unas pocas OSC intervinieron en el mecanismo presentando informes independientes. En la actualidad, prácticamente en la mayoría de los países una o más OSC trabajan en la producción de estos informes.

Durante la Primera Ronda de Examen del MESICIC el Comité examinó la implementación de la CICC en 28 Estados Parte. En este periodo se examinó la implementación de ciertas cláusulas de la Convención que estaban referidas a la existencia y funcionamiento de: normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de funciones públicas (consultas sobre normas generales, conflictos de intereses, preservación de recursos públicos, y la obligación de denunciar actos corruptos); sistemas de declaraciones de ingresos, activos y pasivos; órganos de control superior; participación de la sociedad civil en la prevención de la corrupción (normas generales, sobre acceso a la información, consulta, participación y seguimiento en la gestión pública); asistencia recíproca y cooperación técnica mutua; y autoridades centrales para el combate de la corrupción.

Durante esta Ronda hubo informes independientes dispares, tal vez debido a la falta de experiencia de las OSC en este tipo de procesos. Hubo casos en los cuales la precariedad de medios y la escasa información sobre el mecanismo provocó que los informes independientes se elaboraran y presentaran tarde, con lo cual no fueron admitidos. Otros informes mostraban un desconocimiento sobre cuál era la información relevante para el Comité de Expertos, basándose en escasa información objetiva y abundando en las denuncias de corrupción y en noticias de prensa.

Sin embargo, algunas OSC presentaron informes con abundante información relevante que el Comité tomó en cuenta. En los exámenes de Argentina, Chile, Colombia y Panamá los informes independientes facilitaron conclusiones sobre desafíos pendientes y

permitieron a expertos gubernamentales fundamentar recomendaciones a los Estados. Además, algunas de estas organizaciones mostraron una mayor capacidad para establecer un diálogo con sus gobiernos, facilitando la obtención de información y en algunos casos la posibilidad de impulsar iniciativas conjuntas.

Luego de los tres años iniciales de funcionamiento del mecanismo, las OSC fueron mostrando un mayor nivel de aprendizaje en este proceso. Un ejemplo de ello fue articularse como una red de OSC coordinada por Transparency International,⁷ puesto que mantenían un contacto fluido y se plegaban a espacios de debate, propuesta y trabajo asociativo. En los foros internacionales especializados, estas organizaciones compartían información y exponían sus experiencias, generando una masa crítica de conocimiento y un intercambio que facilitaba el aprendizaje colectivo. Transparencia Internacional creó un Programa sobre Convenciones Anticorrupción para las Américas, el cual facilitó una orientación permanente y promovió una acción sistemática del conglomerado de organizaciones, ayudándolas a aumentar su capacidad de incidencia y a fortalecer la capacidad técnica para elaborar informes independientes (véase recuadro 2).

⁷ Dicha red incluía ciertamente a los Capítulos Nacionales de la OSC Transparency International, pero también se vinculaban a ella organizaciones que deseaban trabajar colaborativamente y que compartían espacios de incidencia internacional y de trabajo asociativo, como Participa y Probidad, y múltiples OSC con actividad nacional.

Recuerdo 2

Las OSC y una mayor transparencia

Las primeras propuestas de esta red coordinada por Transparency International estuvieron dirigidas básicamente a influir sobre las reglas del mecanismo y las metodologías de examen que utilizaría el Comité de Expertos. Las recomendaciones fueron múltiples, pero esencialmente buscaban garantizar la efectiva participación de las OSC en el mecanismo y en las reuniones del Comité, la publicidad de los informes gubernamentales y del Comité, y fortalecer la colaboración Estado-sociedad civil en el nivel nacional.

Al iniciarse la Primera Ronda de Examen en 2002, la red presentó al Comité de Expertos propuestas de reforma, de metodología y de cuestionario. En cada sesión del Comité presentó propuestas de modificación del Reglamento para que los informes emitidos fueran públicos. Si bien las normas del mecanismo contemplaban la publicidad de tales documentos, la hacía depender de una autorización gubernamental de cada Estado, la que en algunos casos no se dio. Debido a la constante acción ante el Comité, ante la OEA, en el proceso de Cumbre de las Américas, y ante los gobiernos, al final de la Primera Ronda esta red había logrado uno de sus objetivos: que los informes gubernamentales fueran públicos en cualquier caso. Quince días después de aprobados, los informes de cada país fueron publicados, ayudando no sólo a las organizaciones interesadas sino también al debate nacional en los Estados examinados. Este tipo de acción les permitió ser actores reconocidos por los gobiernos y por la OEA. Es un claro ejemplo del impacto positivo que pueden generar las OSC cuando trabajan en red.

Los informes independientes que llegaron al MESICIC tres años después de haberse iniciado los exámenes comenzaron a mostrar cambios positivos: se basaban en información normativa y en datos objetivos; estaban más claramente enfocados en proveer un diagnóstico en lugar de acusaciones o información disgregada; presentaban recomendaciones para mejorar la implementación de la CICC. La situación mejoró aún más en la Segunda Ronda del mecanismo, que comenzó en 2006. Allí varias OSC que habían presentado sus informes en la Primera Ronda se presentaron nuevamente pero mostrando una mayor experiencia en este proceso de elaboración.⁸

Ciertos informes independientes se destacaron por la cantidad de OSC que participaron en su elaboración;⁹ en otros era notable el nivel de especialización logrado.¹⁰ en

⁸ Para este momento, agencias internacionales como la USAID se sumaron al esfuerzo, apoyando el desarrollo de capacidades técnicas en las OSC dispuestas a producir informes independientes. Por ejemplo, ver Módulo de Asistencia Técnica: Participación Ciudadana en el Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, Casals & Associates, 2004, Proyecto Transparencia y Rendición de Cuentas, AEP-I-00-00-00010-00.

⁹ Participación Ciudadana, de República dominicana, lideró a 32 organizaciones para la elaboración del informe independiente presentado en la Segunda Ronda.

el tratamiento de las materias, lo cual les permitió entregar información más precisa y recomendaciones pertinentes; algunos se destacaron por la fortaleza de las fuentes y metodologías utilizadas¹¹ que otorgaron solidez a sus diagnósticos y, en consecuencia, a sus propuestas. En todos los casos la información era precisa, fundada, y permitía detectar aquellas áreas en las cuales había desafíos pendientes en cada país.¹²

La orientación técnica recibida y la capacitación fueron factores que ayudaron a que las organizaciones participantes del MESICIC fortalecieran sus informes. La iniciativa de Transparency International, con la creación de un programa hemisférico por parte de una OSC de alcance mundial ayudó a dar una conducción a los esfuerzos de las organizaciones nacionales.¹³ Muchas de ellas accedieron también a capacitación luego de iniciada la Primera Ronda, y se centraron en los temas examinados por el Comité y en las reglas del mecanismo. Esta capacitación les habilitó para intervenir de manera más eficaz ante el mecanismo de seguimiento de la OEA. Asimismo, su capacidad de incidencia se vio fortalecida gracias al trabajo conjunto con otras organizaciones más grandes que ofrecían plataformas de intercambio y cooperación entre OSC y entre redes, en áreas asociadas a la gobernabilidad democrática, la defensa de los derechos humanos, la promoción de la transparencia y el combate de la corrupción. Las reuniones políticas más importantes del hemisferio, como la reunión anual de la Asamblea General de la OEA y la Cumbre de las Américas, fueron oportunidades de para que las OSC compartieran esfuerzos en torno a objetivos comunes. Estas oportunidades de acción conjunta facilitaban la coordinación entre redes, su comunicación y la búsqueda de aliados, fortaleciendo su capacidad de incidencia.

Sin embargo, en este proceso también hubo cambios en el mecanismo que afectaron la actividad de las organizaciones de manera importante. Una reforma en el mecanismo al inicio de la Segunda Ronda obligó a las OSC a responder el cuestionario en el mismo lapso que los gobiernos. Hasta ese momento, las organizaciones habían podido conocer la respuesta de sus gobiernos antes de elaborar su propia respuesta al cuestionario, una situación que les daba

¹⁰ El informe independiente de El Salvador fue liderado por la Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde) y preparado por cinco OSC con alta especialización en los temas que abordaron.

¹¹ Tal es el caso de los informes de la OSC guatemalteca Acción Ciudadana, producto del trabajo de un conglomerado de OSC y academias de alto prestigio.

¹² Puede accederse a estos informes en el sitio de la OEA para el MESICIC: http://www.oas.org/juridico/spanish/corresp_arg.htm

¹³ Este programa hemisférico facilitó también la entrega de información sobre los mecanismos de seguimiento y sobre los contenidos de las convenciones, a través de una página Web y de un manual de incidencia sobre convenciones anticorrupción. Para más información, véase http://transparency.org/regional_pages/americas/convenciones.

mayor tiempo y una base inicial sobre la cual pronunciarse, dedicando así sus escasos recursos a los aspectos de mayor relevancia en cada área temática. Durante la ronda siguiente, si las OSC decidían producir un informe sobre todas las disposiciones bajo análisis, debieron hacer un esfuerzo mayor para elaborar un diagnóstico completo, pero también podían decidir focalizar sus esfuerzos en aquellas disposiciones que consideraran más relevantes o afines a su capacidad técnica.

CÓMO ELABORAR INFORMES INDEPENDIENTES EFECTIVOS

A fin de elaborar informes independientes efectivos es necesario contar con una visión amplia del proceso y sus elementos y comprender qué pasos se deben seguir para lograr que tengan el mayor impacto posible, tanto ante el mecanismo de seguimiento cuanto como insumo para incidir en las políticas de prevención y control de la corrupción. Cuáles son las cláusulas de la Convención que serán analizadas, qué fuentes de información son relevantes, quienes redactarán el informe, quienes harán el control de calidad, cuáles son los plazos para presentarlo, de qué modo se puede utilizar el informe en el ámbito local, son algunas de las preguntas que deben ser respondidas en la fase inicial, de preparación.

PREGUNTAS CLAVE DE LA ETAPA DE PREPARACIÓN

En esta etapa se toman las principales decisiones estratégicas acerca de la elaboración del informe y se define el plan de trabajo es la que permite la reflexión previa indispensable para que las OSC tomen las grandes decisiones, y es la que va a delinear y generar la mayoría de los pasos futuros. Sin esta fase, la construcción de un informe independiente es un acto irreflexivo o dotado de un sentido mecánico que no aportará mayor valor a la actividad anticorrupción de la OSC. En este sentido, es importante realizar las siguientes preguntas:

- ¿Con quiénes nos asociaremos?
- ¿Cuáles son las disposiciones bajo análisis sobre las cuales deseamos informar?
- ¿Cómo y de dónde obtendremos la información?
- ¿Qué tipo de informe queremos construir?

La primera pregunta que se debe plantear una OSC que desee participar en el seguimiento de convenciones anticorrupción a través de un informe independiente es si quiere recorrer ese camino sola o acompañada. Hacerlo sola implicará cumplir los propósitos

fijados con sus propios recursos y asumir la responsabilidad completa por el proceso. Por otra parte, es posible elaborar el informe junto a otras organizaciones. Hacerlo colectivamente significará compartir recursos propios o aprovechar recursos adicionales, así como distribuir la responsabilidad y el liderazgo de la acción. Ambos caminos tienen ventajas y desventajas.

Ventajas y desventajas de la autoría individual. La actuación individual hace dueña a la OSC de los costos y de los resultados. Las OSC que han emprendido el seguimiento de una convención anticorrupción individualmente han contado únicamente con los recursos de sus proveedores tradicionales: organizaciones asociadas, organizaciones matrices, fondos propios, donaciones y financiamiento de agencias de cooperación internacional vía proyectos. La actuación individual se caracteriza por recursos que pueden ser más limitados y que no siempre son suficientes para lograr un objetivo ambicioso. Por otra parte, la actuación individual facilita la definición de los objetivos, la coordinación operativa y el seguimiento de los resultados. Vista desde esta perspectiva, la autoría individual puede resultar más eficiente.

Ejemplos destacados de autoría individual incluyen los informes independientes del MESICIC correspondientes a Colombia, México y Perú de la segunda Ronda.¹⁴

Ventajas y desventajas de la autoría colectiva. La acción colectiva facilita fijarse objetivos mayores y el acceso a nuevos recursos. Por ejemplo, presentar al gobierno un plan anticorrupción basado en diagnósticos y conclusiones de un informe independiente será posible en la medida que ese informe cubra la mayoría o la totalidad de las disposiciones examinadas en un mecanismo de seguimiento. Lograr ese nivel de cobertura del informe es más factible cuando se suman los recursos y voluntades de varias OSC.

Las autorías colectivas representan múltiples visiones sobre un mismo problema y sus soluciones.

Sin embargo, no bastará con un alto número de organizaciones para dotar de peso al informe. Las OSC autoras deberán al menos tener representatividad o prestigio en alguna de las áreas examinadas y deberán, por supuesto, proveer información confiable. Algunos informes que pueden destacarse por su carácter colectivo son los del MESICIC correspondientes a Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala y República Dominicana.¹⁵

En cualquier caso, es necesario recordar que el principal requisito de un informe independiente es el de la calidad técnica que facilite el proceso de análisis de los expertos y

¹⁴ Para acceder a estos informes, véase: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_rondas.htm

¹⁵ *Ibíd.*

que sea instrumental para el debate de las políticas públicas para prevenir y controlar la corrupción.

