



Banco
Interamericano
de Desarrollo

INFORME

FONDO FIDUCIARIO
PARA ACTIVIDADES
CONTRA LA CORRUPCIÓN

Informe de Actividades
Preparatorias

División de Capacidad Institucional del Estado
Oficina de Integridad Institucional
División de Gerenciamiento de Fondos y Co-Financiamiento

Enero de 2008

El presente no es un documento oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Las opiniones y juicios de valor expresados en este informe no necesariamente reflejan la visión del Banco o sus países miembros. Este documento no puede ser citado ni reproducido, total o parcialmente, sin autorización previa del BID.

**FONDO FIDUCIARIO
PARA ACTIVIDADES
CONTRA LA CORRUPCIÓN**

(AAF)

INFORME DE ACTIVIDADES PREPARATORIAS

ÍNDICE

<u>Introducción</u>	1
Antecedentes.....	1
Objetivos y Resultados Esperados.....	1
Estructura del Informe.....	2
Figura 1: Ciclo de Vida del AAF.....	3
I. <u>Diseño del Enfoque Estratégico</u>	4
Nota Conceptual.....	4
Actividades de Investigación y Primera Ronda de Entrevistas	5
El Acceso a la información como Herramienta para la Lucha contra la Corrupción	
- Marco Conceptual.....	6
- Estudio de Casos.....	7
II. <u>Validación Práctica</u>	10
Segunda Ronda de Entrevistas.....	10
Figura 2: Niveles de Debate de las Actividades de Validación Práctica	12
Taller de Trabajo	12
III. <u>Lanzamiento y Actividades de Divulgación</u>	14
<u>Reflexiones Finales</u>	15
<u>Anexos</u>	19
- I. Agradecimientos.....	20
- II. Nota Conceptual.....	22
- III. Primera Ronda de Entrevistas – Lista de Expertos Entrevistados.....	30
- IV. Referencias sobre Acceso a la Información y Transparencia	31
- V. Enfoques sobre Acceso a la Información.....	33
- VI. Lista de Organizaciones Investigadas.....	34
- VII. Segunda Ronda de Entrevistas – Lista de Expertos Entrevistados.....	35
- VIII. Agenda del Taller de Trabajo.....	36
- IX. Datos de Contacto y Áreas de Especialización de los Expositores	40
- X. Biografías de los Expositores.....	41
- XI. Matriz de Análisis Político	47
- XII. Observaciones y Recomendaciones de Política Sectorial	52

- XIII. Notas Técnicas presentadas en el Taller de Trabajo	
<i>México</i>	
- Sector Público	
- El acceso a la información presupuestaria y control a la corrupción: la experiencia del Gobierno Federal Mexicano	60
- Sociedad Civil	
- ¿Rendición de cuentas por la fuerza? El acceso a la información presupuestaria como mecanismo para el combate a la corrupción en México	75
<i>Argentina</i>	
- Sector Público	
- Transparencia en el Financiamiento de los Partidos Políticos y sus Campañas Electorales en la República Argentina.....	82
- Sociedad Civil	
- Acceso a la Información y Financiamiento de las Campañas Políticas.....	86
<i>Colombia</i>	
- Sector Público	
- Transparencia en la Administración de los Sistemas Judiciales – El caso de la Procuraduría General de la Nación de Colombia	93
- Sociedad Civil	
- Transparencia en la Administración de los Sistemas Judiciales. La experiencia de Transparencia Internacional Colombia	100
<i>Perú</i>	
- Sector Público	
- Herramientas para la Lucha contra la Corrupción en el Ministerio Público de Perú.....	107
- Sociedad Civil	
- ¿Cómo los sistemas de información ayudan a que el sistema judicial en el Perú tenga un papel importante en la investigación y procesamiento de casos de corrupción?	111
<i>Ecuador</i>	
- Sector Público	
- Transparencia de la Información en Sector Hidrocarburos de Ecuador.....	120
- Sociedad Civil	
- Incrementando el Acceso a la Información y la transparencia en la Industria Extractiva del Ecuador.....	125
<i>Chile</i>	
- Sector Público	
- La Reforma del Sistema Previsional de Chile y los mecanismos de información.....	136
<i>Panel Especial</i>	
- Factores a favor y en contra del Enfoque Sectorial a Transparencia y Acceso a la Información.....	140

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ADC	Asociación por los Derechos Civiles - Argentina
AAF	Fondo para Actividades contra la Corrupción (BID)
BM	Banco Mundial
CAD	Ciudadanos al Día - Perú
CC	Centro Carter / Carter Center
CIDA	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos - OEA
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento - Argentina
CPP	Consejo de la Prensa Peruana - Perú
COCAI	Coalición de Organizaciones Civiles por el Acceso a la Información Pública - Ecuador
CTC	Corporación Transparencia por Colombia
DFID	Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional
DI	Dialogo Interamericano / Inter-American Dialogue
DPLF	Fundación para el Debido Proceso
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
FUNDAR	Fundación de Desarrollo Alternativo Responsable - México
FPA	Fundación Pro Acceso - Chile
GOF	Global Opportunities Fund – Reino Unido
ICF/ICS	División de Capacidad Institucional del Estado
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública - México
LIMAC	Libertad de Información - México A.C.
NORAD	Agencia Noruega para la Cooperación y el Desarrollo
NED	National Endowment for Democracy
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD / Grupo de Gobernabilidad Democrática DGG
OSI	Instituto Open Society / Open Society Institute
PGN	Procuraduría General de la Nación - Colombia
PRE/OII	Oficina de Integridad Institucional
PTF	Partnership for Transparency Fund
SIP	Sociedad Interamericana de Prensa
TAI	The Access Initiative
TI	Transparencia Internacional
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
U4	Anticorruption Resource Centre
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VPC/GCM	División de Gerenciamiento de Fondos y Co-Financiamiento

INTRODUCCIÓN

Antecedentes

En reconocimiento de que la corrupción representa una seria amenaza para el crecimiento económico, la igualdad social y el buen gobierno, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) firmó en Marzo de 2007 un acuerdo con el gobierno de Noruega para establecer el primer Fondo para Actividades contra la Corrupción (AAF, según sus siglas en inglés).

El AAF, de carácter fiduciario multidonante, entró en funcionamiento el 3 de diciembre de 2007, tras una fase de actividades preparatorias de carácter técnico que sirvieron para definir su alcance y enfoque estratégico. Esta fase preparatoria se dividió en tres etapas: (i) Diseño del Enfoque Estratégico; (ii) Validación Práctica; y (iii) Lanzamiento y Actividades de Divulgación.

El presente informe resume las principales actividades y resultados obtenidos en cada una de las etapas de la fase preparatoria, y es el resultado del trabajo conjunto entre la División de Capacidad Institucional del Estado (ICF/ICS), la Oficina de Integridad Institucional (PRE/OII) y la División de Gerenciamiento de Fondos y Co-Financiamiento (VPC/GCM).¹ Las opiniones reflejadas a lo largo de este documento no comprometen la visión del BID ni la de los expertos y funcionarios públicos entrevistados a lo largo de la preparación del AAF.²

Objetivo y Resultados Esperados

El objetivo principal del informe es servir como una fuente de información y apoyo a expertos, funcionarios públicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil a cargo del diseño y/o implementación de mecanismos de acceso a la información como herramientas para prevenir o controlar la corrupción.

Se espera que este documento colabore además con la expansión del conocimiento existente sobre las ventanas de cooperación posibles entre el BID y el conjunto de organizaciones con las que es necesario interactuar para diseñar e implementar mecanismos de acceso a la información como herramientas para prevenir o controlar la corrupción, incluyendo organizaciones internacionales, de la sociedad civil, y de los sectores público y privado.

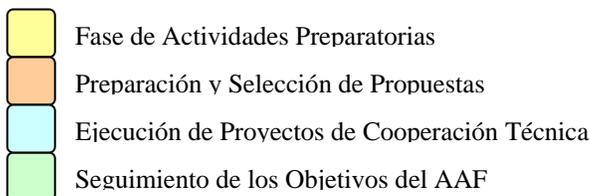
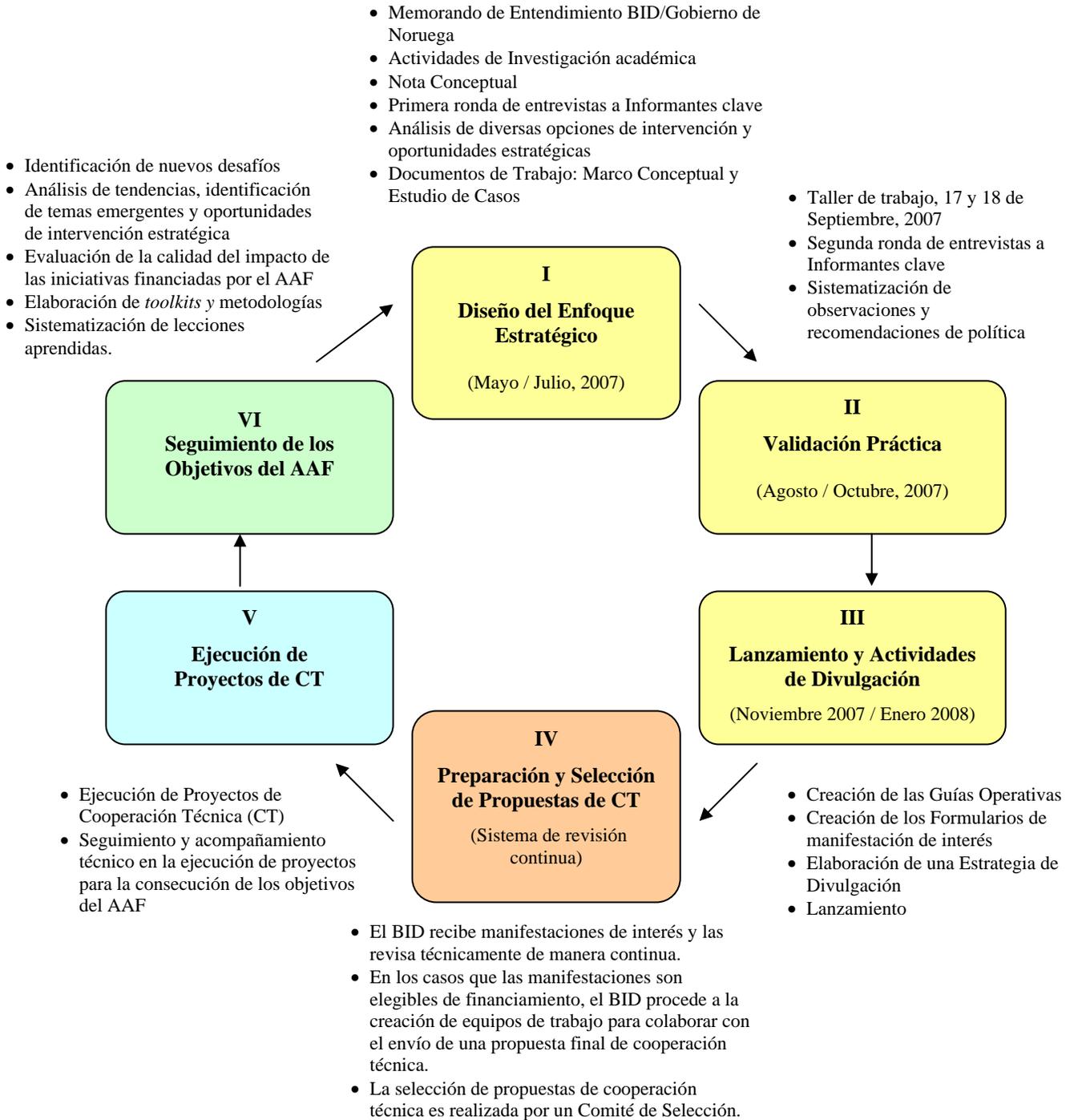
¹ El equipo de trabajo estuvo conformado por Paloma Baena (ICF/ICS); Maria Bouroncle (VPC/GCM); Roberto de Michele (PRE/OII), Leyda Fajardo (INT/INT). Arnaldo Posadas (ICF/ICS); y Juan Cruz Vieyra (ICF/ICS). Este documento fue preparado por Juan Cruz Vieyra bajo la coordinación de Paloma Baena y se ha beneficiado de los valiosos comentarios de Roberto de Michele.

² Se agradece especialmente el apoyo brindado por Xavier Comas (Jefe, División de Capacidad Institucional del Estado – BID); Stephen Zimmermann (Jefe, Oficina de Integridad Institucional – BID) y Marguerite S. Berger (Jefa, Unidad de Gerenciamiento de Fondos y Co-Financiamiento – BID) en las diferentes etapas y actividades emprendidas durante de la fase preparatoria del AAF. Del mismo modo, el equipo de trabajo agradece a todos los expertos internacionales que apoyaron y/o participaron en el desarrollo de las actividades descritas (Anexo I).

Estructura del Informe

La estructura principal del informe respeta las tres etapas fundamentales de la fase de actividades preparatorias del AAF según la figura I (ver página siguiente). A modo de reflexiones finales se presenta una visión general de los retos que presenta la adopción e implementación de leyes de acceso a la información en Latinoamérica; la importancia del fortalecimiento de mecanismos de acceso a la información tanto en países que han adoptado e implementado estas leyes como en aquellos que no lo han hecho; la necesidad de contar con buenos diagnósticos y de motivar la participación de la sociedad civil en estos procesos; las características principales del enfoque sectorial del AAF y a qué aspectos responde el diseño del mismo; la importancia de los avances tecnológicos y la utilización de tecnologías de información y comunicación (TICs) y del fortalecimiento de los organismos de cumplimiento de las políticas u obligaciones de información.

Figura 1: Ciclo de Vida del AAF



I

DISEÑO DEL ENFOQUE ESTRATÉGICO

Desde las comunicaciones previas al establecimiento del Memorando de Entendimiento entre el BID y el Gobierno de Noruega para el establecimiento del AAF³, la idea de apoyar al fortalecimiento de la capacidad institucional y de implementar herramientas innovadoras para prevenir y controlar la corrupción en el marco de los países latinoamericanos y del Caribe fue el eje central y objetivo de las negociaciones.

Para cumplir con este objetivo el equipo de trabajo del AAF se planteó las siguientes etapas de análisis técnico: (i) realización de una Nota Conceptual, (ii) diversas actividades de investigación y una primera ronda de entrevistas; (iii) preparación de Documentos de Trabajo sobre acceso a la información como herramienta para la lucha contra la corrupción (marco conceptual y estudio de casos).

Nota Conceptual⁴

La Nota Conceptual (Anexo II) contiene los lineamientos básicos sobre los objetivos y mecanismos de funcionamiento del AAF en consideración a los retos de la lucha contra la corrupción en Latinoamérica, entre los que destacan:

- 1) La corrupción distorsiona las posibilidades de crecimiento económico y crea incentivos perversos en todos los niveles de la sociedad siendo una amenaza para las instituciones democráticas y la credibilidad del Estado.
- 2) La evidencia empírica sugiere que la debilidad institucional en muchos países Latinoamericanos hace más difícil la implementación de herramientas para luchar contra la corrupción. Estas debilidades institucionales tienen consecuencias negativas, entre ellas: (i) pobre capacidad técnica de entidades públicas, tanto en los niveles nacionales como subnacionales; y (ii) ineficacia de los mecanismos de información para construir una interacción transparente entre sector público, privado y sociedad civil.
- 3) Existen múltiples estrategias para combatir la corrupción y debilidades institucionales que van desde medidas preventivas a estrategias para mejorar la capacidad de cumplimiento de las políticas y desde mejorar el rol del sector público a enfatizar la necesidad de que la sociedad civil demande activamente mayor rendición de cuenta por parte de los gobiernos.
- 4) El acceso a la información es un componente esencial de las estrategias de anticorrupción. Tanto académicos como funcionarios públicos coinciden en que el acceso a la información es una condición necesaria para facilitar la prevención y

³ El Memorando de Entendimiento puede encontrarse en la página Web del AAF (únicamente versión en inglés). Véase en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1230901>

⁴ Preparada por Paloma Baena (ICF/ICS), Roberto de Michele (PRE/OII) y Arnaldo Posadas (ICF/ICS). Véase Anexo II “Nota Conceptual” (Únicamente versión en inglés)

disuasión de actividades corruptas, aumentar la rendición de cuentas, mitigar el uso discrecional de la autoridad pública y promover el buen gobierno.

La Nota Conceptual propone cuatro posibles áreas de intervención del AAF: (i) el fortalecimiento de los sistemas y mecanismos de acceso a la información; (ii) el fortalecimiento de mecanismos participativos para la participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción; (iii) el fortalecimiento de los mecanismos de monitoreo para que ONGs y sociedad civil puedan controlar las acciones de la administración pública; y (iv) fortalecimiento de la capacidad de cumplimiento de políticas de anticorrupción, basadas en la existencia de un marco institucional capaz de generar el efectivo cumplimiento de las regulaciones.

La nota conceptual complementa las Guías Operativas del AAF y abrió la puerta a una serie de investigaciones y entrevistas con el objetivo de encaminar el diseño del AAF hacia un ámbito más preciso.

Actividades de Investigación y Primera Ronda de Entrevistas

La investigación bibliográfica y la primera ronda de entrevistas a informantes clave, tales como funcionarios públicos y expertos en corrupción y políticas de acceso a la información de diferentes organizaciones nacionales e internacionales, tuvieron como objetivo (i) validar la relevancia del acceso a la información como herramienta de lucha contra la corrupción en la Región y (ii) lograr un mayor conocimiento de los problemas y oportunidades específicas de intervención en este ámbito.

Los resultados de la primera ronda de entrevistas⁵ (mayo a julio de 2007) confirmaron el fortalecimiento de los sistemas y mecanismos de acceso a la información como una oportunidad estratégica para la lucha contra la corrupción en el marco de los países de la Región. Las razones expuestas por los entrevistados pueden resumirse de la siguiente manera:

- 1) El acceso a la información acerca de lo que hacen los gobiernos, las organizaciones internacionales y las empresas privadas y cómo se destinan sus fondos tiene una importancia directa en la lucha contra la corrupción.⁶
- 2) Las herramientas de acceso a la información no sólo sirven para sacar a luz casos de corrupción, sino que también pueden prevenirla subrayando las deficiencias en la administración por parte del sector público y privado.
- 3) Existen beneficios tanto para gobiernos como para ciudadanos e instituciones privadas para fomentar la eficiencia de los canales de acceso a la información pública. En cuanto al sector público, por ejemplo, el acceso a la información puede transparentar el manejo de los fondos públicos, incrementar la eficiencia de las estructuras burocráticas y crear canales a través de los cuales facilitar la rendición de cuentas. En el sector privado, las empresas se benefician en forma

⁵ La lista de expertos entrevistados puede encontrarse en el Anexo III “Primera Ronda de Entrevistas”

⁶ Véase Susan Rose-Ackerman (1999) y Ann Florini (2007), entre otras fuentes.

directa de la posibilidad de contar con la información que desean de manera rápida y eficiente, y en forma indirecta por el mejoramiento de la transparencia y eficiencia en los mercados.⁷

- 4) Las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs), específicamente el caso de Internet, han abierto nuevos caminos por recorrer haciendo que funcionarios del sector público y mundo empresarial se vean en la necesidad de incorporar herramientas para que distintos actores puedan acceder a la información de que ellos disponen.⁸

Respecto a las oportunidades de intervención específicas en este ámbito, las entrevistas pusieron de manifiesto la necesidad de minucioso análisis de las realidades políticas, económicas y sociales de cada país y sector en particular. No obstante ello, ciertas áreas y sectores de intervención fueron mencionados recurrentemente, entre ellas:

- 1) Formulación y adopción de los presupuestos públicos
- 2) Sistemas Judiciales
- 3) Financiamiento de la Política
- 4) Sistema de Contrataciones y Adquisiciones
- 5) Sistema de Archivos y Registros Públicos
- 6) Industrias Extractivas
- 7) Sistemas de Salud
- 8) Sistemas de Jubilaciones y Pensiones

Como resultados de esta primera etapa de investigaciones y entrevistas surgió la necesidad de: (i) desarrollar un marco conceptual sobre acceso a la información como herramienta para la lucha contra la corrupción que sirva de base teórica para el diseño del enfoque estratégico del Fondo; y (ii) realizar un estudio de casos que de cuenta de los desafíos, avances y situación actual de programas e iniciativas relacionadas con el uso de mecanismos de acceso a la información como herramientas para prevenir o controlar la corrupción en Latinoamérica.

El Acceso a la Información como Herramienta para la Lucha contra la Corrupción. Marco Conceptual⁹

En relación al marco conceptual, el primer paso a nivel metodológico fue trazar la relación negativa entre acceso a la información y corrupción a partir de una revisión de la bibliografía más reciente sobre el tema.¹⁰

⁷ ADC y la Embajada Británica en Argentina “Acceso a la Información Pública: un Beneficio para las Empresas”, 2006.

⁸ Véase: Mary Graham “Democracy by Disclosure. The Rise of Technopopulism”, Governance Institute, Brookings Institution Press, 2002; y Alasdair Roberts “Structural Pluralism and the Right to Information”, 2001.

⁹ Documento de Trabajo del BID “*El Acceso a la Información como Herramienta para la Lucha contra la Corrupción. Marco Conceptual*”.

¹⁰ En el Anexo IV se puede encontrar una lista de referencias consultadas sobre Acceso a la Información y Transparencia.

Seguidamente se planteó una serie de temas que directa o indirectamente están relacionados a la conexión entre acceso a la información y lucha contra la corrupción. Entre estos temas cabe mencionar a la conceptualización del acceso a la información como un derecho humano y/o instrumental; el creciente rol de la ciudadanía y el sector privado en los procesos de rendición de cuentas centrados en mecanismos de acceso a la información; la importancia de la efectividad de los canales de acceso a la información para fortalecer la calidad de la democracia; y la importancia de las políticas de transparencia focalizada (TF)¹¹.

Las políticas de TF fueron identificadas como un elemento principal de la eficacia de los programas de acceso a la información pública. El supuesto fundamental de las políticas de TF es la necesidad de contar con herramientas de acceso a la información flexibles y permeables a lo que necesita la demanda, es decir a lo que los “usuarios” de la información identifican como sus prioridades.¹²

A modo de conclusión, el marco conceptual plantea la discusión y elementos teóricos para discutir teóricamente los beneficios y costos asociados los distintos modelos o enfoques sobre acceso a la información, es decir los enfoques generales o comprensivos y los sectoriales.¹³

El Acceso a la Información como Herramienta para la Lucha contra la Corrupción. Estudio de Casos¹⁴

El estudio de casos tuvo como objetivo describir y analizar los desafíos, avances y situación actual de programas e iniciativas relacionadas con el uso de herramientas de acceso a la información para prevenir o controlar la corrupción en Latinoamérica. El mismo fue realizado a partir de una muestra países de la región y organismos nacionales e internacionales. La muestra de organizaciones estuvo compuesta por Bancos Multilaterales de Desarrollo, Organizaciones Internacionales, Agencias Bilaterales, y diferentes Organizaciones de la Sociedad Civil.¹⁵

La selección de la muestra de países estuvo basada en dos criterios (i) la representación geográfica de diferentes sub-regiones en Latinoamérica (Centroamérica, la sub-región Andina y Sudamérica), y (ii) el distinto nivel de desarrollo del marco jurídico de acceso a la información pública.

¹¹ Para más información sobre las políticas de Transparencia Focalizada, consultar Fung, Archon, Mary Graham, y David Weil; “*Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency.*”; New York: Cambridge University Press, 2007.

¹² *Ibíd.*

¹³ Un cuadro comparativo entre las características de ambos enfoques se presenta en el Anexo V “Enfoques sobre Acceso a la Información”

¹⁴ Documento de Trabajo del BID “*El Acceso a la Información como Herramienta para la Lucha contra la Corrupción. Estudio de Casos*”.

¹⁵ En el Anexo VI puede encontrarse la lista de organizaciones investigadas para la realización del estudio de casos.

El criterio de la existencia y/o eficacia de las leyes de acceso a la información tiene una importancia especial en relación con las características del enfoque sectorial, puesto que la línea de base del estudio de casos es que la existencia de estas leyes de acceso a la información no constituye una condición necesaria para la promover o apoyar actividades y programas de acceso a la información para prevenir o controlar la corrupción.

Así, la muestra representa tanto a países de la Región que tienen leyes de acceso a la información que en términos comparativos con el resto de la región funciona eficientemente (como es el caso México), países que han dado avances y retrocesos a lo largo de los últimos cinco a diez años, (por ejemplo el caso de Perú y Colombia); países en donde las leyes de acceso a la información han sido sancionados pero su implementación dista de ser efectiva (caso de Ecuador) y, por último, países que aún no cuentan con leyes de acceso a la información (Argentina y Chile).

Principales Hallazgos del Estudio de Casos

Tanto las políticas de acceso a la información como las estrategias de anticorrupción están en la agenda una gran variedad de organizaciones y gobiernos, sin embargo el estudio específico de las características, desafíos y oportunidades que ofrecen las herramientas de acceso a la información para prevenir y luchar contra la corrupción es un camino que recién esta siendo explorado. En materia de acceso a la información, la mayoría de los esfuerzos en la región están dedicados al diseño y la implementación de las Leyes de Acceso a la Información.

La mayoría de las organizaciones que fueron objeto de estudio tienen programas que ponen acento en el rol de las herramientas de acceso a la información como un factor que ayuda o posibilita la gobernabilidad de manera genérica. Por otro lado, si bien la mayoría de las organizaciones de la región investigadas trabajan el acceso a la información desde el punto de vista legal, es decir, promoviendo el derecho al libre acceso la información, hay un creciente número de organizaciones, principalmente las ONGs locales, que están desarrollando estudios y proyectos específicos desde un enfoque sectorial, es decir focalizando la atención en áreas y sectores específicos como por ejemplo la justicia, los registros públicos, las industrias extractivas, la administración del presupuesto, etc.

Las actividades de diagnóstico para identificar el nivel de intervención en el cual el diseño o la implementación de mecanismos de acceso a la información tendrán un mejor impacto fue señalado en el estudio de casos como un aspecto fundamental para el éxito de los programas. En este sentido, los ámbitos de la gestión local o subnacional están aportando nuevas fronteras en la búsqueda de la voluntad política necesaria para promover el acceso a la información como una herramienta para prevenir o controlar la corrupción.

Por último, el estudio de casos señalo que las herramientas y marcos regulatorios que no son flexibles y permeables a lo que necesita la demanda (o a los “usuarios” de la información) tienden a perder eficacia con el tiempo. Para evitar esto debe se debe

apostar a la eliminación de trabas burocráticas innecesarias y mejorar la coordinación de esfuerzos entre distintos grupos de la sociedad civil, sector público y privado.

II

VALIDACIÓN PRÁCTICA

La segunda etapa de la fase de actividades preparatorias del AAF tuvo como objetivo principal poner bajo consideración de funcionarios públicos, profesores universitarios y representantes de ONGs los resultados de la etapa de diseño del enfoque estratégico, así como considerar sus implicaciones a nivel de país y sector específico. Los resultados principales de la etapa de diseño del enfoque estratégico pueden resumirse en los siguientes ejes:

- 1) Enfoque sectorial: existe una oportunidad estratégica para la implementación de mecanismos de acceso a la información en áreas o sectores específicos de intervención en los cuales el acceso a la información puede tener un alto impacto en el control o la prevención de la corrupción.
- 2) Políticas de TF: es necesario que las herramientas de acceso a la información sean flexibles y permeables a lo que necesita la demanda, es decir a lo que los “usuarios” de la información identifican como sus prioridades (acompañar a la implementación de estos mecanismos de acceso a la información con políticas de TF).
- 3) Descentralización: el diseño e implementación de políticas de acceso a la información en los niveles subnacionales de gobierno es un aspecto de creciente importancia para la efectividad de los programas en la región.
- 4) Avances tecnológicos: la implementación de las herramientas o mecanismos de acceso a la información debe apostar a la utilización de TICs (especialmente Internet) como un factor que ayudan a la eficiencia y transparencia de las mismas.

Para cumplir con el objetivo mencionado para esta etapa de validación práctica se tomaron principalmente dos actividades de consulta y discusión: una segunda ronda de entrevistas y un taller de trabajo.

Segunda Ronda de Entrevistas

La segunda ronda de entrevistas¹⁶ (julio y agosto de 2007) tuvo como objetivo discutir con expertos sectoriales y en acceso a la información, académicos y funcionarios públicos los cuatro ejes en los que fueron agrupados los resultados principales de la etapa de diseño del enfoque estratégico.

Los entrevistados tuvieron diversas reacciones a partir de cada uno de los ejes. En la mayoría de los casos, estas reacciones coincidieron con la importancia de cada uno de estos ejes en la implementación de mecanismos de acceso a la información como herramientas para prevenir o controlar la corrupción. Fueron planteadas, sin embargo,

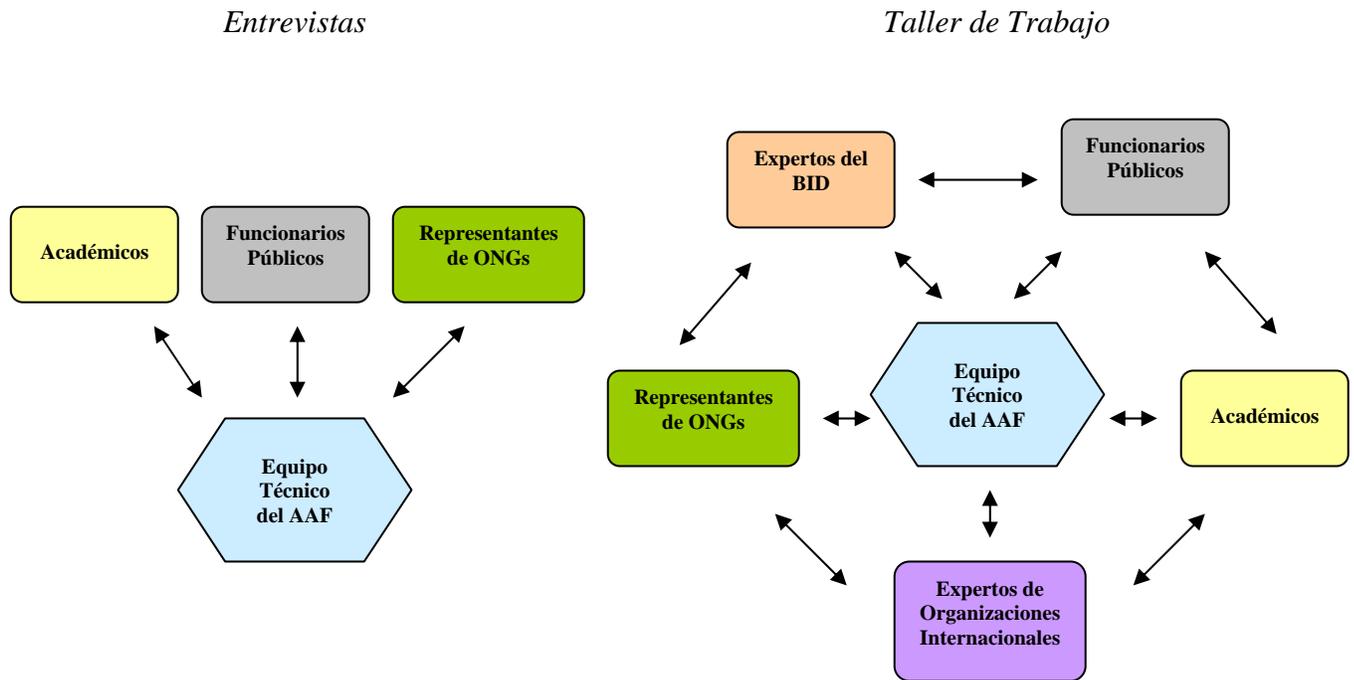
¹⁶ La lista de expertos entrevistados puede encontrarse en el Anexo VII “Segunda Ronda de Entrevistas”

una serie de observaciones sobre los resultados de la fase de diseño del enfoque estratégico. Las mismas pueden ser resumidas de la siguiente manera:

- 1) Enfoque sectorial: si bien este enfoque puede presentar beneficios como que no se necesita de grandes coaliciones de intereses para poder implementar mecanismos de acceso a la información, esto depende el contexto y las circunstancias político-económicas del país que se trate. En la mayoría de los casos sería óptimo complementar los avances de la implementación de mecanismos de acceso a la información en sectores de intervención específicos con leyes de acceso a la información nacionales, las cuales requieren esfuerzo de largo plazo para proteger el derecho de acceso a la información en general y no circunscripto a al ejercicio del acceso en un área o sector específico.
- 2) Políticas de TF: la importancia de la participación de la sociedad civil es innegable, sin embargo para promover sistemas de incentivos a la participación es importante tener en cuenta los contextos educativos, económicos y sociales de cada país o sociedad en particular. Hay países, sectores, regiones en Latinoamérica en donde los niveles de educación son tan bajos y la desconfianza en la función pública tan alta que la sociedad civil es no se preocupa naturalmente por el acceso a la información y por lo tanto incentivarla es muy difícil porque tienen otros problemas (salud, seguridad, hambre) que son prioritarios.
- 3) Descentralización: hay áreas y sectores de intervención en los que las estrategias de descentralización debe contemplar la implementación de diversas herramientas de cooperación o acuerdos con los gobiernos centrales para asegurar la efectividad de las mismas. Las estrategias para implementar mecanismos de acceso a la información no son la excepción, por lo tanto, al momento de apoyar la implementación de mecanismos a nivel subnacional de gobierno hay que tener en cuenta este factor.
- 4) Avances tecnológicos: si bien la implementación de tecnología, por ejemplo Internet, es clave para la modernización y eficacia de la gestión, en todas las áreas, sectores y niveles de gobierno, cuando los programas de innovación tecnológica son mal implementados pueden ser doblemente costos, puesto que pueden dar una falsa sensación de transparencia cuando en realidad no la hay.

Esta segunda ronda de entrevistas tuvo principalmente dos resultados. Por un lado generó una base de conocimiento e intercambio de opiniones entre los expertos sectoriales, académicos y funcionarios públicos y el equipo técnico del AAF; y por el otro lado marcó la necesidad de que estas experiencias y observaciones sean discutidas entre estos mismos expertos de diferentes áreas o sectores, con funcionarios públicos de diversos países de la región, con representantes de organizaciones de la sociedad civil y académicos. Este espacio de discusión fue un taller de trabajo denominado “El Acceso a la Información como Herramienta para la Lucha contra la Corrupción” (17 y 18 de Septiembre de 2007) .

Figura 2: Niveles de Debate de las Actividades de Validación Práctica



Taller de Trabajo

El objetivo del taller de trabajo fue lograr una discusión de alto nivel entre académicos, representantes de ONGs, expertos de organizaciones internacionales y del BID, funcionarios públicos y el equipo técnico del AAF.¹⁷ La premisa fue compartir las propias experiencias en la utilización del acceso a la información como herramienta para el control o la prevención de la corrupción y generar un debate organizado a partir de los cuatro ejes de resultados obtenidos en la fase de diseño del enfoque estratégico: enfoque sectorial; políticas de TF; descentralización; y avances tecnológicos.

Para cumplir con este objetivo, los expositores del taller de trabajo fueron seleccionados teniendo en cuenta los siguientes criterios: (i) la representación geográfica de diferentes sub-regiones en Latinoamérica; (ii) el distinto nivel de desarrollo del marco jurídico de acceso a la información pública; (iii) la representación de diversos sectores de intervención particularmente vulnerables a la corrupción y donde el acceso a la información pública tiene un papel esencial en la prevención o control de la corrupción¹⁸; y (iv) la representación de la opinión de expertos académicos, representantes de Organizaciones no Gubernamentales y funcionarios públicos.¹⁹

¹⁷ La agenda del taller de trabajo puede encontrarse en el Anexo VIII.

¹⁸ Se contó con la participación de expertos y funcionarios públicos en la administración del presupuesto público, sector judicial, industrias extractivas, y financiamiento de campañas políticas, entre otros.

¹⁹ El Anexo IX presenta un cuadro detallado con datos de contacto de los expositores del taller de trabajo y sus áreas de especialización. El Anexo X contiene las biografías de todos los expositores.

A cada uno de los expositores del taller les fue solicitado el envío de una *nota técnica*²⁰ sobre un área de potencial intervención del AAF y la participación en sesiones de preguntas y respuestas entre los expositores y funcionarios del Banco.

Con base en las discusiones mantenidas durante el taller, el equipo técnico completó una matriz de análisis político que sirvió para sistematizar las opiniones vertidas por los participantes del taller sobre cada uno de los ejes de resultados planteados en la fase de diseño del enfoque estratégico en relación a cada área y sector específico de intervención.²¹

El análisis de las matrices y los debates mantenidos en el marco del taller de trabajo, junto con los resultados de la segunda ronda de entrevistas, permitió la formulación de una serie de observaciones y recomendaciones de política sectorial (Anexo XII).

