



CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

opalco  
[www.sciencespo.fr/opalc](http://www.sciencespo.fr/opalc)

# CASOS DE CONTROL CIUDADANO A LA TRANSPARENCIA EN LA ACCIÓN PÚBLICA

Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador,  
Perú, Venezuela

Con el apoyo de:



Embajada de Francia



Fundación Charles Léopold Mayer



Comisión Nacional Ciudadana para la  
**LUCHA CONTRA  
LA CORRUPCIÓN**  
C O L O M B I A



Unión Europea





CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

**Casos de control ciudadano a la transparencia en la acción pública en América Latina. Agosto, 2016**

**Corporación Transparencia por Colombia**

**Junta Directiva**

Rosa Inés Ospina Robledo  
Eulalia Arboleda de Montes  
Fernando Cortés McAllister  
Ángela Escallón Emiliani  
Esperanza González Rodríguez  
Fernando Jaramillo Giraldo  
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila

**Consejo Rector**

Carlos Angulo Galvis  
José Alejandro Cortés  
Andrés Echevarría Olano  
Margarita Garrido Otoyá  
Rodrigo Gutiérrez Duque  
Rosa Inés Ospina Robledo

**Directora Ejecutiva**

Elisabeth Ungar Bleier

**Equipo de Investigación de Transparencia por Colombia:**

**Director del Área de Ciudadanía**

Andrés Hernández Montes

**Directora del Área de Sector Público**

Marcela Restrepo Hung

**Coordinadora e Investigadora responsable Proyecto “Gobernanza y Monitor ciudadano sobre la corrupción”**

Claire Launay Gama

**Auxiliar de programa del Área de Ciudadanía**

Mélany Flórez D' La Hoz

**Diseño y diagramación**

Papyrus Formas e Impresos Ltda.

**Observatorio Político de América Latina y Caribe (OPALC) Sciences Po -París**

**Presidente**

Olivier Dabène

Este documento se ha realizado con la ayuda de la Fundación Charles Léopold Mayer, de la Cooperación Regional Francesa en América del Sur y de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de Transparencia por Colombia y de ningún modo debe considerarse que refleja la posición de las entidades que proporcionaron apoyo para su realización.

Corporación Transparencia por Colombia

 @transparenciaco

 TransparenciaporColombia

Tel. (57 1) 610 0822

Carrera 45A n.º 93-61

Bogotá D.C., Colombia

[www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)

**ISBN:** 978-958-59411-3-7

Expresamos nuestro agradecimiento a Sandra Martínez de Transparencia por Colombia, Mercedes de Freitas de Transparencia Venezuela, a Samuel Rotta de Proética, Germán Emanuele de Poder Ciudadano, Octavio de Favero de Ciudadano Inteligente y a Juan José Herrera de la Fundación para el Avance para las Reformas y las Oportunidades por haber contribuido con su tiempo, dedicación y experiencia en el desarrollo del presente trabajo de identificación y sistematización de casos exitosos de control ciudadano a la gestión pública.



# Índice

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Presentación</b> .....   | <b>7</b>  |
| <i>El marco de trabajo</i> .....  | <b>7</b>  |
| <i>El método</i> .....  | <b>8</b>  |
| 1. Una revisión de los sitios web de varias organizaciones .....  | 8         |
| 2. Identificación de los actores y realización de entrevistas .....                                     | 8         |
| 3. La ficha de experiencia .....  | 8         |
| 4. Un análisis transversal y lecciones aprendidas de las experiencias .....                             | 9         |
| <i>Lista de fichas de experiencia elaboradas</i> .....  | <b>9</b>  |
| <br>  |           |
| <b>Fichas de caso</b>   |           |
| <b>“Cuentas Claras” en Colombia: un seguimiento a la financiación de las campañas electorales</b> ..... | <b>11</b> |
| <i>Claire Launay Gama</i>   |           |
| <b>“Dilo Aquí”:</b> denunciar la corrupción con un celular en Venezuela .....                           | <b>15</b> |
| <i>Claire Launay Gama</i>   |           |
| <b>Brigadas Ciudadanas Anticorrupción en Perú</b> .....   | <b>19</b> |
| <i>Mélany Flórez D’ La Hoz</i>  |           |
| <b>Un ojo ciudadano en el proceso de compra de uniformes para la Policía peruana</b> .....              | <b>23</b> |
| <i>Mélany Flórez D’ La Hoz</i>  |           |
| <b>La creación de un Observatorio Ciudadano Anticorrupción en Chile</b> .....                           | <b>27</b> |
| <i>Claire Launay Gama</i>   |           |
| <b>Índice de Apertura y Transparencia Municipal en Bolivia</b> .....                                    | <b>31</b> |
| <i>Claire Launay Gama</i>   |           |
| <b>Extrayendo Transparencia en Ecuador</b> .....  | <b>37</b> |
| <i>Mélany Flórez D’ La Hoz</i>  |           |
| <b>Organizaciones sociales brasileñas cuidan el presupuesto público</b> .....                           | <b>41</b> |
| <i>Mélany Flórez D’ La Hoz</i>  |           |
| <b>Análisis transversal y lecciones aprendidas</b> .....  | <b>45</b> |



# Presentación

## El marco de trabajo

Casos de control ciudadano a la transparencia en la acción pública en América Latina se realizó entre enero y mayo de 2016, en el marco de dos proyectos:

1. Un proyecto sobre “gobernanza y participación ciudadana en la región andina” realizado conjuntamente con el *OPALC-Sciences Po y Transparencia por Colombia*, apoyado por la Fundación Charles Léopold Mayer. En particular, consiste en analizar y acompañar iniciativas de seguimiento y control de la acción pública que se están llevando a cabo por la sociedad civil en Latinoamérica, así como fortalecer su incidencia. Es una iniciativa pensada en cooperación entre Francia y América Latina y en diálogo con el mundo académico, las instituciones públicas y las organizaciones sociales.

2. La Corporación Transparencia por Colombia, viene ejecutando desde el año 2013 el proyecto DCI-ALA/2013/325-522 **Incidencia de la sociedad civil en el diseño y adopción de políticas anticorrupción en Colombia**, financiado por la Unión Europea. El objetivo general es “aumentar la integridad y la rendición de cuentas de todas las esferas del Estado, fortaleciendo el buen gobierno en la gestión de los asuntos públicos, el imperio de la ley y la capacidad para prevenir y combatir más eficazmente la corrupción, incluyendo la recuperación de activos”<sup>1</sup>.

En el marco de este proyecto, se está implementando un Monitor Ciudadano sobre el fenómeno de la corrupción en Colombia

que tiene como propósitos (i) ofrecer a la ciudadanía un seguimiento riguroso y preciso de la corrupción y (ii) orientar y asesorar a víctimas y testigos de presuntos casos de corrupción. En tal sentido, el Monitor Ciudadano busca ser un instrumento interactivo que pretende estimular la participación ciudadana en los asuntos públicos, así como suministrar información que permita a los diversos actores mejorar la toma de decisiones, prevenir y controlar la corrupción. También, el Monitor suministra información a la **Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción (CNCLCC)** para garantizar el ejercicio de monitoreo, evaluación y producción de recomendaciones desde la sociedad civil organizada sobre las medidas y políticas anticorrupción del gobierno nacional.

De manera que con el propósito de fortalecer las iniciativas mencionadas, Transparencia por Colombia identificó experiencias latinoamericanas de control ciudadano para conocer de parte de las organizaciones que las implementaron cómo lograron resultados positivos en su ejecución. Así, con el apoyo financiero e institucional de la **Cooperación regional francesa en América andina, de la Embajada de Francia en Colombia y de la Unión Europea**, se propuso la identificación de casos de control ciudadano de la transparencia en asuntos públicos, y la redacción de fichas para estudiar el tipo de participación ciudadana en los temas de transparencia pública y obtener aprendizajes y lecciones para el trabajo que se realiza en Colombia.

1. *Corporación Transparencia por Colombia. Proyecto Incidencia de la sociedad civil en el diseño y adopción de políticas anticorrupción en Colombia. 2013*

## El método

El desarrollo del trabajo de sistematización de casos de control ciudadano a la transparencia en asuntos públicos se realizó bajo la siguiente metodología:

### 1. Una revisión de los sitios web de varias organizaciones, bajo los criterios relacionados a continuación:

- Experiencias llevadas a cabo por diversas organizaciones de la sociedad civil, incluyendo –pero no limitándose a– distintos capítulos de Transparency Internacional.
- Experiencias de participación y veeduría en el nivel nacional.
- Experiencias ubicadas en diferentes países de Suramérica.
- Experiencias innovadoras: uso de nuevas tecnológicas, promoción del diálogo entre sociedad civil, Estado y sector privado, alianzas estratégicas.

### 2. Identificación de los actores y realización de entrevistas

Una vez identificadas las posibles experiencias, se estableció comunicación con cada organización y se realizaron entrevistas por canales virtuales y vía correo electrónico con los directores o coordinadores de las iniciativas. En total, fueron siete entrevistas que se sistematizaron como una ficha de entrevista<sup>2</sup>.

En cada entrevista se insistió en la descripción detallada de la experiencia pero también en su incidencia, es decir en sus resultados en la acción pública. También se le preguntó a cada actor si esas experiencias habían dejado enseñanzas. En la siguiente tabla se detalla la lista de los actores y organizaciones entrevistados.

| Entrevistas realizadas  |   |                                       |
|---|---|---------------------------------------|
| Nombre de la organización   | Nombre del actor  | Fecha de realización de la entrevista |
| Transparencia por Colombia (Colombia)   | Sandra Martínez, coordinadora de programa Transparencia en la Política  | 11/02/2016                            |
| Transparencia Venezuela (Venezuela)   | Mercedes de Freitas, directora ejecutiva Transparencia Venezuela.   | 11/02/2016                            |
| Proética (Perú)   | Samuel Rotta, director adjunto, Proética  | 26/02/2016                            |
| “Poder Ciudadano” (Argentina)   | Germán Emanuele, director Justicia y Acción Ciudadana, y coordinador Centro de Asesoría Legal y Acción Ciudadana (ALAC) | 15/03/2016                            |
| Ciudadano Inteligente (Chile)   | Octavio del Favero, coordinador legislativo   | 16/03/2016                            |
| Red PCCS (Bolivia)  | Juan Carlos Velásquez y Alejandro Carvajal  | 25/04/2016                            |
| Grupo FARO (Fundación para el Avance para las Reformas y las Oportunidades) (Ecuador) | Juan José Herrera, coordinador programa Extrayendo Transparencia  | 25/04/2016                            |

### 3. La ficha de experiencia

A partir de estas entrevistas, decidimos redactar ocho “fichas de experiencia” provenientes de siete países de Latinoamérica: **Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela**. Las fichas son textos cortos similares a un artículo

de prensa que describen y comentan una experiencia de seguimiento y control ciudadano a la transparencia de los asuntos públicos; se realizaron con el objetivo de contribuir a la reflexión a partir de la práctica de los actores sociales y políticos.

2. El conjunto de las entrevistas están disponibles en [Transparencia por Colombia](#).



#### 4. Un análisis transversal y lecciones aprendidas de las experiencias

El análisis transversal es un examen del contenido de las ocho experiencias y explica los puntos comunes que tienen las iniciativas emprendidas por distintos actores de la región. En general,

está orientado a la reflexión sobre la necesidad de fomentar en la ciudadanía el control social, no solo para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, sino también para articular sus necesidades a las propuestas y programas del Gobierno en beneficio de la calidad de vida de sus habitantes.

### Lista de fichas de experiencia elaboradas

1. Seguimiento al financiamiento de campañas electorales.  
**“Cuentas Claras” en Colombia: un seguimiento a la financiación de las campañas electorales.**  
País: Colombia.  
Organización: *Transparencia por Colombia.*
2. Aplicativo móvil para denunciar actos de corrupción.  
**“Dilo Aquí”: denunciar la corrupción con un celular en Venezuela.**  
País: Venezuela.  
Organización: *Transparencia Venezuela.*
3. Auditoría ciudadana a expedientes de trámites vinculados a riesgos de corrupción.  
**La reciente creación de Brigadas Ciudadanas Anticorrupción en Perú.**  
País: Perú.  
Organización: *Proética*
4. Vigilancia ciudadana a una licitación pública.  
**Un ojo ciudadano en el proceso de compra de uniformes para la Policía peruana.**  
País: Perú.  
Organización: *Proética*
5. Seguimiento legislativo a proyectos de ley de anticorrupción.  
**La creación de un Observatorio Ciudadano Anticorrupción en Chile.**  
País: Chile.  
Organización: *Ciudadano Inteligente.*
6. Cultura de la transparencia desde la interculturalidad.  
**Índice de Apertura y Transparencia Municipal en Bolivia.**  
País: Bolivia.  
Organización: *Red Nacional de Participación Ciudadana y Control Social (PCCS).*
7. Transparencia en las industrias extractivas.  
**“Extrayendo Transparencia”.**  
País: Ecuador.  
Organización: *Grupo FARO (Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades).*
8. Transparencia presupuestaria.  
**Organizaciones sociales brasileñas cuidan el presupuesto público.**  
País: Brasil.  
Organización: *Instituto para Estudios Socioeconómicos (INESC), Instituto Brasileño para Análisis Social y Económico (IBASE), Consejo de Seguridad de Alimentación (Consea).*



Urna  
Electoral

# “Cuentas Claras” en Colombia: un seguimiento a la financiación de las campañas electorales

Una plataforma técnica para que los candidatos y partidos políticos rindan cuentas

Autora Claire Launay Gama | 1/03/2016

“Cuentas Claras” es una herramienta web de fomento de la transparencia en la financiación electoral. Esta le facilita a los candidatos y partidos el reporte de sus movimientos contables en las campañas electorales, al tiempo que les permite a los ciudadanos conocer y contrastar esta información. Fue desarrollada por Transparencia por Colombia en 2011 y posteriormente donada al Consejo Nacional Electoral, el cual lo avaló como mecanismo oficial para la rendición de cuentas de las campañas. Desde su implementación, ha ayudado a aumentar el número de campañas que hacen visibles sus finanzas y ha generado diversas investigaciones y sanciones por parte de las autoridades colombianas.

