

Monitoreo Cívico del Senado, Argentina

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Monitoreo Cívico del Senado.

Descripción breve: Este proyecto tiene como objetivo realizar -a través de la participación ciudadana- un diagnóstico de fortalezas y debilidades institucionales, que luego permita desarrollar estrategias para promover el libre acceso a la información pública, la participación ciudadana en el Senado y la rendición de cuentas por parte de los legisladores.

Este programa tiene como ventaja la posibilidad de promover y realizar análisis y comparaciones sobre los aspectos formales (leyes y normas internas) e informales (conductas y prácticas particulares) entre diferentes Senados, lo que constituye un valioso aporte tanto para los parlamentos como para las instituciones, los ciudadanos que los monitorean y el mundo académico especializado.

Organización responsable: Fundación Poder Ciudadano (PC), Capítulo Nacional de Transparency International en Argentina.

Creación de la herramienta: Poder Ciudadano.

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: Este proyecto se puso en marcha en Marzo de 2001, cuando comienza la actividad parlamentaria, y continúa hasta la fecha.

Problemas que aborda la herramienta: El desprestigio institucional y la falta de legitimidad de los integrantes del Senado; la falta de transparencia en el tratamiento de los asuntos públicos; la limitada información acerca del funcionamiento de la Cámara Alta; la imposibilidad de la ciudadanía de ser una observadora activa de la actividad parlamentaria, y la falta de tradición de los senadores de rendir cuentas de sus actividades.

Áreas de trabajo: Participación y control ciudadano en el Senado Nacional.

Alianzas: No se establecieron alianzas con otros grupos.

Financiación: El Monitoreo no tiene una fuente de financiamiento específica. Sus actividades principales son implementadas por equipos de voluntarios y por un coordinador de PC. Los gastos básicos (teléfono, internet, papel y sobre) son provistos por PC.

Para más información, contactar:

Christian Gruenberg

Director de Programas

Fundación Poder Ciudadano
chris@poderciudadano.org
Tel/fax: 54-11-4331-4925 o 54-11-155-1147200
www.poderciudadano.org.ar
Lic. Silvana Lauz
ohsilvana@hotmail.com

II Objetivos

- acceder a la información pública generada por el Senado
- promover la participación ciudadana en los asuntos públicos
- generar información sobre el funcionamiento de la Cámara Alta
- comprometer a los funcionarios y legisladores con la rendición de cuentas a la ciudadanía
- conocer el trabajo parlamentario de los legisladores y reconocer su trayectoria particular

III Contexto

Argentina vive desde los últimos años un agravamiento de su crisis económica, político-institucional y social.

En el plano político-institucional, uno de los indicadores de la profundidad de esta crisis está vinculado a las crecientes denuncias y escándalos que involucran a los legisladores y otros funcionarios públicos con hechos de corrupción.

En Octubre de 2000, un importante diario nacional publicó la noticia sobre un presunto pago de sobornos a los legisladores nacionales para que aprobaran una ley de reforma laboral. Esta información provocó la renuncia del entonces Vicepresidente de la Nación, Dr. Carlos “Chacho” Álvarez, y del Senador Nacional de la Unión Cívica Radical (UCR) por la provincia de Santa Cruz, Juan Ignacio Melgarejo.

De acuerdo a lo mencionado por diferentes medios de comunicación, la práctica de sobornar a los legisladores de todos los colores partidarios para que aprueben determinadas leyes no es algo nuevo, sino que ha tenido lugar en otras ocasiones.

De esta manera, consideramos indispensable la aplicación de una herramienta de control ciudadano que permitiera echar luz sobre los principales puntos fuertes y débiles del funcionamiento de este órgano representativo. Así, se re-

solvió replicar, a partir del inicio del período parlamentario en Marzo del año siguiente, la experiencia de PC en el Monitoreo Cívico del Consejo de la Magistratura en el Senado Nacional.

El Monitoreo logró dar forma a la necesidad de la ciudadanía y los medios de comunicación social por conocer el funcionamiento del Senado, después de la denuncia que puso en cuestión la transparencia y legalidad de las prácticas de los representantes.

En este contexto, esta herramienta brinda:

- Información sobre el funcionamiento del Senado.
- Información sobre la actividad parlamentaria de los senadores.
- Información sobre el patrimonio, la trayectoria académica, profesional y partidaria de los legisladores.
- La posibilidad de que los ciudadanos presencien los debates públicos.
- Las condiciones para establecer un vínculo cercano entre los legisladores y los ciudadanos.

Desafíos

- Modificar prácticas arraigadas en los legisladores y otros funcionarios tendientes a denegar el acceso a la información pública.
- Extender la noción de rendición de cuentas de los representantes hacia la ciudadanía.
- Alcanzar los cambios necesarios para asegurar el libre acceso de los ciudadanos a las reuniones públicas.
- Generar información sobre el trabajo parlamentario que promueva el involucramiento de los ciudadanos en las cuestiones públicas.

IV Implementación

La herramienta se pone en marcha con el inicio del período de sesiones ordinarias. En general, dicha fecha tiene lugar el 1 de Marzo de cada año. En el caso argentino, el Monitoreo del Senado se desarrolló desde el 1 de Marzo hasta el 31 de Diciembre de 2001.

Cronograma anual

Período	1er trimestre	2do trimestre	3er trimestre	4to trimestre
Actividades	Recopilación y lectura de reglamentos internos. Adaptación de la metodología a las reglas existentes. Formación de equipos de voluntarios y programación de las actividades. Inicio de las actividades del monitoreo.	Desarrollo de actividades permanentes. Lanzamiento de resultados del Banco de Datos ¹ de legisladores. Reunión general con voluntarios.	Desarrollo de actividades permanentes. Reunión general con voluntarios.	Presentación del Informe de fortalezas y debilidades del Senado a los medios de comunicación, legisladores nacionales y a otros actores pertinentes. Balance del monitoreo. Conclusiones.

El hecho de dividir el año en trimestres sólo responde a los tiempos que han resultado mejores para el programa en un contexto particular. Éstos podrían ser modificados y adaptados a cada circunstancia específica si así se requiere.

En la implementación de esta herramienta existe una programación general de las actividades. Pero por los objetivos de la misma, una vez comenzado el monitoreo, es probable que vayan surgiendo cuestiones no planificadas originalmente y que impliquen una adaptación de los recursos y los tiempos previstos.

El Monitoreo Cívico está conformado por una serie de actividades que son permanentes. Es decir, que son el eje a través del cual se lleva adelante el monitoreo y que, por lo tanto, se repiten semana tras semana.

Actividades permanentes del monitoreo

- Asistencia de los voluntarios a las sesiones plenarias y a las reuniones de comisión.
- Realización de pedidos de información pública por escrito.
- Llamadas telefónicas sistemáticas para realizar el seguimiento de dichos pedidos de información.

1 La herramienta del Banco de Datos de Políticos puede conocerse en profundidad en el Toolkit de Transparency International, en el apartado sobre Transparencia en los Procesos Electorales.

- Publicación de notas periodísticas con información sobre las actividades y la información recabada.
- Producción de breves informes sobre lo observado a través del monitoreo.
- Navegación y análisis de la página web del Senado.

También existen otras actividades que se desarrollan con menor frecuencia pero que son igualmente relevantes para un monitoreo efectivo.

- Reuniones/audiencias con senadores, asesores y otros funcionarios.
- Entrevistas con legisladores para entregarles el formulario del Banco de Datos.
- Eventos masivos en la vía pública para llamar la atención sobre cuestiones relevantes que se quieran instalar en la agenda o que estén dificultando el monitoreo.
- Talleres de capacitación para los funcionarios sobre temas considerados relevantes².

Los contenidos

Las peticiones de información pública, así como el seguimiento de proyectos de ley están vinculados con aquellos temas sobre los que trabaja PC y con los temas más relevantes de la agenda pública en este contexto político particular.

De esta manera, las peticiones de información están destinadas a obtener información acerca de: los reglamentos internos – tanto de la cámara como de las comisiones – que regulan el funcionamiento del cuerpo; la administración del presupuesto y su ejecución, las declaraciones juradas patrimoniales de los senadores; los horarios y lugares de reunión de las comisiones, y otras actividades que el Senado desarrolla cotidianamente.

Los proyectos de ley sobre los que monitoreamos su tratamiento son aquellos referidos a: el presupuesto nacional, el financiamiento de los partidos políticos, reformas en la ley electoral, el acceso a la información pública, beneficios/privilegios particulares para funcionarios públicos, etc.

2 Por ejemplo, durante el tercer trimestre del Monitoreo del Senado realizamos – en alianza con la Red de Administradores Públicos – un breve taller de capacitación en el Senado para sus funcionarios sobre “El rol de las instituciones en el acceso a la información pública”. Esto surgió a partir de haber diagnosticado una importante falta de familiaridad de los legisladores y funcionarios públicos con la noción del derecho de acceso a la información pública y los principios republicanos de gobierno.

Esta información es recolectada a través de las actividades permanentes del monitoreo enumeradas anteriormente.

Es probable que la puesta en marcha de estas actividades implique diversos grados de dificultad, por distintas razones (ver Problemas y Soluciones). Sugerimos realizar algunas acciones previas al desarrollo de las actividades permanentes del monitoreo que pueden facilitar el desarrollo posterior del proyecto. Algunas de éstas son:

- Solicitar una audiencia con las autoridades de la Cámara para dar a conocer los objetivos y actividades a implementar en el marco del monitoreo.
- Enviar una carta a las autoridades con las cuales no se realicen reuniones personales a fin de poner en su conocimiento las características y objetivos del monitoreo. Sugerimos fuertemente asegurarse de que una de las cartas de presentación llegue a las manos del jefe de seguridad de la Cámara o de quien esté a cargo de eso. Esto podría evitar numerosos inconvenientes con el personal de seguridad de la entrada, el cual suele ser reactivo a la entrada de ciudadanos independientes a la Cámara.
- Sugerimos especialmente leer y conocer a la perfección el reglamento interno de la Cámara a monitorear. De esta manera, uno estará informado acerca de las acciones que están permitidas legalmente y aquellas para las cuales es necesario solicitar una autorización especial. Por ejemplo, el reglamento interno de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina estipula que las sesiones plenarias tienen carácter público. De esta manera, PC no solicitó ninguna autorización especial para que los voluntarios del monitoreo las presencien, sólo se avocó a constatar el efectivo cumplimiento de esa normativa. Una de las cosas que la práctica demostró fue que dicha norma se cumple en la práctica con dificultades.
- Seleccionar las comisiones a ser monitoreadas. El Senado Argentino cuenta en la actualidad con 51 Comisiones Permanentes. La selección de aquellas a ser monitoreadas puede realizarse de acuerdo al criterio particular de cada institución. En el caso de PC, la selección consideró tanto una relación con los temas particulares que fueran trabajados de alguna manera por la fundación, como el peso específico de cada comisión dentro de la cámara. Los voluntarios que acuden a las reuniones de comisión no están especializados en los temas particulares, salvo en contadas excepciones en que se tratan proyectos complejos y a las cuales acuden estudiantes universitarios interesados. Recomendamos que los voluntarios no asistan solos, sino que siempre asista un mínimo de dos personas a las reuniones y a las sesiones de la cámara. Esto se debe a que, ante eventuales encuentros, conversaciones o dificultades con funcionarios y representantes, con-

sideramos mejor que sean dos los testigos de la situación a los fines de evitar eventuales malos entendidos posteriores.

- Capacitación de voluntarios. De acuerdo a nuestra experiencia, existen cinco pautas básicas a ser atendidas por los voluntarios. Primera: los voluntarios deben conocer el reglamento interno de la cámara y sus reglas formales más importantes. Segunda: cuando asisten a las sesiones plenarias y de comisión, sólo lo hacen en calidad de oyentes; esto es, que no pueden hablar en el transcurso de las mismas. Tercera: no están autorizados a dar opiniones personales en nombre de la institución. Siempre que algún voluntario desee expresar una posición personal a petición de un funcionario, legislador o por iniciativa propia, debe hacerlo aclarando que esa posición tiene carácter particular. Cuarta: cualquier carta, informe o documento que los voluntarios reciban de personal de la Cámara debe ser entregado a la persona a cargo de coordinar el monitoreo. Quinta: toda inquietud o iniciativa que surja de un voluntario será bienvenida y considerada por el responsable del monitoreo.

V Resultados

1 – Informe de fortalezas y debilidades del Senado. Este informe ha tenido un gran impacto público e importantes resultados. Dos meses después de presentado el informe que resume toda la información recogida a través de los pedidos de información y de las observaciones de los voluntarios que asistieron a las reuniones y sesiones a lo largo del año, el ex Presidente de la Nación Fernando de la Rúa creó una comisión especial en el Senado con el fin de elaborar un proyecto de Reforma Administrativa de la Cámara Alta. La Comisión de Reforma trabajó durante dos meses y presentó un proyecto de reforma que, según las declaraciones de tres senadores integrantes de la Comisión, está basado en las recomendaciones realizadas por PC al final del Informe de Fortalezas y Debilidades realizado, que puede leerse en www.poderciudadano.org.ar.

2 – Requisitos para el ingreso. Después de las diferentes acciones realizadas tendientes a facilitar el ingreso de los ciudadanos a las sesiones públicas, el Senado ordenó la colocación de carteles en todos los accesos a la Cámara, en donde se detallan los requisitos para poder ingresar a las reuniones.

3 – Difusión en los medios de comunicación. Entre los meses de Mayo y Diciembre de 2001 fueron publicadas en los diarios nacionales 38 notas sobre los resultados de las actividades realizadas.

4 – Fallo en primera instancia a favor de PC. De acuerdo a la Ley de Ética en la Función Pública, todos los funcionarios del Estado -electos y designa-

dos- están obligados a hacer públicas sus declaraciones juradas patrimoniales. PC realizó el correspondiente pedido formal para acceder a las mismas, pero la Secretaría Administrativa del Senado (que tiene a su cargo la recepción y la guarda de estos documentos) no permitió el acceso. PC presentó una acción de amparo contra la Secretaría Administrativa del Senado. El fallo en primera instancia fue a favor de la fundación, pero la presidencia del Senado apeló el dictamen. En Julio de 2002, una sentencia de la Cámara de Apelaciones ratificó la sentencia de primera instancia, obligando a la Secretaría Administrativa a suministrar la información solicitada.

5 – 50 voluntarios fueron capacitados en herramientas de control y participación en el Senado Nacional.

6 – Un panel de capacitación para funcionarios y legisladores sobre acceso a la información pública. Participaron 40 funcionarios, se discutió sobre las tensiones de la definición de lo que es y no es información pública, y se elaboró una pequeña encuesta sobre disposición a entregar información pública en el Estado.

Algunos problemas (y soluciones) que aparecieron durante el monitoreo

1 – Resistencia de los senadores y funcionarios a brindar información pública. Los largos años de gobiernos autoritarios y democracias poco participativas han generado un tipo de prácticas institucionales poco permeables al control y la participación ciudadana. Modificar estas prácticas es un objetivo de largo plazo que implica persistir sistemáticamente en los intentos por recibir respuestas.

Hay, en algunas ocasiones, herramientas legales que nos permiten ejercer mayor presión para que la información solicitada sea efectivamente entregada. Por ejemplo, la Ley de Ética en la Función Pública obliga a todos los funcionarios del Estado a presentar sus declaraciones juradas patrimoniales. Tal como se detalla en “Resultados”, PC utilizó con éxito esta herramienta.

2 – Dificultades para el ingreso a las sesiones plenarias y reuniones de comisión. La manera de enfrentar estas dificultades tiene que ver con mantener la sistematicidad de las asistencias. También se pueden realizar acciones particulares para enfrentar el problema. Por ejemplo, en el segundo trimestre del Monitoreo del Senado, los voluntarios manifestaron en una de las reuniones generales su preocupación por las dificultades que – semana tras semana – se les presentaban para poder ingresar libremente a las sesiones públicas.

Fue así como se programó un “happening cívico” en la puerta de ingreso al Senado, en donde los voluntarios repitieron sus intentos por ingresar pero, esta vez, sin retirarse del lugar ante la denegación de acceso y convocando a los

medios de comunicación. Esto se programó así a raíz de la desconfianza que algunas excusas para prohibir el ingreso a las sesiones públicas habían suscitado entre los voluntarios. Por ejemplo, en alguna oportunidad se les denegó el acceso arguyendo una supuesta falta de espacio en las galerías del público; pero otro voluntario que había logrado acceder sin problemas antes que el resto explicó más tarde que las galerías se encontraban casi vacías.

3 – Desgaste de los voluntarios. En Estados tan débiles³ como los nuestros, participar de sus actividades o solicitar información puede ser una tarea difícil. En la mayoría de los casos, el interesado se encontrará frente a funcionarios que no consideran la rendición de cuentas como uno de los requisitos fundamentales de su cargo y que responden a la motivación por participar de una manera hermética y defensiva. A esto se suma que muchos de los resultados perseguidos por el monitoreo se cristalizarán en el largo plazo. Esta situación resulta, en ocasiones, poco estimulante para el voluntario. Es importante generar reuniones periódicas que permitan a los voluntarios plantear sus dudas, inquietudes y frustraciones. Así se genera una comprensión más profunda de los problemas y sus soluciones, nuevas ideas y también se mejora la disposición a continuar participando del proyecto.

4 – Cambios repentinos en horarios y lugares de reunión. Esta es una de las cuestiones habituales que aparecen durante el monitoreo y que genera frustración y desgano en los voluntarios. Para evitar en la mayor medida posible estas situaciones sugerimos que cada persona interesada en participar de una reunión o sesión se comunique telefónicamente con la oficina encargada de confirmar la realización del encuentro antes de concurrir a la misma.

VI Recomendaciones

Evitar falsas expectativas

Es importante tener en cuenta, una vez realizado un diagnóstico preliminar durante el primer trimestre, que existen objetivos cuyos resultados podrán observarse en el corto plazo y otros en el largo plazo.

En Estados débiles y con cortas experiencias democráticas como el Argentino, la participación ciudadana exige un esfuerzo particular, dado que ni las reglas formales ni las prácticas informales están adaptadas a una realidad en la cual existen ciudadanos interesados en obtener información y participar de la actividad pública. Por ello, es importante tener en cuenta que algunos de los re-

3 Entendemos que un Estado es débil cuando no puede realizar con efectividad sus tareas específicas: cobro de impuestos a la población, razonable administración de justicia y seguridad, y administración eficiente de los recursos.

sultados esperados pueden no verse con rapidez y que el camino puede tener más obstáculos que los previstos.