¿CUÁLES SON LAS DISPOSICIONES BAJO ANÁLISIS SOBRE LAS CUALES DESEAMOS INFORMAR?

En cada ronda de seguimiento se analiza la implementación de un número limitado de disposiciones de una convención anticorrupción. En el mismo proceso se analiza la implementación de las recomendaciones que anteriormente ha efectuado el mecanismo de seguimiento al Estado en cuestión. Por lo tanto, la OSC que desee elaborar un informe independiente puede hacerlo sobre una o más disposiciones bajo análisis.

Por ejemplo, durante la Segunda Ronda del MESICIC, el Comité de Expertos examinó la implementación en 28 países de las disposiciones de la CICC referidas a sistemas de compras públicas, sistemas de contratación de funcionarios, mecanismos de protección a los denunciantes y penalización de actos de corrupción. Además, se analizó la implementación de las recomendaciones que se efectuaron a cada país durante la ronda anterior. En consecuencia, las OSC que participaron en la Segunda Ronda pudieron elaborar informes sobre cada una de estas áreas temáticas o sobre algunas, según su propia elección.

Tomando en cuenta que las convenciones afectan múltiples materias, las OSC son más efectivas si se enfocan en los temas que conocen ya que pueden construir informes independientes de mayor calidad técnica y utilizar más eficientemente los escasos recursos disponibles. Sin embargo, cuando se encuentran en un escenario preparatorio en el cual no cuentan con otras organizaciones aliadas, o estas no tienen las competencias para sumarse a un trabajo colectivo de carácter altamente técnico, deben tomar la difícil decisión de distribuir sus recursos de tiempo, personas y dinero en abarcar todas las áreas temáticas en examen (la opción óptima), o de focalizar los recursos en unas pocas áreas tratando de ganar profundidad e impacto por esa vía (lo más factible). Las evidencias indican que a veces es conveniente focalizar los esfuerzos en una disposición, antes que buscar cubrir diversos temas sin garantizar la calidad técnica del informe.¹⁶

Resulta útil constatar que, en los hechos, aproximadamente la mitad de los informes independientes de la Segunda Ronda tuvieron una cobertura temática total y la otra mitad una parcial.¹⁷ La mayoría de los informes de cobertura parcial provienen de autorías individuales,

¹⁶ Encuesta a miembros de OSC de Latinoamérica (BID, 2009a).

¹⁷ *Ibíd.*

mientras que una mayor proporción de informes de cobertura total fueron generados por una autoría colectiva. Un buen ejemplo de este último caso basado en la focalización y la división del trabajo es el informe independiente de El Salvador en la Segunda Ronda del MESICIC.¹⁸ Este informe fue elaborado por la Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde), la Iniciativa Social para la Democracia (ISD), la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (Fespad) y el Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana, y se enfocó en las cuatro áreas temáticas examinadas en dicha Ronda. Cada una de estas organizaciones se hizo cargo de un área. Los diversos temas fueron expuestos con amplio conocimiento y fortaleza técnica. La unidad de criterio del documento, la fundamentación de cada diagnóstico y propuesta, y el prestigio y competencia de cada organización hacen de este informe una buena muestra de la focalización de esfuerzos en la autoría colectiva.

Es lógico suponer, en consecuencia, que hay una relación entre el tipo de autoría de un informe independiente y su grado de cobertura, en donde una cobertura total encuentra mayores posibilidades a través de una autoría colectiva. A pesar de esto, también existen organizaciones que cuentan con mayores recursos para elaborar por sí solas un informe independiente y, por lo tanto, para cubrir más áreas temáticas bajo examen.

¿CÓMO Y DE DÓNDE OBTENDREMOS LA INFORMACIÓN?

Un paso central en el proceso previo es de elaborar un informe independiente es prever el manejo de las fuentes de información. Las fuentes de información para los informes independientes pueden variar según el tipo de disposiciones. Sin embargo, hay algunas fuentes que deben utilizarse prácticamente en todos los casos. Tal vez la primera y principal es la información pública en poder del gobierno. Por ejemplo, si se decide realizar un informe acerca de una disposición relacionada con el sistema de compras públicas, es lógico requerir al organismo público que es la autoridad de aplicación del sistema toda la información que pudiera ser útil para elaborar el informe. Dicha información puede incluir normas, reglamentaciones, montos de compras, sistemas operativos, indicadores de efectividad –si los hubiera– e incluso el análisis de la información que está a disposición en los portales de Internet del organismo público. Es muy importante realizar las solicitudes de información de manera formal, conservando registro de la recepción y de las respuestas. Otorgar o denegar información a los ciudadanos es un indicador relevante para la elaboración final del informe.

¹⁸ Véase <http://www.oas.org/juridico/spanish/Lucha.html>.

Además de las fuentes directas oficiales, deben identificarse otras fuentes oficiales relevantes –informes de las agencias de control– que puedan completar el catálogo de la información pública.

Luego es necesario identificar las fuentes adicionales. Estas pueden ser informes provenientes de universidades, centros académicos, cámaras empresariales e incluso medios de información pública.

Es importante recordar que en la medida de lo posible la información recabada debe ser de fuentes confiables en cuanto a la calidad de los datos que proveen. En particular, esta premisa es válida si se trata de indicadores de desempeño de algún área del sector público.¹⁹

¿QUÉ TIPO DE INFORME QUEREMOS CONSTRUIR?

Esta es una pregunta que va dirigida directamente a la eficacia (en función del objetivo) y a la calidad de la tarea (medida por la excelencia del informe).

La eficacia variará de un caso a otro, pero deberá al menos satisfacer la demanda de información de los cuestionarios del mecanismo de seguimiento, que interrogan normalmente sobre el estado de situación de las leyes, su pertinencia, y los mecanismos estatales en materias precisas.²⁰ También, preguntan sobre cuán adecuadas son tales leyes y mecanismos para cumplir los propósitos de la convención, y qué consecuencias ha generado su implementación.

La opinión de los expertos gubernamentales sobre la información de los informes independientes en materia de normas, mecanismos y resultados es un punto de referencia valioso. La encuesta efectuada con motivo de esta Nota concluyó que: a) la gran mayoría de los expertos cree que la calidad de la información sobre leyes y normas es buena; b) la gran mayoría califica de la misma manera la calidad técnica de la información sobre procedimientos, sistemas y mecanismos estatales; y c) menos de la mitad de los encuestados califica de buena o excelente la calidad técnica de aquella información sobre resultados objetivos (indicadores, estadísticas) mientras que la misma proporción la califica de mala. En suma, la calidad de la información de los informes independientes está bien considerada por

¹⁹ Un ejemplo puede ser el de indicadores de efectividad de la función judicial, que pueden eventualmente relacionarse con la capacidad de imponer sanciones.

²⁰ A modo de ejemplo se expone parte de un cuestionario del MESICIC: “¿Existen en su país normas y/u otras medidas que establezcan sistemas para la contratación de funcionarios públicos? En caso afirmativo, describa brevemente los principales sistemas, señalando sus características y principios y relacione y adjunte copia de las disposiciones y documentos en los que estén previstos. Describa también cómo los anteriores sistemas aseguran en su país la publicidad, equidad y eficiencia [...]”.

los expertos, aunque con una gradualidad importante, donde la primacía la tiene la información jurídica. Sin embargo, los Estados también parecen contar con mayor y mejor información sobre aspectos teóricos o nominales, y una menor capacidad para entregar análisis sobre el funcionamiento real de las leyes y mecanismos anticorrupción.

Con respecto a la calidad del informe, esta dependerá de cuán bien responda las preguntas de los cuestionarios. En este sentido, es vital comprender los criterios de análisis que están fijados normalmente en los documentos y estudios preparatorios de cada ronda. En el MESICIC, la metodología de análisis está expresada en un documento *ad hoc* para cada ronda. Es aconsejable que esta metodología sea tenida en cuenta al momento de elaborar un informe independiente.

Un diagnóstico para estos efectos es una fotografía actual del fenómeno de la corrupción y de la eficacia de las medidas en ejecución en cada área temática examinada, en un país determinado. Una descripción de las más importantes prácticas corruptas asociadas a las compras públicas, descripciones de las medidas legislativas y administrativas y de las políticas adoptadas por el gobierno para controlar estas prácticas corruptas; y, eventualmente, mediciones sobre los resultados obtenidos con tales medidas son buenos ejemplos de análisis temporal de la corrupción en este sector. Asimismo, un buen informe independiente debería contener conclusiones sobre las medidas exitosas, los fracasos y vacíos en el combate contra la corrupción en las compras públicas. Los informes tienen que presentar propuestas como consecuencia directa de los hallazgos anteriores. Otro aspecto importante es la utilidad que los expertos dan a determinados elementos de los informes independientes. Específicamente, expertos gubernamentales consultados para esta Nota señalaron que aquellos elementos que más aportaron a su tarea de examen fueron, en orden decreciente:

- Los análisis políticos sobre las medidas u omisiones gubernamentales.
- Los análisis de políticas públicas anticorrupción.
- Los estudios sobre las deficiencias de los mecanismos y sistemas estatales.
- Los análisis jurídicos de las leyes existentes y sus vacíos.
- Las descripciones del funcionamiento de los mecanismos y sistemas estatales.

En resumen, el informe debe buscar la eficacia y la calidad. Para ello, quienes lo elaboran deben tomar en cuenta indudablemente el cuestionario y sus preguntas, los criterios

de análisis que se usarán en el mecanismo de seguimiento respectivo, y entender qué buscan los expertos gubernamentales que examinan a los Estados.

LA BÚSQUEDA DE UN OBJETIVO Y LA DEFINICIÓN DE UNA ESTRATEGIA

La participación de la sociedad civil en un mecanismo de seguimiento es una tarea al servicio de objetivos explícitos e implícitos. Ciertamente, el objetivo explícito y directo es entregar un informe independiente que colabore en la tarea de análisis que realizan los expertos. Sin embargo, también se cumplen objetivos implícitos y mediatos. ¿Por qué queremos participar en el seguimiento de una convención anticorrupción? ¿Qué queremos lograr? ¿Qué medios utilizaremos para alcanzar nuestros objetivos? Estas son las preguntas iniciales que conducen a las OSC a deliberar acerca del sentido de elaborar un informe para el seguimiento de una convención anticorrupción, y que ayudarán a tomar múltiples decisiones para las siguientes fases de elaboración y uso de un informe independiente.

Según el relevamiento realizado para esta ficha técnica, las OSC que han participado del seguimiento a la implementación de la CICC se han fijado los siguientes objetivos mediatos:²¹

- Influir en las políticas públicas gubernamentales contra la corrupción.
- Promover el conocimiento sobre las convenciones anticorrupción y su impacto en las políticas anticorrupción.
- Fortalecer a la organización como contraparte del gobierno o de otras entidades públicas en el combate de la corrupción.
- Aumentar la conciencia ciudadana sobre la corrupción y las medidas contra ella.
- Promover otras iniciativas en curso de la sociedad civil que están relacionadas con las materias del informe independiente.
- Denunciar la inactividad del gobierno.
- Aumentar la fiscalización sobre el gobierno.

²¹ Encuesta a miembros de OSC de Latinoamérica (BID, 2009a).

- Informar a la ciudadanía sobre el grado de cumplimiento de las convenciones por parte del Estado.
- Aumentar la base de las OSC involucradas en el combate de la corrupción.

Las OSC involucradas en la elaboración de informes independientes también reconocen la importante de incidir en las políticas públicas y las reformas legales encaminadas a lograr una mejor implementación de las disposiciones de las convenciones.

La decisión de elaborar un informe independiente no es ajena al contexto político. Las actividades de seguimiento tendrán diferente efecto y alcance según se efectúen en un escenario pre o post electoral, en un periodo de crisis económica o política, o al inicio o final de un periodo de gobierno. Además, es preciso considerar que los procesos de reforma requieren voluntad política del ejecutivo y el legislativo, funciones estatales que tienen sus propios tiempos e incentivos. Si bien estos factores no pueden ser controlados por las OSC, es importante tenerlos en cuenta tanto en la fase de elaboración del informe como al momento de su difusión local.

Las actividades de incidencia en las políticas públicas deben identificar a los actores políticos y sus intereses. A modo de ejemplo, si el objetivo de la OSC es lograr la aprobación en el Congreso Nacional de una ley que regule la actividad de cabildeo (también denominado *lobby*), será necesario actuar sobre actores clave del proceso legislativo. Para ello, sería recomendable conformar alianzas, transitorias o de largo plazo, con autoridades públicas responsables de promover o defender iniciativas de esta naturaleza, así como con centros de estudios legislativos, cámaras empresariales, la oficina del Ombudsman y congresistas favorables a regular la representación de intereses de terceros ante las autoridades públicas. La manera de involucrarlos puede variar. Puede consistir, por ejemplo, en facilitar su involucramiento en el seguimiento, incorporándolos en los estudios, participando con ellos en seminarios y debates públicos, o llamándolos a debatir ante el Congreso sobre la materia en cuestión.

