



¿Cuán preparados estamos para evaluar la real implementación de las convenciones anticorrupción? Lecciones desde las Américas

Miguel Peñailillo

U4 ISSUE 2009:5
Traducción de U4 ISSUE 2009:3

¿Cuán preparados estamos para evaluar la real
implementación de las convenciones anticorrupción?
Lecciones desde las Américas

by

Miguel Peñailillo

U4 Issue 2009:5



U4 Issue

Disponible en línea:

www.U4.no/document/publications.cfm

U4 Anti-Corruption Resource Centre

Chr. Michelsen Institute

P.O. Box 6033 Postterminalen,

N-5892 Bergen, Norway

E-mail: U4@U4.no

www.U4.no

U4 (www.U4.no) es un centro de recursos de base virtual orientado a los donantes que desean abordar eficazmente los problemas de corrupción que se presentan en su labor. Ofrecemos productos de investigación dirigida, capacitación en línea y presencial, servicio de asistencia en formato *helpdesk*, y una amplia gama de recursos en Internet. Nuestra meta es facilitar la coordinación entre las agencias donantes y promover la programación apropiada al contexto.

El centro es administrado por el Chr. Michelsen Institute (CMI: www.cmi.no), en asociación con Transparency International. CMI es una fundación privada de investigación sobre ciencias sociales, que analiza temas de desarrollo y derechos humanos y se ubica en Bergen, Noruega.

Agencias aliadas al U4: DFID (Reino Unido), Norad (Noruega), Asdi (Suecia), GTZ (Alemania), ACDI (Canadá), BTC (Belgica) y MinBuZa – el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

Los puntos de vista expresados en el presente trabajo corresponden a los criterios del autor(es), y no reflejan necesariamente las opiniones de las Agencias Aliadas al U4.

Derecho de autor 2009 – Centro de recursos anticorrupción U4

(Foto de portada: Francois Laso, GTZ)

Términos de índice

Mecanismo de revisión, convención anticorrupción, seguimiento de la convención, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Convención Interamericana contra la Corrupción, Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción

Número de proyecto

29402

Título de proyecto

U4 Anti-Corruption Resource Centre

Índice

Agradecimientos.....	6
Abstract.....	6
Resumen Ejecutivo	7
1. Introducción.....	11
2. Análisis sintético de la experiencia de implementación de la CICC.....	12
2.1. Por qué la experiencia de la CICC es útil para el proceso de la CNUCC.....	12
2.2. Antecedentes de la CICC	13
2.3. La implementación de la CICC en las Américas	14
2.4. El Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC)	16
3. Generando información sobre resultados: experiencias del MESICIC.....	19
3.1. Tipología y calidad de la información utilizada en el MESICIC.....	20
3.2. Calidad de información usada en el MESICIC	21
4. La importancia de crear indicadores para el seguimiento de la implementación de la CICC.....	23
4.1. Report Card sobre Integridad Pública de Transparencia Internacional.....	24
4.2. Una experiencia de colaboración entre estado y sociedad civil: el mapa de indicadores en Guatemala.....	26
5. ¿Qué nos dice la experiencia para hacer seguimiento a convenciones en el futuro?.....	32
5.1. Algunas consideraciones preliminares.....	32
5.2. Reflexiones para el seguimiento a la implementación de CNUCC	33
6. Bibliografía.....	35

Agradecimientos

Este estudio fue inspirado a través de múltiples discusiones fructíferas con colegas de las Américas. No habría sido posible elaborar este documento, sin la valiosa y generosa contribución de los revisores pares. Quisiéramos expresar nuestra profunda gratitud a los siguientes expertos por sus comentarios críticos y constructivos: Dorothee Gottwald (UNODC, Viena), Hannes Hechler y Jessica Schultz (Chr. Michelsen Institute, Noruega), Nicolás Raigorosdsky (Argentina) y Vera Devine. Agradecemos también a la ONG Acción Ciudadana (Guatemala) por permitirnos acceder a sus documentos, y especialmente a Karen Hussmann por sus constantes aportes, opiniones, comentarios y edición.

Abstract

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) es el más reciente y significativo logro en una serie de tratados internacionales que buscan combatir la corrupción. Todas estas convenciones anticorrupción comparten un desafío común – cómo hacer seguimiento de manera efectiva a su implementación. De hecho, para la CNUCC un mecanismo de seguimiento aún tiene que ser desarrollado. Este U4 Issue Paper explora las lecciones aprendidas de la convención anticorrupción más antigua – la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) – la cual da insumos útiles para los requerimientos de un mecanismo de seguimiento. En las Américas tal como en otras partes, hay a menudo una brecha entre aspectos formales (legales) de reformas y las realidades de la implementación. Este estudio analiza el mecanismo de seguimiento de la CICC e identifica sus fortalezas y debilidades al generar información sobre cambios formales e información sobre cambios reales (resultados e impactos) en los países. Se brinda especial atención al desarrollo de un Mapa de Indicadores que mide la implementación de unas provisiones claves de la CICC en Guatemala. El estudio sostiene que fortalecer el desarrollo de sistemas y capacidades nacionales de información puede generar conocimientos más objetivos sobre el grado de implementación de reformas anticorrupción. Especialmente el uso de indicadores de desempeño es esencial para evaluaciones y debates significativos sobre el estado de implementación de una convención en un país dado.

El propósito de este Issue Paper es que las lecciones aprendidas se pongan a disposición especialmente de los Estados Parte de la CNUCC para sus actuales debates sobre un mecanismo de seguimiento para la CNUCC. Sin embargo, la experiencia puede ser útil también para a los distintos actores domésticos en cada país y para las agencias de cooperación internacional a fin de guiar sus compromisos de asistencia técnica para la implementación y el seguimiento de la CNUCC.

Resumen Ejecutivo

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) es el más reciente y significativo logro en una serie de tratados internacionales que buscan combatir la corrupción. Todas estas convenciones anticorrupción comparten un desafío común – cómo hacer seguimiento de manera efectiva a su implementación. De hecho, para la CNUCC un mecanismo de seguimiento aún tiene que ser desarrollado. Este U4 Issue Paper explora las lecciones aprendidas de la convención anticorrupción más antigua: la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), la cual puede dar insumos útiles para los debates sobre el seguimiento a la CNUCC debido a los objetivos similares de las dos convenciones, la composición heterogénea de sus Estados Parte, y el amplio contenido de sus disposiciones. Específicamente, este estudio persigue mostrar, la brecha existente entre la información sobre cambios formales y la información sobre cambios reales (resultados e impactos) en los países. Fortalecer el desarrollo de sistemas y capacidades nacionales de información resulta crucial a fin de generar un conocimiento más objetivo sobre el grado de implementación de las convenciones anticorrupción, y por ende sobre reformas anticorrupción. Finalmente se muestra el valor de utilizar indicadores de desempeño que facilitan la evaluación y el debate al interior de los países sobre el estado de la implementación de una convención. Se brinda especial atención al desarrollo de un Mapa de Indicadores que mide la implementación de unas provisiones claves de la CICC en Guatemala.

El propósito de este Issue Paper es que las lecciones aprendidas se pongan a disposición especialmente de los Estados Parte de la CNUCC para sus actuales debates sobre un mecanismo de seguimiento para la CNUCC. Sin embargo, la experiencia puede ser útil también para a los distintos actores domésticos en cada país y para las agencias de cooperación internacional a fin de guiar sus compromisos de asistencia técnica para la implementación y el seguimiento de la CNUCC.¹

La Convención Inter-Americana contra la Corrupción y su seguimiento

La implementación en la región, especialmente en la sub-región de América Latina, se inició con un largo proceso de promoción de reformas en materia penal. En el nivel nacional, el proceso de implementación de la CICC en muchos Estados Parte ha tenido una serie de características similares: La discusión y aprobación de las nuevas leyes penales tomó menos tiempo que las reformas legales para la prevención; ha habido algunos procesos de reforma para el combate a la corrupción que han contado con evaluaciones públicas y periódicas, aunque no es el caso de la mayoría de tales procesos; el cambio en las normas legales de la mayoría de los países de la región durante los años 90 y siguientes no significó por sí mismo un cambio en las prácticas.

El Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la CICC (MESICIC)² fue creado como acuerdo internacional separado algunos años después de que la CICC haya entrado en vigor. DE los 33 Estados Parte que han ratificado la CICC, 28 participan en el mecanismo de seguimiento. Los Estados han aportado al mecanismo de seguimiento gran cantidad de información sobre normas legales e instrumentos administrativos y judiciales existentes para prevenir y reprimir prácticas corruptas. Por su lado, el mecanismo ha ayudado significativamente a los Estados Parte a practicar análisis sistemáticos de sus progresos y ha facilitado la cooperación internacional. La publicidad del mecanismo, es decir al amplio acceso público a informes y documentos, ha sido un pilar esencial. Desde una perspectiva positiva, el MESICIC ha estimulado un proceso de dialogo importante entre actores estatales y no-estatales en muchos países de la región. En cuanto a los efectos reales que

¹ Para el propósito de este documento, “implementación” se refiere al proceso de traducir decisiones públicas a la práctica en los distintos niveles de un territorio nacional y “seguimiento” se refiere al proceso de observar la implementación con un propósito evaluativo y correctivo.

² MESICIC está compuesto por dos órganos: 1) la Conferencia de Estados Parte, que es el órgano político del mecanismo, que toma las más importantes decisiones y lineamientos, y está compuesto por los representantes políticos de todos los Estados Parte del Mecanismo; y, 2) el Comité de Expertos, que es el órgano técnico dedicado al examen de los países.

provoca el MESICIC en los Estados Parte se puede afirmar es que ha habido varios países en los cuales las recomendaciones han sido utilizadas por actores gubernamentales y de la sociedad civil para incentivar el debate, alcanzar acuerdos políticos y eventualmente fortalecer las agendas de transparencia y combate a la corrupción.

Desafíos persisten

Sin embargo, hay hechos que impiden el seguimiento más profundo de la implementación de la CICC: A pesar de la valiosa y cuantiosa información jurídico-formal sobre la implementación que es utilizada y generada por el MESICIC, existe escasa información sobre los resultados en el nivel nacional. Una proporción mayoritaria de los Estados Parte del MESICIC ha tenido dificultades para entregar al Comité información cualitativa y cuantitativa que le permita evaluar más objetivamente los efectos que han causado las normas y mecanismos establecidos en tales países para cumplir las disposiciones de la CICC. Un desafío central persistente es la necesidad de generar información objetiva, especialmente estadística e indicadores, sobre los avances, dificultades y resultados de la implementación más que todo en sus prácticas institucionales.

Conocer cuál es el tipo de información (información legal, información procedimental o información sobre resultados objetivos) generado para el MESICIC y cuál es la calidad de dicha información son dos preguntas cuyas respuestas facilitarían comprender mejor qué tipo de información los Estados consideran valioso y cuál es su capacidad de generar información útil para los propósitos del mecanismo. En cuanto a la calidad de la información, si bien es cierto que una mayoría de Estados Parte ha entregado información sobre resultados objetivos, una parte importante de dicha información es aún fragmentaria e inconexa. Además existe una frecuente omisión sobre las fuentes y métodos utilizados en la obtención de los datos. En balance, siendo cierto que la mayoría de los Estados han entregado información jurídica, procedimental, datos estadísticos o indicadores, ningún país ha entregado información suficiente sobre resultados objetivos en todas las materias de alguna ronda.

Parte del problema es que la mayoría de los Estados Parte tienen sistemas nacionales estadísticos y de información débiles, que no permiten aportar información íntegra y plenamente disponible al Mecanismo. Por ello, muchas veces la información específica sobre resultados en la implementación de mecanismos de prevención o represión penal contra la corrupción es elaborada por los mismos órganos públicos competentes sin que la información presentada se someta a **un proceso de validación independiente**. Esta información reúne en pocos casos los atributos de integridad, confiabilidad y disponibilidad, deseables para que el mecanismo cuente con información de mayor calidad y pueda promover de mejor forma la implementación de la CICC. En general, los países participando en MESICIC no solamente tienen sistemas débiles de información, sino usan raras veces sistemas de indicadores para evaluar el desempeño de sus políticas públicas, leyes y mecanismos administrativos para combatir la corrupción.

Tales dificultades deben ser tomadas en cuenta en cualquier iniciativa realista de seguimiento que incluya datos estadísticos e indicadores ya que el uso de este tipo de información es fundamental para un seguimiento adecuado y significativo de las convenciones anticorrupción.

Midiendo desempeño en Guatemala

Diversas organizaciones de la sociedad civil (CSO) en América Latina han desarrollado herramientas basadas en indicadores con el fin de ayudar a remediar los desafíos analizados arriba. Un ejemplo ilustrativo es la iniciativa guatemalteca de crear un Mapa de Indicadores – descrita en detalle en este documento – que muestra que los indicadores de desempeño cuentan con las características para un seguimiento efectivo de convenciones anticorrupción.

El mapa de indicadores de Guatemala se enfocó sobre el **marco normativo** y sobre el **desempeño institucional**. Los resultados mostraron un distanciamiento notable entre la realidad normativa y la fáctica en el país. Los indicadores de las prácticas en las áreas examinadas mostraban niveles de

desempeño sensiblemente más bajos que los indicadores del marco legal. De hecho, la mayor parte de las áreas mostró un nivel de desempeño apenas regular y una de ellas completamente ineficiente. Evaluando esta experiencia, el Mapa de Indicadores generó beneficios para los decisores de política pública y otros actores acerca del énfasis que debe darse al perfeccionamiento de los procesos decisorios y ejecutivos asociados a la implementación de la CICC, dejando el perfeccionamiento de las leyes en un plano importante aunque secundario. Asimismo, los resultados permiten enfocar los esfuerzos en las áreas temáticas identificadas como más débiles.

Por otro lado, la experiencia del Mapa de Indicadores de Guatemala ha mostrado tanto restricciones como posibilidades de efectuar un seguimiento a nivel nacional de la implementación de la CICC. En el caso de la CICC, las limitaciones se refieren a las dificultades existentes en la Convención debido a su base temática no exhaustiva y no siempre relacionable, en relación al variado grado de vinculación jurídica de sus disposiciones, en relación con la multiplicidad de los sujetos involucrados con cada medida de la convención, y por la inclusión de estándares indefinidos en sus disposiciones.

Además debe notarse, que si bien herramientas llamadas indicadores de desempeño no se usan normalmente para medir convenciones anticorrupción, cuentan con desarrollos metodológicos y muchas veces sistemas de información gubernamentales asociados que proveen una poderosa capacidad, la cual podría también estar al servicio futuro de la evaluación de medidas anticorrupción basadas en la Convención de las Naciones Unidas.

¿Qué debe ser tomado en cuenta?