Concluida la sistematización de estas observaciones, el equipo técnico dio por finalizadas las actividades de validación. La amplia base de conocimiento tanto teórico como práctico que fue conseguida a lo largo de las fases de diseño del enfoque estratégico y validación práctica, aportó la seguridad necesaria para emprender las acciones necesarias en torno al lanzamiento u operacionalización del AAF.

²⁰ En el Anexo XIII se pueden encontrar las notas técnicas enviadas por los participantes. La primera página de dicho anexo contiene un índice de las mismas organizadas por países.

²¹ En el Anexo XI se presenta, a modo ilustrativo, la matriz de análisis político completada en torno al sector financiación de campañas políticas en Argentina

III

LANZAMIENTO Y ACTIVIDADES DE DIVULGACIÓN

Durante el mes de octubre de 2007 el equipo técnico trabajó en la sistematización de los resultados de las actividades preparatorias con el objetivo de crear los documentos necesarios para el lanzamiento del AAF.

El principal documento elaborado durante la etapa de lanzamiento y divulgación del AAF fue las Guías Operativas. Estas Guías son consistentes con el enfoque sectorial estratégico diseñado y validado en la práctica. En las Guías Operativas se explican los criterios de elegibilidad, requisitos y ejemplos de iniciativas posibles para aquellas entidades interesadas en solicitar financiación del AAF.²²

Uno de los criterios fundamentales que guió esta etapa fue la publicación de todos los documentos e información relevante que el equipo técnico utilizó durante las fases de actividades preparatorias. Para conseguir este objetivo, la página Web del AAF fue creada como un recurso a través del cual organizaciones interesadas puedan encontrar, de manera rápida y efectiva, informes, información sobre eventos, formularios y vínculos de interés a otras organizaciones. El objetivo de esta información es servir como una fuente de apoyo a la preparación de propuestas alineadas de manera clara y precisa con el enfoque estratégico del AAF para prevenir o controlar la corrupción.²³

El primer paso a seguir por los interesados es completar la información que detalla el formulario de manifestación de interés.²⁴ Estas solicitudes son revisadas en términos de su elegibilidad de acuerdo a su orden de llegada. Aquellas entidades cuyos proyectos son considerados elegibles son contactadas para trabajar conjuntamente con un equipo designado del BID en la preparación de una propuesta final de cooperación técnica. Estas propuestas son evaluadas por un Comité de Selección del Banco.

²² Las Guías Operativas del AAF pueden encontrarse en la página Web del AAF. Véase <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1153969>

²³ Se puede consultar más información sobre la Página Web del AAF en la siguiente dirección: <http://condc05.iadb.org/iadbtrustfunds/funds/FundDetails.aspx?FundId=179&DonorId=NO&FundName=Anticorruption%20Activities%20Fund>

²⁴ El formulario de Manifestación de Interés puede encontrarse en la página Web del AAF. Véase <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1230433>

REFLEXIONES FINALES

Aunque en los últimos diez años se ha presenciado una explosión de leyes de acceso a la información²⁵, la implementación y cumplimiento de las mismas sigue siendo una cuenta pendiente, principalmente en regiones como América Latina y África.²⁶

Varios países de América Latina y el Caribe como Ecuador, Jamaica, Colombia, México, Panamá, República Dominicana, Perú, Antigua y Barbuda, y Trinidad y Tobago, entre otros, han adoptado leyes de acceso a la información. Argentina y Brasil no cuentan con leyes de acceso a la información al igual que Uruguay, Chile, Bolivia, Paraguay, etc. Algunos de ellos tienen leyes o decretos que permiten al público acceder a cierta información o cuentan con proyectos que están a punto de ser aprobados, como es el caso de Chile. Sin embargo, el gran déficit de Latinoamérica no pasa por la creación de normas que regulen el derecho de acceso a la información, sino más bien por los mecanismos de cumplimiento de las obligaciones que estas normas implican en áreas y sectores críticos para la transparencia.

Entre los factores que explican la baja efectividad en la implementación y cumplimiento de estas leyes se encuentran el populismo y clientelismo político; la brecha educativa entre las poblaciones de la mayoría de los países; la cultura del secretismo arraigada en las administraciones públicas de muchos países de la región; y la existencia de situaciones definidas como “captura del estado”.²⁷

El incremento de las leyes de acceso a la información en Latinoamérica ha convivido con escenarios de crisis políticas y económicas, muchos de los cuales fueron producto de escándalos de corrupción ocurridos desde la cúpula de poder en los gobiernos centrales, los órganos legislativos y judiciales. Si bien estos escenarios han originado incrementos en los índices de pobreza, indignación y movilizaciones sociales, también han abierto un debate muy importante sobre la necesidad de implementar nuevas herramientas para promover la transparencia en la gestión de los recursos públicos a través de una mayor participación de la sociedad civil.

Una de las herramientas principales para lograr el objetivo de una mayor y más informada participación de la sociedad civil es el acceso a la información. Aprovechar la oportunidad que ha abierto este debate en la región es una tarea primordial y que envuelve la participación de organizaciones internacionales, Bancos de Desarrollo, ONGs, gobiernos y sector privado.

²⁵ John M. Ackerman, “*The Global Explosion of Freedom of Information Laws*”, 58 Admin. L. Rev. 85, 88 (2006)

²⁶ Según una investigación llevada adelante por el Instituto Open Society, a partir de una muestra de catorce países que representan las regiones del mundo, las solicitudes de información realizadas en países de Europa, recibieron un porcentaje de cumplimiento estimado en un 42%, mientras que en América Latina fue de 28% y en África del 13%. Open Society – Justice Initiative “Transparencia y Silencio. Encuesta sobre leyes y prácticas del acceso a la información en catorce países”; 2006, Pág. 69.

²⁷ Hellman, Joel y Kaufmann, Daniel, “Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies”, Finance and Development, Septiembre de 2001, Vol. 38, Número. 3

En el marco de este debate, el objetivo principal del AAF puede definirse como el fortalecimiento de la capacidad institucional de los países miembros del BID para impulsar la implementación de mecanismos de acceso a la información como medios para prevenir y controlar la corrupción.

Tal como lo demuestran los resultados de las actividades preparatorias, el primer paso para elaborar una política de acceso a la información sustentable a largo plazo es contar con buenos diagnósticos. Esto significa determinar qué tipo de información pública es la que poseen las entidades públicas y privadas en su poder, de qué manera es divulgada esta información y con qué frecuencia, qué tipo de controles existen sobre la efectividad de la divulgación de la misma, y de qué manera el acceso a la información puede transformarse en una herramienta útil para luchar contra la corrupción. Pero los diagnósticos no terminan allí, es necesario conocer la voluntad política por parte de los gobiernos, el grado de conocimiento del público sobre los diversos canales de acceso a la información, y el grado de capacidad técnica de las organizaciones de la sociedad civil que sirven de soporte en la implementación de las políticas públicas, entre otros factores.

El objetivo de la utilización de diagnósticos es aportar la mayor coherencia posible a los programas de acción o políticas implementadas con respecto a las realidades de cada país o sociedad, tanto en lo referido al ordenamiento jurídico, como a las condiciones económico-sociales, las tradiciones y la cultura política. Por ejemplo, el grado de descentralización política, el área y sector de intervención específicos y las oportunidades de voluntad política son los pilares que determinan la necesidad de llevar adelante el diseño e implementación de las políticas en el nivel nacional, provincial o municipal.

Contar con buenos diagnósticos, desarrollar un sistema de incentivos para lograr el apoyo de los gobiernos y construir los programas a partir de las propias realidades locales son tres factores fundamentales que determinan la efectividad de las herramientas o sistemas de acceso a la información. La base de todo conjunto de incentivos para los gobiernos es la demostración simple y concreta de que el acceso a la información no sólo es un elemento central para mejorar la calidad del ciudadano, hacerlo más consciente, participativo y responsable, sino también de que constituye una herramienta clave para tener un mejor control sobre la administración pública.

Es importante que las nuevas elites de nuestra región cuenten con mecanismos de acceso a la información efectivos para luchar contra la corrupción enquistada en áreas clave para la gestión de los recursos públicos, como son la formulación del presupuesto público, los procedimientos de contrataciones y adquisiciones, las industrias extractivas, y los sistemas de jubilaciones y pensiones, entre otros. Es necesario trabajar en pos de que los gobiernos de la región reconozcan en las políticas de acceso a la información un beneficio concreto y no una amenaza. Para lograrlo, se debe trabajar conjuntamente con organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de instalar el tema en la agenda pública y corroer de manera gradual la cultura del secretismo enquistada en muchas burocracias de la región.

El enfoque sectorial del AAF fue diseñado para responder a las diversas dinámicas que presenta la corrupción en distintas instituciones, sean éstas de naturaleza pública o privada. La implementación de políticas de acceso a la información desde un enfoque sectorial puede traer grandes beneficios al cumplimiento del objetivo de cambio cultural mencionado anteriormente. En el sector de la salud, por ejemplo, la utilización de listas de precios testigo de adquisiciones de medicamentos no solamente puede cohibir prácticas corruptas, sino que también puede ayudar a reducir de los precios de medicamentos sobre la base de aportar transparencia a los términos de competencia.

Desde un enfoque sectorial la atención se concentra en los mecanismos, sistemas o procedimientos que permitan el acceso a la información en áreas o sectores específicos (antes que en el diseño e implementación de leyes nacionales de acceso a la información) lo cual implica flexibilidad para crear diversas herramientas de gestión de acuerdo a la libertad que otorgue la legislación existente según sea el caso. Por otro lado, esta flexibilidad desde el punto operativo se complementa con la innecesidad de generar grandes coaliciones de intereses para poder implementar estos mecanismos o sistemas de acceso a la información.²⁸

Las políticas de acceso a la información deben empalmarse con los avances tecnológicos, especialmente con la utilización de Internet. Las TICs han traído nuevos escenarios en materia de acceso a la información. Actualmente, las políticas públicas de acceso a la información deben estar orientadas a regular la obligatoriedad de difusión por Internet de la mayor cantidad de información posible, y a garantizar las condiciones de una accesibilidad efectiva en términos de simplicidad, diseño y velocidad de los motores de búsqueda, entre otros factores.

A los países de Latinoamérica y el Caribe les queda mucho por experimentar con respecto a la relación gobiernos – TICs. Especialmente en los niveles de gestión subnacional, en muchos los países de la región se desconocen las ventajas de estos avances tecnológicos. Sin embargo, más allá de estos avances, el aspecto fundamental de la eficacia de los sistemas de acceso a la información es el renovado interés del público. Para que el público este constantemente incentivado en acceder a la información existen dos condiciones mínimas: que tenga confianza o seguridad en solicitar la información cuando esta no esté accesible y que esto lo perciba como una fuente de beneficio concreto.

Las políticas de TF ayudan a generar este tipo de beneficios concretos para el público o los usuarios de la información, puesto que su característica fundamental es proveer a los usuarios de hechos o piezas de información de la manera, en los tiempos y lugares en los que a éstos usuarios les será posible actuar a partir de tal información. Para materializar estos beneficios se necesita de sistemas o mecanismos de acceso a la información que sean flexibles y permeables a las necesidades de la demanda, es decir a lo que los usuarios de la información identifican como beneficios o prioridades (en el caso del

²⁸ Para más información sobre las diferencias entre el enfoque General o Comprensivo y el enfoque Sectorial sobre Acceso a la Información, véase el Anexo V “Enfoques sobre Acceso a la Información”.

ejemplo respecto al sector salud, el beneficio concreto es la reducción de los precios de medicamentos).²⁹

Por último, es necesario subrayar la importancia de organismos ágiles y efectivos de control del cumplimiento de las políticas de acceso a la información. La lógica interna de funcionamiento de estos organismos debe ser propicia a facilitar el acceso a la información y la realización de auditoría sobre las rendiciones de cuentas presentadas. Cuatro factores tienen vital importancia al respecto: (i) la instrumentación legal de los mismos; (ii) su independencia del poder político; y (iii) la capacidad técnica; y (iv) la existencia de una infraestructura adecuada para que las funciones de control puedan ser cumplidas eficazmente.

²⁹ Para más información sobre las políticas de Transparencia Focalizada consultar Fung, Archon, Mary Graham, y David Weil; Op. Cit.

ANEXOS

Anexo I

Agradecimientos

Primeramente se agradece a las autoridades del Gobierno Noruego y la Agencia Noruega para la Cooperación y el Desarrollo (NORAD) por el apoyo brindado para poner en funcionamiento las actividades preparatorias del AAF. Especialmente a Harald Tolland del Ministerio de Asuntos Exteriores y Eva Bratholm de NORAD.

También se agradece muy especialmente a las siguientes personas que fueron entrevistadas durante la fase preparatoria del AAF:

Alberto Dalla Via, Cámara Nacional Electoral, Argentina;
Andrea Figari –Transparencia Internacional, Alemania;
Delia Ferreira Rubio –CEPPA, Argentina;
Eduardo Bertoni y Katya Salazar –Fundación Debido Proceso Legal (DPLF);
Ernesto Villanueva -Libertad de Información México (LIMAC);
Flora Adelaida Bolivar Arteaga -Ministerio Público, Perú;
Helen Darbshire –Access Info, España;
Ignacio Álvarez - Relatoría Especial para la Libertad de Expresión – Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH);
Joan Caivano – Dialogo Interamericano, EE.UU;
Jorge Romero León – FUNDAR, México;
Juan Dumas - Fundación Futuro Latinoamericano;
Juan Pablo Guerrero Amparán -Instituto Federal para el Acceso a la Información Pública (IFAI), México;
Laura Neuman -Carter Center, EE.UU.;
Manuel Riesco – CENDA, Chile;
Marcos Mendiburu y Eleodoro Mayorga -Banco Mundial;
Margareth Flórez -Transparencia Internacional, Colombia;
Maria Jose Jarquin - Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID);
Mariela Belski y Maria Julia Georgelli - Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Argentina;
Martha Lucía Rivera -Procuraduría General de Colombia;
Néstor Baragli – Oficina Anticorrupción, Argentina;
Orazio Belletini – Grupo Faro, Ecuador;
Rafael Di Tella -Harvard University;
Roberto Godoy –Ministerio de Trabajo, Chile;
Sandra Coliver -Open Society Institute, EE.UU;
Stuart Gilmar y Siri Bjune -Organización de las Naciones Unidas.

En cuanto a los expertos del BID consultados, se agradecen las opiniones y colaboración en distintas actividades de:

Andre Medici, SCL/SPH

Diego Arisi, ICS/CCO

Francisco Mejía, OMJ/OMJ

Gonzalo Afcha, ICF/ICS

Juan Carlos Cortazar, ICS/CCH

Marcelo Cabrol, SCL/EDU

Orlando Reos, VPS/VPS

Pablo Alonso, ICF/ICS

Peter Sollis, VPC/GCM

Rafael Anta, SCL/SCT

Ramón Espinasa, INE/ENE

También se agradece el apoyo de Irene Munster, Trygve Benbdiksby; Daniel Deandreis, Maria Elena Pazmino, Inés Plaza, Stratos Pahis, Arjun Ponnambalam, Sara Danish y Hernán Charosky.

Anexo II

Concept Note

1. Introduction

- 1.1. The Norwegian Ministry of Foreign Affairs, recognizing the demand in Latin American and Caribbean countries for better governance, has decided to support the Inter-American Development Bank (IDB) in its initiatives aimed at improving governance and reducing corruption in the Region. For these purposes, a planned contribution of NOK 30,000,000 to a multi-donor trust fund (the Anticorruption Activities Fund, hereinafter the Fund) will be established in order to provide a flexible source of financing for innovative activities in line with the goals of the IDB's Systemic Framework against Corruption.
- 1.2. This concept note outlines a proposal to establish the Fund, including background information, goals and objectives, expected outcome and the relevant management arrangements governing its constitution and execution.

2. Background

- 2.1. Corruption distorts economic realities and creates perverse incentives that impact all levels of society. It is a threat to democratic institutions, serves as a detriment to the economic and social development of national economies and can seriously undermine the credibility of the State. Thus, the withering effects of corruption on governance have been an ongoing concern for the Bank and other multilateral institutions (see, for example, "Democracies in Development," IDB, 2000). The problem is especially worrisome in countries that face significant challenges in developing and maintaining their democratic institutions with limited social consensus. In such a political climate, strong institutions of all kinds—public, private, and civil society organizations— are needed to neutralize corruption's threats.
- 2.2. Empirical evidence suggests that a weak institutional environment in the countries of the Region is a major obstacle to more effective anticorruption efforts through increased accountability. These institutional weaknesses are the consequences of several factors, including: (i) technical capacity shortcomings of public entities charged with policy and accountability duties at both the national and sub-national level; (ii) absence of mechanisms to provide civil society with the access to information to engage constructively in participatory democracy and public sector oversight; and (iii) insufficient information mechanisms to construct a transparent interaction between private and public sectors.
- 2.3. There are multiple strategies to combat corruption and tackle these institutional weaknesses, ranging from preventive measures to strategies to improve enforcement capabilities and from enhancing the role of the public sector to emphasizing the need to nurture civil society to demand greater accountability in governments.
- 2.4. Across these different approaches, there is a growing agreement on the importance of access of information as a critical component of an anticorruption strategy. Academics and practitioners alike tend to concur that access to

information is a necessary condition for facilitating the prevention and deterrence of corrupt activities, enhancing public accountability, mitigating discretionary use of public authority (including misuse of public funds) and promoting good governance.

- 2.5. As indicated in recent research, institutions that matter for development are those that make rulers accountable, while facilitating at the same time citizen's ability to sanction bad behavior in the public sector and their participation in public life.
- 2.6. The Inter-American Development Bank has taken into consideration these different approaches and the importance of enhancing access to information, as evidenced in its Modernization of the State strategy, where it is stated that: "the objective should be to ensure transparency and honesty in the activities of government officials and in state transactions and management. In this context, oversight and corruption fighting institutions have acquired great importance. The Bank could provide support to: [...] (iii) incorporate into national legislation international conventions and commitments that support the fight against corruption and review legal and administrative legislation with the objective of [...] promoting greater transparency and information on the activities and transactions of the state [...]".
- 2.7. The approach of this proposal combines several of the above-mentioned perspectives. Access to information is considered a necessary condition for enhancing accountability, reducing the possibility of discretionary use of public authority, and facilitating the participation of civil society, not only in monitoring the public sector but also in constructively using information to engage in the public decision making process. Therefore, this proposal is focused on strengthening public institutions tasked with providing access to information and, in doing so, it seeks to contribute with an indispensable element to promote accountability in the public sector. It also seeks to enhance the capacity of civil society to utilize access to information as a tool to exercise advocacy and accountability practices.
- 2.8. Additionally, this proposal is aligned with the commitment of the Bank' borrowing countries to enhance accountability mechanisms by signing international treaties against corruption. The signature in 1996 of the Inter-American Convention Against Corruption (IACC) and the subsequent establishment in 2001 of a Follow-up Mechanism evidence this commitment. More recently, the adoption of the United Nations Convention against Corruption consolidated the trend. These treaties are relevant not only as providing a legal and political basis to support national efforts in the fight against corruption but also provide specific recommendations related to the necessity of promoting access to information to prevent corruption and the need of signatory countries to implement legal and institutional arrangements to achieve this goal.
- 2.9. The Bank, by supporting programs that strengthen institutions, enforce the rule of law and combat corruption through improvements to transparency and access to information, constantly seeks more effective ways to address limitations to development in its member countries. The proposed Fund seeks to strengthen current efforts and facilitate the generation of new initiatives by strengthening public institutions responsible for providing access to information, thus helping

the Bank to effectively support its member countries in their quest to tackle corruption.

3. Purpose of the Fund

- 3.1. In the light of the above, the purpose of the Fund will be to strengthen member countries' ongoing anticorruption efforts in order to enhance overall governance in the region. To achieve its purpose, and taking into account its characteristics, the Fund will strategically focus on operations striving for societies that are more transparent by strengthening access to information in the Bank's member countries.
- 3.2. The Fund will also contribute to the harmonization of multi-lateral donor's interventions at both the national and sub-national levels and support compliance of IDB's member countries with relevant anti-corruption conventions, in particular with the IACAC and the United Nations Convention against Corruption.

4. Strategy and Scope of the Fund

- 4.1. The Bank has ample experience supporting public sector institutions responsible for fighting corruption. Traditionally, this has been achieved through either sizable loans for institutional strengthening or through smaller technical assistance operations focused on specific activities that serve as preparatory work for such loans (by, for example, funding studies or consensus-building events). Although this traditional approach has yielded substantial results, lessons learned seem to indicate that borrowing countries could benefit from additional sources of funding that would: (i) focus on initiatives with a demonstrative effect, (ii) be more readily available (abbreviated periods for approval), (iii) improve independent evaluation mechanisms and (iv) support actors outside the public sector that provide a significant contribution towards more transparent societies and more responsive public institutions.
- 4.2. Accordingly, it is proposed that the Fund adopts an innovative approach according to which a selected number of projects (two or three during each year of operation) are pre-selected and supported. To be eligible, these operations would be required to seek objectives consistent with the scope of the areas of intervention outlined in this section and to comply with the criteria outlined in section 6 below.
- 4.3. This approach should result in projects that contribute to strengthening public sector institutions responsible for promoting accountability, including the development of formal public information and disclosures policies, while increasing knowledge on corruption and integrity issues in the Region and promoting awareness and participation of civil society in overseeing public institutions.
- 4.4. The Fund will seek to improve transparency in the region by supporting activities aimed at enhancing access to information in the Bank's member countries and which fall within the following areas of intervention:

Enhanced Access to Information: Access to information is indispensable to deterring or detecting corrupt activities, fostering democratic debate and to leverage civil society's capacity to demand an effective, efficient and transparent public administration. Facilitating access to information on fiscal management, public procurement and political funding will have a significant impact in enhancing overall transparency. The Fund will thus support activities such as:

- Strengthening and expanding systems that facilitate access to information.
- Reviewing of mechanisms that regulate access to information and evaluating their adequacy.
- Strengthening technical capacity of public officials to facilitate access to information.

Enhanced Participatory Mechanisms: Civil society's ability to participate in the fight against corruption must be strengthened, particularly in those countries with weak public institutions. Moreover, civil society's participation in public matters is a key element to strengthening political transparency and ensuring greater accountability of public institutions to relevant stakeholders. Accordingly, the Fund will seek to encourage a more informed and active society by supporting activities such as:

- Increase civil society demand and capacity to exercise the right to access information in the formulation of public policy.
- Development of consultative mechanisms that foster a dialogue between civil society, non-governmental organizations and public institutions.
- Designing mechanisms that allow for civil society's participation in public policy and decision making.

Enhanced Monitoring Mechanisms: The establishment of mechanisms that review, analyze and use relevant information allow civil society and non-governmental organizations to oversee public administration for the purposes of preventing, detecting and denouncing corruption. The Fund will thus seek to support activities such as:

- Increase civil society demand to access information as a tool to monitor public performance and enhance accountability.
- Establishing and/or supporting monitoring mechanisms in the follow up of public administration, which permit control of public service delivery.
- Enhancing monitoring and evaluation of public performance.
- Strengthening civil society organizations that aim to monitor public administration, including anti-corruption agencies and prosecutorial and judicial activities.

Enhanced Enforcement Capacity: Fighting corruption requires the existence of sound law enforcement capacity as legal sanctions are the most effective form of deterring corrupt behavior on the part of public and private actors. Therefore, the Fund will seek to support activities aiming at:

- Improving the capacity of investigative agencies to comply with legal instruments, including conventions and international treaties for the fight against corruption.
- Facilitating exchanges among investigative agencies to enhance their capacity to conduct effective investigations and prosecutions in cases of transnational and national corruption.

4.5. Across all areas of intervention the Fund will seek to encourage demand for transparency from relevant stakeholders by (i) providing resources to support capacity building in all aspects of organizational and systems design, skills development, reform implementation, and impact monitoring and assessment; (ii) strengthening civil society organizations that aim to monitor the public administration and (iii) supporting strategies to increase the level of awareness and capacity to exercise the right to information.

4.6. The Fund's activities will facilitate compliance with international legal instruments (including those arising from international agreements³⁰ ratified by the country and/or the rulings of regional and international tribunals) and generally accepted international standards.

4.7. In addition, the Fund will seek to support activities aimed at preparing, perfecting and sharing diagnostic studies³¹ which create knowledge on where, what and how corruption affects relevant stakeholders and on the state of implementation of the right to access information.

5. Demand for the Fund's activities

5.1. With the objective to target effective institutional reforms through the Fund, the Bank devoted a substantial amount of time in reaching out to public institutions and civil society organizations, seeking information on which areas of intervention would be most relevant both for the Bank and its member countries.

5.2. These efforts were supported and continued through the Bank's significant presence in the XII International Anti-corruption Conference, held in Guatemala on November 15-18. The Conference provided a unique opportunity to test out the demand from our member countries for support in transparency enhancing activities and also consider the relevance of the proposed scope of the Fund³².

³⁰ The points above are consistent with supporting the implementation of the relevant recommendations arising from the first round of the Follow Up Mechanism of the IACAC.

³¹ In order to achieve an adequate balance among the Fund's activities these studies will not exceed 20% of the Fund's annual total resources, except when specifically linked to a relevant program where additional information is necessary.

³² Additionally, it is worth noting the following: (i) during this conference, the presidents of Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Belize and Dominican Republic committed themselves to improving freedom of information laws, boosting transparency and adopting tighter rules on political party financing; (ii) the Bank held an informal meeting with civil society organizations, in which the importance of enhancing transparency through better access to information was confirmed as a key priority in the country's ongoing efforts to curb corruption and (iii) a consistent theme of this year's IACC's plenary sessions and workshops was the need to enhance the role of civil society as a partner with the public sector given its key role in achieving a stronger institutional environment through the demand for change and the monitoring of the implementation of programs to reduce corruption.

- 5.3. At both the consultation rounds and the Conference, transparency was consistently highlighted as a powerful tool in preventing corruption and promoting accountability and placed as a top priority for enhanced institutional performance, particularly in what concerns the implementation of the right to access information.
- 5.4. In addition, it is worth noting that as a result of it's the first round of the Follow-Up Mechanism of the IACAC, significant recommendations have been made to the countries to enhance, promote and implement the right to access information³³.
- 5.5. In the light of the above, the Bank has confirmed that there is a strong demand for support in enhancing transparency in the region, and that the priority areas identified within the scope of the Fund are relevant to achieve greater transparency through improved access to information.

6. Eligibility criteria and Fund Priorities

6.1. Based on consultations with the Norwegian authorities, discussions within the Bank and a review of existing funds, it is proposed that the Fund will prioritize projects susceptible of strengthening the Bank and its member countries diagnostic capacity and the operationalization of anticorruption efforts. Accordingly, it is proposed that the Fund concentrates in a selected number of projects, falling within the scope of the eligible areas outlined in section 4 above in order to achieve some or all of the following criteria:

- Potential for replicability.
- Innovativeness (yielding lessons learned).
- Likelihood of permanent increased capacity of target audience.
- Relevance to the interactions among the public sector, private sector, and civil society organizations (not necessarily partnerships).
- Likelihood that activities will foster significant regional discussion.
- Focus on areas and/or countries where relatively modest sums can have greatest effect.
- Synergy with other Bank activities in the area of fight against corruption as laid out in country programs.
- Coordination with other IFIs' relevant initiatives.³⁴

6.2. The resources of the Fund are susceptible of financing activities at both the national and sub national level, whether of a general or sector-specific nature. In

³³ For example, in the case of Argentina the recommendation was to strengthen the mechanisms that can guarantee access to information, particularly through the approval of the proposal of Law of Access to Public Information; in the case of Colombia it was recommended to extent the access to information mechanisms to the local level and strengthen capacity of the public employees to provide information; in Bolivia it was recommended to develop an adequate access to information regulatory framework and strengthen capacity in the public institutions, etc. For further reference, please see www.oas.org/juridico/englihs/mec_ron1_rep.htm

³⁴ The coordination of these activities will be incorporated into the ongoing efforts with the World Bank to explore harmonization and sharing of practices on matters of governance and anticorruption and in coordinating programmatic activities.

view of the characteristics of the Fund and the prioritization criteria and with the objective of facilitating the evaluation of impact at the conclusion of the multiyear agreement, the Fund could consider more specific interventions, by limiting its scope to activities aimed at the sub national level and/or by supporting a coherent set of sector specific interventions, in accordance with the Bank's member countries priorities.

- 6.3. The resources of the Fund are susceptible of financing activities within the defined strategic areas in any IDB borrowing country. Nevertheless, IDB's member countries from South America will be given priority.

7. Expected impact of the Fund

- 7.1. The activities undertaken with the Fund's support will follow a comprehensive methodological approach that will cover (i) diagnostics; (ii) activity proposal; (iii) design of performance and monitoring indicators, and (iv) evaluation of the project accomplishments and its replicability in the region.
- 7.2. Given the eligibility criteria and the Fund priorities, it is expected that the activities supported will achieve specific goals and targets in the short to medium term.
- 7.3. Additionally, through the implementation of the methodological approach outlined above it is expected that the activities supported by the Fund will strengthen the Bank's capacity to support the member countries ongoing efforts in improving overall governance through:

Better diagnostics: the activities undertaken with the Fund's support will provide the Bank with updated information on transparency levels in the region as well as with methodological tools to monitor changes and implementation of reforms.

Operationalization: the activities undertaken with the Fund's support will offer the Bank concrete examples of best practices to build upon. Additionally, reforms aimed at enhancing transparency can serve as entry points to further institutional change.

Innovation: through the activities supported by the Fund, the Bank will engage in a learning process from which innovative approaches can be developed. The learning lessons arising from the implementation of the activities can offer valuable information on the alteration of incentives and the strengthening the demand for better governance on the part of civil society, the private sector and possibly public institutions themselves, which in turn may inform future work at both a horizontal and vertical level.

Monitoring and Evaluation: the limited timeframe imposed by the Fund's characteristics offers a good opportunity to measure impact of the interventions through (i) the evaluation of individual operations and (ii) the overall achievements of the Fund at its conclusion, helping identify to what extent results have been achieved in diagnosing, preventing and reducing corruption and, more importantly, how they have been achieved.

8. Management of the Fund

- 8.1. The Bank will be responsible for the administration of cooperation resources, and projects will be executed by member country agencies. Such an arrangement should ensure that beneficiaries retain a sense of ownership.
- 8.2. The details governing the establishment, execution and monitoring of the Fund will be outlined in the corresponding Donor Agreement for the Establishment of the Anti-Corruption Activities Fund.
- 8.3. Notwithstanding this, it should be noted that the Fund will be managed by the Financial Services Sub-department (RE2/FSS), which will be the responsible unit for the administration of the IDB's obligations under the Donor Agreement. Projects will be identified and approved in cooperation with the relevant operational departments, as well as the Office of Institutional Integrity.
- 8.4. The Fund will not be used for regular IDB projects or for regular IDB salaries. Travel costs of IDB staff involved in the preparation and supervision of the Fund's activities will be susceptible of coverage under the Fund.

Anexo III

Primera Ronda de Entrevistas

Fecha	Entrevistados
5/31/2007	Marcos Mendiburu - Banco Mundial (BM), EE. UU
6/4/2007	Sandra Coliver - Open Society Institute (OSI), EE.UU
6/5/2007	Mariela Belski, Maria Julia Georgelli - Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Argentina
6/12/2007	Ignacio Álvarez - Relatoría Especial para la Libertad de Expresión – Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), OEA, EE. UU
6/22/2007	Helen Darbshire –Access Info, España
6/25/2007	Andrea Figari – Transparencia Internacional (TI), Alemania
6/26/2007	Rafael Di Tella – Universidad de Harvard, EE. UU
6/28/2007	Eduardo Bertoni, Fundación Debido Proceso Legal, EE.UU
6/28/2007	Peter Sollis, BID
6/29/2007	Nestor Baragli – Oficina Anticorrupción, Argentina
7/2/2007	Juan Pablo Guerrero Amparán - Instituto Federal para el Acceso a la Información Pública (IFAI), México
7/3/2007	Joan Caivano – Dialogo Interamericano, EEUU

Anexo IV

Referencias sobre Acceso a la Información y Transparencia

- Rertelsmann Foundation, ed. Transparency: A Basis for Responsibility and Cooperation. Germany: Bertelsmann Foundation Publishers, 2003.
- Bertok, Janos, ed. Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen. Washington DC: Organization for Economic Cooperation and Development Publishing, 2004.
- Breton, Albert, Gianluigi Galeotti, Pierre Salmon and Ronald Wintrobe, eds. The Economics of Transparency in Politics. Burlington, VT: Ashgate, 2007.
- Campos, J. Edgardo, and Pradhan, Sanjay. The Many Faces of Corruption. Tracking Vulnerabilities at the Sector Level. The World Bank, 2007.
- Chapman, Richard A., and Michael Hunt. Open Government in a Theoretical and Practical Context. Burlington, VT: Ashgate, 2006.
- Florini, Ann, ed. The Right to Know: Transparency for an Open World. New York, NY: Columbia University Press, 2007.
- Frank Jørgensen, Rikke, ed. Human Rights in the Global Information Society. Cambridge, MA: MIT Press, 2006.
- Fung, Archon, Mary Graham, and David Weil. Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency. New York: Cambridge University Press, 2007.
- Hood, Christopher, and David Heald. Transparency: The Key to Better Governance? New York: Oxford University Press, 2006.
- Goetz, Anne-Marie and Rob Jenkins, Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development, Palgrave Macmillan, 2004.
- Holzner, Burkart and Leslie Holzner. Transparency in Global Change: The Vanguard of the Open Society. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 2006.
- Lindley, Dan. Promoting Peace with Information: Transparency as a Tool of Security Regimes. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2007.
- Lord, Kristin M. The Perils and Promise of Global Transparency: Why the Information Revolution May Not Lead to Security, Democracy, or Peace. Albany, NY: State University of New York Press, 2006.