Estrategia mediática

Para ser exitoso en cuanto a los objetivos planteados, es fundamental tener el apoyo de los medios de comunicación. Cuanto mayor sea la difusión de la información que va generando el monitoreo, más rápidas serán las respuestas a los pedidos de información y más fácil será el acceso a las reuniones públicas.

La alianza con los medios de comunicación agrega un potencial fundamental a la capacidad de presión de la ciudadanía. En el caso argentino en particular, hay que tener en cuenta que toda la información acerca del funcionamiento del Senado genera particular expectativa dado el conocido escándalo por el presunto pago de sobornos, lo que ha dejado a PC en una posición de mucho acompañamiento por parte de los medios masivos, sin tener que planificar ninguna estrategia particular para vincularnos con éstos.

Adaptación a la realidad

Es importante, antes de comenzar el monitoreo, conocer los reglamentos internos de la cámara y de las comisiones, así como aquellas leyes y artículos constitucionales que conformen un respaldo legal a las actividades a desarrollar.

Alianzas con otros actores

Las alianzas con otras ONGs, con los medios de comunicación así como con redes de funcionarios públicos, legisladores y asesores comprometidos en los objetivos planteados es determinante para el buen desarrollo del monitoreo. Estas alianzas pueden ir generándose en el transcurso del monitoreo, a medida que se va conociendo con mayor profundidad el trabajo de cada cual dentro de la Cámara Alta.

Descripción: Silvana Lauzán

Monitoreo Cívico del Consejo de la Magistratura, Argentina

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Programa de Monitoreo Cívico del Consejo de la Magistratura: Una mirada atenta a su funcionamiento para corregir debilidades y profundizar fortalezas.

Descripción breve: El Monitoreo Cívico al Consejo de la Magistratura es un programa que procura el acercamiento de la ciudadanía al Poder Judicial, promoviendo la participación responsable de los ciudadanos con el objetivo de incidir en las políticas públicas y alcanzar la excelencia en la administración de Justicia.

Organización responsable: Fundación Poder Ciudadano (PC), Capítulo Nacional de Transparency International en Argentina.

Cuando y dónde se implementó la herramienta: La herramienta fue diseñada y puesta en marcha por PC en 1997 cuando se promulgó la ley que reglamenta el funcionamiento del Consejo de la Magistratura Nacional. Desde 2002 el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) junto con PC lo están aplicando en Perú y Bolivia.

Áreas de trabajo: Control y fiscalización ciudadana del sistema de selección, sanción y acusación de magistrados.

Problemas que aborda la herramienta: Intromisión de intereses ajenos en la justicia e injerencia de los otros poderes del Estado en el Poder Judicial.

Financiación: La herramienta se concibió y realizó sin financiación.

Para más información, contactar:

María Julia Pérez Tort

Directora de Programa

Fundación Poder Ciudadano

mariajulia@poderciudadano.org

Tel/fax: (5411) 4331-4925

www.poderciudadano.org

II Objetivos

General

Esta herramienta busca lograr la transparencia en la selección, sanción y acusación de jueces y en la ejecución del presupuesto del Poder Judicial.

Específicos

- Generar incidencia en las políticas públicas referidas al ámbito de la justicia.
- Crear y mantener un vínculo fluido entre la ciudadanía y los funcionarios públicos, en este caso en particular, los del Poder Judicial.
- Lograr que la sociedad civil trabaje en actividades participativas que le permitan reflexionar sobre los problemas comunes.
- Aportar soluciones concretas como medio de fortalecer la democracia y alcanzar la excelencia en la administración de justicia.

III Contexto

Nacional

A partir de la reforma de la Constitución, en 1994, se creó el Consejo de la Magistratura de la Nación, encargado de la selección, disciplina y acusación de los jueces inferiores (los de primera y segunda instancia). La selección se realiza mediante un concurso de oposición y antecedentes. La remoción de jueces se inicia en el Consejo de la Magistratura, el cual decide la apertura del procedimiento mediante la acusación, con facultades de suspender al juez. Luego, interviene el Jurado de Enjuiciamiento que es el encargado de juzgar y cuyo fallo es irrevocable.

El Consejo de la Magistratura de la Nación está integrado por veinte miembros: el Presidente de la Corte Suprema, un representante del Poder Ejecutivo, cuatro Senadores, cuatro Diputados, cuatro jueces, cuatro abogados, y dos académicos del derecho. Sus funciones son: seleccionar magistrados a través de un concurso público de oposición y antecedentes; administrar y organizar el Poder Judicial; acusar a jueces ante el Jurado de Enjuiciamiento; poder disciplinario; organizar el funcionamiento de la Escuela Judicial.

El Consejo se reúne en sesiones plenarias y también funcionan en comisiones: Selección y Escuela Judicial, Acusación, Disciplina, Administración y Financiera.

En Poder Ciudadano

El Monitoreo del Consejo de la Magistratura es el primer monitoreo sistemático que realizó PC. También monitoreó la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y actualmente lo hace con el Senado de la Nación.

IV Implementación

Para realizar este programa contamos con varios instrumentos los cuales se utilizan continua e indistintamente de acuerdo a las necesidades de cada momento o situación. No es una metodología lineal ya que depende de la situación en que se encuentre la institución a monitorear y lo que queramos lograr en cada caso para saber qué instrumento o herramienta utilizar. Por ejemplo, ante un concurso irregular de un juez presentamos una carta pidiendo explicaciones. Si, por ejemplo, entra un nuevo consejero, le hacemos el banco de datos¹.

La implementación no requiere plazo fijo, sino que puede extenderse en el tiempo para que la mirada atenta sobre el funcionamiento del organismo evite que éste se desvirtúe.

Con información rigurosa acerca de las debilidades y fortalezas del organismo, se busca formar en la opinión pública un diagnóstico más cercano a la realidad institucional que permita incidir con acciones para corregir debilidades y profundizar fortalezas.

El programa está pensado para realizarse sin financiamiento, recurriendo al trabajo voluntario de los ciudadanos. En la experiencia de PC originalmente trabajó un director rentado y cuatro voluntarios. En la actualidad se implementa sin financiamiento y con un promedio de tres voluntarios.

Hay que señalar, eso sí, que el financiamiento podría ayudar a la sistematización del programa y su perfeccionamiento.

Herramientas o Instrumentos del monitoreo

1. Relevamiento y análisis de normas: lo primero a tener en cuenta al comenzar el programa es conocer las normas que rigen la institución que vamos a monitorear. Tenemos que saber quiénes la integran, cómo se los elige, qué funciones deben cumplir, cómo está organizada, si hay vacíos legales, etc.

En este caso, los ciudadanos deberán analizar todas las normas referidas al Consejo de la Magistratura². El relevamiento de las normas no requiere una preparación especial en derecho, sino una mirada atenta.

Una vez comenzado el monitoreo es conveniente saber, además, si en la legislación del país se cuenta con normas sobre acceso a la información, ampa-

1 en el Apéndice se puede ver una lista de las actividades concretas implementadas por PC.

2 La Constitución Nacional, la ley orgánica del Consejo, el reglamento general y los reglamentos especiales que el organismo haya dictado.

ros u otro tipo de instrumentos legales que puedan ser útiles a la hora de pedir antecedentes.

Es fundamental tener en cuenta la importancia de los reglamentos internos. La ley es el marco exterior de la institución. El reglamento es el que define su funcionamiento.

El relevamiento de las normas nos es útil, en un primer momento, para acercarnos a la institución, y, luego, cuando el monitoreo avanza para detectar cómo mejorar su funcionamiento modificando leyes o reglamentos que lo rigen, si fuera necesario, o, por el contrario, tratar de que no se efectúen modificaciones que pueden quitar transparencia al funcionamiento.

2. Pedido de información: el pedido de información hay que diseñarlo de tal modo que se reduzcan al máximo posible las oportunidades de recibir un rechazo justificado por parte del funcionario público a quien se lo dirige. Con este fin debemos tener en cuenta todas las hipótesis de excusas que el organismo pueda alegar, como una simple deficiencia o error administrativo en la solicitud de información.

3. Banco de datos³: esta herramienta responde a la necesidad de los ciudadanos de contar con información para poder confiar en las personas encargadas de seleccionar y remover a los magistrados y en los encargados de administrar justicia. Los ciudadanos le entregan al juez o candidato un cuestionario donde se le pregunta sobre antecedentes curriculares y datos patrimoniales. Se puede utilizar con los candidatos a integrar el Consejo, los miembros ya designados y los magistrados que son nombrados a partir de la Selección realizada por el Consejo.

El banco de datos sirve a la ciudadanía para fundamentar su opinión basándola en información concreta sobre las cualidades con las que los funcionarios prestigian sus puestos. Es útil a la prensa como fuente de información primaria. Beneficia al sistema de justicia porque lo hace más transparente. Reduce la lejanía que existe entre los ciudadanos y los funcionarios públicos. Es una herramienta compensatoria frente a los casos en que las declaraciones juradas que deben presentar los funcionarios son de carácter confidencial y secreto y es un eficaz instrumento para facilitar el acceso a la información pública.

Indicadores

- Facilidad en concertar la entrevista con el funcionario.
- Cantidad de funcionarios que conceden entrevista a los ciudadanos.

3 Para una sección ampliada del banco de datos. Ver la edición del 2001 de la Caja de Herramientas.

- Facilidad en obtener la respuesta del cuestionario.
- Cantidad de funcionarios que contesten el cuestionario⁴.

4. **Iniciativas ciudadanas al Reglamento General del Consejo:** los ciudadanos podremos proponer al Consejo una iniciativa incorporando principios generales rectores, que sirvan de aporte a los consejeros al momento de fijarse el reglamento general y los demás reglamentos internos del organismo. Si el Consejo ya hubiese dictado sus reglamentos, debemos analizar si los principios considerados rectores están previstos en dicha normativa. De no estarlo, podremos realizar las acciones que sean conducentes a la modificación de los reglamentos.

La propuesta tiene por objeto lograr que los reglamentos aseguren que las reuniones del Consejo sean públicas, garantizar el libre acceso a la información, la transparencia en el manejo del presupuesto, en la designación y remoción de jueces, y todo aquello que asegure el conocimiento por parte de la sociedad civil del manejo de la administración de justicia.

La importancia de introducir estos principios dentro del reglamento general del Consejo radica en que el funcionamiento del organismo depende de esta normativa.

Indicadores

- Celeridad en la incorporación de las iniciativas en el orden del día del Plenario del Consejo.
- Grado de profundidad en el tratamiento de dichas iniciativas.
- Qué principios y modos de implementarlos fueron plasmados en el reglamento.
- Nivel de cumplimiento de la iniciativa incorporada.

5. **Acción colectiva presencial:** una vez efectuado el relevamiento de las normas que rigen el funcionamiento del organismo, se dividirá a los voluntarios en grupos que monitorearán la actividad de cada comisión y solicitarán en primer lugar el orden del día; concurrirán a la reunión a la hora y día fijado; entrevistarán a asesores, secretarios de comisiones y consejeros; presenciarán las entrevistas a los candidatos.

¿Qué es lo que los voluntarios deben observar? Si existe especulación con el quorum; la asistencia de los consejeros al plenario y a las reuniones de comi-

4 Para más información sobre la herramienta Banco de Datos por favor ver *La Caja de Herramientas 2001*.

sión; la rigurosidad en el tratamiento de los temas; si la deliberación de los asuntos se realiza en las reuniones plenarias y de comisiones o si la decisión tomada ha sido fruto de un acuerdo previo realizado fuera del recinto; si existe una estructura edilicia que permita la presencia de ciudadanos en las reuniones; si el tratamiento de los temas es realmente transparente como para permitirle al ciudadano entender lo que se esté debatiendo.

Indicadores

- Facilidad en conocer el orden del día.
- Facilidad en el acceso a presenciar las sesiones de Plenario y comisiones, cuando hubiera impedimentos o dificultades para hacerlo.
- Cantidad de asesores, secretarios de comisión y consejeros que acceden a ser entrevistados por los ciudadanos.
- Percepción de modificaciones, a raíz de la presencia de los ciudadanos, en: la asistencia de los consejeros al plenario y a las reuniones de comisión; forma de debatir y votar los distintos temas, tanto en el plenario como en las comisiones.
- Estructura edilicia del lugar donde se realizan las reuniones del plenario y de las comisiones.

6. Presión ciudadana en el parlamento: los ciudadanos realizarán un seguimiento de los proyectos de ley orgánica del Consejo de la Magistratura que se estén tratando en el Congreso y, una vez promulgada la ley, el seguimiento se enfocará a todo otro proyecto de ley relacionado con el Consejo.

Los principios contenidos en la iniciativa ciudadana también pueden proponerse a los legisladores a la hora de tratar la Ley Orgánica del Consejo o, en caso que esta normativa ya haya sido promulgada, para lograr su modificación.

Una vez realizada la selección de los candidatos por parte del Consejo, se efectuará el seguimiento en el Parlamento del tratamiento de los pliegos (antecedentes profesionales y académicos) enviados por aquella institución.

Indicadores

- Percepción de modificaciones en el tratamiento del proyecto de Ley Orgánica del Consejo y todo proyecto de ley relacionado con esa institución, a raíz del seguimiento efectuado por los ciudadanos.
- Inclusión de los principios propuestos en la iniciativa ciudadana y modos de implementarlos en la ley orgánica del Organismo.

- Percepción de modificaciones en el tratamiento de los pliegos de los candidatos a magistrados, a raíz del seguimiento efectuado por los ciudadanos.

7. Audiencias públicas⁵: la audiencia pública consiste en que los consejeros y funcionarios destinen un día por año a atender personalmente a los ciudadanos y responder sus inquietudes.

Con la audiencia pública se busca crear un lugar de encuentro entre la ciudadanía y los miembros del Consejo. Este acercamiento tiene como finalidad que los consejeros tomen conocimiento de la opinión ciudadana sobre el funcionamiento del organismo que ellos tienen a su cargo. Por otro lado, esta oportunidad también puede aprovecharse para que los ciudadanos acerquen al Consejo las propuestas que crean necesarias para mejorar el funcionamiento del organismo.

Frente a la ausencia de un sistema de audiencias públicas, podremos impulsar la institucionalización de esta modalidad mediante la presentación de un pedido de reglamentación de la misma.

Indicadores

- Dictado de la normativa que reglamenta esta herramienta si se hubiera propuesto su implementación.
- Implementación de la herramienta.
- Nivel de acercamiento logrado entre los consejeros y los ciudadanos.
- Grado de participación de la ciudadanía.
- Grado de compromiso asumido por los consejeros a la hora de tratar las propuestas, opiniones o críticas de los ciudadanos.

8. Convocatorias públicas: las convocatorias públicas son manifestaciones masivas de la ciudadanía en la vía pública a través de las cuales se transmite un mensaje.

Es muy importante tener en cuenta que, para que nuestras acciones formen parte de los temas de discusión de la sociedad y de la agenda política, esas acciones deben tener presencia en los medios de comunicación. Es una condición para incidir en la definición de las políticas públicas. Al trabajo riguroso y consistente debemos sumarle acciones que generen impacto mediático.

5 para una descripción más amplia, ver la edición de 2001 de la Caja de Herramientas.

Indicadores

- Cantidad de personas que se adhieren a la convocatoria.
- Grado de cobertura de los medios de comunicación.
- Repercusión y resultados alcanzados en el organismo a quien iba dirigido el mensaje que convocó a la ciudadanía.

9. Incidencia en la reglamentación: otra de las acciones que pueden utilizar los ciudadanos en el monitoreo es tratar de incidir en el dictado de reglamentos internos ante vacíos normativos detectados.

También se puede influir en la reglamentación del Consejo, promoviendo la modificación de reglamentos ya dictados o alegando la inconveniencia de la modificación cuando ésta atente contra la transparencia o idoneidad del funcionamiento del Consejo. Una de las formas de incidir ante los vacíos normativos es mediante la presentación de un proyecto de reglamento.

Para cualquiera de las acciones de incidencia (promover el dictado de un reglamento, promover su modificación o evitarla) se pueden utilizar las convocatorias antes descritas.

Indicadores

- Dictado del reglamento y nivel de inclusión de las propuestas.
- Aceptación de las modificaciones propuestas.
- Modificaciones evitadas.

10. Cómo controlar los procesos de selección y nombramiento de jueces: definir e identificar las instituciones y los actores que intervienen en los procesos de selección, nombramiento y ratificación de magistrados para efectuar el seguimiento en todas las etapas de los procesos.

Analizar la siguiente información: los antecedentes de los miembros de los jurados de selección y de los concursantes que se presenten para cubrir las vacantes; las impugnaciones efectuadas a la idoneidad de los concursantes; las actas de la comisión de selección, las actas del Plenario al momento de efectuar la selección de los candidatos y las de toda otra institución que intervenga en el proceso de selección, nombramiento y ratificación.

Presentar impugnaciones a aquellos candidatos que no sean considerados idóneos para el cargo. Presenciar las entrevistas que los consejeros efectúan a los candidatos. Hacer uso de las convocatorias públicas para denunciar irregularidades en el proceso de selección y nombramiento y de ratificación, y para denunciar la morosidad en las designaciones.

Indicadores

- Tratamiento de las impugnaciones realizadas a aquellos candidatos que no sean considerados idóneos para el cargo.
- Acceso a las entrevistas que los consejeros efectúan a los candidatos

11. **Cómo controlar los procesos de sanción, acusación y remoción:** definir e identificar las instituciones y los actores que intervienen en el proceso de acusación, sanción y remoción para efectuar el seguimiento en todas las etapas del proceso.

Analizar la siguiente información: las denuncias presentadas contra los candidatos; los descargos efectuados por los candidatos en su defensa; las actas de comisión y del plenario al momento de debatir la acusación, sanción o remoción de los magistrados, y las de toda otra institución que intervenga en el proceso de acusación, sanción y remoción.

Presentar denuncias contra aquellos magistrados que no sean considerados idóneos para el cargo.

Presenciar las audiencias en las que los magistrados realicen su descargo y las audiencias testimoniales.

Hacer uso de las convocatorias públicas para denunciar irregularidades en el proceso de acusación, sanción y remoción, y para denunciar la morosidad en el proceso.

Indicadores

- Tratamiento de las denuncias contra aquellos magistrados que no sean considerados idóneos para el cargo.
- Acceso a las audiencias en las que los magistrados realicen su descargo y las audiencias testimoniales.

12. **Informe de debilidades y fortalezas:** a partir del análisis de la normativa vigente, la información recabada, la presencia en las reuniones, lo conversado en las entrevistas y la información nacional de conocimiento público, iremos realizando diagnósticos continuos sobre la gestión del Consejo para detectar sus debilidades y fortalezas y generar así las acciones pertinentes, por ejemplo: iniciativas para modificar normas o reglamentos; propuestas de reglamentos para llenar vacíos legales detectados, difusión de estas iniciativas para generar el debate público.