Hay varios aspectos relevantes para el seguimiento de convenciones anticorrupción los cuales, a pesar de ser básicos, no deben pasar sin ser subrayados: En primer lugar, la multiculturalidad y realidad de los Estados Parte reunidos en torno a una convención es un elemento clave que no debe olvidarse en cada etapa de un esfuerzo de implementación y seguimiento, si se quiere evitar el espejismo de la uniformación de las conductas humanas y las culturas mediante un tratado. Además, las capacidades institucionales de los Estados Parte de la CNUCC son muy diversas. Ellas afectan no solo la capacidad de implementar una convención, sino la posibilidad de obtener información íntegra, confiable y disponible para la evaluación de los avances y rezagos sobre el proceso de implementación. Finalmente, los mecanismos de seguimiento dependen para su eficacia de un adecuado sistema de información.

De la experiencia de la CICC se pueden extraer una serie de consideraciones relevantes para los gobiernos, congresos, OSC, organismos internacionales y otros actores participando en los debates sobre un mecanismo de seguimiento para la CNUCC:

- Con mecanismo intergubernamental de seguimiento o sin él, resulta indispensable generar capacidad nacional de seguimiento y fortalecer la coordinación interinstitucional para la implementación de una convención anticorrupción.
- Un mecanismo de seguimiento requiere acudir a múltiples herramientas de evaluación si desea contar con una imagen real y precisa sobre el estado de la corrupción en un Estado parte, su capacidad de acción para implementar las medidas contempladas en la convención anticorrupción y los resultados obtenidos.
- Los esfuerzos de seguimiento basados en mediciones parecen ser mas exitosos cuando se destinan a evaluar la situación particular de un país y sus avances, en lugar de establecer rankings o comparaciones entre países
- El uso de indicadores para el seguimiento de convenciones parece además especialmente valioso en el plano doméstico si se siguen las buenas prácticas aceptadas que recomiendan la participación de múltiples interesados para su construcción y validación
- La participación de la sociedad civil en el monitoreo es valiosa - a ratos la única medida de control sobre los gobiernos - y ha dado muestras de gran seriedad en numerosos casos, como se constató a lo largo de este estudio. Si bien son actores relevantes y ha llevado a cabo

iniciativas pioneras, son los Estados Parte los primeros llamados a asumir de manera permanente un liderazgo en el seguimiento de la implementación de convenciones anticorrupción mediante herramientas modernas de evaluación

- La voluntad gubernamental es vital para acceder a las fuentes de información sobre la implementación de convenciones anticorrupción.
- El debate nacional sobre la implementación y el seguimiento es condición de eficacia del seguimiento multilateral, y el uso de indicadores lo promueve permitiendo además participar al ciudadano de a pié.

1. Introducción

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) es el más reciente y significativo logro en una serie de tratados internacionales que buscan combatir la corrupción. Todas estas convenciones anticorrupción comparten un desafío común – cómo hacer seguimiento de manera efectiva a su implementación. El mayor desafío lo tienen los Estados Parte³ mismos al tener que promover procesos de cambio interno en las normas y en las prácticas y compartir información sobre dicho proceso de cambio. Asimismo otros actores nacionales, el Congreso, los partidos políticos, la sociedad civil y el sector privado, así como el órgano internacional que haga el seguimiento a la respectiva convención esperan acceder a información valiosa sobre los avances y los impactos de las reformas legales y medidas administrativas destinadas a implementar la convención. En el caso de la CNUCC, también implica que la Organización de Naciones Unidas (ONU) tiene que gestar acuerdos entre una variada comunidad de Estados Parte y generar flujos de información que faciliten la toma colectiva de decisiones y promuevan la asistencia técnica y la cooperación. Para los organismos intergubernamentales regionales que cuentan con mecanismos de seguimiento de otras convenciones anticorrupción, es una exigencia adicional de coordinación, de distribución y procesamiento de información.

Con lo anterior en mente, este U4 Issue Paper explora las lecciones aprendidas de la convención anticorrupción más antigua: la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC).⁴ Esta experiencia puede dar insumos útiles para los debates sobre el seguimiento a la CNUCC debido a los objetivos similares de las dos convenciones, la composición heterogénea de sus Estados Parte, y el amplio contenido de sus disposiciones. Específicamente, este estudio persigue mostrar, sobre la base de la experiencia concreta de siete años de seguimiento en 28 países,⁵ la brecha existente entre la información sobre cambios formales y la información sobre cambios reales (resultados e impactos) en los países. El documento también muestra que es de alta importancia el desarrollo de sistemas y capacidades nacionales de información que generen un conocimiento más objetivo sobre el grado de implementación de las convenciones anticorrupción. Finalmente muestra el valor de utilizar indicadores de desempeño que facilitan la evaluación y el debate al interior de los países sobre el estado de la implementación de una convención.

Para lograr sus objetivos, el documento está dividido en tres partes: La Sección 1 analiza la experiencia específica del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la CICC (MESICIC) explicando los aspectos centrales del proceso de implementación y seguimiento de la CICC. La Sección 2 efectúa una clasificación de los tipos de información utilizadas por el MESICIC y analiza los desafíos de la generación de información sobre resultados, con base en la experiencia de los Estados y organizaciones de la sociedad civil (OSC). En la Sección 3, el estudio se introduce en la discusión sobre la relevancia de crear indicadores a nivel nacional para evaluar el grado de implementación de la CICC, analizando algunas experiencias exploratorias llevadas a cabo en la región latinoamericana. Se pone un especial énfasis en el ejercicio de construcción de un mapa de indicadores sobre la implementación nacional de algunas provisiones claves de la CICC en Guatemala. En la Sección 4, finalmente, el estudio recapitula lecciones extraídas de la generación y uso de información para el seguimiento de la implementación de la primera convención internacional anticorrupción.

³ A modo de explicación: “Estado Parte” es el término oficial para países que han firmado y ratificado una convención.

⁴ También la CICC está llamada “Convención anti-corrupción de la OEA” ya que su implementación y seguimiento están promovidos a través de la Organización de Estados Americanos (OEA).

⁵ El MESICIC fue creado como acuerdo internacional separado algunos años después de que la CICC haya entrado en vigor. DE los 33 Estados Parte que han ratificado la CICC, 28 participan en el mecanismo de seguimiento (MESICIC).

Cómo ya se ha dicho, el propósito de este Issue Paper es que las lecciones aprendidas se pongan a disposición especialmente de los Estados Parte de la CNUCC. Con esta contribución se desea alimentar los debates con motivo especialmente de la próxima Conferencia de Estados Parte a celebrarse en Doha, en 2009, donde se tomarán decisiones esenciales sobre cómo dar seguimiento a la convención internacional anticorrupción más ambiciosa que existe. Sin embargo, la experiencia puede ser útil también para los distintos actores domésticos en cada país y para las agencias de cooperación internacional a fin de guiar sus compromisos de asistencia técnica para la implementación y el seguimiento de la CNUCC.

2. Análisis sintético de la experiencia de implementación de la CICC

En esta sección se describirá resumidamente el proceso de implementación de la CICC en la región, con un especial énfasis en la subregión latinoamericana, y las características del mecanismo de seguimiento de la implementación de la CICC. Para efectos de este estudio, entenderemos la *implementación* como el proceso de llevar a la práctica las decisiones públicas⁶ en los diversos niveles territoriales, y el *seguimiento* como el proceso de observación de la implementación con un fin evaluativo y correctivo.⁷

2.1. Por qué la experiencia de la CICC es útil para el proceso de la CNUCC

La docena de años de evolución de la implementación de la CICC y los siete años de su mecanismo internacional de seguimiento permiten contar con una mirada de proceso con la cual se pueden visualizar los aciertos y errores de una época en un continente muy heterogéneo. Esta experiencia puede ser bastante útil de tomar en cuenta para la mayor efectividad del proceso que inicia la CNUCC. El proceso de implementación y de seguimiento de la Convención de la OEA, así como notables iniciativas de gobiernos y organismos de la sociedad civil en materia de generación de informes, evaluaciones e indicadores, constituyen una plataforma para la reflexión, que puede ayudar a visualizar de manera realista la potencialidad de las capacidades de seguimiento al interior de los países y en la comunidad internacional.

La experiencia de la implementación de la CICC puede resultar aleccionadora para los Estados, debido a que guarda características similares con la CNUCC:

En primer lugar, ambas convenciones se aplican a un conjunto amplio y heterogéneo de Estados. La Convención de la ONU ha sido ratificada a Octubre de 2008 por 126 Estados, de los cuales la gran mayoría son países en vías de desarrollo o subdesarrollados y una minoría desarrollados. Lo mismo sucede en la Convención de la OEA, que ha sido ratificada por 33 Estados,⁸ de los cuales salvo EEUU y Canadá, todos los demás son países en vías de desarrollo o sub-desarrollados, y esta circunstancia asimétrica ha afectado la capacidad de implementación conjunta. Más aún, si se comparan datos sobre

⁶ Esta conceptualización básica ha sido tomada de la teoría del policy análisis, y parte de la premisa de que no hay una separación clara entre la decisión pública y la puesta en práctica (instrumentación o implementación) de dicha decisión, en tanto las políticas públicas son procesos interactivos, dinámicos y multilineales. En el marco de este estudio, la decisión pública original es el acuerdo internacional denominado CICC, y la implementación es el proceso de instrumentación de dicha decisión original mediante una serie de decisiones y acciones encadenadas multilinealmente y ejecutadas en un territorio nacional.

⁷ El foco de este concepto es la observación como proceso que acompaña a la implementación, y la corrección como efecto esperado de dicho proceso.

⁸ La CICC fue firmada por 34 Estados, 33 la ratificaron, y 28 de ellos participan en su mecanismo de seguimiento, el MESICIC.

governabilidad y anticorrupción⁹ de los países integrantes de estos dos acuerdos. A diferencia otros tratados anticorrupción, tales como el de la OCDE, del continente europeo y del continente africano, fueron firmados mayoritariamente por países con condiciones relativamente homogéneas de gobernabilidad y control de corrupción. La Convención de la OEA en cambio ha vivido un proceso de implementación que ha involucrado esfuerzos de países muy diversos, pero a la vez con desafíos similares a los que ahora enfrentan los Estados Parte de la CNUCC tomando en cuenta las diferencias en sus indicadores de gobernabilidad y control de corrupción.¹⁰

Una segunda característica común entre la CNUCC y la CICC es la coincidencia de sus objetivos y la amplitud de sus disposiciones, elementos que proveen excelentes oportunidades para aproximaciones integrales para el combate a la corrupción, a la vez que importantes desafíos para su implementación y seguimiento. La Convención de la ONU no sólo es el más nuevo sino el más amplio instrumento jurídico internacional sobre la materia. La Convención de la OEA por su parte, fue el primer instrumento de su tipo, pero ya desde el comienzo incorporó una amplia gama de disposiciones sobre prevención, persecución y cooperación en la lucha contra la corrupción.

2.2. Antecedentes de la CICC

La CICC tuvo como fuente material una serie de fenómenos políticos y económicos. Políticamente, nació como una respuesta a escándalos de gran corrupción pública en Latinoamérica,¹¹ y económicamente, fue alentada por los intereses de los EEUU de establecer condiciones tributarias y jurídicas comunes en la región a fin de sincronizar las reglas del juego ya que las empresas norteamericanas tenían que cumplir con la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (FCPA).¹² Las propuestas originales de la CICC que se negociaron entre 1994 y 1996 se centraban en el castigo al soborno y al enriquecimiento ilícito, pero se agregaron pronto disposiciones sobre medidas de prevención y criminalización de otras prácticas corruptas. En su impulso político jugaron un importante rol las plataformas hemisféricas de la Organización de Estados Americanos y del proceso de Cumbres de las Américas, así como algunos Estados que tuvieron un activo papel en su promoción y negociación, como fue el caso de Chile, EEUU y Venezuela.

La CICC fue suscrita por 22 países en 1996 y entró en vigencia un año después. Su contenido fija definiciones y objetivos, un artículo extenso sobre medidas preventivas,¹³ y normas sobre

⁹ Tomando en cuenta especialmente los indicadores de *Control de la Corrupción* y de *Voz y Rendición de Cuentas*, del Governance & Anti-Corruption Index, del Banco Mundial.

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

¹⁰ En América los países que debieron implementar la CICC se pueden dividir en grupos: (i) países con altos indicadores de gobernabilidad propios de la OCDE, como Canadá, Estados Unidos y Chile; (ii) países de desempeño mediano y similares a países del Este de Asia y de Europa del Este, como Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, El Salvador, México y Uruguay, y (iii) un grupo de países con muy bajos niveles de gobernabilidad, como Haití, Nicaragua, Paraguay y Venezuela, similares a los de varios países de la ex Unión Soviética y del África Subsahariana.

¹¹ En 1992 fue destituido el Presidente brasileño Fernando Collor de Mello, a través de un juicio político por acusaciones de corrupción y otros delitos. En 1993, el presidente de México, Carlos Salinas fue envuelto en rumores, denuncias y acusaciones de corrupción, y en 1995 es detenido el hermano del Presidente, quien es encarcelado en EEUU. En Venezuela el Presidente Carlos Andrés Pérez, fue denunciado por el manejo irregular de 17 millones de dólares y la Corte Suprema decidió que había mérito para acusar al Presidente y a dos de sus ministros. En estos y otros casos, existía la convicción que en la mayoría de los casos de corrupción política los responsables huían de sus países con los fondos ilícitamente obtenidos, con grandes dificultades para su aprehensión y para la recuperación de los ingentes activos públicos trasladados al extranjero

¹² Para más antecedentes "The OECD Convention on Bribery. A Commentary" (2007). También en *Journal of World Trade*, Vol. 13 N° 6, 1997, Rex Zedalis.

¹³ Este artículo está enfocado fundamentalmente en reformas legales y el establecimiento de mecanismos de prevención, el fortalecimiento de normas contables y de registro en el sector privado, el fortalecimiento de sistemas de control en el Estado, la generación de sistemas de compras y de contrataciones del Estado, y la participación de la sociedad civil en la prevención de la corrupción.

criminalización del soborno doméstico y transnacional, malversación de caudales públicos, lavado de activos producto de la corrupción, enriquecimiento ilícito y tráfico de influencias. Fija también acuerdos sobre asistencia jurídica mutua y cooperación técnica, y la designación de autoridades centrales para efectos de la Convención. Actualmente se encuentra vigente en 33 Estados Parte del continente, y son observadores permanentes otros Estados no americanos y organismos internacionales.¹⁴ En su inicio esta Convención no contempló un mecanismo de seguimiento, sin embargo se acordó uno en 2001 mediante un acuerdo intergubernamental, contenido en la denominada Acta de Buenos Aires.¹⁵

2.3. La implementación de la CICC en las Américas

La OEA fue y es la mayor plataforma de promoción internacional de la CICC. Es en la OEA en la cual se negoció y luego se promovió su firma por todos los Estados de la organización.¹⁶ Actualmente la OEA brinda soporte al MESICIC, apoyo a Estados Parte en la promoción de propuestas de reforma legal, una plataforma para facilitar la asistencia jurídica técnica mutua, y es un actor central en la generación de la agenda hemisférica anticorrupción.