- McDermott, Patrice. *The State of Public Access to Government Information*. Lanham, MD: Bernan Press, 2007.
- Piotrowski, Suzanne. *Governmental Transparency in the Path of Administrative Reform*. Albany, NY: State University of New York Press, 2007.
- Roberts, Alasdair. *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- Smith, Kelvin. *Freedom of Information: A Practical Guide to Implementing the Act*. London: Facet Publishing, 2004.
- Ackerman, John M. & Irma Sandoval-Ballesteros, “The Explosion of Freedom of Information Laws,” 58 ADMIN. L. REV. 85 (2006) *available at* <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/232725/Ackerman%20and%20Sandoval.pdf>
- Ackerman, John M., “Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion,” World Bank: Paper No. 82 (March 2005).
- Graham, Mary, *Democracy by Disclosure: The Rise of Technopopulism* (2002).
- Islam, Roumeen, “Do More Transparent Governments Govern Better?” World Bank Policy Research Working Paper 3077, June 2003, *available at* http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000094946_03062104301553
- Open Society Justice Initiative, “Justice Initiative Access to Information Monitoring Tool: Report from a Five-Country Pilot Study,” September 2004, *available at* http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=103136
- Reinikka, Ritva & Jakob Svensson, “The Power of Information: Evidence from Newspaper Campaign to Reduce Capture,” World Bank: WPS3239, *available at* http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000012009_20040326142036
- Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* (1999).
- Interim evaluation of DFID’s Regional Assistance Plan for Latin America, Final Draft 31 January 2007; http://www.odi.org.uk/LACG/projects/07_rapeval.htm

Anexo V

Enfoques sobre Acceso a la Información

Enfoque General o Comprensivo	Enfoque Sectorial
<ul style="list-style-type: none">• Foco exclusivo en el diseño, implementación y cumplimiento de leyes de acceso a la información a nivel nacional• Resultados en el largo plazo, cambio cultural• Se basa en la creación de nueva legislación a nivel nacional• Necesita de un cuerpo de leyes existentes para ser implementado eficazmente• Necesita de la coalición de varios grupos interesados para generar la voluntad política suficiente• Los usuarios no perciben los objetivos de estas leyes como beneficios inmediatos o concretos• Los resultados son más difusos (cambio cultural) y de largo plazo	<ul style="list-style-type: none">• Foco en los mecanismos, sistemas o procedimientos que permitan el acceso a la información en distintas áreas y sectores del gobierno• Resultados en el corto plazo o mediano plazo e impacto específico en los sectores críticos• Se construye a partir de la legislación existente• Mayor facilidad para identificar y aprovechar oportunidades de voluntad política• No se necesita de grandes coaliciones de intereses para poder implementar mecanismos o sistemas de acceso• Mayor facilidad de los usuarios para interpretar los beneficios concretos de la aplicación de las políticas o mecanismos• Mayor flexibilidad para medir resultados

Anexo VI

Lista de organizaciones investigadas

Abreviatura	Organizaciones
ADC	Asociación por los Derechos Civiles - Argentina
BM	Banco Mundial
CAD	Ciudadanos al Día - Perú
CC	Centro Carter / Carter Center
CIDA	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos - OEA
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento - Argentina
CPP	Consejo de la Prensa Peruana - Perú
COCAI	Coalición de Organizaciones Civiles por el Acceso a la Información Pública - Ecuador
CTC	Corporación Transparencia por Colombia
DFID	Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional
DI	Dialogo Interamericano / Inter-American Dialogue
DPLF	Fundación para el Debido Proceso
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
FUNDAR	Fundación de Desarrollo Alternativo Responsable - México
FPA	Fundación Pro Acceso - Chile
GOF	Global Opportunities Fund – Reino Unido
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública - México
LIMAC	Libertad de Información - México A.C.
NORAD	Agencia Noruega para la Cooperación y el Desarrollo
NED	National Endowment for Democracy
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD / Grupo de Gobernabilidad Democrática DGG
OSI	Instituto Open Society / Open Society Institute
PGN	Procuraduría General de la Nación - Colombia
PTF	Partnership for Transparency Fund
SIP	Sociedad Interamericana de Prensa
TAI	The Access Initiative
TI	Transparencia Internacional
U4	Anticorruption Resource Centre
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Anexo VII

Segunda Ronda de Entrevistas

Fecha	Entrevistados
7/16/2007	Maria Jose Jarquin - Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID); Nicaragua
7/17/2007	Jorge Romero León -FUNDAR, México
7/18/2007	Laura Neuman -Carter Center, EE. UU
7/19/2007	Ernesto Villanueva - Libertad de Información México (LIMAC), México
7/20/2007	Bruno Speck – TI / Crinis Project, Alemania
7/23/2007	Francisco Mejía - BID
7/25/2007	Ramón Espinasa - BID
7/25/2007	Stuart Gilmar, Siri Bjune – UNODC, Vienna
7/27/2007	Andre Medici - BID
7/27/2007	Juan Dumas - Fundación Futuro Latinoamericano, Ecuador
7/27/2007	Marcelo Cabrol - BID
7/30/2007	Diego Arisi- BID Colombia
7/31/2007	Eleodoro Mayorga- Banco Mundial
8/1/2007	Roberto Godoy – Ministerio de Trabajo, Chile
8/3/2007	Orazio Belletini – Grupo Faro, Ecuador
8/08/2007	Manuel Riesco - CENDA, Chile

Anexo VIII

Agenda del Taller de Trabajo

Día 1: Paneles

9:00 – 9:15 AM

Introducción

Xavier Comas (Jefe, División de Capacidad Institucional del Estado – BID)

Stephen Zimmermann (Jefe, Oficina de Integridad Institucional – BID)

Marguerite S. Berger (Jefa, Unidad de Gerenciamiento de Fondos y Co-Financiamiento – BID)

9:15AM – 10:15 PM

Sector Público: A. Presupuesto (México)

Moderador: Gonzalo Afcha (Especialista, BID)

9:15 – 9:30 AM Jorge Romero León (Director Ejecutivo, FUNDAR - Mexico)

9:30 – 9:45 AM Juan Pablo Guerrero Amparán (Comisionado, IFAI - Mexico)

9:45 – 10:15 AM Debate

10:15 – 10:30 AM

Desayuno

10:30 – 11:30 PM

Sector Privado: Industrias Extractivas (Ecuador)

Moderador: Eleodoro Mayorga (Especialista en Industrias Extractivas – World Bank)

10:30 – 10:45 AM Orazio J. Bellettini (Director Ejecutivo - Grupo Faro, Ecuador)

10:45 – 11:00 AM Jorge Albán (Ex Ministro de Petróleo y Minas, Ecuador)

- 11:30 AM – 12:30 PM** 11:00 – 11:30 PM Debate
Sector Público: B. Sistemas Judiciales I: Investigación y Procesamiento de Casos de Corrupción (Perú)
Moderador: Pablo Alonso (Especialista, División de Capacidad Institucional del Estado – BID)
- 11:30 – 11:45 AM Katya Salazar
(Directora de Programa, DPLF – Estados Unidos)
- 11:45 – 12:00 PM Flora Adelaida Bolívar Arteaga
(Fiscal General, Perú)
- 12:00 – 12:30 PM Debate
- 12:30 – 2:00 PM** **Almuerzo.**
- 2:00– 3:00 PM** **Sector Público: C. Sistemas Judiciales II: Transparencia en la Administración de la Justicia (Colombia)**
Moderador: Arnaldo Posadas (Especialista, División de Capacidad Institucional del Estado – BID)
- 2:00 – 2:15 PM Margareth Flórez
(Directora Ejecutiva, Transparencia Internacional – Colombia)
- 2:15 – 2:30 PM Martha Lucía Rivera
(Gerente, Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la Procuraduría General de Colombia – PGN/BID)
- 2:30 – 3:00 PM Debate
- 3:00 – 4:00 PM** **Partidos Políticos: Financiamiento de Campañas (Argentina)**
Moderador: Leyda Fajardo (Especialista en Cooperaciones Técnicas, Sector de Integración y Comercio – BID)
- 3:00 – 3:15 PM Delia Ferreira Rubio (Investigadora, CEPPA - Argentina)
- 3:15 – 3:30 PM Alberto Dalla Via
(Vice Presidente, Cámara Nacional Electoral - Argentina)
- 3:30 – 4:00 PM Debate

4:00 – 4:15 PM

Café

4:15 - 5:15 PM

Servicios: Sistema de Pensiones (Chile)

Moderador: Orlando Reos (Asesor, Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento - BID)

4:15 Rafael Anta (Especialista en Tecnología de Información – Programa para el Fortalecimiento de la Gestión e Información del Sistema de Pensiones - BID/Gobierno de Chile, Miembro del Equipo de Proyecto - BID)

4:30 – 4:45 PM Roberto Godoy (Chief. Programa para el Fortalecimiento de la Gestión e Información del Sistema de Pensiones - BID/Gobierno de Chile, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - Chile)

4:45 – 5:15 PM Debate

5:15 - 5:45 PM

Cierre del Día 1 e Introducción al Día 2 - Comentarios de los Participantes.

Moderadora: Paloma Baena Olabe (Especialista, División de Capacidad Institucional del Estado – BID)

7:30 - 10:00 PM

Cena.

Día 2: Debate General

9:30 – 10:00 AM

Los Beneficios y Desafíos de un Enfoque Sectorial a la Lucha Contra la Corrupción a Través de Herramientas de Acceso a la Información.

Presentadora: Laura Neuman (Directora Asistente, The Carter Center – Estados Unidos)

Moderadores: Roberto de Michele y Juan Cruz Vieyra

10:00 – 10:15 AM

Café

10:15 – 10:45 AM

El Acceso a la Información y el Modelo Nórdico de Transparencia. El papel de la Prensa.

Presentadora: Eva Bratholm (Directora de Información – Agencia Noruega para la Cooperación y el Desarrollo - NORAD)

Moderador: Peter Sollis (Especialista Senior, Sector Social – IDB)

10:45AM – 11:30 PM

Distribución y Explicación de la Matriz de Análisis Político a los Participantes.

Moderador: Juan Cruz Vieyra (Consultor – Oficina de Integridad Institucional – BID)

11:30AM – 1:00 PM

Debate General Sobre Temas Clave y Preguntas de Seguimiento.

Moderadores: Miembros del Equipo Técnico

1:00 – 1:15 PM

Cierre.

Roberto de Michele (Asesor Principal en Políticas de Transparencia, Oficina de Integridad Institucional - BID)

1:15 PM

Almuerzo.

Anexo IX

Datos de Contacto y Áreas de Especialización de los Expositores

Panel	Nombre	Cargo	Área de Especialización	Teléfono y E-mail
México (Sector Público)	Jorge Romero León	Director Ejecutivo - FUNDAR, (Representante de ONG)	Presupuesto	+ (52) 55 5681 0855 + (52) 55 5595 2643 jorge@fundar.org.mx
	Juan Pablo Guerrero Amparán	Comisionado del IFAI, (Funcionario Público)	Presupuesto y Acceso a la Información	+ (5255) 50 04 24 09 juanpablo.guerrero@ifai.org.mx
Ecuador (Sector Privado)	Orazio J. Bellettini	Director Ejecutivo - Grupo Faro (Representante de ONG)	Industrias Extractivas	+ (593 2) 2456 367 Telefax: (593 2) 2264 719 obellettini@grupofaro.org
	Jorge Albán	Ex-Ministro de Petróleo y Minas, (Funcionario Público)	Industrias Extractivas	+ (593 9) 9730266 jorgealbangomez@hotmail.com jalban@interactive.net.ec
Perú (Sector Público)	Katya Salazar	Directora de Programas DPLF (Representante de ONG)	Sistemas Judiciales	+ 1-202-462-7701 ksalazar@dplf.org
	Flora Bolívar Arteaga	Fiscal General de la Nación (Funcionario Público)	Sistemas Judiciales	+ (051) 315-5555 Anexo 5003 abolivar@mpfn.gob.pe
Argentina (Partidos Políticos)	Delia Ferreira Rubio	Investigadora, CEPPA (Representante de ONG)	Financiamiento de Campañas Políticas	+ (54-11) 4328 9964 deliaferreira@arnet.com.ar
	Alberto Dalla Via	Vicepresidente, Cámara Nacional Electoral (Funcionario Público)	Financiamiento de Campañas Políticas	+ 54-11-4343-7587 Alberto.Dalla-Via@c6.pjn.gov.ar
Chile (Servicios)	Rafael Anta	Especialista Principal en TICs – BID	Sistemas de Pensiones	+ (202) 623-3056 Rafaela@iadb.org
	Roberto Godoy	Jefe de Programa. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Funcionario Público)	Sistemas de Pensiones	+ 56-2-7530527 rgodoy@mintrab.gob.cl
Colombia (Sector Público)	Margareth Flórez	Directora Ejecutiva, TI – Colombia (Representante de ONG)	Sistemas Judiciales	+ 57-1-6226562 mflorez@transparenciacolombia.org.co
	Martha Lucía Rivera	Gerente de Programa, PGN-IDB (Funcionario Público)	Sistemas Judiciales	+ 2816078 / 3360011 mrivera@procuraduria.gov.co
Panel Especial	Laura Neuman	Assistant Director, The Carter Center	Acceso a la Información	+ 404-420-5146 lneuman@emory.edu
	Eva Bratholm	Directora de Información – NORAD	Acceso a la Información y papel de la Prensa	+ 22 24 23 57 Eva.Bratholm@norad.no

Anexo X

Biografías de los Expositores del Taller de Trabajo

México

1. Juan Pablo Guerrero Amparán / juanpablo.guerrero@ifai.org.mx

Es uno de los cinco comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), nombrado por el Presidente de la República y aprobado por unanimidad por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión en septiembre del 2002, para el periodo 2002-2009. Antes fue profesor titular e investigador de tiempo completo en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (octubre de 1994 - enero del 2003). En el CIDE desempeñó diversos cargos: Director de la Oficina de Vinculación y Desarrollo (marzo 2001-enero 2003); Director del Programa Presupuesto y Gasto Público (1998-2002); Director del Programa Índice de Transparencia Presupuestaria en cinco países de América Latina (2001-2002); Director del Programa Agenda de la Reforma Municipal (1998-2002) y Director de la División de Administración Pública (1997-1998). Concluyó sus estudios de Doctorado en Ciencia Política y Política Pública en el Institut d'Études Politiques de Paris (IEP-Paris). Tiene la Maestría en Política Pública por el IEP-París y la Maestría en Economía y Política Internacional por la School of Advanced International Studies (SAIS) de la Universidad Johns Hopkins. Sus principales líneas de trabajo e investigación, sobre lo que hay diversas publicaciones, abordan los siguientes temas: 1) presupuesto y finanzas públicas, 2) reforma de la administración pública (transparencia, acceso a información, rendición de cuentas, servicio civil y profesionalización) y 3) descentralización fiscal y finanzas municipales en México. En el año 2004 publicó Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina, resultados en 2001 (con H. Hofbauer) e Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria.

2. Jorge Romero León / jorge@fundar.org.mx

Jorge Romero León, Director Ejecutivo de Fundar, estudió Ciencia Política en el ITAM, es Maestro en Ciencia Política por la New School for Social Research, en Nueva York y candidato a Doctor en la misma escuela, con especialización en filosofía política. Sus áreas de especialización son la teoría democrática, división de poderes, rendición de cuentas, soberanía y migración. Ha trabajado en Fundar desde 2000, en diversos proyectos relacionados con el análisis de presupuestos y el monitoreo legislativo. Ha desarrollado talleres de capacitación para legisladores y organizaciones de la sociedad civil en América Latina y el mundo. Antes de trabajar en Fundar se desempeñó como asesor y coordinador de información en la fracción parlamentaria del PAN en el Senado, como asesor y coordinador de proyectos en la Secretaría de Gobernación y en el Instituto Mexicano del Seguro Social. Desde enero de 2007 es Director Ejecutivo de Fundar,

donde ha publicado más de una docena de estudios y artículos relacionados con el sistema de comisiones, la negociación presupuestaria y la transparencia y rendición de cuentas en el presupuesto y en el Congreso mexicano.

Argentina

1. Delia Ferreira Rubio / deliaferreira@arnet.com.ar

Es Doctora en Derecho, grado otorgado por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Es Consultora en temas institucionales, colaborando con OEA, PNUD, IFES, IDEA. Transparencia Internacional y otros organismos internacionales y ONGs. Se desempeña como investigadora de la Fundación CEPPA de Buenos Aires. Es Miembro del Board de Poder Ciudadano y de la Fundación PensAR. Es autora de varios libros y numerosas publicaciones sobre cultura democrática e instituciones políticas, sistemas de gobierno, gobierno por decreto, ética pública y ética parlamentaria, financiamiento de la política y sistemas electorales, entre otros temas.

2. Alberto Dalla Vía / Alberto.Dalla-Via@c6.pjn.gov.ar

Abogado y Doctor de la Universidad de Buenos Aires. Diplomado en Derecho Constitucional y Ciencia Política. Centro de Estudios Constitucionales de Madrid. Posee Postgrados de Especialización en Derechos Humanos y en Estudios Internacionales realizados en la Universidad Complutense y en la Sociedad de Estudios Internacionales. Vicepresidente de la Cámara Nacional Electoral. Es Profesor Titular Regular de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad de Belgrano y dicta un curso de Postgrado en la Universidad de San Andrés. Director de la Maestría en Magistratura de la Universidad de Buenos Aires. Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Comparado. Vicepresidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Académico de Número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Miembro Titular del Consejo Directivo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Director Honorario del Instituto de Ciencia Política y Constitucional de la Sociedad Científica Argentina. Consejero Titular del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Integrante de la Comisión de Juristas del Digesto Jurídico Argentino. Miembro del Instituto de Derecho Constitucional de las Academias Nacionales de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires. Autor de 21 libros y de más de cien artículos publicados en temas de Derecho Constitucional.

Colombia

1. Martha Lucía Rivera / mrivera@procuraduria.gov.co

Abogada, Magíster en Documentación Digital y Especialista en Derecho Financiero e Informática. Experta en el diseño de sistemas de información para lograr soluciones informáticas no convencionales. Ha desarrollado múltiples proyectos de investigación para la implementación de bases de datos documentales y de gestión, en entidades del sector público y privado. Catedrática universitaria de “Metodología de la Investigación” e “Informática Jurídica”. Actualmente se desempeña como Gerente del Programa de Modernización de la Procuraduría General de la Nación de la República de Colombia, financiado con recursos del BID.

2. Margareth Flórez / mflorez@transparenciacolombia.org.co

Graduada en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Federal de Brasil en 1984. Magíster y Especialista en Planeación y Desarrollo de la Universidad de los Andes – CIDER de Bogotá en 1986. Cuenta con experiencia en formulación de políticas públicas, dirección, coordinación y asesoría a la formulación, desarrollo y seguimiento de planes, programas y proyectos tanto en entidades públicas como privadas y civiles. Ha coordinado y participado en publicaciones sobre temas de desarrollo social. Ha participado en varias Juntas Directivas de instituciones civiles sin ánimo de lucro y redes tanto a nivel nacional como internacional. Desde febrero de 2006 es la Directora de la Corporación Transparencia por Colombia, capítulo nacional de Transparencia Internacional.

Perú

1. Katya Salazar / ksalazar@dplf.org

Katya Salazar es Directora de Programas de la Fundación para el Debido Proceso Legal desde el año 2004, después de haberse desempeñado como Coordinadora Adjunta de la Unidad de Investigaciones Especiales de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, a cargo de la investigación de casos de violaciones graves de derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado interno. Previamente fue parte del equipo legal de la Coalición Contra la Impunidad (Nürnberg, Alemania), investigadora de la Adjuntía para los Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo del Perú y abogada del Instituto de Defensa Legal (Lima, Perú). Katya es abogada de nacionalidad peruana y realizó sus estudios de derecho en la Universidad Católica del Perú y de maestría en derecho internacional público en la Universidad de Heidelberg (Alemania). En 1997 fue Legal

Fellow del International Human Rights Law Group (actualmente Global Rights), organización no gubernamental con sede en Washington D.C. Katya ha escrito diversos artículos sobre derecho penal internacional, reforma judicial y acceso a la justicia y ha dictado conferencias sobre estos temas en diversos países.

2. Flora Adelaida Bolívar Arteaga / abolivar@mpfn.gob.pe

La doctora Flora Adelaida Bolívar Arteaga, es abogada titulada, con Magíster en Derecho Civil y con estudios culminados de Doctorado en Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Desde 1985, se desempeña como Profesora Principal de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la referida casa de estudios. Ha cursado estudios en las Universidades de Alicante, Ramón Llul y en la Escuela Judicial de Barcelona – España, así como en centros de enseñanza superior de Argentina, Chile, Costa Rica y Japón. Asimismo ha participado como Ponente en distintas actividades académicas efectuadas por organismos nacionales e internacionales, intercambiando experiencias con importantes autoridades del ámbito mundial.

Luego del autogolpe de Alberto Fujimori del 5 de abril de 1992, renunció en forma irrevocable al cargo de Fiscal Superior en lo Civil de Lima. En setiembre de 1995, por concurso público de méritos, fue nombrada Fiscal Supremo Titular por el Consejo Nacional de la Magistratura, asumiendo la Fiscalía Suprema de Control Interno y la Fiscalía Suprema en lo Civil.

Ecuador

1. Orazio Belletini / obellettini@grupofaro.org

Orazio Belletini es graduado de la Escuela Agrícola Panamericana, Honduras con un título de Ingeniería Agronómica especialidad en Economía Agrícola y de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador-PUCE con títulos de Maestría en Ciencias Política y Administración de Empresas. Ha trabajado para empresas privadas, ONGs y organizaciones internacionales promoviendo alianzas público-privadas para la provisión de servicios públicos y de infraestructura. Orazio ha capacitado estudiantes de programas de maestría, alcaldes y servidores públicos en áreas de finanzas y gestión pública así como de reformas y políticas públicas en la PUCE, la Academia Diplomática del Ecuador y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO. Ha sido consultor para el BID, BM, PNUD y UNICEF en temas de reforma del estado, educación y acceso a la información. Luego de su graduación del Programa de Administración y Políticas Públicas en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard, Orazio fundó y es Director Ejecutivo de Grupo FARO un “think-and-do tank” orientado a promover la participación de la sociedad civil y el sector privado en el diseño, propuesta e implementación de reformas y políticas públicas en Ecuador.

2. Jorge Albán / jalban@interactive.net.ec

Formación en Antropología y Filosofía y cursos cortos diversos sobre aspectos Económicos, Sociales y Ambientales. Subsecretario de Hidrocarburos, Viceministro de Energía y Ministro de Energía encargado (2007); Viceministro de Ambiente (1998-2000); Subsecretario de Protección Ambiental (1997); Director de la Fundación Ambiente y sociedad (2001-2006) y del Centro de Planificación y Estudios Sociales (1994-1996); Consultor ocasional de Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Naciones Unidas, en temas relacionados con: Problemas Ambientales, Institucionalidad Ambiental, Manejo de Recursos Naturales, en general, con énfasis en petróleo, minería, agua y bosques; Investigaciones y publicaciones varias sobre los temas señalados y, en años anteriores sobre economías rurales, políticas sociales y conflictos sociales.

Chile

1. Roberto Godoy Fuentes / rgodoy@mintrab.gob.cl

Roberto Godoy Fuentes, chileno, abogado, magíster en gestión y políticas públicas. Asesor del Ministro del Trabajo y Previsión Social y Director del Programa de Fortalecimiento de la Gestión e Información del Sistema de Pensiones, a través del cual se implementa la reforma previsional.

2. Rafael Anta / RafaelA@iadb.org

Rafael Anta. Ingeniero en Informática por la Universidad Ramón Llull de Barcelona (España), 1996. Fundador de la empresa Anta Software (1996-1998), especializada en el desarrollo de software para computadoras Apple Macintosh. Tiene una larga trayectoria en el ámbito de la consultoría tecnológica y de negocios a nivel internacional, donde ha trabajado para las firmas KPMG (ahora Bearing Point) y Accenture, principalmente en los sectores de telecomunicaciones, media, gobierno y banca. Desde 2005 trabaja en el Banco Interamericano de Desarrollo en la posición de Especialista Senior en Tecnologías de Información y Comunicación, en la preparación de préstamos y cooperaciones técnicas donde las TIC son claves para alcanzar los objetivos de desarrollo.

Panel Especial

1. Laura Neuman / lneuman@emory.edu

Laura Neuman es Directora Asistente del Programa de las Americas del Carter Center. Ella dirige los proyectos de acceso a la información y dirige e implementa los proyectos de transparencia del Carter Center, incluyendo los programas en Jamaica, Bolivia, Nicaragua y Malí. La Dra. Neuman ha editado seis libros sobre cómo promover transparencia y prevenir la corrupción y ha sido expositora en una cantidad de seminarios internacionales relacionados con legislación e implementación de programas de acceso a la información. Entre sus libros se encuentran *Access to Information: A Key to Democracy*, *Using Freedom of Information Laws to Enforce Welfare Benefits Rights in the United States*, y ha sido co-autora de *Making the Law Work: the Challenges of Implementation and Compelling Disclosure of Campaign Contributions through Access to Information Laws: The South African Experience and Relevance for the Americas*.

La Dra. Neuman es miembro de la Iniciativa para el Dialogo Político sobre temas de transparencia y del Centro de Estudios sobre Transparencia y Acceso a la Información, en México; y Socia Internacional del Centro de Asesoría Open Democracy, en Sudáfrica. Como parte de su trabajo sobre transparencia, ella ha servido al la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ética en Prácticas Comerciales del Carter Center. La Dra. Neuman ha liderado y participado en el monitoreo de misiones en el hemisferio oeste. Previamente a sumarse al Carter Center en Agosto de 1999, la Dra. Neuman trabajó como abogada principal del Legal Action of Wisconsin. Ella se graduó de la Universidad de derecho Wisconsin en 1993.

2. Eva Bratholm / Eva.Bratholm@norad.no

Eva Bratholm es la Directora de Información de la Agencia Noruega para el Desarrollo y la Cooperación (NORAD, según sus siglas en inglés). Ella es una experimentada periodista y editora de la prensa noruega. La Dra. Bratholm ha sido reportera y conductora de televisión en Noruega y fue la corresponsal para los Estados Unidos en Washington DC y la ciudad de New York. Desde 1999 a 2003, Eva Bratholm se desempeñó como Jefa de Información de Norway Post. Ha estudiado en la Universidad de Ciencia y Tecnología de Trondheim, Noruega.

Anexo XI
Matriz de Análisis Político³⁵ (Financiamiento de Campañas Políticas en Argentina – Ejemplo)

Dimensiones de Análisis Cross-Sectorial	Desafíos / Preguntas	<i>Sector: Partidos Políticos / Financiamiento de Campañas</i>
<u>País:</u> Argentina		Hallazgos Principales – Áreas y Sectores de Posible Intervención (Debate General – Día 2)
		<u>Área:</u> Actividades Políticas
(A) Oferta	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los más grandes desafíos en la provisión de acceso a la información para aquellos que podrían usarla en la prevención o control de la corrupción? • ¿Cómo estos Programas obtienen y presentan la información? • ¿Qué factores explican los cambios en la demanda de información? 	<p>Con respecto a la oferta de información, fueron sugeridas las siguientes acciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Centralizar la información a través de la creación de páginas web. 2. Crear sistemas de fácil entendimiento para que el público pueda acceder a la información. 3. Modificar el Decreto Nacional 1172 /03 de acceso a la información en la esfera del Poder Ejecutivo incluyendo expresamente la información sobre subsidios discrecionales del Ministerio de Interior a los partidos políticos, utilización de recursos del Estado en campaña política y aportes públicos al financiamiento de campaña 4. Mejorar el acceso a la información del Ministerio del Interior en su página Web. 5. Modificación de la legislación para: <ol style="list-style-type: none"> a) incluir otros sujetos obligados a brindar información (los medios de prensa, por ejemplo, en lo que se refiere a la publicidad contratada para la campaña) b) prever sanciones para los casos de no publicación de la información en internet, o para los casos de publicación parcial o de información falsa c) facilitar el acceso a la documentación que de respaldo a los balances y a los reportes de detalle

³⁵ La matriz de Análisis Político fue preparada y completada por Juan Cruz Vieyra.

<u>País:</u> Argentina		Hallazgos Principales – Áreas y Sectores de Posible Intervención (Debate General – Día 2)
		<u>Área:</u> Actividades Políticas
Dimensiones de Análisis Cross-Sectorial	Desafíos / Preguntas	<i>Sector: Partidos Políticos / Financiamiento de Campañas</i>
(B) Demanda	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Quién demanda esta información? • ¿Puede estimarse la demanda? ¿Cómo? 	<p>La demanda de información puede ser estimulada en ésta área, y esto es un factor importante para mejorar los estándares de transparencia y participación de la sociedad civil.</p> <p>Generar demanda de información es clave para mejorar los estándares de transparencia. Para generar esa demanda fueron sugeridas las siguientes acciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer programas con Facultades de Derecho, de Economía, de Periodismo y de Ciencia Política para que los alumnos se ejerciten en la utilización de las herramientas de acceso a la información disponibles. 2. Establecer programas para facilitar la utilización de la información obtenida a través de la realización de auditorías, estudios comparados, investigaciones, etc.

<p><u>País:</u> Argentina</p>	<p>Hallazgos Principales – Áreas y Sectores de Posible Intervención (Debate General – Día 2)</p>	
	<p><u>Área:</u> Actividades Políticas</p>	
<p>Dimensiones de Análisis Cross-Sectorial</p>	<p>Desafíos / Preguntas</p>	<p><i>Sector: Partidos Políticos / Financiamiento de Campañas</i></p>
<p>(C) Capacidad de implementación y cumplimiento de las políticas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué mecanismos o incentivos existen (o deberían existir) para asegurar que las políticas de acceso a la información sean eficazmente implementadas? • ¿Qué mecanismos existen para asegurar que las políticas de acceso a la información sean efectivamente cumplidas? • ¿De qué depende la efectividad del cumplimiento de éstas políticas? 	<p>Con respecto a los mecanismos de cumplimiento, fue sugerido que en el caso de la información sobre campañas políticas hay que tener en cuenta que la Justicia Electoral no es la “productora” de la información, sino un intermediario entre quienes producen la información (partidos) y los destinatarios (ciudadanos, ONGs, prensa)</p> <p>Es necesario generar incentivos para que los responsables de la información la hagan accesible. Los incentivos que pueden implementarse son de dos tipos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) “Incentivos negativos” o sancionatorios; para quienes no dan acceso a la información (siempre que los partidos/candidatos hayan entregado la información) b) “incentivos positivos” o de premio; por ejemplo a través de comparación entre diversos distribuidores de información para seleccionar a los mejores, o bien a través de la creación de una especie de normas de calidad (IRAM) en este aspecto. En Argentina, en concreto esto podría implementarse comparando la eficiencia de las 24 Secretarías Electorales del sistema federal.

<u>País:</u> Argentina		Hallazgos Principales – Áreas y Sectores de Posible Intervención (Debate General – Día 2)
		<u>Área:</u> Actividades Políticas
Dimensiones de Análisis Cross-Sectorial	Desafíos / Preguntas	<i><u>Sector:</u> Partidos Políticos / Financiamiento de Campañas</i>
(D) Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Son estas políticas de acceso a la información y anti-corrupción sostenibles financieramente? • ¿Cuán susceptibles son éstas políticas/programas de sufrir cambios o limitaciones cuando nuevos gobiernos asumen la gestión pública? • ¿Qué recomendaciones sobre su diseño propondría para lograr tal sostenibilidad? 	<p>En relación a la sostenibilidad de los programas e iniciativas , fue sugerido que las políticas de acceso a la información con la utilización de las nuevas tecnologías son sostenibles desde el punto de vista del Estado y los gobiernos cumplen un rol fundamental en la promoción de las mismas.</p> <p>Desde el lado de la demanda, las ONGs y los demás sectores interesados deben ser financiados para mantener activa la demanda y para utilizar la información obtenida.</p> <p>Es indispensable trabajar con la prensa; en este sentido me parece que habría que realizar tareas de entrenamiento a periodistas en el uso de las herramientas disponibles.</p>

<u>País:</u> Argentina		Hallazgos Principales – Áreas y Sectores de Posible Intervención (Debate General – Día 2)
		<u>Área:</u> Actividades Políticas
Dimensiones de Análisis Cross-Sectorial	Desafíos / Preguntas	<i>Sector: Partidos Políticos / Financiamiento de Campañas</i>
(E) Nivel de Intervención	<ul style="list-style-type: none"> • ¿En qué nivel de gobierno (central, provincial, local) tienen estas políticas un mayor impacto en la lucha contra la corrupción? 	<p>El Financiamiento de las campañas políticas en Argentina ofrece un laboratorio interesante en esta dimensión. En cuanto a las campañas para cargos nacionales, podría trabajarse tanto a nivel central, como descentralizadamente en algunas o todas las Secretarías Electorales.</p> <p>En cuanto a los niveles sub-nacionales de gobierno, también podrían implementarse programas para las campañas electorales a cargos provinciales o municipales. En este último caso, cada provincia ofrece un panorama diverso, ya que no todas cuentan con el mismo desarrollo legislativo en materia de financiamiento de la política.</p>

Anexo XII

Observaciones y Recomendaciones de Política Sectorial.³⁶

a) Presupuesto Público

La divulgación efectiva de información requiere de estándares archivísticos y de presentación efectiva de la información. La información incompleta es común (ejemplo los listados de salarios de los funcionarios públicos pero no sus patrimonios provee una capacidad limitada para determinar la existencia de conflictos de interés y pago de coimas) y es más común aún dada la combinación de los siguientes factores: la complejidad de la actividad presupuestaria; la falta de voluntad política; y la deficiente capacidad archivística de las administraciones públicas en nuestra región. Entre los mayores obstáculos para la implementación de mecanismos de divulgación de información pro-activa es que la responsabilidad está limitada a la capacidad de los gobiernos al nivel federal.

El presupuesto puede brindar información sobre los gastos del gobierno federal, pero uno debe ir a otro lugar para obtener información precisa para poder determinar cómo los países y las autoridades locales hacen uso de este dinero. En el caso de los fondos federales directamente destinados a compañías privadas, es difícil determinar cómo fue utilizado el dinero, lo cual crea grandes oportunidades para la discreción y corrupción. Las TICs pueden generar la utilización de sistemas más efectivos de divulgación y acceso a la información, permitiendo a los ciudadanos controlar los gastos del gobierno. Sin embargo, hasta que estas tecnologías de información no sean de utilización generalizada, es necesario que los individuos y organizaciones puedan “solicitar” la información que les es necesaria.

El mantenimiento del anonimato del solicitante (Internet ha ayudado en este aspecto) y la no necesidad de justificación de la solicitud de información son elementos críticos para que las herramientas de acceso a la información sean efectivas. Cuando las solicitudes son denegadas, sin embargo, los funcionarios públicos deben estar obligados a dar una explicación, y cuando la respuesta es que la información no existe, debe exigirse la necesidad de generarla.

La publicación de una lista de estas denegaciones y las razones por las cuales la información fue denegada a los usuarios o público que la solicitó, puede ayudar a generar conciencia y presión política. Por otro lado, las solicitudes de información deben ser respondidas dentro de un plazo de tiempo aceptable y relativamente corto. Permitir a los funcionarios denegar la entrega de información debido a la no existencia de información

³⁶ Las siguientes ideas surgieron de la segunda ronda de entrevistas y de las sesiones de preguntas y respuestas ocurridas durante el taller de trabajo de Septiembre, 2007. Como tales, no representan necesariamente la opinión de los participantes de tal evento ni la opinión del Banco Interamericano de Desarrollo. La sistematización de estas observaciones y recomendaciones de política fue realizada por Juan Cruz Vieyra y Stratos Pahis.

puede generar un incentivo perverso para denegar solicitudes de manera excesiva y no mantener los archivos oficiales actualizados.

Los solicitantes de la información deben además contar con recursos disponibles en el caso que sus solicitudes sean denegadas. Un arbitraje independiente para revisar estas denegaciones es una ventaja, pero es de gran importancia que los ciudadanos tengan acceso a las instancias judiciales. El hecho de que la ONG mexicana FUNDAR obtenga aproximadamente el 60% de sus solicitudes de información a través de apelaciones subraya la importancia de crear organismos de control independientes y con alta capacidad de acción. Multas por el no cumplimiento de las políticas de divulgación de la información pueden ser útiles, así como el entrenamiento de los funcionarios públicos sobre cómo cumplir con estas obligaciones.

Sin embargo, la provisión de información al público no ayudará a la lucha contra la corrupción si el público no puede acceder fácilmente a la misma, si no sabe cómo analizarla o usarla para impulsar cambios o acciones por parte de la administración pública. El entrenamiento de terceras partes (como auditores independientes y cuerpos de la sociedad especializados en el cuidado del derecho de acceso a la información) es un elemento necesario para poder analizar grandes volúmenes de información, muchas veces compleja como es el caso del presupuesto. Para maximizar resultados, el público debe tener el poder real de solicitar información de manera libre e independiente.

Algunos ejemplos de posibles opciones de intervención son: (i) la creación de bases de datos online sobre las denegaciones de solicitudes de acceso a la información y las razones; (ii) la promoción de campañas de concientización sobre la utilización del derecho de acceso a la información y su potencial importancia en la lucha contra la corrupción; (iii) la implementación de programas para mejorar la actividad archivística por vías electrónicas.

b) Industrias Extractivas

Tanto las inversiones como la distribución de las rentas del petróleo y la minería tienen grandes riesgos de corrupción y además involucran grandes cantidades de dinero. El desarrollo de una estrategia de lucha contra la corrupción en estas industrias requiere responder a las siguientes preguntas: ¿cuánto se invierte y cuál es la tasa de retorno esperada en términos de cantidades producidas y ganancias? ¿cuáles son las consecuencias sociales y medioambientales de estas inversiones? ¿cuánto, a quién y a qué precio se exporta?, ¿Cómo son distribuidas las ganancias adicionales cuando los precios de exportación suben inesperadamente?.

Mientras que la naturaleza centralizada de estas industrias requiere el fortalecimiento de la capacidad institucional del nivel central de gobierno (los ministerios de minas, por ejemplo) aquellas operaciones realizadas en los niveles locales requieren un enfoque descentralizado para acceder a esta información y actuar en base a ella. Por otro lado, los

requisitos de acceso eficiente a esta información en las industrias extractivas involucran tanto a entidades públicas como privadas.

La divulgación de este tipo de información no es suficiente. El público debe estar capacitado y motivado para querer acceder a este tipo de información. En el sector petrolero y minero, la información es altamente técnica y compleja. Es por ello importante tener organizaciones de la sociedad civil que puedan procesarla de tal manera que el público en general pueda entenderla y usarla. A este respecto, puede ser útil focalizarse en los efectos de las industrias extractivas en las comunidades locales, para desarrollar interés público. Al respecto debe tenerse en cuenta que esta información debe estar disponible al público sin costo alguno. Otra alternativa es mejorar la capacidad de los gobiernos locales para identificar y controlar las ganancias de las industrias extractivas.

Es importante que las organizaciones de la sociedad civil empujen el debate sobre la necesidad de transparencia en este sector. Dada la natural resistencia a la transparencia, es igualmente importante involucrar a los burócratas jóvenes que se encuentran en la mitad de sus carreras, quienes no están sujetos a los cambios frecuentes en los gobiernos, y convencerlos de la necesidad de promover la transparencia a través de herramientas o mecanismos de acceso a la información.

Una estrategia exitosa requerirá del fortalecimiento de la capacidad archivística de las instituciones públicas y de las obligaciones que se le impongan en esta materia a las instituciones privadas. Estas obligaciones están relacionadas a la publicación periódica de la información más importante y de los contratos relacionados con la producción (en algunos países de la región se tarda entre 1.5 y 2 años en promedio para obtener información relativa al volumen de producción del año previo) y el monitoreo del flujo de ganancias a través de una diversa gama de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Dada la complejidad del manejo de este sector, el éxito depende de la creación de un proceso de distribución más organizado. Dado que la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI según sus siglas en inglés) trabaja primordialmente sobre el nivel central de gobierno, existe la necesidad de complementar este enfoque y apoyar programas para transparentar los negocios de las industrias extractivas en los niveles locales de gobierno.