Después de un año de monitoreo, conviene elaborar un informe anual de debilidades y fortalezas detectadas en el funcionamiento del Consejo que se di-

fundirá a través de los medios de prensa. Asimismo se darán a publicidad aquellas acciones que se hayan ido generando a partir de los diagnósticos continuos realizados durante el monitoreo.

Estos informes se pueden realizar en general sobre el funcionamiento del Consejo o, en particular, sobre el funcionamiento del plenario y las comisiones por separado.

Indicadores

- Repercusión de la publicación de los informes continuos y del informe anual sobre el funcionamiento del Consejo.
- Resultados obtenidos a raíz de las acciones tendientes a atenuar las debilidades y consolidar las fortalezas.

V Resultados

- Sanción de la ley que reglamenta al Consejo de la Magistratura de la Nación.
- Sanción de dos reglamentos internos del Consejo de la Magistratura: el de audiencias públicas de información y el de remoción de consejeros.
- Realización por parte del Consejo de la Magistratura de dos audiencias públicas de información a petición de PC.
- Publicación de un artículo de fondo en un importante medio de comunicación para promover la discusión pública de instrumentos que por lo general son de carácter reservado.
- Control permanente del acceso a la información pública, a través de los pedidos de la información que debe estar disponible a los ciudadanos.
- Creación de bases de datos públicas de funcionarios.
- Creación de espacios de acción conjunta con organizaciones no gubernamentales, como el Foro Social por la Justicia.
- Elaboración de informes públicos sobre debilidades y fortalezas del organismo, pueden editarse y/o publicarlo en Internet.

Problemas

- No se logró impedir que las sesiones y actuaciones de la Comisión de Disciplina se hicieran reservadas.
- No se logró que se publicara en Internet la fecha de las reuniones plenarios y de comisión con su respectivo orden del día, ni tampoco la fecha de las entrevistas a los candidatos a jueces.

- No se logró que en el reglamento general del Consejo se establecieran expresamente alguno de los principios fundamentales presentados por PC en la Iniciativa Ciudadana.
- Falta de presupuesto para publicar el informe anual.

Todos estos puntos negativos pueden revertirse con una profundización de la incidencia a través del monitoreo realizado por la ciudadanía.

VI Recomendaciones

Es aconsejable que haya una persona rentada en el programa, el resto de los integrantes pueden ser voluntarios.

Para un resultado más profundo y permanente lo ideal es que participe la mayor cantidad de ciudadanos posibles.

Es importante asegurar la publicación y la difusión lo más masivamente posible del informe de debilidades y fortalezas.

Es fundamental revelar quiénes colaboran para que la actuación del organismo sea verdaderamente transparente, y por lo tanto permitan el acceso a la información y la participación ciudadana.

VII Publicaciones

En el marco del programa Participación y Democracia auspiciado por la Red Interamericana para la Democracia, PC editó un manual del monitoreo al Consejo de la Magistratura. Para conseguir el Manual, contactarse con Poder Ciudadano (ver datos en la Ficha Técnica).

Descripción: María Julia Pérez Tort, Verónica D'Adamo y Carolina Musri

Apéndice

Lista de las actividades concretas implementadas por Poder Ciudadano a lo largo de este programa:

1 – Banco de datos

En 1998 se confeccionó el banco de datos de los candidatos a integrar el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento. En el mes de Agosto de 1998 iniciamos el banco de datos a los jueces designados a partir de la creación del Consejo de la Magistratura.

2 – Presión ciudadana en el Parlamento

En 1997 realizamos la campaña por la ley del Consejo de la Magistratura denominada “La justicia necesita un Consejo” conjuntamente con la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA); el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, el Centro de Estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, la Asociación “Encuentro de Jueces”, la Asociación de Abogados Laboralistas, y la Federación Universitaria de Buenos Aires (FUBA). La campaña reunió 5.000 firmas reclamando la aprobación inmediata de la ley que ya contaba con media sanción de la Cámara de Diputados. El petitorio fue entregado al Vicepresidente de la Nación. Posteriormente, grupos de ciudadanos se reunieron con senadores nacionales solicitándoles que se tratara el proyecto. La Campaña culminó cuando el Congreso Nacional sancionó la ley del Consejo de la Magistratura, el 30 de Diciembre de 1997.

3 – Iniciativa ciudadana

Se elaboró y presentó una Iniciativa Ciudadana para el Reglamento General del Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento, que se compone de ocho principios generales que promueven la transparencia, privilegian el acceso a la información y fomentan la participación y el control ciudadano, y que fue entregada a los consejeros electos el 30 de Octubre de 1998.

Estas iniciativas se realizaron con el deseo de crear un espacio de participación proactivo de los ciudadanos en el ámbito de la justicia en general y del Consejo de la Magistratura en particular. Es la primera vez que desde el Sector Social se presenta una “Iniciativa Ciudadana” a un reglamento interno de un organismo público y se hace pública su discusión, por medio de una nota de opinión publicada el 2 de Febrero de 1999 en uno de los principales diarios del país, con motivo de la sanción del reglamento provisorio del Consejo de la Magistratura.

4 – Control de los procesos de selección y nombramiento de jueces

Presentación al Ministerio de Justicia de la Nación de un pedido de distintas personalidades y organizaciones no gubernamentales vinculadas a la Justicia

para que el Poder Ejecutivo deje de disponer el traslado de jueces en forma horizontal para cubrir vacantes en el Poder Judicial. La carta le fue entregada en una reunión efectuada el 6 de Abril de 1999 en el Ministerio de Justicia de la Nación al ministro de Justicia. En la reunión, el ministro defendió la posición del Poder Ejecutivo y manifestó su convencimiento de que la facultad de trasladar jueces debía ser atribución del presidente.

Una semana después, el Consejo de la Magistratura reclamó esta atribución y si bien el Poder Ejecutivo continuó manifestándose en desacuerdo, no trasladó más jueces hasta la culminación de su mandato, el 10 de Diciembre de 1999.

El 19 de Septiembre de 2002 se presentó una carta al Presidente del Consejo y a la Comisión de Selección de Magistrados pidiéndoles coherencia institucional ya que si se aceptara el pedido de un juez de ocupar una vacante en otro tribunal sin cumplir con todos los requisitos que establece el reglamento de traslado de jueces, el Consejo estaría violando el reglamento que el mismo organismo dictó.

El 28 de Diciembre de 2000 se envió una carta al Consejo pidiendo explicaciones por el cambio de ordenamiento de las ternas de jueces al ser enviadas el Poder Ejecutivo. La reglamentación establecía un ordenamiento en base al mérito de cada candidato, establecido mediante el puntaje que los candidatos obtienen en las distintas etapas: evaluación de antecedentes, prueba de oposición y entrevista. El Consejo de la Magistratura decidió enviar las ternas de los candidatos a jueces mejor calificados en orden alfabético en lugar de hacerlo respetando el puntaje que surge de un sofisticado sistema, para cambiarlo por el primitivo del abecedario. Dicha nota fue respondida el 14 de Marzo de 2001 informando que la Comisión de Selección había tomado conocimiento de la presentación efectuada el 12 de Febrero de 2001.

El 17 de Julio de 2001 se presentó una carta al Presidente del Consejo transmitiéndole la inquietud de la Fundación en que estuvieran presentes para la votación para cubrir la vacante de la Cámara Federal dos consejeros, quienes estaban imputados en una causa que llevaba uno de los candidatos en el juzgado a su cargo. La nota fue respondida en Septiembre de 2001 manifestando que se resolvió en el plenario del 27 de Junio del mismo año, que la excusa de los miembros quedaba librada a la discreción de cada consejero y que no había obstáculo alguno para su intervención.

5 – Incidencia en la reglamentación

Presentación al plenario del Consejo de una carta sobre la decisión de convertir a la reuniones de la Comisión de Disciplina en reservadas cuando se trataran aspectos disciplinarios de los magistrados. La carta fue entregada el 13

de Diciembre de 1999 en la Secretaría General y fue leída por un consejero en el último plenario del año.

Finalmente, en la votación, ganó por 10 a 5 la postura de considerar reservadas las reuniones de la Comisión en los tramos que se consideren expedientes con pedido de sanciones disciplinarias para los magistrados.

Proyecto presentado por Poder Ciudadano desde el Foro Social por la Justicia, se propone crear un espacio de acercamiento y conocimiento recíproco entre los miembros del Consejo de la Magistratura y los ciudadanos, inédito en la historia judicial argentina.

La actividad consiste en que los consejeros y funcionarios destinen un día por año a atender personalmente a los ciudadanos, quienes pueden acercar sus inquietudes, permitiendo a través del intercambio enriquecedor que se genera, consolidar las instituciones de la democracia mediante la implementación de este mecanismo de participación popular. Que sean los propios consejeros y funcionarios del Consejo quienes expliquen a la ciudadanía de manera directa y sin intermediarios el papel que cumple el Consejo en el fortalecimiento y la modernización del Poder Judicial, permitiría que los ciudadanos perciban a esta institución comprometida con la gente, y a sus miembros como precursores de una apertura que promueva el reconocimiento recíproco.

Para lograr su sanción se realizaron entrevistas con consejeros para explicar la iniciativa, se remitió información a un consejero sobre el desarrollo de audiencias públicas en otros ámbitos para facilitar su reglamentación, se asistió a las reuniones de la comisión de reglamentación del Consejo para efectuar el seguimiento del tratamiento del proyecto, se asistió a la reunión plenaria de diciembre de 2000 donde se aprobó el reglamento de Audiencias Públicas.

En el mencionado reglamento se crearon las audiencias periódicas de información, solicitadas por el Foro Social por la Justicia, y además se reglamentaron las audiencias de información extraordinaria, las cuales pueden ser solicitadas al Consejo por alguna organización, y las temáticas, a las cuales puede recurrir el consejo cuando quiera saber la opinión de la ciudadanía sobre algún tema.

En Julio de 2001 se envió nota dirigida a la Comisión Auxiliar Permanente de Reglamentación pidiéndoles explicaciones por el proyecto de modificación al reglamento de la Comisión de Acusación por la cual pretendían establecer un plazo de caducidad de 180 días para los expedientes en trámite ante dicha Comisión. La modificación no prosperó.

En Febrero de 2001 se envió una carta al Presidente del Consejo solicitando la separación del cargo de un Consejero porque había sido procesado por la Jus-

ticia por haber recibido dádivas. Dicha carta fue respondida en Julio de 2001 por el Presidente de la Comisión de Reglamentación, informando que con fecha 14 de Junio de 2001 fue aprobado el “reglamento para la remoción de los miembros del Consejo de la Magistratura”, y elevado a la Presidencia del Consejo el día 20 de Junio del 2001.

El 29 de Mayo de 2001 se efectuó una presentación ante el Consejo, dirigida al Sr. Presidente de la Comisión de Reglamentación, en la que se solicita información sobre el estado del reglamento de remoción de magistrados atento la solicitud efectuada por la Fundación en referencia a la posible remoción de un consejero procesado por delito de dádivas.

En Agosto de 2001 se envió nota dirigida al Sr. Presidente del Consejo, solicitándole se agilice el tratamiento del Reglamento de Remoción de miembros del Consejo. El día 12 de Marzo, día previo al tratamiento por el Plenario del Reglamento de Remoción de Consejeros, Poder Ciudadano presentó una carta al Consejo haciendo observaciones al proyecto del reglamento ya que éste exigía patrocinio letrado al denunciante, una mayoría de tres cuartas partes de los miembros para establecer la suspensión, y establecía un plazo de caducidad de 180 días para el proceso. El 13 de Marzo, el Plenario aprobó el reglamento de Remoción de Consejeros tomando en cuenta, expresamente, la carta presentada por Poder Ciudadano, por tanto fue retirada la exigencia de patrocinio letrado. Con respecto a la mayoría exigida para declarar la suspensión del consejero había sido disminuida a mayoría absoluta de los miembros presentes, y el plazo de caducidad se había eliminado.

El 24 y 29 de Junio de 2002 se presentaron dos cartas al Consejo de la Magistratura expresándoles nuestra preocupación por la casi absoluta ausencia del consejero senador Yoma a las reuniones de plenario y las de comisiones de acusación y disciplina, las cuales integra, y solicitándole dicte un reglamento disciplinario para los consejeros, funcionarios y empleados del consejo. Las mismas fueron respondidas por el consejero en lo que respecta a su ausencia.

6 – Creación de espacios de acción conjunta con otras organizaciones

Creación del Foro Social por la Justicia, un espacio de construcción de coincidencias y propuestas generales que tiene como objetivo promover la deliberación de los principales temas vinculados a la Justicia, hacer públicas las conclusiones a las que se arriben para instalar los enfoques y sugerencias del sector social en la agenda política, influir en la generación de políticas públicas ligadas al Poder Judicial, respaldar acciones cívicas que controlen el funcionamiento y promuevan innovaciones en el sistema de Administración de Justicia y difundir los trabajos de sus integrantes.

Desde el programa se impulsó su creación a mediados de año e inmediatamente encontró la adhesión de las siguientes organizaciones: Asociación de Abogados de Buenos Aires; Asociación de Mujeres Juezas; Asociación Fiscales Sin Fronteras; Asociación por los Derechos Civiles; Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires; Colegio Público de Abogados de la Capital Federal; Encuentro de Jueces; Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA); Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (FORES); Foro para la Reconstrucción Institucional; Fundación Ambiente y Recursos Naturales; Fundación Innova; Fundación Poder Ciudadano; Grupo Sophia; Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP); Sociedad de Abogados Penalistas. Además adhirieron importantes personalidades vinculadas al derecho. Las actividades desarrolladas hasta el momento son:

El 24 de Septiembre de 1999, previamente a las elecciones presidenciales y legislativas, se realizó en el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal una jornada sobre “La Justicia en el nuevo Gobierno. Acciones concretas y políticas de consenso”. Fueron panelistas el Ministro de Justicia y los referentes políticos de los candidatos a Presidente.

Se mantuvieron reuniones con funcionarios y consejeros de los Consejos de la Magistratura Nacional y de la Ciudad de Buenos Aires.

En Diciembre de 1999, se presentó el proyecto, elaborado por PC y presentado junto a las restantes organizaciones que integran el Foro Social por la Justicia, se titula “Los ciudadanos y el Consejo”, y que derivó en el dictado del reglamento de audiencias públicas de información.

En el mes de Octubre de 2000 se realizó un encuentro público en el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, para debatir sobre “Alegato de Oído. Ética profesional y transparencia en la Justicia sobre la legitimidad entre los contactos informales entre jueces y abogados”. Posteriormente, se realizó una presentación ante el Consejo de la Magistratura para que se tomen medidas contra la práctica de alegatos judiciales informales (alegatos de oreja). El Consejo, a través de su comisión de reglamentaciones, estuvo recabando información entre distintos actores para informarse sobre el tema. El 11 de Junio de 2002 realizó una Audiencia temática, en base a la reglamentación de audiencias sugeridas por PC a través del Foro Social por la Justicia, para conocer la opinión de la ciudadanía sobre dicho tema.

7 – Pedido de información

El 18 de Mayo de 2000 se presentó una nota al Consejo para que se hagan públicas las declaraciones juradas patrimoniales de los magistrados, quienes al

asumir deben presentárselas a la Corte Suprema de Justicia. Hasta el momento no hubo respuesta a esta iniciativa.

El 7 de Febrero de 2001 fue presentada una carta a la Comisión de Acusación para que brindara información sobre las causas que estaba analizando. Esta carta motivó que la prensa pudiera acceder a esa información. La nota fue respondida el 21 de Febrero de 2001 por la presidenta de la Comisión, notificando “que las actuaciones estaban a disposición en la secretaría”.

El primero de Marzo de 2002 se envió a la Administradora del Poder Judicial una carta solicitándole información sobre el presupuesto del Consejo de la Magistratura, referido a:

- Presupuesto ejecutado por el Consejo 2001 y el programado para el año 2002, con el mayor grado de desagregación posible.
- Recursos humanos: Nombres, cargos, funciones y salarios del personal de planta del Consejo, del contratado y de los asesores remunerados como así también de los consejeros.
- Listado de asesores ad honorem y consejero de quien dependen.

La carta se reiteró en Abril y en Septiembre. Finalmente, la información requerida fue entregada por el Consejo el 16 de Septiembre de 2002.–

8- Audiencias públicas

El 26 de Marzo de 2001 se efectuó la primera audiencia pública por la Justicia, creada a partir de la iniciativa del Foro Social por la Justicia, en la sede del Colegio Público de Abogados de Capital Federal. Por primera vez, los ciudadanos tuvieron oportunidad de recibir información y preguntar personalmente a los consejeros sobre su actividad y acercar propuestas, sobre el siguiente temario:

- Selección y remoción de magistrados.
- Control de desempeño de los magistrados.
- Competencias del Consejo y de la Corte Suprema
- Diseño y ejecución del presupuesto del Poder Judicial.

El 11 de Junio de 2002 se realizó la segunda audiencia de información extraordinaria y primera temática, a pedido de Poder Ciudadano sobre el siguiente temario:

- Designación efectiva por concurso de todos los secretarios, funcionarios, empleados y asesores del organismo.

- Auditoría sobre el funcionamiento del Poder Judicial
- Demora en el tratamiento de los pedidos de juicio político a los magistrados.
- Conformación de un banco de datos de acceso público y gratuito con las declaraciones juradas de los jueces.
- Posición de los consejeros con respecto a los siguientes puntos:
 - Reemplazo y reducción de los cuatro diputados y cuatro senadores por dos representantes por Cámara.
 - Terminar con el carácter permanente de la estructura del Jurado de Enjuiciamiento.
 - Alegatos Informales e implementación de mecanismo para hacer efectiva su prohibición.

Fue organizada por PC junto con la Clínica Jurídica de la Universidad de Palermo⁶.

9 – Convocatoria pública

El 22 de Febrero de 2002, habiéndose cumplido un año desde el pedido de reglamentación de la remoción de los consejeros sin haberse dictado, se realizó una convocatoria pública, frente a la sede del Consejo, en la que se instaló una mesa con dos pasteles y velas, una de ellas era un signo de interrogación, se llamó a los medios, y se le presentó una carta al Consejo solicitándole la realización de la audiencia pública que se realizó el 11 de Junio de 2002.