La implementación en la región se inició con un largo proceso de promoción de reformas en materia penal, inicialmente sobre soborno y enriquecimiento ilícito, para luego agregar otros delitos, como el tráfico de influencias, la malversación de fondos públicos, el peculado, y el lavado de activos.¹⁷

Adicionalmente, el impulso de la CICC por fortalecer las medidas preventivas contra la corrupción coincidió en la década de los 90 con una ola de reformas de la gestión pública y del Estado en América Latina.¹⁸ Así, la CICC sirvió a los gobiernos y a la banca multilateral para fundamentar reformas legales e institucionales en materia de acceso a la información, códigos de conducta para funcionarios públicos, declaraciones de patrimonio, compras públicas, sistemas de gestión financiera para mejorar la rendición de cuentas y sistemas de contratación de funcionarios públicos. Muchas de las iniciativas de reforma legal se basaron en estudios de la legislación doméstica y en leyes modelo promovidas por la OEA.¹⁹ La CICC también sirvió de marco para apoyar la creación de oficinas y programas anticorrupción en algunos países.²⁰

¹⁴ Una serie de Estados son miembros observadores de la OEA, y desde esa posición pueden tomar conocimiento de las iniciativas para dar plena vigencia a la Convención y contribuir a los programas respectivos. Es el caso por ejemplo de Alemania, España, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Noruega, Reino Unido, Rusia, Suecia, Suiza y la Unión Europea, dentro de un total de 56 Estados.

¹⁵ Ver OAS /MESICIC (2002), "Report of Buenos Aires". <http://www.oas.org/juridico/spanish/Lucha.html>.

¹⁶ Para su promoción la Asamblea General de la OEA de 1997 aprobó el Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción.

¹⁷ En 1998, el informe sobre los resultados de la Cumbre de las Américas señalaba que: "Muchos gobiernos han tomado medidas específicas contra la corrupción, incluida la aprobación o el fortalecimiento de leyes contra la corrupción y la aprobación de códigos de ética para los funcionarios públicos." Agrega después que "La mayoría de los países del Hemisferio están implementando sistemas integrales de gestión financiera para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia en el área de recursos públicos." Words into deeds. Progress since the Miami Summit. The White House (1998).

¹⁸ Más aún, en las últimas dos décadas numerosos países de la región han reformado sus Constituciones políticas y han efectuado reformas profundas de sus sistemas de justicia.

¹⁹ La OEA promovió la utilización de leyes modelo elaboradas en el seno del organismo, las cuales fueron tomadas en cuenta en el diseño de proyectos de ley y en las discusiones de los organismos legislativos de numerosos países de la sub-región latinoamericana. Las principales leyes modelo promovidas trataban sobre soborno y enriquecimiento ilícito. La Asamblea General de la OEA encomendó al Comité Jurídico Interamericano mediante resolución AG/RES.1395 (XXVI-0/96) que a modo de seguimiento a la adopción de la CICC, prepare legislación modelo con respecto al enriquecimiento ilícito y el soborno transnacional, para que ésta pueda ser utilizada por los Estados miembros. Esta legislación modelo, que contenía orientaciones para los legisladores de los Estados Parte de la CICC, fue aprobada en la OEA en el año 1998. También se elaboraron leyes modelo sobre normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado desempeño de las funciones públicas; declaración de ingresos, pasivos y activos, protección de personas que denuncian actos de corrupción,

En el nivel nacional, el proceso de implementación de la CICC en muchos Estados Parte ha tenido una serie de características similares:

1. **La discusión y aprobación de las nuevas leyes penales tomó menos tiempo que las reformas legales para la prevención.** Esto se debe a múltiples razones. La primera de ellas es que las reformas pro-transparencia y de prevención muchas veces han requerido la creación de nuevos organismos públicos, funciones y procedimientos para su aplicación, y las reformas penales ya cuentan con una legislación penal como base, un sistema procesal penal y órganos judiciales para su aplicación. Tampoco debe desestimarse el fuerte impulso internacional de lucha contra el soborno de los años noventa, como también los mayores incentivos que han tenido los congresistas llamados a aprobar rápidamente “leyes duras contra la corrupción” en períodos electorales o de fuerte contienda política. Ahora bien, varios años después de aprobadas las reformas penales no se han conocido estudios o evaluaciones independientes sobre el grado de impacto de tales cambios penales. Todo indica que el castigo a las nuevas prácticas corruptas incorporadas en las leyes penales ha seguido la misma suerte de las antiguas disposiciones: su eficacia ha dependido en general de la capacidad del sistema de detección y de justicia de cada país, y en algunos casos del uso político que se ha dado al sistema judicial.²¹
2. **Ha habido algunos procesos de reforma para el combate a la corrupción que han contado con evaluaciones públicas y periódicas, aunque no es el caso de la mayoría de tales procesos.** Las evaluaciones públicas y periódicas, cuando han existido, se han debido, primero, a la voluntad política de los organismos ejecutores de la reforma por utilizar las evaluaciones en beneficio de su labor, como ha hecho la Oficina Anticorrupción en Argentina, el Programa Anticorrupción colombiano, o la Secretaría de la Función Pública de México; y segundo, a una más desarrollada capacidad de evaluación gubernamental sobre políticas públicas, como por ejemplo ocurre en Canadá, Chile y EEUU. Sin embargo, numerosas áreas de reforma sectorial en materia de prevención, cuentan sólo con evaluaciones parciales a pesar de largos años de implementación. Incluso no pocas veces estas reformas han carecido de evaluación conocida alguna. Puede afirmarse, sin embargo, que la presencia y el aporte de organismos de la banca multilateral para la implementación de ciertas medidas preventivas, en particular referidas al control presupuestario, ha sido muchas veces un factor de control y evaluación sobre los organismos estatales responsables de la implementación, aunque difícilmente puede hablarse de mayor transparencia y rendición de cuentas hacia la ciudadanía.
3. **El cambio en las normas legales de la mayoría de los países de la región durante los años 90 y siguientes no significó por sí mismo un cambio en las prácticas.** Informes intergubernamentales y estudios de la sociedad civil han mostrado señales de una brecha importante entre las normas legales anticorrupción y las prácticas en los Estados Parte de la CICC. Mientras la implementación de la CICC a través de reformas legales ha tenido avances en la mayoría de los países del continente, las prácticas estatales y la intervención de los agentes privados en las decisiones públicas no parecen cambiar significativamente. Un

acceso a información administrativa y sobre mecanismos de participación de la sociedad civil en la prevención de la corrupción. Los textos se encuentran en <http://www.oas.org/juridico/spanish/legmod.htm>.

²⁰ Esto es aplicable a Oficinas de irrelevante y de notable actividad creadas a fines de la década de los 90. Entre las primeras se encuentra la desaparecida Oficina Nacional de Ética Pública, creada en el gobierno de Carlos Menem (1998) en Argentina, y el Comité Nacional de Integridad, creado durante el gobierno del nicaragüense Arnoldo Alemán (1998). Entre las segundas destaca el Programa Anticorrupción de la Vicepresidencia de Colombia, que se inició en 1996 con la denominación de Plan Transparencia y que continúa vigente.

²¹ En numerosos países de la región, constantemente hay acusaciones del uso político de las leyes penales anticorrupción en contra de los adversarios políticos. En Nicaragua, por ejemplo, múltiples fuentes documentadas señalan desde hace años la clara politización de la Corte Suprema y el uso de órganos judiciales para la lucha política. Circunstancias parecidas se han acusado por períodos prolongados en México, Paraguay, Perú y Venezuela.

informe de Transparency International en materia de Integridad Pública en nueve países latinoamericanos, señaló hace pocos años que las normas legales no son ahora lo más relevante sino que “las prácticas de los Estados son el mayor desafío”²² existiendo una notable brecha entre las normas y la práctica de los organismos estatales. Pero no solo OSC aseveran este desafío. El MESICIC efectúa recomendaciones a los Estados miembros para la implementación de las disposiciones de la CICC, y la mayoría de sus recomendaciones a los Estados Parte han estado referidas a hacer aplicables las normas legales.²³

2.4. El Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC)

El MESICIC ha sido desde 2002 un importante factor catalizador del seguimiento de la CICC a nivel nacional. Los Estados han aportado al mecanismo de seguimiento gran cantidad de información sobre normas legales e instrumentos administrativos y judiciales existentes para prevenir y reprimir prácticas corruptas. Por su lado, el mecanismo ha ayudado significativamente a los Estados Parte a practicar análisis sistemáticos de sus progresos y ha facilitado la cooperación internacional.

De acuerdo al Acta de Buenos Aires, el Mecanismo de Seguimiento debe cumplir con las siguientes características:

1. Debe ser imparcial y objetivo en su operación y en las conclusiones a las que arribe
2. Debe garantizar una aplicación justa y un tratamiento igualitario entre los Estados Parte
3. No debe implicar la adopción de sanciones
4. Debe establecer un adecuado equilibrio entre la confidencialidad y la transparencia de sus actividades
5. Debe ser un ejercicio desarrollado sobre una base consensual y sobre la base del principio de cooperación entre los Estados Parte.²⁴

El seguimiento de la implementación de la CICC es llevado a cabo por el MESICIC, el cual está compuesto por dos órganos: 1) La Conferencia de Estados Parte, que es el órgano político del mecanismo, que toma las más importantes decisiones y lineamientos, y está compuesto por los representantes políticos de todos los Estados Parte del Mecanismo; y, 2) el Comité de Expertos, que es el órgano técnico dedicado al examen de los países, y que normalmente se encuentra integrado por miembros de instituciones que tienen responsabilidad legal o política en el combate a la corrupción en cada país.

El proceso de seguimiento de la implementación de la Convención es de tipo horizontal. El Comité de Expertos determina al comienzo de cada Ronda de examen el grupo de disposiciones de la Convención respecto de las cuales se examinará a todos los Estados. La Ronda se define como el período de tiempo destinado a examinar las provisiones seleccionadas en todos Estados Parte del Mecanismo. El Comité acuerda al inicio de cada Ronda una metodología de análisis y elabora un cuestionario que interroga a los Estados sobre la implementación de las provisiones seleccionadas. La

²² Transparency Internacional (2007), “Integridad Pública en América Latina: ¿Contribuye el marco legal latinoamericano a que los funcionarios sean íntegros? ¿Coincide la práctica con la ley?”, Alemania. http://www.transparency.org/content/download/29719/452044/file/Informe_regional_Report%

²³ Sólo a modo de ejemplo, el Comité de Expertos recomendó a 22 Estados Parte que tomen medidas para hacer eficaces las normas sobre preservación de los recursos públicos. En el mismo sentido recomendó a 16 Estados Parte del Mecanismo tomar medidas para asegurar la eficacia de las normas legales sobre prevención de conflictos de intereses, y a 15 para que desarrollen medidas efectivas para prevenir conflictos de intereses en los funcionarios públicos durante el desempeño de sus funciones. Informe Hemisférico del MESICIC, Primera Ronda. OEA (2006). http://www.oas.org/juridico/english/mec_ron1_inf_hemis_sp.pdf.

²⁴ OAS /MESICIC (2002), “Report of Buenos Aires”. <http://www.oas.org/juridico/spanish/Lucha.html>.

herramienta de recolección de información es el cuestionario y se enfoca sobre los siguientes aspectos de cada Estado examinado:

1. El sistema jurídico e institucional
2. La existencia y descripción de normas legalmente obligatorias sobre las materias examinadas
3. La existencia de mecanismos para la aplicación de dichas normas
4. La adecuación del marco jurídico
5. Los resultados objetivos obtenidos y datos estadísticos.

El proceso de examen de cada país en cada Ronda implica una primera etapa de respuesta al cuestionario, llevada a cabo por la autoridad central de cada país para efectos de la CICC. En esta etapa pueden participar organizaciones de la sociedad civil del país examinado, las cuales pueden responder el cuestionario y entregar mayores antecedentes. Luego se realiza una etapa de intercambio y análisis con el sub-grupo de examen, integrado por dos Estados Parte y con apoyo de la Secretaría. A continuación se produce el examen en el Plenario, luego del cual el Comité emite un Informe Nacional, conteniendo recomendaciones para implementar la Convención. El seguimiento a las recomendaciones efectuadas se efectúa durante la Ronda siguiente.

Con esta organización y procedimientos el MESICIC ha llevado a cabo el examen de múltiples disposiciones sobre prevención, represión penal y cooperación de la CICC, en 28 Estados Parte, cumpliendo dos rondas de examen entre 2002 y 2008. El MESICIC ha sido así el catalizador central de la actividad de seguimiento de la CICC en el nivel regional y nacional, y ha ayudado a producir y entregar la mayor cantidad de información sobre la implementación de la CICC. Por lo anterior es que resulta obligatorio revisar los desafíos pendientes del proceso en la región, con un foco especial en el MESICIC y los tipos de información que administra.

Los resultados positivos de MESICIC

La OEA mantiene publicados en Internet los principales informes y documentos del MESICIC, incluidos los informes de los Estados parte y de OSC, lo que permite a los interesados acceder a gran cantidad de información sobre la actividad estatal de implementación y el seguimiento en inglés y español. La publicidad del mecanismo, la cual se ha ido perfeccionando a lo largo de los años a instancias de propuestas gubernamentales y demandas de OSC, ha sido un pilar esencial que ha facilitado que las decisiones del MESICIC generen algunos efectos en los países signatarios de la CICC.

Desde una perspectiva positiva, el MESICIC ha estimulado un proceso de dialogo importante entre actores estatales y no-estatales en muchos países de la región, los Estados Parte han aportado gran cantidad de información sobre normas legales y mecanismos administrativos y judiciales existentes para prevenir y reprimir prácticas corruptas. Este intercambio ha ayudado a consolidar algunas prácticas sistemáticas de análisis y de cooperación entre los Estados. Más allá de la práctica de someterse a examen entre pares, algo poco usual en el hemisferio y en esta materia hasta el establecimiento del mecanismo, algunas entidades nacionales de control han utilizado el marco del MESICIC para asociarse en iniciativas de cooperación técnica y crear redes. Adicionalmente, los informes que han entregado las OSC muchas veces han contenido información evaluativa útil sobre la adecuación de las normas y mecanismos nacionales a los objetivos de la Convención, y de esta manera han complementado la información gubernamental.