El abanico para influir en la toma de decisiones es amplio. Sin embargo será indispensable fijar por adelantado para qué se quiere el informe, sobre quiénes actuará la organización y qué tipo de acciones se llevarán a cabo. La previsión sobre estos elementos ayudará a organizar los recursos existentes, y a orientar la acción durante la etapa siguiente, es decir, la planificación.

LA PLANIFICACIÓN, UNA CARTA DE NAVEGACIÓN ANTES DE ZARPAR

Una de las lecciones aprendidas por las OSC de la Región en el seguimiento a la CICC es la necesidad de realizar una adecuada planificación para la elaboración y distribución del informe.

La manera más eficaz de administrar las numerosas variables es acordar explícitamente un plan de acción, que debería contemplar los siguientes aspectos: el alcance del informe –es decir sobre qué disposiciones tratará–, qué fuentes se utilizarán, quienes serán responsables de la recolección, análisis y redacción del informe, quienes serán los responsables del control de calidad, qué estrategia se implementará para la presentación del informe ante el mecanismo y qué estrategia se implementará para la difusión e incidencia a nivel local. Esta planificación debe además definir los recursos necesarios para su ejecución y los plazos, en particular en lo que se refiere al momento de presentación ante el mecanismo.

Un plan realista permitirá obtener y organizar los recursos, así como dar unidad de acción a los actores involucrados en la elaboración y el uso del informe. Un plan posibilitará anticipar escenarios, identificar los pasos a seguir, detectar necesidades, distribuir responsabilidades, evaluar el proceso y efectuar ajustes en las acciones.

LECCIONES APRENDIDAS

El plan de acción contendrá las múltiples actividades que la organización autora desee llevar a cabo, ordenándolas en secuencias de tiempo y estableciendo roles y responsabilidades. A continuación se destacan algunas lecciones aprendidas por las OSC durante esta etapa:

Primero: Verificar el tiempo disponible y las reglas del proceso. La actividad de la sociedad civil en un mecanismo de seguimiento intergubernamental está regulada, y es altamente útil conocer los plazos y las reglas. ¿Cuáles son los plazos de que disponemos para entregar el informe? ¿Cuáles son los requisitos para participar en el mecanismo? ¿Qué preguntas del cuestionario debemos responder y cómo? Estas son preguntas esenciales cuya respuesta ayudará a la OSC a anticipar el desafío del seguimiento y sus dificultades. Adicionalmente, hay aspectos más detallados y concretos que deben preverse: ¿Cuál es la extensión máxima del informe? ¿En qué idioma se debe presentar? ¿Pueden incluirse anexos? ¿A quién debemos entregarlo y cómo? Son preguntas que permitirán estimar el tamaño del esfuerzo involucrado y evaluar sus posibilidades de realización.

Segundo: Organizar equipos de trabajo. Es preciso conformar un grupo de trabajo con directivos y expertos de la organización. El trabajo individual o descoordinado no es eficaz.

Tercero: Efectuar el cálculo del costo. Un informe requiere recursos para su elaboración. Es muy importante realizar una proyección realista del costo de cada una de las actividades y productos involucrados. ¿Cuánto cuesta contratar a expertos? ¿Cómo emplearemos el informe y qué costo involucrará? ¿Haremos una campaña mediática? Son preguntas que impactan financieramente en el proyecto y por lo tanto en la organización.

Cuarto: Realizar un proyecto atractivo y buscar financiamiento. En algunos casos, las OSC han tenido la posibilidad de realizar informes independientes con recursos propios. Pero en muchos casos, es necesario contar con recursos adicionales. Estos recursos pueden ser necesarios para la totalidad del proceso o para alguna parte específica (por ejemplo, financiar el viaje para presentar el informe ante el mecanismo o costear la campaña de incidencia). Para ello, es necesario preparar un documento descriptivo que incluya todos los costos del informe. También se deben incorporar los productos necesarios y los resultados esperados. Una vez elaborado este documento, es preciso realizar visitas: hacer un mapeo de las posibles fuentes de financiamiento y ver qué tipos de proyecto financian según sus áreas de interés. Finalmente, hay que presentar el documento y convencer a los inversores de los beneficios de financiar el proyecto.

Quinto: Buscar información estatal o de reconocida calidad. La búsqueda y análisis de la información relacionada con las disposiciones que son objeto del informe es una cuestión central para determinar la calidad e impacto del informe. Tal vez más difícil que obtener financiamiento pueda ser obtener información, especialmente si esta debe provenir del Estado. La información estatal es valorada por diversas razones y será muy útil. También lo es la información de fuentes académicas reconocidas, que pueden ser de fácil o de difícil acceso. En consecuencia es útil prever cuáles son las de difícil acceso, sea para buscar los canales más adecuados y establecer contacto con los responsables de la información. Estas fuentes deben complementarse con fuentes adicionales, como estudios académicos, encuestas de opinión, investigaciones periodísticas, informes de organismos internacionales o del sector privado.

Sexto: Llevar a cabo sistemáticamente sesiones de planificación y seguimiento. Es útil mantener un seguimiento constante de las actividades para la elaboración del Informe y sus resultados. Esto genera una rutina de control que fortalece el cumplimiento de las diversas

etapas del plan y facilita tomar decisiones de ajuste, en caso de que las circunstancias varíen o el entorno político haga aconsejable modificar la estrategia inicial.

En las páginas precedentes se han expuesto algunos temas que no aparecen normalmente tratados en los textos sobre convenciones anticorrupción, pero que resultan de vital importancia en la preparación de un informe independiente. A continuación se examinará cómo elaborar el informe.

RESUMEN

En la etapa de preparación de un informe independiente se definen los objetivos perseguidos y la estrategia más adecuada para lograrlos. Esta definición deberá dar lugar a un plan, el cual debe contemplar las actividades de la fase de preparación, así como las decisiones y acuerdos más importantes que impactarán en las etapas de elaboración y uso.

EL CORAZÓN DEL TRABAJO TÉCNICO: EL INFORME

Los informes independientes son documentos que fundamentan la opinión de las OSC sobre la implementación de una o más disposiciones de una convención. Estos informes tienen una importancia capital en el proceso de seguimiento de las porque dan sustento a las posiciones basadas en el juicio de expertos y muchas veces en la evidencia de datos objetivos.

La elaboración de un informe eficaz requiere una serie de actividades clave que deben realizarse en un orden más o menos preciso para ser más efectivas:

1. DIRIGIR Y COORDINAR

Para elaborar un informe independiente es necesario reunir un equipo de personas que tengan las siguientes cualidades. Por un lado, es necesario contar con personas con conocimientos técnicos para analizar la información, evaluar el estado de implementación de las disposiciones y redactar el contenido técnico del informe. Por otro lado, es importante contar con personas con la habilidad de obtener información, especialmente de las fuentes primarias

y secundarias. Finalmente, es útil que en el equipo – si se contemplan acciones de incidencia local – se incorporen personas con estas habilidades, en particular en temas de comunicación. Dado que el trabajo de elaboración de un informe independiente tiene diversos componentes específicos, es bueno reconocer al inicio del trabajo las ventajas de contar con un equipo que disponga de las diversas habilidades necesarias. La decisión o acuerdo sobre qué organización o integrante de un equipo debe coordinar el proyecto requiere de un análisis de los expertos y las organizaciones involucradas. Por lo cual, también es necesario asignar a una persona la responsabilidad general sobre el proyecto.

La selección de los miembros del equipo y los modos de comunicación es una decisión que debería tomarse con el mayor cuidado para asegurar que se concluirá el informe, que tendrá la calidad necesaria, y que se podrá seguir actuando colaborativamente en la fase de uso del informe, así como en otras iniciativas relacionadas.

Con el correr del tiempo, las OSC dedicadas al seguimiento de convenciones anticorrupción se han convencido de la necesidad de fortalecer sus capacidades propias para liderar e integrar equipos de trabajo. Un equipo de trabajo es más eficiente y eficaz que un grupo de individuos. Es preciso, entonces, que las organizaciones hagan visible la disposición a formar un equipo planteando abierta y participativamente cuáles son sus propósitos, facilitando la deliberación e identificando los intereses comunes.²² Además, el equipo debe darse una identidad. Las reglas comunes, que deben ser simples pero efectivas, ordenan la forma de actuar y previenen conflictos.

2. RECOLECTAR INFORMACIÓN

Al comienzo, resulta conveniente acordar criterios uniformes sobre el tipo y calidad de la información que se utilizará. Existen casos de informes independientes que han privilegiado las denuncias y los informes de prensa sobre escándalos de corrupción. Estos informes por lo general han sido totalmente ignorados por los expertos del mecanismo. También ha habido informes de carácter jurídico muy extensos que han desincentivado su lectura, ya que hay

²² En estos procesos hay múltiples objetivos e intereses en juego. Desde luego están los intereses de los actores institucionales, como son los gobiernos y las OSC. Además, no se pueden soslayar los intereses de los miembros de los Comités y equipos de trabajo en representación de sus organizaciones. Pero también los intereses personales de cada experto y de cada miembro de un equipo de trabajo cuentan. Hay que considerar todos estos intereses para poder gestionarlos de la manera más eficaz.

otros antecedentes más sintéticos y claros a los cuales los expertos pueden acudir.²³ Por ello, antes de recolectar información se debe acordar qué tipo de evaluación es necesaria.

En la mayoría de los casos, se necesitará información de base en manos del Estado. La experiencia indica que existen dificultades para obtener información oficial destinada a evaluar las medidas gubernamentales,²⁴ especialmente aquella basada en mediciones periódicas. Por ello, es necesario tomar medidas preventivas para lidiar con esta dificultad. Algunas organizaciones cuentan con una buena plataforma para obtener información originada en relaciones de cooperación con entidades estatales de control o de combate de la corrupción, usualmente porque las han identificado previamente como socios estratégicos. La OSC argentina Poder Ciudadano es un buen ejemplo porque ha involucrado de modo sistemático a miembros de organismos públicos en sus debates y actividades de seguimiento. Esta relación constante le ha facilitado las relaciones con la Oficina Anticorrupción y el acceso a opiniones de funcionarios e información estatal. Otras OSC han utilizado los mecanismos legales de acceso a la información para obtenerla, o incluso han efectuado el ejercicio de petición masiva de documentación para probar la dificultad existente en su país de acceder a información o la baja preparación de los organismos públicos para entregarla. Es lo que llevó a cabo Acción Ciudadana, de Guatemala, para comprobar el grado de aplicación de las normas nacionales sobre acceso a la información.

Muchas OSC han constatado tempranamente esta dificultad y han acudido a fuentes adicionales de información, o han decidido construir información propia *ad hoc* para sus informes independientes. En El Salvador, las organizaciones autoras del informe de la Segunda Ronda del MESICIC utilizaron los resultados de las encuestas efectuadas por el Instituto de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana sobre percepción de los empresarios en materia de compras públicas. Expusieron así que el 45% de los empresarios encuestados afirmaba que nunca o casi nunca podía saberse por qué una licitación había sido adjudicada a una empresa. Las cifras de fuentes alternativas son muy bien recibidas por los expertos y por la opinión pública. (Para conocer las OSC que presentaron informes ante este mecanismo de seguimiento, véase el cuadro 2).

También se puede obtener información útil a través de seminarios temáticos dirigidos a las OSC, universidades y centros de estudios especializados, que profundicen el debate y

²³ A modo de referencia, los informes entregados al MESICIC no deben superar las 30 páginas.

²⁴ Informe regional sobre Integridad Pública (TI, 2006).

alienten la entrega de investigaciones y datos relevantes. Estos eventos sirven, además, para atraer a otros actores a la tarea de seguimiento o para iniciativas conjuntas asociadas a las convenciones anticorrupción.

En cuanto a la calidad de los informes, los expertos internacionales valoran la buena información sobre normas legales y procedimientos.²⁵ En cambio, su opinión acerca de la información sobre resultados (indicadores, datos estadísticos) es dispar. Perciben que puede ser calificada de buena, incluso excelente en algunos casos, pero en la misma proporción la consideran de mala o pésima calidad.

La información sobre los resultados de la implementación de la CICC tampoco está presente de manera amplia en los informes gubernamentales del MESICIC. De hecho, durante la Primera Ronda no hubo ningún Estado Parte examinado que entregara información sobre los resultados objetivos obtenidos en cada una de las materias. De los 23 Estados examinados, 17 entregaron indicadores e información estadística temáticamente parcial, y seis no entregaron información alguna en las áreas temáticas examinadas.²⁶ Esto demuestra las dificultades objetivas que existen en la obtención de datos sobre los resultados de la implementación.²⁷

Es conveniente entonces detectar dónde se encuentra este tipo de información. En algunos países está disponible en las memorias o bases de datos del sistema judicial o de los órganos de policía. En otros está desagregada por tipo de delito, lo que ayuda a identificar cifras específicas sobre denuncias de corrupción. Pero en algunos casos sólo hay cifras generales o muy parciales, y será necesario reconstituir la realidad mediante técnicas de investigación probadas.