6 Durante el transcurso de la misma uno de los consejeros hizo una grave autocritica en la que dijo: "... sería un hipócrita si no lo dijese, yo he podido notar defensas de corte político hacia los jueces ... al mes y medio de la acusación ya había mentido en el expediente y sin embargo se tardó como seis meses en hacer la acusación porque lo querían salvar, nada más que por eso. O entendemos que este es un organismo que está integrado desequilibradamente y fundamentalmente por una mayoría política, o no entendimos nada ... Entonces les vuelvo a repetir sería hipócrita decir está todo muy lindo, nooo, no está todo muy lindo. Lograr los dos tercios para acusar a un magistrado es una proeza, por más que el magistrado lo merezca. Y bueno yo siempre digo que estas cosas las arregla el tiempo, que una institución como ésta, es buena en sí misma, no quiere decir que esté bien integrada, es buena como idea y la tenemos que defender como idea, no tal como está ahora, hay que mejorarla muchísimo, pero por algo se empieza, y estamos mucho mejor que antes. ... en elección de jueces y también resultaría hipócrita decir que no he notado que en algún concurso votaban determinados estamentos en forma conjunta y votaban en otros concursos también y se intercambiaron figuritas, ante la impotencia de los que en realidad queremos votar por quienes se merecen. ... va a llevar tiempo que se descorporativice esta institución, mientras tanto defendámosla como institución porque es mejor que lo que tenemos."

10 – Informe de debilidades y fortalezas

Con el monitoreo ciudadano de la labor desarrollada por el Consejo de la Magistratura y a través de la información reunida y las observaciones de campo realizadas, se elaboró un informe sobre fortalezas y debilidades del organismo.

Vigilancia Parlamentaria, Bangladesh

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Vigilancia Parlamentaria.

Descripción breve: Monitorear las múltiples actividades del Parlamento en Bangladesh, incluyendo los comités parlamentarios. Bajo esta iniciativa Transparency International Bangladesh (TIB) ha comenzado a monitorear el papel del Presidente del Congreso, las cuestiones de procedimiento, el discurso del Presidente, las sesiones de preguntas y respuestas, la aprobación de proyectos y la asistencia de los parlamentarios etc.

Organización responsable: Transparency International Bangladesh (TIB).

Creación de la herramienta: TIB desarrolló un marco para monitorear las actividades del Parlamento después de consultas iniciales con algunos parlamentarios como con otros individuos y grupos sociales.

Cuando y dónde se implementó la herramienta: TIB empezó a monitorear las actividades del octavo Parlamento de Bangladesh desde el primer día de su primera sesión el 28 de Octubre de 2001. El proyecto continúa hasta la fecha.

Problemas que aborda la herramienta: 1) Rendición de Cuentas del Parlamento y los parlamentarios en Bangladesh. 2) Inadecuada gobernabilidad y funcionamiento de las instituciones públicas.

Áreas de trabajo: El Parlamento y los comités parlamentarios en Bangladesh.

Financiación: Un investigador trabaja a tiempo completo en esta herramienta y el presupuesto anual total es de US\$ 3,500. TIB comenzó el proyecto en 2001 con la ayuda financiera de USAID.

Para más información, contactar:

Md. Abdul Alim

Transparency International Bangladesh

121/C (3rd floor), Dhaka 1205, Bangladesh

Tel: 880-2-988 4811 o 880-2-882 6036; Fax 880-2-988 4811

info@ti-bangladesh.org o research@ti-bangladesh.org

o dr@ti-bangladesh.org

www.ti-bangladesh.org

II Objetivos

General

Medir el papel de los parlamentarios, mejorar la gobernabilidad parlamentaria, incrementar la rendición de cuentas del gobierno a los ciudadanos y monitorear las prácticas parlamentarias en Bangladesh de forma general.

Específicos

1. monitorear las prácticas de los parlamentarios;
2. asegurar la rendición de cuentas de los parlamentarios a la nación,
3. educar a la gente acerca del trabajo de los parlamentarios y del Parlamento en general,
4. recoger información sobre como funciona el sistema de Comités Parlamentarios,
5. determinar problemas específicos del Parlamento de Bangladesh y su nivel de rendimiento general,
6. medir el papel del Parlamento en mejorar la gobernabilidad en general.

III Contexto

Un Parlamento fuerte y transparente es uno de los pilares de integridad definidos en la *Libro de Consulta de Transparency International* (www.transparency.org). Un sistema parlamentario efectivo es un elemento vital para mejorar la buena gobernabilidad. Sin embargo en Bangladesh desde que nació el país nunca se le ha permitido a la institución jugar un papel significativo y eficaz.

Nacional

Bangladesh es uno de los países menos desarrollados en el mundo con un ingreso promedio per capita de sólo US\$380 por año. Como muchos países en desarrollo, sufre de pobreza generalizada, superpoblación, analfabetismo, malnutrición y falta de recursos. La economía está atrasada, el sistema político continúa siendo inestable y la corrupción llega a todos los niveles de la sociedad y del gobierno. A pesar de que Bangladesh se hizo independiente en 1971, sólo se introdujo un sistema democrático en 1991, e incluso entonces de manera limitada.

El Parlamento es la institución clave en el sistema nacional de rendición de cuentas. Como un cuerpo electo, es la organización que da poder al gobierno

y le otorga legitimidad. El Parlamento vigila las actividades del poder ejecutivo y lo hace rendir cuentas a los ciudadanos del país.

Sin embargo, en Bangladesh la experiencia de gobierno parlamentario ha estado lejos de ser satisfactoria. Ninguno de los primeros cuatro Parlamentos logró completar la tenencia completa de su cargo. El quinto y el séptimo probaron ser altamente ineficaces debido a un prolongado boicot por parte de los principales partidos de oposición. El sexto merece una mención en el *Libro Guinness de Records Mundiales* por lo efímero de su existencia.

El octavo Parlamento se encuentra actualmente en sesión. Tanto la gente de Bangladesh como la comunidad donante, quienes trabajan para la mejora de la buena gobernabilidad en Bangladesh y tienen grandes expectativas de que el Parlamento actual sea más efectivo.

En TI-Bangladesh

En 1999 TIB organizó una conferencia llamada “Seminario Regional sobre el Parlamento y la Buena Gobernabilidad: Hacia una Agenda para el Fortalecimiento de la Rendición de Cuentas en el Sur de Asia”. Fue llevado a cabo en colaboración con el Parliamentary Center (Centro Parlamentario), Canadá. El seminario, que se enfocó en el asunto de la rendición de cuentas parlamentarias, duró cinco días y se concentró en los siguientes tópicos:

- El Parlamento y la buena gobernabilidad en Sud Asia.
- Fortalecimiento de la rendición de cuentas para controlar la corrupción – una agenda emergente.
- Fortalecimiento de la rendición de cuentas – el papel del proceso presupuestario.
- Construyendo capacidad institucional – un papel de liderazgo para el Parlamento.
- Evaluación – prioridades y próximos pasos.

Como seguimiento del seminario TIB publicó una guía llamada “Anatomía del Parlamento: Como funciona”. Este documento fue distribuido a todos los parlamentarios en el séptimo Parlamento y TIB tiene intenciones de ponerlo a disposición a los miembros del octavo. Una versión en inglés puede ser obtenida de Md. Abdul Alim con TIB (vea los detalles de contacto listados arriba). TIB se encuentra también en proceso de producir un informe detallado acerca del funcionamiento del Comité de Cuentas Parlamentario (PAC), el cual pretende publicar pronto.

TIB ha estado desarrollando una estrategia de doble frente para crear conciencia acerca de la transparencia y la rendición de cuentas en el gobierno:

1. TIB se ha involucrado en fomentar una mayor participación ciudadana instalando Comités de Ciudadanos Interesados (para una descripción de esta herramienta véase la *Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción 2001* en www.transparency.org).

2. TIB ha estado también trabajando con parlamentarios. Las sesiones parlamentarias se están retransmitiendo por radio y televisión en Bangladesh. Con el fin de incrementar la conciencia de la cuestión de rendición de cuentas, TIB ha estado monitoreando sistemáticamente la actividad parlamentaria.

IV Implementación

TIB inició este proyecto que se encuentra todavía en curso en Octubre de 2001. El grupo emitió un informe de actividades de cada sesión del octavo Parlamento (una sesión de Parlamento se da por lo menos una vez cada tres meses y al final de cada sesión se produce y publica un informe). Las etapas de implementación de la herramienta son las siguientes:

1 – Grabación de las sesiones: Las sesiones parlamentarias son retransmitidas por los medios electrónicos incluyendo la radio y la televisión. Con el uso de equipo de vídeo y de audio, TIB graba y monitorea las actividades parlamentarias.

2 – Recopilación de datos en un borrador de cuestionario: TIB ha preparado un borrador del cuestionario llamado Formato de Colección de Datos (FCD). Este formato fue diseñado por el investigador asociado Abdul Alim. Durante el proceso de grabación, un investigador recopilaba los datos en el FCD. Actualmente el FCD se encuentra disponible sólo en Bangla. Sin embargo se puede conseguir información adicional de este cuestionario a través de TIB.

3 – Rellenar el Cuestionario: Los datos recopilados durante la segunda fase se transfieren al cuestionario principal. Este tiene las siguientes secciones:

- Sesión de Preguntas y Respuestas.
- Avisos presentados por los miembros acerca de la Regla 71.
- Presentación y Aprobación de Proyectos de Ley.
- Discursos del Presidente.
- Falta de Quórum.
- Salidas y Boicot.
- Actividad de Comité Parlamentario.

Este cuestionario se encuentra disponible sólo en Bangla pero se pueden obtener detalles en TIB.

4 – Incorporación de Datos: La información recopilada en el cuestionario es entonces cotejada con un programa de computadora de estadística, el Paquete Estadístico para Ciencias Sociales PECS. El software “Vigilancia Parlamentaria” es razonablemente fácil de utilizar y el programa PECS también fue diseñado por el investigador asociado de TIB. Podría necesitarse un entrenamiento para desarrollar más y adaptar este software a otros proyectos.

Voluntarios

Actualmente hay dos voluntarios para la recopilación de datos durante las sesiones parlamentarias.

Acceso a la Información

En Bangladesh, las sesiones parlamentarias se retransmiten por televisión y radio por iniciativa del gobierno. Esto hace que el acceso a la información sea bastante fácil y TIB simplemente graba y colecta los datos relevantes. La información acerca de reuniones de Comités viene de los periódicos.

Diseminación

La información acerca del proyecto se facilita a los medios de comunicación a través de la organización de ruedas de prensa y la distribución regular de informes.

Análisis y Generación de Informes

Los datos se analizan usando el software PECS y se produce un informe en cada sesión.

V Resultados

Los siguientes logros han emergido del proyecto de Vigilancia Parlamentaria hasta el presente:

- Informe de Sesión: Estos informes incluyen datos de hechos y análisis acerca de lo que sucedió durante cada sesión parlamentaria así como una “Tarjeta de Informe”, que incluye un resumen de las decisiones en un documento breve.
- Trabajo de defensa: esto es llevado a cabo por TIB con base en los hallazgos del proyecto.

- Trabajo con parlamentarios: TIB planea organizar un curso de orientación para los parlamentarios recién electos, incluyendo formación sobre actividades parlamentarias, regulaciones del procedimiento, y discusiones de grupo.
- Discusiones de mesa redonda: las discusiones de grupo han sido llevadas a cabo con ciudadanos y la prensa con el fin de fomentar que los periodistas den más cobertura a la actividad parlamentaria.

VI Recomendaciones

Este es un proyecto que sigue en curso y se aprenden nuevas lecciones constantemente. Nuevos métodos de análisis pueden y deben ser ensayados o añadidos con el fin de sacar mayor provecho de los hallazgos. Cuando sea posible deberá recopilarse mayor información para facilitar mejores discusiones de grupo.

TIB planea organizar:

- Talleres especiales para parlamentarios usando información obtenida de los informes.
- Discusiones de grupo con otros actores principales usando información obtenida de los informes.

TIB está dispuesta a ayudar a formar a otros capítulos nacionales y organizaciones a implementar esta herramienta.

Descripción: Mohammed Abdul Alim

Comités de Vigilancia, Bolivia

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Comités de Vigilancia (en adelante, Comité).

Descripción breve: El Comité es una instancia representativa de la ciudadanía que se encarga de articular y canalizar las demandas de las organizaciones sociales y de base con el Gobierno Municipal. Además, tiene como misión controlar el gasto de los recursos económicos de su municipio.

En Bolivia existen 314 Comités en igual número de municipios y fueron creados en 1994 mediante la Ley de Participación Popular.

Sus miembros son representantes de las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs). Éstas son: pueblos indígenas (a través de Tentas, Capitanías, Cabildos indígenas y ayllus); comunidades indígenas; comunidades campesinas y juntas vecinales.

Organización responsable: Ninguna ONG en Bolivia tiene obligaciones legales en relación a los Comités. Algunas cuentan con recursos de sus donantes para profundizar el proceso de participación popular, contexto en el cual se cuentan la asesoría y capacitación a Comités.

El Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible CEPAD, de Bolivia, decidió difundir la experiencia.

Creación de la herramienta: Estado Boliviano, a través de la Ley 1551 de Participación Popular. En su diseño participaron políticos, ciudadanos y organizaciones sociales.

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: Los Comités están en vigencia desde el 20 de Abril de 1994, fecha en que se promulgó la Ley de Participación Popular. Este sistema de control social funciona en los 314 municipios de Bolivia.

Problemas que aborda la herramienta: Falta de participación a nivel municipal, poco control ciudadano en el uso y gestión de los recursos públicos de los gobiernos municipales.

Áreas de trabajo: Participación ciudadana, control social de los recursos públicos, transparencia en la gestión municipal, y fomento de las redes sociales y de base.

Alianzas: Los Comités de Vigilancia han recibido respaldo de organizaciones gubernamentales, ONGs y Asociaciones de Municipios.

Financiación: La aplicación de la reforma fue sustentada con recursos públicos, préstamos multilaterales y bilaterales y recursos de la cooperación internacional.

Para más información, contactar:

Viceministerio de Participación Popular

www.municipio.gov.bo

webmaster@municipio.gov.bo

Federación de Asociaciones de Municipios de Bolivia

www.enlared.org.bo

Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible
CEPAD

Calle Cobija No 548

Casilla 2641, Santa Cruz de la Sierra - Bolivia

Tel-Fax 591-3-3370121 / 591-3-3341551

www.cepad.org

cepad@cotas.com.bo

II Objetivos

La Ley de Participación Popular y sus reglamentos establecen los siguientes objetivos para los Comités:

- Vigilar que el conjunto de los recursos municipales sean invertidos en la población urbana y rural del municipio de manera equitativa.
- Constituir el nexo para que las comunidades campesinas, comunidades y pueblo indígenas y juntas vecinales ejerzan los derechos reconocidos por la Ley.
- Controlar que no se destinen en gastos corrientes del Gobierno municipal más del 15% de los recursos de participación popular.
- Pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos públicos del gobierno municipal y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuadas por la mencionada instancia pública.

III Contexto

A mediados de la década de los '90, Bolivia vivió una serie de reformas de carácter estructural en el marco de una necesaria modernización del Estado. Entre ellas se destaca la descentralización administrativa y el fomento de la participación popular.

Esta medida respondió a un centralismo histórico en la administración pública boliviana, donde sólo 24 municipios recibían recursos. Por lo tanto, sólo en

esos municipios podían conformarse verdaderos gobiernos locales con posibilidades de responder a las necesidades ciudadanas.

Con eso, para más del 50% de la población – asentada lejos de los grandes centros urbanos –, la autonomía municipal consagrada en la Constitución Política del Estado era sólo una declaración retórica sin posibilidades de materializarse debido a la inexistencia de recursos destinados al funcionamiento municipal.

En ese contexto, el gobierno boliviano promulgó el 20 de Abril de 1994 la Ley 1551 de Participación Popular, que transfiere a los municipios recursos y atribuciones y establece que la planificación municipal contará con la participación de la ciudadanía, consagrando el principio del control social de la gestión local.

Entre otros beneficios, la Ley de Participación Popular aumentó en un 20% los recursos provenientes de los impuestos nacionales destinados a los municipios y estableció una nueva referencia para la distribución de estos fondos: el número de habitantes de cada sección de provincia, categoría territorial con la se que identificó la jurisdicción de los municipios.

De ésta forma, como en Bolivia existen 314 secciones de provincia, se constituyeron 314 municipios que, al recibir recursos, conformaron sus respectivos gobiernos municipales.

Junto con la transferencia de recursos a los gobiernos locales, se hacía necesario el control del uso y destino de dichos fondos. Ante esa necesidad, la ley le entrega esa facultad a la ciudadanía a través de los Comités de Vigilancia. El Comité tiene vigencia indefinida y personalidad jurídica.

IV Implementación

Los Comités están consagrados por ley. La legislación vigente¹ establece las características, funciones, atribuciones y responsabilidades de todos los Comités de Bolivia.

El Comité representa a los pueblos y a las comunidades indígenas, a las comunidades campesinas y a las juntas vecinales de un municipio ante el Gobierno local.

1 Ley de Participación Popular; Reglamentos de la Ley de Participación Popular; Organizaciones Territoriales de Base (Decreto Supremo N° 23858); Reglamentación Complementaria a la Ley de Participación Popular y Descentralización Administrativa (Decreto Supremo N° 24447); Modificaciones al Ley de Participación Popular y al Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N°1702) y a la Ley de Municipalidades Ley N° 2028.

Tiene como tarea articular las demandas de las OTBs con la Planificación Participativa Municipal, vigilar la administración municipal y canalizar las iniciativas que beneficien a la colectividad.

Composición del Comité

Cada municipio tiene un Comité de Vigilancia, conformado por representantes de las OTBs.

El número de integrantes de un Comité depende del número de cantones o distritos² que agrupe el municipio.

De esta forma, si en el municipio existe:

un Cantón, las OTBs eligen tres vigilantes.

dos cantones, las OTBs eligen dos vigilantes por cantón.

tres o más cantones, las OTBs eligen un vigilante por cantón.

En los distritos, se elige un vigilante por distrito.

La elección de los miembros del Comité se realiza según los usos, costumbres o disposiciones estatutarias de la comunidad campesina, pueblo indígena o junta vecinal. El mandato de los representantes de las OTBs ante el Comité dura dos años con derecho a reelección.

Para todos los vigilantes se eligen suplentes, quienes asumen la titularidad en caso de muerte, renuncia, revocatoria, licencia o impedimento físico del titular.

Es importante señalar que los miembros del Comité realizan sus actividades gratuitamente ya que se trata de un servicio a la comunidad.

La convocatoria para la elección o renovación de los vigilantes se realiza a través de los medios de comunicación, tres días durante una semana y 30 días antes del fin del mandato. Si la directiva saliente no convoca a elecciones, las directivas de las OTBs lo harán.

Requisitos para ser vigilante

- Ser ciudadano en ejercicio.
- Ser postulado por una OTBs de la jurisdicción.
- Ser miembro de la comunidad y habitar en ella.