Algunos ejemplos de posibles opciones de intervención son: (i) involucrar a las comunidades locales en procesos que demuestren los costos y beneficios que puede tener el control (o la falta del mismo) sobre los negocios de las industrias extractivas; (ii) crear sistemas de acceso a la información para poder acceder a la información de las ganancias y contratos de entidades públicas y privadas de manera rápida y efectiva.

c) Financiamiento de Campañas Políticas

La información sobre el financiamiento de campañas políticas debe ser comprensiva e incluir no solamente el financiamiento y los gastos de los partidos sino también el de los candidatos. Es importante que la información se provea de manera regular, no solamente durante tiempos electorales y que sea proveída con plazos aceptables antes de que las elecciones ocurran.

La transparencia en el financiamiento de las campañas es un proyecto de largo plazo que requiere no solo de cambios legislativos sino también culturales. Una política exitosa en este ámbito requiere la obligación legal de presentar las cuentas de la campaña por parte de los partidos y los candidatos, la información necesaria también incluye los criterios por los cuales los candidatos son seleccionados en el marco de los partidos. El acceso rápido y fácil a este tipo de información mediante el uso de Internet debe a su vez contar con criterios uniformes de divulgación para permitir la comparación por parte del público y un control independiente de los cuerpos de auditores sobre las cuentas. Además se necesita de un poder judicial que colabore con las tareas de hacer cumplir estas políticas y obligaciones.

En ausencia del cumplimiento de estas leyes, una alternativa puede ser la promoción de acuerdos o pactos entre organizaciones no gubernamentales y partidos o candidatos de divulgar información tal como la cantidad de activos que poseen, antes, durante y después de haber ocupado un puesto en la administración pública. Para que las campañas de transparencia y acceso a la información sobre el financiamiento político tengan el impacto esperado, es necesario que el público en general entienda los beneficios de tales aspectos (no solamente los candidatos que tienen incentivos en que sus anomalías no sean descubiertas). Los medios de comunicación pública pueden tener un importante rol al respecto, como así también las universidades y las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, la utilización del ámbito universitario para entrenar a los estudiantes y periodistas en cómo acceder y analizar la información relevante es útil no solamente como un mecanismo para procesar un gran volumen de información, sino también como un ejercicio pedagógico.

Algunos ejemplos de posibles opciones de intervención son: (i) el apoyo a las campañas de información pública sobre la importancia de la transparencia en el financiamiento de campañas políticas; (ii) el entrenamiento de periodistas y estudiantes en cómo analizar y acceder a la información en este sector; (iii) el establecimiento de sistemas de solicitud de datos online sobre el financiamiento que reciben los partidos políticos para llevar adelante sus campañas.

d) Administración de la Justicia

Los programas de transparencia deben permitir a los ciudadanos un acceso amplio a la información en las cortes judiciales, incluyendo en número de casos y las decisiones, las

partes involucrada, el motivo y las decisiones finales. La selección de jueces y fiscales debe ser un proceso abierto al conocimiento del público.

En Colombia, por ejemplo, el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI) permite a cualquiera que tenga acceso a Internet a conducir una búsqueda de los antecedentes criminales de cualquier persona. Sin desconocer que este tipo de sistemas engendra un debate muy importante y serio sobre la privacidad de las personas, es necesario poner en la mesa de debate la utilidad de los mismos tanto para los negocios privados como para el gobierno. Por ejemplo, pueden ser para aportar un mayor grado de información a los sistemas de contratación de personal, así también pueden ser útiles para el público en general para tomar decisiones más informadas en procesos electorales.

El uso del SIRI ha crecido notablemente entre las entidades privadas en general, mientras que la revisión de los antecedentes de los candidatos políticos crece durante las épocas electorales. El Sistema Integral de Información y Seguimiento a Casos de Violación de los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario (SEPREDH) en Colombia también utiliza la Internet para encontrar información sobre violaciones de los derechos humanos. Este tipo de sistemas requieren de una inversión inicial considerable, pero a largo plazo son sostenibles por el uso generalizado de los ciudadanos y empresas.

El capítulo de Transparencia Internacional en Colombia ha creado su propio índice para medir la transparencia en el sector judicial, el cual toma en consideración fuentes de información tanto del gobierno como de terceras partes. El valor de este índice es que interpreta grandes volúmenes de información muy compleja de una manera que puede ser fácilmente entendido por el público en general.

En general debe enfatizarse la importancia del uso de las TICs como el vehículo principal para la difusión y acceso a la información, aunque debe contarse con una estrategia para las comunidades rurales sin acceso a Internet o periódicos. También debe señalarse la importancia de los esfuerzos de largo plazo para crear una cultura de la transparencia. El trabajo conjunto en el marco de las universidades es un buen punto de partida.

Algunos ejemplos de posibles opciones de intervención son: (i) la creación de una base de datos online para poder acceder a información sobre las sentencias judiciales; (ii) la creación de una base de datos online específicamente sobre delitos de corrupción.

e) Investigación y Procesamiento de casos de Corrupción por parte del Poder Judicial

Los jueces tienen virtualmente acceso ilimitado a la información existente. Si se permite a los ciudadanos el uso de mecanismos por los cuales se pueda requerir información a través de los jueces mismos, se podría generar presión pública para que se cumpla con el mandato para el procesamiento generalizado de casos de corrupción. La importancia de los medios de comunicación y de la sociedad civil en crear esta presión pública es vital,

dado que, en muchos países de nuestra región, la gran mayoría de los casos de corrupción que procesa la justicia tienen su punto de partida en investigaciones de la prensa.

En Perú, por ejemplo, el Ministerio Público ha desarrollado un programa de anticorrupción que hace grabaciones de todas las noticias televisivas para obtener información potencialmente útil en sus investigaciones. Los programas de entrenamiento de los periodistas y funcionarios públicos en cómo acceder a la información y detectar casos de corrupción son también de vital utilidad. Los profesores universitarios, cuyas voces son generalmente respetadas (en contraposición a las voces provenientes de la política) pueden ser señalados como aliados clave en las investigaciones de casos específicos.

f) Sistemas de Pensiones y Jubilaciones

El fortalecimiento de la administración de la información es una herramienta útil tanto para prevenir o controlar la corrupción como para conducir a los ciudadanos hacia la toma de mejores o más informadas decisiones. La información provista debe ser monitoreada por una sociedad civil activa o por una agencia auditora en el marco de la administración pública, o ambas.

El sistema de pensiones chileno tiene la ventaja de dar a los ciudadanos una importante cuota de poder en el manejo de sus propios fondos. Sin embargo, la falta de conocimiento generalizada sobre cómo funciona el sistema crea una distancia poco saludable entre los administradores y los usuarios. Es recomendable la creación de una red para proveer la información a los usuarios y la creación de una comisión que monitoree los cumplimientos de las obligaciones de información que incluya a trabajadores, pensionados, funcionarios públicos, y académicos para controlar la gestión de pensiones privada y la estandarización de regulaciones entre administraciones públicas y privadas.

En Chile, el uso de las tecnologías de información y comunicación posibilitó el incremento de la eficiencia de los pagos por pensiones a través de la automatización de muchos procesos que eliminaron la necesidad de realizar cálculos manuales, lo que generalmente es un factor que abre oportunidades para la discreción y corrupción. Los esfuerzos en Chile han sido complicados por la naturaleza descentralizada del sistema y los múltiples actores y actualmente se está planeando crear una administración de la información central. El gran desafío es involucrar a las instituciones públicas para cooperar y compartir información de manera sistemática. Esto es un recordatorio de que inclusive las soluciones de incorporación de mayor tecnología pueden no funcionar debido a la no atención de otros aspectos como el ambiente político o la cultura.

Como en cualquier otra iniciativa de transparencia, para que la incorporación de tecnología sea efectiva requiere de un compromiso de voluntad política y del desarrollo de una cultura de transparencia, tanto en el lado de la demanda como oferta de información. La implementación de un sistema tecnológico para promover la transparencia que ignore estos requisitos tiene inclusive posibilidades de facilitar más

corrupción, dado que puede crear la falsa sensación de que hay transparencia por el mero hecho de que se haya implementado tecnología.

Para que este enfoque tenga resultados más efectivos, la información debe estar disponible a través de distintos medios (por ejemplo, tanto por Internet como por teléfono), debe ser comprensiva y presentada de una manera uniforme, y debe ser flexible y adaptarse a las cambiantes necesidades de la demanda. Otras áreas donde la tecnología juega un rol importante en el incremento de la transparencia en este sector incluye la publicación de los criterios y cálculos para determinar los fondos de pensiones y los pagos. Esta misma idea puede ser aplicada a las tarifas y la recolección de impuestos facilitando a los ciudadanos y empresas privadas poder buscar en la Internet la ecuación que determina las obligaciones tributarias.

Algunas opciones de intervención en esta área incluyen el apoyo a la creación de comisiones independientes de monitoreo; la creación de un sistema central de información para procesar los fondos de pensiones; y la integración y estandarización de la información de entidades públicas y privadas en una plataforma coherente.

Anexo XIII

Notas Técnicas presentadas en el Taller de Trabajo

Mexico

Transparencia en las distintas fases del presupuesto público

Expositores:

- 1. Juan Pablo Guerrero Amparán**
- 2. Jorge Romero León**

El acceso a la información presupuestaria y control a la corrupción: la experiencia del Gobierno Federal Mexicano

Juan Pablo Guerrero Amparán

Esta nota explica la forma como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) ha promovido en México el acceso a la información en el área del presupuesto público y analiza algunos posibles impactos para prevenir o controlar la corrupción a través de la descripción de ejemplos. Conviene aclarar que el impulso al acceso a la información en temas presupuestarios deriva de la obligación legal de transparentar la gestión pública y garantizar el acceso a la información gubernamental y se constituyen como objetivos en sí mismos para el IFAI, más allá de la pretensión de controlar la corrupción con esos instrumentos. En realidad, la relación entre el acceso a la información y la lucha anticorrupción trasciende a las facultades del IFAI. No obstante, a partir de la experiencia, puede sugerirse que las condiciones actuales del acceso a la información en temas presupuestarios en el ámbito federal en México no ha sido suficiente para controlar la corrupción en forma definitiva; sobre algunas de las principales limitaciones del derecho a la información en México para garantizar la rendición de cuentas se elabora al final de este texto.

El acceso a la información del gobierno federal en México

El IFAI es la autoridad administrativa en materia de transparencia y acceso a la información pública, protección de datos personales y organización de archivos (esto último en coordinación con el Archivo General de la Nación) para toda la Administración Pública Federal (APF), que se integra por cerca de 240 organismos públicos que representan el 95 por ciento del Presupuesto Federal con más de 2.8 millones de servidores públicos. Es un organismo público, descentralizado, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión que nació de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFT), puesta en operación en junio del 2003. Para las peticiones de información, el IFAI instauró el Sistema de Solicitudes de Información (www.sisi.org.mx) que permite a cualquier persona, desde cualquier parte del mundo, pedir información a través de Internet, con los únicos requisitos de dar un nombre, una dirección para recibir notificaciones (el correo electrónico por ejemplo) y escribir la solicitud. Ante una respuesta gubernamental insatisfactoria, el solicitante puede recurrir al IFAI también por Internet. Después de analizar el caso en un plazo perentorio, las resoluciones del IFAI son definitivas e inapelables los organismos de la APF; por su parte, los particulares pueden acudir al poder judicial por la vía del amparo si quedaron inconformes con la decisión del Instituto.

La oferta de información presupuestaria por parte del gobierno federal

La LFT prevé dos tipos de mecanismos para ofrecer al público la información del presupuesto: la información publicada por mandato legal (Obligaciones de transparencia) y aquella entregable por medio de una solicitud.

Las Obligaciones de transparencia publicadas en los sitios Web de los organismos gubernamentales incluyen extensos listados con la enumeración de sus funcionarios con sus sueldos y beneficios, la información del presupuesto asignado y los informes sobre su ejercicio, el resultado de las auditorías, la información sobre montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio, así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales; incluye también la información sobre las contrataciones con especificación de obras públicas, bienes adquiridos, arrendados y servicios contratados, el monto, el nombre del proveedor o contratista y los plazos de cumplimiento de los contratos. Esta información debe actualizarse cada tres meses. Para lograr la publicidad de esa vasta información, el IFAI ha venido evaluando y publicando los resultados regularmente, lo cual ha generado un incentivo de cumplimiento entre los 236 sujetos obligados de la APF.

Un problema frecuente con relación a las Obligaciones de transparencia consistía en que cada organismo presentaba a su manera la información, lo cual dificultaba la consulta: conocer el sueldo de un funcionario podía demandar 15 segundos en un caso y 15 minutos en otro. Ante ello, el IFAI desarrolló recientemente un instrumento de consulta que obliga a la presentación homogénea de esa información y permite el cruce de datos y la consulta transversal entre dependencias. El Portal de Transparencia (www.portransparencia.org.mx) permite saber no sólo cuántos contratos tiene PEMEX, por ejemplo, con IBM, sino toda la APF con esa empresa. En los seis meses de operación del Portal, del 15 de febrero al 17 de agosto, se registraron cerca de 1.9 millones de consultas, de las cuales el 17 % portó sobre sueldos y prestaciones; el 15 % sobre la información de contrataciones y únicamente el 2% ha sido relativo al presupuesto asignado. Por su parte, el rubro de concesiones, permisos y licencias ha representado el 6 % y el contenido más consultado ha sido el directorio de servidores público, con la cuarta parte de las búsquedas.

Dicho lo anterior, cabe reconocer que todavía no se han generado los mecanismos de control que garanticen que los listados publicados en Internet son plenamente veraces, pues el método de evaluación por parte del IFAI incluye en el actualidad la verificación de que se enliste la información, sin comprobar que exista el respaldo que la sustente.

El segundo mecanismo para el acceso a la información presupuestaria es la solicitud. Desde junio del 2003, se han registrado 237 mil solicitudes a toda la APF sobre cualquier tipo de tema. Varias de esas preguntas han portado sobre el resultado de actividades sustantivas de los organismos federales (8.7% del total en 2006); información sobre contrataciones (7.8%), información sobre trámites (5.7) y salarios de funcionarios (4.3% - ver anexos).

Frente a la información publicada por obligación, las peticiones de información ofrecen la ventaja de que permiten al solicitante conocer los documentos originales y entrar así al análisis de la información; el mecanismo de la solicitud permite también requerir la intervención del IFAI ante una entrega insatisfactoria o información denegada, incompleta, inconsistente, inverosímil, etc. Adicionalmente, el sistema electrónico de gestión de las solicitudes y respuestas permite que cualquier persona acceda a las respuestas de las dependencias públicas, las resoluciones del IFAI y las entregas finales de información relacionadas y las ubique a través de un buscador que relaciona por palabra a toda la historia registrada del acceso a la información en el ámbito federal (buscador.ifai.org.mx).

Resistencias a la apertura y avances frente a la opacidad de la información del presupuesto

Las resistencias para entregar de información sobre el presupuesto han sido muy variadas. Además de la negativa por clasificación de lo solicitado, diversas instancias del gobierno impulsaron en su momento iniciativas legislativas que, por ejemplo, formalizaban la existencia de una partida discrecional y secreta para el Presidente o instauraban leyes que excluían del derecho a la información a sectores completos del gobierno federal (Ley de Seguridad Nacional, Ley de la Marina); fue célebre también la iniciativa de eliminar la obligatoriedad de las resoluciones del IFAI. Afortunadamente, esos intentos han fracasado hasta la fecha. Pero entre el cúmulo de mecanismos para no dar esa información también se cuenta el intento de amparo judicial de los sujetos obligados y sus servidores públicos, la frecuente declaración de inexistencia de la información solicitada a pesar de la obligación legal de conservarla y la negativa de documentos sobre gasto público por secreto bancario o fiduciario, secreto comercial de los contratados o la protección de la privacidad de prestadores de servicios o servidores públicos.

Para vencer estas oposiciones, el IFAI ha jugado un papel importante a través de sus resoluciones que son obligatorias y ha contado, en situaciones críticas, con un decidido apoyo de organizaciones sociales expertas en la materia y con capacidad de convocatoria ante la opinión pública, así como la cobertura y simpatía de los medios de comunicación a favor del derecho a la información.

La capacidad resolutoria del IFAI en un contexto de considerable autonomía ha permitido avances en el acceso a información sobre el gasto público federal, sobre lo que enumeramos algunos ejemplos.

- A pesar del secreto fiduciario que argumentó la Secretaría de Hacienda, se puede conocer actualmente el uso y destino de los recursos en los fideicomisos públicos (trusts) que representan montos equivalentes a la mitad de presupuesto federal anual;
- Se ha dado acceso a los expedientes completos de licitaciones con todos los anexos de las empresas participantes;

- Se permitió el acceso con detalle a la información sobre los gastos de la transición de la administración de Vicente Fox a la de Felipe Calderón, a diferencia de las experiencias anteriores que se caracteriza por la opacidad;
- Se ha garantizado el acceso a documentos de gasto originales (facturas, recibos fiscales), con lo cual se han revelado excesos o desviaciones presupuestarias, como la compra suntuosa de prendas de vestir para la primera dama, las donaciones injustificadas a organizaciones sociales –caso Provida, en donde un grupo de organizaciones agrupadas en el “Colectivo por la Transparencia” llevó a cabo la investigación, denunció y se movilizó para lograr la corrección- y sindicatos –caso Pemexgate-, así como patrones de gasto inerciales e injustificables, como el caso de la renovación automática, sin licitación, de los contratos de telefonía del gobierno federal con Teléfonos de México (propiedad del célebre Carlos Slim Helú);
- Se ha permitido el acceso a la información sobre las compras militares, a pesar de que las Secretaría de la Defensa Nacional y Marina están exentas de la Ley de Adquisiciones, pero en contrapartida sometidas a la LFT;
- Se ha garantizado la información sobre las transferencias a los grandes sindicatos públicos, como los electricistas, maestros y petroleros;
- Finalmente, se ha transparentado significativamente la información sobre la distribución territorial de los subsidios, como en el caso del programa de Oportunidades, donde el IFAI obligó a la entrega de la información geográfica de las asignaciones hasta el nivel comunitario.

Al ser públicas las sesiones de resolución del IFAI, y por ser con frecuencia los solicitantes especialistas, periodistas y representantes de organizaciones independientes y expertas en sus temas, varios de los casos han captado la atención de los medios, lo cual ha generado en algunos casos un seguimiento y presión de la opinión pública. Esto ha forzado al gobierno a corregir o cancelar algunos programas ante la revelación de opacidad, excesos o corrupción. Pueden enumerarse en este caso el gasto de Presidencia en ropa para la primera dama, que dejó de ocurrir; la información relativa a los gastos en la transición presidencial, que hoy es posible; el mayor control legislativo sobre las donaciones a organizaciones sociales o la atención especial por parte del poder legislativo y de las instancias de control interno (Secretaría de la Función Pública -SFP) y externo (Auditoría Superior de la Federación), que en ocasiones han iniciado procedimiento de verificación y control del gasto público tras expedientes revelados gracias a la LFT. Dicho lo anterior, resulta difícil determinar afirmativamente un patrón consistente entre publicidad de casos, atención por parte de las instancias de control y reducción efectiva de la corrupción. En cualquier caso, la presión social generada por la revelación pública de los expedientes es un elemento nuevo en la ecuación de la lucha contra la impunidad. En este sentido resulta central fortalecer la demanda de información por parte de actores sociales estratégicos, como los medios de comunicación dispuestos a impulsar el periodismo de investigación, las organizaciones sociales que pueden mejorar su desempeño con el uso de la herramienta del acceso, o los empresarios que provén de bienes y servicios al gobierno.

Perfil del solicitante y límites en la demanda

El hecho que las solicitudes sean prácticamente anónimas ofrece confianza al peticionario, pero impide tener precisión sobre la identidad de los solicitantes. Por ello, la información disponible para el IFAI proviene del perfil que, en forma voluntaria y sin posibilidades de verificación, proveen los propios solicitantes (un 65 % por ciento de los usuarios han provisto esta información en forma espontánea). Con esas reservas, el perfil de los solicitantes muestra que el peticionario promedio es hombre joven, metropolitano, con un nivel de ingresos y de educación superior a la media nacional. En efecto, el 64 % es masculino, el 55 % vive en la zona metropolitana, el 54 % tiene entre 20 y 34 años de edad, el 32 % se dedica al sector académico, el 18 % al sector empresarial, el 12 % al sector gubernamental, y 9 % a los medios de comunicación (ver anexos).

Pero en realidad, la demanda está sumamente concentrada. A agosto del 2007, se contaron 88 mil usuarios del SISI y sólo 8 mil habían hecho el 58 % de las solicitudes. Trescientos usuarios hicieron cerca de la cuarta parte de las solicitudes y solamente 80 hicieron el 20 por ciento del total. Quiere decir que menos de 10 mil usuarios han hecho dos terceras partes de todas las solicitudes (ver anexos).

Resulta evidente que una demanda tan concentrada inhibe los efectos positivos del derecho a la información. Hay evidencias de que el derecho a la información cambia el comportamiento de la autoridad cuando se sienta vigilada. Si muchos más ciudadanos hicieran solicitudes de información, la presión social sobre la autoridad sería mayor, tarea que difícilmente pueden cumplir 65 mil usuarios en un país de más de 105 millones de habitantes. Entre otros, este es uno de los grandes retos que tiene por delante el IFAI.

Limitaciones para la rendición de cuentas en México

La LFT tiene actualmente carencias que impiden vincular eficazmente el acceso a la información con la rendición de cuentas. Entre las más significativas está que la Ley permite que la autoridad declare la inexistencia de los documentos solicitados aunque se trate de información derivada de las obligaciones legales de la unidad administrativa. Ello se facilita en un entorno de gestión archivística deficiente y en una cultura burocrática que deliberadamente no documenta acciones y omisiones comprometedoras. Las inexistencias –como coartada legal para no dar la información solicitada- han ido en aumento en las respuestas y como causa de queja ante el IFAI (ver anexos). Segundo, la ley es blanda con los receptores de recursos públicos federales: obliga a los organismos a decir cómo, por qué y a quién se da el dinero, pero los receptores quedan cubiertos de opacidad. Esto permite que, por ejemplo, los gobiernos locales, los partidos políticos, los sindicatos, organizaciones o fideicomisos privados reciban millonarias cantidades de dinero federal sin que nadie los obligue a dar información. Tercero, la ley protege a los privilegiados que reciben tratamientos preferenciales o subsidios por el lado de las contribuciones, en contraste con la transparencia obligatoria por el lado de los egresos gubernamentales. Cuarto, los dientes de la ley son poco amenazantes. Finalmente, la transparencia no toca actualmente ni a los actores de la corrupción: la LFT debería hacer

obligatoria la publicidad de la declaración patrimonial y de intereses de los funcionarios (sobre esto se abunda en los anexos).

Anexo 1

Algunas limitaciones de la Ley Federal de Transparencia mexicana frente al reto de garantizar la rendición de cuentas

Hay varios problemas de la LFT que requieren atención pues impiden transparentar plenamente la acción del gobierno y sus funcionarios y con ello, dificultan la rendición de cuentas.

1) La ley permite y valida que la autoridad declare la inexistencia de la información solicitada. Es cierto que la corrupción difícilmente queda documentada, pues los corruptos son deshonestos pero no tontos; no obstante, también es cierto que la LFT permite al servidor público hacer lo necesario para declarar la inexistencia de los documentos solicitados, lo cual resulta más fácil dentro del desorden dentro de los archivos administrativos que generalmente impera en organismos federales. Las inexistencias han ido en aumento tanto las respuestas de inexistencia como las quejas ante el IFAI por esa causa (ver anexo 2). Cabe señalar que se tiene evidencia de que estas cifras subestiman la inexistencia de información, pues varias entidades responden positivamente, con un oficio, que al final establece que lo solicitado no existe. Es necesario que para ciertas decisiones gubernamentales relacionadas con facultades sustantivas quede terminantemente prohibido que el gobierno diga: “no hay registro”, pues eso va en contra de la rendición de cuentas.

2) La ley es blanda con los receptores de recursos públicos federales: obliga a los sujetos obligados a decir por qué y a quién se da el dinero, pero los receptores quedan cubiertos de opacidad. Esto permite que, por ejemplo, los gobiernos locales, los partidos políticos, los sindicatos, organizaciones o fideicomisos privados reciban millonarias cantidades de dinero federal sin que nadie los obligue a dar información. A no ser que se condicione la entrega del recurso a la entrega informes y comprobantes, o se incluya a partidos políticos, sindicatos y recursos federales transferidos al ámbito local como sujetos obligados, la LFT se quedará corta en perseguir al dinero y arrojar luz sobre su destino, pues actualmente no hay castigo por incumplimiento de las disposiciones que prevén la entrega de informes por parte de los receptores del presupuesto público. Nuevamente, con frecuencia encontramos como respuesta la inexistencia de la información que debería rendir cuentas.

3) La Ley omite echar luz por el lado del ingreso federal, lo cual deja en la opacidad una parte central de la relación entre la autoridad federal y los ciudadanos. La transparencia se verifica únicamente por el lado del gasto federal (con las limitaciones ya aludidas): es público quien recibe el apoyo una beca de estudios pero es secreto quien tiene un tratamiento fiscal privilegiado, pues los apoyos por el lado de las contribuciones están protegidos por el secreto fiscal. En contextos tan desiguales como el mexicano, lo anterior es una consideración de igualdad ante la ley. El concepto de beneficiarios de recursos públicos debería incluir no sólo a los que reciben subsidios, sino también a los que reciben ayudas por el lado de las contribuciones.

4) Fuera del costo político por el señalamiento público de incumplir la LFT, los mecanismos administrativos de sanción por incumplimiento de la ley son poco convincentes. Ante la no entrega de la información determinada como pública por el IFAI, o cualquier presunción de la violación de la ley, el Instituto debe pedir la intervención del órgano interno de control del sujeto obligado. Inicia así un procedimiento largo, de resultados inciertos y que desvincula el castigo (suspensión, despido, inhabilitación del funcionario) del objetivo de la ley, que es la entrega de la información solicitada. Además, la ley convierte en juez y parte a la SFP en el proceso, pues el contralor interno participa en la definición de la clasificación de la información pedida dentro de la propia institución: resulta obviamente incómodo perseguir posteriormente a un colega, a petición del IFAI, cuando el propio contralor contribuyó previamente a declarar la negativa.

5) Finalmente, la transparencia no toca actualmente ni a los actores ni a los mecanismos de la corrupción: es necesario transparentar los intereses personales, familiares o de negocios de los servidores públicos, así como aquellos intereses que afecten el desempeño adecuado e imparcial de su empleo. La LFT no ha inhibido en absoluto el tráfico de influencias que podría atacarse con la revelación efectiva del conflicto de intereses. Por las mismas razones, la LFT debería hacer obligatoria la publicidad de la declaración patrimonial de los funcionarios.

Anexo 2

Tema y subtema* de solicitudes de información

cifras al 31 de diciembre de 2006

(porcentajes)

Año	2003**	2004	2005	2006
Estructura orgánica	12.5	7.9	7.1	6
a) Organigrama	3.4	2.4	2	1.8
b) Directorio	3.6	1.9	1.5	1.3
c) Vacantes	2.6	1.5	1.2	0.9
d) Otros	2.9	2.1	2.4	2
Remuneraciones	6.2	4.4	5.1	4.3
a) Sueldos	3.9	2.8	2.4	2
b) Prestaciones de servidores públicos	1.5	1	1.7	1.7
c) Otros	0.8	0.6	1	0.6
Información generada por las dependencias	25.7	32.1	33.4	35.8
a) Trámites	6.3	8.4	7.8	5.7
b) Concesiones	1.8	1.7	1.9	2.1
c) Estadísticas	7.4	6.8	7.5	7.5
d) Resultados de encuestas	0.4	0.5	0.3	0.2
e) Otros	9.8	14.7	15.9	20.2
Programas de subsidio	5.4	5.7	4.6	4.6
a) Diseño y planeación	0.7	0.8	0.4	0.4
b) Presupuesto o avance financiero	1.8	2.2	1.3	0.9
c) Criterios de acceso y esquema de operación	0.8	0.7	0.8	0.9
d) Padrón de beneficiarios	0.5	0.5	0.9	1.4
e) Resultados, indicadores de impacto, informes, evaluaciones	0.6	0.8	0.9	0.7
f) Otros	1	0.7	0.3	0.3
Actividades de la institución	17	18.8	20.4	20.1
a) Programa de trabajo	2.6	3.6	4	4.9
b) Resultados de actividades sustantivas	6.8	9.6	9	8.7
c) Agenda de servidores públicos	1.5	0.2	0.6	0.4
d) Otros	6.1	5.4	6.7	6.1
Información sobre contratos	7.6	11.3	7.8	7.8
a) Obras públicas	1.2	2.5	1.5	0.9
b) Bienes adquiridos	1.9	1.6	1.3	1.2
c) Servicios contratados	2.9	3.9	2.1	2.5
d) Bienes arrendados	0.2	0.7	0.2	0.4
e) Otros	1.4	2.6	2.8	2.7
Gastos	10.4	3.4	3.3	3.1
a) Gastos operativos	3.4	1.3	1.3	1
b) Gastos administrativos	3.9	1.1	0.9	1
c) Gastos de representación	1.6	0.3	0.4	0.5
d) Otros	1.5	0.7	0.6	0.7
Auditorías	0.7	0.5	0.5	0.2
a) Resultados	0.5	0.4	0.4	0.1
b) Avance de recomendaciones	0.1	0	0.1	0
c) Otros	0.1	0.1	0.1	0
Datos sobre personas	4.3	7.9	10.6	11.3
a) Datos personales	3.8	4.2	8.7	3.1
b) Otros (Información sobre servidores públicos o padrón de beneficiarios)	0.5	3.7	1.8	8.2
Otros	10.2	7.9	7.3	6.9
Total reportado	100	100	100	100

* Información obtenida con el apoyo de las Unidades de Enlace de las Dependencias y Entidades de la APF

** Cifras a partir del 12 de junio de 2003.

Anexo 3

NÚMERO DE SOLICITANTES DE INFORMACIÓN
CIFRAS AL 31 DE AGOSTO DE 2007

Rangos	Número de usuarios	Número de solicitudes	Porcentaje frente al total de solicitudes
Una solicitud	64,855	64,855	27.3
Dos solicitudes	11,153	22,306	9.4
Tres solicitudes	3,986	11,958	5.0
Mas de tres solicitudes	8,261	138,362	58.3
TOTAL	88,255	237,481	100.0

Anexo 4

Inexistencia de la información solicitada a la APF

Al 31 de agosto de 2007

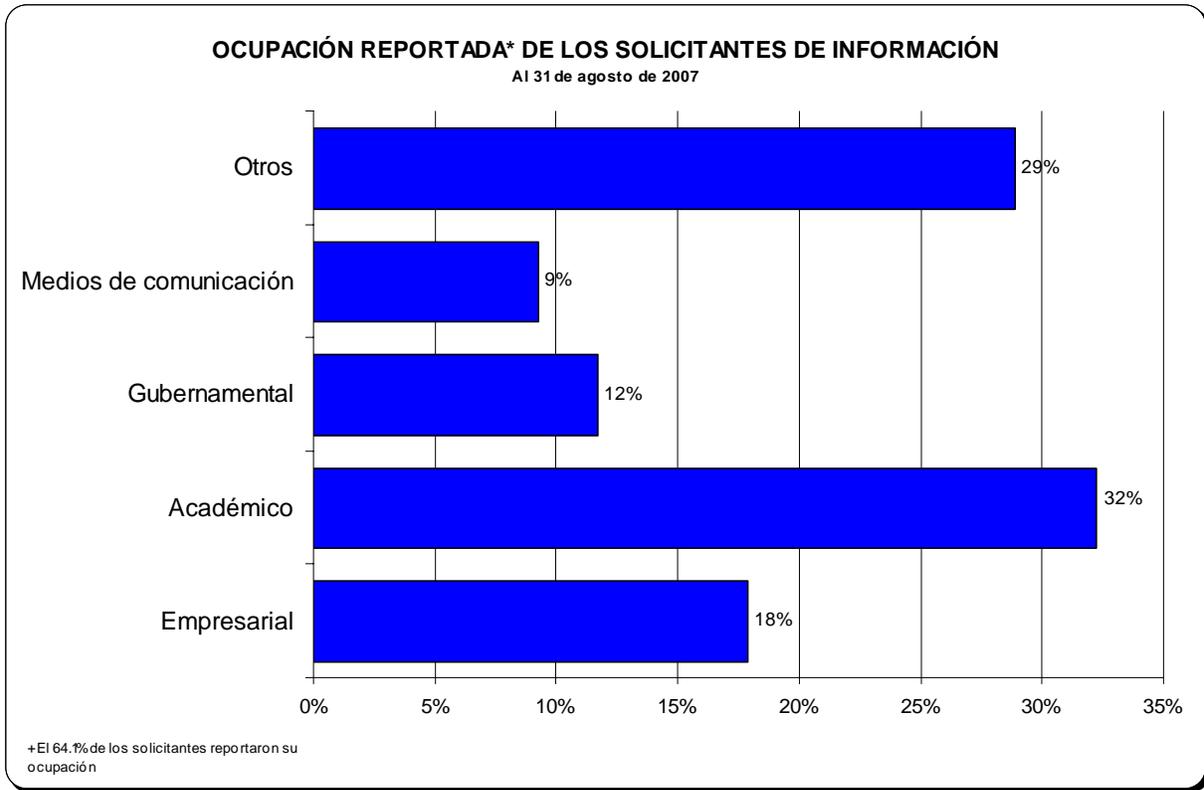
Año	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Respuestas de Inexistencia de la información solicitada	551	1,224	2,094	3,151	2,754	9,774
Quejas ante el IFAI por inexistencia	34	117	264	349	396	1,160

Resoluciones del Pleno a recursos de revisión interpuestos por respuesta de inexistencia de la información solicitada

Al 31 de agosto de 2007

Año	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Modifica	2	9	48	71	44	174
Revoca	6	29	60	60	39	194
Confirma	15	47	86	152	92	390
Resueltos de forma	11	32	70	63	105	281
Total	34	117	264	346	280	1039

Anexo 5



Anexo 7

NÚMERO DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN POR AÑO SEGÚN EL GÉNERO REPORTADO POR EL SOLICITANTE

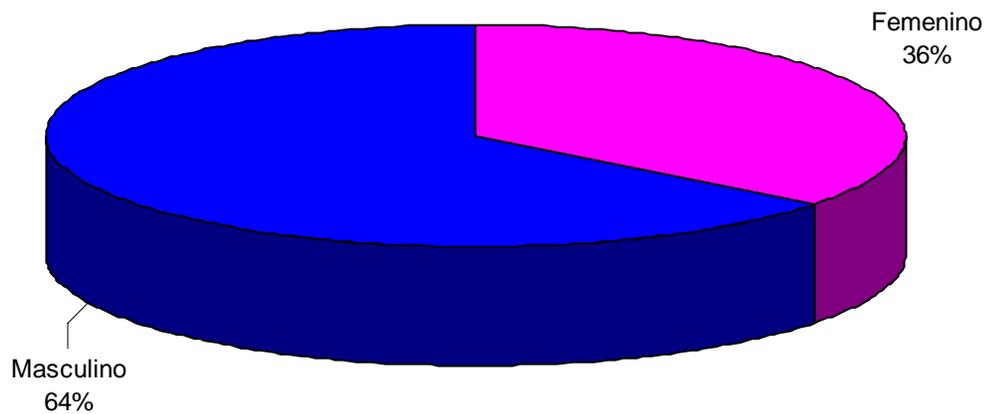
Cifras al 31 de agosto de 2007

Género	APF
Femenino	54,304
Masculino	97,903
No reportado	85,274
Total	237,481

Anexo 8

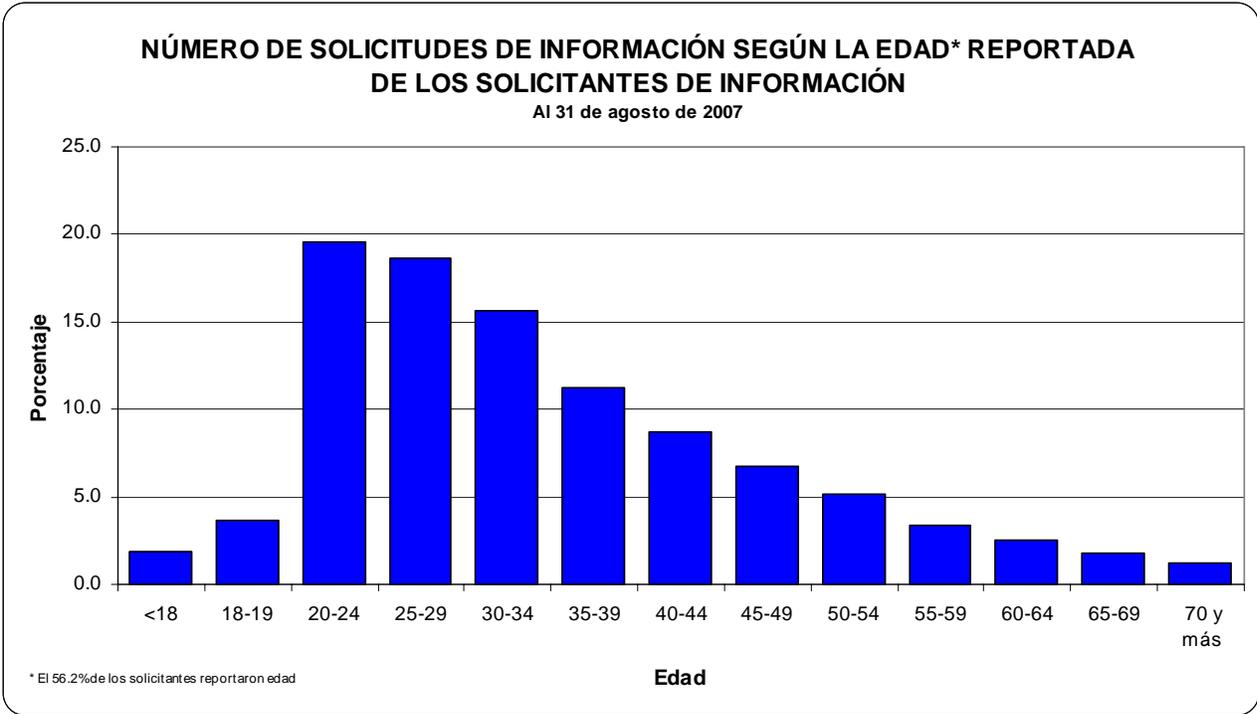
PORCENTAJE DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN SEGÚN EL GÉNERO* REPORTADO DEL SOLICITANTE

Al 31 de agosto de 2007



+El 64.1% de los solicitantes reportaron su género

Anexo 9



Anexo 10

NÚMERO DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN POR AÑO SEGÚN LA EDAD REPORTADA POR EL SOLICITANTE

CIFRAS AL 31 DE AGOSTO DE 2007

Rango de Edad	Número						Porcentaje					
	2003	2004	2005	2006	2007	Total general	2003	2004	2005	2006	2007	Total general
<18	366	449	512	569	595	2,491	2.6	2.2	1.8	1.7	1.6	1.9
18-19	390	756	1,004	1,138	1,609	4,897	2.7	3.7	3.5	3.5	4.3	3.7
20-24	2,331	4,344	5,841	6,759	6,872	26,147	16.3	21.3	20.2	20.8	18.4	19.6
25-29	3,136	3,935	5,351	5,998	6,404	24,824	21.9	19.3	18.5	18.4	17.1	18.6
30-34	2,475	3,020	4,400	5,222	5,785	20,902	17.3	14.8	15.2	16.0	15.5	15.7
35-39	1,548	2,118	2,948	3,785	4,624	15,023	10.8	10.4	10.2	11.6	12.4	11.3
40-44	1,325	1,925	2,792	2,520	3,066	11,628	9.3	9.4	9.7	7.7	8.2	8.7
45-49	1,085	1,415	1,945	2,056	2,474	8,975	7.6	6.9	6.7	6.3	6.6	6.7
50-54	655	919	1,545	1,570	2,153	6,842	4.6	4.5	5.4	4.8	5.8	5.1
55-59	339	494	814	1,329	1,538	4,514	2.4	2.4	2.8	4.1	4.1	3.4
60-64	268	420	692	767	1,187	3,334	1.9	2.1	2.4	2.4	3.2	2.5
65-69	313	422	619	417	581	2,352	2.2	2.1	2.1	1.3	1.6	1.8
70 y más	66	168	400	414	531	1,579	0.5	0.8	1.4	1.3	1.4	1.2
(en blanco)	9,800	17,347	21,264	27,669	27,893	103,973						
Total general	24,097	37,732	50,127	60,213	65,312	237,481	100	100	100	100	100	100

**¿Rendición de cuentas por la fuerza?
El acceso a la información presupuestaria como mecanismo para el combate a la
corrupción en México – La experiencia de Fundar.**

Jorge Romero León

1. Antecedentes.

La aprobación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002 sentó las bases para el desarrollo de un sistema de acceso a la información que pone a disposición de la ciudadanía información presupuestaria relevante. La operación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), la Ley misma y los mecanismos de información previstos en ella han revolucionado la forma en que las dependencias entregan información. Así las cosas, los principales logros no están en la información pública activa sino en las posibilidades de acceder a información más detallada por medio de solicitudes de acceso a la información. La información presupuestaria amplia es importante para identificar tendencias, variaciones significativas y posibles problemas, pero el diablo está en los detalles.