Un ejemplo interesante de generación de indicadores sobre la implementación de convenciones anticorrupción ha sido un proyecto pionero efectuado por OSC guatemaltecas, que en 2006 seleccionaron una serie de materias relevantes de la CICC y elaboraron indicadores para medir su grado de implementación en el país. Los resultados mostraron una brecha importante entre las normas jurídicas y la realidad. Esta iniciativa permitió conseguir la colaboración de entidades gubernamentales para acceder a las bases de datos y registros estatales, lo que posibilitó arribar a cifras altamente confiables. Un ejemplo del grado de implementación de la CICC en Guatemala se expresa en el siguiente gráfico:

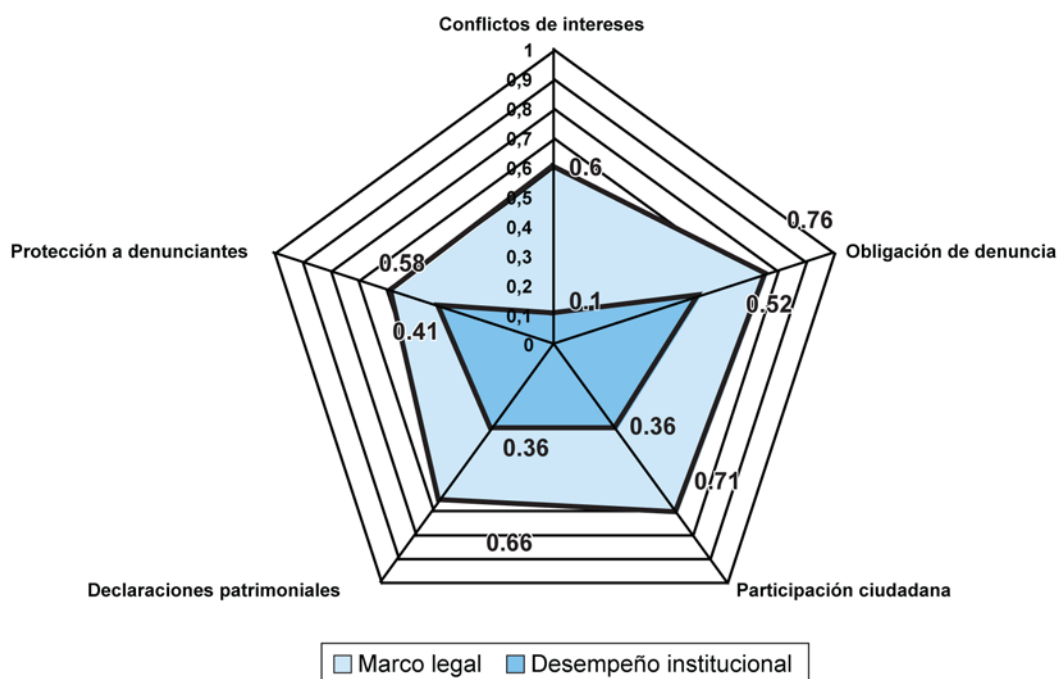
²⁵ Encuesta a expertos gubernamentales (BID, 2009b).

²⁶ Las respuestas de los Estados pueden consultarse en <http://www.oas.org/juridico/spanish/corresp.htm>.

²⁷ Para mayor información sobre el tema, véase Peñailillo López (2009).

Gráfico 2

Mapa de indicadores de implementación de la CICC



Un informe sólido muestra una fuerte relación entre los análisis de política pública, las regulaciones legales, los sistemas de aplicación y los resultados. Su alta calidad técnica es útil para que los expertos y la ciudadanía dimensionen el problema de una manera más comprehensiva y elaboren sus propuestas sobre una mejor implementación de los estándares internacionales anticorrupción.

3. ORDENAR LA INFORMACIÓN

Tras la fase de investigación, ordenar la información para obtener mayor impacto es clave. Los autores deben tener en cuenta cuál es el tipo de información que demanda el mecanismo de seguimiento, qué contenidos son los más importantes y cómo presentarlos de la mejor manera.

Los mecanismos de seguimiento pueden tener distintas regulaciones, pero en general solicitan información sobre la regulación legal en cada país de las materias examinadas y sobre su estado de aplicación.

El primer tipo de información puede comprender descripciones del sistema jurídico nacional, la legislación anticorrupción relacionada con las áreas examinadas, y los

procedimientos administrativos establecidos para la aplicación de dichas leyes. El segundo tipo de información es más amplio y puede incluir el análisis de las políticas anticorrupción, y evaluaciones sobre el funcionamiento de las normas y mecanismos vigentes. Las OSC pueden ceñirse a este abanico de posibilidades pero también pueden ampliarlo con información objetiva sobre los resultados de la acción estatal.

Un ejemplo de un informe que explica claramente los factores que impiden la debida implementación de las disposiciones de una convención es el informe independiente de Argentina durante la Segunda Ronda del MESICIC, en la parte destinada a examinar los sistemas de contratación de funcionarios públicos. Allí se explican las causas de la inequidad en el sistema de contratación de funcionarios en la Administración Federal, y cómo este sistema no se ajusta a lo establecido en el numeral 5 del artículo III de la CICC que promueve la aplicación de sistemas equitativos, transparentes y eficientes de contratación. Un extracto seleccionado de dicho informe se reproduce en el recuadro 3.

Recuadro 3

Informe independiente de Argentina sobre contratación de funcionarios

“Congelamiento de vacantes, sus consecuencias. El mayor problema en la aplicación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) es el congelamiento de vacantes en el Estado Nacional que se dispone desde la llamada segunda Reforma del Estado en el año 1996, la cual estableció un volumen fijo para el total de empleo en el Presupuesto de la Administración Pública Nacional. Asimismo, el congelamiento de vacantes aun por retiros voluntarios, se encuentra estipulado en la ley de presupuesto para el ejercicio del año 2000 así como en las sucesivas leyes de presupuesto. Estas medidas le restan credibilidad y seriedad a la carrera administrativa, que se continúa precarizando cada vez más con múltiples formas contractuales (Decreto 1184/01, contratos financiados por organismos multilaterales de crédito, Ley de Contrato de Trabajo, contratados en función del artículo 9 de la Ley Marco de Empleo Público).

Algunos datos significativos. En cuanto al régimen de carrera administrativa previsto en el SINAPA, se detecta un mayor número de empleados designados en forma transitoria debido al ya mencionado congelamiento de las vacantes. En el caso de los cargos con funciones ejecutivas, en un informe de la ONEP (Oficina Nacional de Empleo Público) se resalta que sólo un tercio de los cargos con funciones ejecutivas (32%) están cubiertos conforme al procedimiento normal u ordinario de selección. El informe continúa diciendo que se puede afirmar que el total de los cargos hoy podrían (deberían) ser cubiertos por procesos de selección atendiendo al conjunto de designaciones vencidas de titulares (24%) y transitorias (8%), más los cargos vacantes (20%). Ese porcentaje asciende a un 68 % si se agregan las designaciones transitorias vigentes. El resto de los agentes (68%), se dividen entre cargos transitorios, y cargos que fueron cubiertos por concurso, pero que las designaciones (por cinco años), se encuentran vencidas.

Inequidades. Esto provoca inequidades, debido a que los procesos de selección generales sólo permiten participar a quienes ya se desempeñan en la función pública, a donde en la mayoría de los casos ingresaron sin un proceso previo de selección o concurso. Por ello, al disponer concursos generales en lugar de abiertos, lo que se consigue es continuar con una política restrictiva de la competencia por el acceso a los cargos públicos basada en el mérito.”

A la hora de exhibir la información, las OSC pueden sacar provecho de algunas experiencias. A continuación, se dan algunas recomendaciones al respecto.

- *La información pública es altamente valorada entre los expertos de los mecanismos.* La información oficial pública y en especial la que produce el propio Estado es una de las fuentes que goza de mayor reconocimiento entre los expertos, en particular si esta incluye datos objetivos que permitan determinar el grado de avance en la implementación de una disposición específica.

- *Un informe independiente puede ayudar a los examinadores a visualizar el problema desde otra perspectiva.* Las informes de las OSC aportan una fuente de información adicional y alternativa a las respuestas que brindan los Estados partes. Este aporte permite a los expertos una visión más amplia de la que pudieran tener a partir de una sola fuente y por lo tanto puede generar un análisis más amplio y profundo sobre el grado de implementación de una disposiciones de la convención.
- Se desaconseja utilizar denuncias o escándalos de corrupción como fuente de información sobre el grado de implementación de una disposición. Si fuera el caso un caso judicial con sentencia o decisión administrativa firme ofrece información adicional, puede ser tenida en cuenta. Siempre esta información debe tener tratamiento complementario, es decir, apoyar otras fuentes o indicadores primarios.

4. VALIDAR EL INFORME

Tras haber armado un trabajo en equipo, y recolectado y ordenado la información en un documento consolidado, será el momento de comprobar su validez.

La validación del informe es una oportunidad de poner a prueba sus diagnósticos, conclusiones y recomendaciones. Para eso, es conveniente convocar a otros expertos que puedan examinar y enriquecer los contenidos. La validación es una excelente herramienta para mejorar la calidad de un informe independiente.²⁸

Las opiniones de otras organizaciones, como centros de estudios, universidades, colegios profesionales, enriquecen el informe con datos complementarios, e incluso lo fortalecen con aquellas posturas que resultan coincidentes. Asimismo, la validación es un primer paso para la posterior socialización del informe y permite preparar el terreno para las actividades de incidencia posterior. También es una buena estrategia para identificar futuros aliados en la promoción de las recomendaciones.

Para completar esta etapa con éxito debe evaluarse qué tipo de actividad de validación es más fructífera. Los seminarios cerrados o talleres de discusión, por ejemplo, permiten someter el informe independiente a un examen bajo condiciones protegidas, con la

²⁸ De acuerdo con los resultados de la encuesta realizada para esta publicación, las acciones de validación del borrador de informe independiente son altamente eficaces a la vez que posibles de realizar con pocos recursos.

participación de expertos y con un público especialmente seleccionado. Luego, se puede exponer el informe en seminarios abiertos para buscar una legitimación en el medio nacional. También puede identificarse a un grupo de personas para que actúen como comité de revisión técnico del informe antes de presentarlo ante el mecanismo de seguimiento.

CONSEJOS EXTRAÍDOS DE INFORMES INDEPENDIENTES DESTACADOS

Si bien no existen reglas fijas sobre lo que debe contener y cómo se debe presentar un informe de este tipo, hay algunos atributos de forma y fondo que los hacen más efectivos ante los mecanismos de seguimiento. A continuación, se describen algunos consejos, acompañados de ejemplos basados en informes independientes presentados al MESICIC.

IDENTIFICAR A LOS AUTORES Y MOSTRAR SU TRAYECTORIA Y COMPETENCIAS

Quienes tienen la responsabilidad de examinar la implementación de una convención anticorrupción valoran especialmente la confiabilidad de la información contenida en los informes independientes. Dicha confiabilidad está dada normalmente por la credibilidad de la organización u organizaciones autoras, y por la rigurosidad de la información. Son entonces altamente valiosas la trayectoria de las organizaciones, su prestigio nacional o internacional y la capacidad técnica que demuestren. El informe independiente de El Salvador es un buen ejemplo donde se presentan los colaboradores en la introducción:

“El presente informe independiente fue elaborado por la Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde), la Iniciativa Social para la Democracia (ISD), la Fundación de Estudios para Aplicación del Derecho (Fespad) y el Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana; según la estructura sugerida por el Comité de Expertos para la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.”

Con respecto a la trayectoria de las organizaciones autoras, una buena descripción puede obtenerse de sus mismas páginas Web, como sucede por ejemplo con Funde (de El Salvador). A estas descripciones se pueden agregar datos que reflejen la trayectoria de la organización, su experiencia, su capacidad técnica o imparcialidad, como: los años de actividad en un área, participación en asociaciones o en proyectos importantes, prestigio académico, integrantes destacados, o los principios que la rigen.

“La Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde) es una institución de investigación, formulación de políticas socioeconómicas, cabildeo y promoción del desarrollo, teniendo como principal destinatario los sectores más desfavorecidos de la población. El principal objetivo de la Funde es contribuir a las transformaciones que el país necesita para garantizar el bienestar de las presentes y futuras generaciones, de cara a la realización del ser humano. Esto lo busca a través de la construcción de propuestas de políticas públicas (investigar para proponer), su incidencia sobre los principales actores y centros de decisión involucrados en las mismas (incidir en los que inciden), y su vinculación con organizaciones ciudadanas, comunidades y movimiento social en general (articularse a los excluidos).”

DESCRIBIR EL MÉTODO DE ANÁLISIS DEL PROBLEMA

Antes de exponer los resultados de los análisis, los autores deben explicar cuáles han sido los objetivos de las OSC al elaborar el informe, por qué se ha elegido analizar las áreas temáticas contenidas en el documento, y cuáles han sido los métodos utilizados para arribar a las conclusiones. Estas explicaciones previas dotan de sentido al informe y lo proyectan en el contexto concreto de un país. En el caso del informe independiente de Chile en la Primera Ronda, los redactores realizaron algunas consideraciones temáticas para introducir su informe, como se muestra a continuación:

“El Capítulo Chileno de Transparencia Internacional ha seleccionado los siguientes temas que hacen parte de este informe:

Medidas y Mecanismos en materia de normas de conductas y honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas (artículo III numerales 1,2, de la CICC)

Sistema de Declaración de ingresos, activos y pasivos (artículo III, numeral 4)

Participación de la Sociedad Civil (artículo III, numeral 11)

La selección de dichos temas/preguntas se realizó atendiendo a las siguientes consideraciones:

A las necesidades manifestadas por la ciudadanía:

Al respecto, existen coincidencias en los estudios-encuestas consultados al intentar dar

respuesta a dos pautas conductuales de los chilenos: la desconfianza hacia el otro y lo que se ha llamado el fraude social. La población chilena delimita y establece una clara brecha entre el espacio privado y el público, donde la evidencia empírica señala que tal brecha es bastante incierta. Es decir, no se reconoce que la vida pública está entrelazada a la privada, por lo tanto es muy posible que esta brecha perdure y no se reconozca el nexo entre las pautas culturales, el desarrollo de las instituciones y el bienestar de la población [...].