La plataforma técnica “Cuentas Claras” ([www.cnecuentasclaras.com](http://www.cnecuentasclaras.com)) y el seguimiento a la financiación de las campañas electorales responden a una apuesta de Transparencia por Colombia: fomentar la transparencia de los candidatos y partidos políticos mediante un instrumento para la rendición de cuentas de las campañas electorales, que permitiera la consulta pública de dicha información.

La Corporación Transparencia por Colombia es una organización sin ánimo de lucro que lidera desde la sociedad civil la lucha integral contra la corrupción y por la transparencia, tanto en el sector público como en el privado, con el propósito de contribuir a la garantía de los derechos y a la legitimidad de las instituciones estatales y no estatales. Transparencia por Colombia es el capítulo nacional de Transparencia Internacional (TI), el movimiento líder en el mundo en la lucha contra la corrupción.

## Las etapas de “Cuentas Claras”

En 2006, el equipo del programa “Transparencia en la política” inicia un proyecto titulado “Fortalecimiento de la capacidad de partidos y movimientos políticos para rendir cuentas”. Este recibió el apoyo técnico y financiero del Instituto Nacional Demócrata (NDI, por su sigla en inglés), a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

En ese momento, las organizaciones electorales y políticas encontraban dificultades en la rendición de cuentas del financiamiento de las campañas. En efecto, la normatividad sobre la financiación de las campañas y la rendición de cuentas era dispersa y no permitía el seguimiento ciudadano a este respecto.

En 2007, en construcción conjunta y diálogo tanto con los partidos políticos como con el Consejo

Nacional Electoral, el equipo empieza entonces a investigar qué existía en materia de normatividad y cómo se reportaban los gastos de campaña. Esta información fue reportada en una base de datos Excel y fue entregada al Consejo Nacional Electoral. De forma paralela, se diseñó una cartilla para acompañar a los partidos políticos en la rendición de cuentas de campañas: 9 claves para las organizaciones electorales.

En 2011, la Ley 1475 hizo unos ajustes a la rendición de cuentas. Aprovechando esta oportunidad, el equipo de Transparencia decidió construir “el aplicativo”, es decir una plataforma técnica para permitir a los candidatos y partidos entregar sus cuentas de campaña. En principio, este era un instrumento piloto en el que los candidatos y sus partidos podían presentar sus informes; el resultado: 45 % de los partidos lo hicieron.

En 2011, algunos recursos de la Agencia de Cooperación de los Estados Unidos (USAID) permitieron mejorar el aplicativo. Cabe anotar que si bien el Consejo Nacional Electoral (CNE) no aportó recursos financieros, Transparencia concertaba siempre con esta instancia estatal el alcance de la herramienta y su utilidad para los partidos políticos y la auditoría de la autoridad electoral. Además para el CNE, el instrumento era muy funcional, porque los contadores públicos podían usar la información del aplicativo. Es más, ese mismo año, Transparencia firma un convenio de donación de la herramienta al CNE.

Cabe preguntarse por qué una organización de la sociedad civil, que ha desarrollado un instrumento sin ayuda del Estado, decide entregárselo. Sandra Martínez, coordinadora del Programa, explica que, en primer lugar, la información era de primera utilidad para el Estado y permitía el acceso público a esta información. En segundo lugar, gracias a esa donación se logró que el instrumento se volviera obligatorio para la rendición de cuentas electorales. En efecto, en 2011, el Consejo Nacional Electoral avala e implementa como obligatorio el uso del aplicativo “Cuentas Claras” para los candidatos y las organizaciones políticas a través de la reglamentación establecida en la Resolución 1044 de 2011. “Fue una ganancia

de la democracia (...). Luego realizamos talleres a medios de comunicación para que hicieran seguimiento a los reportes de las campañas y a los partidos para que aprendieran a usar el aplicativo ‘Cuentas Claras’. Además desde entonces, las campañas cada vez más han cumplido con el reporte de esta información”, agregó Sandra Martínez. La coordinadora del programa anotó también: “En 2011, 83 % de los partidos habían enviado la información sobre los ingresos y gastos de sus campañas dentro del límite de tiempo permitido”. Fue la primera vez que en elecciones locales la autoridad electoral tuvo las cuentas tan rápidamente.

### Las funciones del aplicativo:

<http://www.cnecuentasclaras.com/>

El aplicativo web “Cuentas Claras” cuenta con varios módulos, los principales son: un módulo para candidatos que contiene los libros contables para registrar los ingresos y gastos de campaña; un módulo para las organizaciones políticas en el cual se consolidan los reportes de todos los candidatos que avalan; un módulo de administración para que el Consejo Nacional Electoral tenga la posibilidad de consultar en tiempo real el proceso de rendición de cuentas por candidato, por listas y organizaciones políticas, y tener un histórico del envío de informes por candidato y listas. Se cuenta también con un módulo de consulta pública que representa una de las principales herramientas para avanzar en el cumplimiento de los principios de publicidad y el acceso a la información pública. En efecto, ello permite a la ciudadanía ejercer un control al proceso de rendición de cuentas de los ingresos y gastos de campañas consultando en tiempo real los formularios diligenciados por los candidatos.

Entonces, se percibe que, por un lado, la herramienta se ha convertido en el medio obligatorio para la entrega de cuentas electorales. Por otro lado, es accesible para cualquier ciudadano que decide usar los datos. Ello genera un mayor acercamiento e interacción entre las autoridades electorales, los partidos políticos y la ciudadanía en el plano de la rendición de cuentas. Esto representa también un logro significativo en el cumplimiento del derecho de acceso a

la información, y en el proceso de petición y rendición de cuentas de los partidos políticos.

### El análisis de los datos

Más allá de la construcción de los datos financieros, "Cuentas Claras" es una excelente fuente de análisis. En primer lugar, se registra casi la totalidad de los gastos de campaña. En 2014, el 91 % de los candidatos entregó cuentas en elecciones legislativas, y en presidenciales, todas las campañas enviaron sus cuentas a través del aplicativo. En 2015, para elecciones locales, el 93% de los candidatos registraron cuentas.

En segundo lugar, los datos permiten investigar sobre el origen de la financiación, el monto, la destinación, la influencia de los medios de comunicación y de los aportantes privados, etc.

Sandra Martínez recuerda que si bien Transparencia por Colombia realizó un análisis riguroso de los datos financieros y estadísticos, se mantuvo cierta prudencia. Por ejemplo, en casos de origen sospechoso de financiación se ponían alertas. "Este instrumento sirve más que todo para generar un conocimiento e identificar

riesgos e irregularidades que ameriten mayores investigaciones por corrupción", insiste Sandra Martínez. Por otro lado, afirma: "Si bien se ven ciertas irregularidades, no podemos sustituir al Estado quien es el encargado de hacer las investigaciones e implementar las sanciones. Sin embargo, sí podemos aplicar sanciones sociales ante la rendición de cuentas de baja calidad de los candidatos y organizaciones políticas, con lo que se evita el apoyo con nuestros votos y se les cuestiona sobre el origen de sus recursos para las campañas".

Por último, en los periodos en los cuales no hay elecciones "Cuentas Claras" sigue ofreciendo información que ayuda al seguimiento a las autoridades elegidas. Como organización de la sociedad civil, Transparencia por Colombia mantiene una relación cercana con la autoridad electoral y busca recursos para apoyar mejoras en el aplicativo "Cuentas Claras", de manera que se facilite la consulta de la información antes, durante y después de las campañas. Por esta razón en los periodos que no contemplan elecciones, el instrumento se sigue manteniendo: "Sin la sociedad civil la entidad electoral se afloja, se relaja".

"Cuentas Claras" permitió, por un lado, realizar una investigación académica en poco tiempo, y por otro, demostrar la eficiencia de este instrumento para la rendición pública de las cuentas de campañas, lo que allana el camino para el reporte y seguimiento de los ingresos y gastos electorales.

Por otro lado, "Cuentas Claras" ofrece una información técnica que la ciudadanía, los medios de comunicación y los investigadores pueden retomar para hacer seguimiento de campo, sacar reportes y cruzar la información con otras fuentes de datos.

Además, la consulta pública del aplicativo ha incrementado mucho, incluso en periodos no electorales. A su vez, la continuidad de esta herramienta ha permitido avanzar en la colaboración con el CNE.

Ahora bien, Transparencia por Colombia quiere insistir en el seguimiento de las campañas cuya financiación puede ser sospechosa, e incidir en que el CNE actúe más en el control y sanción oportunos. Igualmente es necesario que la calidad de la información entregada por los candidatos y las organizaciones políticas mejore.



# “Dilo Aquí”: denunciar la corrupción con un celular en Venezuela

Lanzamiento y funcionamiento de la iniciativa “Dilo Aquí” promovida por la organización Transparencia Venezuela

Autora Claire Launay Gama | 1/03/2016

“Dilo Aquí” es una aplicación móvil de denuncia ciudadana frente a hechos de corrupción. Con esta, los ciudadanos encuentran un mecanismo sencillo para reportar en tiempo real casos de los que son víctimas o testigos, al tiempo que reciben asesoría especializada. Fue implementada en 2015 por Transparencia Venezuela, y se logró que el 58 % de las denuncias recibidas se convirtieran en investigaciones formales por parte de las autoridades venezolanas.

**T**ransparencia Venezuela es el capítulo venezolano de Transparencia Internacional. Es una organización sin ánimo de lucro dedicada a promover condiciones para luchar contra la corrupción. Entre sus principales actividades, monitorea la actividad gubernamental anticorrupción, promueve legislación en materia de acceso a la información pública y acompaña los ciudadanos en sus denuncias de corrupción. En particular, desde hace cuatro años ha puesto en marcha la Oficina de Asistencia Legal Anticorrupción (ALAC).

Al igual que en otros capítulos de Transparencia Internacional en el mundo, esta oficina ALAC Venezuela ha sido creada con el fin de ofrecer asesoría legal gratuita a las víctimas y testigos de actos de corrupción, así como también dar

respuesta a las dudas e inquietudes que presenten los ciudadanos sobre los procedimientos a seguir y a qué organismos acudir. El punto de partida es rechazar que las personas muestran apatía frente a la corrupción. Se quiere, en efecto, que los ciudadanos participen y dispongan así de mecanismos simples para hacerlo. Según Mercedes de Freitas, directora de Transparencia Venezuela, “aunque en Venezuela la gente tiene miedo de denunciar, apostamos a la denuncia como estrategia anticorrupción”<sup>3</sup>. Ella insiste en que este acompañamiento gratis en el procedimiento de denuncia es una manera de “traducir la rabia de la gente en un proceso más formal, en un proceso de investigación”<sup>4</sup>. Por último, la directora considera que los diferentes casos recibidos y tratados permitieron entender mejor el fenómeno de la corrupción y ubicar las conductas corruptas.

3. *Entrevista realizada con Mercedes de Freitas, en enero de 2016, por Claire Launay Gama.*

4. *Ídem.*



Si bien desde la creación del ALAC se ha evidenciado un aumento de los casos recibidos, se observa también que los ciudadanos no se desplazan tanto en la oficina. Al mismo tiempo, en general en Venezuela, la mayoría de la población cuenta con un celular y se nota un uso mucho más frecuente de las aplicaciones WhatsApp y de redes sociales como Facebook que del correo electrónico. Transparencia Venezuela decidió acercarse aún más a la gente y brindar una nueva herramienta propia de denuncia: el celular. Con “un teléfono la gente hace todo”<sup>5</sup>, dice Mercedes de Freitas. Se construyó entonces una aplicación celular para denunciar casos de corrupción.

Esta aplicación se denominó “Dilo Aquí”, porque permite denunciar en tiempo real y se lanzó en marzo de 2015. Se promovió gracias a la ayuda de varios medios de comunicación y, en particular, con una estación de radio que le hace propaganda con frecuencia. El mensaje está claro: “Su caso se vuelve nuestro caso”.

### El uso de la herramienta

La aplicación puede ser descargada en terminales con sistemas iOS y Android. Cuenta con una configuración amigable. Luego, gracias a un formulario sencillo, quien sea víctima o testigo de un hecho de corrupción puede enviar su relato señalando lugar, fecha y organismo involucrado. Se admite también captar fotografías, videos y notas con envío inmediato. Una vez que complete el registro, el denunciante recibe un número de caso, con el cual podrá hacerle seguimiento. Por último, se trata de una herramienta gratuita que permite denunciar abusos y corrupción en tiempo real desde teléfonos móviles.