2 Cantón y Distrito son unidades territoriales al interior del municipio. Un municipio puede tener desde uno hasta cinco cantones o distritos.

La representación ante el Comité podrá ser revocada en cualquier momento a solicitud de una o más OTBs que estuvieran representadas.

Deberes de los vigilantes

- Participar y cooperar con trabajo solidario en la ejecución de obras que se realicen en sus cantones, distritos y comunidad.
- Ser vigilantes del mantenimiento de los bienes públicos municipales y de la propia comunidad.
- Informar bimestralmente a sus mandantes del cantón o distrito de sus actividades a favor de las OTBs.
- Representar eficientemente a sus mandantes.
- Promover acciones y proporcionar información a las comunidades sobre la temática del medio ambiente y su protección.
- Informar a los dirigentes de las OTBs y a las comunidades sobre los resultados de su gestión, en materia de control social, articulación y supervisión de autoridades de salud y educación.

Revocatoria del mandato de los vigilantes

El Comité se debe ante todo a las organizaciones que lo eligieron. Por eso, las OTBs pueden revocar el mandato de sus representantes en caso de:

- Negligencia en el cumplimiento de sus atribuciones señaladas en las Ley de Participación Popular y Municipalidades, a denuncia de dos tercios (2/3) de los miembros del Comité.
- Inasistencia injustificada a tres reuniones continuas y cinco discontinuas del Comité al año.
- No informar de sus actividades a las OTBs a las que representan, a denuncia de los interesados.

Ejercicio de las Funciones del Comité

La Ley de Participación Popular entrega a los Comités dos funciones principales:

- Articulación social entre las OTBs y el Gobierno Municipal.
- Control Social del uso de los recursos públicos del Gobierno Municipal.

Para cumplir su papel de articulador, el Comité debe mantener una estrecha relación con sus representados, es decir las OTBs, y debe velar que el gobier-

no municipal incorpore los intereses, demandas y decisiones de hombres y mujeres de las OTBs.

Para cumplir el control social, el Comité de Vigilancia debe vigilar que la inversión municipal beneficie tanto al área urbana como rural; vigilar que el gobierno municipal incorpore en lo planes y programas de desarrollo los intereses, demandas y decisiones de hombres y mujeres de las OTBs; vigilar que el gobierno municipal no destine más del 15% de los recursos de participación popular para gastos de funcionamiento; vigilar que el gobierno municipal realice las inversiones públicas concertadas y programadas en la planificación participativa, y, finalmente, vigilar que el gobierno municipal informe permanentemente a la población sobre los recursos públicos que administra.

Operatividad del Comité

Para el cumplimiento de sus atribuciones, el Comité solicitará al gobierno municipal correspondiente testimonios o copias de las respectivas Resoluciones y Ordenanzas emitidas. El municipio tiene un plazo de diez días para entregar la información requerida por los vigilantes.

Con la información en mano, el Comité puede pedir aclaraciones e interpretaciones y sugerir complementaciones o enmiendas. El gobierno municipal debe responder fundamentadamente ante estos requerimientos y/o sugerencias.

Los miembros del Comité de Vigilancia pueden pedir reuniones con el Alcalde o el Concejo Municipal, para hacer observaciones, pedir aclaraciones, ampliación de información y coordinar actividades.

Si el Comité no ve satisfecha su necesidad de información y/o estima que el gobierno municipal ha incurrido en alguna irregularidad, puede denunciar al municipio ante el Ministerio de Hacienda.

Si esta cartera, luego de revisar la documentación, determina que se trata de una denuncia fundada, el gobierno municipal tiene 15 días para subsanar el problema.

Si el gobierno local no subsana las denuncias, el Ministerio de Hacienda solicita al Senado que congele los recursos de participación popular, por lo que el Gobierno Municipal no puede disponer de ellos hasta que se subsane cualquier anormalidad.

Publicidad de los actos del Comité

Los miembros del Comité de Vigilancia tienen la responsabilidad de informar periódicamente a las OTBs de sus actividades, en asambleas públicas o por

cualquier medio de comunicación, cuando las OTBs lo soliciten o cuando el Comité de Vigilancia lo estime necesario.

Además, la Ley permite al Comité pronunciarse públicamente por cualquier medio de comunicación sobre:

- El uso de los recursos de públicos por parte del gobierno municipal.
- La rendición de cuentas de las inversiones municipales.
- La formulación y cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal (visión estratégica a cinco años) y del Plan Anual Operativo (programación económica financiera anual).

Recursos para el funcionamiento del Comité

Es importante destacar que los vigilantes realizan sus actividades gratuitamente pues se trata de un servicio a la comunidad.

Inicialmente, la Ley de Participación Popular no contemplaba recursos para los Comités. Sólo se establecía que el gobierno municipal debía facilitar una oficina, materiales de trabajo y el equipamiento básico para su funcionamiento.

Sin embargo, reconociendo que esta ausencia total de recursos se convertía en uno de los principales problemas para su adecuado funcionamiento, se creó un Fondo de Control Social (Fondo) destinado a cubrir gastos de transportes y viáticos, lo que permitió una gestión más independiente.

Este Fondo se sustenta con recursos de:

- a) Comunidades campesinas o indígenas, así como de sus Asociaciones Comunitarias o juntas vecinales;
- b) Contribuciones de asociaciones y fundaciones;
- c) Recursos entregados a los municipios por concepto de la Ley de Participación Popular.

Este Fondo no puede ser utilizado en el pago de remuneraciones. Sólo contempla la cobertura de gastos de pasajes o viáticos cuando los vigilantes tengan que efectuar inspecciones y viajes. Su uso está sujeto a las normas generales del manejo de recursos públicos.

V Resultados

De la descentralización administrativa de Bolivia

El nuevo marco legal permite que el 61% de la población que no vive en las principales capitales, y que con el anterior sistema de distribución recibía el

10% de los recursos destinados a los municipios, reciba actualmente recursos equivalentes a su densidad de población.

Además, los impuestos a inmuebles, vehículos y transferencias de bienes pasaron a beneficio municipal. Estos tributos, en el caso de las grandes ciudades, han pasado a tener una enorme importancia en los ingresos propios de los gobiernos locales.

En términos institucionales, el proceso aumentó de 24 a 314 municipios, creando sus respectivos gobiernos municipales, dotándolos de facultades políticas, recursos económicos y atribuciones administrativas.

De los Comités de Vigilancia

En el contexto de la descentralización administrativa de Bolivia iniciada hace 7 años, los Comités se han convertido en protagonistas del proceso municipal demostrando madurez y constituyéndose en lo ojos de la sociedad civil.

Se han constatado experiencias de buenas relaciones entre el gobierno municipal y el Comité. Esa confianza no le ha quitado el papel protagonista de los Comités que, al momento de ejercer sus competencias, han sido drásticos actuando bajo los parámetros que la Ley le otorga.

Un acontecimiento que permite ilustrar la importancia y seriedad con la que encaran su papel estos Comités es la huelga de hambre que protagonizaron en la plaza del municipio de Buena Vista (100 Km. al norte de Santa Cruz) todos los vigilantes, demandando la ilegitimidad del proceso de planificación participativa, debido a que el municipio no había convocado a los representantes de las comunidades como la Ley lo exige.

Otro ejemplo, vinculado al tema del control social, es la actitud del Comité de Vigilancia del municipio de Pucarani (30 Km. al oeste de La Paz) que exige al Alcalde entregar las llaves de la camioneta del municipio todos los viernes a las 6:30 pm para que ésta no sea utilizada en su beneficio personal durante el fin de semana.

La participación de los Comités ha contribuido a la transparencia en la gestión del gasto municipal y en la incorporación de las demandas de la población.

Problemas

Los principales problemas de los Comités están en el tema de la capacitación y en la gestión. Hay que decir que algunos Comités no cumplieron con las expectativas puestas sobre ellos.

Asímismo, se reconoce mayor eficacia en los municipios rurales que en las ciudades capitales de departamento.

Este déficit se explica porque los políticos de turno del municipio intentan atraer al partido a los miembros del Comité ofreciéndoles beneficios. Aunque se han registrado pocos de estos casos, es necesario precaver estas situaciones.

A muchos alcaldes y concejales no les agrada la fiscalización externa ni la participación ciudadana en la gestión de los gobiernos locales. Esto ha significado incluso algunas rencillas personales con los miembros del Comité. Sin embargo, no se conocen acontecimientos que hubieran traspasado los límites que otorga la democracia.

Desafíos

Entre los retos pendientes se inscribe el fortalecimiento de los vigilantes y la posibilidad de sancionar a los partidos que intentan manipular o sobornar al Comité de su municipio.

Los medios de comunicación son los grandes deudores del proceso. Sólo han otorgado cobertura a los Comités en casos de denuncias con ribetes de escándalo, siguiendo una línea sensacionalista antes que promotora de la participación ciudadana y el control social.

Descripción: Gastón Zamora Nogales, antiguo empleado del Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible CEPAD

Veedurías Ciudadanas: Tarea de Todos, Ecuador

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Veedurías Ciudadanas: Tarea de Todos.

Descripción breve: Es un programa que busca capacitar y conformar Veedurías Ciudadanas (VC) en diferentes ciudades del Ecuador con el fin de promover la participación ciudadana en la vigilancia y control social de la gestión pública. Las VC son formas organizadas de la sociedad civil, sin vida jurídica propia.

Hasta que el proceso se fortalezca, las VC están sujetas a la Ley Orgánica de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y sus reglamentos.

Organización responsable: Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC).

Creación de la herramienta: La herramienta de las VC ecuatorianas se toma de la experiencia colombiana.

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: Esta herramienta se implementa desde Abril de 2000.

Problemas que aborda la herramienta: Cultura ciudadana débil o no formada para la participación; inexistencia de canales formales de participación; poca conciencia de una cultura de derechos y exigibilidad de los mismos, e inexistencia de herramientas sociales para la vigilancia de la gestión pública.

Áreas de trabajo: Control social de la función pública, participación ciudadana en el control de la corrupción, y democratización de las funciones fiscalizadoras.

Alianzas: Para iniciar el proyecto, la CCCC se alió con el Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM) y con la Fundación Futuro Latinoamericano, organizaciones miembros de la Red Cívica Anticorrupción. Juntos elaboraron y presentaron el proyecto “Creación de Comisiones Veedoras para vigilar los procesos penales por corrupción pública instaurados en la Corte Suprema de Justicia”.

Financiación: El programa en sus inicios contó con la financiación del convenio USAID-Fundación Esquel, Projusticia y OXFAM-GB.

Actualmente, cuenta con la financiación de la CCCC. Quienes integran las VC son personas y/u organizaciones de la sociedad civil que no tienen ninguna relación contractual, civil, laboral o financiera con la CCCC.

Para más información, contactar:

María Pilar Vela

Directora de Prevención

mvela@control-corrupcion.gov.ec

Roxana Silva Ch.

Especialista en Prevención

rsilva@control-corrupcion.gov.ec

www.comisionanticorrupcion.com

II Objetivos

General

Promover la participación de la sociedad civil en la vigilancia y control social de la gestión y actuación pública, de manera que se realicen de acuerdo con las normas legales vigentes para prevenir los actos de corrupción.

Específicos

- 1.– Mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública.
- 2.– Usar y fomentar técnicas de enseñanza-aprendizaje participativas que puedan replicarse con otros grupos de ciudadanos.

III Contexto

Nacional

Entre el 5 y 6 de Febrero de 1997, como resultado de las marchas que realizaron cerca de dos millones de ecuatorianos, el abogado Abdalá Bucaram Ortiz fue destituido de la Presidencia de la República. El Congreso Nacional designó de manera interina a Fabián Alarcón Rivera como Presidente. Antes que Alarcón cumpliera un mes en el poder, y debido a la presión de los movimientos sociales, se promovió la conformación de una entidad que canalizara la participación de la sociedad civil en los procesos de denuncia, investigación y prevención de la corrupción. Fue así como el 10 de Marzo de 1997 se creó la Comisión Anticorrupción mediante el Decreto Ejecutivo No. 107-A publicado en el Registro Oficial No. 19.

En 1998, la Asamblea Nacional Constituyente institucionalizó la Comisión Anticorrupción como un organismo de control, que más tarde pasó a llamarse Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC), consagrándose en el texto de la Constitución.

En la Comisión de Control Cívico de la Corrupción

La CCCC es la única institución pública en Ecuador con representación exclusiva de la sociedad civil. Sus miembros son designados por Colegios Electorales y provienen de:

- Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas
- Gremios profesionales legalmente reconocidos y representativos de cada sector y de carácter nacional
- Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos
- Canales de Televisión y de Radiodifusión
- Federación Nacional de Periodistas
- Federaciones Nacionales de las Cámaras de la Producción
- Centrales Sindicales
- Organizaciones Indígenas, Afroecuatorianas y Campesinas de carácter nacional
- Organizaciones Nacionales de Mujeres
- Organizaciones de Derechos Humanos
- Organizaciones de Defensa de los Consumidores

De acuerdo al órgano funcional de la CCCC, el Pleno de la Comisión es la máxima instancia de resolución. Está conformado por los Comisionados, que son representantes de la sociedad civil, y ejercen su función durante cuatro años.

Hay que destacar que la CCCC tiene la atribución de promover la organización y participación de la ciudadanía en la creación de una cultura de legalidad y honestidad. Debido a esto, creyó conveniente fomentar espacios de control social y vigilancia ciudadana.

Por esta razón, en 1999 la CCCC comenzó a trabajar en una propuesta para conformar VC, proyecto que se concretó en el año 2000.

IV Implementación

Capacitación en procesos de control social

En Abril de 2000, la CCCC inició la implementación de las VC y convocó a distintos actores de la sociedad civil para participar en talleres de capacitación realizados en Quito y Guayaquil.

El objetivo de estos talleres era dar a conocer la experiencia colombiana de veedurías. Un experto de ese país capacitó a los miembros del taller en los siguientes aspectos:

- mecanismos de participación ciudadana,
- uso de herramientas para el ejercicio de las VC destinadas a mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública,
- uso de técnicas de enseñanza-aprendizaje participativas que puedan replicarse con nuevos grupos de ciudadanos y comunidades territoriales.

Además, esta capacitación también tuvo por finalidad identificar casos concretos en los cuales deba crearse o fortalecerse la función de VC a nivel nacional, territorial, por sectores administrativos y/o por proyectos específicos.

De esta convocatoria y talleres de capacitación nacieron las primeras VC.

Reglamento de las Veedurías

En Junio de 2000, la CCCC emitió el Reglamento de Creación y Funcionamiento de las VC donde aparece el marco normativo respecto a la naturaleza, objeto, procedimiento para la conformación, requisitos para ser miembro de una VE, atribuciones, obligaciones. (Apéndice 1 o la página web www.comisionanti-corrupcion.com).

Básicamente, para integrar una Veeduría debe ser ciudadano ecuatoriano, gozar de reconocida honestidad, no ser dirigente ni militante de ningún partido y no tener conflictos de intereses con el objeto de VC. (Apéndice 1).

Formación y Acción de las Veedurías Ciudadanas

Las VC pueden formarse por iniciativa de la sociedad civil o bien de la CCCC. Quien impulsa la creación de esta, fija el objeto de su acción. En términos generales, el proceso es de la siguiente manera:

1. Se inicia con la presentación de propuestas, que pasan a conocimiento del Pleno de la CCCC para su aprobación o para realizar las observaciones pertinentes (Apéndice 3)
2. Designación de los integrantes de las VC que, a petición de la CCCC, son nombrados por diversos organismos sociales u otras entidades públicas.
3. Capacitación de los integrantes de la VC para poder desarrollar las actividades relacionadas con la vigilancia y control social con el fin de promover una buena gestión pública. Para esto, la Comisión, a través de la Contraloría Social dependiente de la Dirección General de Prevención, brinda el apoyo técnico y realiza el seguimiento respectivo.

Si la iniciativa de formar una VC proviene de la sociedad civil, la CCCC proveerá todo el apoyo necesario para realizar foros de interés ciudadano y talleres de capacitación. Es en ese contexto de debate donde la comunidad organizada, que ya tiene claro qué quiere vigilar, decidirá cómo con la orientación técnica de la CCCC.

4. Las VC tienen la obligación de presentar informes parciales y/o finales (Apéndice 4) al Pleno de la CCCC. Esta instancia está encargada de revisar dichos informes, pronunciarse sobre los resultados obtenidos por las VC, canalizarlos a las instancias correspondientes y divulgar sus resultados a través de los medios de comunicación social.

La duración de las VC tiene directa relación con el objeto de estudio y debe establecerse en el plan de trabajo inicial al momento de conformar la VC.

Temas u objetos de control de las VC

Debido a que la iniciativa de conformación de una Veeduría puede ser bien de la CCCC, bien de instituciones o personas naturales, el objeto de trabajo también depende del origen de la Comisión.

El objeto más general de las VC es el control y prevención de la corrupción. A partir de ese marco se desprende el resto de temas y objetos sobre los cuales puede operar una VC.

De esta forma, según el reglamento, una VC puede vigilar los procesos de planeación, presupuesto y ejecución del gasto público, conocer los planes, proyectos programas, contratos, recursos presupuestarios asignados, metas fiscales y financieras, procedimientos técnicos, entre otros.

También puede fiscalizar los procesos de contratación de diversos organismos públicos, la calidad técnica de obras y servicios y su impacto en la calidad de vida de la comunidad y cualquier otra materia que establezca el Pleno de la CCCC.

En ese contexto, las VC que hasta la fecha se han realizado, han ejercido el control social a juicios, procesos de contratación pública, a impactos ambientales, por nombrar sólo algunos.

Primeras Veedurías

Las primeras VC que la CCCC impulsó fueron las que realizaron la vigilancia a los juicios penales por presuntos delitos de corrupción en la Corte Suprema de Justicia, que fueron:

1. VC al caso “Gastos Reservados-Verduga”. Juicio No. 15-98.

2. VC al caso “Filanbanco”. Juicio No. 57-00.
3. VC al caso “Peñaranda”. Juicio No. 25-97.
4. VC al caso “Mahuad”. Juicio No. 44-00.
5. VC al caso “Andrade Gutiérrez”. Juicio No. 31-99.

Las personas que integraron estas VC tenían el perfil de profesionales en derecho debido a que el objeto de éstas estaba íntimamente relacionado al ámbito legal-judicial.

Posteriormente, se conformaron VC en diferentes ciudades del país, con la finalidad exclusiva y temporal de vigilar la gestión pública en aspectos puntuales, relacionados con el uso apropiado de recursos, bienes, servicios y espacios públicos, para prevenir actos de corrupción.