Recomendaciones realizadas al Gobierno de Chile por el Capítulo Chileno de Transparencia Internacional:

El segundo semestre del 2002 se conocieron una serie de denuncias sobre corrupción que afectaron a parlamentarios y funcionarios de gobierno, entre otros. El Capítulo Chileno de TI cumplió un rol importante al identificar en el trasfondo de esa grave situación temas que requerían la atención por parte del Estado. Es por ello que se elaboró y entregó la propuesta “Por un Chile Transparente” destinada a promover reformas del Estado, regular el uso de gastos reservados, regular y transparentar el financiamiento de la política y en general concretar y promover a la brevedad un compromiso conjunto y formal de integridad nacional suprapartidista entre gobierno, dirigencia política, empresarios y sociedad civil. Esta propuesta fue acogida por el gobierno de Chile y dio origen a la Comisión Asesora Presidencial por la probidad y la transparencia en la función pública y en la actualidad se ha traducido en una agenda legislativa de rápida ejecución.”

MOSTRAR EL CONTEXTO HISTÓRICO E INSTITUCIONAL DE SU PAÍS

Es necesario recordar que los expertos gubernamentales en los mecanismos no necesariamente conocen en detalle las características particulares de cada país que examinan. La información que brinde el informe sobre estos aspectos les permitirá tener una visión más amplia del contexto político e institucional y de la extensión del problema de la corrupción, así como de los resultados de las iniciativas para prevenirlo. Chile, en su informe independiente de la Primera Ronda, hace una breve reseña histórica del derecho nacional sobre probidad y corrupción, y da contexto y basamento al informe.

“Hemos querido iniciar este informe con una reseña de los principales hitos históricos del derecho nacional frente al fenómeno de la corrupción de los agentes públicos. En un afán meramente ilustrativo hemos destacado cuatro grandes fases o periodos, con sus propias características.

Periodo siglo XIX a 1973

Desde el inicio de la república hasta el Golpe Militar de Septiembre de 1973, la legislación chilena sobre corrupción era pobrísima, con normas dispersas carentes de coherencia y de sistematización, orientadas básicamente al sector público (el bien jurídico tutelado era el recto y regular desenvolvimiento de la Administración Pública) y que no obedecía a una política anticorrupción [...].

Periodo 1973 – 1990

Durante el gobierno militar, la legislación sobre estas materias tuvo una fuerte influencia del modelo económico imperante, basado en el mercado y la apertura al comercio internacional, pudiendo detectarse normas relativas a la transparencia y ética en los negocios, conflictos de intereses e información privilegiada, como las contenidas en las leyes de Bancos, Sociedades Anónimas, Valor y Seguros, etc.

Periodo 1991 – 2002

Después de la recuperación de la democracia, el país se avocó a diversas tareas prioritarias, como la instauración y fortalecimiento de las instituciones democráticas, la superación de la pobreza, resolver la situación de las víctimas de infracciones a los derechos humanos y la reinserción internacional [...].

Época Actual

Durante el Tercer gobierno de la Concertación, otras denuncias de casos de corrupción (caso “indemnizaciones”, año 2000, y casos “sobresueldos” y “coimas”, año 2002) posicionan nuevamente el tema en la agenda pública. Tal fue la repercusión en la opinión pública y los distintos estamentos sociales, que el Gobierno hubo de pactar con la oposición los llamados “Acuerdos Político-Legislativos sobre Modernización del Estado, Transparencia y Promoción del Crecimiento” (Enero 2003) [...].”

PRESENTAR UNA INTRODUCCIÓN EN CADA TEMA

Los informes ganan en comprensión si se contextualiza y explica cómo operan los sistemas legales e institucionales relacionados con las disposiciones que se analizan. Por ejemplo, es importante consignar la cantidad de recursos asignados a una entidad, la cantidad y cualidades de los funcionarios responsables de la aplicación de las leyes o la cantidad de recursos afectados por la corrupción en un determinado programa o política pública. Todo ello ayuda a ir enfocando a los destinatarios del informe en una realidad nacional más precisa. Colombia, en su informe independiente de la Segunda Ronda, introduce el tema de los mecanismos para el acceso a la información.

“En materia de disponibilidad de la información pública de las entidades estatales y de su acceso por parte de la ciudadanía, en Colombia existe un importante marco constitucional y legal. Incluso, se eleva a derecho fundamental la facultad que tiene toda persona para presentar peticiones a las autoridades por motivos de interés general o particular, entre otros motivos, para solicitar información pública, y para obtener pronta respuesta. Son excepcionales los documentos oficiales con reserva, limitación que debe estar prevista en la ley. Los sumarios judiciales o aquellos documentos que puedan poner en peligro la soberanía nacional tienen reserva.

A pesar del amplio marco normativo que establece el principio de publicidad en los asuntos estatales y el derecho de las personas a acceder a la información pública, en la práctica es frecuente que los funcionarios públicos la oculten, o que pongan trabas para acceder a ella. Según el estudio de caso hecho por Transparencia por Colombia sobre el Sistema Nacional de Integridad en Colombia (2001), es frecuente que los funcionarios públicos desconfíen del ciudadano y se sientan prevenidos cuando este acude a solicitar información. Las dificultades no radican solamente en el acceso a los documentos, sino en la falta de difusión sobre los mecanismos de publicación y atención del Derecho de Petición. Lo anterior se puede apoyar en el frecuente uso por parte de la ciudadanía del mecanismo de acción de tutela para buscar la protección de este derecho.”

DESCRIBIR LAS REFORMAS IMPLEMENTADAS

También es conveniente explicar las medidas y reformas más importantes de los últimos años. Deben exponerse análisis de las políticas públicas, ya que muestran la evolución de las medidas gubernamentales, e identificar las deficiencias y aquellas medidas legislativas o administrativas que quedaron en el camino a pesar de ser necesarias.

Es útil reconocer las buenas iniciativas gubernamentales o de otra índole. Los expertos aprecian los informes balanceados y con juicios críticos a la vez que equilibrados.

Durante la Tercera Ronda de análisis, México muestra en su informe independiente una serie de avances que está llevando a cabo el Estado para cumplir las recomendaciones hechas durante la Primera Ronda (Dirección General de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal, 2010).

“SECCIÓN II SEGUIMIENTO RECOMENDACIONES

PRIMERA RONDA

RECOMENDACIÓN 4.2: Fortalecer los mecanismos para el acceso a la información pública.

En México el acceso a la información pública es un derecho garantizado en el artículo 6° de la Constitución Política, que establece los principios y bases que deberán seguir la Federación, los Estados y el Distrito Federal para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Asimismo, en el año 2002 se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuya finalidad [...].

Dentro de esta Ley se estableció la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), cuyas atribuciones incluyen: “vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 7” (Art. 37). Por tal motivo, el IFAI publica indicadores sobre el cumplimiento del Artículo 7 para la Administración Pública Federal. Los resultados al segundo semestre del 2008 para determinadas instituciones relacionadas con el combate a la corrupción son los siguientes:

Institución	Nivel de cumplimiento segundo semestre de 2008 (%)
Policía Federal Preventiva	64,3
Procuraduría General de la República	87,0
Presidencia de la República	98,2
Secretaría de Gobernación	97,7
Secretaría de la Función Pública	65,0
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	95,0
Secretaría de Relaciones Exteriores	68,3

Dentro de los avances del IFAI también se encuentra la implementación del sistema INFOMEX, que da mayor accesibilidad y homogeneidad con los organismos que cuenten con él, aunque aún no se puede compartir información entre los diversos sistemas INFOMEX [...].

En México hay un interés generalizado por parte de los servidores públicos de contar con iniciativas que favorezca el acceso a la información pública, reflejado por los resultados de una encuesta de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2005), en la cual el 96% de las organizaciones gubernamentales encuestadas consideró la transparencia un objetivo importante o muy importante para la implementación de estrategias de gobierno electrónico. Un ejemplo de esto es la aprobación de la reforma al artículo 6° Constitucional [...].”

DESCRIBIR LA REGULACIÓN NORMATIVA DE CADA TEMA Y SUS VACÍOS

Los análisis de las leyes vigentes en el país siguen siendo una información valiosa en los mecanismos de seguimiento. No se trata aquí de repetir análisis y descripciones del gobierno sobre el sistema legal del área o materia, sino más bien de describir cómo el marco jurídico en vigor cumple o es insuficiente para implementar la convención. Esto debe ir de la mano con las propuestas de reforma legal que se hagan; las propuestas de la sociedad civil deben ser fácilmente trasladables al informe que emita el mecanismo. El Salvador, en su informe independiente de la Segunda Ronda, realizó un completo análisis de las leyes que rigen los temas examinados. A continuación se reproduce un fragmento donde la sociedad civil expone sus puntos de vista sobre los sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos que denuncien de buena fe actos de corrupción.

“Antecedentes

La Convención considera como medida de prevención de la corrupción: III. 8: “Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.”

Marco jurídico existente (Mención de las disposiciones legales).

Sobre el deber de denuncia

Materia Penal:

- Constitución de la República: Art. 241.
- Código Procesal Penal: Arts. 229, 232
- Materia Administrativa:
- Ley de Corte de Cuentas de la República: Arts. 56, 101
- Ley de Ética Gubernamental: Art. 5.h
- Sobre la protección a denunciantes y testigos
- Materia Penal:
- Código Procesal Penal: Art. 13 ordinales 10 y 11
- Ley Especial para Protección de Víctimas y Testigos: Arts. 10 y 11
- Materia Administrativa:
- Ley de Ética Gubernamental: Art. 31.c
- Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil: Art. 99

La materia penal hace referencia al sistema de normas e instituciones que se encargan de la investigación (Fiscalía General de la República y Policía Nacional Civil) y sanción (tribunales) de ciertas conductas (delitos y faltas), siendo normalmente la consecuencia, una privación de libertad (cárcel). El inicio de la investigación puede depender de la participación de la víctima o no, según el tipo de delito. En base a este criterio, se pueden hablar de delitos de acción privada (no interviene la Fiscalía General de la República), de acción pública previa instancia particular (la denuncia debe ser realizada por la víctima, pero el proceso penal puede continuar sin su participación) y de acción

pública (no requiere denuncia, la Fiscalía puede proceder de oficio). La regla general es que los delitos sean de acción pública, por ejemplo, todos los delitos de corrupción son de acción pública.

[...]

Sobre mecanismos de denuncia que contempla la disposición normativa

En materia penal, la denuncia puede ser realizada por escrito o en forma oral (se deja constancia en acta), personalmente o por mandatario (Art. 230 Código Procesal Penal). La denuncia puede ser interpuesta en alguna delegación de la Policía Nacional Civil, en alguna de las oficinas de la Fiscalía General de la República o ante los juzgados de paz [...].

El Art. 229 del Código Procesal Penal regula el deber general de denuncia de todos los delitos de acción pública, para aquellas personas que han presenciado la comisión del delito. Por lo tanto, el denunciante suele convertirse en testigo [...].

Existe un mecanismo de denuncia que no se encuentra regulado por ley, este es el uso del número telefónico 122 de la Policía Nacional Civil y cuyo procedimiento según la página en Internet es:

PROCEDIMIENTO

- 1- Su llamada será atendida confidencialmente.
- 2- Se le asignará un Número de Código y una Palabra Clave.
- 3- Al ser positiva su información, se publicará la palabra clave acreedora a la recompensa.
- 4- Usted hará efectiva la recompensa llamando y dando su código, indicando cómo y dónde quiere el dinero [...].”

USAR DATOS GUBERNAMENTALES Y COMPLEMENTARLOS CON DATOS NO GUBERNAMENTALES

La mayor fuente de información ya procesada es el Estado. La información goza de mayor confiabilidad y se torna más valiosa si contiene indicadores que permitan mostrar el grado de implementación de una disposición, ya sea para mostrar avances cuanto para señalar los posibles déficits.

Es fundamental complementar dicha información con datos provenientes de otras fuentes confiables, sea la misma OSC o universidades, centros de estudios, u organismos internacionales.