### El tratamiento de los casos

La recepción de los casos está centralizada en la oficina ALAC y un equipo constituido de tres abogados trata los casos. Cabe notar que no todos los casos pueden ser procesados de la misma manera. Primero, se orienta al ciudadano sobre si la situación presentada es presunta corrupción y en

función de ello se identifican las posibles acciones a tomar (solicitud de información, denuncia judicial, trámites administrativos). Luego se realiza un seguimiento a los casos y se documenta su avance. Se garantiza una confidencialidad de los casos y el ALAC muestra un informe orientado al fortalecimiento institucional de los organismos involucrados.

ALAC observa una estricta neutralidad sobre el caso, es decir que no puede tomar posición de este ni denunciar en el nombre de la persona. De ninguna manera ALAC reemplaza el Estado en su función de prevenir y sancionar. Según Mercedes de Freitas, “es muy importante dejar claridad al ciudadano sobre lo que puede hacer un organismo como Transparencia Venezuela y lo que no”.

Desde marzo hasta diciembre 2015, se han registrado 1300 casos, de los cuales 700 están investigados.

Por otro lado, se ha logrado firmar convenios con entidades locales para la promoción del instrumento y, en vista de que la Policía ha registrado una mayor cantidad de denuncias, se ha abierto también un espacio de diálogo con esta, mediante el cual es posible que la Policía conozca los casos recibidos. Además, en ciertos casos, gracias a su propio sistema de reporte, la Policía puede precisar y comprobar por ejemplo la hora y la fecha reportadas por la víctima.

Hoy, “Dilo Aquí” sigue funcionando y se ha replicado en Honduras y Guatemala. Según Mercedes, “lo más interesante de esta aplicación es la promoción de la denuncia como tal, se trata también de una herramienta de mercadeo para incitar a la denuncia”.

### Publicación y sanción de los casos

Hasta ahora, pocos casos han sido sancionados porque los procedimientos judiciales son muy largos y una organización de la sociedad civil como Transparencia no puede sustituir al Estado.

5. *Ídem.*



Sin embargo, para la directora, se trata más de una oportunidad de hacer algo, de asumir una responsabilidad ciudadana y de acercarse más a lo que vive la gente. En este sentido hay que visibilizar ciertos casos y buscar aliados para

tratarlos con otras organizaciones de derechos humanos, por ejemplo, en temas de salud. Por otro lado, afirma Mercedes, "en Venezuela hay una altísima impunidad, pero hay que luchar contra la desesperanza y la falta de impunidad".

<https://www.transparencia.org.ve/diloaqui/>

Hasta ahora "Dilo Aquí" ha sido muy exitosa. Es más, varios capítulos de Transparencia Internacional la están replicando en sus distintos contextos (Honduras, Guatemala y, próximamente, Colombia). Son numerosas las lecciones aprendidas.

En primer lugar, la denuncia de la corrupción se vuelve más sencilla. Está protegida y acompañada por expertos en derecho. Así mismo, el ciudadano se empodera mediante el conocimiento y la utilización de los mecanismos legales existentes.

En segundo lugar, se democratiza la lucha contra la corrupción. Cualquier persona puede tener acceso a un celular, inclusive en los lugares más aislados regularmente y puede así participar en la tarea.

En tercer lugar, este caso demuestra cómo las nuevas tecnologías de la información (NTI) constituyen en sí un medio de protesta, denuncia e incidencia. Por un lado, permiten sensibilizar al público e informar sobre derechos ciudadanos para impedir el abuso del poder. Por otro, la divulgación de casos de corrupción disuade nuevos actos y promueve comportamientos éticos.

Por último, las denuncias y su contenido permiten profundizar la localización y la identificación de los actores de corrupción. Sirve también como herramienta de incidencia en la opinión pública pero también en las instituciones gubernamentales.



# Brigadas Ciudadanas Anticorrupción en Perú

Proética organiza auditorías ciudadanas a expedientes de trámites vinculados a riesgos de corrupción en la gestión municipal en Los Olivos, distrito de la Provincia de Lima

**Autora Mélangy Flórez D' La Hoz** 10/03/2016

Las Brigadas Anticorrupción son un ejercicio de veeduría ciudadana a la gestión pública, sobre todo en la identificación de riesgos de corrupción. Fue implementada en su versión piloto en 2015 por Proética, en alianza con la Asociación Civil Transparencia, en el distrito limeño de Los Olivos. Allí, un grupo de ciudadanos voluntarios, previamente capacitados, auditaron decenas de expedientes públicos sobre temas en riesgo de corrupción y recibieron denuncias ciudadanas. El número de ciudadanos movilizados y la integración de algunas de las autoridades del distrito son indicadores del éxito y potencial de esta iniciativa.

Las Brigadas Anticorrupción son una acción de la organización Proética (capítulo peruano de Transparencia Internacional) orientada a romper con la barrera de la desconfianza de la ciudadanía frente a las instituciones públicas, y a estimular la vigilancia ciudadana a la gestión pública a través de la identificación de casos o riesgos de corrupción en instituciones públicas del país.

Es una iniciativa que forma parte del componente de “Citizen Engagement” (compromiso ciudadano) del proyecto “Open Governance” (gobierno abierto). Este lo coordina la Secretaría de Transparencia Internacional, en Berlín, está financiado por la Fundación Hewlett y ejecutado por cuatro capítulos nacionales en colaboración con los gobiernos, la sociedad civil y los ciudadanos en el ámbito nacional, regional e internacional.

Además de Perú (Suramérica), participan Ghana (África subsahariana), Indonesia (Asia Suroriental)

y Ucrania (Europa oriental y central) y cada país desarrolla su propia estrategia para ejecutar este componente.

De manera que, en Perú, la iniciativa de las Brigadas surgió en 2015 como una iniciativa del equipo de Proética, quienes buscaban replicar a nivel regional y local los conocimientos adquiridos sobre control de la gestión pública. El equipo decidió entonces capacitar a un grupo de ciudadanos que en el futuro fueran capaces de promover, garantizar y fortalecer la transparencia y el acceso a la información pública, y que también pudieran generar en su entorno una cultura de control ciudadano y de orientación del Gobierno hacia resultados en la acción pública.

Una primera experiencia piloto de las Brigadas Anticorrupción fue desarrollada en el distrito de Los Olivos, en Lima, del 18 al 22 de agosto de 2015. Para este piloto, Proética estableció contacto con su socio local: “Asociación Civil

Transparencia”<sup>6</sup> para que ellos, desde una red de voluntariado para la observación electoral, apoyaran con voluntarios que participaran en la experiencia como Brigadistas. En total fueron 39 los voluntarios capacitados desde julio de 2015 en vigilancia a través de la alianza interinstitucional conformada por Proética, la Defensoría del Pueblo y Transparencia.

El trabajo de los brigadistas consistía en:

- I. Recibir denuncias por presuntos hechos de corrupción así como la orientación de carácter legal.
- II. Difundir y explicar la iniciativa de ejercer vigilancia ciudadana desde los portales web de transparencia del Estado.
- III. Acceder, al amparo de la ley de transparencia, a expedientes sobre áreas sensibles como: licencias de funcionamiento y construcción, obras públicas, entre otros, para poder auditar que se hubieran realizado correctamente.

La sensibilización consistía en proveer información sobre la problemática de la corrupción a las personas que transitaban por la plazoleta y calles aledañas. Para la vigilancia, se hicieron ejercicios de seguimiento mediante los portales en línea de las entidades responsables. Luego, en la auditoría social, por equipos de voluntarios previamente seleccionados durante la capacitación, asumieron la responsabilidad de acceder a expedientes en el municipio sobre licencias de funcionamiento y construcción, obras públicas y adquisición de bienes y servicios. Por último, para la orientación de las denuncias, se atendía a los ciudadanos que tenían alguna inquietud sobre problemas de corrupción que los estuvieran afectando directamente o de los que tuvieran conocimiento.

Además, se instaló una carpa al frente de la puerta principal de la Municipalidad de Los Olivos, que fungió como el centro operativo

para la recepción de los ciudadanos interesados en presentar las denuncias. En ella los brigadistas asignados para cada día debían realizar acciones de sensibilización, vigilancia, auditoría social y orientación de las denuncias anticorrupción, de manera que, mediante el voz por voz, quienes ya se habían acercado al grupo de brigadistas replicaran en los demás ciudadanos el propósito de ese espacio de concientización social.

Durante la experiencia, el puesto contó con el equipamiento necesario para llevar a cabo ejercicios de vigilancia a través de los portales en línea de contrataciones del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE), de presupuesto del Sistema Integrado de Administración Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas (SIAF-MEF), del portal de transparencia estándar de la municipalidad de Los Olivos, y Pro-veedor; un portal web de búsqueda de proveedores de Proética, en estado de prueba para ese momento.

Además, había presencia permanente de ciudadanos voluntarios que accedían a los expedientes del municipio, lo que permitió que las oficinas responsables de dichos temas (Gerencia de Desarrollo Urbano, Subgerencia de Autorizaciones Municipales y la Subgerencia de Infraestructura y Obras Públicas, para los casos de las licencias y obras públicas; la Gerencia de Administración y Finanzas y la Subgerencia logística, para el caso de licencias y contrataciones) asumieran el seguimiento a las denuncias presentadas por los ciudadanos.

En total, durante los cinco días se revisaron 43 expedientes: 17 sobre licencias de funcionamiento, 10 licencias de edificación, 12 de contrataciones y 4 de obras públicas. Se halló un conjunto de irregularidades que fueron transmitidas al alcalde para su revisión. Además, se recibieron 27 denuncias, incluyendo casos relacionados a irregularidades en la gestión de la administración local.

6. Es una asociación civil que tiene por misión trabajar por el fortalecimiento de la democracia y la calidad de la representación política. Fue fundada en Perú el 18 de julio de 1994 por un grupo de ciudadanos sin filiación partidaria (<http://www.transparencia.org.pe/nosotros.php>).

La principal dificultad de la experiencia fue conseguir el apoyo de los funcionarios de la municipalidad para acceder a los expedientes de trámites debido a que persistía la suspicacia y algo de fastidio por la presencia de los brigadistas, lo que representó el reto de coordinar desde antes con los funcionarios para la siguiente Brigada en Miraflores, otro barrio de Lima donde la experiencia ha sido replicada.

Una lección adquirida de la experiencia es que movilizar a la ciudadanía para la lucha contra la

corrupción a nivel local, ejerciendo sus derechos a acceder a la información pública y vigilando la gestión de las instituciones públicas, es una herramienta útil para mejorar la calidad de la transparencia en la gestión, no sólo porque empodera al ciudadano de un rol participativo en la política, sino porque lo impulsa y lo capacita para exigir el cumplimiento de las propuestas por las que fueron elegidos a los administrados públicos.

<http://www.proetica.org.pe/brigada-anticorrupcion/>

A pesar de que haya sido un piloto y que todavía esté en curso, se toma como un caso exitoso de transparencia en la gestión pública debido a: i) la cantidad de ciudadanos movilizados, pues permite avanzar en la generación de una masa crítica de ciudadanos conscientes de la necesidad de vigilar de la gestión pública, y ii) la gran acogida de la iniciativa, pues se recibieron 27 denuncias de diversa índole que se lograron canalizar y orientar a la Defensoría del Pueblo.

Así, se comprobó que denunciar es efectivo para mantener los buenos resultados en el tiempo de la administración, y que instituyendo y promoviendo instancias de participación ciudadana se propende por fomentar espacios de concertación y diálogo dentro y fuera del sistema de gobierno, así como de persuasión y convencimiento de la ciudadanía acerca de la transparencia en la gestión pública.

Ahora bien, Proética observa también la necesidad de incluir a los funcionarios públicos en el proceso de preparación y ejecución de la iniciativa. Por un lado, porque facilitaría el acceso a los expedientes administrativos y, por otro, fortalecería el diálogo entre ciudadanos y autoridades locales.



# Un ojo ciudadano en el proceso de compra de uniformes para la Policía peruana

En 2002, Proética vigiló la licitación pública del Ministerio del Interior para adquirir uniformes para la Policía Nacional en Perú

Autora Mélangy Flórez D' La Hoz | 6/03/2008

Esta experiencia de acompañamiento y cualificación de las licitaciones público-privadas para reducir el riesgo de corrupción, fue implementada en 2002 por Proética en el marco de un proyecto de adquisición de uniformes para la Policía Nacional. A través de la construcción e implementación de metodologías de participación ciudadana en licitaciones públicas, el establecimiento de canales de cooperación con ciudadanos independientes conocedores de cada paso del proceso de confección y comercialización de uniformes y el análisis de las propuestas de las empresas que se presentaron a concurso, lograron identificar y evitar un sobrecosto en el precio base de la licitación, lo que hubiera impactado negativamente en el presupuesto del Estado.

La organización Proética (capítulo de Transparencia Internacional) nace en 2001 después de la crisis de gobernabilidad y corrupción que dejó el gobierno Fujimori, en Perú. En 2002, la nueva administración elegida decidió congelar los fondos recuperados de los escándalos de corrupción y crear el "Fondo de Dineros Ilícitos", destinado a desarrollar y fortalecer estrategias y medidas de lucha anticorrupción. Este es el contexto en que surge la licitación pública para la compra de uniformes de la Policía.

Consciente de que las principales fuentes de corrupción residían en licitaciones y adquisiciones, específicamente en los sectores de la defensa y de los asuntos interiores, el entonces ministro del Interior, Fernando Rospigliosi, propuso a José Ugaz, ex presidente de Proética, participar

como sociedad civil en el proceso de licitación para la fabricación de nuevos uniformes para la Policía. Como organización dedicada a la lucha contra la corrupción, desde Proética se ofrecía la oportunidad de establecer estándares de participación y apertura ciudadana a la lucha contra la corrupción y de proponer un seguimiento de la transparencia en las licitaciones públicas.