En cuanto a los efectos reales que provoca el MESICIC en los Estados Parte se puede afirmar es que ha habido varios países en los cuales las recomendaciones han sido utilizadas por actores gubernamentales y de la sociedad civil para incentivar el debate, alcanzar acuerdos políticos y eventualmente fortalecer las agendas de transparencia y combate a la corrupción. Así ha sucedido en Chile en 2006, cuando el gobierno tomó en cuenta -junto con otros elementos importantes- las

recomendaciones del MESICIC para elaborar la agenda gubernamental de probidad, transparencia y calidad de la política, la cual se basa en las convenciones anticorrupción vigentes en Chile. En Nicaragua las recomendaciones del MESICIC fueron insistentemente puestas en el debate parlamentario que finalmente aprobó la ley sobre acceso a la información en 2007. En Argentina, tanto OSC como la Oficina Anticorrupción han utilizado las recomendaciones del mecanismo para promover reformas en materia de declaración de patrimonio y acceso a la información, entre otras materias. Las recomendaciones del MESICIC también han sido utilizadas activamente por OSC para promover reformas y colaborar en los debates legislativos y políticos en al menos Colombia, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Perú.

Desafíos pendientes de MESICIC

A pesar de estas buenas noticias sobre el funcionamiento del mecanismo, hay hechos que afectan negativamente el seguimiento más profundo de la implementación. Algunos de estos hechos están relacionados con la información que se provee por los Estados y otros con las recomendaciones efectuadas por el Comité a los Estados Parte, y son los siguientes:

1. A pesar de la valiosa y cuantiosa información jurídico-formal sobre la implementación que es utilizada y generada por el MESICIC, existe escasa información sobre los resultados en el nivel nacional. Esta escasez de información sobre resultados es generalizada, pero aún más en materias relacionadas con la prevención de la corrupción, como sucede por ejemplo en materia de mecanismos para la prevención de conflictos de intereses y sistemas de contratación de funcionarios públicos.
2. Una proporción mayoritaria de los Estados Parte del MESICIC ha tenido dificultades para entregar al Comité información cualitativa y cuantitativa que le permita evaluar más objetivamente los efectos que han causado las normas y mecanismos establecidos en tales países para cumplir las disposiciones de la CICC. Esto se constata en los Informes Nacionales emitidos por el Comité y en el Informe Hemisférico de la Primera Ronda del MESICIC, así como en documentos de OSC.²⁵
3. Pero también numerosos informes provenientes de los gobiernos han reconocido la dificultad de obtener información estadística u objetiva dentro de su mismo aparato sobre los resultados de sus acciones en la materia. En algunos casos ha habido un honesto y directo reconocimiento de las dificultades, señalando que *"el país no cuenta con un sistema de información que le permita suministrar datos objetivos y estadísticos acerca de los resultados obtenidos con la aplicación de las normas y mecanismos a los que se refiere éste y otros capítulos del Cuestionario"*,²⁶ y en otros se ha señalado que *"no lleva un registro a nivel estadístico"*.²⁷ En otros casos, los datos han sido completamente insuficientes²⁸ o reflejan la disparidad de las capacidades de las entidades públicas para aportar información.²⁹ Finalmente, existen algunos Estados entregando de manera permanente información más comprehensiva sobre los resultados en la implementación de la CICC,³⁰ aunque son una minoría.
4. Otro desafío ha sido la ausencia de incentivos claros para lograr una mayor adhesión nacional a las recomendaciones del Comité. El uso en el nivel nacional de la información sobre el

²⁵ Para acceder a Informe Hemisférico e Informes Nacionales de la Primera Ronda del MESICIC ingresar a <http://www.oas.org/juridico/english/FightCur.html>. Para ver propuestas de OSC de la región ingresar a http://www.transparency.org/regional_pages/americas/convenciones/otros_documentos#pressuno.

²⁶ Respuesta de Ecuador al Cuestionario de la Primera Ronda del MESICIC.

http://www.oas.org/juridico/spanish/ecu_res1.htm. En el mismo sentido Paraguay, Primera Ronda.

²⁷ Respuesta de Honduras al Cuestionario de la Primera Ronda del MESICIC.

http://www.oas.org/juridico/spanish/hnd_res1.pdf

²⁸ Por ejemplo, Panamá en la Primera Ronda del MESICIC, Guatemala en la Segunda Ronda.

²⁹ Por ejemplo, Colombia Respuesta Primera Ronda.

³⁰ Dentro de esta categoría puede incluirse a Argentina, Canadá, Chile, EEUU y México, en la Primera Ronda.

mecanismo y las recomendaciones del Comité ha dependido normalmente del grado de difusión doméstica que han tenido. La mayoría de las veces tal difusión ha sido efectuada por la sociedad civil, y en varios casos por los gobiernos. Los incentivos para hacer públicas las recomendaciones del Comité, y difundir así las dificultades y avances, parecen ser claramente menores para los gobiernos. A pesar de ello, algunos Estados Parte han hecho esfuerzos notables por dar mayor difusión a los informes del Comité, mediante la asunción voluntaria de un compromiso para elaborar un plan público o semi-público de implementación de las recomendaciones, los cuales han considerado la participación de múltiples actores, también de la sociedad civil, en su revisión.³¹ No obstante de esta baja difusión de las recomendaciones, los informes gubernamentales dirigidos al Comité sobre la adhesión a las recomendaciones han entregado información relevante sobre las acciones gubernamentales, aunque persiste en muchos casos una entrega de información incompleta sobre las medidas tomadas y los efectos generados con dichas medidas en la práctica.

Un desafío central que aún está vigente es la generación de mejor información accesible para la evaluación de los procesos de cambio en el nivel nacional, con un énfasis marcado en la necesidad de generar información objetiva, especialmente estadística e indicadores, sobre los avances, dificultades y resultados de la implementación más que todo en sus prácticas institucionales. Esto se abordará en mayor detalle en la próxima Sección.

3. Generando información sobre resultados: experiencias del MESICIC

Un mecanismo de seguimiento es una herramienta jurídico-técnica que permite a los Estados Parte de una convención examinar su grado de implementación, y tomar decisiones sobre medidas unilaterales, bilaterales o multilaterales para mejorar la implementación de los compromisos jurídicos internacionales originados en dicha Convención. A fin de alimentar un mecanismo de seguimiento con el conocimiento necesario sobre el estado de implementación de la convención, todo mecanismo de seguimiento tiene que descansar en un **sistema de información**,³² y este influye en la calidad del proceso de toma de decisiones de quienes participan de él. Esta sección examina las fortalezas y debilidades del MESICIC en cuanto al tipo de información que utiliza este mecanismo y acerca de la calidad de la misma, de manera de extraer algunas lecciones que ayuden a fortalecer el funcionamiento del futuro mecanismo de seguimiento de la CNUCC.

El MESICIC utiliza variada información en sus exámenes de países, y emite recomendaciones a los Estados basadas en dicha información. Se pueden distinguir dos grandes ámbitos de materias usualmente evaluadas³³ respecto de una convención anticorrupción: leyes y medidas administrativas.³⁴

³¹ Se trata de una iniciativa promovida por la OEA, con apoyo financiero de los gobiernos de Canadá y EEUU, y en la cual han participado Argentina, Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

³² Un sistema de información opera en su forma más básica como una serie de elementos que reciben información, la procesan y la reenvían. Estos procesos operan en el campo del seguimiento a las convenciones con el objetivo de generar cambios a través de un proceso de retroalimentación. Por eso, un mecanismo de seguimiento debiera ser analizado tomando en cuenta que está basado sobre un sistema de información que retroalimenta a las unidades decisoras de cambios normativos, políticas públicas y prácticas. En el nivel nacional, estas unidades decisoras son fundamentalmente los gobiernos, y en el nivel internacional son los organismos internacionales que inciden en tales cambios.

³³ Se utiliza en este documento el término *evaluación* en un concepto amplio, que comprende desde el análisis de información hasta el monitoreo de las acciones llevadas a cabo en cada país. El MESICIC ha evitado utilizar este término y ha preferido definir su función como un *examen o análisis*.

³⁴ Las leyes comprenden normas jurídicas en materias de prevención, de represión penal y cooperación. Las medidas administrativas fundamentalmente se refieren a políticas, programas y sistemas administrativos asociados a las mismas materias.

El MESICIC evalúa estos dos ámbitos solicitando a los Estados información sobre legislación y medidas tomadas en cada una de las áreas temáticas³⁵ examinadas en cada Ronda.

Conocer cuál es el tipo de información normalmente utilizada y cuál es la calidad de dicha información son dos preguntas cuyas respuestas facilitarían comprender mejor qué tipo de información los Estados consideran valioso y cuál es su capacidad de generar información útil para los propósitos del mecanismo.

3.1. Tipología y calidad de la información utilizada en el MESICIC

En cuanto a la primera interrogante, la metodología del mecanismo³⁶ establece que la información que se analizará por el Comité de Expertos será:

- La información referida al marco jurídico y otras medidas que los Estados Parte tienen en vigor para dar aplicación a las disposiciones de la CICC
- La adecuación de este marco legal a los propósitos de la Convención y los resultados de cada Estado Parte
- Y los progresos obtenidos por cada Estado Parte en la aplicación de las leyes y medidas administrativas.

Esta metodología general es precisada posteriormente en el Cuestionario de cada Ronda. Esencialmente, los cuestionarios que emiten los Estados Parte, y las OSC que han participado de los exámenes, han debido contener los siguientes tipos de información:

1. **Información jurídica:** consistente en descripciones de normas coercitivas vigentes que regulan el funcionamiento de los órganos del Estado y la conducta de los funcionarios y de los demás sujetos jurídicos del país informante. Estas descripciones van desde lo general, como es el ordenamiento constitucional y los principios más importantes del sistema jurídico nacional, los cuerpos normativos sobre prevención y lucha contra la corrupción, los estatutos de los órganos y funcionarios públicos, hasta lo más específico, como son los grupos de normas jurídicas aplicables a un área temática dada, como las compras públicas, la administración financiera del estado, los regímenes de exención tributaria, el acceso a la información pública, y la participación ciudadana, por mencionar algunos.
2. **Información procedimental:** consistente en la descripción de los conjuntos de mecanismos, procedimientos, órganos y sistemas estatales que regulan administrativamente la ejecución de las leyes relacionadas con el área temática examinada en la Ronda. Estas descripciones se utilizan usualmente para explicar cómo opera teóricamente la ejecución de las normas de naturaleza legal a través de regulaciones administrativas, mecanismos administrativos y sistemas en áreas específicas. Esto es normalmente útil para comprender, por ejemplo, los procedimientos disciplinarios y de aplicación de sanciones, los mecanismos de denuncia de

³⁵ Durante la Primera Ronda de Examen, efectuada entre 2002 y 2006, el MESICIC examinó las siguientes áreas temáticas de la CICC: Normas y mecanismos de prevención de conflictos de intereses; normas y mecanismos para la administración de los recursos financieros del Estado; sistemas para la denuncia de actos de corrupción; sistemas de declaración de ingresos, activos y pasivos; órganos superiores de control; y participación de la sociedad civil en la prevención de la corrupción (que incluyó el derecho de acceso a la información). La Segunda Ronda, que finalizó el año 2008, fue dedicada a examinar los sistemas de compras públicas, los sistemas de contratación de funcionarios públicos, los sistemas de protección a los denunciantes de actos de corrupción, y los actos de corrupción del artículo VI de la convención (referidos a soborno, malversación de caudales públicos y lavado de activos producto de la corrupción).

³⁶ Metodología de la Segunda Ronda. MESICIC.

http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_method_IIround_sp.pdf

infracciones legales y éticas, y el funcionamiento de sistemas de compras, contrataciones, de declaraciones de patrimonio, y de control, entre otras.

3. **Información objetiva sobre resultados:** consistente en aseveraciones fundadas cualitativa o cuantitativamente sobre la actividad estatal y los resultados de dicha actividad en las áreas examinadas. Estas aseveraciones recaen sobre la creación o reforma de un organismo público encargado del combate a la corrupción, la elaboración de un plan anticorrupción, el diseño de una política, o en cifras que muestran la acción estatal en un campo determinado y las consecuencias de dicha acción estatal, como es la realización de acciones de capacitación, de difusión o de control, el porcentaje de incremento de denuncias de corrupción, el nivel de corrupción percibido o de victimización de la población, el ahorro derivado de la implantación de sistemas más transparentes, o el nivel de percepción ciudadana sobre la calidad de los servicios públicos que estos reciben, por ejemplo.

De un modo variable, estos tres tipos de información son entregados al MESICIC por los Estados Parte. Sin embargo, los países no tienen las mismas capacidades para entregar toda la información, o se enfocan mayormente en algunas de ellas en desmedro de otras. En conjunto, los cuestionarios respondidos por los Estados se muestran abundantes de información jurídica y procedimental, pero no entregan el mismo nivel de información sobre resultados. Este último tipo de información, además de menos abundante varía significativamente en su calidad de un área temática a otra.

La siguiente tabla muestra a modo ejemplar los tipos de información entregada al MESICIC por una muestra de países durante la Segunda Ronda, en dos áreas temáticas de examen: sistemas de compras públicas y sistemas de contratación de funcionarios públicos.³⁷

Países examinados	Sistemas de compras públicas transparentes, equitativos y eficientes			Sistemas transparentes, equitativos y eficientes de contratación de funcionarios públicos		
	Entregó información jurídica	Entregó información sobre mecanismos y procedimientos	Entregó información objetiva sobre resultados	Entregó información jurídica	Entregó información sobre mecanismos y procedimientos	Entregó información objetiva sobre resultados
Argentina	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Paraguay	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Nicaragua	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Uruguay	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Ecuador	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Honduras	SI	SI	SI	SI	SI	SI

SI NO

De esta tabla se pueden inferir *a priori* tres conclusiones: la primera es que claramente los Estados Parte tienen mayor capacidad de entregar información de tipo jurídico, y menor sobre procedimientos y resultados; la segunda es que hay áreas temáticas (compras públicas) en las cuales es más fácil entregar información de los tres tipos que en otras (contratación de funcionarios en este caso); y, tercero, que hay países de América que tienen mayor capacidad que otros para la entrega de todos los tipos de información solicitada por el mecanismo.

3.2. Calidad de información usada en el MESICIC

La segunda parte de esta sección se refiere a un elemento más difícil de calificar, como es la calidad de la información utilizada en el MESICIC. La calidad, para efectos de este estudio, se entenderá como el conjunto de los atributos de **integridad, confiabilidad y disponibilidad** de la información sobre la implementación de una convención anticorrupción, que permite comparar esta información con otra.