Después de estas primeras experiencias, la CCCC realizó foros de interés ciudadano, talleres de capacitación y encuentros en diferentes ciudades del país, con el fin de motivar a la ciudadanía para crear las VC. Estos procesos son muy importantes debido a que son los propios ciudadanos quienes discuten, analizan y deciden cual va a ser el objeto de vigilancia y control social, tal como se explica en Formación y Acción de las VC.

En esta ocasión las personas que integraron las VC fueron representantes de organizaciones no gubernamentales, ciudadanos a título individual, personas integrantes de la Red Ciudadana de combate a la corrupción¹, con diferente nivel de instrucción.

Una vez que este proceso fue implantado, desde la sociedad civil se generó un marcado interés por el tema dando como resultado la implementación hasta Mayo de 2002, de veintinueve VC en todo el país (para una lista parcial de las Veedurías Apéndice 2).

Debido a que el programa está en ejecución, algunas VC han terminado su accionar y otras se encuentran aún en funcionamiento. El tiempo de duración de las VC tiene relación directa con el objeto que es vigilado por los ciudadanos.

1 Reglamento a la ley orgánica de la CCCC. Art. 28 “la CCCC promoverá la conformación de una Red Ciudadana de combate a la corrupción, con el concurso de instituciones y personas interesadas en llevar a cabo actividades de prevención y control de la corrupción, tales como la promoción de la práctica de valores y la vigilancia de la gestión pública”.

V Resultados

Desde Abril de 2000, cuando se inauguró la herramienta, hasta Mayo de 2002, se habían realizado 29 VC.

Se ha sistematizado el trabajo realizado por las primeras VC, lo que ha contribuido a diseñar y mejorar una metodología para la conformación de estas.

Entre los impactos de esta herramienta, el más relevante es el efecto de presión que se genera sobre los procesos objeto de las VC para que éstos tengan un correcto desarrollo.

Desde el inicio de la conformación de las VC, los medios de comunicación social han demostrado interés en la efectividad y los resultados que puede ofrecer esta herramienta de participación ciudadana y han hecho un seguimiento de la labor desplegada por ellas, sobre todo en el ámbito local.

Actualmente se ha generado una activa participación ciudadana, donde las personas han asumido un rol propositivo en la lucha contra la corrupción.

Las VC han conseguido una mayor apertura por parte de algunas de las administraciones para que la ciudadanía pueda vigilar la gestión que realizan. Un ejemplo de esta actitud es que algunas autoridades adoptaron las observaciones presentadas por las VC.

A través de las VC se trabaja en el ámbito de la prevención de la corrupción porque ayudan a disminuir la discrecionalidad de autoridades y funcionarios públicos.

El proyecto ha generado en la ciudadanía mucho interés y expectativas, por lo que hoy en día son cada vez más las personas motivadas e interesadas en involucrarse en la lucha contra la corrupción.

La labor de vigilancia y control social genera una “sanción moral” debido a que la VC (generalmente integrada por personas representativas de cada localidad con una autoridad conferida por sus propios méritos y en base a la legitimidad) expresa sus observaciones precisas y concretas a un aspecto determinado de la gestión pública y señala las irregularidades que es preciso corregir o sancionar.

Entre las primeras VC que se crearon hubo dos que tenían como objeto asuntos que habían sido investigados por la Comisión y que podrían entenderse como casos cerrados.

Sin embargo, la CCCC considera que la labor realizada por las VC en este tipo de casos sirvió de apoyo al trabajo de seguimiento que realiza la Dirección Jurídica de la institución, puesto que la labor desarrollada por estas VC son un

“motor de impulso” para presionar a las autoridades a que señalen qué tipo de acción o medida han tomado respecto a determinado caso.

Finalmente, debemos indicar que la CCCC es la que ha impulsado esta forma de participación ciudadana en el Ecuador, pero es fundamental que los/as ciudadanos/as y la sociedad civil en general tengan un papel decisivo y protagonista en la lucha contra este mal.

Problemas

Al implantar el programa surgieron problemas relacionados con:

- 1.– dificultad de los Veedores Ciudadanos para acceder a la información
- 2.– resistencia de funcionarios/as públicos/as para que se ejerza la labor de vigilancia ciudadana
- 3.– escaso conocimiento sobre el derecho de participación ciudadana, control social y el deber de la rendición de cuentas.

Desafíos

Los desafíos de la Dirección General de Prevención de la CCCC tienen relación con que las escuelas, colegios e instituciones educativas tomen esta iniciativa como ejemplo y enseñen los deberes y responsabilidades de los ciudadanos/as.

Otro desafío es contar con manuales o guías didácticas en temas sobre normas y procedimientos para la contratación pública, y sobre conceptos y procesos de la gestión presupuestaria y financiera en los gobiernos locales.

Finalmente, es necesario impulsar un proyecto de ley de control ciudadano para que el derecho a ejercer la vigilancia y control social no quede como un mero enunciado.

VI Recomendaciones

El combate a la corrupción es una tarea que incumbe a todas las personas, por lo que se hace primordial, fundamental y necesaria una activa participación ciudadana. Es imprescindible mantener diálogos y una relación de colaboración constante con la ciudadanía, puesto que es un deber de todos/as combatir la corrupción.

Contar con un grupo de gestores en formación de VC permitiría responder y cubrir la gran demanda sobre el tema.

Implantar y mantener actualizada la base de datos automáticamente de los/as veedores/as ciudadanos/as y de las potenciales personas decididas a combatir

la corrupción permite contar con información relevante a fin de emprender iniciativas de esta naturaleza.

Es necesaria la elaboración de guías prácticas y didácticas en temas específicos como “Contratación Pública” a fin que las personas que realizan vigilancia y control social en áreas determinadas puedan contar con un instrumento que facilite su labor.

La CCCC cuenta con la Dirección de Comunicación e Imagen Corporativa que realiza los contactos con los medios. Sin embargo, hay que señalar que los medios de comunicación escritos, radiales o televisivos se interesan más en los casos consumados, en los que poco o nada se puede hacer.

Por esto, la labor preventiva desplegada por las VC requiere de una mayor sensibilización de los medios de comunicación social para que puedan ser portadores de la demanda ciudadana de una mayor transparencia en la gestión pública.

Descripción: Roxana Silva Ch.

Apéndice 1

Reglamento de creación y funcionamiento de Comisiones Veedoras y Asesoras

TÍTULO I

REGLAS GENERALES

Art. 1.– Naturaleza

Las Comisiones veedoras y asesoras, son grupos de personas naturales o jurídicas conformados por el Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, para realizar actividades específicas relacionadas con la promoción de una buena gestión pública.

Las comisiones veedoras o asesoras no constituyen órganos de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Sus integrantes desarrollan su actividad prevalecidos de sus derechos constitucionales. Su organización y funcionamiento se rige por el presente Reglamento y por las normas definidas y aprobadas por el Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, para cada caso.

Art. 2.– Objeto

Las “Comisiones Veedoras” ó “Veedurías”, tienen por objeto el desarrollo de actividades específicas relacionadas con la vigilancia y control social de la gestión pública.

Las “Comisiones Asesoras”, tienen por objeto el desarrollo de actividades especializadas para la definición de políticas y mecanismos técnicos que permitan transparentar la actividad de la gestión pública.

La actividad de las Veedurías Ciudadanas y de las Comisiones Asesoras se realizará sin perjuicio de las facultades inherentes a los organismos de control.

Art. 3.– Conformación

Las Comisiones Veedoras y/o Asesoras se conformarán por personas naturales, grupos legalmente reconocidos o personas jurídicas privadas, tales como: organizaciones con o sin fines de lucro, no gubernamentales, profesionales, comunitarias, de jóvenes, mujeres, entre otras. Dichas organizaciones deben garantizar la pluralidad en su representación.

Los integrantes de las comisiones asesoras serán nombrados por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, quienes deberán reunir un perfil técnico profesional previamente definido.

También formarán parte de las comisiones asesoras, aquellas personas que a pedido de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción sean nominadas por otras entidades públicas.

Art. 4.— Requisitos para ser miembro de una Comisión Asesora o Veedora

- a) Ser ciudadano/a ecuatoriano/a o tener una residencia permanente y legal en el Ecuador de al menos tres años.
- b) Gozar de reconocida honestidad y probidad.
- c) No ser titular de cargo en la entidad en que se realiza o a la que se refiere la Veeduría, ni en organismos de control que tengan competencia respecto de dicha entidad.
- d) No ser dirigente ni militante activo de un partido, organización o movimiento políticos.
- e) No tener conflicto de intereses con el asunto objeto de la Comisión Asesora o Veedora que tengan competencia respecto de dicha entidad.
- f) No haber sido condenado por delitos penales.
- g) No haber recibido sanciones civiles y no haber sido destituido de cargo público por actos cometidos en el ejercicio de una función pública.

TITULO II**DE LAS ATRIBUCIONES DE LAS COMISIONES VEEDORAS Y ASESORAS****Art. 5.— Atribuciones**

Las Comisiones Veedoras y Asesoras tendrán las atribuciones inherentes a su objeto, constantes en el instructivo correspondiente, las que podrán ser, entre otras, las siguientes:

- a) Solicitar información o documentos necesarios para el desempeño de su actividad, a cualquier funcionario público o persona natural o jurídica que tuviera vinculación con el objeto de su actividad.
- b) Ejercer su función en todas las entidades públicas de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares que tengan vínculo con el sector público en la ejecución de un plan, programa, proyecto o contrato de prestación de un servicio público.
- c) Informar ante la Comisión de Control Cívico de la Corrupción las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los participantes que ejerzan funciones públicas, que configuren posibles delitos, contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos.

- d) Vigilar los procesos de planeación, presupuesto y ejecución del gasto público, conocer los planes, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas fiscales y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación.
- e) Vigilar porque los procesos de contratación se realicen de acuerdo con las normas legales vigentes.
- f) Evaluar la calidad técnica de las obras y servicios en sus impactos a la calidad de vida de los usuarios correspondientes.
- g) Solicitar información o documentos a interventores, supervisores, ejecutores, autoridades contratantes y a aquellas que tuvieran alguna vinculación con el caso, acerca del cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos objeto del control parcial, a fin de verificar los fundamentos del asunto que se controla. Para tal efecto, la Comisión extenderá una credencial a quienes, dentro de cada comisión, han sido previamente elegidos para requerir información de las instituciones o autoridades competentes en el asunto materia de la misma.
- h) Gastar presentes en el proceso que corresponda antes, durante y después de la ordenación de gastos en el programa, proyecto, contrato objeto del control.
- i) Sugerir la designación de peritos de fuera de su seno a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.
- j) Las demás que el Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción le otorgue.

TÍTULO III

DE LAS OBLIGACIONES DE LAS COMISIONES VEEDORAS Y ASESORAS

Art. 6.— Obligaciones

Las Comisiones Veedoras y Asesoras, tendrán las siguientes obligaciones:

- a) Informar sobre su actividad, por escrito y en forma exclusiva, a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, cuando se produzca la terminación de la Comisión Veedora y/o Asesora, conforme a lo que establece el artículo 9 del presente Reglamento, y/o cuando la Comisión así lo requiera.
- b) Comprometerse por escrito a guardar absoluta reserva sobre la información directa o indirecta, producida y obtenida en el ejercicio de su activi-

dad, hasta que la Comisión de Control Cívico de la Corrupción se pronuncie sobre el informe final de la Veeduría.

- c) Usar la credencial otorgada por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción exclusivamente para los fines para los que fue creada la Comisión Veedora y/o Asesora, y durante el tiempo para el cual fue constituida.
- d) No participar en actividades políticas ni partidistas, durante el funcionamiento de la Comisión Veedora o Asesora; ni usar la información obtenida con fines político - electorales.
- e) Las Comisiones Veedoras, deberán cumplir con objetividad, imparcialidad, y transparencia las funciones de vigilancia y control social de la gestión pública que le sean inherentes.
- f) Las comisiones asesoras deberán cumplir con la mayor solvencia técnica, imparcialidad y transparencia las funciones de asesoría que le sean inherentes.

TITULO IV

DEL PROCEDIMIENTO PARA LA CONFORMACIÓN DE COMISIONES VEEDORAS Y ASESORAS

Art. 7.— Procedimiento de conformación

Para la conformación de una Comisión Veedora o Asesora, se seguirá el siguiente procedimiento:

- 1.— La iniciativa para la conformación de Comisiones Veedoras o Asesoras puede provenir de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción o de personas e instituciones de la sociedad civil.

Cuando la iniciativa provenga de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, la entidad, en virtud de una propuesta específica, podrá invitar a personas y organizaciones de la sociedad civil, a integrar Comisiones Veedoras y/o Asesoras.

Cuando la iniciativa provenga de personas u organizaciones de la sociedad civil, éstas deberán presentar una propuesta previa y una nómina de los posibles integrantes de la Comisión Asesora o Veedora.

- 2.— Una vez definidos los posibles integrantes de la Comisión Veedora o Asesora, en observancia de los requisitos contenidos en el Artículo 4 del presente Reglamento, los referidos integrantes deberán elaborar un esquema básico de organización y funcionamiento de la comisión cuya creación se propone.

Este esquema básico contendrá en forma específica el problema, el objeto, los alcances, los límites, los objetivos, la estructura interna, la nómina de participantes, la duración estimada del proceso y de ser necesario un cronograma provisional de su gestión y un presupuesto referencial para el desarrollo del mismo. Respecto del presupuesto referencial, el Director Ejecutivo emitirá informe previo.

En la elaboración del mencionado esquema, las Comisiones Veedoras o Asesoras deberán regirse por criterios de flexibilidad, eficiencia, participación y responsabilidad compartida.

- 3.- El esquema deberá ser conocido por el Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, el cual en acto simultáneo procederá a crear la Comisión Veedora y/o Asesora, a emitir el instructivo que la regirá y a extender las correspondientes credenciales.

El instructivo de funcionamiento contendrá normas de carácter especial, a fin de precisar el objeto, atribuciones, organización y funcionamiento de la Comisión Veedora y/o Asesora.

Art. 8.- Duración de la Veeduría y/o Comisión Asesora

Las Comisiones Veedoras y Asesoras tienen un periodo determinado de existencia el mismo que se encuentra relacionado con el objeto de su actividad.

Art. 9.- Terminación de las Comisiones Veedoras y/o Asesoras

Una Comisión Veedora y/o Asesora puede terminar por las siguientes causas:

- 1.- Por el cumplimiento del objeto de su actividad. Producido dicho supuesto, las Comisiones Veedoras y/o Asesoras cesarán en forma automática.
- 2.- Por decisión del Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, cuando considere que existe causa suficiente para ello.

TITULO V

APOYO INSTITUCIONAL

Art. 10.- Apoyo institucional

La participación de los los ciudadanos/as y organizaciones en las Comisiones Veedoras y Asesoras es de carácter cívico por lo que la Comisión de Control Cívico de la Corrupción no asume ninguna relación contractual, civil, laboral ni financiera con el grupo o sus miembros. No obstante, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción brindará apoyo institucional a dichas comisiones, en el siguiente sentido:

- a) Los miembros de las Comisiones Asesoras y Veedoras para el ejercicio de las atribuciones mencionadas y las que el Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción les atribuyan, recibirán una credencial, cuyo uso se encuentra regulado por el presente Reglamento.
- b) Apoyo al financiamiento de las actividades atribuidas a las comisiones veedoras y/o asesoras, con arreglo a las normas específicas que rigen su creación y actividad; y, al marco jurídico vigente.

Art. 11.- Procesamiento interno de los informes.

La Comisión, con prontitud, conocerá los informes de las comisiones y los procesará a través de sus instancias internas de conformidad con la normatividad constitucional, legal y reglamentaria vigente.

Disposiciones Generales

PRIMERA.- Las Comisiones y/o sus miembros, serán titulares de los derechos de autor correspondientes a las obras intelectuales que produzcan como resultado de la actividad veedora o asesora. Sin embargo, los derechos económicos sobre dichas obras, le corresponderán en forma exclusiva a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

SEGUNDA.- Derógase el Reglamento de Veedurías.

Disposición Final

El presente reglamento entrará en vigencia a partir de su aprobación por el Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

Dado en Quito, el 18 de Abril de 2001

Dr. Ramiro Larrea Santos

PRESIDENTE

Econ. Pedro Votruba Schweida

DIRECTOR EJECUTIVO

Apéndice 2

Comisión de Control Cívico de la Corrupción Dirección General de Prevención: Listado de Algunas de las Veedurías Realizadas a Nivel Nacional

1. VC al caso “Gastos Reservados-Verduga”. Juicio No. 15-98.
2. VC al caso “Filanbanco”. Juicio No. 57-00.
3. VC al caso “Peñaranda”. Juicio No. 25-97.
4. VC al caso “Mahuad”. Juicio No. 44-00.
5. VC al caso “Andrade Gutiérrez”. Juicio No. 31-99.
6. VC al “proceso contractual relacionado con la adquisición de filtros de agua potable y establecer si el agua ha perdido salubridad en la ciudad de Ambato”.
7. VC al “seguimiento a la denuncia presentada por la asociación de profesores de la Universidad Nacional de Loja por presuntas irregularidades cometidas en el proceso contractual del Canal de Riego Zapotillo”.
8. VC a la “administración de recursos humanos del nivel primario en la Dirección Provincial de Educación de la ciudad de Esmeraldas”.
9. VC a la “calidad de ejecución del plan maestro de alcantarillado de la ciudad de Portoviejo”.
10. VC al “proceso de adjudicación de los locales de los Centros Comerciales del Centro Histórico en la ciudad de Quito”.
11. VC a la “puesta en marcha de la Red Informática y Software especial (Licitación Pública Nac. No. 01-2001-HCPP) y al proceso contractual para el equipamiento informático del programa de Educación Básica por Internet en la Provincia de Pichincha (Licitación pública internacional No. 04-2001-HCPP)”.
12. VC a los “procedimientos de adquisición de repuestos para los grupos de generación eléctrica para las provincias de Sucumbíos y Orellana por parte de Emelsucumbíos, en base a los recursos entregados por el Banco del Estado”.
13. VC a la “indagación previa al caso de abuso sexual contra las menores en la Escuela República de China que se ventila en la Fiscalía de Pichincha”.
14. VC a la “Etapa precontractual estudios técnicos, oferta económica, entre otros, del proceso de construcción del nuevo Aeropuerto internacional de Quito”.