Una vez aceptada la propuesta del Ministro, Proética empezó a construir una metodología de participación ciudadana en asuntos de licitación pública. Con este objetivo, Proética retomó y adaptó parte del método que la organización Transparencia por Colombia estaba desarrollando en Colombia: pactos de integridad en el sector público.

La metodología de implementación, compartida por Transparencia por Colombia<sup>7</sup> en talleres con el equipo de Proética, detallaba las distintas etapas y criterios para lograr una licitación transparente entre las cuales se encuentran:

- Voluntad política y construcción de compromisos éticos entre las partes.
- Discusión pública de pliegos.
- Identificación de un árbitro.
- Suscripción del Pacto de Integridad.
- Monitoreo de la evaluación y adjudicación.
- Declaraciones públicas periódicas.

De igual manera, Proética convocó también a técnicos peruanos especializados en aspectos puntuales de la licitación: un ingeniero textil, un economista especialista en pequeñas y medianas empresas (pymes), una ingeniera industrial experta en calzado, dos técnicos de calzado y un ingeniero químico especializado en curtiembres. Los gastos generados durante la iniciativa, fueron cubiertos directamente por PNUD (incluyendo el traslado del experto colombiano Luis Avella y el pago de honorarios a algunos de los expertos nacionales, costos de los talleres de trabajo, avisos en diarios y pago al personal administrativo), por un total de US\$ 29.864,66<sup>8</sup>.

Una vez realizados los talleres, siguiendo con los parámetros de Transparencia Internacional y la experiencia colombiana, se desarrolló la licitación para la compra de los 90.000 uniformes policiales. El primer paso fue la autorización del Ministerio del Interior para el inicio de la Licitación Pública Nacional No. 001-2002-IN/DIRECO, por Resolución Viceministerial No. 009-2002-IN/0103<sup>9</sup>, en la que sometió a concurso: i) la licitación para la adquisición de bienes para los

uniformes de la Policía Nacional y ii) el Concurso Público para la Confección de los Uniformes Policiales.

Lo segundo fue la evaluación efectuada por el Comité Especial a las calificaciones de las propuestas presentadas por los postores para cada ítem de la mencionada licitación y, finalmente, se adjudicó a San Miguel Industrial la compra de la tela lanilla PNP color verde azulino.

Durante los casi ocho meses de la iniciativa, el logro más importante fue que el proceso probó ser un éxito en términos económicos. En efecto, a pesar de que la calidad de las telas no fue la mejor, el precio base presentado en el anteproyecto de la licitación por valor de 30 millones de soles (aproximadamente US\$ 8.881) en el momento de la compra se redujo a 23 millones de soles (aproximadamente \$US 6.809).

Por otra parte, según Samuel Rotta<sup>10</sup>, una vez culminó la licitación de la compra de los 90.000 uniformes, debido a la participación activa de Proética, se les invitó a ser observadores en otros procesos licitatorios en algunas regiones, entre esas, Lambayeque y Huancavelica. En la primera participó en licitaciones relacionadas con aspectos como combustibles y hospitales, mientras que en Huancavelica, lo hizo en la licitación de un proyecto hídrico, de irrigación. Esto se realizó con fondos de la cooperación sueca.

No obstante, a pesar de haber sido experiencias exitosas de control ciudadano a la gestión pública, Proética ya no participa en este tipo de iniciativas debido a que: i) las experiencias mostraron que esta aproximación depende demasiado de la voluntad de las autoridades y funcionarios a

7. Palacios, S. (2015). *Pactos de Integridad y Acuerdos Transparentes*. Presentación PowerPoint. Bogotá: Transparencia por Colombia.

8. Proética (s.f.). *Ayuda de memoria del equipo de Proética, caso uniformes*.

9. Congreso de la República, Comisión de Fiscalización y Contraloría. (2002). *Informe final adquisición de uniformes para la Policía Nacional del Perú*. Recuperado de: <http://goo.gl/cDJKY3>

10. Entrevista realizada a Samuel Rotta, por Mélangy Flórez y Claire Launay, el 26 de febrero de 2015.



cargo; ii) la organización encontró cada vez mayor dificultad para financiar acciones de este tipo, por intereses divergentes de los donantes, y iii) el Gobierno generó una plataforma en línea para transparentar los procesos de contratación pública a mediados de la década pasada, y si bien esta herramienta tiene muchas limitaciones, permite nuevas aproximaciones a la vigilancia ciudadana de estos procesos, dijo Samuel Rotta.

Adicionalmente, para la organización fue difícil mantener contacto con el gobierno debido a que tiempo después publicaron un informe en el que presentaban el estado de la corrupción en Perú y algunos personajes próximos a Alejandro Toledo, entonces presidente de Perú, lo interpretaron como una manifestación pública de que él estaba

incurriendo en prácticas corruptas, motivo que les cerró las puertas justo cuando estaban empezando el proceso de descentralización en Perú, y los obligó a dirigirse más hacia reuniones con presidentes regionales nuevos.

Entre las lecciones más importantes que dejó la experiencia, se destacan: i) hay que tener estrategias de comunicación para informar los puntos de vista de la organización frente a los acontecimientos presentados en el curso del proceso; ii) información verídica y actualizada de cada una de las fases en las que participa la organización, y iii) personal profesional capacitado para enfrentarse a coyunturas específicas por las que atraviese la organización durante el tiempo de la experiencia.

En Perú, la falta de confianza y de credibilidad en la transparencia de los procesos de adquisiciones y contrataciones estatales durante el gobierno de Fujimori fue uno de los problemas centrales de la gestión pública. De ahí que, sin duda, la reducción de los costos en la compra de la tela de los uniformes representó para el Gobierno un ahorro significativo en materia de compras estatales, y para Proética una contribución en el combate de procesos corruptos llevados en ocasiones por los mismos funcionarios.

Por consiguiente, esta es una experiencia que demuestra que cuando una organización de la sociedad civil adquiere un rol participativo en la toma de decisiones públicas contribuye a que el desempeño del gobierno mejore; contrario a lo que se cree en la cotidianidad, pues es común que las autoridades públicas eviten la participación ciudadana creyendo que demora las decisiones y aumenta los presupuestos en la medida en que se deben organizar no uno sino varios encuentros para llegar a acuerdos.



# La creación de un Observatorio Ciudadano Anticorrupción en Chile

Ciudadano Inteligente y Espacio Público miden la implementación de las propuestas del Consejo Asesor presidencial contra Conflictos de Interés, Tráfico de influencias y Corrupción

**Autora Claire Launay Gama** 31/03/2016

El Observatorio Ciudadano Anticorrupción es una herramienta de seguimiento del cumplimiento de los compromisos gubernamentales en materia de lucha contra la corrupción y de revisión y cualificación del trámite de proyectos legislativos y administrativos sobre conflicto de intereses, tráfico de influencias y corrupción en general. Creado en 2015 por la Fundación Ciudadano Inteligente y el centro de pensamiento Espacio Público, ha logrado visibilizar en la ciudadanía los principales avances y obstáculos en este aspecto, así como incidir en los textos de los proyectos de ley relacionados.

**T**ras los escándalos públicos generados, entre otros, por el llamado caso Caval (un préstamo millonario que dio el Banco de Chile a la empresa de la nueva presidenta chilena), la misma Michelle Bachelet instauró en marzo 2015 el Consejo Asesor Presidencial contra Conflictos de Interés, Tráfico de Influencias y Corrupción.

## Creación, objetivos y composición del Consejo Asesor Presidencial

El Consejo tenía como propósito, por un lado, proponer un nuevo marco normativo, “que permita el cumplimiento efectivo de los principios éticos de integridad y transparencia en sus aspectos legales y administrativos”<sup>11</sup>. Por otro, lograr un eficaz control del tráfico de influencias y prevenir la corrupción en “distintos ámbitos como los negocios, la política y

los servicios públicos, así como en la relación entre estos”<sup>12</sup>.

Conformado por 16 miembros con trayectoria pública y privada, y distintas especialidades (abogados, académicos, profesores, representantes de organizaciones sociales). Además para la conformación del Consejo se contó con la asesoría del economista chileno Eduardo Engel, actualmente presidente del think tank Espacio Público.

A finales de abril de 2015, este grupo de expertos entregó un primer informe con más de 200 medidas repartidas en cinco capítulos/áreas temáticas: prevención de la corrupción; regulación de conflictos de interés; financiamiento de la política; confianza en los mercados e integridad, ética y derechos ciudadanos.

11. *Espacio Público y Ciudadano Inteligente (s.f). Metodología de medición y seguimiento del observatorio de probidad. Recuperado de: <http://observatorioanticorruptcion.cl/metodologia-observatorio.pdf>*

12. *Ídem.*

Considerando la importancia del tema, así como las numerosas propuestas de esta entidad, la sociedad civil decidió realizar un monitoreo de la implementación de estas medidas y de su cumplimiento. Por ende, en agosto de 2015, dos organizaciones sociales chilenas –Ciudadano Inteligente y Espacio Público– crearon el Observatorio Anticorrupción.

Ciudadano Inteligente busca fortalecer la democracia en Latinoamérica a través de la promoción de la transparencia y la participación ciudadana, mediante el uso de las nuevas tecnologías de la información. Por su lado, Espacio Público es un centro de estudios independientes que contribuye al debate, diseño y ejecución de políticas públicas. Las dos organizaciones, complementarias en sus competencias, decidieron articular sus esfuerzos para lanzar un monitoreo ciudadano de las medidas públicas anticorrupción.

### Caracterización y metodología del observatorio anticorrupción

Como lo afirmó Octavio del Favero, coordinador legislativo de Ciudadano Inteligente, “más que un canal de denuncia de casos de corrupción, el Observatorio es una herramienta de seguimiento de la tramitación legislativa y administrativa de ciertas propuestas que tienen por objeto combatir la corrupción”<sup>13</sup>. De igual manera, Del Favero explicó que esta iniciativa surgió de la necesidad de tener una mirada comprensiva al desarrollo de un amplio número de reformas derivadas de los documentos del Consejo y al contexto en el cual fueron elaboradas. También se quería dar a conocer a la ciudadanía los avances del trabajo de esta nueva instancia.

Entre septiembre y octubre de 2015, las dos organizaciones construyeron la metodología del Observatorio. El punto de partida fue una iniciativa anterior de Ciudadano Inteligente, que emprendió un seguimiento de las promesas de los candidatos a las elecciones: “Del dicho al hecho”<sup>14</sup>.

En noviembre de 2015, el observatorio se empezó a ejecutar. En general, se trató de hacer

un estudio detallado de las promesas establecidas por el Consejo y una revisión del estado de cumplimiento legislativo y administrativo de las mismas. En particular, se observaron dos aspectos:

Primero, se midió el avance y el desarrollo de los proyectos de ley y medidas administrativas ligadas a las cinco áreas temáticas mencionadas, es decir en qué etapa de la tramitación legislativa estaban. En efecto, en cada momento, el proyecto era evaluado con un porcentaje de avance en la tramitación de las iniciativas, la cual tuvo por objeto recoger las propuestas mediante la siguiente escala: 0 %, no se conocen iniciativas; 33 %, iniciativa en primera etapa de tramitación; 66 %, iniciativa en segunda etapa de tramitación; 100 %, iniciativa con tramitación terminada.

En segundo lugar, se evaluaron, con una nota de calidad, los proyectos de ley en función de su idoneidad para satisfacer las propuestas del Consejo con las cuales se relacionan según la siguiente escala: 1, marginalmente; 3, parcialmente bajo; 5, parcialmente alto; 7, totalmente coherente con la propuesta del Consejo.

Se decidió realizar la definición de las notas, para lo cual se contó con la opinión de expertos. Cada experto calificó las propuestas dentro de uno de los temas y luego se estableció un promedio de las notas de cada uno de ellos. Luego, para cada tema, se ponderó la importancia relativa de la propuesta; así se consideró el impacto que su implementación a corto y mediano plazo tendría para el país. De esta forma el número que reflejaba el avance y calidad global de las iniciativas desarrolladas para recoger las propuestas del Consejo era el producto de una operación en la que se diferenciaba la importancia relativa de las medidas propuestas.

De forma simultánea, se montó una plataforma técnica para dar a conocer a la ciudadanía los primeros resultados del ejercicio. En la actualidad, en el sitio web de las dos organizaciones<sup>15</sup> se puede acceder a todas las notas y alcances por área de interés.

13. Entrevista con Octavio del Favero, realizada por Claire Launay y Mélanie Flórez, 15 de abril de 2016.

14. Dicho al hecho (<http://ciudadanointeligente.org/projects/088-ddah/>).

15. <http://observatorioanticorrupcion.cl/>

En la actualidad, este observatorio está financiado por el Banco Interamericano del Desarrollo (BID) para la parte de trabajo realizado por Espacio Público. Por su lado, Ciudadano Inteligente aporta recursos humanos: un investigador y dos programadores web. El equipo también estuvo apoyado por abogados e investigadores.

La duración de la iniciativa es indefinida. El equipo considera que dependerá de la fuerza que tomarán los temas en la agenda pública, y que debe ser un incentivo para impulsar el mantenimiento del proceso de reformas. “Uno de los objetivos de mantenerla activa es no permitir que se baje la guardia frente a los avances legislativos en materia de lucha contra la corrupción, sino que se llegue hasta el final. Para este año, tenemos la meta de lograr el 70 % del avance en la medición”, dijo Octavio del Favero.