³⁷ Ambas áreas temáticas están contempladas en el numeral 5 del artículo III de la IACAC

Estos atributos están presentes en la mayoría de los sistemas de administración y de control de información aceptados, y han sido tomados en este estudio para simplificar las condiciones que debe reunir toda información destinada al análisis y la toma de decisiones. La **integridad** está referida a la precisión y suficiencia de la información,³⁸ en este caso específico, relativa a normas jurídicas, procedimientos y resultados. La **confiabilidad** se refiere a la capacidad de la información de ser apropiada y verificable, como ocurre cuando ésta es útil para el examen y puede ser corroborada. Y la **disponibilidad** de la información está referida a su disponibilidad cuando ésta es solicitada, es decir a su capacidad para ser actual de acuerdo a la finalidad establecida en el mecanismo. Una información de calidad sería entonces aquella que posee estos tres atributos de una manera satisfactoria.

El MESICIC cuenta con reglas y procedimientos razonables para promover la obtención de información de calidad. De acuerdo con la metodología de análisis, los Estados Parte deben entregar toda la información solicitada en el cuestionario, y en los hechos los Estados son requeridos normalmente de información adicional por el subgrupo de análisis, la Secretaría del MESICIC y por el Comité en sus reuniones plenarias. La información entregada por los Estados debe ser también lo más actualizada posible, y en todo caso los datos no deben ser anteriores a un lapso preestablecido.³⁹ La confiabilidad de la información está incentivada mediante la obligación de entregar los documentos anexos en los cuales consten las leyes y procedimientos regulatorios descritos, y por la posibilidad de que el Comité de Expertos tome en cuenta los informes alternativos que emanen de las OSC y consulten otras fuentes de información, lo que permite un control cruzado sobre cada área examinada.

Sin embargo, a pesar de las reglas establecidas, la realidad del MESICIC ha tenido distintas tonalidades en cuanto a la calidad de la información recibida por el Comité de Expertos. Esto es especialmente cierto respecto de la calidad de la información sobre resultados objetivos en la implementación de las disposiciones de la CICC. Si bien es cierto una mayoritaria proporción de Estados Parte ha entregado información de este último tipo, una parte importante de dicha información es aún fragmentaria e inconexa, lo que afecta la integridad de la información de que debiera disponer el Comité de Expertos. A este hecho se suma un aspecto no menor, cual es la frecuente omisión sobre las fuentes y métodos utilizados en la obtención de los datos.

Para ilustrar de una manera exploratoria la dificultad existente para los Estados Parte del MESICIC en generar y exhibir información cuantitativa sobre resultados, se expone a continuación un tabla comparativa sobre la entrega de información sobre resultados objetivos en un área específica,⁴⁰ en una muestra de Estados Parte.

³⁸ Estos conceptos han sido adaptados utilizando las definiciones utilizadas en COBIT, Objetivos de control para la información y tecnologías afines, Information Systems Audit and Control Association (ISACA) en 1998. COBIT es un modelo ampliamente reconocido para el gobierno de la información, el cual fija siete principios que ésta debe cumplir: efectividad, eficiencia, confidencialidad, integridad, disponibilidad, cumplimiento y confiabilidad. Atributos similares se contemplan también en el conocido informe del Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO, por sus siglas en inglés) sobre control interno.

³⁹ La información proveída por cada Estado Parte debe ser posterior a la fecha de ratificación de la Convención y lo más actualizada posible. Si se trata de datos estadísticos, estos deben ser no anteriores a un plazo que varía entre los 2 y los 5 años desde la fecha de respuesta del cuestionario, dependiendo de la materia examinada. http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_method_IIround_sp.pdf

⁴⁰ La tabla muestra la entrega de información sobre resultados objetivos en la implementación de sistemas de compras públicas transparentes, equitativos y eficientes (numeral 5 del artículo III de la CICC) en los seis primeros países examinados en la Segunda Ronda.

Países examinados	El Estado Parte entrega datos sobre la implementación de sistemas de compras públicas transparentes, equitativos y eficientes		
	Muestra algún tipo de resultado asociado a los objetivos de transparencia, equidad o eficiencia	Muestra resultados en todos los sectores del Estado en que debe ser aplicable el sistema de compras	Identifica fuentes verificables de la información entregada
Argentina			
Paraguay			
Nicaragua			
Uruguay			
Ecuador			
Honduras			

SI

NO

En balance sólo unos pocos países del MESICIC han entregado información estadística u objetiva que pudiera considerarse suficiente en alguna área temática examinada.⁴¹ Siendo cierto que la mayoría de los Estados han entregado información jurídica, procedimental, datos estadísticos o indicadores, ningún país ha entregado información suficiente sobre resultados objetivos en todas las materias de alguna ronda. Finalmente, también es una realidad que la información sobre resultados objetivos entregada al MESICIC no permite normalmente verificar la evolución de procesos dentro de series de años.⁴²

A pesar de la clara voluntad de los Estados Parte del MESICIC de ser examinados, la mayor parte de ellos tienen sistemas nacionales estadísticos y de información débiles, que no permiten aportar información íntegra y plenamente disponible al Mecanismo. Por ello, muchas veces la información específica sobre resultados en la implementación de mecanismos de prevención o represión penal contra la corrupción es elaborada por los mismos órganos públicos competentes sin que la información presentada se someta a un proceso de validación independiente. Esta información reúne en pocos casos los atributos de integridad, confiabilidad y disponibilidad, deseables para que el mecanismo cuente con información de mayor calidad y pueda promover de mejor forma la implementación de la CICC.

Estos hechos muestran que existen dificultades reales para obtener información objetiva que permita hacer seguimiento a esta Convención en el hemisferio. Tales dificultades, que han sido constatadas también por las OSC de la región, deben ser tomadas en cuenta en cualquier iniciativa realista de seguimiento que incluya datos estadísticos e indicadores ya que el uso de este tipo de información es fundamental para un seguimiento adecuado y significativo de las convenciones anticorrupción. Diversas OSC de la región latinoamericana han hecho esfuerzos por desarrollar herramientas de seguimiento basadas en indicadores, experiencias que se exponen en el Capítulo siguiente.

4. La importancia de crear indicadores para el seguimiento de la implementación de la CICC

Debido al incremento de los recursos que administra el sector público y la complejidad de su control, muchos países desarrollan mecanismos para medir el desempeño de la gestión pública y usan distintos mecanismos para este fin. Por lo general, estos mecanismos aspiran a obtener una medición

⁴¹ Por ejemplo: Canadá y en menor medida México, en materia de compras públicas, Segunda Ronda.

⁴² En la mayoría de los cuestionarios respondidos por los Estados durante la II Ronda, no se utiliza información objetiva o estadística compatible con la información entregada en la misma materia durante la Ronda anterior. Incluso los Informes de Canadá y Estados Unidos de Norteamérica, países con gran capacidad de recolección y procesamiento de información, pueden calificarse de parciales en sus datos e indicadores de resultados en algunos casos.

sistemática y continua en el tiempo de los resultados obtenidos por las instituciones públicas con miras a mejorar los estándares de desempeño de las instituciones públicas.⁴³ Elemento central de los mecanismos de medición de desempeño son sistemas de indicadores cuya construcción requiere contar con fortalezas metodológicas que permitan obtener indicadores confiables y útiles.⁴⁴ La carencia de estas y otras características genera vulnerabilidades en los análisis y evaluaciones, y puede conducir a un errado proceso de toma de decisiones tanto en los gobiernos que los utilizan para definir sus prioridades estratégicas y para evaluar su efectividad como en stakeholders que los utilicen para definir sus propias prioridades estratégicas de incidencia y de monitoreo.

Por lo general, como se ha mostrado anteriormente, los países participantes en el MESICIC no solamente tienen sistemas débiles de información sino rara vez usan sistemas de indicadores para evaluar el desempeño de sus políticas, leyes y mecanismos para combatir la corrupción, y específicamente para efectuar el seguimiento de la implementación de convenciones anticorrupción. Esta carencia de indicadores específicos es superada en algunos países a través de indicadores de resultado elaborados por organismos responsables de la política nacional anticorrupción, como son oficinas anticorrupción, oficinas de ética gubernamental o contralorías generales. A pesar de que estos organismos generan información para el seguimiento, y en algunos casos información estadística e indicadores, éstos son adaptados a sus propias necesidades institucionales. Por lo general los sistemas complejos de información y control de gestión gubernamentales carecen, por diseño, de la flexibilidad y especificidad requerida para evaluar la implementación de una convención anticorrupción, mientras que los órganos responsables de la política deben sortear normalmente serios obstáculos de capacidad, recursos y ámbitos de competencia para efectuar dicha evaluación.

El siguiente ejemplo de Guatemala muestra, sin embargo, que los indicadores de desempeño cuentan con características para un seguimiento efectivo de convenciones anticorrupción. Si bien herramientas llamadas *indicadores de desempeño* no se usan normalmente para medir convenciones anticorrupción, cuentan con desarrollos metodológicos y muchas veces sistemas de información gubernamentales asociados que proveen una poderosa capacidad, la cual podría también estar al servicio futuro de la evaluación de medidas anticorrupción basadas en la Convención de las Naciones Unidas.

A pesar de que MESICIC ha sido un instrumento fundamental para promover el seguimiento de la implementación de la CICC, ha tenido sus debilidades e insuficiencias, y ha surgido la necesidad de crear herramientas complementarias para generar conocimiento sobre los avances en la implementación. Ha habido tres experiencias exploratorias de generación de indicadores para hacer seguimiento a la implementación de las convenciones anticorrupción en el continente americano, y han surgido de la necesidad de OSC de profundizar el seguimiento llevado a cabo en el MESICIC.

4.1. Report Card sobre Integridad Pública de Transparencia Internacional

La primera de ellas surgió como iniciativa del Programa Convenciones Anticorrupción para las Américas de Transparency International, e involucró un examen en nueve países, y las dos posteriores fueron iniciativas de alcance nacional ejecutadas por conglomerados de OSC en Guatemala y Nicaragua. A continuación se expondrán los procesos y resultados de los dos primeros ejercicios. La experiencia nicaragüense está aún en lento proceso y ha sufrido las dificultades que implica un ejercicio técnicamente complejo y que requiere una gran capacidad de coordinación y cooperación entre los asociados.

⁴³ OCDE/PUMA (1998), Best Practices Guidelines for Evaluation. Policy Brief N°5. París.

⁴⁴ Las experiencias de países de la OCDE y de América Latina en el diseño de estos indicadores han identificado al menos diez criterios que debieran cumplir, y que son: 1. Pertinencia; 2. Homogeneidad; 3. Independencia; 4. Costo; 5. Confiabilidad; 6. Simplicidad y comprensividad; 7. Oportunidad; 8. No redundancia; 9. Focalización en áreas controlables; y, 10. Participación (CEPAL, 2003).

La iniciativa de TI se denominó Informe de Cumplimiento o *Report Card sobre Integridad Pública*⁴⁵ y se originó en “la necesidad de que [...] organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos, los organismos internacionales y organizaciones de cooperación cuenten con información pertinente, oportuna y confiable sobre el estado de la implementación de los compromisos internacionales en los distintos países”, como señaló el Reporte Final del Informe.

La herramienta se aplicó en 2005 como un ejercicio piloto en nueve países: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Consistió en un estudio sobre leyes y prácticas en materia de mecanismos de prevención de conflictos de intereses, declaraciones de ingresos, activos y pasivos, deber de denuncia de actos de corrupción y sistemas de protección a los denunciantes, de acuerdo a las normas de la CICC y la CNUCC. Este ejercicio tuvo por objetivo específico detectar la existencia de legislación sobre las materias examinadas, obtener una evaluación de expertos sobre su implementación, sobre la base de criterios preestablecidos de calificación, y examinar la existencia de información estadística pública sobre lo mismo.

Los procesos de cada país consisten en una secuencia de cuatro etapas: diseño, ejecución, procesamiento de la información y difusión. Si bien el objetivo primero del ejercicio no fue generar comparaciones entre países, fue necesario que TI elaborara cuestionarios estructurados e instrucciones comunes para los expertos de los nueve países, y someter los instrumentos a un proceso de control. Posteriormente, en cada uno de los países mencionados una OSC local asumió el desafío de evaluar el cumplimiento de las disposiciones de la CICC utilizando tales cuestionarios e instrucciones. Para ello las OSC utilizaron los servicios de expertos reconocidos en las diversas materias examinadas y solicitaron informaciones y datos estadísticos a entidades gubernamentales. El procesamiento de la información fue entregado a una empresa externa en conjunto con un consultor, y sus resultados sometidos a la revisión de expertos. Finalmente, la difusión fue entregada a cada OSC nacional, y TI publicó los resultados generales de los nueve países.⁴⁶

Las conclusiones generales del estudio apuntaron a que (i) después de amplias reformas legales las cuales ya se habían efectuado años atrás, el desafío común de los marcos jurídico-institucionales está en su perfeccionamiento y no más grandes reformas. (ii) que resulta imperioso el mejoramiento del desempeño en materia de prácticas de prevención de la corrupción, debido a que la percepción calificada de expertos nacionales mostraba nuevas normas pero las mismas antiguas prácticas y un bajo desempeño de las entidades estatales en materia de integridad pública. Y finalmente (iii) que la generación de información estadística e indicadores sobre integridad pública, así como el acceso a ellos, debían fortalecerse de manera importante en todos los países de la muestra. El informe constataba una recurrente dificultad por obtener información precisa y objetiva de parte de las entidades estatales encargadas de implementar las normas y mecanismos de integridad pública que promovía la CICC.

En materia de información estadística, el Informe Final detallaba que

especialmente débil es la existencia de información estadística sobre prevención de conflictos de interés y mecanismos de denuncia y protección a los denunciantes, ya que [...] sólo se pudo constar algún tipo de información en el 20% y 30% de los casos respectivamente....Ligeramente superior es el nivel de información existente sobre declaraciones de patrimonio (43%) acaso favorecido por la existencia de instituciones con responsabilidades específicas en la materia y muchas veces sistemas desarrollados para su seguimiento.” Esta constatación de la baja capacidad de OSC de obtener información de este tipo es coincidente con la del MESICIC, que ha recomendado a todos los Estados

⁴⁵ Esta iniciativa ya tenía un antecedente en el ejercicio de Report Card que aplicó TI en países de la OCDE. Para más información ver informe (en español) en http://www.transparency.org/regional_pages/americas/convenciones/informe_de_cumplimiento#integridad

⁴⁶ Transparency International, 2007.

Parte examinados “adoptar indicadores que permitan medir de manera objetiva los avances en el desarrollo de las tareas que se requieren para la implementación de las recomendaciones”⁴⁷

Como experiencia piloto, este esfuerzo notable tuvo dificultades e importantes limitaciones, que fueron recogidas por la red de las nueve OSC participantes.⁴⁸ Una primera lección aprehendida parece haber sido la constatación de la alta dificultad técnica en elaborar herramientas de medición uniformes para contextos culturales y jurídicos distintos, así como para efectuar comparaciones entre países. Por ello el Informe Final no las efectúa, y centra su atención en el análisis de resultados por materias. En segundo lugar, en todos los países hubo dificultades para encontrar y acceder la información estadística e indicadores que pudiesen complementar la opinión de expertos, lo que debe tomarse en cuenta en cualquier ejercicio futuro. La debilidad de los sistemas de información asociados a la implementación de convenciones anticorrupción parece ser una constante.