En el informe independiente presentado por las OSC de México en la Segunda Ronda de análisis, se encuentran los siguientes datos con respecto a la pregunta referente a actos de corrupción (artículo VI de la Convención):

“Resultados:

Para poder responder a esta pregunta, dado que tal información no se encuentra públicamente disponible de manera suficientemente desagregada, se le solicitó a la Procuraduría General de la República (PGR) a través de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental LFTAIPG. Los resultados destacados son los siguientes:

En cuanto al número de averiguaciones previas que han sido iniciadas contra servidores públicos desde 2001 a la fecha referente a los delitos arriba señalados, se emitieron resultados de dos entidades de la PGR: la Dirección General de Visitaduría (DGV) y la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en la Institución (FECCI). Según los resultados emitidos por la DGV, han sido iniciadas un total de 784 averiguaciones previas desde 2001 a la fecha, la mayoría de las cuales corresponden al delito de abuso de autoridad (art. 215). El año con la mayor incidencia de averiguaciones previas fue 2003, con un total de 231, 111 de las cuales se trataron del abuso de autoridad. El delito con la menor incidencia fue operaciones con recursos de procedencia ilícita (art. 400bis), con 0 averiguaciones previas iniciadas en dicho período.

En cambio, la FECCI inició un total de 282 averiguaciones previas desde 2004 a la fecha. En el mismo periodo, el delito con la mayor incidencia fue extorsión (art. 390) con un total de 150 averiguaciones previas iniciadas, y el de la menor incidencia fue fraude (art. 389) con 3. Se habían iniciado 114 averiguaciones previas en 2004 y 2005, respectivamente.

En lo que se refiere a las averiguaciones previas que se han traducido en consignaciones, la DGV informó que ha habido un total de 97 consignaciones desde 2001 a la fecha, 51 de las cuales corresponden al abuso de autoridad. Entre los delitos con la menor incidencia de consignaciones (0), se encuentran asociaciones delictuosas (art. 164), coalición de servidores públicos (art. 216), enriquecimiento ilícito (art. 224) y operaciones con recursos

de procedencia ilícita (art. 400bis). El año con la mayor incidencia de consignaciones fue 2003 con 28. Cabe señalar que a la fecha en 2006, ha habido solo una consignación. Por su parte, la FECCI reportó un total de 24 consignaciones desde su creación hasta la fecha.

Con respecto al número de servidores públicos desde 2001 hasta la fecha, la Dirección General de Delitos Cometidos por Servidores Públicos (DGDCSP) reportó un total de 363. El año con la mayor incidencia fue 2002, con un total de 86. A la fecha en 2006, 29 servidores públicos han sido enjuiciados. Según los datos remitidos por la FECCI, se han enjuiciado a 9 servidores públicos, iniciándose 7 procesos penales de 2004 a la fecha. Asimismo, la DGDCSP informó que 25 servidores públicos han sido sentenciados desde 2001 hasta la fecha, 8 de los cuales fueron sentenciados en 2002, el año con la mayor incidencia, y 0 en 2005 y 2006. La FECCI dio a conocer que no se ha dictado sentencia alguna.

Para el caso de no-servidores públicos, en respuesta a una pregunta relativa al número de averiguaciones previas iniciadas contra no-servidores públicos desde 2001 a la fecha por actos de corrupción previstos en la CICC, la DGDCSP reportó un total de 11 averiguaciones, 10 de las cuales se refirieron al delito de cohecho (art. 222). La otra averiguación previa fue iniciada por el tráfico de influencia (art. 221) en 2003, que coincidentemente fue el año con la mayor incidencia de averiguaciones previas con un total de 6. Ninguna averiguación previa fue iniciada en 2001 y en 2006. Por su parte, la FECCI registró únicamente una averiguación previa desde su creación por el delito de cohecho en 2005. En lo concerniente al número de personas enjuiciadas, la FECCI dio a conocer que no se localizaron datos en esta materia. Ninguna otra información fue remitida.”

ELABORAR CONCLUSIONES PARA CADA TEMA

Una vez expuestos los análisis en cada disposición examinada, resulta práctico incluir conclusiones temáticas, así como efectuar conclusiones generales al final del informe independiente. Esta práctica ayuda a fijar en los destinatarios del informe los resultados de los análisis, y facilita la retención de las ideas que se desea transmitir.

El informe independiente de la Corporación Transparencia por Colombia para la Primera Ronda del MESICIC, muestra las siguientes conclusiones para uno de los temas tratados (los mecanismos de participación):

“Del análisis del escaso número de estudios encontrados para contestar este cuestionario, se desprenden algunas conclusiones parciales acerca de la experiencia de la participación ciudadana en Colombia.

La primera conclusión está relacionada con el bajo conocimiento de la ciudadanía de los mecanismos de participación. La investigación sobre Capital Social de John Sudarsky así lo muestra. Las preguntas abiertas, que registran qué tanto la ciudadanía tiene espontáneamente en su mente el tema de la participación “dio resultados tan desalentadores por la poca frecuencia de las respuestas, que tuvo que ser descartado para los cálculos de las dimensiones y factores” [...]

Otra conclusión a la que se llega está relacionada con la baja utilización de los mecanismos de participación ciudadana, o con su funcionamiento en un nivel formal, según lo señala el estudio del DNP-PNUD-ACCI-GTZ y Fonade (Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo). El estudio de Sudarsky señala que los porcentajes de la variable "conoce y conoce a alguien que ha utilizado los mecanismos de participación" son: en educación 55%; en salud 45%; tutela 72%; derecho de petición 27%; veedurías ciudadanas 25%; Consejos Municipales de Desarrollo Rural –CMDR– 22%; y Consejos Territoriales de Planeación –CTP– 15% [...].”

Y como conclusiones finales, el informe señala, a manera de resumen:

“Las siguientes son algunas conclusiones que arrojan el estudio adelantado para responder el cuestionario de la OEA sobre los avances de Colombia en el cumplimiento de la Convención Americana contra la Corrupción, en el ámbito de la participación ciudadana.

- Muchas de las condiciones necesarias para el cumplimiento de la Convención estaban dadas en el país a partir de la vigencia de la Constitución Política de 1991. En Colombia, la participación es un principio fundante del Estado, es un derecho constitucional y un principio que orienta el servicio público. Se cuenta con una amplia gama de mecanismos de participación ciudadana, regulados legalmente, básicamente en el nivel municipal, que cubren diversos sectores sociales y de la gestión pública (educación, salud, seguridad social, medio ambiente, negritudes, juventud, planeación del desarrollo, etc.) y que se desarrollan a

través de distintos modos de participación (consulta, concertación, debate y control). El acceso de la ciudadanía a la información pública está garantizado constitucionalmente, con excepciones de ley. En materia de control social, modo privilegiado de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción, formalmente tenemos la Veeduría Ciudadana, oficinas de quejas y reclamos, líneas telefónicas gratuitas, buzones de quejas en internet y mecanismos de denuncia.

- En la práctica, los mecanismos de participación son poco conocidos por la ciudadanía y poco utilizados efectivamente por las administraciones. Los más usados son los espacios de participación en salud y en educación. La gran cantidad de mecanismos previstos para el nivel municipal tiende a atomizar la actuación de los actores sociales y a dificultar una visión global del municipio.

- La mayoría de las entidades responsables de orientar las políticas públicas en materia de participación ciudadana y de hacer seguimiento y evaluación a su desarrollo, no han cumplido efectivamente con esta función o lo han hecho de manera parcial.

- Se observan avances en la utilización de las nuevas tecnologías para hacer público lo público y para facilitar a la ciudadanía el acceso a mecanismos de control y a documentación oficial. Sin embargo, el país requiere un cambio en la cultura del servidor público, tendiente a garantizar efectivamente que la ciudadanía acceda, de manera oportuna, completa y comprensible, a la información en todos los niveles e instancias del Estado.

- Tendiente a fortalecer lo público y en especial el cuidado de sus recursos, se debe propender por la cualificación de la participación antes que por la cantidad de instrumentos, mecanismos y espacios de participación. La rendición de cuentas de los funcionarios sobre su gestión se convierte en una práctica privilegiada en la construcción de una cultura de lo público y de cualificación de la participación ciudadana.”

EFFECTUAR RECOMENDACIONES

Un parte fundamental del informe independiente es la sección de recomendaciones. Sin recomendaciones, un informe está incompleto. La sociedad civil debe ofrecer soluciones a los problemas detectados. De esa manera se facilita el análisis en el ámbito de los mecanismos de seguimiento y el posterior debate público.

A falta de propuestas específicas y detalladas, es posible que los expertos de un mecanismo de seguimiento lleguen a recomendaciones generales. Las recomendaciones más específicas permiten trasladar la discusión de un tema al plano práctico de las soluciones concretas y posibles.

La parte final del informe independiente de Guatemala en la Segunda Ronda de examen hace recomendaciones puntuales al Comité:

“- Es necesario continuar con la implementación del Sistema Electrónico de Compras y Contrataciones del Estado, orientando el mismo a que se convierta en un sistema de segunda generación, pudiendo por lo mismo presentarse ofertas por la vía electrónica. Otro elemento indispensable es la habilitación de los módulos de compra directa y de contrato abierto, ya que a través de estos dos mecanismos se ejecuta una considerable cantidad de recursos del Estado, destinados a la adquisición de bienes, suministros, obras y servicios.

- Debe regularse y clarificarse cuál es la función del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, particularmente del papel que debe desempeñar en él la figura del Gobernador Departamental, especialmente en lo referente al manejo de recursos públicos para la inversión en obras de infraestructura menor y mayor.

- Es necesario contar con una legislación que regule, bajo la complementariedad de los principios de eficiencia y transparencia, los procesos de adquisición pública que se dan en el marco de emergencias causadas por desastres naturales o de otro tipo.

- Se recomienda que las instituciones públicas y en especial la Contraloría General de Cuentas impulsen, respalden y apoyen con sus acciones, el mecanismo de inconformidades con el del sistema GUATECOMPRAS, ya que permite detectar a tiempo riesgos de corrupción y enmendar errores en los procesos de adquisición pública.

- Es necesario dotar de mayores recursos técnicos y financieros al registro de contratistas del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; con el objeto de que tenga capacidad para verificar la calidad de la información que presentan los contratistas de obra pública en relación a sus especialidades técnicas y capacidades legales y financieras.”

PONER ATENCIÓN A LA CLARIDAD Y PERTINENCIA DEL DOCUMENTO

Los atributos de forma que favorecen un informe independiente se pueden resumir como la elaboración de un documento editado, ordenado y técnicamente comprensible.

La elaboración de un documento debe estar al servicio del público objetivo al cual está dirigido. El texto debe ser claro en su estructura y lenguaje, entendible por personas ajenas a la realidad nacional, y debe contar con información técnicamente válida. En este sentido también es importante realizar un resumen del informe.

A lo largo de esta sección se ha entregado información útil para la elaboración de un informe independiente. Luego de armar equipos de trabajo, de recopilar y procesar información, y de validar el documento, será conveniente darle la mejor forma siguiendo las prácticas destacadas de otras organizaciones.

El cuadro 2 muestra aquellas organizaciones que han participado del mecanismo de seguimiento de la CICC y la página Web en la cual se puede acceder a los informes. El examen de estos informes independientes es altamente recomendable para extraer ideas y rescatar buenos ejemplos.

ELABORAR UN RESUMEN EJECUTIVO

Finalmente, un buen informe independiente debe contener un resumen ejecutivo que exponga brevemente las principales conclusiones obtenidas y sus recomendaciones. Una vez que se cuenta con un documento fundado y claramente organizado, resulta necesario darle un uso eficaz, tarea cuyas alternativas se describirán en la siguiente sección.

Cuadro 2
OSC que han presentado informes independientes al MESICIC

Primera Ronda		Segunda Ronda
País	Nombre OSC	Nombre OSC
Argentina	Asociación de Abogados de Buenos Aires; Asociación de Mujeres Jueces; Colegio de Escribanos de la Capital Federal; Colegio Público de Abogados de la Capital Federal; Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires; Consejo de la Magistratura de la Nación; Consejo Profesional de Ciencias Económicas; Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires; Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA); Federación Interamericana de Abogados (FIA),	Poder Ciudadano (capítulo TI); CIPPEC; Federación Interamericana de Abogados

Foro Social para la Transparencia; Fundación Poder Ciudadano		
Bolivia	Fundación Ética y Democracia	Centro de ética aplicada y promoción del capital social
Brasil	Transparencia por Brasil	Transparencia por Brasil
Chile	Corporación Chile Transparente	Corporación Chile Transparente
Canadá	Transparency International Canada	Transparency International Canada
Colombia	Corporación Transparencia por Colombia	Corporación Transparencia por Colombia
Costa Rica	Transparencia Internacional Costa Rica	Transparencia Internacional Costa Rica
Ecuador	Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) (Capítulo TI)	Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) (Capítulo TI)
El Salvador		Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde); Iniciativa Social para la Democracia (ISD); Fundación de Estudios para Aplicación del Derecho (Fespad); Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana
Estados Unidos	Transparency International USA	Transparency International USA
Guatemala	Transparency International Guatemala; Acción Ciudadana; Asociación de Investigadores del Presupuesto; Sí Vamos por la Paz! (COVAPAZ); SIMPOP; El Observatorio Ciudadano para el libre acceso a la información (OB)	Transparency International Guatemala (Coordinador); Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN); Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP)-; Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar; Fundación de Monitoreo de la Obra Pública (FUNDEMOP); Movimiento por los Derechos de la Niñez y la Juventud (MOVNIÑEZ)
Honduras		Foro Permanente de las Organizaciones de la Sociedad Civil (FPOSC); Asociación para una Ciudadanía Participativa
Jamaica		Jamaica for Justice

México		Transparencia Internacional México
Nicaragua		Probidad; Asociación de Auditores Internos de Nicaragua; CONADER; Asociación Juristas y Abogados litigantes Nicaragua; Fundación Cívico Ética y Transparencia (Capítulo TI)
Panamá	Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana (Capítulo TI)	Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana (Capítulo TI))
Perú	PROETICA (Capítulo TI)	PROETICA (Capítulo TI)
República Dominicana	Comisión de Seguimiento de la IACaC conformada por 51 asociaciones, incluyendo todas las de la Segunda Ronda, incluye TI	Foro Ciudadano: Visión Mundial; CEPAE; Acción Comunitaria por el Progreso (ACOPRO); Fundación Federalista; Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS); Participación Ciudadana (Capítulo TI); Fundación Nacional para la Democracia; Fundación Dominicana para la Alfabetización; Instituto de Desarrollo e Investigación de Servicios Sociales; Instituto de Abogados para la protección del medio ambiente; Fundación para el enriquecimiento de los valores humanos y la ecología; Instituto Experimental de contabilidad Rosado; Fundación Ecológica y Social Natura Park; Fundación para el Desarrollo y la Justicia Social; Fundación Hombre y Universo
Trinidad y Tobago	Trinidad and Tobago Transparency Institute (TTTI)	Trinidad and Tobago Transparency Institute (TTTI)
Uruguay	Transparency International Uruguay	

Fuente: http://www.oas.org/juridico/spanish/segu_civ.htm

RESUMEN

Durante la elaboración de un informe independiente las organizaciones deben tener en cuenta que esta tarea no consiste únicamente en redactar un documento, sino en dar a conocer públicamente cuál es la visión del problema de la corrupción y sus soluciones.