A los seis meses de haber iniciado el Observatorio, el balance es bastante positivo. Las autoridades estatales, en particular el Gobierno y sectores de parlamentarios, han acogido muy bien la iniciativa y algunas de las propuestas del Consejo. Sin embargo, la recepción del parlamento/Congreso ha sido más complicada y heterogénea. En efecto, según el coordinador de la iniciativa, se tramitaron dos proyectos sensibles para la clase política, uno sobre el financiamiento de los partidos políticos y otro sobre la organización interna de los partidos.

Por esa razón, explicó Octavio, fue más difícil obtener información y acercarse a los diputados. Él agregó que la resistencia de la clase política y la magnitud del proceso de reforma hacía difícil el seguimiento efectivo de las propuestas, porque impiden que el ciudadano logre un rol participativo y propositivo en el proceso. De igual manera, Ciudadano Inteligente, aún tiene una deuda a nivel de conexión entre el observatorio y la ciudadanía pues más que ser un espacio en el que se haga público el avance de las propuestas hechas por el Consejo, es un espacio que busca crear conciencia y empoderar al ciudadano de un rol participativo frente a la gestión pública.

Sin embargo, los primeros logros se perciben como el impacto notorio en los medios de comunicación y la sinergia entre las organizaciones. En efecto, Ciudadano Inteligente tiene claro que hace falta conectar más la ciudadanía y que su ideal es lograr que otras organizaciones adopten la herramienta para hacerle seguimiento a los temas de su interés.

Por último, el Observatorio representa una herramienta tecnológica que facilita la articulación ciudadana para incidir efectivamente en los procesos políticos. Asimismo, la apuesta desde Ciudadano Inteligente es contribuir a una ciudadanía más efectiva y llegar cada vez a un mayor número de ciudadanos, así como difundir la herramienta tal como se hizo con “Del dicho al hecho”, que ha sido replicado en varios países de América.

Es importante subrayar, en primer lugar, el carácter novedoso tanto del Consejo Asesor Presidencial Anticorrupción, como del seguimiento realizado por la sociedad civil. En efecto, por un lado una institución del Gobierno ofrece una experticia relevante sobre los temas ligados a la lucha contra la corrupción con la voluntad de fortalecer las políticas públicas en este ámbito. Por otro lado, el Observatorio Anticorrupción constituye en sí una herramienta de control ciudadano de las medidas y leyes en curso.

En segundo lugar, es pertinente resaltar el uso de las nuevas tecnologías para brindar un acceso público a los resultados del ejercicio de monitoreo y fortalecer los análisis y las investigaciones efectuadas por la prensa, las universidades, etc.

Por último, se observa la disposición y voluntad de esas organizaciones de la sociedad civil (Espacio Público y Ciudadano Inteligente) para fortalecer el vínculo con la ciudadanía a fin de que pueda ejercer una participación más activa en la vigilancia y lucha contra la corrupción.



# Índice de Apertura y Transparencia Municipal en Bolivia

La Red de Participación y Control Social (PCCS) de Bolivia fomenta una cultura de transparencia en los gobiernos locales de Bolivia

Autora Claire Launay Gama 25/04/2016

El Índice de Apertura y Transparencia Municipal es un ejercicio de medición de la percepción ciudadana y autoevaluación que hacen los funcionarios públicos acerca de los niveles de apertura y transparencia en la gestión de las entidades públicas municipales de Bolivia. Implementado en 2012 por la Red Nacional de Participación Ciudadana y Control Social (PCCS), esta iniciativa logró poner la transparencia como tema en la opinión pública y en la agenda política del país, así como evidenciar la brecha entre lo que opinan los ciudadanos con lo que opinan los funcionarios.

La Red PCCS nació en marzo de 2001 con 25 instituciones fundadoras, comprometidas con la democracia, la participación ciudadana, el control social y el desarrollo. El contexto normativo –especialmente con la Ley 1551 de Participación Popular del 20 de abril de 1994 y la Ley 2028 de Municipalidades del 28 de octubre de 1999– generó nuevos escenarios sociopolíticos que fortalecieron los gobiernos locales y abrieron espacios de participación ciudadana y control social en la gestión pública. Efectivamente, con la participación popular, se reconoció la personalidad jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) rurales y urbanas para relacionarse con los órganos públicos; se crearon los Comités de Vigilancia; se reglamentaron las Cumbres Sociales para la proposición de obras que configuren las Programaciones Operativas Anuales (POA) de los Gobiernos Municipales; entre otras atribuciones de las OTB; por su parte, los gobiernos municipales reciben transferencias de

coparticipación tributaria y reordena atribuciones y competencias de los órganos públicos que haga más cercano el Estado a la población, en miras de su desarrollo.

Quince años después, la Red PCCS cuenta con 50 instituciones afiliadas, organizadas en 10 grupos regionales que cubren todo el territorio nacional, a excepción del departamento de Pando. La Red ha venido trabajando en el fortalecimiento de las capacidades de los actores sociales, en el fortalecimiento de sus organizaciones de representación, en la facilitación de iniciativas de incidencia política en normas y políticas públicas y en el ejercicio del control social. Con los años de experiencia ha logrado sistematizar y socializar cuatro herramientas: a) Visiones de Desarrollo Local Concertado (VDLC), b) Peritajes Técnicos, c) Libreta de Calificación Ciudadana y d) Inspección Técnica Social de Obras, que gozan de aceptación por parte de los actores sociales.



Juan Carlos Velásquez<sup>16</sup>, coordinador general de la Red PCCS, señala que en el actual contexto, la participación y control social se han constitucionalizado como derechos, que alcanzan a “la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales” (art. 241, II, Constitución Política del Estado), cuyo alcance lo establece la Ley 341 de Participación y Control Social del 5 de febrero de 2010. A diferencia de la Ley de Participación Popular, la Ley 341 reconoce no solo a las organizaciones territoriales, sino también a las funcionales y sectoriales, en una visión plural de la representación social y no limita su actuación solamente a los gobiernos municipales, sino que amplía su alcance a todos los niveles de Gobierno y a todas las entidades públicas de los cuatro órganos de poder del estado, quienes tienen el deber de garantizar su ejercicio con la asignación de “recursos necesarios y suficientes” (art. 41, I, Ley 341). No obstante, Juan Carlos indica que, en la realidad, sigue siendo el espacio municipal el que cuenta con mayor participación y control social y siguen siendo las organizaciones territoriales las que más ejercen la representación social municipal.

En el análisis del estado de la participación y control social, Juan Carlos Velásquez indica que entre los límites identificados por los mismos actores sociales, están: a) las dificultades en articular a las organizaciones territoriales, funcionales y sectoriales en una única representación, pero de composición plural, pues se notan efectivamente tensiones entre territoriales y funcionales o sectoriales; b) los pronunciamientos de la Participación y Control Social, si bien son vinculantes, no pueden paralizar la gestión pública, con lo cual el control social pierde la fuerza que tenían los Comités de Vigilancia (entidades establecidas para garantizar la aplicación de la ley de participación popular) que podían hacer “congelar cuentas públicas”; c)

el financiamiento de la participación y control social no está claramente definido. Si bien la Ley 341 nacional establece que los recursos deben ser “necesarios y suficientes”, las leyes subnacionales están estableciendo normativas y reglamentos adicionales, unas favorables y otras restrictivas, que paralizan las acciones de los actores sociales; y d) persisten los riesgos de cooptación política, partidaria de los que ejercen la participación y control social o su instrumentalización con fines particulares, que distorsionan sus propósitos normativos y políticos. Pues, en la práctica, la participación no se realiza necesariamente por el conjunto de la población sino que estará reservada a algunos grupos o individuos con ciertos intereses.

Hablando de los actores de la participación, es necesario volver a la especificidad del Estado boliviano y de su población.

Juan Carlos Velásquez menciona que Bolivia es el único Estado en el mundo que se autodefine como Estado Plurinacional, sin que ello signifique que no haya otros estados “plurinacionales”, en el sentido de estar constituidos por diversas nacionalidades. El caso boliviano es emblemático, ya que por “plurinacional” se reivindica los derechos políticos y económicos de las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios Campesinos, sin dotarles de soberanía ni independencia. En concreto, en sus derechos políticos cuentan con representación política directa, según sus normas y procedimientos propios; justicia indígena, con igual jerarquía a la justicia ordinaria; autonomías indígenas, ya sea sobre territorios indígenas, municipios indígenas o regiones indígenas, y en materia de derechos económicos; derecho “exclusivo” a la administración de sus recursos naturales renovables y a la consulta previa sobre los no renovables en sus territorios.

No obstante, más allá del espíritu constitucional, en la práctica la representación política directa es muy limitada (7 representantes en la Asamblea

16. Entrevista con Juan Carlos Velásquez (coordinador general de la red PCCS) y Alejandro Carvajal (facilitador de Incidencia Política de la Red PCCS), realizada el 25 de abril 2016 por Claire Launay y Mélyny Flórez, *Transparencia por Colombia*.



Legislativa Plurinacional de 36 pueblos indígenas originarios campesinos); y las autonomías indígenas no han avanzado, ya que hasta ahora solamente hay una Autonomía Indígena Municipal de Charagua Iyamabae consolidada, pero hay 21 procesos de autonomías indígenas campesinas en curso, que habría que investigar sobre las causas de esta situación.

### La misión de la red

La misión de la Red PCCS consiste en “fortalecer el ejercicio del derecho y deber de la participación ciudadana y el control social de la sociedad civil orientado a la construcción de una sociedad y Estado fundados en el bien común y la democracia”.

En ese marco, la red tiene desafíos internos y externos. En los primeros están, entre otros, consolidar la red en sus estructuras, participación, roles y sostenibilidad institucional y financiera; fortalecer capacidades y competencias críticas; desarrollar una cultura de comunicación interna afectiva y efectiva, y capacidad de acción conjunta; consolidar la sostenibilidad técnica y financiera; formar y capacitar, en aspectos técnicos y políticos a los directivos y técnicos de las entidades afiliadas; promover la gestión del conocimiento, el análisis de coyuntura y el debate político interno y la aplicación de los enfoques de género, generacional, intergeneracional e interculturalidad.

En el orden externo, la red incide en las políticas públicas locales y nacionales. Realiza, además, seguimiento riguroso de la legislación nacional sobre participación ciudadana y control social, e interviene en el debate público sobre estos temas. En cuanto a la transparencia, la red trata de salir de la clásica y tradicional, protocolar y formal rendición de cuentas de las autoridades públicas. Para esto, ha desarrollado el Índice de Apertura y Transparencia Municipal.

### El Índice de Apertura y Transparencia Municipal (IATM)

En 2013, la Red PCCS lanzó una encuesta a los actores sociales y de la gestión pública sobre su percepción de la transparencia<sup>17</sup>. El objetivo de esta indagación era contribuir a la “construcción de una cultura de transparencia, base de una buena gobernanza en los municipios de Bolivia<sup>18</sup>. La iniciativa contó con la participación de 203 municipios de los 339 que conforman el país; 683 organizaciones sociales, y 9 grupos regionales de la red. Colaboraron en el trabajo de campo cuatro universidades, un instituto técnico y tres organizaciones no gubernamentales (ONG). El IATM evaluó la gestión municipal del año 2012.

A partir de un formulario dirigido a cada uno de los actores, el IATM evalúa cuatro áreas ligadas a la transparencia: el acceso a la información pública, la transparencia en los recursos y gastos, el control social y la participación ciudadana en las políticas públicas.

La información fue levantada a partir de las siguientes fuentes:

- El cuestionario de las alcaldías municipales. La Red PCCS procedió luego a una revisión física y documental.
- Los líderes de opinión de la sociedad civil municipal respondieron un cuestionario de percepción y verificaron las respuestas proporcionadas por las alcaldías en el Cuestionario Municipal
- Las entidades gubernamentales nacionales de control y transparencia municipal proporcionaron información específica sobre el congelamiento de cuentas municipales. Esta información fue verificada con información oficial del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Cada una de las cuatro áreas fue evaluada por una nota máxima de 100 (situación altamente satisfactoria de apertura y transparencia de la

<sup>17</sup> PCCS (2014). *Índice de Apertura y Transparencia Municipal. Documento disponible para consulta interna de la organización.*

<sup>18</sup> *Ídem.*

gestión municipal) y mínima de 0. El sistema de evaluación estaba compuesto por 24 indicadores en total repartidos en las cuatro áreas, cada una con la misma ponderación (25 %).

Luego se hizo una diferenciación en el puntaje: de 0 a 50 %, situación no satisfactoria; de 50,01 a 80 puntos, situación satisfactoria, y de 80,01 a 100, situación altamente satisfactoria.

El informe final del IATM plantea los resultados por áreas y por regiones (las nueve involucradas). En general, la mayoría de los municipios han logrado una situación satisfactoria respecto a los indicadores de transparencia y apertura democrática. El promedio nacional de IATM es de 62,3 puntos. De acuerdo con los resultados de la medición, el 61 % de las alcaldías se encuentran en situación satisfactoria; 26 %, en no satisfactoria, y el 14 % en situación altamente satisfactoria.