15. VC al “Juicio No. 155-99 que se tramita en la Quinta Sala de H. Corte Superior de Justicia de Quito contra Eco. Alejandro Peñafiel Salgado y otros”.
16. VC al “Impacto ambiental en la zona de construcción del Oleoducto de Crudos Pesados”.
17. VC a la “Contratación y construcción del cierre de la restauración de la Villa del Carmen (Construcción del Centro de Cultura del I. Municipio Rumiñahui)”.
18. VC al “Revestimiento del canal principal y empedrado de la plataforma del proyecto de riego y desarrollo de Pillaro Ramal Norte”.
19. VC a la “contratación de la reconstrucción de la vía Aloag-Santo Domingo”.
20. VC al “manejo de fondos de autogestión de diez colegios nacionales”.
21. VC al “seguimiento del componente social del Plan Maestro de Reconstrucción y rehabilitación de la Costa-Corpecuador”. Esta Veeduría es considerada regional y está compuesta por Veedurías localizadas en: Echandia/Caluma, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Manabí y Los Ríos.
22. VC al “manejo de la deuda pública ecuatoriana externa e interna: sus procesos de negociación, destino e impacto socio económico y ambiental”. Esta VC está compuesta por subcomisiones localizadas en las ciudades (6 locales: Echandia/Caluma, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Manabí y Los Ríos de Quito, Guayaquil y Cuenca.

Apéndice 3

Formato para presentación de propuestas de creación de una Veeduría Ciudadana y/o Comisión Asesora

Las propuestas de creación de una Veeduría Ciudadana y/o Comisión Asesora deberán acogerse al siguiente formato:

Nombre de la organización:

Nombre del representante legal de la organización:

Nombre del responsable de la propuesta:

Datos de la organización

Dirección:

Teléfono:

Fax:

E-mail:

Antecedentes: (En no más de media cuartilla, señale aquellos antecedentes relevantes para la propuesta)

Justificación: (En no más de media cuartilla, señale cuál es el problema específico que pretende enfocar la propuesta)

Objeto de la Veeduría Ciudadana: (En no más de 10 líneas, precise el aspecto particular dentro del problema enunciado que va a atender la Veeduría)

Alcances y límites: (En no más de diez líneas, precise hasta dónde llegará el trabajo de la Veeduría y cuáles aspectos definitivamente no abordará)

Objetivos:

1.-

2.-

Estructura interna y nómina de participantes:

Coordinador/a(es/as):

Nota: Se indicará más de un coordinador en caso de ser una macroveeduría.

Duración: *(en meses)*

Actividades.- Cronograma detallado:

FECHA	DESCRIPCIÓN	RESPONSABLES
-------	-------------	--------------

PRESUPUESTO: (Señale todos los rubros que requieren financiamiento, las fuentes de donde se obtendrán, el apoyo solicitado a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción¹ y otros apoyos no financieros)

Detalle de anexos relacionados con la solicitud:

Estatutos de la organización

Nombramiento representante legal

Copias de las cédulas de identidad de los participantes

Otros: (detalle)

1 Reglamento de gastos de funcionamiento para las Comisiones Veedoras, Asesoras y Redes Sociales.

Apéndice 4

Comisión de Control Cívico de la Corrupción Dirección General de Prevención:

Formato para la presentación de informes de las Veedurías Ciudadanas

El informe de la Veeduría Ciudadana debe contener:

ANTECEDENTES (En no más de media cuartilla, señale aquellos antecedentes relevantes en la ejecución de la Veeduría Ciudadana)

COMENTARIOS Incluya los hallazgos por separado y a cada uno ponerle un comentario. Los hallazgos deben tener los siguientes atributos:

Condición.— lo que pasó. Hacer la comparación con la realidad.

Criterio.— el marco legal, marco contractual y especificaciones técnicas.

Causa.— como conseguir la prueba. Hay que ver donde está la responsabilidad y se debe ubicar plenamente, es decir quién dio la disposición para obtener el porqué pasó eso. Este atributo es fundamental¹.

Efecto.— Hay que tratar de cuantificar el perjuicio y los daños económicos y sociales.

Establecer un dato referencial.

CONCLUSIONES.—

SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES.—

DOCUMENTOS DE RESPALDO.—

1 Nota.- Aquí hay que recopilar los documentos de respaldo que son necesarios para la prueba.

Cortes sin Corrupción, Kazakistán

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Cortes sin Corrupción.

Descripción breve: La meta de este proyecto era incrementar la conciencia pública acerca de la corrupción en el sistema judicial de Kazakistán, para elevar los estándares a través de investigación y análisis del sistema legal del país y las prácticas informales que lo rodean, así como de la aplicación de experiencias en la lucha contra la corrupción en otros países en Kazakistán.

Organización responsable: Iniciativa de Transparency International Kazakhstan (TIK).

Creación de la herramienta: TI Kazakhstan (1999).

Cuando y dónde se implementó la herramienta: Junio 2000 – Junio 2001.

Problemas que aborda la herramienta: 1) La carencia de conocimiento detallado de la corrupción en el sistema judicial de Kazakistán o sus causas. 2) La falta de mecanismos efectivos para la lucha contra la corrupción en el sistema judicial de Kazakistán y la aparente falta de interés de los medios de comunicación y del público. 3) Lagunas en la legislación de Kazakistán que han fomentado prácticas corruptas.

Áreas de trabajo: Los poderes judicial y legislativo en Kazakistán.

Para más información, contactar:

Sergey Zlotnikov, Gerente del Proyecto; Janar Jandosova, Investigador sociológico; Sofia Isenova, Coordinadora del Proyecto, Investigadora Legal y Sociológica; Tel: 7-3272-77-51-50;

transparency.kz@nursat.kz

www.transparencyKazakistán.org

II Objetivos

Generales

- Determinar las causas y nivel de corrupción en el sistema judicial.
- Evaluar los roles de diferentes funcionarios en el proceso judicial.

Específicos

- Desarrollar propuestas concretas de reforma y entregarlas a la administración.

- Desarrollar mecanismos para luchar contra la corrupción, particularmente que involucraran a los medios y a la sociedad en general.
- Acabar con las lagunas en legislación que fomentan la corrupción.
- Aplicar la experiencia internacional en la lucha contra la corrupción a Kazakistán.
- Producir y publicar el informe “Cortes sin Corrupción” (circulación de 1000 copias) que contiene los resultados de la investigación.

III Contexto

El poder Judicial en Kazakistán sufre de un serio problema de corrupción. En una reunión sobre el tema el 19 de Abril de 2000, el presidente del país reconoció esto y dijo que la aplicación de justicia podía mejorar. Las cortes cometen errores frecuentemente; ha habido casos de jueces que toman actitudes indulgentes hacia criminales poderosos y se han dado situaciones de falsificación de evidencia forense. Las decisiones de las cortes regionales son con frecuencia anuladas por la Corte Suprema y por la Oficina General del Fiscal. El fenómeno más generalizado es el uso de papeleo burocrático para dilatar los procedimientos, algunos jueces de alto rango simplemente no merecen un cargo cívico tan alto, sin embargo cuando su responsabilidad se cuestiona el poder judicial tiende a cerrar filas para defender a aquellos bajo escrutinio. El trabajo de la Corte Suprema de desarrollar una práctica judicial unificada y con credibilidad deja mucho que desear.

El nivel de corrupción en el poder judicial de cualquier estado depende normalmente de los siguientes factores:

- 1) Nombramientos del Poder Judicial.
- 2) Despido de Jueces.
- 3) Obtención de trabajo y promoción profesional.
- 4) Conocimiento de la legislación vigente por parte de los jueces y la oportunidad de aumentar su posición profesional.
- 5) Independencia Judicial y la influencia que tengan los miembros de más alto rango del Poder Judicial, del Poder Ejecutivo y el Presidente.
- 6) La legislación anticorrupción.
- 7) El nivel de corrupción en las cortes y el estado en general.
- 8) El nivel de corrupción en la sociedad como un todo.

IV Implementación

Temas de Investigación

La investigación sobre las causas de corrupción se extendió a los siguientes temas:

- Relaciones entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo.
- Competencia y preparación del poder judicial.
- Sistema de nombramientos judiciales, promoción, pago y despido.
- Relación entre las cortes y la oficina de la fiscalía.
- El papel de los abogados en las relaciones entre la corte y los clientes.
- Formalidades de procedimiento y responsabilidad judicial por no adherirse a los estándares judiciales adecuados.
- Quejas de fiscales, causas de errores judiciales, reprocesamiento.
- Error del legislativo en cumplir con las necesidades del judicial.
- Ejecución eficiente de las decisiones de las cortes.
- Formas en que podría mejorarse el sistema existente.

Metodología de la Investigación

El proyecto utilizó tanto la investigación cuantitativa como la cualitativa. Sin embargo, ya que el propósito principal era determinar las causas de corrupción y explorar maneras de reformar el sistema existente, el énfasis se puso sobre el análisis cualitativo. La investigación fue un intento por responder a las preguntas “¿Por qué hay corrupción en el Poder Judicial de Kazakistán?” y “¿Qué formas toma la corrupción?”

Los grupos meta en este proyecto fueron:

1. Funcionarios de las cortes de justicia (ej: jueces, funcionarios judiciales)
2. Funcionarios gubernamentales en los poderes ejecutivo y legislativo
3. Fiscales
4. Abogados
5. Clientes
6. Periodistas

Ya que se consideraba que el tema era altamente sensible para los jueces y funcionarios judiciales, abogados y fiscales, una entrevista anónima y exhausti-

va fue utilizada. (Vea los ejemplos de preguntas de la entrevista en el Apéndice). Este método no sólo permitió a los investigadores recopilar la información necesaria, sino también involucrar a los entrevistados en el análisis del problema de corrupción en el judicial y la formulación de maneras de luchar contra ella. La fiabilidad de la información puede ser chequeada con ayuda de la triangulación (ej: verificar la información con tres fuentes diferentes).

Las últimas tres categorías de encuestados (ej: clientes, abogados y periodistas) fueron encuestados usando entrevistas normales. Se les hizo una serie de preguntas acerca de la eficacia judicial, acceso, integridad, responsabilidad y casos posibles de corrupción. El cuestionario fue preparado en dos idiomas con ayuda de asesores.

Para garantizar el éxito del proyecto era vital asegurar la cooperación absoluta con las autoridades. TI Kazakistán recibió la aprobación de las autoridades judiciales, la Fiscalía y el Ministerio de Justicia. Esto fue esencial para evitar hostilidad por parte de los jueces y funcionarios. La aprobación oficial para la investigación del proyecto también reflejó el compromiso de las autoridades con sus más amplias metas.

El proyecto se condujo en seis regiones de Kazakistán: las principales ciudades y las zonas el Norte, Oeste, Sur y Este del país. La mayoría de las encuestas tuvieron lugar en áreas urbanas aunque algunas ubicaciones rurales fueron incluidas. Hubo acerca de 20 entrevistas exhaustivas con jueces, varias con funcionarios judiciales, ejecutivos, y cerca de 20 con fiscales, abogados y periodistas. La encuesta dio a conocer problemas específicos en cada grupo así como algunas diferencias cualitativas y regionales.

El esquema funcionó de la siguiente manera: tres especialistas fueron enviados por cinco días a una región predeterminada y se encontraron con un coordinador de proyecto, que ya había determinado un grupo de muestra de encuestados con ligámenes al Poder Judicial local. Los entrevistadores fueron entrenados y se les puso al tanto mientras se hacían preparativos para reunirse con funcionarios. Las entrevistas fueron conducidas durante los siguientes dos o tres días reservándose los dos últimos días para la recopilación de cuestionarios y elaboración de un informe de hallazgos preliminares. Durante este tiempo se llevaron a cabo foros de discusión con los miembros del grupo de muestreo. El proceso en su totalidad llevó cerca de tres meses, incluyendo los dos meses y medio de trabajo de campo y un mes al final para preparar el informe final.

La investigación generó una gran cantidad de información cuantitativa y cualitativa. También promovió la participación activa de todas las partes interesadas, incluyendo al Poder Judicial y a funcionarios del gobierno responsables de reformarlo.

Para ayudar a refinar la metodología y eliminar dificultades prácticas, también se condujo un proyecto piloto de investigación.

V Resultados

Los logros más importantes del proyecto fueron:

- Elaboración de propuestas para modernizar la legislación existente con base en la investigación. Estas se presentaron al Concejo de Seguridad, Ministerio de Justicia, Corte Suprema y al Parlamento de Kazakistán.
- Los resultados ayudaron a desarrollar propuestas para cambios prácticos en la administración y en el Poder Judicial diseñados para luchar contra la corrupción, así como para la formulación de un código de conducta. Estos serán publicados en revistas y en los medios de comunicación de masas con el fin de promover la discusión “Cortes sin Corrupción”, publicación de un resumen de los resultados.
- Se desarrollaron mecanismos para mejorar la entrega de servicios judiciales. El proyecto también ayudó a formular nuevos papeles para ser desempeñados por otros cuerpos en la lucha contra la corrupción incluyendo al sector no gubernamental, de negocios, y organizaciones estatales e internacionales.
- Se llevaron a cabo una serie de mesas redondas acerca de los resultados.

Mesas Redondas

El propósito de las mesas redondas fue explorar y desarrollar mecanismos para frenar la corrupción en las cortes a través de la mejora de la transparencia y la mejor administración judicial. Las discusiones se centraron alrededor del establecimiento de un sistema de reclutamiento más sofisticado, del aumento de la independencia y responsabilidad judicial, así como un descenso en el número de errores judiciales. Las mesas redondas buscaron juntar el conocimiento experto de organizaciones internacionales, cuerpos gubernamentales, negocios, las ONGs y los medios de comunicación de masas.

Temas específicos de las mesas redondas:

- Los hallazgos del proyecto de investigación y de las iniciativas legislativas de TIK sobre la erradicación de la corrupción judicial.
- El papel del sector de las ONGs en el monitoreo del Poder Judicial y la lucha contra la corrupción.
- La experiencia internacional en la lucha contra la corrupción en las cortes.

- La posición de la legislación nacional e internacional contra la corrupción.
- La práctica judicial de lucha contra la corrupción.
- La creación de condiciones que permitan a las cortes mantener su independencia del estado.
- El papel e influencia de los medios de comunicación de masas en la lucha contra la corrupción; mejorando el acceso de los periodistas a la información sobre corrupción judicial.

Desde nuestro punto de vista es crucial continuar monitoreando el sistema judicial con el fin de evaluar el impacto de futuras reformas. Es posible que nuevos métodos de evaluación sean desarrollados con el tiempo, incluyendo mejoras en la interacción con las estructuras estatales responsables de reformar al poder judicial.

VI Recomendaciones

El llevar a cabo este proyecto requirió habilidades específicas así como conocimiento técnico y metodológico. Cualquier otro Capítulo Nacional que busque aplicar este proyecto podría encontrar útiles las siguientes recomendaciones:

- 1) El proyecto de investigación debería ser coordinado e implementado con cooperación de agencias gubernamentales relevantes (ej: La Corte Suprema, la administración Presidencial). Una “Carta de Apoyo” oficial debería ser producida y circulada en las regiones concernientes.
- 2) Ya que la investigación cubrió diferentes regiones de Kazakistán estas cartas fueron preparadas en borrador y circuladas a todas las agencias relevantes incluyendo una solicitud de participación y apoyo. Las cartas fueron circuladas con tres o cuatro semanas de antelación al estudio de campo.
- 3) La selección y entrenamiento de coordinadores regionales es un proceso que lleva tiempo. En el caso de Kazakistán, el Coordinador en Jefe del Proyecto determinó parámetros oficiales a seguir para todos estos individuos, incluyendo procedimientos de encuesta recomendados y consejo sobre como abordar a las agencias gubernamentales relevantes, organizar citas, buscar expertos para tener conocimiento de los antecedentes, formar grupos de enfoque, etc. El coordinador en jefe también preparó comentarios detallados, metas y objetivos para el proyecto; preguntas para los entrevistadores, e instrucciones detalladas acerca de cómo llevara a cabo y procesar los cuestionarios.

- 4) El proyecto requiere extenso entrenamiento de todos los participantes: estudio en profundidad de la legislación oficial, encuestas piloto y entrevistas exhaustivas. Pueden organizarse grupos focales con el fin de identificar problemas y lagunas metodológicas.
- 5) Los hallazgos informativos más útiles probablemente surjan de los cuestionarios y las entrevistas exhaustivas acerca de antecedentes. Los grupos focales pueden presentar dificultades ya que los encuestados pueden no estar dispuestos a hablar de corrupción en un grupo. Generalmente, los funcionarios son más abiertos acerca del problema si son entrevistados uno a uno en una entrevista anónima.
- 6) Las entrevistas pueden producir resultados más reveladores si evitan preguntas directas (“¿Son corruptas las cortes?” etc.). En el caso de Kazakistán, se pidió a los entrevistados responder a preguntas específicas acerca de las condiciones favorables al desarrollo de prácticas judiciales corruptas. El propósito fue identificar las formas potenciales en que pueden mejorarse los procedimientos de las cortes e incrementar la eficacia de diferentes etapas del proceso.
- 7) Se elaboraron preguntas específicas para cada categoría separada de encuestados (jueces, fiscales, abogados defensores, partes en juicio, autoridades ejecutivas locales, etc.).
- 8) Por otra parte, el encuestar a una gama de diferentes funcionarios nos permitió preguntar una segunda vez y obtener una comprensión más profunda de las prácticas judiciales asociadas a la corrupción. Por ejemplo, se pidió a los abogados defensores evaluar el profesionalismo de los jueces. Los jueces a su vez evaluaron el rendimiento de los funcionarios de la corte, etc.
- 9) La evaluación del nivel de corrupción no fue el reto principal del proyecto. Nuestra meta principal fue identificar áreas donde se podían hacer mejoras con el fin de reducir la corrupción en las cortes. Como tal, nuestras recomendaciones finales están relacionadas con mejoras específicas en relación con la mejora de la legislación y administración de la corte, mejores recursos humanos y políticas de financiación, etc.
- 10) Tuvimos gran cuidado para asegurar la exactitud de nuestro muestreo estadístico en diferentes categorías: Regiones y ciudades- dependiendo de la población adulta total, rural-urbana, masculina-femenina, categoría ocupacional; fiscal, parte en un juicio, abogado defensor; medios de comunicación de masas, etc. Esto nos permitió producir resultados objetivos, informativos y completos a partir de la encuesta.

Apéndice

Cuestionario utilizado en el proyecto

Clasificación (a ser rellenado por el entrevistador):

Col 3		Col 4		Col 5	
Oblast (Distrito)	Código	Encuestado	Código	Ubicación	Código
Encuestado		Cientes	1	Ciudad, Oblast Centro	1
Almaty, Almaty Oblast	1	Abogados	2	Centro Regional	2
Astana, Akmola Oblast	2	Jueces	3		
Atyrau, Atyrau Oblast	3	Fiscales	4		Col 6
Petropavlovsk, NKO	4	Poder Ejecutivo	5	Sexo del Encuestado	Código
Taraz, Zhambyl Oblast	5	Periodistas	6	Masculino	1
Ust-Kamenogorsk, EKO	6	Administradores Judiciales	7	Femenino	2
		Funcionarios de la Corte	8		

Estimado encuestado,

El Capítulo de TI en Kazakistán dirige una investigación sobre el problema de la corrupción en el Poder Judicial. Por favor conteste a las siguientes preguntas para ayudarnos en nuestra búsqueda. La encuesta es enteramente anónima y sus respuestas serán procesadas estadísticamente. No hay manera de determinar la identidad de los encuestados individuales.