Para facilitar el proceso de elaboración de un informe debe darse importancia al liderazgo y al trabajo en equipo, a la recolección de información, a su apropiada exposición y a la validación del resultado por expertos.

Un informe es más eficaz si se sigue una serie de pasos:

- Identificar a los autores y mostrar su trayectoria y competencias.
- Describir el método de análisis del problema.
- Mostrar el contexto histórico e institucional del país.
- Presentar una introducción que contextualice cada tema.
- Describir las reformas implementadas.
- Describir la regulación normativa de cada tema y sus vacíos.
- Usar datos gubernamentales y complementarlos con datos no gubernamentales.
- Exhibir las conclusiones de cada área y las generales.
- Efectuar recomendaciones.
- Poner atención a la claridad y pertinencia del documento.
- Realizar un resumen ejecutivo

EL USO DE UN INFORME Y LA BÚSQUEDA DE IMPACTO

Como se ha señalado, un informe independiente es, esencialmente, un diagnóstico que además contiene propuestas a organismos internacionales y, en última instancia, a los gobiernos y entidades públicas de un país. El objetivo es generar cambios. Para lograrlo, es necesario utilizar los informes de manera eficaz. Los informes se pueden utilizar tanto a nivel internacional como nacional. En el plano internacional son herramientas para convencer a actores internacionales (Estados, organismos internacionales, agencias de cooperación, donantes) acerca de la situación de un país, de las debilidades y desafíos en la implementación de una convención, y de las oportunidades de cooperación internacional. A nivel nacional, los informes muestran propuestas dotadas de una visión alternativa o

independiente del gobierno, que puede gozar de mayor aceptación de la ciudadanía, actores sociales y políticos.

USO DEL INFORME EN EL PLANO INTERNACIONAL

El objetivo central de un informe independiente en el nivel internacional es incidir en decisiones de organismos internacionales que incentiven a los actores públicos nacionales a adoptar las medidas propuestas. Debido a que las decisiones sobre reformas legales o iniciativas administrativas sólo pueden tomarlas los órganos soberanos, la incidencia sobre los mecanismos de seguimiento es un medio para lograr los cambios domésticos. Así, el uso de los informes independientes debe apuntar primero a afectar decisiones que se dan en el seno de mecanismos intergubernamentales de seguimiento, los que, de ser efectivos, impactarán posteriormente en estos actores nacionales.

Sin perjuicio de lo anterior, importantes foros políticos internacionales pueden servir de plataforma para allanar el camino de cara al examen en el mecanismo. Por eso, las organizaciones también pueden buscar un mayor impacto actuando primero ante organismos internacionales (ONU, OEA, OCDE, por citar los más importantes) y foros de amplia convocatoria, como son la Asamblea General de la OEA, las reuniones del proceso de Cumbres de las Américas, las Conferencias Internacionales Anticorrupción, y los congresos internacionales para prevención del delito, combate a la corrupción, gestión pública y derechos humanos.

Las oportunidades para presentar los informes y sus conclusiones están reguladas por las reglas de los mecanismos. En el MESICIC, por ejemplo, existe un proceso de interacción entre expertos gubernamentales y sociedad civil que se puede aprovechar para reforzar posiciones ante actores clave. Los miembros expertos del subgrupo de análisis son los que normalmente más conocen la situación de cada país examinado, dado que son quienes deben exponer ante el Comité las conclusiones generales de su labor. Los demás expertos del Comité también pueden ser receptivos a los argumentos e informes de la sociedad civil y por ello es importante identificarlos.

La presentación oral al Comité es otra buena oportunidad de resaltar puntos clave. Una buena presentación verbal puede ayudar a centrar la atención de los expertos en unos cuantos puntos considerados más importantes por la OSC, y facilitar la comprensión de un informe independiente que puede contener demasiada información para ser comprendida y valorada adecuadamente.

Dentro de este contexto, es útil que las OSC tengan en cuenta las siguientes cuestiones:

- ¿Cuáles son las oportunidades para obtener un mayor impacto en el mecanismo de seguimiento?
- ¿Quiénes tomarán las decisiones en el proceso de examen del país?
- ¿Quiénes son los decisores más favorables a la acción y mensajes de la sociedad civil?
- ¿Qué oportunidades de tener impacto se pueden aprovechar?
- ¿Cuáles son los puntos fuertes del informe?
- ¿Quiénes son las personas más apropiadas para transmitir los mensajes de la organización?

USO DEL INFORME EN EL PLANO NACIONAL

Si bien cada OSC tiene objetivos y métodos de acción propios, puede afirmarse que el informe podrá ser utilizado a nivel nacional para vigilar y controlar a los organismos estatales, denunciar la corrupción, fortalecer redes o incidir sobre las políticas públicas anticorrupción.

EL INFORME INDEPENDIENTE ES UNA HERRAMIENTA ÚTIL PARA VIGILAR Y CONTROLAR

Los informes independientes pueden ayudar a identificar los vacíos de control y las lagunas legales que facilitan la corrupción

Las OSC pueden utilizar los diagnósticos del informe independiente para mostrar la magnitud del problema. Pero especialmente para fundamentar qué tipo de reformas podrían permitir prevenir el problema.

EL INFORME INDEPENDIENTE ES UNA HERRAMIENTA ÚTIL PARA CONSTRUIR O AMPLIAR REDES DE OSC

El seguimiento de una convención anticorrupción puede ser una oportunidad para crear alianzas y redes entre OSC que trabajan en temas de promoción de la transparencia. El seguimiento de las convenciones es un proceso que toma varios años, por lo que el trabajo conjunto tiende a fortalecer acuerdos de largo plazo entre las OSC. Segundo, la elaboración

de los informes independientes requiere una importante inversión de recursos, lo cual incentiva el trabajo mancomunado de distintas organizaciones. La OSC Acción Ciudadana, de Guatemala, es un buen ejemplo de trabajo colectivo. Durante los últimos años ha participado junto a siete organizaciones en el seguimiento de la CICC. Por su parte, la OSC Participación Ciudadana, de República Dominicana, elaboró su informe independiente durante la primera ronda del MESISIC junto a otras 32 OSC. Trabajos conjuntos de este tipo también han sido llevados a cabo por organizaciones en Argentina, Chile y el Salvador.

EL INFORME INDEPENDIENTE COMO HERRAMIENTA ÚTIL PARA PROMOVER POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA

Prácticamente todas las OSC que elaboran informes independientes buscan influir en las políticas públicas anticorrupción de sus países. Estas organizaciones quieren participar en las decisiones políticas y lo hacen promoviendo el debate público, generando conciencia sobre el impacto de la corrupción y tratando de incidir en las políticas públicas para prevenir este problema. Sin embargo, influir en la agenda pública y generar efectos en las políticas anticorrupción requiere tener algunos conocimientos básicos.

Dado que las políticas públicas son un fenómeno complejo, se requiere el uso de una técnica sistematizada denominada incidencia política, entendida como un instrumento cívico para el cambio. A continuación, se abordan los principales aspectos de las políticas públicas y de la incidencia política.

¿QUÉ ES LA INCIDENCIA POLÍTICA?

La incidencia política es una técnica para identificar y promover soluciones ante las autoridades responsables. Se lleva a la práctica planificando la respuesta a cuatro preguntas esenciales: ¿qué queremos?, ¿quién tiene el poder de decisión sobre nuestra propuesta?, ¿qué tenemos que hacer para convencer a la persona con ese poder? y ¿cómo hacemos el seguimiento de nuestro plan?²⁹

²⁹ <http://www.cepis.org.pe/cursomcc/e/pdf/lectura1.pdf>

EL PRIMER PASO DE LA INCIDENCIA: ACORDAR QUÉ TEMA SE DESEA PROMOVER

Una estrategia de incidencia deberá identificar sobre qué tema se desea incidir en materia de prevención y control de la corrupción. Por ejemplo, puede ser la promoción de una reforma legal, o la creación de una práctica institucional. Luego, las OSC deben considerar los tiempos políticos, la factibilidad de influir sobre las políticas públicas y quiénes serán los afectados positiva o negativamente con la solución de tales problemas.

Un ejemplo de este primer paso es la Ley No 20.285 sobre Transparencia y Acceso a la Información en Chile. En 2003, la OSC autora del informe independiente de ese país constató que existían vacíos en esta materia: falta de transparencia en la declaración patrimonial de las autoridades públicas, obstáculos para hacer efectivo el deber de denuncia de los funcionarios públicos, trabas a una mayor participación de la sociedad civil en la prevención de la corrupción y para conocer las decisiones de las autoridades públicas y sus fundamentos. Los expertos que prepararon el informe determinaron que la causa más importante de los problemas era la falta de transparencia en general y la carencia de un derecho de acceso a la información efectivo. Si bien pudieron delimitar el problema que les importaba a nivel local, eligieron atacar la causa del problema a nivel nacional. Este énfasis en la transparencia se reflejó en el informe, en la presentación ante el Comité de Expertos del MESICIC y en los mensajes públicos que emitió la organización autora.

SEGUNDO PASO: IDENTIFICAR A LOS ACTORES CON PODER DE DECISIÓN

¿Quién tiene el poder de decisión para resolver el problema que interesa a la organización? Cada una de las normas legales y medidas administrativas que implementan las políticas anticorrupción tiene diferentes actores con poder de decisión. Por eso, es preciso identificar con mayor exactitud quiénes, en un área específica de política, tendrán un poder de decisión clave para la solución del problema más importante. Si la causa del problema es la corrupción en los tribunales de justicia, un actor con poder de decisión será seguramente la Corte Suprema, y dentro de ella posiblemente el Comité de Ética o la comisión encargada de los asuntos disciplinarios. En cambio, si la causa del problema es la falta de control sobre los funcionarios que administran fondos en un organismo público, los actores con mayor poder de decisión serán el ministro del área y la Contraloría General.

TERCER PASO: DETECTAR CÓMO CONVENCER A LOS ACTORES CLAVE

Una vez identificados los actores con poder de decisión la pregunta más importante es ¿cómo convencerlos? Las OSC disponen de diversos medios para influir sobre estos actores. Pueden adoptar una estrategia de cabildeo, una de cooperación con el Estado, de educación y campaña cívica, una de medios o una de movilización. En el seguimiento de convenciones, las campañas cívicas y la estrategia de medios son bastante utilizadas, ya que facilitan la inclusión del problema en la agenda pública e involucran directamente a las autoridades con poder de decisión sobre la materia. En contextos más institucionalizados se utilizan las estrategias de cooperación y de cabildeo.

CUARTO PASO: SEGUIMIENTO EFECTIVO A LAS DECISIONES PÚBLICAS

El ciclo se completa con el seguimiento de la implementación. Si se trata de dictar una nueva ley habrá que monitorear al Congreso y al ministerio responsable del gobierno. Si en cambio se trata de llevar a la práctica un plan anticorrupción de alcance nacional, se deberá dar seguimiento al órgano responsable (oficina anticorrupción, secretaría de la función pública, etc.) con el fin de asegurarse que el proceso se llevará a cabo de acuerdo con los objetivos originales planteados por la OSC.

La incidencia puede asumir diferentes modalidades, pero casi siempre los medios de comunicación juegan un papel importante. Las OSC del continente han aprendido que los medios son usualmente buenos aliados estratégicos, ya que permiten amplificar la voz de las organizaciones, poner en la agenda pública un problema de interés y promover iniciativas de bien común. En América Latina es muy difícil encontrar casos en los cuales los medios no han colaborado o jugado un papel en el combate a la corrupción y en el seguimiento a las convenciones anticorrupción. Por ello, resulta altamente conveniente que las OSC se familiaricen con una estrategia de medios, como una herramienta útil para la incidencia política en el seguimiento a las convenciones anticorrupción.