Se concluye entonces que hay buena apertura y transparencia de los gobiernos municipales. Sin embargo, el informe final de IATM matiza el resultado. En primer lugar, los autores del informe afirman que la visión de la población sobre asuntos de transparencia en gobiernos locales sería mucho menos positiva que la evaluación realizada por las entidades gubernamentales. Existiría entonces una diferencia entre la autoevaluación realizada por las alcaldías y la percepción que tiene la sociedad civil. En segundo lugar, 40 % de las alcaldías invitadas a este trabajo no respondieron, lo cual significa según la Red

que existe una probable restricción al acceso a la información y una falta de voluntad política.

Por último, Alejandro Carvajal<sup>19</sup>, coordinador del IATM en la Red, considera que el resultado ha sido elevado y positivo pero que haría falta una encuesta a actores de la población que no estén directamente vinculados al control social, por ejemplo a ciudadanos no ligados a organizaciones que están involucrados directamente en espacios y mecanismos políticamente institucionalizados de control social. Lo anterior se sustenta en que las organizaciones territoriales que antes tenían el monopolio de representación social en los municipios de Bolivia, tampoco goza de una legitimidad amplia, su poder de convocatoria ha ido disminuyendo por las constantes desviaciones de su misión, y en muchos casos sus dirigencias han sido cooptadas por los gobiernos municipales, hecho que ha afectado su reputación frente a los ciudadanos que no forman parte de aquellas estructuras.

También, según Carvajal, desde 2013 no se ha repetido la encuesta y habría que hacerlo para poder medir las tendencias en un periodo determinado. Dados los aprendizajes metodológicos y el tiempo transcurrido desde la realización de la encuesta, la Red PCCS se ha planteado el desafío de desarrollar un nuevo índice de transparencia, ya que la primera experiencia fue bien recibida por los municipios que participaron en el proceso.

19. Entrevista realizada el 25 de abril 2016 por Claire Launay y Mélanie Flórez, *Transparencia por Colombia*.

Si bien la Red PSSC, en 15 años, ha logrado posicionar la participación y control social, y vincular cada vez más organizaciones que lo practican en el país, persisten algunas dudas: ¿Cómo enfatizar la participación y el control social en el orden nacional?; ¿cómo trabajar el contenido, calidad e incidencia de la participación? Mucho del trabajo realizado hasta ahora se encontró con un contexto social que privilegia el control a la gestión pública, sin embargo la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y la planificación de su desarrollo ha quedado disminuida, mientras que paralelamente la transparencia y el acceso a la información han quedado reducidos a espacios públicos de rendición de cuentas de los diferentes tipos de gobierno (nacional, departamental, regional, municipal e indígena), donde la población asiste a escuchar reportes contables de ejecución presupuestaria, sin lograr entender la dinámica de la gestión pública ni contar con espacios de evaluación sobre el impacto y resultados de las políticas, programas y proyectos que se llevan a cabo.

En cuanto a la incidencia en el orden nacional, se relevan numerosos esfuerzos de alianzas institucionales, redes y plataformas. También se está trabajando en el fortalecimiento del carácter vinculante de los ejercicios de control social, así como la relación con los organismos de control.

En cuanto a la corrupción, la Asamblea Constituyente Boliviana (2008-2009) tenía la esperanza de representar una depuración este aspecto. Si bien ciertos casos emblemáticos se han tomado en cuenta en el orden nacional y han recibido sanción, según Juan Carlos Velásquez, la corrupción sigue siendo un problema que no es exclusivo de izquierdas ni de derechas. Según él, esta es una dificultad que se debe resolver en la dimensión moral en la familia, el sistema educativo, las iglesias y otras instancias públicas y privadas, y luego en las estructuras de justicia económica, política, social y ambiental. Solo lo punitivo no resuelve el problema estructural de la corrupción.



# Extrayendo Transparencia

El Grupo FARO<sup>20</sup> “ciudadaniza” la información sobre la industria minera y petrolera en Ecuador

Autora Mélangy Flórez D' La Hoz 26/04/2016

“Extrayendo Transparencia” es un proyecto de seguimiento y cualificación de los procesos internos y mecanismos de apertura de la información de la industria extractiva en Ecuador, con el fin de generar mayor transparencia en su gestión. Surgió en 2008 como una iniciativa de la Fundación para el Avance de las Reformas y Oportunidad (FARO), y han logrado identificar y hacer visibles unos estándares que constituyen la mínima información que debería hacer pública este sector, así como monitorear la renta de esta industria y estimular la participación activa de actores sociales, públicos y privados en la vigilancia de estos.

“Extrayendo Transparencia” nació en 2008 como un esfuerzo para hacer más entendible y accesible al ciudadano la información difundida por el sector minero y petrolero que se produce en Ecuador. En efecto, según Juan José Herrera, del Grupo FARO<sup>21</sup>, la información propiciada por la industria extractiva se queda muchas veces en un lenguaje técnico cuando sus repercusiones sobre el desarrollo territorial y los ciudadanos son realmente importantes.

Este trabajo pedagógico está inscrito en el programa “Industrias Extractivas” que promueve la transparencia en la información producida por el sector minero y petrolero, mediante la implementación de estándares mínimos de transparencia orientados a mejorar la calidad de los datos que presentan las empresas del

sector minero y petrolero a la ciudadanía. El sitio web de “Extrayendo Transparencia” menciona que estos estándares constituyen la información pública mínima que debe ser reportada por los diferentes actores involucrados en el sector de los hidrocarburos, y son estándares técnicos (frecuencia, fecha de medición, comparación temporal, unidad de medida en la que se expresa el indicador); de estilos (información principal, secundaria y particularidades del uso del lenguaje); de contenidos (principales usuarios, información principal) y de fuente (quien lo elabora)<sup>22</sup>.

Por otro lado, en el programa se realiza un monitoreo y seguimiento de la generación de la renta de las industrias extractivas y se busca también estimular la participación activa de actores sociales, públicos y privados, vinculados a las industrias extractivas, a fin de generar mayor incidencia en la gestión de estas.

20. Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades (FARO).
21. Entrevista con Juan José Herrera, coordinador del programa Industrias Extractivas de FARO, realizada por Mélangy Flórez el 25 de abril de 2016.
22. Desafortunadamente, no se logró identificar un ejemplo de cualificación de la información para ilustrar con más detalle el contenido de cada indicador.

Para estos propósitos, el Grupo FARO usó estrategias comunicacionales como caricaturas y cartillas con el fin de convertir la información técnica en un lenguaje más sencillo y detallado. Gracias a ello el programa tuvo un alcance tanto para alcaldes de provincias petroleras que pedían la información del monitoreo y seguimiento de la renta de la industria extractiva, como para grupos indígenas que carecían de información sobre la extracción de petróleo realizada por empresas privadas en áreas cercanas a sus comunidades. Por ejemplo, una experiencia positiva en 2011 lo representa la firma de un “Acuerdo de compromiso por la transparencia”, entre Grupo FARO y Repsol YPF, en el que el primer colectivo se comprometió a ayudar a esta empresa energética multinacional en la implementación de estándares de información y a su difusión en instituciones públicas y privadas del sector de los hidrocarburos; mientras que Repsol YPF tuvo la responsabilidad de difundir información y datos referentes a los estándares de información técnica, económica, ambiental y social de su industria.

En cuanto al monitoreo y seguimiento de la renta de las industrias extractivas, FARO ha publicado cinco informes denominados Lupa Fiscal. En el primero de ellos, se detalló cómo se ha generado, administrado y distribuido la renta petrolera en el periodo 2003-2007 en Ecuador. En el **segundo informe** se presentó el sector petrolero a partir de la evaluación de la administración por parte del estado de la renta generada por la extracción de los recursos del subsuelo. En el tercer informe, el Grupo FARO realizó un análisis del registro de los ingresos que resultaron de las actividades petroleras y un análisis de la administración y destino de los ingresos petroleros. El cuarto y **quinto informe** tuvieron como propósito servir de insumo para entender las principales implicaciones de la reforma petrolera de 2010, sobre los ingresos petroleros, y sintetizar información sobre las estadísticas que se generan en la cadena de valor del petróleo en Ecuador, respectivamente.

Por último, para estimular la participación activa de

actores públicos y privados vinculados a las industrias extractivas, Grupo FARO ha participado en foros sobre industrias extractivas organizados por la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas (RLIE). Uno de ellos, realizado el 11 y 12 de julio de 2015 en Quito, Ecuador; estuvo enfocado en los desafíos de la gobernanza en la extracción, el cambio climático y el rol de la sociedad civil en la transformación de la matriz energética-productiva de la región.

Como complemento a estos esfuerzos, actualmente el Grupo FARO forma parte de la **Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas**<sup>23</sup>, lo cual le ha permitido incrementar su incidencia e impacto, sobre todo en las provincias petroleras.

Hoy en día, cinco personas forman parte de este programa en FARO y se encuentran en constante capacitación, sobre todo en instituciones internacionales. Asisten a diplomaturas, cursos, espacios de formación y procuran mantener y ampliar los contactos en esta materia. Esta suma de aprendizajes les ha permitido tener un alcance más efectivo a las autoridades locales.

En general, “Extrayendo Transparencia” es una experiencia innovadora en Ecuador. En palabras de Juan José Herrera<sup>24</sup>, solo tres ONG en el país trabajan en el tema: dos de ellas lo hacen desde la perspectiva del activismo y Grupo FARO lo realiza desde el monitoreo y la verificación de la información que publica el sector. Además, para cumplir con los objetivos planteados, la FARO debió acudir a mecanismos oficiales, como la solicitud de información a las entidades, y en algunos casos, se valió de la presencia de contactos en el sector minero-petrolero y en el gobierno para obtener información extraoficial.

En cuanto al financiamiento de la experiencia, entre 2008 y 2015 “Extrayendo Transparencia” fue financiada por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con un aporte de aproximadamente medio millón de dólares durante tres años. También recibió

23. *Busca garantizar el funcionamiento de un espacio sistemático de encuentro y trabajo compartido de las organizaciones de la sociedad civil de América Latina, para llevar adelante acciones que permitan incidir en las políticas públicas relacionadas con las industrias extractivas en función de la transparencia, la conservación de los recursos naturales y el ambiente, y el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos de la región.*

24. *Entrevista con Juan José Herrera, coordinador del programa Industrias Extractivas de FARO, realizada por Mélaney Flórez, el 25 de abril de 2016.*

el apoyo del Natural Resource Governance Institute (NRGI), con un aporte aproximado anual de US\$ 80.000 durante cinco años, además de colaboraciones conjuntas en proyectos e investigaciones más específicas. En la actualidad, la iniciativa no cuenta con los mismos recursos, debido a la reducción de los aportes de la cooperación internacional para este aspecto en Ecuador:

Otros de los resultados obtenidos en esta experiencia han sido: estudios fiscales relacionados con el uso de la renta petrolera; divulgaciones de análisis de política pública sobre aspectos puntuales como los costos asociados a la falta de transparencia en la industria petrolera; análisis contractuales; la aplicación del consentimiento previo, y el estudio del marco institucional de las industrias extractivas en el país.

Además, gracias a la labor del Grupo FARO, alguna información presupuestaria de las empresas del sector extractivo ahora es pública. También, el colectivo tuvo una experiencia positiva cuando, a través de la alcaldesa de la Municipalidad Francisco de Orellana, Anita Carolina Rivas Párraga, logró llegar al Gobierno nacional con sugerencias y recomendaciones para incluir en el reglamento la asignación de recursos generados por el sector extractivo a proyectos de inversión social.

De la misma manera, en la Municipalidad Francisco de Orellana se firmó un convenio marco de cooperación entre Grupo FARO y el Gobierno municipal para la elaboración de estándares mínimos de transparencia en la información de las industrias extractivas, que

coadyuvara al fortalecimiento en la gestión pública. Sin embargo, persisten algunas dificultades. En primer lugar, estos temas tienen más acogida en el ámbito local, donde las empresas privadas realizan actividades de extracción de recursos naturales no renovables, que en el ámbito nacional. Por ejemplo, fue necesario abrir una oficina del Grupo FARO en la provincia de Napo (región centro norte de Ecuador) para fortalecer las capacidades del equipo de FARO en las provincias.

En segundo lugar, debido a la reducción del apoyo de la cooperación internacional para estos temas en Ecuador —pues la atención internacional se encuentra prioritariamente enfocada en África por la gravedad de la problemática del sector extractivo en ese continente—, ha sido necesario dar prioridad a un enfoque más investigativo mediante el cual se pretende generar evidencia que contribuya a impulsar propuestas de políticas públicas, y a la vez promover el desarrollo de capacidades que permitan la participación activa de los diferentes actores de la industria en el sector estratégico de mayor importancia para el país.

Como conclusión, de esta experiencia es importante resaltar que cuando los gobiernos se comprometen con sus ciudadanos a entregar información básica sobre el sector extractivo de su país (licencias concedidas, cantidades de producción, entre otros aspectos), es posible favorecer el financiamiento de proyectos para el desarrollo económico, social y ambiental de las zonas en las que se explotan estos recursos.

<http://extrayendotransparencia.grupofaro.org/>

Por lo general cuando se habla de transparencia en el sector extractivo, las empresas y asociaciones la relacionan con mayor control de sus recursos financieros, y prescinden de la oportunidad que les ofrece para optimizar recursos y mejorar su propia reputación.