Para hacer de la información presupuestaria un instrumento contra la corrupción es indispensable acceder a información detallada de la operación programática y la aplicación de los recursos. Sin excepción, esa información no se encuentra en la información que presentan las dependencias de forma activa. Es necesario solicitarla. Y esta solicitud puede dificultarse. Por ello es de destacar el papel del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), que no sólo ha creado un portal de obligaciones de transparencia, sino un sistema de acceso electrónico que facilita el trámite de solicitud y el recurso de revisión. Y es de destacar la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil para navegar este contexto, solicitar la información pertinente y demandarla legalmente cuando no se provee en primera instancia. Éstos son los mecanismos que han hecho realmente accesible la información presupuestaria que importa, la que permite realizar análisis profundos de rubros específicos de gasto, evaluar su impacto y las condiciones de legalidad de su operación.

Desde la entrada en vigor de la LFTAIPG se observa un aumento importante en el número de solicitudes de acceso a la información cada año: 24,097 en el 2003; 37,732 en el 2004; 50,127 en el 2005 y 60,213 en el 2006. En 2006, el 96% de las solicitudes se realizaron vía electrónica. Menos del 20% de las solicitudes en 2006 requirieron información presupuestaria, contra 29.6% en 2003. Del total, en cualquier caso, no más de una docena han bastado a Fundar para realizar una auditoría social y movilizar los órganos de control, con base en una estrategia de mediano plazo que valora la articulación de redes de incidencia, la consistencia y rigor analíticos y la interlocución con dependencias y legisladores.

2. La experiencia de Fundar

Fundar, Centro de Análisis e Investigación es una institución independiente, interdisciplinaria y plural, dedicada a la investigación aplicada. En sus nueve años de historia se ha especializado en el análisis presupuestario y de políticas públicas, en el monitoreo del poder legislativo y en hacer realidad el derecho de acceso a la información. Además de la experiencia acumulada por Fundar a lo largo de estos años, dos experiencias recientes ejemplifican el potencial del acceso a la información presupuestaria como instrumento para el combate a la corrupción: la auditoría social realizada a PROVIDA por seis organizaciones en 2004, y el seguimiento de los donativos y donaciones de la paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX) en 2006 y 2007.

Por limitaciones de tiempo y espacio no es posible detallar aquí la experiencia del seguimiento de los recursos asociados a PROVIDA. Enfatizaremos algunos elementos a la luz de las necesidades del taller. En síntesis, los acontecimientos fueron los siguientes:

A finales de 2002, el presidente de la comisión de presupuesto reasignó a PROVIDA, de forma unilateral, 30 millones de pesos originalmente destinados a programas de salud de las mujeres y VIH/SIDA. La Secretaría de Salud hizo entrega de los recursos, a pesar de no estar legalmente obligada. PROVIDA dispuso de los recursos, incurriendo en irregularidades graves. Seis organizaciones de la sociedad civil documentaron el proceso de asignación, y una vez erogados los recursos (y entrada en vigor la LFTAIPG), solicitaron el expediente financiero completo de los 30 millones de pesos gastados, y le hicieron una auditoría ciudadana—la primera de su tipo en México. Los hallazgos fueron presentados a medios nacionales en julio del 2004, y dieron lugar a una serie de acciones por parte del gobierno para atender las irregularidades y la corrupción documentadas. Como resultado, la Secretaría de Salud suspendió dos donativos adicionales, confirmó las irregularidades identificadas por la auditoría ciudadana y exigió la devolución de los recursos entregados. La Secretaría de la Función Pública confirmó las irregularidades, impuso una multa de 13 millones de pesos e inhabilitó a su representante legal para ocupar puestos públicos o recibir fondos públicos durante 15 años. Esta decisión fue validada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentando un precedente fundamental. La Auditoría Superior de la Federación (ASF), por su parte, condujo su propia auditoría como órgano de control externo, corroborando una vez más las irregularidades. La ASF inició una denuncia penal, declarada no sustanciada en primera instancia y actualmente en proceso de apelación.

Una experiencia más reciente valida la experiencia de PROVIDA. En los últimos dos años, Fundar ha monitoreado el uso y destino de recursos provenientes del petróleo y destinados a los estados en forma de donaciones y donativos. Trabajamos con una organización local en el estado de Tabasco para articular el trabajo de monitoreo y análisis de manera conjunta. Durante la etapa de monitoreo, las organizaciones solicitaron información por medio de la ley de acceso a nivel federal. La Asociación Ecológica Santo Tomás, por su parte, solicitó la información a pesar de no existir una ley de acceso local, y se involucró de forma decisiva en la discusión tendiente a crear una Ley, publicada el 2 de Febrero de 2007. En el proceso, personal de Fundar y Santo

Tomás se reunió en diversas ocasiones con personal de PEMEX y autoridades locales para precisar la información solicitada. Después de un año de solicitar, procesar y sistematizar información (incluyendo al menos una docena de recursos de revisión) se desarrollaron dos documentos para presentar los hallazgos en el estado de Tabasco y en el Distrito Federal, con la perspectiva de crear una estrategia de incidencia conjunta. De entonces a la fecha, en apenas seis semanas, una diversidad de acontecimientos han validado la importancia del ejercicio y hacen patentes sus resultados. Se presentó un punto de acuerdo en la Cámara de Diputados para pedir a la Secretaría de la Función Pública una auditoría formal de los recursos ejercidos, y PEMEX, por su parte, dio a conocer que pone en funcionamiento nuevos lineamientos y mecanismos para transparentar el ejercicio de los recursos y fomentar la rendición de cuentas. Estos mecanismos, de nuevo, aunque ahora sin mediar un escándalo mediático, representan el objetivo de las acciones realizadas. Para combatir la corrupción es indispensable movilizar a los órganos de control.

En síntesis, en ambos casos se buscó, en primer lugar acceder a información útil para identificar problemas y desviaciones. La LFTAIPG y el IFAI resultaron fundamentales, toda vez que se trataba de información detallada sobre el destino final de los recursos. En ambos casos el acceso a la información fue seguido por un análisis cuidadoso de la información, y la elaboración de una estrategia de difusión e incidencia. Esta estrategia se basó de forma importante en la creación de redes con contrapartes en la sociedad civil, en el acercamiento con el poder legislativo y dependencias involucradas, y en discernir claramente la utilidad de los medios de comunicación como instrumento para movilizar los órganos de control (accountability horizontal)

3. Factores de efectividad

Como se señaló anteriormente, la información que importa para promover el combate a la corrupción es la información detallada de la operación presupuestaria. ¿Quién oferta y quién demanda esta información?

La ofrecen indirectamente las dependencias, por medio de los mecanismos de acceso a la información y resolución de inconformidades establecidos por el IFAI. La demandan organizaciones especializadas, interesadas en el monitoreo puntual y consistente de las actividades y políticas públicas realizadas por las dependencias involucradas. Organizaciones como Fundar y sus contrapartes, a nivel federal y local, que conocen los programas y cuentan con recursos humanos y financieros suficientes para realizar análisis detallado (el expediente de PROVIDA, por ejemplo, tenía más de 6 mil 500 hojas, y se contrató a un equipo de auditores específicamente para realizar la auditoría; sin esto, el esfuerzo de obtener la información habría resultado infructuoso, el análisis de la información de PEMEX llevó cuatro meses).

Dos mecanismos afectan la oferta de información.

1. En primer lugar, los criterios de interpretación y aplicación de la LFTAIPG, a cargo del IFAI. En la medida en que se perfeccionen los mecanismos de acceso, se

homologuen las condiciones a nivel local y se establezcan criterios claros para orientar los recursos de inconformidad, mejoran las posibilidades de acceder a información detallada, y consecuentemente evidenciar y documentar casos de corrupción.

2. En segundo lugar, la capacidad y voluntad (u obligación) de las unidades de enlace en cada una de las dependencias. En la medida en que se genera mejor información, se mantiene mejor ordenada (por medio de archivos) y se aplica el criterio de máxima publicidad, es más fácil acceder a la información detallada indispensable para monitorear actos de corrupción.

Hay un mecanismo que afecta la demanda, principalmente: la habilidad y capacidad de los demandantes. En la medida en que la experiencia y capacidad de las organizaciones aumenta y se comparte, es más fácil interponer recursos de inconformidad e imponerse a la falta de archivos y/o de voluntad de los organismos públicos.

Estos elementos, en conjunto, influyen directamente en los mecanismos de instrumentación de las políticas de acceso a la información, en la medida en que la experiencia y consolidación institucional facilitan el acceso. Visto desde la perspectiva de la sociedad civil, esto se traduce en la imperiosa necesidad de fortalecer las capacidades de análisis y de gestión.

Las capacidades de análisis son importantes para evaluar qué información se necesita, cómo se puede acceder a ella, y cómo se debe recurrir a instancias legales y de procedimiento cuando no se tiene acceso inmediato. Adicionalmente, la capacidad de análisis permite evaluar qué hacer con la información una vez que está disponible. Si no hay un análisis sólido, evidencia contundente y mensajes claros de comunicación e incidencia, es imposible movilizar los mecanismos de control.

La capacidad de gestión es indispensable para navegar las condiciones de acceso a la información, para articular redes de incidencia y para establecer contacto con los poderes y dependencias en cuyas manos está prevenir la corrupción. Esta gestión es indispensable para movilizar formalmente los recursos que previenen o castigan la corrupción.

El IFAI ha aportado instrumentos importantes y deseables para fortalecer las capacidades de análisis y de gestión de las organizaciones, por medio de instancias formales e informales de asesoría y desarrollo de capacidades. Diversas organizaciones de la sociedad civil han hecho lo propio, estableciendo vínculos de retroalimentación y comunidades de práctica que facilitan y habilitan tanto el acceso a la información como la movilización de las instancias de control.

A pesar de los avances, sin embargo, para hacer de la transparencia una herramienta de combate a la corrupción es indispensable movilizar a los órganos de control. Sin ello, el valor de la evidencia generada es simplemente anecdótico. Y ahí residen las dificultades más importantes, ya que ‘activar’ las instancias de rendición de cuentas horizontal es difícil.

En la experiencia de Fundar, tres elementos son indispensables para ello:

- 1) Articular redes de incidencia, que multipliquen la capacidad de gestión (y presión) desde abajo.
- 2) Diseñar una estrategia de medios que identifique claramente los objetivos. El escándalo mediático es instrumental para activar la rendición de cuentas. No constituye un fin en sí mismo.
- 3) Establecer contacto formal con legisladores y dependencias de gobierno. Es más fácil hacer eco en las comisiones legislativas que en reuniones intersecretariales. Eventualmente, el eco generado en el legislativo influye para movilizar a los órganos de control interno y externo.

Para ser viables, por otra parte, los mecanismos que habilitan el acceso a la información presupuestaria requieren continuidad y una cantidad considerable de recursos, pero no exorbitantes. El presupuesto del IFAI en 2006 ascendió a 239 millones de pesos. Sin embargo, los recursos financieros necesarios no aplican solamente al IFAI, sino a las dependencias, que deben asumir el costo de generar información precisa y archivarla de forma adecuada; y a la sociedad civil, que depende para su financiamiento de donativos y proyectos. La generación de capacidades sostenidas de análisis y gestión requiere una perspectiva de mediano y largo plazo y un flujo continuo de recursos suficientes.

Por último, hay que señalar la importancia de homologar la legislación y los mecanismos de acceso a la información para acceder a la información presupuestaria, ya que una proporción importante de recursos se ejerce en los niveles local, ya sea municipal o en los estados de la federación.

En México apenas avanzamos hacia esa homologación, difícil. Mientras tanto hay algunos estados donde ya existen mejores prácticas, y aún en donde no, la capacidad analítica y de gestión, acompañada de instrumentos legales bien aplicados, nos ha permitido acceder a información detallada.

4. Lecciones de la experiencia de Fundar

Para evaluar la relevancia del acceso a la información para combatir la corrupción destacan tres puntos.

En primer lugar, la información detallada del ejercicio de los recursos por parte de PROVIDA y PEMEX fue el catalizador de la estrategia de incidencia de las organizaciones. Para acceder a esta información detallada fueron fundamentales el seguimiento puntual del proceso de asignación de los recursos en el congreso y la información presupuestaria; las previsiones incorporadas por la LFTAIPG y el adecuado funcionamiento del IFAI; y el análisis detallado del expediente completo.

En segundo lugar, fue necesaria una estrategia de incidencia diseñada ex profeso para presionar a legisladores y dependencias a actuar. Esta estrategia se basó en el uso efectivo

de redes y en la selección de medios idóneos para la diseminación de la información. Se buscó un impacto mediático, pero más que eso se buscó movilizar a los organismos de control.

En tercer lugar, sólo el involucramiento de los órganos de control permitió inhabilitar a los responsables de las irregularidades, y establecer precedentes legales. Sin embargo, y a pesar de que se logró el objetivo de movilizar a los organismos de rendición de cuentas horizontales, el marco legal sigue imponiendo costos muy bajos a los responsables de actos de corrupción. Ni la transparencia ni el acceso a la información detallada de forma oportuna bastan para garantizar el combate efectivo contra la corrupción.

Argentina

Transparencia en el Financiamiento de Campañas Políticas

Expositores:

- 1. Alberto Dalla Via**
- 2. Delia Ferreira Rubio**

Transparencia en el Financiamiento de los Partidos Políticos y sus Campañas Electorales en la República Argentina

Alberto Ricardo Dalla Via

Con la recuperación de la democracia en el año 1983, se comienza a observar el funcionamiento de los partidos y su competencia por el poder con mayor detenimiento, detectándose a medida que la normalización institucional se afianzaba, una creciente demanda de las agrupaciones por mayores recursos económicos y de la ciudadanía por transparentar su origen y destino.

En materia de financiamiento de los partidos políticos, la Constitución Nacional Argentina establece en el artículo 38, un mandato específico de acceso a la información, al imponer a las agrupaciones políticas reconocidas la obligación de “dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio” .

Con base en esta previsión, en el año 2002 se sancionó la ley 25.600 que constituyó una de las más importantes reformas legislativas en torno al sistema de financiamiento de las agrupaciones que actúan en el orden nacional, es decir, aquellas que compiten en los comicios destinados a cubrir cargos electivos nacionales (presidente y vicepresidente de la nación, senadores nacionales, diputados nacionales y, eventualmente, convencionales constituyentes). El régimen establecido por dicha ley incorporó gran parte de los instrumentos concebidos en el derecho comparado para controlar el flujo de los recursos económicos en las actividades -institucionales y de campaña- de los partidos políticos.

Con anterioridad a la existencia de esta legislación, la Cámara Nacional Electoral se había pronunciado acerca de la trascendencia que esta materia reviste para el sistema democrático y el buen gobierno, destacando que debía extenderse el control que preveían las normas por entonces contenidas en la ley orgánica de partidos políticos.

En dicha oportunidad, el Tribunal destacó algunas cuestiones relevantes como: la necesidad de que exista un equilibrio razonable entre los recursos de los distintos partidos políticos en la competencia electoral; la fiscalización de los fondos del erario público; el control de posibles prácticas ilícitas de recaudación y contribución; la existencia de publicidad encubierta bajo la apariencia de "campaña de puesta en conocimiento de las acciones de gobierno"; o de un modo más genérico, el peligro que representa el dinero como fuente de influencias en beneficio de intereses particulares por encima del bienestar general.

A fines del año 2006, esa ley fue sustituida por la que lleva el número 26.215 que es la que actualmente se encuentra vigente. En efecto, sin demasiada discusión en el recinto pero con un intenso trabajo de las comisiones intervinientes se sancionó una nueva ley de financiamiento más ordenada y con una mejor redacción.

Como se advierte, la política de acceso a la información financiera de los partidos políticos en Argentina se encuentra plasmada en un régimen legal, reglamentario del mandato constitucional que expresamente impone a aquellas entidades dar cuenta del origen y destino de sus fondos y patrimonio. De manera que el rol esencial de la Cámara Nacional Electoral en esta área no consiste, técnicamente, en el desarrollo de un programa o proyecto, sino en la aplicación de una ley de la Nación, como tribunal integrante del Poder Judicial.

En cuanto a la divulgación pública de la información contable de las agrupaciones políticas, el régimen vigente contiene normas de transparencia que obligan a estas organizaciones a rendir cuenta de sus ingresos y egresos, periódicamente, ante la justicia federal electoral, tanto por períodos ordinarios como de campaña electoral. Así, por un lado, todos los partidos deben presentar sus estados contables anuales - dentro de los 90 días del cierre del ejercicio (art. 23)- y, por otro, aquellas agrupaciones que participen en los procesos electorales -partidos, confederaciones y alianzas- tienen la obligación de presentar dos informes financieros de campaña electoral. Uno de ellos con antelación al acto comicial -10 días antes (art. 54)- que tiene por objeto dotar a los ciudadanos de los elementos de juicio necesarios para ejercer un voto informado, y otro que debe presentarse 90 días después de realizadas las elecciones (art. 58), y cuya finalidad es el escrutinio público de las cuentas y el control judicial de los fondos recaudados y de los gastos efectuados con motivo de la campaña.

Por otra parte, también se divulgan las cifras del financiamiento estatal disponible para los partidos, en carácter de aportes públicos (art. 8). Asimismo, cada año la Cámara Nacional Electoral publica en su sitio web el monto máximo de recursos que los partidos tienen permitido recibir del sector privado (art. 16), así como el tope de gastos de campaña electoral que éstos pueden realizar con motivo de los procesos electorales (art. 46).

Paralelamente, la ley establece el carácter público de la información financiera partidaria, que puede ser consultada libremente por cualquier ciudadano (art. 25 y 56); ordena su publicación en Internet en forma inmediata a que ésta sea presentada (arts. 24 y 59), e impone a los partidos la carga de difundir la dirección electrónica en la cual puede accederse a dicha información (arts. cit.).

Con base en previsiones análogas que establecía la ley 25.600, la Cámara Nacional dispuso por Acordada a los partidos políticos la obligación de presentar la documentación contable en soporte papel y digital, posteriormente, asimismo, que fuese publicado en el sitio de Internet de la página del fuero. Luego, puso a disposición de las agrupaciones políticas un programa informático - diseñado para simplificar la confección y la publicación de esos informes; así como para facilitar la comprensión de los datos que ellos contienen, mediante su exposición en un formato uniforme para todas las agrupaciones.

En principio esta situación fue problemática ya que presentaban la documentación en diferentes metodologías de exposición contable y generaba confusión y retraso para que

los auditores efectuaran las observaciones en el término que exigía la ley. Por ello, ante estas circunstancias el Tribunal debió establecer parámetros sobre los cuales se dispuso un sistema aplicativo uniforme para que todos los partidos políticos presentaran la documentación de un mismo modo. Con este objeto, se dictaron seminarios regionales para capacitar a los partidos políticos. Es necesario destacar que la Argentina cuenta con 34 partidos nacionales y 647 de distrito y estas disposiciones le han permitido enmarcarlos en un sistema adecuado no solo a los partidos políticos, auditores y jueces de este fuero, sino también porque la transparencia genera en la población una gran aceptación.

Con motivo de su primera aplicación, para las elecciones legislativas de 2005, se logró la difusión oportuna de todas las presentaciones efectuadas, publicándose los informes preliminares del 75% de las agrupaciones intervinientes en los comicios, y los informes finales del 63% de aquéllas; elevándose considerablemente, así, la cantidad y calidad de la información disponible antes de que el programa fuera implementado (comicios 2003), cuando la accesibilidad a la información rondaba el 30% de las fuerzas políticas contendientes en las elecciones y su lectura era, por otra parte, de difícil comprensión por ausencia de criterios de exposición uniformes.

Además, se autoriza a las organizaciones no gubernamentales que lo solicitan, incluir en sus sitios web un enlace a los contenidos del sitio de la Cámara Nacional Electoral, lo cual multiplica su divulgación.

En cuanto a la demanda de este tipo de información, varía fundamentalmente según se trate de períodos electorales o no electorales. Los años en los que se celebran elecciones son especialmente intensos en la demanda de los informes financieros partidarios, esencialmente por parte de algunos sectores de la sociedad civil, en particular, organizaciones especializadas en cuestiones electorales y por parte de los medios de comunicación. Y en menor medida, los propios partidos políticos que requieren información sobre sus pares.

La cobertura que los medios de comunicación hacen sobre los temas políticos y electorales, así como el activismo que algunos sectores de la sociedad civil asumen los requerimientos de información contable de las agrupaciones políticas. Durante los años no electorales va decreciendo el interés sobre estos temas y esta demanda se ve sensiblemente reducida.

No obstante, es siempre superior a la que se daba hasta la sanción de la ley 25.600, cuando solo se requería la presentación de los balances anuales y se preveía una publicidad meramente formal y deficiente.

En cuanto a la autoridad de aplicación, debe destacarse que al depositarse en el Poder Judicial la responsabilidad de divulgar la información financiera partidaria, se brinda la mayor garantía de imparcialidad y neutralidad que ofrece la estructura republicana de gobierno. Por otra parte, frente a la hipótesis de que algún magistrado electoral no cumpla la obligación a su cargo, o lo haga deficientemente, existen -como en toda actividad

desarrollada por un órgano jurisdiccional- remedios procesales que permiten el control de las decisiones por un tribunal superior, en el caso, la Cámara Nacional Electoral, así como también existen vías legales para someter la cuestión, en casos extremos, ante los órganos constitucionales competentes para evaluar el desempeño de los jueces.

Debe destacarse que el control ciudadano de la información presentada por los partidos políticos, se canaliza no solo mediante la manifestación del electorado en los comicios, sino que la Cámara Nacional Electoral también abrió los procesos jurisdiccionales, de control financiero, a la participación concreta de cualquier persona que pudiera estar interesada en formular denuncias u observaciones, en términos posteriormente adoptados por la ley 26.215 (art. 25). De este modo el Tribunal estableció que desde la fecha de presentación y hasta que los magistrados dicten sentencia aprobando o rechazando las cuentas partidarias, cualquier persona puede presentarse y aportar los elementos que considere relevantes para resolver sobre la legalidad de la información presentada. Esas presentaciones se ponen en conocimiento de la agrupación interesada, para que ejerza su derecho de defensa, y se envían, para su consideración, al cuerpo de auditores contadores -dependiente de la Cámara- encargado de auditar y emitir un juicio técnico sobre la documental respectiva.

La formación de opinión de este cuerpo especializado no se basa únicamente en la documental presentada en los expedientes, sino que se recurre a información externa. A modo ilustrativo, cabe mencionar que en cada proceso electoral se solicita a numerosas empresas prestadoras de servicios de publicidad (agencias, imprentas, medios de comunicación televisivos, radiales y gráficos, etc.) informes sobre la contratación de propaganda electoral, que luego se confronta con los datos declarados por las agrupaciones políticas.

Este año, además, se contará con un monitoreo de medios que informará sobre la aparición de publicidad de campaña electoral en los medios de comunicación, como herramienta técnica auxiliar de las tareas de auditoria.

Si bien, como se desprende de todo lo expuesto, en un principio los partidos políticos presentaron resistencias a la normativa e implementación del sistema, a largo plazo, se prevé obtener resultados satisfactorios. Para el caso, que algún partido incumpla con sus obligaciones se le impondrá una sanción pecuniaria.

Por último, cabría destacar que la 26.215 ha incorporado numerosos criterios expuestos en los fallos de la Cámara Nacional Electoral al aplicar la ley 25600 así como las directivas impartidas por los peritos contadores en los diferentes sumarios que se realizan con los representantes de los partidos políticos.

Acceso a la Información y Financiamiento de las Campañas Políticas

Delia M. Ferreira Rubio

La calidad misma de la democracia se ve menoscabada cuando la influencia del dinero en la vida política pone en duda la verdadera representación que ejercen los funcionarios electos; cuando las decisiones de políticas públicas se basan en retribución de favores de campaña y no en criterios de racionalidad y bien común; cuando las prácticas corruptas dejan de ser patología y se transforman en la forma normal de operación en la esfera pública. La percepción de corrupción que afecta a la actividad política en general, y especialmente a los partidos políticos, ha influido en la incorporación del tema en la agenda pública de los países de la región, sobre todo al compás del descubrimiento de hechos de corrupción de gran impacto mediático, en muchos casos vinculados al financiamiento de las campañas.

Los programas que ponen en marcha mecanismos y herramientas que facilitan el acceso a la información sobre el financiamiento de la política y particularmente de las campañas son un elemento central en la lucha contra la corrupción política y contribuyen mejorar la calidad del proceso democrático, ya que:

- aumentan la información disponible para el ciudadano-elector
- facilitan la identificación de vinculaciones entre políticos y sectores de interés
- generan incentivos para evitar conductas corruptas o, por lo menos, aumentan el costo o el riesgo
- permiten la verificación del cumplimiento de las normas sobre financiamiento
- ponen obstáculos a la desviación de fondos públicos a favor del partido de gobierno
- generan incentivos para el control recíproco de los partidos políticos
- brindan insumos y parámetros para la evaluación de las decisiones de los funcionarios.

En el tema de la transparencia en el financiamiento político, tradicionalmente se ha puesto el acento en trabajar sobre la oferta de información, en el sentido de ampliar la obligación de rendición de cuentas y mejorar la calidad de la información disponible. En este sentido se ha pasado históricamente por sucesivas etapas: 1) desregulación total; 2) obligación de rendir cuentas; 3) regulación de los estándares para la rendición de cuentas; 4) obligación de divulgación de la información y 5) profundización de los mecanismos de auditoría.

La recolección de datos sobre el financiamiento de las campañas políticas suele estar a cargo de las autoridades electorales, siempre que esté regulada la obligatoriedad de rendir cuentas. Ante la ausencia o insuficiencia de las normas legales, han sido eficaces los Pactos de Transparencia firmados por partidos o candidatos que voluntariamente aceptan

difundir la información, generalmente a ONGs¹. Estos pactos, así como los Monitoreos de Gastos han servido para sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia del tema.

La demanda de información relacionada con quiénes y en qué medida financian la campaña está circunscripta a un público interesado, en el que destacan los medios, las ONGs y los académicos dedicados al tema. En la mayoría de los países, la ciudadanía se interesa por esta cuestión en épocas de campaña electoral y cuando se produce algún escándalo que repercute en la opinión pública.

Para lograr que el tema ocupe un lugar en la agenda de los medios es indispensable ofrecer información “atractiva”, sencilla y oportuna. En la experiencia Argentina, por ejemplo, se advierte un paulatino aumento de la cobertura de la cuestión en cada proceso electoral, particularmente a partir de la reforma legal de 2002².

El mejoramiento de los estándares de transparencia en la política depende directamente de la generación de demanda. Mientras las sociedades no exijan y valoren la transparencia, los políticos no serán transparentes. Esta demanda requiere un cambio cultural que no se produce sólo con el cambio de las reglas legales, sino que exige una tarea continuada y la generación o reconstrucción de ciertos consensos valorativos. En esta línea son importantes los programas de sensibilización y concientización ciudadana. Como todo cambio cultural, se trata de procesos prolongados en el tiempo cuyos resultados se observan en el mediano y largo plazo.

¿Qué mecanismos son útiles para facilitar el acceso a la información sobre financiamiento de campaña?

- ✓ La obligación de presentar rendiciones de cuentas. Estos son los datos a los que se pretende acceder. En los casos en que no exista obligación legal de presentación de cuentas y balances, los Pactos de Integridad y Transparencia, firmados voluntariamente por los partidos y los candidatos pueden suplir la ausencia de exigibilidad de la información.
- ✓ El carácter público de la información presentada por los partidos y los candidatos, en forma amplia y sin restricciones administrativas ni procesales. En América Latina hay todavía 8 países que no prevén la difusión de la información que los

¹ Han utilizado esta herramienta, entre otras, **Poder Ciudadano**, en Argentina, **Transparencia Perú**, **Ciudadanía por la Transparencia** en Nicaragua

² Sobre la ley 25.600 de 2002, ver FERREIRA RUBIO, D.: *La nueva ley argentina de financiamiento de los partidos: mucho ruido y menos nueces que antes*, en CAETANO, G y otros: **Dinero y Política**, Inst. Goethe- UPD/OEA, Montevideo, 2002. Esa ley fue modificada, en diciembre de 2006, por la Ley 26.215 sobre la cual puede verse: FERREIRA RUBIO, D.: *“Financiamiento de los Partidos Políticos en Argentina”*, presentado en el Seminario Internacional: “El Dinero en la Política a Debate”, Paraguay 30 de Julio de 2007, organizado por **Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político**, www.financiamientopolitico.org.py

partidos o los candidatos registren. El derecho de acceso a la información no se respeta si la ley restringe la legitimidad para acceder a los datos o directamente les confiere carácter de reservados. En algunos países existen barreras para-legales al acceso a la información: nos referimos, por ejemplo, a la aplicación de la lógica del proceso judicial para atender los pedidos de acceso a la información.

- ✓ La oportunidad de la información; es decir, la garantía de que la información estará disponible para el ciudadano en tiempo útil, esto es antes de que produzca su voto y que se mantendrá la disponibilidad de la misma en forma permanente. Acceder a información sólo después de la elección quita eficacia a la herramienta de transparencia en cuanto a favorecer el voto informado. Tampoco es efectiva la información como parámetro de control de gestión, si recién está disponible 3 ó 4 años después de una elección.
- ✓ La utilización de internet para difundir la información. El desarrollo tecnológico ha cambiado el orden de prioridad de las herramientas y regulaciones en materia de derecho de acceso a la información. Las políticas públicas de acceso a la información deben estar hoy orientadas a regular la obligatoriedad de difusión por internet de la mayor cantidad de información posible, y a garantizar las condiciones de autentica accesibilidad en términos de simplicidad, diseño, velocidad de los motores de búsqueda, etc. Los enfoques jurídicos que hacen hincapié en la regulación procesal del derecho de acceso a la información (garantía, plazos, procedimientos, recursos, etc) ocupan, en consecuencia, un segundo orden de importancia en materia de política pública.
- ✓ La eliminación de regulaciones que generan incentivos para invisibilizar información relevante. Entre esos mecanismos que generan incentivos “perversos” podrían mencionarse: el anonimato de las donaciones; la prohibición absoluta de aportes de personas jurídicas; los límites no razonables a los montos de aportes; la limitación de los períodos abarcados por la obligación de rendición de cuentas y auditoría; un sistema sancionatorio ineficaz por exceso o por defecto.
- ✓ La utilización de balances uniformes que permitan la comparación de la información presentada por los partidos y candidatos. La uniformidad de los datos simplifica su conocimiento y comprensión, haciendo más efectivo el acceso a la información.
- ✓ La obligación de todos los actores relevantes en el proceso de reportar información sobre financiamiento de campañas. En muchos países se establece que son los partidos políticos quienes deben informar, pero son los candidatos quienes manejan realmente las campañas y el financiamiento por una vía paralela (“asociaciones de amigos” y fundaciones vinculadas a los candidatos, etc), a través de la cual se evade el control de la autoridad electoral y la información que se registra y divulga no refleja el verdadero cuadro de situación.

- ✓ La obligación de rendición de cuentas y difusión de información debe estar referida a todos los momentos políticos relevantes del proceso electoral, lo que incluye la etapa de selección de los candidatos. Por ejemplo, un mecanismo contraproducente para la transparencia del manejo de fondos es el acortamiento de las campañas; se fija entonces un período artificial de campaña y se controlan los fondos en ese período, pero las campañas reales empiezan mucho antes al igual que la recaudación de fondos.
- ✓ La existencia de organismos de control ágiles y efectivos, lo cual exige: independencia del poder político; competencia legal y capacidad técnica, lo que incluye una infraestructura adecuada. La lógica interna de funcionamiento de estos organismos debe ser propicia a facilitar el acceso a la información y la realización de auditoría sobre las rendiciones de cuentas presentadas. La lógica judicial del proceso contencioso no favorece la efectividad del derecho de acceso a la información, ni la tarea de auditoría y verificación de cuentas. En este sentido, aunque los organismos de control sean de naturaleza judicial, sería conveniente una diferenciación funcional de las lógicas de trabajo, debidamente reconocida y regulada.
- ✓ El otorgamiento al organismo de control de facultades no sólo de registro, sino también de auditoría sobre la información que se brinda, para verificar su autenticidad, veracidad y si es completa o sólo parcial. Junto con la asignación de competencia jurídica es indispensable la dotación presupuestaria y de infraestructura adecuada para hacer frente a esas tareas y a la divulgación oportuna y eficiente de la información.