4.2. Una experiencia de colaboración entre estado y sociedad civil: el mapa de indicadores en Guatemala

El proceso

La siguiente experiencia notable de generación de herramientas de seguimiento basadas en indicadores ha sido llevada a cabo en Guatemala, por un grupo de OSC lideradas por la ONG Acción Ciudadana, entre 2006 y 2007. Diversas organizaciones ciudadanas de Guatemala participaron en las dos Rondas de examen del MESICIC a través de la entrega de informes independientes. Pero estas organizaciones tenían la convicción que tales informes, por sí solos o aislados en coyunturas específicas, no constituían el único y mejor medio para incidir a favor de la implementación de la CICC. Decidieron así innovar en la búsqueda de nuevas y perfeccionadas herramientas como objetivo estratégico de su acción.

Las OSC guatemaltecas se enfocaron entonces en crear indicadores apropiados para evaluar y hacer seguimiento a la CICC. Asumieron que estos permiten contar con datos dotados de un mayor grado de consenso y menor sesgo discursivo, que puedan representarse en gráficas o mapas útiles para orientar las decisiones políticas para el combate a la corrupción, en general, y para implementar la CICC, en particular. Surgió así la iniciativa de elaborar un **Mapa de Indicadores** de la implementación de la CICC en dicho país.

Un elemento central de la estrategia de las organizaciones fue lograr un equilibrio entre lo político y lo técnico. Para ello Acción Ciudadana convocó la participación de OSC representativas en las diversas materias temáticas de un Mapa de este tipo, lo que facilitaría el impacto del proyecto y la incidencia posterior. Las organizaciones también buscaron lograr un buen nivel de calidad de las herramientas diseñadas, con el objetivo de reducir el margen de maniobra del discurso y la disputa meramente política. La búsqueda de este equilibrio consumió más tiempo del originalmente planeado, debido a las necesidades de participación, coordinación y calidad técnica. La primera tarea que se efectuó fue la constitución de un equipo representativo de OSC, la segunda tarea fue la elaboración de la metodología, en la cual debía garantizarse la participación de todos los involucrados, y la tercera tarea consistió en recopilar y procesar la información obtenida.

La metodología

La construcción de indicadores se efectuó por un equipo de ocho OSC⁴⁹ y comprendió indicadores sobre normas y prácticas (desempeño institucional) en siete materias de la CICC⁵⁰ y aplicados en

⁴⁷ Informe Hemisférico Primera Ronda de Análisis, p. 28. Comité de Expertos del MESICIC. 2006.

⁴⁸ Las OSC de la iniciativa efectuaron talleres de discusión durante el proceso de aplicación y en el momento de procesamiento de los datos, en Washington DC (2004) y Berlín (2005).

⁴⁹ El grupo de OSC se denominó “Equipo de Seguimiento a la Implementación de la CICC en Guatemala”.

veintitrés entidades estatales. Los dos tipos de indicadores, sobre **marco normativo** y sobre **desempeño institucional**, derivaron de dos fuentes de información:

1. El marco jurídico fue examinado por una veintena de expertos, mediante cédulas que les permitieron evaluar la *existencia* y *calidad* (adecuación) de las normas existentes. La *existencia* de las normas legales se verificaba mediante el examen comparativo de la legislación utilizando como base el estándar y las herramientas técnicas predefinidas por la metodología. La *calidad* de las normas, una vez verificada su existencia, examinaba la medida en la cual estas reunían atributos denominados como *pertinencia temática*, *estabilidad normativa*, *grado de cobertura*, *autoejecutabilidad* y *coercibilidad*.
2. En cuanto a indicadores de desempeño institucional, como fuente de información fueron utilizadas 24 entidades públicas, cuyos funcionarios responsables entregaron información mediante cédulas sobre los niveles de *actividad* y *resultados* en las áreas temáticas evaluadas, permitiendo obtener datos más complejos sobre la eficiencia de las entidades en su práctica cotidiana. Los indicadores de actividad y resultados utilizados pueden ilustrarse en la muestra siguiente: número de denuncias de actos de corrupción, porcentaje de investigaciones originadas en denuncias de funcionarios públicos, porcentaje de casos con sanciones a responsables producto de denuncias de funcionarios (en materia de deber funcionario de denuncia); porcentaje de solicitudes de protección en las denuncias de corrupción y porcentaje de solicitudes de protección concedidas (en materia de protección a los denunciantes); porcentaje de compras efectuadas por licitación pública, porcentaje de procesos de compra en los cuales se publicó la decisión final y porcentaje de impugnación de procesos de compra (en materia de compras públicas).

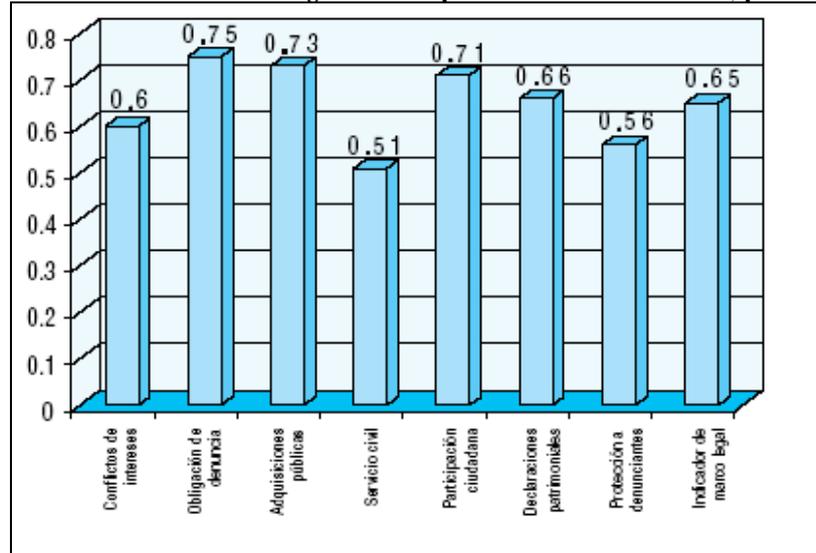
El riesgo de la insuficiente voluntad política para entregar información en manos de entidades estatales fue sorteado mediante una alianza colaborativa entre el equipo de OSC y la Oficina Presidencial para la Transparencia y Contra la Corrupción. Esta alianza⁵¹ fue central para la eficacia de la iniciativa, ya que dio una señal política hacia las entidades públicas fuente de la información y permitió compartir objetivos e información entre los actores sociales y públicos.

Los resultados

Los resultados obtenidos en este ejercicio de seguimiento fueron múltiples indicadores sobre el marco normativo y el desempeño institucional, y que dieron luces sobre los énfasis que la acción pública anticorrupción necesitaba en ese momento en Guatemala. En materia de marco normativo por ejemplo, se pudo concluir que el país contaba con normas que implementaban la CICC en todas las áreas temáticas examinadas, aun cuando la calidad de dichas normas eran inadecuadas en áreas sensibles para la integridad funcionaria, como son la prevención de conflictos de intereses, el sistema de contratación de funcionarios, la protección de los denunciantes y los sistemas de declaración de patrimonio. Esto indicadores sobre el marco legal se reflejan en el siguiente gráfico:

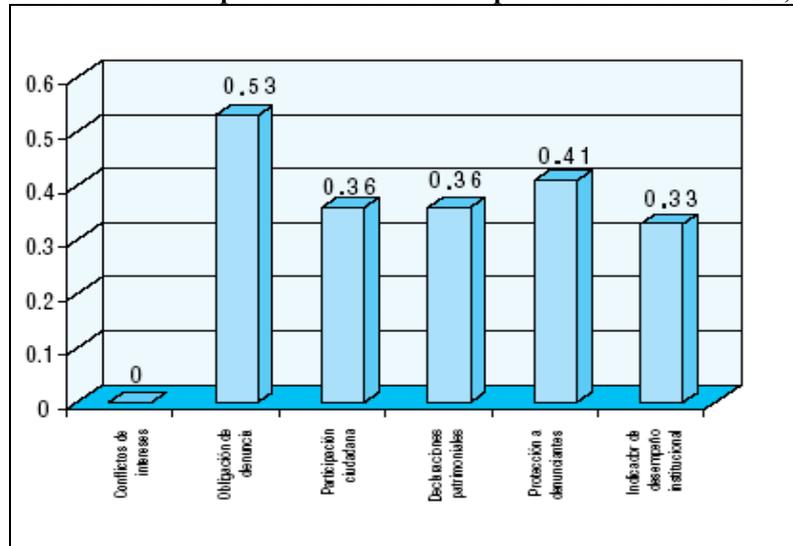
⁵⁰ Las áreas temáticas examinadas fueron: 1) prevención de conflictos de intereses; 2) obligación funcionaria de denuncia de actos de corrupción; 3) sistemas de protección a los denunciantes; 4) sistema de declaraciones de patrimonio; 5) sistemas de compras públicas; 6) sistemas de contratación de funcionarios públicos; y, 7) mecanismos de participación ciudadana. El Mapa incluyó en algunas de sus partes a la CNUC como una de las fuentes útiles de interpretación para llenar vacíos normativos que ayudaran a definir los estándares internacionales y los indicadores.

⁵¹ El proyecto fue presentado a media docena de entidades gubernamentales, y se obtuvo la oferta de cooperación de la oficina presidencial de combate a la corrupción.

Gráfico N°1 Indicadores de marco legal de la implementación de la CICC, por área temática

Escala de ponderación de los indicadores de marco legal: 0-0.33 Inadecuado; 0.34-0.66 Medianamente adecuado; 0.67-1.0 Adecuado. Fuente: *Mapa de Indicadores sobre la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción en Guatemala, Acción Ciudadana, 2007.*

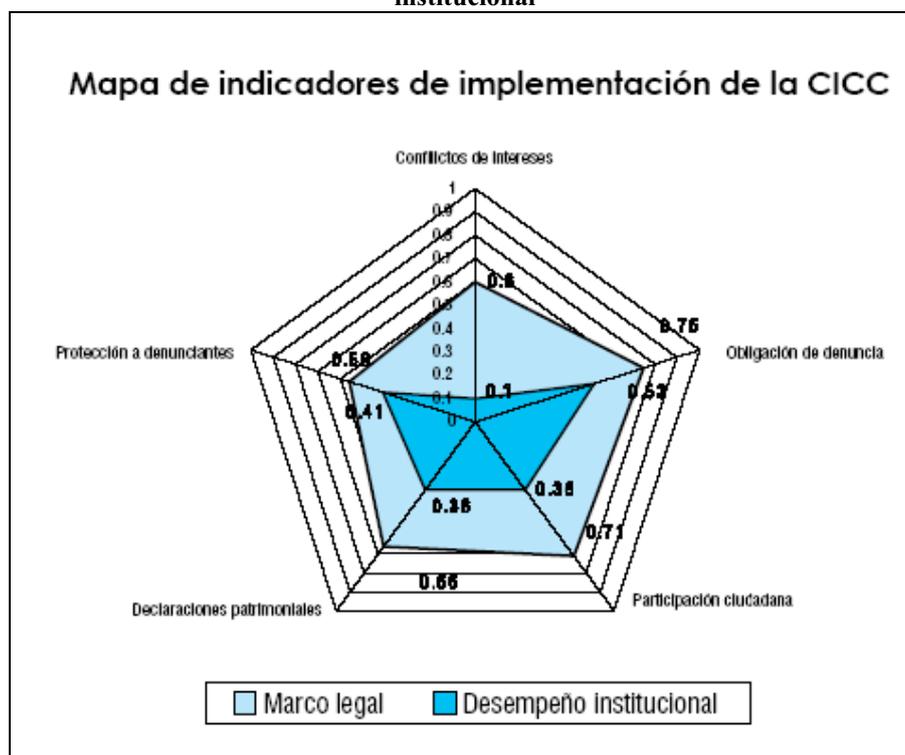
Este diagnóstico contrastó con los indicadores de desempeño institucional, que mostraron un distanciamiento notable entre la realidad normativa y la fáctica. Los indicadores de las prácticas en las áreas examinadas mostraban niveles de desempeño sensiblemente más bajos que los indicadores del marco legal. De hecho, la mayor parte de las áreas mostró un nivel de desempeño apenas regular y una de ellas completamente ineficiente, como se puede apreciar en la siguiente gráfica:

Gráfico N°2: Indicadores de desempeño institucional de implementación de la CICC, por área temática

Escala de ponderación de los indicadores de desempeño institucional: 0-0.33 Ineficiente; 0.34-0.66 Regular; 0.67-1.0 Eficiente. Fuente: *Mapa de Indicadores sobre la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción en Guatemala, Acción Ciudadana, 2007.*

El contraste pudo graficarse a través de una comparación general fácilmente entendible por un público no experto, de la siguiente manera:

Gráfico N°3: Mapa de Indicadores de Implementación de la CICC, según marco legal y desempeño institucional



Fuente: *Mapa de Indicadores sobre la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción en Guatemala, Acción Ciudadana, 2007*

La gráfica es una simplificación de una serie de elementos enlazados de manera más compleja. El informe detalla los resultados por cada área temática, mostrando las razones de la baja o alta ponderación recibida, tanto en materia de *adecuación* del marco legal como de *eficiencia* del desempeño. Por ejemplo, en materia de marco normativo sobre prevención de conflictos de intereses, el informe señala que los expertos coinciden en dos debilidades capitales de las normas nacionales: su baja autoejecutabilidad y coercibilidad. De esta manera el informe concluye que tales normas poseen bajas probabilidades de ser llevadas a la práctica y carecen de mecanismos coercitivos. El ineficiente desempeño por otra parte está fundado en la inexistencia de actividades de aplicación de tales normas por el organismo competente, en este caso la Contraloría General de Cuentas.

Las conclusiones generales del Informe Final mostraron algunos problemas y desafíos:

En relación a la implementación de la CICC, el área de cobertura de las normas deja aún muchos flancos descubiertos, mientras que la cobertura del desempeño institucional es evidentemente menor al de las normas.....se revela que la lucha contra la corrupción en el país a corto plazo es más un reto orientado al perfeccionamiento de los procesos (decisorios y ejecutivos), mecanismos e instrumentos existentes. Por supuesto, las reformas legales son complementarias y necesarias, pero no un freno.

Y en cuanto a implementación de las áreas temáticas de la convención agrega más específicamente el Informe: “en aquellas unidades temáticas donde la cobertura presenta distanciamientos significativos entre normas y prácticas, como conflictos de intereses, declaraciones patrimoniales y participación ciudadana, será más necesario optimizar la gestión y el ejercicio eficiente y eficaz del poder público; en las unidades temáticas donde la distancia entre ambos indicadores es menor y/o el indicador marco legal está por debajo de la media, como protección a denunciante y conflictos de intereses, las reformas legales se tornan en prioridad.”