En este caso, la labor del Grupo FARO i) demuestra que el seguimiento y monitoreo desde la sociedad civil a la información pública del sector extractivo tiene incidencia en el logro de reportes más verídicos, por parte de las empresas, sobre la extracción de recursos naturales no renovables, y ii) evidencia que el control ciudadano a la gestión pública contribuye a fomentar mayor conciencia sobre la necesidad de una cultura de la transparencia y mejores grados de formación, sensibilización y generación de capacidades en la ciudadanía y autoridades locales con respecto al aspecto minero-petrolero.







# Organizaciones sociales brasileñas cuidan el presupuesto público

Presentación de casos de control ciudadano a presupuestos públicos en Brasil, tomados de la publicación *Global Stock-Take of social accountability initiatives for budget transparency and monitoring*, del Banco Mundial

Autora Mélangy Flórez D' La Hoz 29/04/2016

La presente ficha da cuenta de tres iniciativas de control ciudadano en aspectos de presupuesto público en distintos lugares de Brasil. La primera trata de la participación de estudiantes en la supervisión y el análisis de presupuestos de sus colegios. La segunda experiencia evidencia el seguimiento de una plataforma de la sociedad civil brasileña de los gastos ejecutados por el Banco de Desarrollo en Brasil. La tercera cuenta la intervención de organizaciones de la sociedad civil en la planeación del presupuesto público nacional dedicado a la alimentación.

Estas iniciativas fueron difundidas en 2013 por el Banco Mundial en la publicación *Global Stock-Take of social accountability initiatives for budget transparency and monitoring*<sup>25</sup>.

Esta publicación del Banco Mundial (BM)<sup>26</sup> fue lanzada en el 2013 luego de que cerca de 60 miembros del equipo de trabajo del BM revisaran literatura, publicaciones de internet y páginas oficiales de 12 organizaciones de la sociedad civil, e identificaran y documentaran 95 estudios de casos de 53 países relacionados con control ciudadano a presupuestos públicos.

Son tres casos brasileños que demuestran que cuando los presupuestos se hacen públicos disminuye la posibilidad de desviar las decisiones

políticas hacia intereses particulares y en los cuales la sociedad civil organizada –mediante el seguimiento a los presupuestos públicos– ha tenido incidencia en el Gobierno desde tres escenarios diferentes: desde las escuelas, con la capacitación a jóvenes; desde una plataforma de organizaciones y movimientos sociales que impulsó el acceso de la ciudadanía a la información de una entidad prestigiosa (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social), y desde un Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición que asesoró al Gobierno en estos temas.

25. World Bank (September de 2013). *Global Stock-Take of social accountability initiatives for budget transparency and monitoring. Report*. Washington, D.C.

26. Es uno de los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas que funciona como una cooperativa integrada por 189 países miembros.

La primera experiencia brasileña, tomada de la publicación del BM, Trabajando con escuelas públicas para promover derechos humanos y mejorar presupuestos transparentes, se realizó en 2007 por el Instituto para Estudios Socioeconómicos (INESC), una organización no gubernamental, sin fines lucrativos, no partidaria y con finalidad pública, creada en 1979, en la cual se lanzó el Movimiento por los Derechos de los Adolescentes para enseñar a los jóvenes de diferentes comunidades en las afueras de Brasilia (capital de Brasil), por un lado, cómo participar en discusiones acerca de sus derechos y, por otro, cómo son afectados por los presupuestos públicos.

Para el desarrollo de la experiencia, se realizaron talleres con 500 estudiantes de 10 escuelas en aspectos relacionados con derechos humanos, participación democrática y presupuestos públicos, y fueron capacitados para convertirse en escritores, fotógrafos e ilustradores de la revista *Descolad@s*<sup>27</sup> bajo la consigna de “Con el ojo en el presupuesto”.

Como resultado, los estudiantes capacitados participaron en la supervisión y el análisis de presupuestos de sus colegios y en 2012, 200 de ellos residentes de Cidade Estrutural<sup>28</sup> se reunieron con el Comité de la Copa, una entidad creada para monitorear los gastos de Brasil en la Copa Mundial de Fútbol 2014.

Esta experiencia deja como lección que capacitar a los jóvenes es importante para la construcción de una ciudadanía que realice seguimiento efectivo a proyectos de transparencia, y que es un incentivo para que desde temprana edad se formen ciudadanos conscientes de que el monitoreo de presupuestos les provee de pruebas y criterios para exigir a su Gobierno mejor calidad en infraestructura y servicios.

A diferencia del anterior, el segundo caso de transparencia presupuestaria tomada de la

publicación del Banco Mundial trata de un ejercicio de seguimiento y control de los gastos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), liderado por el Instituto Brasileño para Análisis Social y Económico (IBASE).

En efecto, el objetivo era mejorar el proceso de gestión en el interior del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), una empresa pública federal brasileña, vinculada al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior que fomenta proyectos socioambientales, agropecuarios, de infraestructura, entre otros, y que ha sido cuestionado en repetidas ocasiones por la falta de transparencia en su gestión.

Entre 2005 y 2011, el Instituto Brasileño para Análisis Social y Económico (IBASE), una organización de la sociedad civil, fundada en 1981, atendiendo a la necesidad de transparencia en la gestión del BNDES, trabajó en estrategias para hacer el control de gastos al interior de la entidad bajo la iniciativa “Plataforma de sociedad civil trabaja en conjunto para fomentar que el BNDES de Brasil visibilizara sus gastos de dinero”.

La primera acción del Instituto Brasileño fue crear la plataforma BNDES, una coalición de 35 organizaciones de la sociedad civil que lideraría una campaña de presión popular para cambiar las políticas en el interior de este banco, sobre la participación de la sociedad civil en el monitoreo del presupuesto público. Como resultado de ello, en 2010 dicha plataforma publicó un mapa interactivo sobre proyectos, que incluía descripciones e información sobre su estructura, y contaba con un foro de participación donde comunidades locales afectadas por estos proyectos podían compartir comentarios, videos y documentos sobre el grado de afectación de su ejecución, en la comunidad.

Luego, la plataforma realizó el “Encuentro de las poblaciones afectadas por el BNDES de América

27. *Revista del INESC que tiene el propósito de contribuir a la mejora de los procesos democráticos destinados a garantizar los derechos humanos, a través de la articulación y el fortalecimiento de la sociedad civil para influir en las áreas de gobernabilidad nacional e internacional.*

28. *Barrio de Brasilia, capital de Brasil.*

del Sur". Un evento que tuvo participantes de 50 organizaciones y movimientos sociales de Brasil, Ecuador, Perú, Bolivia y otros países en los que el BNDES opera; evento al que asistió el presidente de esa entidad, y en el que la plataforma exigió una mayor transparencia y reforma de la toma de decisiones en el ente financiero.

Una tercera actividad de la plataforma fue la publicación de un boletín con información sobre las actividades de seguimiento de la plataforma de BNDES y sobre las campañas de concientización sobre el papel y las implicaciones que este tiene en el desarrollo de Brasil. Además, IBASE realizó estudios sobre las operaciones del BNDES, para lo cual recurrió a la información de este y datos de otras instituciones de investigación. Así pues, un logro importante del IBASE fue que al actuar como una organización de referencia dentro de la plataforma, para producir y difundir información sobre las actividades fue el líder y el coordinador de la coalición.

De esta manera, se considera como una experiencia exitosa debido a que i) por primera vez en la historia del banco, la información sobre los proyectos que financia se hizo pública y se actualiza trimestralmente; ii) por gestión de IBASE, el banco comenzó a proporcionar información sobre todos los proyectos que habían financiado desde 2008, y iii) después del proyecto, más medios de comunicación informan sobre la actividad del BNDES.

Como lección de la experiencia se tiene que sí es posible que la sociedad civil participe e incida exitosamente en la gestión pública, sobre todo cuando, reconociendo el derecho que tiene al acceso a la información, la exige y pide que los procesos de toma de decisiones sean imparciales y transparentes.

Por último, el tercer estudio de caso compartido en la publicación del Banco Mundial, es "Utilizando el análisis de presupuesto para construir un presupuesto de derecho a la alimentación", una experiencia particular en la que Gobierno y sociedad civil trabajaron en conjunto para disminuir el impacto de una problemática social en Brasil: la hambruna. Surgió en 2003 cuando fue establecido

el Consejo de Seguridad de Alimentación (Consea) para asesorar al Presidente sobre la seguridad alimentaria y cuestiones de derecho a la alimentación. Este Consejo estaba compuesto por 40 representantes de la sociedad civil, 17 de gobierno y 16 observadores no votantes.

Entre las principales acciones del Consea se destaca el análisis de los presupuestos de todas las instituciones gubernamentales que tenían responsabilidades para lograr los objetivos de seguridad alimentaria; la identificación de 18 áreas prioritarias de política relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional que conforman el presupuesto de la seguridad alimentaria y nutricional de alrededor de R\$ el 27,2 billones (US \$ 16,3 billones) y monitorear las asignaciones y los gastos de un número menor de programas prioritarios relaciones con este tema desde 2006.

Como resultado de la experiencia en 2007, cuando fue propuesto el Sistema de Seguridad Nutricional y Alimentaria, el Consea logró que aproximadamente R\$ 2,7 billones (US\$ 1,6 billones) del presupuesto nacional fueran distribuidos entre los 27 estados de Brasil para apoyar la elaboración de las leyes de seguridad alimentaria en el ámbito estatal. Sumado a esto, se hizo una evaluación desde una perspectiva de los alimentos en la que se identificó que las causas subyacentes del hambre en el país podían apuntar a acciones de gobierno más relevantes que debían emprenderse y ser monitoreadas.

Por tanto, es una experiencia que demuestra que cuando la ciudadanía conoce cuáles son sus necesidades y decide participar en la toma de decisiones, puede lograr que el Gobierno priorice sus acciones y logre resultados efectivos y eficientes que mejoren su calidad de vida.

La información que se presentó sobre las tres experiencias Brasileñas fue tomada en su totalidad de la publicación *Global Stock-Take of social accountability initiatives for budget transparency and monitoring*, del Banco Mundial.

---

Estas tres experiencias demuestran, por un lado, que cuando hay participación propositiva de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones se logra mejorar los grados de transparencia en la planeación y ejecución de las políticas públicas, y por otro, que cuando se ejerce presión de parte de la ciudadanía para cambiar los inputs en outputs se crea mayor conciencia y acción frente a las problemáticas económicas, políticas y sociales por las que atraviesa determinada comunidad.

Además, de la lectura de actividades y resultados de cada una de ellas, se evidencia que tener ciudadanos informados y capacitados dispuestos a monitorear la transparencia en la inversión de los recursos públicos estimula la publicación periódica y oportuna de información en un lenguaje sencillo y ciudadanizado.

Por último, revelan que si existe una relación transparente entre ciudadanos y funcionarios públicos, o entre estos últimos, se disminuye la posibilidad de obtener beneficios particulares cuando se tomen decisiones de inversión pública.

# Lecciones aprendidas de las fichas de caso

Autora Claire Launay Gama, con la contribución de Laura Ríos y Mélanie Flórez D' La Hoz 07 / 2016

Las ocho fichas de caso tratan sobre ejercicios de control ciudadano realizados por varias organizaciones sociales, de carácter nacional, en siete países de América Latina: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela. El conjunto de estas iniciativas emprendidas no sólo fortalecen la transparencia y la rendición de cuentas sino que articulan las necesidades ciudadanas a las propuestas y programas del Gobierno.

A continuación se resaltan los principales aportes y enseñanzas de estas experiencias en cuatro puntos:

1. La influencia del contexto normativo o político en el ejercicio del control ciudadano.
2. Las múltiples formas de hacer control ciudadano en transparencia pública y lucha contra la corrupción.
3. El uso constante de las nuevas tecnologías.
4. Los efectos y obstáculos del ejercicio.

## 1. La influencia del contexto normativo o político en el desarrollo del control ciudadano.

### *Circunstancias políticas*

En la mayoría de los casos, las iniciativas surgen en un contexto normativo o político específico. En el caso peruano, el control y la intervención que ejerció Proética en la licitación de la compra de uniformes de la policía, surge, en 2002, cuando se crea el "Fondo de Dineros Ilícitos" destinado a desarrollar y fortalecer estrategias y medidas de lucha anticorrupción.

En Chile, tras los escándalos públicos generados, entre otros, por el llamado caso Caval<sup>29</sup>, la presidenta Michelle Bachelet instauró en marzo

2015 el Consejo Asesor Presidencial contra Conflictos de Interés, Tráfico de Influencias y Corrupción. En noviembre del mismo año, dos organizaciones de la sociedad civil (Ciudadano Inteligente y Espacio Público) crearon el Observatorio Anticorrupción, como instrumento ciudadano de seguimiento al trámite legislativo de proyectos de ley y actos administrativos ligados a la lucha contra la corrupción.

Estos dos ejemplos demuestran que si bien las organizaciones realizan un trabajo de lucha contra la corrupción de manera permanente y a largo plazo, unas circunstancias políticas pueden favorecer o facilitar nuevas iniciativas de control ciudadano. El control ciudadano es, entonces, en varios casos, un trabajo coyuntural favorecido por una voluntad institucional y política. Sin

29. *Un préstamo millonario que dio el Banco de Chile a la empresa de la nueva presidenta chilena.*

embargo, la intervención ciudadana en los asuntos públicos puede también responder a un vacío de la acción del Estado.

### **Respuesta a un vacío jurídico o institucional.**

Otras iniciativas colectadas en estas fichas nos enseñan que las organizaciones sociales participan en la creación de un marco normativo para fomentar la transparencia en asuntos públicos; de esta manera, llenan a veces un vacío jurídico o institucional.