ELEMENTOS BÁSICOS PARA UNA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN³⁰

Una buena estrategia de comunicación es clave para cualquier campaña de incidencia política, pues fortalece todas las demás estrategias. Junto con la estrategia de cabildeo enfocada en las visitas a las personas clave, una buena estrategia de comunicación genera

³⁰ Esta sección se redactó en base a un documento de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, 2002).

presión sobre las personas decisivas de una campaña, motiva alianzas, convence a las indecisas y neutraliza a opositores. La estrategia de medios ayuda a estimular mayor participación de la población afectada por el problema que se quiere resolver. En cuanto al trabajo de educación y sensibilización, la estrategia de medios ayuda a transmitir información y datos. Para el trabajo de movilización, motiva a la ciudadanía a participar, promueve cobertura de las actividades concretas y hace que una campaña sea noticia.

La elaboración de una estrategia de medios de un grupo o de una coalición que impulsa una campaña de incidencia política puede guiarse por los siguientes pasos:

- Definir los objetivos de su estrategia de comunicación.
- Precisar las audiencias que se quieren alcanzar.
- Formular el mensaje.
- Analizar los medios.
- Realizar actividades para ganar acceso a los medios.
- Elaborar un plan de actividades.
- Efectuar una evaluación continua.

RESUMEN

Las organizaciones pueden utilizar los informes independientes en el plano internacional y en el nacional. A nivel internacional, como una manera de obtener mayor impacto ante los responsables nacionales de implementar las convenciones. En el plano nacional, para controlar al gobierno, construir redes de organizaciones e incidir sobre las políticas públicas.

Las políticas públicas son orientaciones públicas acerca de un objetivo político, que se desarrollan en un ciclo y tienen actores que deben ser identificados para intervenir sobre el proceso de decisión.

En una estrategia de incidencia, las OSC deben hacerse cuatro preguntas esenciales: ¿qué problema quieren resolver?, ¿quiénes son los actores con poder de decisión?, ¿cómo convencerlos?, y ¿cómo hacer seguimiento de estas acciones?

CONCLUSIONES

Como se ha señalado al inicio del documento, esta Nota Técnica busca ser una herramienta que oriente a las OSC en la elaboración de informes independientes de mayor calidad. El BID persigue, además, mejorar la capacidad de las organizaciones para el debate y la incidencia en políticas anticorrupción. La prevención y el control de la corrupción es una tarea que no está circunscrita a las organizaciones sociales con esta agenda específica. Además, y especialmente, debe involucrar a organizaciones dedicadas a los derechos humanos, el fortalecimiento de la democracia, la justicia, las buenas prácticas empresariales y la gestión pública. La mayor capacidad de las OSC para elaborar informes independientes y para incidir en las políticas anticorrupción de sus países enriquece el debate público, complementa la acción gubernamental y fortalece los mecanismos de seguimiento, en beneficio de las comunidades nacionales.

Muchas OSC han demostrado que es posible generar cambios en los mecanismos de seguimiento para hacerlos mas eficaces, transparentes y participativos, y que es posible jugar un rol insustituible de control social y de apoyo a reformas en el nivel nacional. La evidencia muestra que el mayor impacto de la acción de las OSC obedece a diversos factores, pero que algunos dependen de las mismas organizaciones: su fortaleza institucional y su capacidad de tomar decisiones estratégicas. Informarse sobre los mecanismos de seguimiento, comprender la utilidad del informe independiente y participar en su elaboración como un proceso al servicio de objetivos mayores forma parte de este fortalecimiento institucional de las OSC apoyado por el BID. En esta Nota técnica se efectuó una revisión del proceso de elaboración de un informe independiente y se expusieron algunas buenas prácticas y lecciones aprendidas por las organizaciones en la Región durante casi toda la década. Tomando esto en cuenta, se abordan a continuación los consejos extraídos de cada fase a modo de resumen.

CONSEJOS PARA LA FASE DE PREPARACIÓN

Esta etapa es indispensable porque se toman las grandes decisiones que luego impactarán en las fases futuras. Deben definirse los objetivos perseguidos y la estrategia más adecuada para lograrlos. Estas decisiones deben dar lugar a un plan que orientará a la organización durante todo el proceso.

Los elementos centrales sobre los cuales deben decidir las organizaciones en esta etapa son:

Responder las preguntas clave. ¿Con quiénes nos asociaremos? ¿Cuáles son las disposiciones que queremos analizar? ¿Cómo y de dónde obtendremos la información? ¿Qué tipo de informe queremos elaborar?

Acordar el objetivo a seguir y definir una estrategia. El objetivo principal debe incluir la elaboración del informe, así como el impacto del mismo para promover reformas. Estos objetivos permitirán definir una estrategia adecuada. Las decisiones estratégicas junto con los objetivos afectarán no sólo la elaboración del informe sino especialmente su futuro uso por la organización.

Ordenar las acciones mediante un plan. Es necesario ordenar en el tiempo las acciones estratégicas y operativas. Actividades, tiempos, responsables y recursos deben estar claramente identificados para poder anticipar escenarios y definir los pasos a seguir.

En la elaboración de los informes independientes es importante tomar en cuenta algunas lecciones aprendidas:

- Verificar el tiempo disponible y las reglas actualizadas del proceso de seguimiento.
- Organizar equipos de trabajo.
- Efectuar el cálculo del costo.
- Identificar las fuentes posibles de financiamiento y elaborar propuestas acordes.
- Identificar desde el inicio las fuentes de información.
- Llevar a cabo sesiones de planificación y seguimiento.

CONSEJOS PARA LA FASE DE ELABORACIÓN

Elaborar un informe independiente significa resumir en un documento la visión de las OSC autoras sobre los problemas de corrupción y sus soluciones en un país. Sus contenidos y conclusiones serán la base de los mensajes y propuestas de las organizaciones, y tienen una importancia capital. Es aconsejable que en su elaboración se sigan ciertas recomendaciones derivadas de lecciones aprendidas:

Buscar un adecuado equilibrio entre desarrollar habilidades técnicas y habilidades sociales en el equipo de trabajo. Resulta altamente conveniente, especialmente si la organización actúa en alianza con otras, fortalecer sus capacidades propias para liderar e integrar equipos de trabajo.

Recolectar información tempranamente, pero antes acordar qué tipo de evaluación se efectuará. El tipo de evaluación indicará cuáles son las metodologías a utilizar y por lo tanto el tipo de información que deberá recolectarse y procesarse. Recordar las posibles dificultades para obtener información en manos del Estado y organizar estrategias para lograrlo. y organizar estrategias para lograrlo. Utilizar además fuentes de información independiente, confiable y de reconocida calidad técnica. Variar por último las fuentes de información: estudios de opinión, encuestas, artículos académicos, estudios técnicos y otras fuentes brindan un valioso recurso al momento de analizar el grado de implementación de una disposición.

Ordenar la información de la mejor manera posible. Para ello tener en cuenta que:

- La información de fuentes estatales es altamente valorada entre Estados.
- Ayudar a los examinadores a visualizar el problema desde otra perspectiva es posible. Mostrar el estado real de la corrupción y aprovechar la cercanía a los problemas de los ciudadanos.
- Evitar las denuncias o escándalos de corrupción como apoyo datos de apoyo al análisis.

Evaluar qué tipo de actividades de validación son las más fructíferas. La validación del informe es una oportunidad de confirmar y difundir sus diagnósticos, conclusiones y recomendaciones.

También se deben tener en cuenta algunas buenas prácticas que pueden ser útiles para redactar y presentar nuevos informes:

- Identificar a los autores y mostrar su trayectoria y competencias.
- Describir el método de análisis del problema para dotar de sentido al informe y proyectarlo en el contexto concreto de un país.
- Mostrar el marco histórico e institucional del país para ayudar a situar los desafíos.
- Presentar una introducción que contextualice cada tema.

- Describir las reformas implementadas.
- Describir la regulación normativa de cada tema y sus vacíos.
- Usar datos gubernamentales y complementarlos con datos no gubernamentales, proveyendo indicadores cuando fuera posible.
- Exhibir las conclusiones de cada área y las generales para ordenar la descripción del problema.
- Efectuar recomendaciones que trasladan el dominio de la discusión desde el problema general a soluciones concretas y posibles.
- Poner atención a la claridad y pertinencia del documento.
- Elaborar un resumen ejecutivo.

CONSEJOS PARA LA FASE DE USO

Un informe independiente puede ser utilizado en los niveles internacional y nacional. Cuando se busca actuar en el plano internacional, las organizaciones deben usar el informe para afectar decisiones que se dan en el seno de los mecanismos de seguimiento y de los organismos internacionales, y en foros de amplia convocatoria.

A nivel nacional, el informe independiente es la principal herramienta de las OSC y resulta útil para múltiples propósitos: para controlar al gobierno, para construir o ampliar redes de organizaciones, y también para cambiar las políticas anticorrupción. A fin de lograr estos propósitos, pero especialmente para afectar las políticas anticorrupción en la dirección deseada, es conveniente utilizar la incidencia política, respondiendo a cuatro preguntas esenciales: ¿qué problema queremos resolver?, ¿quién tiene el poder de decisión sobre nuestra propuesta?, ¿qué tenemos que hacer para convencer a la persona con ese poder? y ¿cómo hacemos el seguimiento de nuestro plan?

El fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento de las convenciones anticorrupción pasa por el fortalecimiento de todos sus actores. La secuencia de datos, consejos y buenas prácticas contenida en esta Nota técnica está dirigida a integrar a nuevas organizaciones en el seguimiento de las convenciones y a consolidar las capacidades de aquellas que llevan varios años en dicha tarea. Adicionalmente, esta Nota podría animar otros esfuerzos que fortalezcan cada vez más la voz de los ciudadanos en el continente americano.

REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo, Fortalecimiento de un marco sistémico contra la corrupción para el Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.
- Banco Interamericano de Desarrollo, La política de las políticas públicas, Informe 2006, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Ed. Planeta, 2006.
- Banco Interamericano de Desarrollo, encuesta a organizaciones de la sociedad civil sobre mecanismos de seguimiento, 2009.
- Banco Interamericano de Desarrollo, encuesta a expertos y funcionarios de organizaciones internacionales sobre mecanismos de seguimiento, 2009.
- Corporación Latinobarómetro, Latinobarómetro 1995-2005 Banco de Datos en Línea, 2008.
- Corporación Latinobarómetro, Latinobarómetro Banco de Datos en Línea 2007 y 2008, 2008.
- Chêne, Marie & Dell, Gillian, Comparative assessment of anti-corruption conventions' review mechanisms, U4, 2008.
- Hussmann, Karen, Hannes Hechler, Miguel Peñailillo, Arreglos institucionales para la prevención de corrupción: Consideraciones para la implementación del artículo 6 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, U4 Issue paper, 2009
- Hussmann, Karen, Hannes Hechler, Miguel Peñailillo, Arreglos institucionales para la prevención de corrupción: Consideraciones para la implementación del artículo 6 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, U4 Issue paper, 2009
- Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). 2005. Manual para la facilitación de procesos de incidencia política. Washington, DC: WOLA.
- , 2002. Construyendo una estrategia de medios para la incidencia política, Washington, DC: WOLA.
- Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), 2005.

- Organización de Estados Americanos, Convención Interamericana Contra la Corrupción, 1996
- Organización de Estados Americanos, Acta de Buenos Aires, 2001.
- Organización de Estados Americanos, Reglamento y Normas de Procedimiento del Comité de Expertos del MESICIC, 2007
- Organización de Estados Americanos, Informes de la sociedad civil al MESICIC, Primera, Segunda y Tercera Ronda, 2002-2009.
- Organización de Estados Americanos, Informes nacionales del MESICIC, Primera, Segunda y Tercera Ronda, 2002-2009.
- Organización de Estados Americanos, Manual para la participación de la sociedad civil en la OEA y en el Proceso de Cumbres de las Américas, 2005.
- Organización de Naciones Unidas, Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, 2003
- Organización de Naciones Unidas, Informe del Comité Especial encargado de negociar una convención contra la corrupción sobre la labor de sus períodos de sesiones primero a séptimo, A/58/422, 2003.
- Organización de Naciones Unidas, Instrumentos jurídicos internacionales, recomendaciones y otros documentos existentes que tratan de la corrupción, Consejo Económico y Social, 2001.
- Organización de Naciones Unidas, Cumplimiento de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, Informe de la Secretaría, Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2009.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2005. OECD e-Government Studies: México. París: OCDE.
- , 1997. Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales y documentos complementarios. París: OCDE.
- Peñailillo, Miguel, How well prepared are we to assess implementation of anti-corruption conventions? Lessons from the Americas. U4, 2009

Roth Deubel, André-Noél, Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación”, Edic Auroda, 2007

Transparencia Mexicana, Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, informe ejecutivo 2005-2006, 2006.

Transparency International, Convenciones Anticorrupción en América, lo que la sociedad civil puede hacer para que funcionen, 2006.

Transparency International, Informe regional sobre Integridad Pública, Departamento de las Américas, 2006

World Bank Institute, Worldwide Governance Indicators 1996-2008, 2008.