Evaluando esta experiencia, el Mapa de Indicadores generó beneficios para los decisores de política pública y otros actores acerca del énfasis que debe darse al perfeccionamiento de los procesos decisorios y ejecutivos asociados a la implementación de la CICC, dejando el perfeccionamiento de las leyes en un plano importante aunque secundario. Asimismo, los resultados permiten enfocar los esfuerzos en las áreas temáticas identificadas como más débiles. Una muestra de lo esto ha sido que la Oficina del Comisionado Presidencial para la Transparencia y la Lucha Contra la Corrupción de Guatemala ha utilizado este informe como un elemento base de su plan posterior de trabajo, en el cual identificó como área prioritaria la prevención de conflictos de intereses. Otros actores, como la prensa, modificaron su discurso mediático, abandonando la idea de dictar una nueva ley sobre enriquecimiento ilícito y demandando después por la aplicación de la legislación vigente.⁵² Lamentablemente algunos de estos efectos positivos son inestables, debido por ejemplo a las normalmente cambiantes prioridades políticas gubernamentales. Al año siguiente de este ejercicio un nuevo gobierno asumió el poder mediante elecciones, y no ha perseverado en las áreas de acción que el gobierno anterior fijó como prioritarias basándose en el Mapa de Indicadores.

La cooperación entre OSC y gobierno fue fundamental para generar algunos consensos. Para el éxito de la iniciativa fue necesario lograr ciertos acuerdos políticos sobre los elementos centrales que debían contener en el ámbito doméstico los mecanismos de combate a la corrupción examinados, para traducir adecuadamente la CICC al contexto nacional, y para obtener información objetiva proveniente de las fuentes mismas de la información gubernamental. Otro aspecto destacable fue que la obtención de indicadores permitió generar gráficos que mostraron de manera simple y entendible el grado de implementación de la CICC, abriendo la comprensión y discusión a públicos no especialistas. Finalmente, estos resultados constituyen una línea de base para futuras evaluaciones en el nivel nacional de la implementación de la CICC.

Por otro lado, la experiencia del Mapa de Indicadores de Guatemala⁵³ ha mostrado tanto restricciones como posibilidades de efectuar un seguimiento a nivel nacional de la implementación de la CICC. Ya el marco teórico del Mapa de Indicadores advertía que

los contenidos de las convenciones anticorrupción son normalmente abordados mediante redacciones genéricas, compromisos temáticamente incompletos, y con diversos grados de acuerdo acerca de la exigibilidad jurídica de los compromisos. Estas son características que afectan normalmente las posibilidades de establecer mediciones uniformes y fácilmente comparables entre Estados, e incluso dentro de un mismo Estado.

En cuanto a estas restricciones, el informe del Mapa de Indicadores da cuenta que éstas están presentes en prácticamente todas las convenciones anticorrupción, e incluso en la CNUCC. En el caso de la CICC, las limitaciones se refieren a las dificultades existentes en la Convención debido a su base temática no exhaustiva⁵⁴ y no siempre relacionable, en relación al variado grado de vinculación jurídica de sus disposiciones, en relación con la multiplicidad de los sujetos involucrados con cada medida de la convención, y por la inclusión de estándares indefinidos en sus disposiciones.

Otro aspecto interesante de la experiencia guatemalteca, especialmente desde un punto de vista legal, fue que las restricciones existentes en cualquier diseño de indicadores basados en convenciones

⁵² Entrevista a Director de Acción Ciudadana.

⁵³ Ver en <http://www.accionciudadana.org.gt/Documentos/mapaindicadores.pdf>

⁵⁴ La CICC no sólo fue la primera convención anticorrupción, y por lo tanto aún incompleta en su desarrollo, sino que además, y como toda convención de esta naturaleza, es el acuerdo máximo alcanzado por un grupo de países sobre las medidas que pueden ser eficaces frente a las prácticas corruptas actuales, reconociendo que en cualquier caso la corrupción es un fenómeno que históricamente evoluciona y se transforma.

anticorrupción fueron enfrentados mediante medidas metodológicas que las mitigaron⁵⁵. Los autores de la medición decidieron explícitamente que: (i) seleccionarían como objeto de estudio aquellas disposiciones de la CICC que tuvieran, a su juicio, contornos más definidos y fueran más fácilmente relacionables entre sí; (ii) asumirían que existe un compromiso de los Estados para el desarrollo progresivo de los compromisos internacionales de la CICC; (iii) delimitarían el campo de estudio a las entidades públicas más relevantes del país; y, (iv) transformarían el compromiso internacional en un estándar más preciso basándose en desarrollos internacionalmente aceptados. Estas decisiones previas sobre cómo enfrentar metodológicamente las limitaciones de una convención internacional facilitaron el diseño de indicadores, y permitieron enfocar los escasos recursos de las organizaciones participando en el Mapa.

Ciertamente, se trata de una experiencia que requiere mayores desarrollos para su perfeccionamiento, y cuya aplicación dependerá de los contextos e incentivos a la cooperación. Sin embargo es un primer paso en Guatemala y una experiencia mejorada en la región. Asimismo, muestra que las voluntades de organizaciones de la sociedad civil y organismos públicos pueden confluir para generar valor, obteniendo por un lado acceso a la información primaria que se encuentra dispersa en distintos organismos de un Estado, y por otro, una mayor legitimidad política de los resultados.

Lecciones aprendidas

Las lecciones que pueden obtenerse de un ejercicio de este tipo pueden ayudar a evitar errores y fortalecer iniciativas en diseño o en curso en otras latitudes, por ejemplo el seguimiento a la CNUCC. Si bien se trata de una experiencia específica de un país, con errores y limitaciones, cuenta con elementos fácilmente identificables como comunes a otras iniciativas anticorrupción basada en indicadores. Los principales aspectos que podrían relevarse son los siguientes:

- Transformar normas internacionales generales en indicadores nacionales requirió **que los actores reconocieran las restricciones de basarse en una convención internacional. Enfrentar estos desafíos solo fue posible llegando a acuerdos entre las partes sobre la traducción de tales normas** y fuentes internacionales en estándares con sentido nacional.
- **La cooperación entre OSC y gobierno fue útil para generar consenso sobre los indicadores** más importantes para evaluar cada mecanismo de prevención de corrupción bajo revisión y para obtener la información básica para alimentar estos indicadores. Consenso fue fundamental también para obtener información objetiva proveniente de las fuentes estatales de información, lo cual frecuentemente es un problema recurrente en la región, tal como mostrado en la experiencia de Transparencia Internacional.
- **La información publicada gozó de mayor aceptación y credibilidad debido a los diversos actores gubernamentales y no-gubernamentales involucrados en su recolección y procesamiento.** El prestigio de las OSC y la colaboración entre sociedad civil y gobierno dotó a los resultados de mayor legitimidad que la que hubiese obtenido un ejercicio ejecutado por el gobierno o las OSC por separado.
- **Una herramienta de seguimiento a la CICC basada en indicadores de desempeño facilitó revelar aquellas áreas con mayor y menor fortaleza jurídica-formal y con mayor y menor aplicación práctica** (desempeño institucional), y por tanto detectar aquellas áreas con una mayor brecha entre realidad jurídica y realidad fáctica.
- La obtención de **indicadores permitió generar gráficos que mostraran de manera simple y entendible el grado de implementación de la CICC**, abriendo la comprensión y discusión a públicos no especialistas. La prensa, y a través de ella los ciudadanos, fueron los primeros beneficiados por el uso de estas herramientas.

⁵⁵ Se verifica aquí un aprendizaje de las lecciones del experimento de *Informes de Cumplimiento sobre Integridad*, debido a que la ONG que lideró el *Mapa de Indicadores* de Guatemala había participado en la experiencia de TI.

5. ¿Qué nos dice la experiencia para hacer seguimiento a convenciones en el futuro?

El presente estudio ha hecho un breve recorrido sobre los aspectos centrales de la experiencia de seguimiento a la implementación de la CICC en la región americana, incluyendo lecciones asociadas a la información utilizada por el MESICIC y por organizaciones de la sociedad civil. Los desafíos son relevantes para gobiernos, entidades estatales, agencias de cooperación y stakeholders domésticos interesados en la implementación y seguimiento de convenciones anticorrupción, pero especialmente de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

5.1. Algunas consideraciones preliminares

Antes de arribar a las reflexiones conclusivas, hay algunos aspectos del seguimiento a convenciones anticorrupción que aunque básicos no pueden dejar de subrayarse en cualquier análisis. Uno de ellos es que las convenciones anticorrupción son esencialmente acuerdos jurídico-políticos alcanzados en un momento histórico entre Estados. Por tanto son compromisos importantes aunque incompletos sobre lo que cada Estado debe hacer para enfrentar la naturaleza de su propia corrupción. Efectivamente, **la multiculturalidad y realidad de los Estados Parte reunidos en torno a una convención es un elemento clave que no debe olvidarse en cada etapa de un esfuerzo de implementación y seguimiento**, si se quiere evitar el espejismo de la uniformación de las conductas humanas y las culturas mediante un tratado.

Un segundo aspecto ineludible es reiterar la necesidad de clarificar el sentido de una actividad de seguimiento. Si bien el seguimiento de tratados internacionales puede cumplir teóricamente múltiples funciones, como evaluar el cumplimiento de compromisos, uniformar modelos de acción, o promover la cooperación y asistencia técnica, **la existencia y funcionamiento de un mecanismo concreto de seguimiento a una convención debe estar centralmente vinculada al cumplimiento de los propósitos que tuvo el decisor**. Estos propósitos son, en el caso de la CNUCC, los objetivos generales acordados por los Estados Parte en su primer artículo,⁵⁶ y los objetivos específicos dispuestos en el artículo 63, es decir, mejorar la capacidad de los Estados Parte y la cooperación entre ellos para alcanzar los objetivos de la Convención, y promover y examinar su aplicación.

Un tercer aspecto básico a tomar en cuenta es que **las capacidades institucionales de los Estados Parte de la CNUCC son muy diversas**, y ellas afectan no solo la capacidad de implementar una convención, sino la posibilidad de obtener información íntegra, confiable y disponible para la evaluación de los avances y rezagos sobre el proceso de implementación. En algunos casos la capacidad institucional de los Estados será tal que permitirá afrontar el desafío del seguimiento a nivel nacional, y en otros su debilidad aconsejará complementar esfuerzos con Universidades, ONGs especializadas o colegios profesionales, por mencionar algunas OSC cuya colaboración puede ser valiosa. En cualquier caso, la diversa capacidad institucional debiera considerarse en todo acuerdo sobre mecanismos de seguimiento y sobre los criterios de exigencia de información en el marco de tales mecanismos.

En cuarto lugar, **los mecanismos de seguimiento dependen para su eficacia de un adecuado sistema de información**. Un mecanismo de seguimiento es una herramienta jurídico-técnica que permite a los Estados Parte de una Convención examinar el estado de implementación en un país miembro y tomar decisiones sobre medidas unilaterales, bilaterales o multilaterales útiles para la implementación de los compromisos jurídicos internacionales originados en dicha Convención. La calidad del proceso de toma de decisiones descansa así fuertemente en el sistema de información que

⁵⁶ Es decir, promover las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, promover y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, y promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

lo alimenta, y que se basa en las capacidades nacionales de cada Estado Parte. Y si el sistema de información ya sea en su nivel intergubernamental o nacional cuenta con debilidades de integridad, confiabilidad y accesibilidad de la información, como ocurre en muchos casos comprobados, es riesgoso basar decisiones en tales sistemas. Resulta esencial entonces contar con un diagnóstico previo sobre el estado de los sistemas de información y la calidad de la información. La capacidad de generar, procesar y entregar información en el nivel nacional es condición esencial para cualquier mecanismo de seguimiento intergubernamental.

5.2. Reflexiones para el seguimiento a la implementación de CNUCC

Una vez hechas las consideraciones preliminares, es posible efectuar algunas reflexiones que se ponen a disposición de los gobiernos, Congresos, OSC, organismos internacionales y otros stakeholders para colaborar en el análisis y debate sobre el mecanismo de seguimiento de la CNUCC.

1. **Con mecanismo intergubernamental de seguimiento o sin él, resulta indispensable generar capacidad nacional de seguimiento y fortalecer la coordinación interinstitucional para la implementación de una convención anticorrupción.** La experiencia del MESICIC ayuda a comprender que toda información proviene de los Estados Parte, y si estos no cuentan con adecuados sistemas de información no llegará información al mecanismo, o la que llegué no será suficiente. Una parte importante de los Estados Parte de la CNUCC participan de mecanismos regionales de seguimiento de otras convenciones anticorrupción. Mientras que estos mecanismos pueden ser una plataforma útil de colaboración para un mecanismo de seguimiento de la CNUCC, las capacidades nacionales requeridas para hacer seguimiento son bastante disímiles, tal como mostrado en este estudio. A la vez, una parte importante de los Estados Parte, no participan de mecanismo de seguimiento alguno y no existe garantía que tales Estados cuenten con las capacidades necesarias para suministrar información íntegra, confiable y disponible a un mecanismo de seguimiento. Estos desafíos debieran motivar a los Estados Partes a considerar como el fortalecimiento de los sistemas nacionales de información sobre anticorrupción como parte integral en cualquier estrategia de implementación y de seguimiento de la CNUCC. El mandato de la CNUCC para fortalecer la coordinación interinstitucional es un buen punto de apoyo para lograrlo
2. **Un mecanismo de seguimiento requiere acudir a múltiples herramientas de evaluación si desea contar con una imagen real y precisa sobre el estado de la corrupción en un Estado parte, la capacidad de acción de dicho Estado para implementar las medidas contempladas en la convención anticorrupción y los resultados obtenidos.** Estas herramientas deben permitir abordar los aspectos jurídicos pero igual o mayormente los aspectos político-administrativos y los hechos reales. Las políticas públicas de combate a la corrupción deben ser evaluadas, y especialmente los resultados e impactos obtenidos por los Estados en su acción de implementación. El propósito de una convención es cambiar la *realidad fáctica* y no *la jurídica*, siendo esta última un medio al servicio del objetivo final. Una imagen real y precisa sobre la implementación de una convención se obtiene conociendo los *resultados e impactos* de la acción estatal, dos ámbitos más eficazmente abordables mediante el uso de información objetiva e indicadores.
3. **Los esfuerzos de seguimiento basados en mediciones parecen ser más exitosos cuando se destinan a evaluar la situación particular de un país y sus avances, en lugar de establecer rankings o comparaciones entre países.** Esto se ha mostrado, entre otros, en las experiencias de las OSC de la región descritas en la Sección 3. Hay factores culturales y legales que han dificultado la utilización de herramientas uniformes de medición de la implementación de convenciones. Desde esta perspectiva, adquiere importancia que las evaluaciones se efectúen tomando como punto de referencia estándares internacionales que han sido traducidos al contexto nacional, lo que fortalecería el arraigo doméstico y la legitimidad del acto de seguimiento. Junto con ello, puede adquirir mayor importancia efectuar ejercicios de medición

cuyo objetivo sea evaluar los avances de un país a lo largo del tiempo, de manera que el país mismo sea su medida de comparación