Las políticas públicas y los programas de acción que se adopten deben adecuarse a las circunstancias de cada país, tanto en lo referido al ordenamiento jurídico general, como a las condiciones económico-sociales, las tradiciones y la cultura política. El grado de descentralización política, así como el mapa de poder efectivo determinarán la necesidad y eficacia de trabajar a nivel nacional, provincial o municipal. El sistema electoral y el sistema de partidos también deberán ser tenidos en cuenta a la hora de implementar mecanismos efectivos de acceso a la información sobre el financiamiento de las campañas.

Los cuadros siguientes presentan la situación de los países de América Latina en materia de rendición de cuentas y difusión de la información sobre financiamiento de las campañas políticas.

Anexos

Rendición de cuentas¹

País	Contenido de rendición		Sujeto obligado a rendir cuentas		Cuándo se rinde cuentas	
	Aportes	Gastos	Partidos	Candidatos	Antes elección	Después elección
Argentina	X	X	X	-----	X	X
Bolivia	X	X	X	-----	-----	X
Brasil	X	X	X	X	X	X
Chile	X	X	X	X	-----	X
Colombia	X	X	X	X	-----	X
Costa Rica	X	X	X	-----	X	X
Ecuador	X	X	X	-----	-----	X
El Salvador	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Guatemala	-----	X	X	-----	-----	X
Honduras	X	X	X	-----	-----	X
México	X	X	X	-----	-----	X
Nicaragua	X	X	X	-----	X	X
Panamá	X	X	X	X	-----	X
Paraguay	X	X	X	X	-----	X
Perú	X	X	X	-----	-----	X
República Dominicana	X	X	X	-----	-----	X
Uruguay	X	X	-----	X	X	-----
Venezuela	X	-----	X	X	-----	X

¹ Las tablas reflejan información general actualizada. Para detalles y variaciones por país, ver FERREIRA RUBIO, D.: *“Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación”*, en GRINER, S. y ZOVATTO, D.: *De las Normas a las Buenas Prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA-IDEA, San José de Costa Rica, 2004, Primera Parte, Capítulo 3, pp. 77-106.

Colombia

Transparencia en la Administración de los Sistemas Judiciales

Expositoras:

- 1. Martha Lucía Rivera**
- 2. Margareth Flórez**

Transparencia en la Administración de los Sistemas Judiciales – El caso de la Procuraduría General de la Nación de Colombia

Martha Lucía Rivera

Vigilar el correcto funcionamiento de la función pública para salvaguardar los derechos e intereses de los ciudadanos, es uno de los principales objetivos que tiene la Procuraduría General de la Nación. Como quiera que la Entidad ha tomado consciencia de que sólo mediante la presencia de una verdadera sociedad civil activa puede cumplir con este objetivo y con sus funciones primordiales referentes a la protección de derechos humanos y la lucha contra la corrupción, la implementación de procesos integrales de rendición de cuentas y de mecanismos de acceso y difusión de la información, se han tornado en política fundamental de su quehacer.

Así mismo, el Programa de Modernización de la Procuraduría ha enfocado esfuerzos importantes para generar una cultura que priorice el permanente intercambio de información con la ciudadanía, en el entendido que sin su confianza y vital acompañamiento, la Entidad pierde una parte significativa de su efectividad y funcionalidad. La Procuraduría no puede mantener, ampliar o si es el caso recuperar la confianza pública en sus acciones, sin hacer pública su gestión y sin establecer unos mecanismos efectivos de rendición de cuentas, tanto para controlar los entes gubernamentales como para controlarse a sí misma.

Con este documento pretendemos exponer los principales instrumentos y mecanismos que la Procuraduría General de la Nación utiliza, con el fin de mejorar el acceso a la información por parte de los ciudadanos y el aporte de los mismos en la lucha anticorrupción.

1. Rendición de Cuentas

En Colombia, los organismos de control en general y la Procuraduría en particular, son los actores naturales llamados a poner en práctica y ejecutar los mecanismos de rendición de cuentas horizontales o legales. Al referirnos a la rendición de cuentas estamos aludiendo a las herramientas, mecanismos, agencias y capacidad que debe tener la comunidad para lograr que los funcionarios públicos justifiquen e informen acerca de su gestión y que puedan ser eventualmente sancionados por ella. La rendición de cuentas involucra el derecho ciudadano a recibir información y la obligación de los funcionarios públicos de divulgarla de manera integral y oportuna. Evidenciamos entonces una relación directa entre los términos rendición de cuentas y acceso público a la información. De ahí que mejorar el acceso a la información por parte de la ciudadanía, sea uno de los objetivos a cumplir por la Procuraduría, en desarrollo del Programa de Modernización financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

En este sentido, es importante observar que la evaluación de la gestión de la Procuraduría como entidad autónoma, está supeditada a la coordinación y sinergias existentes con otros organismos de control institucional, a su autonomía frente a la Rama Judicial y al nivel de credibilidad y transparencia de esta última. Lo anterior porque los procesos de rendición de cuentas horizontales surgen por iniciativa de las agencias de control pero concluyen en las instancias judiciales tradicionales.

Aunque el acceso a la información no es la única condición requerida para llevar a cabo un eficiente proceso de rendición de cuentas y de modernización institucional, sí es un indicador confiable al momento de evaluar tanto la eficiencia de los mecanismos de control, como el tipo de relación existente entre Entidad y ciudadanía, la confianza que ésta última tiene en la institución y el éxito o fracaso de la entidad en el cumplimiento de sus funciones.

La Procuraduría ha venido mejorando su proceso de rendición de cuentas. De hecho, anualmente esta entidad, a través de la realización de un acto abierto a la ciudadanía, por lo general una teleconferencia, hace entrega pública de un documento que contiene las actividades desarrolladas a partir de su plan estratégico. Iniciativas de esta naturaleza, si bien ayudan a superar algunas de las falencias de la rendición de cuentas horizontal, requieren del cumplimiento de una serie de requisitos para ser consideradas realmente eficaces: información confiable, que los ciudadanos actúen como actores de primer orden y no como meros espectadores, participación de expertos para el manejo de documentos técnicos y desde luego un aparato judicial eficiente.

En Colombia, la Procuraduría ha hecho esfuerzos por superar esta problemática, los cuales van desde la promoción de una cultura de la rendición de cuentas, acompañando a varias entidades públicas -Comisión Nacional de Televisión, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Dirección Nacional de Derechos de Autor, Dirección General Marítima, Aeronáutica Civil, entre otras-, en diferentes procesos esenciales para su gestión, hasta la colaboración al Congreso de la República en el seguimiento a procesos de gran envergadura como las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, pasando por el apoyo a las veedurías ciudadanas, participando en el diseño y puesta en marcha del Programa Nacional de Formación en Transparencia y Control Social y el acompañamiento a la Comisión Nacional del Servicio Civil en su programa de meritocracia, para garantizar el acceso al servicio público en condiciones de excelencia.

La modernización de la PGN ha conllevado entonces un trabajo sistemático de fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas, integrando el desarrollo de sistemas de información, la dotación de una adecuada plataforma tecnológica, la implementación de metodologías para depurar las funciones misionales y para apoyar las áreas de soporte y la adecuación de espacios para la ciudadanía. Lo anterior, acompañado de planes y estrategias de divulgación dirigidos a la comunidad, elaborados con fundamento en instrumentos técnicos –encuestas- que permitieron establecer las necesidades reales de la población en materia de información.

Si bien la PGN ha alcanzado logros significativos en el objetivo de ampliar la capacidad de los funcionarios para dar respuesta y para entregar información oportuna, acertada y confiable, es consciente de que las actividades y programas tienen que estar acompañados por esfuerzos institucionales dirigidos a brindarles a los usuarios externos las herramientas necesarias con el fin de que sepan utilizar e interpretar dicha información. A estas herramientas nos referiremos a continuación.

2. Principales Sistemas de Información de la Procuraduría

a) Descripción

Dentro de los sistemas de información de la Procuraduría se destacan los siguientes: el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad – SIRI y el Sistema Integral de Información y Seguimiento a Casos de Violación de los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario – SEPREDH.

El SIRI se encarga de registrar y controlar las sanciones penales y disciplinarias, las inhabilidades derivadas del proceso por responsabilidad fiscal, las declaraciones de pérdida de investidura y las relaciones contractuales con el Estado. Por medio del SIRI se expide el certificado de antecedentes a los ciudadanos. El SIRI es herramienta fundamental en la lucha contra la corrupción, porque impide el acceso de quienes se encuentren inhabilitados para desempeñar cargos públicos o contratar con el Estado, permite vigilar el cumplimiento efectivo de las sanciones disciplinarias, asegurar el cumplimiento de inhabilidades sobrevinientes y contribuye de manera efectiva con las políticas preventivas de moralización de la administración pública. La información que lo alimenta proviene de la propia Entidad, de las oficinas de control interno de las demás instituciones, de organismos judiciales, de la Contraloría y de empresas privadas, en lo referente a la caducidad o terminación de los contratos. La información del SIRI es utilizada por todas las entidades públicas y gran parte de las privadas, teniendo en cuenta que el certificado de antecedentes se ha convertido en requisito indispensable para acceder a los cargos públicos y a la mayoría de empleos del sector privado.

Por su parte, el objetivo básico de SEPREDH es lograr alta efectividad en la acción, planeación, dirección, vigilancia, seguimiento y control de casos sobre violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Controla la gestión y permite evaluar los casos de violación de los derechos humanos en todas las instancias. También genera información estadística e indicadores. SEPREDH obtiene información de las quejas, de denuncias formuladas por la ciudadanía o por funcionarios públicos, por organizaciones no gubernamentales y por organismos internacionales e información derivada de las áreas misionales de la PGN -investigaciones disciplinarias, intervenciones judiciales, actividades preventivas-. SEPREDH es instrumento en la lucha contra la corrupción porque ataca fenómenos como la impunidad, permite efectuar seguimiento estricto al uso de recursos destinados por organismos internacionales en materia de desplazamiento y es soporte para la formulación de políticas preventivas. La información que se procesa en SEPREDH es requerida por entidades públicas y privadas en general.

En relación con modificaciones a la demanda de información que ofrecen estos sistemas, es importante observar que fenómenos sociales y políticos acaecidos en nuestro país - narcotráfico, guerrilla, desplazamiento forzado- generan cambios en la demanda de información que genera SEPREDH. De hecho, la entrada en vigencia de la Ley 975 de 2005, que consagra el marco jurídico para facilitar los procesos de paz y reincorporación a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, así como garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación integral, ha disparado las denuncias y consultas sobre dicha temática. Por otra parte, en la medida en que la Procuraduría logra mitigar problemáticas, disminuye la presencia de determinados casos en SEPREDH.

En lo que hace referencia al SIRI, la principal modificación a la demanda de información está representada, en los últimos años, por el incremento notable de solicitudes de antecedentes por parte de empresas privadas. El SIRI también se ve impactado por el desarrollo de procesos electorales, etapas en las cuales aumenta ostensiblemente la solicitud de información sobre candidatos a cargos públicos. Aunque la consagración del régimen de inhabilidades y de los derechos humanos como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico obedece a postulados de rango constitucional, legal y reglamentario, sólo la existencia de sistemas como SIRI y SEPREDH garantizan la instrumentalización de los preceptos.

La información de las sanciones e inhabilidades que se registran en SIRI, ingresa por dos vías: i) a través de funcionarios de la PGN (Procuradurías Delegadas o Procuradurías Regionales); ii) por intermedio de otros funcionarios (jueces, oficinas de control interno, cámara de comercio). En el primer caso los funcionarios de la PGN cuentan con un dispositivo de identificación para registrar la información en el SIRI, en condiciones de seguridad. En el segundo evento, los servidores de las otras entidades remiten la información. El SIRI realiza validaciones automáticas para establecer si los datos se encuentran completos. También detecta inconsistencias y errores. La consulta se efectúa por intermedio de números de identificación (cédulas de ciudadanía, de extranjería, números de identificación de empresas), por medio de los cuales SIRI ubica los registros correspondientes, información con la cual se elaboran reportes que se expiden en papel de seguridad y se publican en el website (www.procuraduria.gov.co - Ver anexo 1).

Por su parte SEPREDH se alimenta de información suministrada a través de las procuradurías delegadas, regionales, provinciales y judiciales. Cada funcionario de la Procuraduría vinculado a SEPREDH ingresa directamente la información de las quejas, solicitudes u oficios en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. SEPREDH también tiene campos de validación y filtros para garantizar la calidad de los datos y está conformado por 5 módulos: preventivo, disciplinario, intervención judicial, justicia y paz y el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada- SNAIPD. Así mismo cuenta con 3 procesos: radicación del caso, análisis y decisión. La consulta ofrece varias entradas: quejoso, implicado, ciudad de ocurrencia de los hechos y conducta, entre otros.

b) Desafíos en la implementación

La puesta en funcionamiento de estos sistemas implicó superar desafíos del siguiente orden:

Económicos. La Entidad no contaba con los recursos requeridos para adelantar los desarrollos. El apoyo provino del Programa de Modernización del BID (infraestructura tecnológica), de la AID para SIRI y de USAID-MSD para SEPREDH.

Políticos. Fue necesario establecer la obligación legal de reportar los datos por parte de las entidades públicas, lo cual se logró con la expedición de la ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único).

Jurídicos. Por la necesidad de unificar y codificar las normas existentes. En caso del SEPREDH ya se contaba con una compilación básica de normas en materia de Derechos Humanos, la cual se complementó con disposiciones internacionales y jurisprudencia. En la actualidad esta documentación hace parte del sistema.

Culturales. Tanto SIRI como SEPREDH implicaron cambios drásticos en la forma en que los funcionarios debieron enfrentar el manejo de la información. En el curso de 3 años se pasó de una operación manual a la automatización de los datos, en una entidad que estaba caracterizada por una muy baja cultura informática. Esta barrera se superó con la ejecución de un proyecto nacional de capacitación en ofimática y con la inversión en infraestructura tecnológica, todo lo anterior a cargo del Programa de Modernización del BID: redes lógicas y de datos, servidores, computadores, impresoras, licenciamiento de software y desarrollo de sistemas de información, con una inversión superior a US\$10 millones.

c) Sostenibilidad de los sistemas

SIRI y SEPREDH son sostenibles por las siguientes razones: i) fueron diseñados atendiendo las necesidades de los usuarios; ii) su desarrollo se encuentra completo; iii) están soportados en normas internas (resoluciones) que contemplan la destinación de funcionarios especializados para su manejo y administración; iv) los recursos financieros que involucran están previstos dentro de los gastos de funcionamiento de la Entidad; v) SIRI y SEPREDH se integran con Sistema de Información Misional – SIM de la Procuraduría, el cual absorberá la funcionalidad completa de las áreas preventiva, disciplinaria y de intervención judicial y conciliación.

Como se mencionó, tanto SIRI como SEPREDH respondieron a carencias reales de la comunidad. La Procuraduría entendió que sin una herramienta que le permitiera sistematizar las denuncias y quejas en materia de Derechos Humanos, no podía hacer frente a la cantidad de solicitudes ciudadanas que podían desbordar su capacidad de atención. Hay que tener en cuenta que SEPREDH garantiza calidad y oportunidad en las respuestas a la ciudadanía -una de las grandes falencias de los organismos de control en nuestro medio-, y que en el corto plazo permitirá fortalecer las políticas públicas preventivas en la perspectiva de un organismo de control, con el fin de diseñar mecanismos adecuados que garanticen el acceso a la información en todo el país. En el caso de SIRI, los procedimientos manuales que se utilizaban con anterioridad para la

expedición de antecedentes adolecían de graves falencias -ausencia de controles en los registros de sanciones, alto porcentaje de errores, información archivada sin soporte-, lo cual, aunado a la necesidad de los nominadores de conocer los antecedentes de los aspirantes a los cargos, la necesidad de los ciudadanos de verificar los antecedentes de los aspirantes a empleos públicos y la necesidad del Estado de establecer con qué empresas y personas podía contratar, explican la legitimación social de esta herramienta, que tuvo un incremento en su utilización del 200% entre 2002 y 2006.

Todo lo anterior, unido al hecho de que en la actualidad estos sistemas son la columna vertebral de las más importantes funciones misionales de la PGN, permiten considerar que no existe un riesgo de naturaleza alta que afecte su supervivencia en próximas administraciones.

3. Portal De Información De La Procuraduría

En Colombia, el uso masificado de tecnologías de la información requiere una inversión sostenida y estructurada a largo plazo, con el fin de superar deficiencias aún existentes en las organizaciones, si se pretenden garantizar los servicios del programa de Gobierno en Línea: los transversales, los sectoriales y los portales de acceso. Los transversales, que requieren la participación de diferentes organismos tanto en el diseño y en la puesta en práctica, como es el caso del Sistema Electrónico para la Contratación Pública. Los sectoriales, que hacen referencia a la automatización de trámites oficiales como el registro único de afiliados a la protección social, y los portales de acceso, que pretenden garantizar una entrada confiable y expedita de los ciudadanos a la información estatal.

En esta última clase de servicios, se destaca la importancia del portal de la Procuraduría: www.procuraduria.gov.co, en la medida en que la entidad no contaba con una herramienta de esta naturaleza hasta 2003 y en la actualidad, según ranking elaborado por la Facultad de Administración de Empresas de la Universidad de los Andes en 2006, ocupó el segundo lugar entre los sitios web con desarrollo alto en Colombia.

El portal contiene toda la información referente a contratación de la Procuraduría, trámite de quejas, antecedentes, víctimas, denuncias, normatividad, doctrina y atención al ciudadano, así como enlaces con el Portal Único de Contratación, Programa Gobierno en Línea, Presidencia de la República y organismos de control, entre otros. El Portal de la Procuraduría se ha convertido en el medio por excelencia para garantizar el acceso de los ciudadanos a la información, y reporta un incremento en la consulta del 266%, entre 2005-II y 2007-I.

Anexo 1

Siri	Sancion	Término	Fecha Fin Inhabilidad	Cod. Clase	Clase Sanción	Suspendida	Cod. Formulario
200090225	PRISION	10 Meses		1	Principal	Si	7
200090225	INHABILIDAD PARA EL EJERCICIO DE DERECHOS Y FUNCIO	10 Meses	27/05/2004	2	Accesoria	Si	7

Cod. Delito	Delito
10232	FABRICACION, TRAFICO Y PORTE DE ARMAS DE FUEGO O M (Ley 599 de 2000)

Cod. Instancia	Instancia	Autoridad	Fecha Providencia	Fecha Efectos Jurídicos
1	PRIMERA	JUZGADO 42 PENAL DEL CIRCUITO DE BOGOTA D.C.	14/07/2003	28/07/2003

Siri	Causa	Entidad	Tipo Acto	Fecha Acto
200090225	PRESCRIPCION DE LA SANCION O PENA	JUZGADO 5 PENAL CIRCUITO DESCONGESTION BOGOTA BOGOTA DISTRITO CAPITAL(BOGOTA)	AUTO	16/02/2007

Cod. Módulo	Módulo	Inhabilidad	Fecha Inicio	Fecha Fin	Siri
2	PENAL	INHABILIDAD PARA CONTRATAR CON EL ESTADO LEY 80 ART 8 LIT. D	28/07/2003	27/07/2008	200090225

Transparencia en la Administración de los Sistemas Judiciales La experiencia de Transparencia Internacional - Colombia

Margareth Flórez

Acceso a la información en Colombia

Transparencia por Colombia, en desarrollo de su misión de cuidado de lo público y prevención de la corrupción, ha evidenciado dificultades de la ciudadanía para acceder a información estatal. En su estudio sobre la Tutela por vulneración al derecho de petición de información (2004) concluyó que entre 1995 y 2005, este derecho fue el más invocado, con un promedio del 27%. La Constitución Política de Colombia establece en el artículo 74 que “todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”; sin embargo, no existe claridad suficiente sobre las salvedades, como lo señala el “Seguimiento de la Sociedad Civil a la Implementación del Plan de Acción de Québec, Informe Hemisférico 2005”. Este informe señala que la calificación de Colombia es negativa debido a que: (i) no se establecen de forma clara y taxativa, los casos en que el Estado se encuentra impedido en brindar información; (ii) las excepciones no se reducen a su mínima expresión; y (iii) la justicia no posee autoridad para ejercer el control de las excepciones al acceso a la información.

La falta de claridad sobre las reservas al principio de publicidad de la información se deriva, en parte, de la multiplicidad y la dispersión normativa en el país. Colombia, que a principios de la década del 90 avanzó significativamente en la regulación del acceso a la información, se ha quedado atrás respecto a los desarrollos legislativos que ha habido en la región.

El acceso a la información pública y la transparencia son aspectos fundamentales para la democracia en la región y la lucha contra la corrupción. Diversos documentos del sistema interamericano así lo señalan.

Acceso a información en el Sistema Judicial

El índice de accesibilidad de la información judicial en internet (2006) evalúa la accesibilidad de la información sobre el ejercicio de la judicatura (tribunales de justicia), y la accesibilidad de información sobre los ministerios públicos en los 34 países miembros de la OEA. En el año 2006, Colombia ocupó el puesto 13, en cuanto al Acceso a Información de Tribunales de Justicia a través de Internet, con una calificación de 39,4. En relación con el Acceso a Información del Ministerio Público, Colombia ocupó el quinto lugar con una calificación de 50 puntos. En el índice global, Colombia ocupó el noveno lugar con una calificación de 43,6.

Entre 2004 y 2006, el país obtuvo una variación negativa (1.7 puntos) en su calificación global que se explica, por la falta de información sobre la carga procesal y el desempeño

de la judicatura. Si bien el informe de 2006, CEJA destaca un leve mejoramiento en relación con la información disponible en Colombia sobre los recursos del ministerio público, se concluye que en el país la información disponible sigue siendo insuficiente.

A través del índice de Transparencia de las Entidades Públicas, impulsado por Transparencia por Colombia, también se pueden observar avances, pero todavía insuficientes. Este índice mide y evalúa las condiciones institucionales que favorecen o disminuyen los riesgos de corrupción en 170 entidades del orden nacional, entre las cuales están seis entidades del sector justicia. Además, señala qué tan transparente es la entidad cumpliendo su misión, entregando información, ejecutando sus funciones y su presupuesto y controlando su propia gestión. Este Índice se estructura en torno a los factores de visibilidad, institucionalidad y sanción que abrigan un conjunto de indicadores.

Los resultados del sector Justicia, señalan una tendencia de riesgo moderado de corrupción en los dos últimos años (2004 y 2005), frente a la medición del 2003, donde el riesgo fue medio (ver. Cuadro 1).

Si bien el sector justicia ocupó el quinto lugar en 2005, en el factor de visibilidad, que evalúa la publicidad de los actos públicos y la disponibilidad de las autoridades públicas para brindar información a la ciudadanía, el resultado es menos alentador. Sólo 2 de las 6 entidades evaluadas presentan calificaciones superiores a 70 puntos (ver Cuadro 2). Las principales debilidades son:

1. La información en la Web es deficiente, tanto en lo que corresponde a los documentos publicados, como los datos sobre funcionamiento institucional, especialmente en las Cortes Suprema y Constitucional.
2. La información sobre contratación es deficiente. El Consejo de Estado, las Corte Suprema y Constitucional y el Consejo Superior de la judicatura no lograron superar los 50 puntos (nivel medio de riesgo).
3. Consejos de Estado y Superior de la Judicatura y las Corte Suprema y Constitucional no cuentan con líneas de atención de quejas y reclamos óptimas.
4. En cuanto a la disposición a entregar información al Índice por parte de las entidades, solamente la Fiscalía Nacional de la Nación y el Instituto de Medicina Legal entregaron todos los datos solicitados.

Se destaca la calificación promedio de 77.1 en rendición de cuentas a la ciudadanía. La Fiscalía General de la Nación, la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional presentaron calificaciones inferiores al promedio.

Transparencia y confianza

La rama judicial es la encargada de garantizar y tutelar el respeto de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de una sociedad. Los hechos de corrupción que puedan presentarse en la justicia, generan incertidumbre sobre su función de garante, y afectan la

vida social, política y económica. Así pues, promover la transparencia y prevenir la corrupción en la Rama Judicial es un asunto prioritario.

La transparencia exige mínimo cuatro condiciones: i) la decisión de las autoridades del Sistema Judicial de abrirse a la mirada ciudadana y de emprender las acciones necesarias para ello; ii) el interés de la ciudadanía de escrutar las conductas y de involucrarse en el análisis y la valoración de los asuntos públicos; iii) la existencia de una información adecuada para el conocimiento de los hechos y el diálogo entre las partes; iv) la creación de espacios públicos de encuentro entre agentes del Sistema y la sociedad. La transparencia contribuye a acrecentar la confianza del ciudadano en el sistema, a estimular el autocontrol institucional, a legitimar la acción institucional y a reducir los riesgos de corrupción.

El sistema de justicia colombiano, de acuerdo con el estudio de LAPOP-USAID 2006, ocupa el segundo lugar en confianza ciudadana en la región, sólo superado por Costa Rica. La Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional gozan de niveles comparativamente altos de confianza. Así mismo, los resultados muestran la ventajosa posición de las instituciones estatales encargadas de velar por la protección de los derechos de los ciudadanos .

Sin duda, la Justicia colombiana cuenta con mayor confianza por parte de los ciudadanos y ha avanzado en elevar la transparencia y disminuir los riesgos de corrupción. Sin embargo, es importante tener en cuenta que las mayores amenazas a la Justicia provienen probablemente del contexto, marcado por el narcotráfico y la operación de los grupos armados ilegales que imponen barreras a su efectivo desempeño, y la exponen a riesgos de corrupción y de captura. En esta medida, mayor transparencia, mayor control a riesgos de corrupción y mayor legitimidad de su acción, son claves para proteger el sistema de judicial de estas amenazas.

El Índice: una herramienta de acceso a información para prevenir corrupción

El Índice de Transparencia surge de información objetiva obtenida directamente de las entidades monitoreadas , de fuentes secundarias del ejecutivo y de los organismos de control . Esta información se consolida en una base de datos y se procesa. Luego se aplican filtros de validación de la información. Los cálculos realizados y revisados al interior de Transparencia se envían a las entidades para su conocimiento previo a la publicación. En esta etapa se aclaran dudas sobre el procesamiento y el cálculo, y se escuchan observaciones sobre interpretaciones inadecuadas de alguna información para efectos de incorporar ajustes. Luego se publica y se difunde .

El índice es una herramienta que se ha consolidado ostensiblemente. A lo largo de las mediciones, los indicadores se han ajustado para obtener una interpretación más completa sobre cada entidad y para plantear nuevos retos de mejoramiento.

En la actualidad, la información generada por el Índice logra integrar la poca información dispersa existente sobre el tema en un conjunto de datos que brindan a las entidades una

identificación precisa de sus riesgos de corrupción de manera que puedan trazar planes de mejoramiento para corregirlos.

La última medición (2005) puso en evidencia una mejoría en la mayoría de las entidades monitoreadas, reflejada en aspectos relacionados con la visibilidad - uno los factores que más contribuye a disminuir los riesgos de corrupción -, cuyos indicadores identifican estándares mínimos de acceso a la información de la entidad por parte de la ciudadanía. Si bien estos procesos están definidos en las normas legales vigentes, las entidades afirman que los resultados del Índice han impulsado esta tendencia de mejoramiento.

En materia de políticas públicas, el Índice constituye un referente para analizar el impacto de la política pública de lucha contra la corrupción en la gestión de las entidades, y generar recomendaciones para la formulación de políticas orientadas al mejoramiento de la gestión institucional, la transparencia y el control de riesgos.

La Vicepresidencia de la República, el DNP y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística han mostrado su interés en facilitar y reforzar la disponibilidad de información pública, de tal forma que contribuya a fortalecer el Índice y a potenciar su uso en la definición de políticas públicas. Por otro lado, el Gobierno ha definido medidas para entidades ubicadas en rangos de alto y muy alto riesgo de corrupción.

En materia de opinión pública, el Índice ha querido ofrecer información acerca de la evolución de la institucionalidad pública. Sus resultados han sido divulgados en medios masivos, ganando con ello visibilidad y logrando presión pública sobre las entidades para participar en las mediciones.

En síntesis, el Índice se ha convertido en una herramienta eficaz para controlar o prevenir la corrupción, en la medida que: ha logrado construir un instrumento riguroso, creíble, que entrega públicamente información útil para las instituciones, decisores de políticas públicas, medios de comunicación, academia y organizaciones civiles y empresariales; ha logrado construir con las entidades una relación independiente y respetuosa, basada en el dialogo horizontal y constructivo; ha contado en la gran mayoría de los casos, con el liderazgo de los más altos niveles institucionales quienes han impulsado acciones de mejoramiento.

La sostenibilidad financiera del Índice es una pregunta aún no resuelta. El índice ha logrado movilizar aportes financieros y técnicos de distintos cofinanciadores; ha buscado construir alianzas con organizaciones sociales y centros de investigación para canalizar diversos recursos que contribuyan a fortalecer su impacto pero también a ganar nuevos aliados.

Desde otro ángulo, ha dado pasos sustantivos en torno a la creación de condiciones de sostenibilidad, en la medida en que ha buscado y logrado ser hoy una herramienta objetiva, útil y fuente de consulta no sólo para funcionarios públicos de las distintas ramas del poder público, sino también para los medios, el sector privado, la academia y las organizaciones sociales.

Es posible que un cambio en los altos niveles de la Administración pública afecte la receptividad y el compromiso con la implementación del Índice. Sin embargo, siempre que existan los recursos para su ejecución, el Índice podrá seguir, generar presión para la prevención de riesgos de corrupción y ser fuente de consulta para los interesados en mejorar.

La continuidad en la aplicación del Índice representa un importante reto para Transparencia y para el país por su carácter independiente y su capacidad para detonar cambios institucionales.

Anexos

Cuadro 1
Entidades Sector Justicia y Niveles de Riesgo de Corrupción

Entidades Evaluadas	ITN 2005	ITN 2004	ITN 2003
Medicina Legal y Ciencias Forenses	<u>Bajo</u>	Moderado	Medio
Corte Suprema de Justicia	Moderado	Moderado	Medio
Consejo de Estado	Moderado	Moderado	Medio
Corte Constitucional	Moderado	Moderado	Medio
Fiscalía General de la Nación	Moderado	Moderado	Medio
Consejo Superior de la Judicatura	Moderado	Moderado	Medio
Promedio General	Moderado	Moderado	Medio

Fuente: Índice de Transparencia Nacional 2003, 2004 y 2005. Corporación Transparencia por Colombia.

Cuadro 2
Entidades Sector Justicia – Factor Visibilidad
Mediciones 2003, 2004 y 2005

Entidades	Vigencia evaluada		
	2003	2004	2005
	FACTOR VISIBILIDAD		
Consejo de Estado	53,86	67,52	67,52
Consejo Superior de la Judicatura	57,96	71,02	68,64
Corte Constitucional	50,28	61,92	61,92
Corte Suprema de Justicia	54,44	61,92	61,92
Fiscalía General de la Nación	57,13	74,42	83,95
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	62,59	76,62	91,71
Promedio	56,04	68,90	72,61

Fuente: Índice de Transparencia Nacional 2003, 2004 y 2005. Corporación Transparencia por Colombia.

Perú

Las funciones de los Sistemas Judiciales para Investigar y controlar la Corrupción

Expositoras:

- 1. Flora Adelaida Bolivar Arteaga**
- 2. Katya Salazar**

Herramientas para la Lucha contra la Corrupción en el Ministerio Público de Perú

Adelaida Bolívar Arteaga

El Ministerio Público de Perú, es un organismo constitucionalmente autónomo, al servicio de la sociedad y de la administración de justicia, que defiende la legalidad, los intereses públicos, la independencia de los órganos jurisdiccionales y la recta administración de justicia, fortaleciendo el Estado democrático, social y de derecho.

Sus principales funciones son:

- Ser titular de la acción penal y conducir la investigación del delito.
- Promover de oficio, o a petición de parte, la acción en defensa de la legalidad y los intereses públicos tutelados por el Derecho.
- Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y la administración de Justicia.
- Representar a la sociedad en los procesos penales.
- Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte.
- Ejercer iniciativa en la formulación de las leyes y dar cuenta al Congreso, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación.

El Ministerio Público de Perú ha incorporado diversas herramientas para la lucha y control de la corrupción, tales como:

1. Observatorio De Criminalidad

Los Estados desarrollan diversos esfuerzos a fin de identificar y tipificar las conductas que vulneran la paz social a fin de prevenirlas y sancionarlas, para lo cual se establecen diversas formas de abordaje siendo la más usual la sanción, las mismas que buscan ser proporcionales a la conducta, a la intensidad del daño cometido y al bien jurídico tutelado. Pero cuando estas conductas criminales se interconectan con una sola finalidad, la cual es la base de una estructura organizativa de corte criminal, nos encontramos frente a un poder diferente que podría establecer el comportamiento criminal a nivel individual. Esta articulación de conductas penadas contiene una serie de expresiones que se han constituido en un fenómeno transnacional, que hoy en día se ha convertido en objeto de investigación que va más allá de los aspectos jurídicos o criminológicos.

La criminalidad común y organizada esta impactando la institucionalidad, los estilos de vida y el orden político, económico y social de los países. Su abordaje se convierte en una prioridad para los Estados y sus instituciones, que obliga realizar un profundo análisis de las formas de control, prevención, tratamiento y persecución, para lo cual se hace necesario contar con un sistema de información generado por los diversos sectores encargados del desarrollo de la política criminal.

En ese sentido, una de las claves del éxito en el desarrollo de políticas criminales radica en la comprensión integral de todas las variables y procesos que facilitan, retrasan, aceleran o impiden la expresión de dichos fenómenos socio-criminal. Sobre la base de esta premisa, el Observatorio de Criminalidad se constituye en un centro de conocimiento e información que permite una mejor comprensión de las diferentes aristas y a su vez contribuirá al fortalecimiento de la política criminal en el Perú.

El Observatorio de Criminalidad tiene por misión promover el desarrollo de un sistema de información objetiva, confiable, oportuna y comparable, a fin de contribuir a la comprensión de los fenómenos socio-criminales que afectan al Perú; permitiendo identificar claramente modalidades, tendencias y características de las diversas expresiones de la criminalidad; asimismo permitirá monitorear y estudiar los actos criminales desde la intervención hasta la sentencia, con la finalidad de implementar mejores políticas y acciones frente al crimen.

El Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público se encuentra en proceso de desarrollo y está orientado a ser un sistema interconectado, alimentado por los propios organismos del Estado, que al ser interconectados con el Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a Pena Privativa de Libertad Efectiva (RENADESPPLE), el Sistema de Apoyo al Trabajo Fiscal (SIATF), la Escuela del Ministerio Público y el Instituto de Medicina Legal se constituirá en un sistema de información, el cual a través de convenios con organizaciones regionales, internacionales e instituciones públicas y privadas formen una estructura de interconexión para la gestión del conocimiento y la generación de las políticas públicas de lucha contra la corrupción y la delincuencia.

2. Fiscalías Especializadas En Delitos De Corrupción De Funcionarios

La corrupción de funcionarios es un flagelo que viene afectando al Perú y a sus instituciones desde periodos y gobiernos anteriores; siendo una de las principales políticas del Ministerio Público luchar contra este tipo de delitos.

Las Fiscalías Especializadas manejan una carga procesal de naturaleza compleja, no solo por el tipo de los delitos, sino por la cantidad de denunciados y/o procesados de cada caso, que por la trascendencia de los hechos, amerita una minuciosa investigación en cada documento que obra como antecedente, a efecto de determinar el grado de participación de cada persona implicada, lo que diferencia de los procesos donde se trabaja con uno o dos delitos cometidos por varias personas.

Estas Fiscalías inician su accionar en contra de los delitos de corrupción con el conocimiento de una noticia crimini, la cual, en un 90% de los casos, llega a través de los medios de prensa (escrita, radial, televisiva). Al abrirse la investigación, se solicita, a través del Despacho de la Fiscalía de la Nación, la intervención de Contraloría General de la República, con la finalidad de que intervengan en la escena de los hechos y preserven la información.

Simultáneamente, los Fiscales, para el desarrollo de los interrogatorios, preparan sus cuestionarios en base a la noticia crimi original, a la información recopilada por el Observatorio de la Criminalidad y a la información que existe en los medios de comunicación. Para esto, es de gran relevancia el hecho que la Gerencia Central de Imagen Institucional del Ministerio Público cuente con equipos sofisticados para la grabación de los principales programas noticiosos del país, así como un banco de información de los medios de prensa escritos, al cual los Fiscales pueden recurrir en busca de información.

Luego de los interrogatorios a los involucrados, nuevamente se recurre a la información del Observatorio de la Criminalidad y a las fuentes periodísticas con la finalidad de contrastar la información recibida de primera mano con la información que pudiera haber proporcionado algún medio o las declaraciones de los involucrados ante la prensa.