Por ejemplo, en el caso de Cuentas Claras en Colombia, desde 2006 surgió la iniciativa de fortalecer la capacidad de los partidos políticos para rendir cuentas, ya que en ese momento la normatividad sobre la financiación de las campañas y rendición de cuentas era dispersa y no permitía el seguimiento. En 2010, Transparencia por Colombia desarrolló un aplicativo web que permitía a los candidatos y partidos políticos entregar sus cuentas de campañas. Desde 2011, el Consejo Nacional Electoral de Colombia decidió que el aplicativo sería el medio obligatorio para la entrega de cuentas electorales. A través de la reglamentación establecida en la Resolución 1044 de 2011, la rendición de cuentas electorales se volvió entonces una norma.

Igualmente, en Bolivia, el trabajo de incidencia de la Red de Participación Ciudadana y Control Social de Bolivia (PCCS) ha facilitado que “la participación y el Control social” sea un derecho constitucional (artículo 241 de la Carta Política).

Observamos que en algunos casos, los ejercicios de control ciudadano se desarrollan en una coyuntura específica y que, en otros, puede fortalecer el marco normativo nacional. Por lo tanto, el control ciudadano es un ejercicio condicionado por el contexto político de un país.

## **2 Las múltiples formas de ejercer el control ciudadano sobre transparencia y lucha contra la corrupción**

En Venezuela, con el proyecto “Dilo Aquí” y en Perú con el trabajo de las brigadas anticorrupción, las organizaciones sociales reciben y tramitan las denuncias ciudadanas relacionadas con instituciones judiciales o administrativas. Por otro lado, en Argentina y Perú, las organizaciones se involucran en los procesos de licitación pública. Ellas participan en la elaboración de las reglas de juego y velan por el respeto de los protocolos. Por último, en Bolivia, con la información de las propias entidades, se presentan evaluaciones sobre la transparencia de las autoridades públicas municipales.

Desde las denuncias ciudadanas hasta el seguimiento de las licitaciones públicas pasando por investigaciones y evaluaciones de la transparencia pública, son múltiples las formas de luchar contra la corrupción. Por tanto, las ocho fichas revelan una diversidad de ejercicios, métodos y procedimientos que usan las organizaciones sociales para efectuar un control ciudadano de la corrupción.

Sin embargo, si bien los métodos y temas son diferentes, observamos algunos puntos en común en la manera de luchar contra la corrupción. En primer lugar, tanto el sector público como el privado están involucrados con las organizaciones sociales. En efecto, ningún ejercicio se puede realizar sin un diálogo con estos sectores. En segundo lugar, todas las organizaciones apuestan a que los ciudadanos estén sensibilizados en aspectos de corrupción. Tercero, todas desean que sus esfuerzos tengan incidencia tanto en las instituciones públicas como en la acción pública en general. Como lo evidencia el caso de Brasil: “Tener ciudadanos informados capacitados dispuestos a monitorear la inversión de los recursos públicos estimula la publicación periódica y oportuna de la información pública”<sup>30</sup>.

30 | Ficha “Transparencia presupuestaria”, Brasil

El control ciudadano toma entonces aquí varias expresiones, pero las organizaciones sociales responden a un desafío común: sensibilizar al ciudadano y las instituciones públicas o privadas en la necesidad de luchar contra el fenómeno de la corrupción.

### 3. Un medio común e innovador: el uso de las nuevas tecnologías

La totalidad de los ejercicios de control ciudadano mencionados usan a los medios de comunicación y a las nuevas tecnologías para fortalecer su incidencia política y pública. De hecho, algunas de estas iniciativas se desarrollan casi exclusivamente gracias a las nuevas tecnologías de la información (NTI). Es el caso, por ejemplo, del aplicativo web “Cuentas Claras” en Colombia, del aplicativo celular de denuncias en Venezuela “Dilo Aquí” y también de la página web del observatorio anticorrupción en Chile.

Los equipos a cargo de estos proyectos confirman, por un lado, que internet y las redes sociales se vuelven hoy en día las herramientas principales de comunicación de los colectivos de vigilancia de la acción pública, y por otro lado, que las Nuevas Tecnologías de la Información (NTI) fortalecen la protesta, la denuncia y la incidencia ciudadana en la lucha contra la corrupción.

En primer lugar, el uso de las NTI permite un acceso público a la información que producen tanto las instituciones públicas como las organizaciones sociales. Además, facilita el monitoreo y el seguimiento estrechos, por parte de la sociedad civil, del proceso de decisión política y administrativa.

En segundo lugar, las organizaciones reconocen que las NTI fortalecen el vínculo entre las organizaciones sociales y la ciudadanía, con el fin de que puedan ejercer una participación más activa en la vigilancia y lucha contra la corrupción. Si bien la participación ciudadana en este ámbito sigue siendo difícil, hoy cualquier ciudadano puede informarse y vincularse con las iniciativas de participación ciudadana de lucha contra la corrupción que existen en su entorno. De allí el potencial obvio de difusión y

de atracción que representa internet en la idea de involucrar cada vez a más personas en los ejercicios de control ciudadano.

En tercer lugar, el uso de internet y, especialmente, de las redes sociales, se ha vuelto una herramienta fundamental de cuestionamiento de la legitimidad de las autoridades públicas.

Sin duda, los casos estudiados demuestran que internet contribuye netamente al potencial de transformación y de mejoramiento del diálogo entre el ciudadano y las autoridades públicas y que a su vez diversifica los métodos de control ciudadano. Las NTI impulsan la evolución de las formas de activismo político y de participación ciudadana. Ellas participan en este sentido a la innovación democrática.

### 4. ¿Más o menos transparencia pública?, ¿más o menos corrupción?: los efectos y obstáculos de los ejercicios

Los ejercicios de control ciudadano descritos han tenido efectos concretos en la acción pública en la cual buscaban influir. Sin embargo, todas las fichas de caso señalaron la existencia de obstáculos que restringen su fuerza de incidencia en el proceso de decisión. A continuación se propone un breve balance de estos efectos y obstáculos.

#### Principales efectos de los ejercicios

- **La instauración de un diálogo entre ciudadanía y autoridades públicas**

Que se trate del índice de evaluación de la transparencia municipal en Bolivia o del control de los recursos públicos en Brasil, las organizaciones han tenido que dialogar constantemente con las autoridades públicas tanto para obtener información como para alertarlas sobre riesgos y actos de corrupción. Ellas explican además que cada vez que se inicia un ejercicio de control se abre un espacio de interacción con las autoridades públicas que anteriormente no existía.

Por otro lado, en algunos casos, como en “Cuentas Claras” en Colombia, el Consejo Nacional



Electoral confía en el aplicativo desarrollado por Transparencia por Colombia, y luego de trabajar conjuntamente decide administrar la plataforma. En Venezuela, algunas alcaldías y gobernaciones han promovido también el aplicativo de denuncia “Dilo Aquí”. Estos ejemplos demuestran un escenario de creación de intereses comunes y de confianza en el que se tomó en cuenta la opinión de la comunidad. Así, más allá de una buena relación entre ciudadanos y poderes públicos, surge la construcción de un verdadero proceso de rendición de cuentas por parte de las autoridades.

- **Una ciudadanía más informada y sensibilizada en aspectos de corrupción**

Si bien las organizaciones reconocen que los ciudadanos no siempre tienen interés en participar en estos temas, ellas mismas afirman que cuando se capacita al ciudadano en gestión pública, se le dota de criterio para emitir opiniones y sugerencias sobre la toma de decisiones efectivas en la gestión pública. Por otro lado, las organizaciones observan que cuando la ciudadanía es consciente de sus necesidades, participa y propone priorizar temas en la agenda del gobierno<sup>31</sup>. Esta participación genera entonces planes y programas que mejoran los niveles de transparencia en la planeación y ejecución de las políticas públicas.

También, como lo hemos mencionado anteriormente, el uso de las NTI ha fomentado y despertado más el interés de los ciudadanos en la lucha contra la corrupción.

- **La transformación de algunos procedimientos en la institucionalidad pública**

En Perú, el trabajo de vigilancia de Proética en las licitaciones públicas ha redundado en

la modificación de algunos protocolos en el desarrollo de las licitaciones. Luego, la publicación del índice de transparencia municipal en Bolivia ha permitido a las entidades locales cuestionarse y buscar nuevos métodos para mejorar su transparencia. Por último, la presencia de la sociedad civil en el Consejo anticorrupción creado por el Gobierno chileno ha permitido un seguimiento riguroso de los proyectos de ley y la adopción de algunas propuestas ciudadanas.

Es claro que las ocho experiencias presentadas no permiten concluir a una reducción de la corrupción; sin embargo, contribuyen a una mayor concientización de las autoridades públicas sobre la importancia de tratar el tema, y también, en algunos casos, a unas modificaciones sustanciales sobre algunos procedimientos públicos. En este sentido, el trabajo de las organizaciones sociales ha provocado algunos cambios. Ahora bien, las organizaciones sociales no siempre alcanzan los cambios deseados y encuentran varios obstáculos en el desarrollo de sus ejercicios.

### Los obstáculos en la lucha ciudadana contra la corrupción

En el caso del Observatorio Anticorrupción en Chile, Octavio del Favero, de Ciudadano Inteligente, reconoce que la “recepción del Congreso a la iniciativa ha sido heterogénea [...]”. En efecto, ciertos diputados expresaron una resistencia a un proyecto de ley sobre el financiamiento y organización de los partidos políticos<sup>32</sup>. En este caso, son las autoridades electorales quienes pueden impedir ciertas propuestas ciudadanas.

Los coordinadores de las brigadas anticorrupción en Perú mencionan la dificultad de “conseguir el apoyo de los funcionarios de la municipalidad para acceder a los expedientes de trámites ligados a denuncias ciudadanas de actos de corrupción”<sup>33</sup>.

31. Elementos de síntesis de las fichas, notas internas, Mélangy Flórez, Transparencia por Colombia.

32. Ficha: “La creación de un observatorio anticorrupción en Chile”.

33. Ficha: “Brigadas anticorrupción en Perú”.



Por su lado, la red PCCS en Bolivia sigue con algunas dudas respecto a: “¿Cómo enfatizar la participación y el control social en el orden nacional? ¿Cómo trabajar el contenido, calidad e incidencia de la participación?”<sup>34</sup>.

Por último, el Estado es el único encargado de realizar las investigaciones y sancionar los casos de corrupción. Sin embargo, como lo explica “Dilo Aquí”, en Venezuela, se puede identificar que entre los casos de corrupción señalados, pocos han sido sancionados, ya que los procedimientos judiciales son muy largos en el país. La organización Transparencia Venezuela puede visibilizar ciertos casos y buscar aliados para tratarlos, pero no puede remplazar el papel del Estado. Ello limita entonces a veces el trabajo de las organizaciones, pues el único encargado de realizar las investigaciones y sancionar los casos irregulares es el Estado.

Ya sea que se trate de la resistencia de las autoridades públicas, de la falta de recursos o de la dificultad en fomentar la participación ciudadana, los obstáculos encontrados por las organizaciones sociales son de distinta índole y atrasan o impiden a veces el buen desarrollo del trabajo.

## Conclusiones

El trabajo de estas organizaciones latinoamericanas, en medio de su diversidad, fomenta la transparencia, promueve y acompaña la denuncia ciudadana y brinda espacios de rendición de

cuentas y de consulta pública. Así, por un lado, se pueden ubicar y localizar los actos de corrupción pero también identificar y analizar los patrones de las conductas corruptas. Por otro lado, en algunos casos, se rompen las barreras de desconfianza de la ciudadanía frente a las instituciones públicas y se estimula la vigilancia ciudadana<sup>35</sup>.

El ejercicio de control ciudadano induce también una relación específica entre los gobernantes y los gobernados. Según los investigadores Gurza e Insunza<sup>36</sup>, “es esta relación que tiene incidencia sobre el poder político. En sí, el Control ciudadano representa una verdadera innovación democrática. En efecto, este ejercicio va mucho más allá que una forma de participación directa como por ejemplo, el voto, el referendo o el plebiscito, se trata de un proceso de creación institucional”.

Fortaleciendo la idea de estos autores, las experiencias demuestran muy bien esta ida y vuelta entre “petición de cuentas” de los gobernados a los gobernantes, y la “rendición de cuentas” por los gobernantes hacia los gobernados. Se instala aquí una reciprocidad y lo que debería ser una doble responsabilidad: el compromiso ciudadano de involucrarse en los asuntos públicos y la obligación de las instituciones y agentes públicos de elaborar políticas acordes con las necesidades de la población. Esta corresponsabilidad en la acción pública es común y transversal a estos casos, pero también a muchos otros ejercicios ciudadanos realizados en la región.

34. Ficha: “Índice de apertura y transparencia municipal en Bolivia”.

35. Ríos, Laura. *Elementos de síntesis, notas internas*. OPALC, Sciences Po, París.

36. Insunza V., E. y Gurza L., A. (dir.) (2010). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. Mexico: Ciesas-Universidad Veracruzana.



opalco  
[www.sciencespo.fr/opalc](http://www.sciencespo.fr/opalc)

**Contáctanos:**

Carrera 45A No. 93-61, Bogotá

PBX: (+57 1) 610 0822 FAX: (+57 1) 6346266

 /transparenciaporcolombia

 @transparenciaco

[www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)