4. **El uso de indicadores para el seguimiento de convenciones parece además especialmente valioso en el plano doméstico si se siguen las buenas prácticas aceptadas que recomiendan la participación de múltiples interesados para su construcción y validación.**⁵⁷ La participación obliga a focalizar los esfuerzos de los involucrados en lograr acuerdos sobre la definición más concreta de los estándares aplicables en el nivel nacional. De este modo, su construcción y uso alimenta el debate al interior de los países y permite concebir cuál es la identidad doméstica que tiene un tratado internacional. El debate en el nivel nacional sobre el monitoreo y los indicadores facilita traducir tratados internacionales en normas concretas y dotarlos de mayor pertenencia nacional, como se apreció en el caso de Guatemala.
5. **La participación de la sociedad civil en el monitoreo es valiosa** - a ratos la única medida de control sobre los gobiernos - y ha dado muestras de gran seriedad en numerosos casos, como se constató a lo largo de este estudio. La participación de la sociedad civil es un factor que ha fortalecido el seguimiento intergubernamental en América, otorgándole mayor legitimidad y en muchos casos mayor calidad a la labor de análisis. En múltiples ocasiones a lo largo de las dos rondas de examen del MESICIC, OSC han llevado a cabo investigaciones y estudios y han obtenido información estadística adicional que ha ayudado a mejorar los análisis del Comité de Expertos del MESICIC. En esta tarea las OSC han sido un elemento aglutinador de esfuerzos académicos, sociales y ciudadanos, muchas veces con el apoyo de organismos públicos y privados de cooperación internacional. Las OSC han complementado seriamente los esfuerzos gubernamentales para el seguimiento de las convenciones anticorrupción.
6. A pesar de todo ello, la generación de indicadores para el seguimiento de convenciones es una tarea tan importante y compleja que en la mayoría de los casos sólo puede ser asumida enteramente por los Estados. Las OSC carecen normalmente de los recursos, capacidad técnica e información suficiente para llevar a cabo esta tarea de manera continua. **Si bien son actores relevantes y han llevado a cabo iniciativas pioneras, son los Estados Parte los primeros llamados a asumir de manera permanente un liderazgo en el seguimiento de la implementación de convenciones anticorrupción mediante herramientas modernas de evaluación**
7. **La voluntad gubernamental es vital para acceder a las fuentes de información necesaria para evaluar la implementación de convenciones anticorrupción.** Esto es cierto tanto para un mecanismo de seguimiento intergubernamental como para un ejercicio de monitoreo ciudadano. Más allá de los escenarios políticos siempre cambiantes, la voluntad gubernamental de largo plazo dependerá del grado de importancia que se dé al interior de cada Estado a la transparencia de la información pública y al desarrollo de capacidades de evaluación de los procesos de implementación de políticas. Igualmente importante es aumentar el grado de difusión de la iniciativa de seguimiento de la CNUCC dentro de los aparatos estatales, en tanto son estructuras complejas con áreas de responsabilidad compartida en la implementación de una convención tan amplia. Las voluntades políticas también están disgregadas en múltiples organismos públicos, por lo que la difusión más amplia de los desafíos de la CNUCC ante dichos organismos y el involucramiento de otros stakeholders aumenta las posibilidades de generar voluntad política para la generación y publicación de información.
8. **Las iniciativas nacionales sobre sistemas de indicadores deberían adherir a estándares reconocidos o internacionales sobre sistemas de información, a fin de elevar los niveles de confiabilidad de los datos y la información.** Efectivamente, los ejercicios para efectuar seguimiento no solamente requieren contar con conocimiento experto sobre las áreas temáticas de la CNUCC, sino también que los sistemas de información, las metodologías de

⁵⁷ Ver por ejemplo Bonnefoy and Armijo (2003), "Indicadores de desempeño en el sector público", CEPAL, Santiago, Chile.

construcción de indicadores y el uso de estadísticas se sometan a estándares reconocidos y buenas prácticas.

9. **El debate nacional sobre la implementación y el seguimiento es condición de eficacia del seguimiento multilateral, y el uso de indicadores lo promueve permitiendo además participar al ciudadano de a pié.** Efectivamente, los indicadores, en tanto simplificaciones de cuestiones complejas, normalmente entregadas a abogados y expertos de diversas disciplinas, devienen en medios fructíferos para alentar el debate entre públicos menos expertos y facilita la comprensión de avances y desafíos por parte de los ciudadanos. Así ha ocurrido en diversas materias, como en los procesos presupuestarios y las políticas de lucha contra el delito, donde la discusión política ha sido sucedida por la discusión de políticas, y el uso de indicadores ha facilitado la discusión pública.

6. Bibliografía

- Acción Ciudadana (2007) *Mapa de Indicadores sobre la implementación de la CICC en Guatemala* available at: www.accionciudadana.gt/Documentos/mapaindicadores.pdf
- ADB/OECD (2006) *Anti-Corruption Policies in Asia and the Pacific: Progress in Legal and Institutional Reform in 25 Countries*, Paris: OECD available at: www.oecd.org/document/22/0,3343,en_34982156_34982460_36831894_1_1_1_1,00.html
- ADB/OECD (2007) *Supporting the fight against corruption in Asia and the Pacific – ABD/OECD Annual Report 2007* Paris: OECD available at: www.oecd.org/dataoecd/46/42/40485068.pdf
- Argentina (2006) “Response to the questionnaire MESICIC/OEA – 2nd Round” *MESICIC OAS* available at: www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_arg_sp.htm
- Inter-American Development Bank (2006) “La política de las políticas públicas”, *Editorial Planeta*, Harvard University: David Rockefeller Center for Latin American Studies
- Biscaretti di Ruffia, P (2006) *Introducción al derecho constitucional comparado*, Tlalpan: Fondo de Cultura Económica de México
- Bonnefoy, J C and Armijo, M (2003) *Indicadores de desempeño en el sector público*, Santiago: CEPAL/ILPES
- Bonefoy, J (2003) “Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina”, *Boletín N°13*, Santiago: CEPAL/ILPES
- Canada (2008) “Response to the questionnaire MESICIC/OEA – 2nd Round”, *MESICIC OAS* available at: www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_can_sp.htm
- CEPAL (2007) “Evaluación de programas”. *Notas Técnicas*, Santiago: CEPAL/ILPES
- Chile (2007) “Response to the questionnaire MESICIC/OEA – 2nd Round”, *MESICIC OAS* available at: www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_chl_sp.htm
- COBIT (1998) *Objetivos de control para la información y tecnologías afines*, Rolling Meadows: Information Systems Audit and Control Association
- Cunill, N and Ospina, S (eds) (2003) *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: Experiencias Latinoamericanas*, Caracas: CLAD
- Ecuador (2006) “Response to the questionnaire MESICIC/OEA – 2nd Round”, *MESICIC OAS* available at: www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_sp.htm
- Honduras (2006) “Response to the questionnaire MESICIC/OEA – 2nd Round”, *MESICIC OAS* available at: www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_hnd_sp.htm
- Hussmann, K and Peñailillo, M (2007) “How can Technical Assistance support the Implementation of UNCAC?”, *U4 Background Paper*, Bergen: CMI/U4, available at: www.u4.no/themes/uncac/documents/technical-assistance-background-paper.pdf

- IT Governance Institute (2007) *IT Governance using COBIT and VALLITM Studentbook*, Rolling Meadows: ITGI
- Kaufmann, D, Kraay, A and Mastruzzi, M (2007) *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007*, Washington D.C.: World Bank, available at: info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp
- Malem Seña, J F (2000) *Globalización, comercio internacional y corrupción*, Barcelona: Gedisa Editorial
- México (2007) “Response to the questionnaire MESICIC/OEA – 2nd Round”, *MESICIC OAS* available at: www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_mex_sp.htm
- Muñiz, L and Monfort, E (2005) *Aplicación práctica del Cuadro de Mando Integral*, Barcelona: Gestión 2000
- Nicaragua (2006) “Response to the questionnaire MESICIC/OEA – 2nd Round”, *MESICIC OAS* available at: www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_nic_sp.htm
- OAS (1996) *Inter-American Convention against Corruption (IACAC)*, Washington D.C.: OAS, available at: www.oas.org/juridico/english/FightCur.html
- OAS (1997) *Inter-American Program of Cooperation to Fight Corruption*, Washington D.C.: OAS, available at: www.oas.org/juridico/english/mesicic_conf_est_parte_II_prog_intam_en.pdf
- OAS (2000) *Comparative Analysis of follow-up on commitments assumed in international agreements*, Washington D.C.: OAS
- OAS/MESICIC (2002a) *Report of Buenos Aires*, Washington D.C.: OAS available at: www.oas.org/juridico/english/mesicic_docs_en.htm
- OAS/MESICIC (2007) *Rules of Procedure*, Washington D.C.: OAS available at: www.oas.org/juridico/english/mesicic_docs_en.htm
- OAS/MESICIC (2002b) *Methodology for the review of the implementation of the provisions of the Inter-American Convention against Corruption selected in the first round*, Washington D.C.: OAS
- OAS/MESICIC (2006a) *Methodology for the review of the implementation of the provisions of the Inter-American Convention against Corruption selected in the second round and for follow-up on the recommendations formulated in the first round*, Washington D.C.: OAS available at: www.oas.org/juridico/english/mesicic_method_IIround.pdf
- OAS/MESICIC (2002c) *Questionnaire in relation to the provisions selected by the Committee of Experts to be analyzed in the first round*, Washington D.C.: OAS
- OAS/MESICIC (2006b) *Questionnaire in relation to the provisions selected by the Committee of Experts to be analyzed in the second round and for follow-up on the recommendations formulated in the first round*, Washington D.C.: OAS
- OAS/MESICIC (2006c) *Hemispheric Report (First round of review)*, Washington D.C.: OAS available at: www.oas.org/juridico/english/mec_ron1_inf_hemis_en.pdf
- OAS /MESICIC (2003 – 2006) *National Reports of the first round of Argentina, Paraguay, Nicaragua, Uruguay, Ecuador, Honduras, Bolivia, Peru, Costa Rica, Venezuela, Mexico, Colombia, Panama, Chile, El Salvador, Dominican Republic, Canada, United States, Guatemala, Brazil*, Washington D.C.: OAS
- OAS /MESICIC (2006 – 2008) *National Reports of the second round of Argentina, Paraguay, Nicaragua, Uruguay, Ecuador, Honduras, Bolivia, Peru, Costa Rica, Venezuela, Mexico, Colombia, Panama, Chile, El Salvador, Dominican Republic, Canada, United States, Guatemala, Brazil*, Washington D.C.: OAS
- OECD/PUMA (1998) “Best Practices Guidelines for Evaluation”, *Policy Brief N°5*, Paris: OECD available at: www.oecd.org/dataoecd/11/56/1902965.pdf
- OECD (1997) *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, Paris: OECD available at: www.oecd.org/document/21/0,3343,en_2649_34859_2017813_1_1_1_1,00.html

- Paraguay (2006) “Response to the questionnaire MESICIC/OEA – 2nd Round”, *MESICIC OAS* available at: www.oas.org/juridico/english/pry.htm
- Pieth, M, Low, L, Cullen, P et al (2007) *The OECD Convention on Bribery. A Commentary*, Cambridge: Cambridge University Press
- Pressman, J and Wildawsky, A (1998) *Implementación. Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Tlalpan: Fondo de Cultura Económica de México
- Transparency International (2007) *Integridad Pública en América Latina: ¿Contribuye el marco legal latinoamericano a que los funcionarios sean íntegros? ¿Coincide la práctica con la ley?*, Berlin: Transparency International
available at:
[www.transparency.org/content/download/29719/452044/file/Informe_regional_Report%](http://www.transparency.org/content/download/29719/452044/file/Informe_regional_Report%20-%20América%20Latina.pdf)
- United Nations (2003) *United Nations Convention against Corruption (UNCAC)*, New York: United Nations
available at: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html
- United States of America (2008) “Response to the questionnaire MESICIC/OEA – 2nd Round”, *MESICIC OAS* available at: www.oas.org/juridico/english/usa.htm
- Uruguay (2006) “Response to the questionnaire MESICIC/OEA – 2nd Round”, *MESICIC OAS* available at: www.oas.org/juridico/english/ury.htm
- White House (1998) *Words into deeds. Progress since the Miami Summit*, Washington D.C.: The White House
available at: www.summit-americas.org/WordsintoDeeds-eng.htm
- Zedalis, R (1997) “Internationalizing prohibitions on foreign corrupt practices: the OAS Convention and the OECD revised recommendation”, *Journal of World Trade*, 31(6) 45-61

Abstract

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) es el más reciente y significativo logro en una serie de tratados internacionales que buscan combatir la corrupción. Todas estas convenciones anticorrupción comparten un desafío común – cómo hacer seguimiento de manera efectiva a su implementación. De hecho, para la CNUCC un mecanismo de seguimiento aún tiene que ser desarrollado. Este U4 Issue Paper explora las lecciones aprendidas de la convención anticorrupción más antigua – la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) – la cual da insumos útiles para los requerimientos de un mecanismo de seguimiento. En las Américas tal como en otras partes, hay a menudo una brecha entre aspectos formales (legales) de reformas y las realidades de la implementación. Este estudio analiza el mecanismo de seguimiento de la CICC e identifica sus fortalezas y debilidades al generar información sobre cambios formales e información sobre cambios reales (resultados e impactos) en los países. Se brinda especial atención al desarrollo de un Mapa de Indicadores que mide la implementación de unas provisiones claves de la CICC en Guatemala. El estudio sostiene que fortalecer el desarrollo de sistemas y capacidades nacionales de información puede generar conocimientos más objetivos sobre el grado de implementación de reformas anticorrupción. Especialmente el uso de indicadores de desempeño es esencial para evaluaciones y debates significativos sobre el estado de implementación de una convención en un país dado.

El propósito de este Issue Paper es que las lecciones aprendidas se pongan a disposición especialmente de los Estados Parte de la CNUCC para sus actuales debates sobre un mecanismo de seguimiento para la CNUCC. Sin embargo, la experiencia puede ser útil también para a los distintos actores domésticos en cada país y para las agencias de cooperación internacional a fin de guiar sus compromisos de asistencia técnica para la implementación y el seguimiento de la CNUCC.