3. Fiscalías Especializadas Contra La Criminalidad Organizada

En la última década, en el Perú se ha podido evidenciar un incremento sustantivo de las actividades delictivas, muchas ellas en el marco de la criminalidad organizada. Estas bandas de delincuentes no desarrollan sus actividades de manera aislada, sino que, utilizando métodos sofisticados en términos informáticos, logísticos y presupuestales, se han articulado y en muchos casos, traspasan las fronteras del país con la finalidad de cometer sus actos ilícitos.

Los principales delitos asociados al crimen organizado son: el tráfico ilícito de drogas, la trata de personas, la migración ilegal (incluyendo adulteración y falsificación de documentos), el lavado de activos, el tráfico de armas, el secuestro y la extorsión, entre otros. Todos estos delitos tienen como un común denominador la utilización y disponibilidad de grandes sumas de dinero, que son utilizadas no sólo en la adquisición de tecnología informática de última generación, en medios de comunicación sofisticados y en desarrollar un sistema de apoyo logístico muy bien estructurado, sino también para corromper a funcionarios del sector público y del sector privado, con el objetivo de poder desarrollar sus actividades criminales.

Es por esto que en el Ministerio Público, ante esta relación directa entre corrupción y crimen organizado, se han convertido un grupo de Despachos Fiscales en Fiscalías Especializadas contra la Criminalidad Organizada, con la intención de convertirse en elementos fundamentales en la prevención y lucha contra este tipo de criminalidad que en muchas oportunidades se sustenta en la corrupción de autoridades.

4. Unidad De Cooperación Judicial Internacional Y Extradiciones

Con la entrada en vigencia del Nuevo Código Procesal Penal en el año 2006, se asigna al Ministerio Público las responsabilidades de la orientación, coordinación y transmisión de los requerimientos que formulan las autoridades extranjeras para su ejecución por

nuestras autoridades judiciales y fiscales competentes. Por este motivo se creó la Unidad de Cooperación Judicial Internacional y Extradiciones, para que se encargue de ejecutar las instrucciones con relación a los actos de cooperación contemplados en el Nuevo Código Procesal Penal.

Esta Unidad cumple un rol muy importante de servir de enlace entre el Ministerio Público y los países con los cuales el Perú mantiene vínculos de cooperación judicial, especialmente en los casos de lucha contra la delincuencia organizada y corrupción, ya que a través de las gestiones de la Unidad se puede abrir una vía rápida y eficiente para la sanción de los implicados en estos delitos.

5. Audiencias Públicas

Desde el año 2005 en que la Dra. Flora Adelaida Bolívar Arteaga asume el cargo de Fiscal de la Nación, se instauró la práctica de desarrollar audiencias públicas en cada oportunidad en que la Fiscal de la Nación viaja por motivos de trabajo fuera de la ciudad de Lima. Hasta el momento se han desarrollado audiencias públicas en las ciudades de Ayacucho, Piura, Huancayo, Cerro de Pasco, Cuzco, Madre de Dios y Huanuco.

Estas audiencias públicas tienen la finalidad de brindar a la población un espacio para presentar sus reclamos y quejas ante la máxima autoridad del Ministerio Público y, en la medida de lo posible, buscar una pronta solución a las diferencias.

6. Fortalecimiento Del Instituto De Medicina Legal En El Instituto De Ciencias Forenses

El desarrollo de las actividades de los Fiscales requiere de un apoyo técnico que permita encontrar pruebas científicas para la investigación. Una parte de este apoyo lo brinda en la actualidad el Instituto de Medicina Legal, sin embargo la complejidad de las modalidades delictivas requiere que se tomen medidas cada vez más activas que sirvan de sustento del accionar de los Fiscales.

Por lo antes indicado es que en el Ministerio Público se viene trabajando en fortalecer al Instituto de Medicina Legal con la finalidad de convertirlo en un Instituto de Ciencias Forenses, que se constituya en el refuerzo científico que requiere el trabajo fiscal al momento de realizar la investigación de los delitos.

El Ministerio Público de Perú reafirma su compromiso de lucha frontal contra la corrupción y los demás delitos asociados a la misma, para lo cual seguirá desarrollando diversas herramientas y políticas que permitan enfrentar estos delitos.

¿Cómo los sistemas de información ayudan a que el sistema judicial en el Perú tenga un papel importante en la investigación y procesamiento de casos de corrupción?

Katya Salazar

Las particularidades del caso peruano

El primer “vladivideo” difundido por la televisión peruana donde se ve a Vladimiro Montesinos entregándole varios miles de dólares a un congresista de la república para que se cambie de partido político, su posterior fuga del país, la renuncia del presidente Alberto Fujimori vía fax desde Japón, y finalmente el develamiento de una red de corrupción dirigida desde la cúpula mas alta del poder marcaron un hito –un antes y un después- en el combate a la corrupción de funcionarios en el Perú.

Concientes de que estos hechos no tenían precedentes y que el estado no contaba con los mecanismos legales adecuados para enfrentar un problema de criminalidad organizada desde el poder y de esa magnitud, el Gobierno de Transición a cargo de Valentín Paniagua, primero, y el de Alejandro Toledo, después, establecieron un paquete de medidas anticorrupción y crearon un sub-sistema especializado dentro del sistema judicial para que se haga cargo de la investigación y juzgamiento de estos delitos.¹

Asimismo, la difusión masiva de estos hechos tuvieron un impacto en la actitud ciudadana hacia los actos de corrupción cometidos por funcionarios estatales: de una apatía y hasta cierta tolerancia hacia la corrupción estatal se pasó a casi una cruzada nacional contra la corrupción, donde la ciudadanía así como las instituciones públicas y privadas empezaron a apoyar activamente la labor de los jueces y fiscales que formaban parte del sub-sistema anticorrupción.

Desde ese momento, el combate a la corrupción en el Perú se ha venido dando desde diferentes flancos: principalmente desde el sistema de justicia, pero también desde la prensa, la sociedad civil y en cierta medida, desde la academia (en particular, algunas universidades). Es así que, para responder a esta pregunta, evaluaremos el uso que estos cuatro actores clave han venido haciendo de los distintos sistemas de información existentes en el Perú en el desarrollo de sus labores.

En primer lugar, haré una evaluación del trabajo realizado por el Poder Judicial en el procesamiento de los casos de corrupción vinculados a Fujimori y Montesinos. En segundo lugar tocare brevemente la labor del Poder Judicial en el combate a los actos de corrupción cometidos por funcionarios públicos pero no necesariamente vinculados a la

¹ Para más información ver: Balance del subsistema anticorrupción a seis años de su creación (2000-2006), Consorcio Justicia Viva, julio 2007. En: http://www.justiciaviva.org.pe/publica/balance_subsistema.pdf

red dirigida por Fujimori y Montesinos, y finalmente tocaré la labor del Poder Judicial en la investigación y procesamiento de casos de corrupción cometidos por sus propios funcionarios, esto es, su papel en el combate a la corrupción judicial. Evidentemente, el eje transversal de todos estos puntos será el papel que han jugado los sistemas de acceso a la información en el desarrollo de su trabajo.

El sistema judicial y el combate a la corrupción vinculada a Fujimori y Montesinos

El balance del trabajo realizado por el llamado sub-sistema anticorrupción² es positivo y son varios los factores que han contribuido a este éxito, siendo el más importante el clima que se vivía en el país luego de la fuga de Alberto Fujimori al Japón. De acuerdo a conversaciones sostenidas con jueces y procuradores anticorrupción, estos refieren no haber tenido problemas en obtener la información que necesitaban para sus investigaciones, tanto de dependencias públicas como privadas.

Aunque como jueces o procuradores tienen la facultad legal de solicitar y obtener esta información, no hubiera sido extraño que se hubieran encontrado con algunos obstáculos -de haber sido distinto el contexto en que desempeñaban sus funciones-. Pero este contexto era bastante favorable hacia el procesamiento de responsables del delito de corrupción, así que estos posibles obstáculos desaparecieron y la colaboración de parte de las diferentes instituciones, tanto públicas como privadas, fue plena.

De acuerdo a las mismas fuentes, el uso de información contenida en los sitios Web por parte de jueces, fiscales y procuradores ha sido mínimo. En algunas ocasiones les ha servido de indicio, pero ciertamente, de encontrar información relevante, prefieren tenerla por escrito, además de firmada y sellada por el órgano respectivo.

Evidentemente, los jueces no necesitan ampararse en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información pues éste es un instrumento para la ciudadanía. Sin embargo, es posible que ciudadanos comunes invoquen esta ley para solicitarles a ellos información considerada reservada. Eso sucedió con la Procuraduría Ad Hoc, a quien se le solicitó información que ellos consideraban reservada y clave para el desarrollo de la estrategia de extradición de Fujimori.

Aunque jueces anticorrupción manifiestan no haber recibido este tipo de solicitudes, ante la posibilidad señalan que de ninguna manera entregarían la información en base al principio de “reserva de la instrucción” recogido en las leyes procesales penales. Queda pendiente una discusión a profundidad sobre este punto, teniendo en cuenta algunas opiniones autorizadas –como la de la Defensoría del Pueblo- que relativizan este principio.

² Integrado por jueces, fiscales y procuradores a cargo de los casos de corrupción vinculados a Fujimori y Montesinos.

Finalmente, un recurso importante para la labor de jueces y fiscales anticorrupción ha sido la Ley 27379³, que permite la adopción por parte de los jueces –a pedido de un fiscal- de medidas excepcionales de limitación de derechos aunque aún no exista un proceso judicial abierto. Como se sabe, las medidas limitativas de derechos -incluyendo el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria y la exhibición y remisión de información en poder de instituciones públicas- es una potestad del juez en el marco de un proceso judicial. Gracias a esta ley, el fiscal puede solicitar al juez que tome alguna de estas medidas antes de iniciarse un proceso judicial. Esta ley –dictada un par de años antes de la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información- ha sido de mucha utilidad para impedir la fuga del país de personas que participaron en actos de corrupción.

La investigación y procesamiento de corrupción de funcionarios no vinculados con Fujimori y Montesinos

Como menciona la Dra. Bolívar –Fiscal de la Nación de Perú- en el documento que elaboró para la reunión organizada por el BID, existen fiscalías especializadas para la investigación de corrupción de funcionarios. De acuerdo a este mismo documento, en el 90% de casos estas fiscalías inician sus investigaciones después del conocimiento de un delito a través de la prensa escrita, radial o televisiva. Para eso, el Ministerio Público cuenta con los equipos necesarios para registrar y procesar la información difundida por la prensa.

Cabe preguntarse si la inversión que se hace en tiempo y personal para el desarrollo de estas investigaciones realmente rinde frutos, teniendo en cuenta que no toda la prensa peruana -y por tanto sus denuncias- son serias. Por otro lado, la denuncia de funcionarios públicos una vez que dejan el cargo se ha vuelto algo común en el Perú y una especie de venganza política. Por esas razones, puede ser que el número de investigaciones fiscales no refleje necesariamente la eficacia del Ministerio Público en la investigación de casos de corrupción.

El Poder Judicial en el procesamiento de corrupción al interior de la propia institución

A través del trabajo que DPLF realiza en la región, hemos podido constatar que los movimientos de lucha contra la corrupción se suelen focalizar en los actos del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo obviando los actos de corrupción que ocurren al interior de los propios sistemas de justicia. Con la finalidad de resaltar este tema, DPLF acaba de publicar una Guía para el Diagnóstico Ágil y la Elaboración de Políticas de Control de la Corrupción en los Sistemas de Justicia y esta por publicar los resultados de una investigación sobre la Corrupción Judicial y los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá.

³ Publicada el 20 de diciembre del 2000.

Una de las principales constataciones a las que arribamos en esta última investigación es que para la mayoría de ciudadanos centroamericanos, corrupción judicial no es sólo la corrupción tradicional, donde hay un intercambio de dinero por una sentencia. Para ellos, corrupción judicial se da principalmente cuando existe una afectación o interferencia en la imparcialidad del juez, que en estos países se da principalmente a través de los sistemas de selección de magistrados, dominados por la pertenencia o no a ciertos partidos políticos, y el excesivo poder de las Cortes Supremas que en casi todos los países de esta región designa, evalúa, sanciona y destituye jueces.

En ese sentido, nuestras principales recomendaciones para combatir la corrupción judicial son en realidad medidas preventivas que aunque no atacan directamente el problema, reducen dramáticamente los riesgos de corrupción. Entre otras iniciativas, nuestro informe recomienda:

- i) Mayor transparencia en los procesos de selección de jueces, lo que implica un mayor acceso a los antecedentes profesionales y personales de los candidatos.
- ii) Plena difusión de las decisiones judiciales
- iii) Mayor acceso a los sistemas de evaluación y sanción de jueces incluyendo información sobre jueces sancionados.
- iv) Acceso a información sobre presupuestos y sistemas de compra de bienes y servicios al interior del Poder Judicial

Cabe resaltar que en el contexto que mencione al inicio de este documento, esto es, un contexto favorable hacia la persecución y procesamiento del delito de corrupción de funcionarios, existen hasta el momento varias decenas de jueces y hasta ex miembros de la Corte Suprema procesados por corrupción siendo el caso que varios de ellos están en la cárcel. De hecho, la Fiscal de la Nación durante el gobierno de Alberto Fujimori se encuentra en prisión desde hace varios años.

Por su parte, la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) –órgano disciplinario del Poder Judicial- esta jugando un buen papel en la investigación de jueces y auxiliares judiciales. Según estadísticas publicadas en su sitio Web, el año pasado esta institución emitió 15,380 resoluciones e informes, de las cuales 82 fueron propuestas de suspensión de jueces, 7 propuestas de separación y 174 propuestas de destitución (las propuestas van dirigidas a otro ente dentro del propio poder judicial).

Quiero mencionar que el Web site de la OCMA es bastante amigable, y cuenta con la posibilidad de presentar denuncias vía e-mail y teléfono además de poder evaluar el estado de la queja a través del Internet. Sin embargo, como todos sabemos, tener la posibilidad de presentar denuncias por e-mail o por teléfono y poder darle seguimiento a las mismas es un avance pero no ataca el problema. Por eso voy a resaltar mas adelante algunas iniciativas que vienen realizando actores de la sociedad civil en colaboración con el estado y que están teniendo un impacto importante en el combate a la corrupción judicial.

El papel de la prensa

Pero el combate a la corrupción también tiene otro aliado, que es la prensa. A través de sus investigaciones sobre casos de corrupción y personas vinculadas a estos hechos, la prensa aporta y le da insumos al Poder Judicial y al Ministerio Público. En conversaciones con periodistas peruanos, todos coinciden en que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública se ha venido usando muy poco y cuando se usa, no siempre es oportuna y/o eficaz. Efectivamente, la ley se conoce y se usa poco pero la causa parece no estar en la ley misma sino en el contexto en el que esta ley debe aplicarse, caracterizado por una “cultura del secreto” y un mal entendido “espíritu de cuerpo” dentro de las instituciones.

De acuerdo a algunos periodistas entrevistados para la redacción de este documento, el uso de información contenida en las páginas Web es frecuente y puede dar ciertos indicios y proporcionar información relevante, aunque definitivamente no aclara un caso. Al momento de solicitar información mas específica a las instituciones públicas es que las cosas se complican pues –como señalan estos periodistas- normalmente necesitan la información de manera inmediata y el proceso que establece la ley implica pagar primero una tasa en el Banco de la Nación, luego hacer la solicitud y esperar por lo menos 7 días, lo que para muchos periodistas puede significar perder una primicia.

Un dato interesante mencionado por algunos periodistas es que solicitar información a entidades públicas usando los canales oficiales puede ser en ocasiones “contraproducente”. Dieron algunos ejemplos de personas con mucho poder económico y/o político que estaban siendo investigadas por la prensa y cuando ésta solicitó información sobre ellas usando los canales oficiales, la información entregada resultó siendo falsa, pues los contactos internos de esta persona dentro de la institución (es decir, soborno de funcionarios) habían bloqueado que salga la información correcta. Por esa razón –señalan los periodistas- muchos prefieren seguir contando con la información obtenida a través del “contacto” o “amigo” dentro de la institución, no solo por la mayor rapidez en la obtención de la información sino por la confiabilidad en la misma.

Evidentemente, esto no es responsabilidad de la ley sino que tiene que ver con un tema cultural. Si finalmente queremos cambiar la cultura del secreto que existe en el Perú, hay que usar la ley y de ser el caso, esperar el plazo señalado por ella. Si existe una dilación injustificada o comprobamos que la información que el funcionario nos entregó es falsa, hay que denunciarlo. Si nos rechazan el pedido de información, hay que acudir a los tribunales y retar a la institución pública en las cortes. Solo así irán cambiando viejas costumbres.

Pero más allá de este tipo de información urgente y muchas veces sensible, existe aún una falta de eficacia en la dinámica de solicitud y entrega de información pública: dilaciones injustificadas en las respuestas o simplemente falta de respuesta. Negativa a dar la información solicitada o entrega de información equivocada., entre otras. Aquí la responsabilidad es compartida entre las instituciones públicas, que no terminan de regular

bien el funcionamiento de sus oficinas o funcionarios encargados de dar información, y la sociedad civil, que no utiliza y reta lo suficiente esta ley.

Frente al incumplimiento de las instituciones siempre se puede acudir al litigio ante los tribunales (acción contencioso-administrativa y habeas data) o a la Defensoría del Pueblo. En cuanto a la primera opción, las decisiones judiciales en el Perú –especialmente las del Tribunal Constitucional- vienen jugando un rol clave en la interpretación correcta de los alcances de este derecho y las excepciones al mismo.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo también viene jugando un papel importante, pues a partir de las quejas que recibe por violaciones a este derecho, identifica los principales problemas en su ejercicio y así, a través de sus resoluciones e informes defensoriales, establece doctrina sobre la materia que luego es utilizada por los tribunales.

Las organizaciones de la sociedad civil

Otro flanco importante de combate a la corrupción en el Perú son las organizaciones no gubernamentales (ONG) quienes se han convertido también en un aliado importante en el combate a la corrupción ya sea a través de sus estudios o análisis sobre temas relacionados con la problemática –como los que realiza el Instituto de Defensa Legal a través de Justicia Viva⁴ -, evaluaciones y seguimiento de la información contenida en los sitios Web de distintas instituciones públicas –como las que realiza la ONG Ciudadanos al Día⁵ - o el litigio ante los tribunales locales por la denegación de información solicitada al amparo de la ley de Transparencia y Acceso a la Información –como el que realiza el Instituto Prensa y Sociedad - IPYS⁶ -.

Para la realización de estas actividades, las ONG usan información contenida en los sitios Web de las entidades públicas, muchos de los cuales han demostrado ser útiles pero no siempre “amigables” al ciudadano común. Sin embargo, es en las solicitudes de información donde se puede identificar con mayor claridad los problemas de aplicación de la ley, vinculados sobre todo a temas “espinosos” para las instituciones, los mismos que a través del litigio son cuestionados.

Resulta interesante que –según lo expresado por varios colegas- además de la reticencia en entregar información por la naturaleza de ésta, también existe reticencia por la institución que solicita la información. Si la organización resulta un poco “incomoda” a la institución a la que se le está solicitando la información –porque la esta monitoreando o fiscalizando-, es probable que esta nunca de respuesta a la solicitud.

Aun falta mucho por hacer en cuanto a la difusión de esta ley y sus alcances. Pero más allá de las virtudes o defectos de la ley, lo importante es usarla y a través de ese uso promover que las instituciones públicas se vayan adaptando a esta nueva realidad de

⁴ Ver: www.justiciaviva.org.pe

⁵ Ver: www.ciudadanosaldia.org

⁶ Ver; www.ipys.org.pe

transparencia y rendición de cuentas de los funcionarios estatales que va propagándose por todo el mundo.

La universidad

La universidad, a través de la autoridad académica de sus miembros y de la labor que realizan sus clínicas jurídicas y otros programas e iniciativas de proyección social, juegan también un papel importante en el combate a la corrupción, el mismo que podría ser potenciado de tener más recursos.

La opinión de sus autoridades y profesores en temas de relevancia nacional (incluidos temas vinculados a corrupción) tiene un impacto importante en la formación de opinión pública. A partir de conversaciones sostenidas con algunos de ellos, coincidieron en señalar la necesidad de usar la Ley de Acceso a la Información Pública para afinarla, difundirla y hacerla así más eficaz. Aunque en estos momentos éste no ha sido una línea de trabajo, son concientes de su importancia y del potencial que podría tener en el Perú. Una idea que surgió de las conversaciones fue la selección de temas y/o casos paradigmáticos de corrupción (ya sea vinculados a Fujimori o no) donde información en manos del estado y accesible a los ciudadanos (por lo menos en teoría) resulta clave para aclararlos.

Por ejemplo, hace unos días el Congreso peruano sancionó a una congresista por haber contratado un asesor “fantasma”. Han habido otros casos similares, donde la prensa descubrió que se había contratado como asesores a miembros del servicio domestico, con lo cual el salario que el empleado debía recibir finalmente regresaba al congresista. Una iniciativa interesante sería hacer un seguimiento -usando la Ley de Acceso a la Información Pública- de todos los funcionarios trabajando para congresistas, identificándolos y evaluando las calidades profesionales por las cuales fueron contratados, con la finalidad de evitar fraudes como los mencionados.

Pero no solo existen casos de corrupción en contrataciones de funcionarios sino también en el otorgamiento de licitaciones así como compras de bienes muebles o inmuebles. Usando la Ley de Acceso a la Información Pública se podrían elegir algunos casos paradigmáticos presentados por la prensa y obtener información relevante que pudiera ser de utilidad para el Ministerio Publico y el Poder Judicial.

Iniciativas así (que podrían ser llevadas a cabo por universidades como por organizaciones de la sociedad civil) serían de mucha utilidad para difundir y promover el uso de la Ley de Acceso a la Información Publica en el Perú.

El trabajo de la Fundación para el Debido Proceso Legal

La Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF por sus siglas en ingles), a través de su área de Rendición de Cuentas y Transparencia Judicial, viene llevando a cabo investigaciones y estudios sobre diversos temas relacionados con la corrupción judicial,

la transparencia judicial, y el acceso a la información judicial. Asimismo, publica cuatro veces al año la revista AportesDPLF, con artículos de actualidad sobre los temas mencionados. Entre sus publicaciones mas recientes tenemos la “Guía para el diagnóstico ágil y el diseño de políticas de control de la corrupción en los sistemas de justicia en América Latina”, “Controles y Descontroles de la corrupción judicial. Evaluación del problema y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá” (en prensa), y Disclosing Justice. A study on access to judicial information in Latin America (en prensa). Asimismo, DPLF viene llevando a cabo actividades de asesoría a poderes judiciales de la región y promueve el establecimiento de alianzas con organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas con la finalidad de implementar las recomendaciones incluidas en sus informes e investigaciones.

Ecuador

Transparencia en las Industrias Extractivas

Participantes:

- 1. Jorge Albán**
- 2. Orazio Belletini**

Transparencia de la Información en Sector Hidrocarburos de Ecuador

Jorge Albán

A partir de mi experiencia como autoridad del Ministerio de Energía y Minas por un período de siete meses del presente año, propongo estos temas de reflexión que aspiro contribuyan al propósito del Taller de Trabajo El Acceso a la Información como una Herramienta para Controlar la Corrupción.

La situación de la información petrolera

La Ley de Transparencia de la Información fue dictada en el 2006 y marca un hito en la política de transparentar la información pública en el Ecuador, sin embargo, se carece de instrumentos concretos para aplicarla y no ha sido interiorizada aún por la institucionalidad.

En el ámbito petrolero se realizaron algunos avances en años anteriores sobre sistemas de información petrolera en general y en la publicación de estadísticas básicas tanto en el Ministerio de Energía y Minas como en Petroecuador, que incluyen indicadores generales sobre la economía del petróleo en su conjunto. Estas estadísticas no incluyen información específica sobre el desempeño de las empresas –pública y privadas.

Estos esfuerzos iniciales no han sido perfeccionados y tampoco esta información ha sido conectada en línea por falta inversión; lo que se agrava por un componente cultural muy característico de las entidades públicas, cual es la resistencia de sus funcionarios a manejar información de manera abierta y pública.

La importancia económica política y social del sector hidrocarburos en el Ecuador lo convierten en un sector de alto riesgo y susceptibilidad para que en su gestión intervengan procesos de corrupción que involucran al sector público y privado. La economía del sector representa alrededor del 20% del PIB, los ingresos de Petroecuador (empresa estatal) aportan con cerca del 50% al presupuesto del Estado, el presupuesto anual de Petroecuador representa el 60% del presupuesto general del Estado, las inversiones previstas por el sector petrolero privado representan alrededor del 25% del presupuesto general. La empresa estatal maneja toda la cadena productiva (exploración, producción, transporte, refinación, exportación, importación de derivados y comercialización interna). La renta petrolera, aparte de alimentar el presupuesto del Estado, distribuye recursos a una significativa cantidad de instituciones públicas y gobiernos locales, sin que exista un sistema de rendición de cuentas específica, particularmente por parte de estos últimos.

La participación ciudadana para el acceso de la información petrolera

La ciudadanía ve al sector petrolero como un espacio especializado, al que no se tiene acceso, que produce desconfianza y que genera fuertes conflictos desde el punto de vista

económico, ambiental y social. Los proyectos petroleros se inscriben generalmente en zonas marginales remotas, con una débil institucionalidad y poca atención del Estado central, por lo que estos proyectos exacerbaban las demandas comunitarias. Esto ha propiciado un sistema clientelar por parte de las instituciones públicas y empresas privadas para atender las demandas de las comunidades, sin que exista un sistema de rendición de cuentas ni de los proyectos ni de los recursos que se distribuyen entre los gobiernos locales y las comunidades.

Sobre esta base de riesgo, en un país que ha experimentado un proceso grave de desinstitucionalización, de pérdida de facultades del sector público y un incremento de desconfianza de la ciudadanía sobre la generalidad de las instituciones públicas y privadas. De manera particular, sobre el Gobierno central existe una exacerbación de la desconfianza ciudadana en el manejo del sector petrolero y sobre los beneficios de las empresas privadas de producción y servicios del sector.

Esta desconfianza se alimenta por el hecho de que la información sobre el sector petrolero es insuficiente en general pero, particularmente, en relación a los aspectos económicos de los distintos proyectos petroleros: inversiones, costos de producción, producción, sistema de negociación de las transacciones petroleras en el mercado interno y externo, rentabilidad, declaraciones de impuestos, compras de insumos y servicios, distribución de la renta petrolera, utilización de dichos recursos por parte de las distintas instituciones beneficiarias, inversiones en el ámbito social y ambiental, entre otros. Adicionalmente los contratos petroleros han sido manejados casi como un secreto de Estado y son inaccesibles para los ciudadanos.

En síntesis, junto a la debilidad de los sistemas de información sobre el sector petrolero en general, los temas de información económica son más deficientes aún y no existe en el Ecuador un sistema directo de acceso de los ciudadanos a dicha información. Tampoco ha existido una política pública orientada a difundir y transparentar la información, ni a provocar un encuentro amplio de los ciudadanos respecto de estos temas, lo que exacerba la desconfianza e incrementa los riesgos de corrupción.

Avance y retos

En estas circunstancias, es prioritario desarrollar sistemas de información apropiados, transparentes y de fácil acceso para los ciudadanos y una política de participación en el monitoreo y debate sobre la política petrolera en general, con énfasis en el destino de las inversiones de la renta petrolera. En este sentido los principales desafíos se ubican en:

- Desarrollar procesos sistemáticos de levantamiento de la información de la política petrolera en general y de la actividad petrolera en particular, que articulen a los distintos actores públicos y privados en un sistema único y accesible a la ciudadanía.
- Establecer acuerdos entre los distintos actores respecto a una política de manejo de la información.

- Identificar y acordar con actores sociales activos procesos de capacitación y organización que propicien un acceso sistemático a la información y su capacidad de análisis de la misma.
- Establecer un sistema de rendición de cuentas por parte de todas las entidades que se benefician de la renta petrolera.
- Revisar los sistemas de valoración y de establecimiento de costos de producción de la actividad petrolera.
- Agilizar los sistemas de certificación y homologación de la producción petrolera por parte de la autoridad competente (Ministerio de Minas y Petróleos).
- Establecer sistemas públicos, transparentes que disminuyan al máximo el nivel de discrecionalidad de la autoridad en la compra de insumos y servicios.
- Desarrollar un proceso de generación de información sobre los costos ambientales y sociales de la actividad petrolera; e informar a las comunidades sobre los costos de remediación ambiental y de compensación social.
- Realizar un esfuerzo de sensibilización y capacitación para construir una cultura de transparencia en la generación construcción y difusión de la información entre todos los actores públicos y privados. Este esfuerzo debe involucrar a la sociedad civil para orientar la demanda de información y su manejo por parte de los grupos organizados de la sociedad.
- Realizar algunas reformas legales para viabilizar estos procesos, particularmente respecto de los sistemas de fijación de costos y de establecimiento preciso de los ámbitos en los que cabe resguardar la confidencialidad de la información en determinados ámbitos tecnológicos.

En el marco de las políticas definidas por el Gobierno actual y el Ministro de Energía y Minas, las primeras gestiones se orientaron a:

- Abrir un concurso público para modernizar y actualizar los sistemas de información y establecer una comunicación en línea, al menos de manera inicial, entre el Ministerio y el sector energético y, particularmente, con la empresa estatal petrolera. La preparación de los términos de referencia y el proceso de concurso público no permitió la contratación de este sistema hasta el cese de mis funciones.
- Paralelamente se estableció un acuerdo con Revenue Watch Institute, una organización internacional privada orientada a establecer sistemas sobre transparencia de la información en sectores claves de la economía y que ha propiciado, conjuntamente con el Banco Mundial, estos procesos en otros países. Se acordó como primer paso realizar un diagnóstico de la situación para diseñar un modelo dirigido a transparentar la información, a establecer un acuerdo que involucre a la empresa privada y a desarrollar un proceso que propicie la participación de la sociedad civil en el monitoreo de la información.

- Paralelamente se preparó y presentó al Presidente de la República un nuevo reglamento para la definición de costos de producción.
- Petroecuador estableció el sistema de compras de suministros en línea.
- El Ministerio de Minas y Petróleos contrató un servicio de actualización de la página Web.
- Se dispuso a los funcionarios que atiendan favorablemente todas las solicitudes de información relacionadas con contratos, planes anuales de inversión de todas las empresas petroleras .
- En el marco del programa de Soberanía Energética –orientado a controlar el desvío de combustibles subsidiados para usos no permitidos- se avanzó en el establecimiento de información en tiempo real entre el Ministerio de Energía y Minas a través de su mecanismo de control la Dirección Nacional de Hidrocarburos DNH, la empresa de distribución de combustibles Petrocomercial, el Servicio de Rentas Internas SRI, y la Fuerza Pública que colabora en el control. El sistema debe extenderse a las empresas que comercializan los combustibles al público.

Efectivamente los procesos integrales de cambio de sistema de información requieren tiempo y apenas se dieron los primeros pasos al respecto, complementados con algunas medidas específicas que constituyeron nada más que una señal de la política del ministerio respecto a este sistema. El proceso por lo tanto está por desarrollarse de manera integral, en todo caso, el país cuenta con una Ley de Transparencia de la información que constituye un buen soporte legal para avanzar en esa línea y existen varias propuestas de la sociedad civil entre las que se incluye una elaborada en el año 2005 por la Fundación Ambiente y Sociedad que yo presidía en esa época, para desarrollar un sistema de monitoreo social de la actividad petrolera que articula a fundaciones, centros académicos, gobiernos y comunidades locales y colegios profesionales, que recibieron la propuesta con interés, lo que refleja la factibilidad social de desarrollar mecanismos en esa línea.

En este sentido, mecanismos como los sugeridos deberían trabajarse sistemáticamente, no solo para mejorar el diseño de política sino también para combatir la corrupción. Esta preocupación ha estado implícita entre varios actores pero debe ser trabajada de una manera deliberada

Sostenibilidad

La sostenibilidad del proceso debe considerar los siguientes aspectos:

- La consolidación de la voluntad política gubernamental para avanzar en el proceso, empezando por el sector público e involucrando a los actores privados. Parte central de esta línea es el desarrollo de una cultura distinta de transparencia de la info.

- La construcción de una demanda social organizada y activa permitiría que la voluntad expresada por este gobierno se mantenga en el futuro frente a eventuales cambios políticas. Esta tarea esta por hacerse.

- En los temas de financiamiento se debe considerar la fase inicial de montaje y perfeccionamiento del sistema que carece de recursos presupuestarios suficientes, sobre todo para los temas de participación ciudadana. Se debe trabajar en proyectos de cooperación, algunos de los cuales estuvieron previstos en el acuerdo con Revenue Watch Institute. También se mantuvieron conversaciones con el Banco Mundial y existe interés al respecto.

- Para financiar el mantenimiento del sistema, la Ley de Transparencia establece que quienes requieren información deben cubrir sus costos. Esta situación enfrenta dos problemas: para que la compra de información sea necesaria debe existir algún tipo de información reservada; y, existen actores locales que no cuentan con los recursos para efectivizar dicha compra. En este sentido, el mecanismo idóneo debe ser que los proyectos internalicen los costos relacionados con la producción y difusión de información y con la promoción de la participación.

- El Ministerio debe trabajar en el diseño de protocolos y procedimientos para efectivizar la producción y difusión de la información; y para garantizar que el uso que los ciudadanos hagan de dicha información, se constituya en instrumentos apropiados para combatir la corrupción y participar en el diseño de políticas, estableciendo también niveles de responsabilidad por parte de la ciudadanía, a fin de prevenir el uso irresponsable de dicha información.

Aprecio que el sistema puede tener más eficiencia a nivel local. Sin embargo, el esfuerzo que se debe realizar para montarlo es significativamente mayor debido a las debilidades institucionales, tanto del sector público como del sector privado. Por otra parte, se aprecia una resistencia muy alta por parte de los gobiernos locales para transparentar la información del uso de los recursos.

Incrementando el Acceso a la Información y la transparencia en la Industria Extractiva del Ecuador⁴⁰

Orazio Bellettini

I. Transparencia y acceso a la información en Ecuador

A pesar de contar con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) el Ecuador es uno de los países con menor transparencia y calidad de información pública en la región. El Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria implementado en el año 2003 colocó al Ecuador en el último lugar entre 10 países de América Latina⁴¹. El estudio evidenció que el Ecuador presenta serios déficits en aspectos como fiscalización presupuestaria, confiabilidad en la contraloría interna, sistemas de rendición de cuentas y la calidad y oportunidad de la información y estadísticas difundidas.

La información sobre las industrias extractivas en Ecuador no escapa esta realidad. Pese a la importancia de los ingresos provenientes de las industrias extractivas, petróleo y minas, las entidades encargadas de generar información sólo cumplen con 34% de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública lo que impide la rendición de cuentas y el control horizontal y vertical de recursos claves para el desarrollo del país (anexo 1)⁴².

II. La industria extractiva en el Ecuador

El sector petrolero representa el 12% del PIB del Ecuador⁴³. Petroecuador, la empresa de petróleo perteneciente al Estado, tiene la propiedad de 85% de las reservas petroleras mientras el sector privado es dueño del 15%. A diferencia del 3.4% de crecimiento que experimentará el resto de la economía, para el 2007 se estima que el PIB petrolero decrecerá en 9.8%, debido en parte a la reducción de la producción de algunos campos de explotación petrolera (Banco Central, 2007).

En la Encuesta de Condiciones de Vida (2005-2006) se estima que el 0,23% de la Población Económica Activa (PEA) trabajan en el sector petrolero (extracción y refinación de petróleo), y otro 0,23% en el sector de otras minas y canteras. En el sector minero, a diferencia del petrolero, la mayoría de las unidades productivas son pequeñas o

¹ El autor agradece los comentarios de Carla Bass, Carlos Chango, Rafael Donoso, Christian Gruenberg, Rebecca Nichols, Fernando Ponce y Sigrid Vásquez. Un agradecimiento especial a Andrea Ordoñez sin cuyas ideas y arduo trabajo investigativo no habría sido posible incluir una parte importante de la información y análisis presentados en este documento.

² Pese a que existe una versión del Índice actualizada al 2005, Ecuador no participó en dicha medición por lo que no es posible conocer si avanzamos o retrocedimos con respecto al 2003.

³ Esta evaluación sigue la metodología desarrollada por Grupo FARO que evalúa el cumplimiento de cada uno de los ítems que el artículo 7 de la LOTAIP exige sean difundido en las páginas web de las agencias públicas.

⁴ Información del Banco Central del Ecuador (2006)

medias y por tanto tienen mayor impacto sobre la economía local. Según el Servicio de Rentas Internas del Ecuador (2007), durante el 2005 las empresas o sociedades vinculadas con el sector petrolero aportaron con el 42% (364 millones de dólares) del impuesto a la renta pagado por empresas.

III. Dónde poner la Lupa en la industria extractiva del Ecuador

Los recursos provenientes de la explotación petrolera son distribuidos de forma desordenada, dispersa y poco transparente, con lo que se generan oportunidades para la discrecionalidad, la ineficiencia y la politización (Banco Mundial, 2004). Esto se evidencia en los más de USD 2.000 millones que se destinan anualmente a subsidiar derivados del petróleo que benefician a los grupos más privilegiados de la sociedad (Grupo FARO, 2007)⁴⁴. Adicionalmente, las rentas petroleras se distribuyen directamente a más de 30 instituciones o fondos, las que a su vez distribuyen las rentas nuevamente entre sí o a otras instituciones, sin que exista un seguimiento del uso dado a dichos recursos (anexo 2).

Además, existen deficiencias en información sobre los procesos de adjudicación de explotación de campos petroleros y licencias mineras o los informes de impacto ambientales y remediación. Aunque la Dirección General de Hidrocarburos (DNH) es la encargada de vigilar el cumplimiento de la normativa existente y de monitorear las actividades de las empresas privadas, no se conoce una evaluación que determine el nivel de su capacidad regulatoria.

La regulación de la empresa pública, Petroecuador, está a cargo del Ministerio de Petróleo y Minas con lo que el Estado es, al mismo tiempo, productor y regulador (Nichols, 2007). Las relaciones entre las empresas, el Estado y las comunidades también son desarticuladas y no se lleva un registro detallado de quién presenta, ordena o aprueba un contrato o informe, lo que da gran discrecionalidad a los tomadores de decisión (anexo 3).

En el anexo 4 se muestra un listado de la información sobre los aspectos más relevantes de la industria, en el que sólo el 40% tiene niveles adecuados de accesibilidad⁴⁵. Por ello, a continuación se propone la información que es necesario hacer más accesible y transparente.

- Información previa a la licitación y contratación de explotación petrolera.
 - ¿Cuál será la inversión realizada e ingresos potenciales de la explotación?
 - ¿Cuáles serán los impactos ambientales y sociales esperados y posibles mecanismos para solventarlos?

⁵ Dado que las refinerías nacionales son antiguas y requieren de inversión por lo que se generan pérdidas efectivas durante el procesamiento. El 45% de lo que se refina en Ecuador es residuo que no se consume en el país. Como consecuencia, se importan derivados más refinados y ligeros. Los derivados vendidos en Ecuador son subsidiados por el Estado utilizando las rentas petroleras.

⁶ Para evaluar el nivel de accesibilidad determinamos su existencia, nivel de disponibilidad y de usabilidad.

- ¿Quién provee información independiente de los dos actores que podrían hacer colusión (Petroecuador y empresa privada)?
- Información durante la explotación, transportación y refinamiento.
 - ¿Cuáles son las metas claras de producción e ingresos? ¿Serán o no alcanzadas?
 - ¿Cómo se exporta el petróleo, a qué precio y con cuáles mecanismos de negociación internacional y herramientas financieras?
- Distribución de los recursos, tanto dentro como fuera del presupuesto.
 - ¿A dónde se dirigen los recursos obtenidos por el aumento de un dólar en el precio del petróleo?
 - ¿Cómo se asignan y transfieren los recursos que sirven para financiar subsidios sociales, productivos, energéticos?
- Relación con las comunidades y la sociedad.
 - ¿Cuántos recursos dan las empresas petroleras y mineras a las comunidades? ¿Cuánto es esto en relación a la inversión del municipio y de programas sociales estatales?
 - ¿Qué mecanismos existen para transparentar esta información?
 - ¿Cómo se distribuyen los subsidios financiados con ingresos petroleros entre los diferentes segmentos de la población?

IV. Cómo lograr que esta información se transparente

Transparentar la información requiere trabajar tanto por el lado de la oferta (instituciones del Estado vinculadas con las industrias extractivas y las finanzas públicas y empresas privadas) como por el incentivo a la demanda de dicha información por parte de organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y entidades de control.

Dado que el sector petrolero es altamente centralizado, se debe transparentar las entidades públicas encargadas del diseño e implementación de las políticas petroleras en el nivel nacional. Para esto, es crucial fortalecer la capacidad de la Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH) para sistematizar y difundir información sobre la producción y los recursos generados por el sector. Por el contrario, en el sector minero donde las concesiones mineras se aprueban y monitorean en instancias locales, es clave incorporar una gestión más descentralizada del manejo de la información.

Ahora bien, la existencia de información no garantiza de forma automática la reducción de la corrupción. La experiencia de Grupo FARO con sus iniciativas Lupa Fiscal y el monitoreo del cumplimiento de la LOTAIP ha demostrado que hace falta promover la demanda y utilización de esta información para reducir la discrecionalidad en las decisiones que afectan al sector y a la sociedad (Gruenberg, 2007).

Por ello es clave “ciudadanizar” el formato y los canales por los cuales la información llega a la ciudadanía. Esto es especialmente importante en el sector extractivo, que se caracteriza por tener información altamente técnica y pocos actores que toman las decisiones. Por ello, es necesario difundir información entendible y cercana a la realidad de la ciudadanía

V. La sostenibilidad de la estrategia de acceso a la información y transparencia

Hasta acá se ha destacado la importancia y los desafíos que implica diseñar y aplicar un régimen de transparencia y acceso a la información pública en las industrias extractivas en Ecuador. Sin embargo, el bajo nivel de cumplimiento de la ley por los principales actores públicos ha evidenciado que la sanción y la aplicación de la ley no son suficientes para garantizar el acceso a la información y el combate a la corrupción.

La experiencia de Grupo FARO trabajando con el Ministerio de Economía (MEF) promoviendo transparencia fiscal, nos muestra el papel fundamental que tienen las organizaciones de la sociedad civil para promover un debate informado sobre la transparencia y de combate a la corrupción. En un país de tanta volatilidad institucional, el rol de la sociedad civil es clave para dar continuidad a la aplicación de un estricto régimen de transparencia y acceso a la información⁴⁶. Además, se requiere involucrar y apoyar a funcionarios de carrera de las dependencias vinculadas con la industria para que se conviertan en los defensores oficiales de las iniciativas pro transparencia.

Para ello, es fundamental contar con políticas públicas que incluyan estándares de transparencia y acceso a la información pública que sean construidas por funcionarios públicos y actores externos que se vuelvan obligatorias para las entidades del sector público y promover su incorporación en empresas privadas petroleras y mineras (Save the Children, 2005).

VI. Recomendaciones

Basado en la experiencia de Grupo FARO promoviendo transparencia fiscal, así como en las particularidades de la industria extractiva, se proponen las siguientes recomendaciones:

- 1) Promover y apoyar la implementación de la LOTAIP en las entidades públicas vinculadas con las industrias extractivas. Para ello, se requiere apoyar la generación de capacidades para que las instituciones públicas puedan difundir de forma periódica, oportuna y usable la información que obliga a publicar la LOTAIP. Además, las instituciones públicas deben desarrollar capacidades para responder a demandas ciudadanas de información pública.
- 2) Difundir de forma periódica los contratos firmados entre las compañías de extracción y el gobierno así como reportes de los ingresos brutos, gastos, volumen de ventas, precios e impuestos pagados. De igual forma, se requiere transparentar todos los fondos petroleros que se trasladan al Estado para darle seguimiento a dichos gastos, dentro y fuera del PGE. Que se publique lo que se recibe, se paga y se gasta.
- 3) Dada la ingente cantidad de recursos destinados a subsidios financiados, en su mayoría, con los ingresos de petróleo y la escasa transparencia con que se manejan, se requiere establecer un régimen transparente de subsidios estatales para reducir el riesgo

⁷ En Ecuador un Ministro de Economía dura, como promedio de los últimos 7 años, 100 días.

de corrupción y clientelismo político. Por ello, se propone la conformación de un Banco de Datos de subsidios estatales que transparente los criterios de asignación de estos recursos así como sus transferencias para poder determinar quien obtiene que de los ingresos petroleros destinados a subsidios productivos, sociales, entre otros. A partir de aquí, se podrían presentar recomendaciones para una regulación que asegure los valores de transparencia, equidad y eficiencia en la administración de los recursos del Estado.

4) Incentivar el desarrollo y adopción de estándares de transparencia a ser adoptado por las empresas privadas y monitoreados por entidades independientes de la sociedad civil. Su nivel de cumplimiento debe ser difundido y reconocido públicamente para incrementar los incentivos de su aplicación.

5) Monitorear los costos sociales y ambientales de las empresas extractivas. Es clave generar indicadores de los niveles de contaminación, conflictividad social generados en los diferentes territorios donde se lleva adelante la actividad de la industria extractiva.

6) Dado que no es posible enfrentar de forma aislada el desafío de promover más transparencia en un sector con relaciones que superan el ámbito nacional, es muy importante documentar buenas prácticas internacionales con potencial de aplicación a nuestra realidad, y promover la generación de alianzas internacionales con iniciativas con similares objetivos, como “Publica lo que pagas”; Revenue Watch del Open Society Institute, Global Witness, entre otras.

7) No basta con difundir la información; es igual o más importante que dicha información sea ciudadana y se convierta así en un instrumento para mejorar la gestión, transparencia y calidad del uso de recursos provenientes de las industrias extractivas. Para ello, es importante incorporar el uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), radios comunitarias y otras formas creativas de difusión que permitan que la información llegue a la mayoría de los ciudadanos y promover así su participación en la asignación, ejecución y monitoreo de los recursos y actividad de la industria petrolera y minera⁴⁷.

El desafío, entonces, es implementar una estrategia que promueva el acceso y la transparencia de la información como un fin en si mismo (información accesible como un bien público) y como un medio para promover mejor gestión, control horizontal y vertical e impacto en el bienestar de la población de los recursos provenientes de la industria extractiva.

VII. Bibliografía

Banco Mundial – BID, “Ecuador: Creating fiscal space for poverty reduction. A fiscal management and public expenditure review”, Washington DC-USA, Noviembre 2004.

⁸ A manera de ejemplo, Grupo FARO ha desarrollado una bitácora (blog) que permite el intercambio de información y experiencias entre más de 60 organizaciones que trabajan en todo el Ecuador con el objetivo de mejorar la transparencia y el impacto de la inversión social. Ver en www.inversionsocial.ec.

Banco Central del Ecuador, Varias publicaciones, Quito, Ecuador.

Gruenberg, Christian. Manual de casos. Diplomado en Transparencia, Accountability y Lucha contra la Corrupción. Universidad de Chile, 2007.

Grupo FARO, “Lupa Fiscal”, varios números, Quito, Ecuador .

Ministerio de Economía y Finanzas, cuadros varios sobre el Presupuesto General del Estado y su ejecución, presentados en la página Web.

Nichols, Rebecca. “La ciudadanización de los activos del Estado: Una propuesta para avanzar hacia la democracia económica en el Ecuador”, Documento no publicado, Quito, Ecuador, 2007.

Save the Children. “Beyond the Rhetoric: Measuring revenue transparency”. London, U.K, 2005

VIII. Glosario

PGE – Presupuesto General del Estado

FODESEC – Fondo de Desarrollo Seccional

CEREPS – Cuenta Especial de Reactivación Económica, Productiva y Social

FONASA – Fondo Nacional de Saneamiento

FEP – Fondo de Estabilización Petrolera FAC – Fondo de Ahorro y Contingencia

FERUM – Fondo de Electrificación Rural y Urbano Marginal

FOVIAGRO – Fondo de Viabilidad Agropecuaria

FEISEH – Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energéticos e Hidrocarburíferos

FONAFOR – Fondo Nacional de Forestación

ISSFA – Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas

INNFA – Instituto Nacional del Niño y la Familia

PGE – Presupuesto General del Estado

FODESEC – Fondo de Desarrollo Seccional

CEREPS – Cuenta Especial de Reactivación Económica, Productiva y Social

FONASA – Fondo Nacional de Saneamiento

FEP – Fondo de Estabilización Petrolera

FAC – Fondo de Ahorro y Contingencia

FERUM – Fondo de Electrificación Rural y Urbano Marginal

FOVIAGRO – Fondo de Viabilidad Agropecuaria

FEISEH – Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energéticos e Hidrocarburíferos

FONAFOR – Fondo Nacional de Forestación

ISSFA – Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas

INNFA – Instituto Nacional del Niño y la Familia

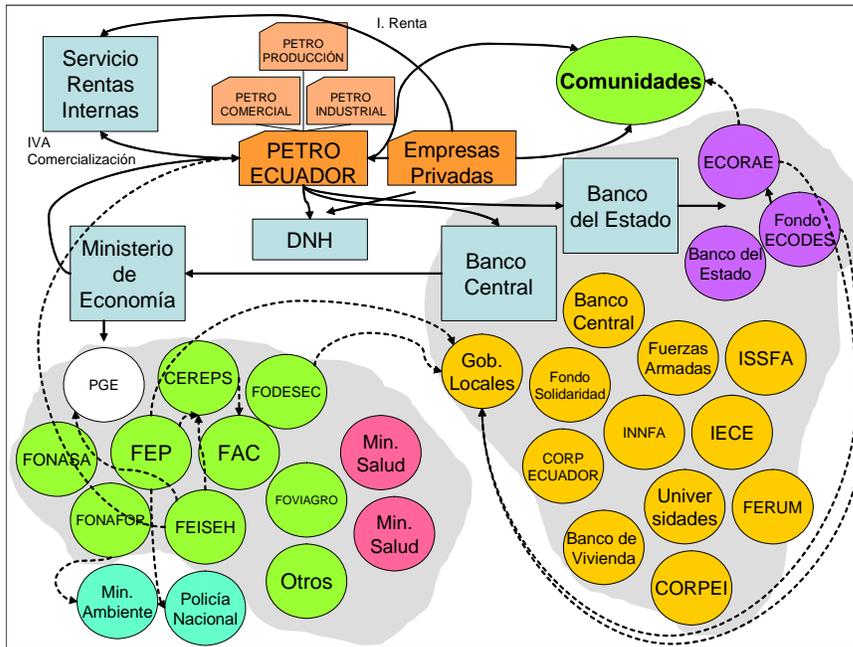
IX. Anexos

Anexo 1. Cumplimiento de la LOTAIP de las instituciones vinculadas con las industrias extractivas

Entidad monitoreada	Porcentaje de cumplimiento
Petroecuador	58,33
Petroproducción	51,04
Ministerio de Minas y Petróleos	42,71
Petroindustrial	38,02
Dirección Nacional de Hidrocarburos	32,81
Petrocomercial	21,88
Ministerio de Electricidad y Energía Renovable	0
Promedio	34,97

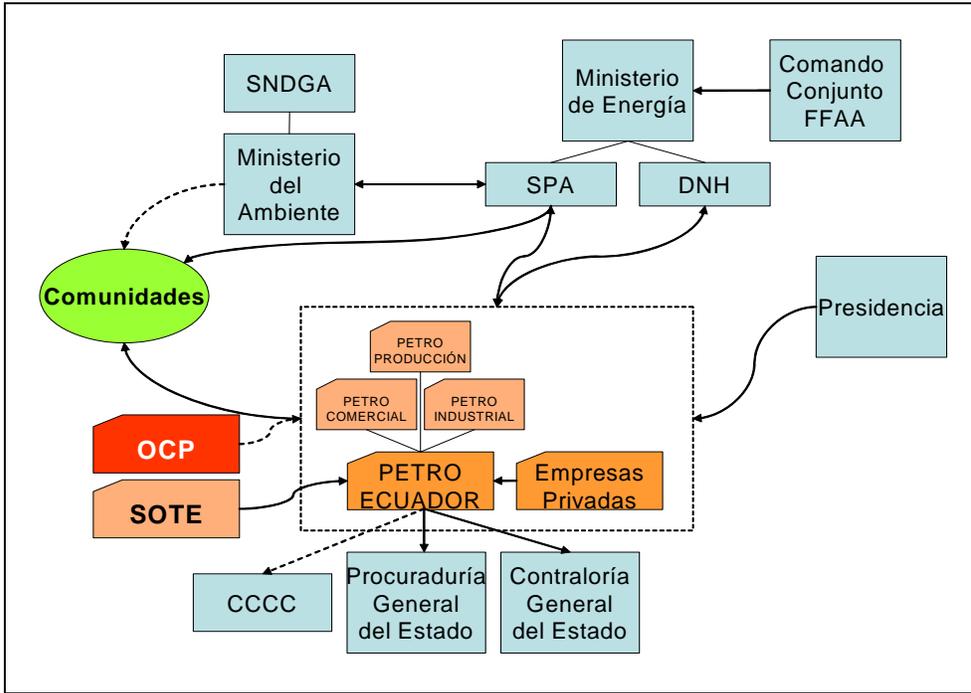
Fuente: Grupo FARO, 2007

Anexo 2: Flujos de transferencias de los recursos provenientes del petróleo



Fuente: Grupo FARO, 2007

Anexo 3: Flujos de información entre las organizaciones de la industria extractiva en Ecuador



Fuente: Grupo FARO, 2007

Anexo 4: Niveles de transparencia y accesibilidad de la información existente en las industrias extractivas

Tipo de Información	Nivel de Transparencia	Comentario
Información Financiera		
Dentro del Presupuesto General del Estado	Aceptable	El MEF tiene niveles altos de transparencia en presupuestación pero menor transparencia en la ejecución.
Fondos de Ahorro de Rentas Petroleras	Medio	Poco seguimiento a los rendimientos de los fondos, el precio con el que se calculan sus ingresos o su utilización. Existe seguimiento a CEREPS/FEISEH.
Fuera del Presupuesto General del Estado	Bajo	MEF tiene poco o ningún control sobre estos presupuestos. Alta discrecionalidad de cada una de las instituciones.
Metas, Resultados	Bajo	MEF e instituciones públicas en general, tienen poca información sobre lo que se realiza en específico con

Objetivos de Inversión		los recursos asignados.
Información de Gobiernos Seccionales	Bajo	Los gobiernos seccionales proveen información superficial al MEF, se conoce poco sobre sus inversiones.
Impuestos	Medio	El SRI entrega información pública bajo solicitud.
Autogestión DNH	Bajo	Poca información disponible sobre la autogestión de recursos. Muchas veces esta no se registra en el presupuesto.
Producción Petrolera	Media	Estadísticas de la DNH; Boletín del BCE (falta información completa: se necesita información de producción, precios, regalías por tipo de contrato, etc.)
Exportaciones	Bajo	Poca información sobre los mecanismos de exportación, herramientas financieras utilizadas en el mercado externo.
Ingresos Petroleros	Bajo	Se conocen datos aislados sobre producción, exportaciones, importaciones y asignaciones a diferentes actores, pero esta información no está centralizada, actualizada o detallada.
Recursos a comunidades		No existe un seguimiento sobre el tipo de recursos entregamos a la comunidad (bienes de consumo, infraestructura, educación) o su valor monetario.
Otro tipo de Información		
Contratos Vigentes	Aceptable	Los contratos de explotación vigentes de Petroecuador están disponibles en la página Web.
Proceso de Licitación	Bajo	No se tiene un acceso público/oportuno y transparente sobre las ofertas obtenidas para las licitaciones.
Decisiones Discrecionales	Bajo	No se lleva un registro de las decisiones discrecionales que la legislación permite (Ej. FFAA y Presidencia).
Estadísticas de producción (Pozos, torres, estimaciones de reservas, transportación)	Medio	Las estadísticas existen en la DNH pero no están actualizadas en la Web.
Autorizaciones	Bajo	No existe exigibilidad sobre las personas responsables que autorizan informes, trámites o contratos.
Conflictos Socioambientales	Medio	La información sobre los problemas con las comunidades está disponible pero no está sistematizada

Informes Ambientales	Medio	Estos pueden ser accedidos pero no están disponibles Web.
Pronunciamientos Oficiales del Ministerio de Ambiente	Bajo	No existe un registro sistematizado.

Fuente: Grupo FARO, 2007

Chile

Transparencia en los Sistemas de Pensiones

Expositores:

- 1. Roberto Godoy**
- 2. Rafael Anta** (Presentación Power Point)

La Reforma del Sistema Previsional de Chile y los mecanismos de información

Roberto Godoy Fuentes

El Estado chileno se encuentra actualmente en un proceso de discusión legislativa del proyecto de ley que contiene la reforma más sustantiva al régimen de pensiones desde la instauración del sistema de capitalización individual ocurrido en la década del 80. Se espera que este nuevo sistema de pensiones en el que se integra un fuerte pilar solidario con el pilar contributivo obligatorio, entregue sus primeros beneficios a partir de julio de 2008.

Esta reforma al sistema de pensiones se articula sobre la base de un conjunto de principios civilizatorios y de gestión que han sido incorporados de manera regular en el diseño de las políticas públicas que se podrían denominar como de segunda generación. Estos principios son, entre otros: el reconocimiento y consagración de derechos sociales para hombres y mujeres; la creación de un sistema de beneficios que incorpora garantías sociales explícitas, especialmente a través de la Pensión Básica Solidaria (PBS)¹; la equidad intergeneracional; el relevamiento del rol del Estado en la provisión de bienes públicos, el diseño de política y el control normativo del sistema, lo que se expresa en una nueva institucionalidad pública, la creación de sistemas de información y la incorporación de instrumentos que promueven e incentivan la competencia en precios y, el fortalecimiento de la gestión, coordinación e integración público-privada para la provisión y administración de prestaciones previsionales.

Ahora bien, desde la perspectiva de análisis propuesta para este taller, esto es, cómo el acceso a la información coadyuva al control de la corrupción, es posible desatacar algunos elementos conceptuales contenidos en el diseño de la reforma y ciertos aprendizajes surgidos del proceso de implementación, a saber:

1. Mecanismos institucionales de información hacia los usuarios:

Una de las principales debilidades del actual sistema de pensiones es el escaso nivel de conocimiento que tiene la ciudadanía respecto de éste, lo que afecta la confianza en los operadores del sistema, debilita su adhesión y legitimidad. Este desconocimiento se explica en parte por la complejidad técnica del tema, la obligatoriedad de la afiliación, la falta de sensibilidad de los usuarios al precio y por la intangibilidad del producto (la pensión).

¹ La PBS se otorgará a hombres y mujeres que, cumpliendo los requisitos de edad (65 años), residencia y perteneciendo al 60% de la población de menores ingresos del país, no han contribuido durante su vida activa al sistema de capitalización obligatorio y por lo tanto, no gozan de una pensión de régimen. Se trata de una transferencia monetaria que financiará el Estado y que permite cubrir las necesidades más básicas de una persona en la vejez.

Este aspecto ha sido abordado por la reforma con la incorporación de los siguientes instrumentos:

1. La creación de una red territorial de centros de atención que ofrecerá servicios integrados de información y orientación previsional a todos los usuarios del sistema. Se busca con esta red hacer más accesible la información a la ciudadanía y reducir los conflictos de interés de los operadores.
2. La creación de comisiones de usuarios por cada operador privado, que estarán integradas por representantes de los cotizantes activos, los pensionados, los empleadores y un académico independiente. Estas instancias evaluarán el funcionamiento general del sistema de pensiones. Existirá además una comisión de usuarios de nivel nacional que propondrá recomendaciones generales para el mejoramiento del sistema.
3. La creación de un fondo de educación previsional destinado a financiar iniciativas en materia de promoción, educación y cultura previsional.

2. Mecanismos que promueven mayor información y transparencia de los operadores:

La alta concentración de la industria de administradoras de fondos de pensiones, la fuerte asimetría derivada de la complejidad técnica del sistema, la escasa información disponible respecto de los costos de administración de la cuentas, unido al escaso interés de los afiliados por estar informados respecto de la gestión de sus fondos y del funcionamiento del sistema, ha contribuido a generar una negativa percepción ciudadana respecto de la transparencia de la industria.

Para efectos de superar estas debilidades se han diseñado algunos instrumentos y acciones:

- a. Instrumentos² destinados a promover la incorporación de nuevos entrantes a la industria de administradoras de fondos de pensiones con el propósito de incrementar la competencia en precios.
- b. La flexibilización de las políticas de inversión de las administradoras, propiciando un esquema que garantice un adecuado equilibrio entre rentabilidad y riesgo.
- c. El fortalecimiento del rol de regulación y fiscalización de las administradoras a través de la creación de la Superintendencia de Pensiones.

3. Mecanismos de información y control de la institucionalidad pública del sistema:

Una novedad importante de la reforma que contribuirá a mejorar la información y el control sobre el sistema de pensiones, especialmente respecto de las instituciones públicas que lo integran, es el diseño de la arquitectura institucional, en la que se distingue con nitidez el rol de conducción política, el rol normativo y fiscalizador y el rol

² Dentro de estos nuevos instrumentos se destacan la licitación de cartera de nuevos afiliados, la autorización de filiales bancarias con giro exclusivo, la autorización para la subcontratación de funciones y la licitación separada del seguro de invalidez y sobrevivencia.

de administración de beneficios, asignando cada una de estas funciones a una institución distinta.

En este mismo sentido, en el nuevo diseño institucional el organismo normativo y regulador del régimen contributivo general, esto es, la nueva Supertendencia de Pensiones, también será responsable de fiscalizar el nuevo régimen de pensiones solidarias que será administrado por una institución pública denominada Instituto de Previsión Social (IPS). Lo anterior implica igualar el estándar de fiscalización para los administradores privados y el operados público, logrando con ello reducir riesgos de una eventual acción discrecional del operador público.

De otra parte, dentro de este ámbito se ubican dos aspectos críticos, desde el punto de vista del éxito de la implementación de la reforma y de la garantía de información y transparencia del sistema. Uno de estos aspectos dice relación con la determinación de las reglas de negocio o criterios de elegibilidad de los futuros beneficiarios del sistema de pensiones solidarias. Se trata de diseñar, implementar y validar un sistema de información que asegure la correcta focalización de los beneficios, excluyendo cualquier discrecionalidad en la asignación de los mismos. En buena medida el éxito de la implementación está dado no sólo por la identificación de los beneficiarios y el pago del beneficio, sino que también por la objetividad, certeza y confiabilidad que genere la concesión del beneficio, los criterios de selección y los protocolos de información empleados.

El otro factor crítico de éxito es el diseño e implementación del sistema de información previsional que será administrado por el IPS y que constituirá la inteligencia central del modelo de otorgamiento de los beneficios solidarios, esto implicará generar un gran motor transaccional de información que hará intercomunicable un conjunto de instituciones públicas que administran su información bajo lógicas de escasa cooperación e integración. El desafío en este ámbito no sólo es la interconexión tecnológica sino más bien, eliminar las resistencias que genera en importantes sectores de la sociedad, el que Estado y más particularmente el gobierno, maneje un stock tan amplio de datos personales que pueden ser utilizados con propósitos distintos a los estrictamente institucionales. La preeminencia de criterios técnicos en la configuración del sistema ayudarán a reducir estas resistencias y posibilitarán contar con un sistema de información confiable, disponible y auditable.

Panel Especial

Expositoras:

- 1) **Laura Neuman:** Factores a favor y en contra del Enfoque Sectorial a Transparencia y Acceso a la Información.
- 2) **Eva Bratholm:** El Acceso a la Información y el Modelo Escandinavo de Transparencia. (Presentación Power Point)

Factores a favor y en contra del Enfoque Sectorial a Transparencia y Acceso a la Información

Laura Neuman

Dada la convocatoria del BID para reunir expertos que den sus opiniones sobre una nueva metodología para luchar contra la corrupción a través de herramientas de acceso a la información y basada en mi experiencia personal en estos aspectos, quisiera proveer algunas reflexiones sobre las ventajas y desventajas de diferentes enfoques.

De manera general, puede decirse que hay tres estrategias distintas para promover transparencia: comprensiva o general, focalizada, y sectorial. El enfoque comprensivo puede ser descrito como el más integral con respecto al objetivo primario del establecimiento de leyes de acceso a la información que sean completamente implementadas, cumplidas y utilizadas. Algunos ejemplos que se pueden sugerir incluyen las campañas de la sociedad civil en Nicaragua y Honduras o el Gobierno de México cuando se creó el Instituto Federal para el Acceso a la Información (IFAI).

La estrategia focalizada, por otro lado, es una respuesta intervencionista a un problema identificado. La transparencia focalizada requiere de “acceso a información específica” con propósitos específicos como “la reducción de las pérdidas económicas por parte de los inversores privados, la prevención de muertes y daños mayores, el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos, o la lucha contra la corrupción”¹. Ejemplos de transparencia focalizada en los Estados Unidos pueden incluir las etiquetas en los productos alimenticios, las emisiones de los vehículos y los registros de residuos tóxicos.

Finalmente, la estrategia focalizada puede ser definida como un intento para subrayar los esfuerzos de transparencia o para avanzar para lograr un mayor flujo de información en un área o sector específico de la administración, sin involucrar a todos el gobierno o la legislación nacional.

Iniciativas de transparencia focalizada incluyen la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI) la Iniciativa de Transparencia Global enfocada en las instituciones financieras internacionales, y varios proyectos relacionados con transparencia presupuestaria. Ambos enfoques (focalizado y sectorial) pueden estar caracterizados por su dependencia en la apertura o divulgación de la información (sea voluntaria u obligatoria) antes que el requerimiento de solicitud de información.

Este documento se enfoca principalmente en los pros y contras de una estrategia de transparencia sectorial, *vis-à-vis* particularmente al enfoque comprensivo. Brevemente, sostengo que una política de transparencia sectorial permite una penetración mas

¹ Fung, Archon, Mary Graham, y David Weil. Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency. New York: Cambridge University Press, 2007

profunda e inmediata en las áreas a tratar, mientras que un enfoque comprensivo ofrece una transformación demorada y difusa pero potencialmente más sostenible.

Beneficios de la Estrategia de Transparencia Sectorial

El enfoque sectorial permite a los gobiernos, los actores de la sociedad civil y a la comunidad donante, enfocarse en esfuerzos transparentes en campos específicos o en la materia. Este compromiso concentrado puede ser reflejado en resultados e impactos inmediatos, proporcionando un mejor perfil mediante el aumento de la transparencia y el acceso a la información.

La estrategia sectorial toma ventaja del marco legislativo existente y de las políticas, y las integra con la noción de reforma política de mejor acceso a la información, como una herramienta para combatir la corrupción. Por ejemplo en el área de adquisiciones, puede existir una ley de adquisiciones públicas, políticas relacionadas al control de adquisiciones mediante cuerpos independientes o estatutos de contratación pública. Mediante el compromiso a nivel sectorial, estas leyes existentes pueden ser incorporadas mas efectivamente en esfuerzos transparentes como apropiadas o señaladas de requerir una reforma.

Asimismo, en iniciativas sectoriales es más viable identificar y comprometer actores interesados. Estos grupos ya están involucrados en el tema y a menudo comprenden la idea mas a fondo y son más susceptibles a utilizar nuevas herramientas de apoyo tales como el acceso a políticas de información. Las partes interesadas están más especializadas y capaces de adaptar los nuevos mecanismos de transparencia en sus esfuerzos en curso. Por ejemplo, la alianza transparente de medicinas recientemente formada por entidades como ministerios de salud, empresas farmacéuticas y ONGs interesadas en el tema de salud pública, promueve el apoyo para la necesidad de un mejor acceso a la información. Aunque no establece estructuras paralelas, proporciona una herramienta adicional para aquellos defensores ya establecidos. Esto permite la creación efectiva y eficiente de componentes constitutivos preparadas en la promoción de esfuerzos para una mejor transparencia y en la lucha contra la corrupción, y tal vez construir una masa crítica de personas dedicadas a la transparencia.

El desarrollo y perfeccionamiento de las medidas gubernamentales, tales como planes de implementación y capacitación, y estrategias de campaña de la sociedad civil pueden ser más fácilmente obtenidas en la arena sectorial. Aquellos proyectos estrictamente definidos son más susceptibles al cambio, permitiendo la aplicación de lecciones aprendidas.

En síntesis, las ventajas claves para un enfoque de transparencia sectorial son:

- ✓ Resultados e impactos más inmediatos
- ✓ Constituciones en marcos legislativos existentes
- ✓ Identifica y compromete componentes constitutivos más asequiblemente

- ✓ Desarrolla y define métodos

Desventajas para una Estrategia de Transparencia Sectorial

Aun cuando hay beneficios claros, pueden existir desventajas concomitantes en un enfoque exclusivamente de transparencia sectorial. Quizás el riesgo más crítico es que una estrategia puramente sectorial creará la ilusión de transparencia en lugar de llevar al establecimiento de un régimen de acceso a la información completo y perdurable. En otras palabras, podría convertirse la transparencia sectorial en una panacea como una reforma genuina?

Aplicar la transparencia a un segmento del gobierno puede no efectuar una transformación en general ni tampoco implicar un cambio de cultura necesario para disminuir las tradiciones de secretismo. Si todos los esfuerzos y recursos se establecen en un área sectorial, esto puede socavar la ampliación y larga duración de las reformas de administración pública. En Uganda se presenta la iniciativa más recomendada de transparencia del presupuesto en el área de educación que ha generado importantes cambios en el sistema educativo, pero no ha tenido impacto en el establecimiento o la aplicación de la transparencia en las demás políticas, y podría decirse que en general no hay transparencia en el estado.

Sin un comprensivo marco legislativo, sería más difícil aplicar el nuevo esquema. Un componente clave de la perspectiva holística implica el paso de un derecho efectivo a la información, lo que rara vez se presenta en un enfoque sectorial o correcto. El carecer de mecanismos para hacer cumplir el acceso a la información sectorial puede no conllevar ganancias inmediatas sostenibles cuando los recursos se trasladan a otras esferas y las prioridades del gobierno cambian.

Con frecuencia el enfoque sectorial lleva a la duplicación de los esfuerzos y a iniciativas no coordinadas, provocando esfuerzos imprecisos. Por ejemplo, en Perú se han presentado esfuerzos en el incremento de la transparencia en las industrias extractivas, en el presupuesto y en reformas judiciales, las cuales no están suficientemente comprometidas entre sí o con las actividades dirigidas a acrecentar el acceso a la ley de información.

Al mismo tiempo, puede no involucrar aquellos grupos de la sociedad civil que tienen un compromiso a largo plazo para incrementar el acceso a la información pública. Dependiendo del sector elegido, se puede imaginar que las organizaciones con una orientación más holística dedicadas a la promoción de la democracia, buena gobernabilidad y a los derechos humanos pueden ser puestos de lado como recursos dirigidos a ONGs especialistas en los temas de salud y medio ambiente. En Jamaica, la voz líder para el acceso a la información fue “Jamaicans for Justice” (JFJ), una organización generalizada de la sociedad civil. Por ejemplo, si el enfoque sectorial hubiera sido utilizado para promover el acceso a la información en los registros públicas, las increíbles labores de JFJ hubieran sido ignoradas, y peor aun hubieran sido socavadas.

Finalmente, el enfoque sectorial en la práctica puede no ser viable. Existen pocos sectores dentro de la administración pública que son independientes. En el desarrollo de una perspectiva temática, todas las entidades afectadas deben involucrarse. Por ejemplo, se puede sugerir una orientación en el aumento de la transparencia y el acceso a la información en el área del agua. Sin embargo, esto podría implicar a los ministerios de finanzas, del medio ambiente, de salud, de saneamiento, de agricultura, de administración pública, de obras públicas y de infraestructura y las oficinas de contratación y adquisiciones, así como el gobierno local. La identificación de todos los vínculos puede ser oportuna y adecuada comprometiendo los diversos elementos que pueden quebrantar los valores de la estrategia más limitada.

En síntesis, las desventajas claves para un enfoque sectorial son:

- ✓ Pueden no conllevar a una mayor transparencia en general
- ✓ Pueden no efectuar el cambio necesario en la administración
- ✓ Sin ejecución puede no ser
- ✓ Duplicación de esfuerzos y coordinación reducida
- ✓ Marginaliza grupos ya comprometidos en la promoción de acceso a la información
- ✓ En la práctica puede no ser viable

Un enfoque combinado

Quisiera instar a los gobiernos, actores de la sociedad civil y a la comunidad de donante a considerar en adoptar un enfoque combinado para el acceso a la información, con esfuerzos encaminados a la metodología sectorial y comprensiva. Al mismo tiempo apoyando a los dos tipos de iniciativas permitirá a las ventajas del enfoque sectorial para desarrollar y rechazar algunas de las posibles desventajas. Como se indica, el enfoque sectorial puede prever un cambio inmediato y este impacto puede ser utilizado por la generalidad en su búsqueda de un amplio acceso a la ley de la información. Las lecciones aprendidas de los más orientados enfoques sectoriales pueden ser aplicadas a todos los del gobierno como la estrategia comprensiva que genera acceso a la ley de la información. Por otra parte, el apoyo de los donantes de las dos estrategias comprometería a todas las partes interesadas y fomentaría una mayor coordinación y promoción de los vínculos entre los grupos interesados. Por último, si tiene éxito, una estrategia de dos vías, garantizará los más inmediatos resultados de un enfoque sectorial sin dejar de asegurar la transformación y la sostenibilidad de un amplio régimen de extensa transparencia.