1. Edad

Col 7	1	2	3	4	5	6
	15-20	21-27	28-35	36-44	45-54	>55

2. ¿Con qué frecuencia ha apelado o sido llamado a la Corte?

	Col 8
1	1
2-3 veces	2
Más de 3 veces	3

3. ¿ En qué tipo de caso?

	Col 9
Penal	3
Civil	2
Administrativo	1

4. ¿Piensa usted que las apelaciones ante la corte son la manera más efectiva y justa de proteger derechos e intereses legales?

	Col 10
Si	2
Si, dependiendo de las calidades personales del juez	1
No	0

5. Si usted supiera que un juez tomaría una decisión que le favorecería durante el proceso si se le pagara un soborno, ¿cómo de probable sería que usted tomara este paso?

Col 11						
	1	2	3	4	5	6
	0%	25%	50%	75%	90%	100%

6. ¿Cuál cree usted que sería la probabilidad de obtener una decisión favorable de un juez si usted le ofreciera un soborno?

Col 12						
	1	2	3	4	5	6
	0%	25%	50%	75%	90%	100%

7. ¿Preferiría usted llegar a un acuerdo en una disputa a través del soborno de una de las partes afectadas con el fin de evitar una investigación criminal?

	Col 13
Si	2
No	0
Difícil de responder	1

8. Es más probable que las instancias de corrupción sean observadas en los siguientes casos (no marque más de tres ítems):

	Col
Abogado - Juez	14
Demandante – Juez	15
Demandado – Juez	16
Parte en el caso – Fiscalía- para influir a un juez	17
Parte en el caso – Pesquisas (investigación) – investigación sesgada	18
Parte en el caso – Departamento de Justicia – para influir a un juez	19
Parte en el caso – cuerpo de gobierno local – para influir a un juez	20
Parte en el caso – Funcionario de la corte	21
Condenado – Criminal – Autoridades ejecutivas	22
Otro	23
(escriba) _____	(24-25)

9. ¿Qué grupo de participantes cree usted que estaría más inclinado a pagar sobornos?
(1 ítem)

	Col 26
Partes en el caso bajo iniciativa de su abogado	1
Partes en el caso bajo su propia iniciativa (a través del abogado)	2
Partes en el caso (por su propia cuenta)	3
Otro	4
(escriba) _____	Col 27

10. ¿Cuáles de los siguientes grupos siente usted que son los más susceptibles al soborno? (no marque más de 3 ítems)

	Col
Investigadores preliminares y de pesquisas	28
Expertos	29
Abogados	30
Jueces	31
Fiscales	32
Funcionarios de la Corte	33
Oficiales de Policía	34
Otro	35
(escriba) _____	36-37

11. Un sistema rotativo de jueces:

	Col 38
Si	2
No	1
Difícil de responder	0

12. ¿ Cree usted que sería posible disminuir la corrupción a través de la introducción de una mayor cantidad de juicios con jurados?

	Col 39
Si	2
No	0
Difícil de responder	1

13. ¿Hay verdadera igualdad en el proceso judicial entre la parte acusadora y la acusada?

	Col 40
Si	2
No	0
Difícil de responder	1

14. ¿Hay verdadera igualdad en el proceso judicial entre la fiscalía y la defensa si una de las partes involucradas es una estructura estatal?

	Col 41
Si	2
No	0
Difícil de responder	1

15. El factor determinante en el pronunciamiento de la decisión de una Corte probablemente sea (no marque más de tres ítems):

	Col
Calidades personales de un juez	42
El profesionalismo del juez	43
Estatus social y personalidad del defensor, fiscal, acusado, etc.	44
Cúmulo de la evidencia	45
Influencia de un órgano superior	46
Influencia no procedimental ("derechos telefónicos")	47
Legislación	48
Constitución	49
Otros factores	50
(escriba) _____	51

16. ¿Cómo de efectivo sería el que cada parte en un proceso legal dado empezara el caso a través de una manifestación individual contra la corrupción?

	Col 52
Ineficaz	0
Ocasionalmente eficaz	1
Eficaz	2

17. ¿Después de la aprobación de la ley anticorrupción de Kazakistán el 2 de Julio de 1998 el sistema judicial ha cambiado...

	Col 53
Ha mejorado	3
De manera limitada en casos excepcionales	2
No del todo	1
Ha empeorado	0

18. ¿Cómo calificaría usted las siguientes características de las cortes en Kazakistán? marque una con un círculo en cada línea

		Col
Corrupción	-5 -4 -3 -2 -1 0 1 2 3 4 5	Incorruptibilidad 54
Dependencia	-5 -4 -3 -2 -1 0 1 2 3 4 5	Independencia 55
Falta de Transparencia	-5 -4 -3 -2 -1 0 1 2 3 4 5	Apertura 56
Burocracia	-5 -4 -3 -2 -1 0 1 2 3 4 5	Eficiencia 57
Falta de preparación	-5 -4 -3 -2 -1 0 1 2 3 4 5	Profesionalismo 58
Desorganización	-5 -4 -3 -2 -1 0 1 2 3 4 5	Organización 59
Subjetividad	-5 -4 -3 -2 -1 0 1 2 3 4 5	Objetividad 60
Familiaridad indebida	-5 -4 -3 -2 -1 0 1 2 3 4 5	Respeto a los participantes en el proceso 61
Injusticia	-5 -4 -3 -2 -1 0 1 2 3 4 5	Justicia 62
Falta de Probidad	-5 -4 -3 -2 -1 0 1 2 3 4 5	Honestidad 63
Chantaje	-5 -4 -3 -2 -1 0 1 2 3 4 5	Decencia 64
Aquiescencia a personas de alto estatus	-5 -4 -3 -2 -1 0 1 2 3 4 5	Dignidad 65

19. ¿Cómo calificaría usted la cultura de comportamiento de la gente que trabaja en las cortes?

	Col 66
Alta	3
Satisfactoria	2
Baja	1
Muy Baja	0

20. ¿Se encuentra disponible el siguiente equipo para uso de los ciudadanos en los edificios de las corte?

	Si (disponible)	No	Col
Equipo de fotocopiado	2	0	67
Teléfonos	2	0	68
Servicios sanitarios gratuitos	2	0	69
Asientos en los corredores	2	0	70
Asientos en las cortes	2	0	71

21. ¿Cómo de buena es la provisión para los empleados de la Corte del siguiente equipo?

	Ausencia	Mínimo	Satisfactorio	Suficiente	Col
Teléfonos	0	1	2	3	72
Fax	0	1	2	3	73
Red de Larga-distancia	0	1	2	3	74
Computadoras	0	1	2	3	75
Fotocopiadoras	0	1	2	3	76
Base legal estándar	0	1	2	3	77

22. ¿A qué nivel piensa usted que los siguientes factores afectan la corrupción en el poder judicial?

	1. Factores	Grado de influencia	Col
Bajos salarios para los jueces	1 2 3 4 5		78
Ausencia Total de Control por parte del resto de la sociedad	1 2 3 4 5		79
Posibilidad de los jueces de tomar decisiones personales	1 2 3 4 5		80
Presión del Poder Ejecutivo	1 2 3 4 5		81
Ausencia de control estricto sobre el Poder Judicial	1 2 3 4 5		82
Falta de sistema electoral para nombrar jueces	1 2 3 4 5		83
Ausencia de Juicios con jurados	1 2 3 4 5		84
Poca Preparación de los jueces	1 2 3 4 5		85
Bajos estándares éticos de los jueces	1 2 3 4 5		86
Nepotismo/ conexiones familiares de los jueces	1 2 3 4 5		87
Oferta de sobornos por parte de partes en el caso (defensores, acusadores, abogados, etc.)	1 2 3 4 5		88
Legislación Débil/ imperfecta	1 2 3 4 5		89

Necesidad de los funcionarios de conformarse con el sistema existente	1 2 3 4 5	90
Sistema de nombrar jueces	1 2 3 4 5	91
Miedo de los funcionarios a ser despedidos de sus puestos por superiores	1 2 3 4 5	92
Vulnerabilidad de los jueces ante quienes controlan los órganos judiciales	1 2 3 4 5	93
Dependencia económica del Judicial con respecto al Poder Ejecutivo	1 2 3 4 5	94
Ausencia de organización de deberes en las cortes	1 2 3 4 5	95
Otro	1 2 3 4 5	96
(por favor agregue su propia razón aquí) _____		97

23. ¿Cuál de las siguientes propuestas piensa usted que ayudarían a hacer decrecer la corrupción en el Poder Judicial (por favor no marque más de tres)?

	Col
Introducción de controles más estrictos por parte del poder ejecutivo sobre los jueces	98
Liberar al Poder Judicial del control del Poder Ejecutivo	99
Introducción de un sistema más representativo de control del Poder Judicial	100
Establecer un sistema de elección de jueces	101
Establecer un sistema más transparente de nombrar jueces	102
Abolir los nombramientos de por vida para los jueces	103
Introducción de los juicios por jurado	104
Incremento de salario	105
Hacer efectiva la protección legal para jueces	106
Endurecer los castigos para jueces relacionados con actos de corrupción	107
Otros factores	108
(escriba) _____	109

¡Gracias por sus respuestas y participación activa!

A ser rellenado por el entrevistador:

Entrevistado por, (Nombre y Apellido):	_____
Fecha y hora en que se rellenó el cuestionario:	_____
Ubicación:	_____
Firma:	_____

Manual Ciudadano, México

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Manual Ciudadano (en adelante, Manual).

Descripción breve: El Manual Ciudadano es una iniciativa del gobierno y la sociedad civil dirigida a la supervisión y vigilancia de los programas sociales a través de la participación ciudadana. Se enfoca en dos aspectos básicos: acceso a la información y control social. En el primer caso, se ofrece a los ciudadanos información específica sobre la forma en que los programas sociales federales deben funcionar, según las reglas elaboradas por el gobierno central. En el segundo caso, se ofrece una herramienta que facilita el trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para supervisar y vigilar el correcto funcionamiento de los programas sociales a través del Manual.

La herramienta es gratis y consistirá de un Manual en forma de libro y de un portal de internet (para quejas y supervisión de los programas sociales). Los ciudadanos serán incorporados en una etapa posterior, pues lo más importante es que las OSC se conviertan en instancias de captación de quejas y denuncias. Esto es, las OSC sirven al resto de la comunidad a través de canalizar, formular y administrar las quejas individuales – son una forma de consulado no gubernamental que representa los intereses de los ciudadanos de manera profesional ante el sistema federal de control.

Organización responsable: Transparencia Mexicana (TM).

Creación de la herramienta: Transparencia Mexicana (TM), Capítulo Nacional de Transparency International y Sedesol.

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: La identificación del problema que dio origen a la realización del proyecto, instrumentado por primera vez en México, fue parte de un proceso que se inició en Julio de 2001 y se encuentra ahora en la etapa de preparación del Taller de capacitación con OSC (ver sección “IV Implementación”). En total el tiempo transcurrido ha sido de 11 meses.

Problemas que aborda la herramienta: La herramienta responde a una problemática concreta: el riesgo de uso político de los fondos destinados a la política social, especialmente durante procesos electorales.

Áreas de trabajo: Control ciudadano de la corrupción; fortalecimiento del trabajo común entre la sociedad civil organizada y el sector público en procesos de transparencia administrativa y prevención y control de la corrupción.

Alianzas: El trabajo general del proyecto fue coordinado conjuntamente por TM y la Comisión de Transparencia de la Secretaría de Desarrollo Social.

- Secretaría de Desarrollo Social, Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción
www.sedesol.gob.mx
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
www.secodam.gob.mx
- Fiscalía Especializada para Delitos Electorales
www.pgr.gob.mx/otros_delitos/fepade/fepade_4.html
- Instituto Federal Electoral
www.ife.gob.mx

Financiación: Sedesol aportó a las diferentes fases del proyecto, como talleres y diseño del manual (sin contar su producción), aproximadamente US\$ 30,000. El dinero adicional vino de TM.

Para más información, contactar:

- Eduardo Bohórquez
Director de Capítulo Nacional
Transparencia Mexicana, AC.
Teléfono: +(55) 56.68.09.55
tmexican@data.net.mx
www.transparenciamexicana.org.mx

II Objetivos

El principal objetivo es involucrar a las OSC del país en un mecanismo de control social.

Fomentar que las OSC se conviertan en instancias de captación de denuncias del mal uso de los programas sociales, y faciliten la presentación de quejas, denuncias y sugerencias por parte de otros ciudadanos.

Incrementar la confianza en que las quejas de la población contra el funcionamiento y la administración de los programas sociales serán acogidas y tramitadas.

Que las OSC, como oficinas ciudadanas, informen a los ciudadanos sobre el resultado de su queja.

Organizar el trabajo de voluntarios, organizaciones sociales y autoridades de forma que los programas sociales estén mejor vigilados y los beneficios de los programas lleguen a sus beneficiarios.

Contribuir a la prevención de la corrupción y de la existencia de irregularidades en el funcionamiento de los programas sociales, por medio de un mejor conocimiento de la operación del gobierno, el desarrollo de una vigilancia efectiva y ampliación de los puntos de control social de los programas sociales con la participación de las OSC. Como medida preventiva, el Manual Ciudadano tiene en el mediano y largo plazo el propósito de promover el buen gobierno en México.

III Contexto

Nacional

En años recientes, las OSC han promovido acciones para mejorar su capacidad de monitoreo de la actividad gubernamental y combatir la corrupción. En ese sentido, el Manual Ciudadano es una iniciativa que apoya el esfuerzo de monitoreo y vigilancia de los programas de gobierno que realizan las OSC, aprovechando la voluntad de éstas para participar activamente en un programa de control social.

La herramienta constituye una respuesta a la demanda social de mayor apertura del gobierno para evitar el uso político de los recursos destinados a los programas sociales. Dada la existencia de cerca de 35 programas sociales diferentes a nivel nacional, los costos económicos de la corrupción pueden variar significativamente y no existen datos precisos sobre el nivel e impacto social del uso político de los recursos destinados a los programas sociales.

Los actos de corrupción en estos programas, en los que participan tanto beneficiarios como servidores públicos, OSC y proveedores, van desde la alteración de los padrones de beneficiarios hasta el incumplimiento en la entrega de recursos, subsidios y obras dirigidos a las comunidades y grupos de alta marginación del país. Aunque no existe una medición exacta de los costos de la corrupción en los programas sociales, el impacto es de la mayor importancia para TM.

El gobierno ha demostrado también una voluntad política para ser supervisado por las OSC y ha reconocido la capacidad de éstas para participar activamente en la vigilancia de los programas de gobierno.

La voluntad política por trabajar con la sociedad civil no es nueva en el gobierno federal. El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), por ejemplo, instrumentado a inicios de los 90, incorporaba la participación de los beneficiarios en la implementación del programa, ofreciendo mano de obra o recursos locales para la ejecución del programa. Sin embargo, ha sido sólo con la llegada de un nuevo gobierno que se buscó ampliar la participación de la sociedad civil organizada para supervisar los programas sociales.

La labor conjunta del gobierno y las OSC en materia de vigilancia y supervisión, en la que se inscribe el Manual Ciudadano, surge de la búsqueda por combinar las capacidades de las OSC para monitorear al gobierno con la voluntad política para abrir las instituciones al escrutinio social, y reducir así el riesgo de que existan irregularidades, o que éstas queden impunes. En este contexto, la herramienta es innovadora en tanto que propone una nueva relación de mayor apertura y vigilancia entre OSC y gobierno.

La herramienta surge así de la necesidad de prevenir y reducir el riesgo de que se haga un uso político y electoral de los recursos públicos destinados a los programas sociales, e incentivar y permitir la participación social al incorporar a las OSC en las acciones de contraloría social.

A pesar que las reglas de operación de los programas buscan prevenir la existencia de irregularidades en su operación por medio de diversos mecanismos de supervisión y control, la complejidad de los propios programas tanto por el número de personas que participan como por la cantidad de vínculos y contactos entre servidores públicos y beneficiarios y los recursos administrados, existe un sinnúmero de potenciales irregularidades tanto administrativas como delictivas que pudieran presentarse. Tal como se ha enfatizado en este informe, el Manual Ciudadano es una herramienta que busca prevenir dichas irregularidades.

En Transparencia Mexicana

TM participó en todas las etapas del proyecto, desde el diagnóstico hasta el desarrollo e instrumentación de la herramienta.

Los factores de organización de TM que permitieron la ejecución de la herramienta son fundamentalmente dos:

1. La existencia y el fomento de una relación institucional entre TM y Sedesol. Este vínculo se establece y define en el Convenio de Colaboración que establecieron ambos.
2. El desarrollo de una capacidad técnica en TM para desarrollar una herramienta que involucra a ciudadanos, servidores públicos, distintos sectores interinstitucionales y tecnologías de información. En este último punto se encuentra la principal fortaleza dentro de la organización. Sedesol identificó claramente una demanda social. TM reaccionó con una propuesta de herramienta para satisfacer esa demanda ciudadana.

El desafío más importante que se presentó en la elaboración e instrumentación de la herramienta fue la cooperación con distintas agencias gubernamentales.

mentales y de Estado. Sin embargo, están pendientes aún los retos relativos a la operación permanente de la herramienta.

IV Implementación

El Manual se enfoca en dos aspectos básicos: acceso a la información y control social. En el primer caso, se ofrece a los ciudadanos información específica sobre la forma en que los programas sociales federales deben funcionar, según las reglas elaboradas por el gobierno central. El Manual contiene el resumen de los programas existentes y debe ser actualizado cada año. En el segundo caso se ofrece una herramienta que facilita el trabajo de las OSC para supervisar y vigilar el correcto funcionamiento de los programas sociales. En síntesis, el Manual permite determinar qué supervisar y define la mejor forma de hacerlo.

Los componentes básicos que conforman la versión impresa del Manual Ciudadano son:

- I. Una ficha técnica y un diagrama de cada uno de los programas sociales, que sintetiza los objetivos, requisitos, beneficios y etapas en la operación de cada programa, presentados en un formato simple y de fácil lectura, y que le permite a las OSC identificar puntos de contraloría social.
- II. Una sección informativa que facilita la presentación e integración de denuncias sobre presuntas irregularidades en el funcionamiento y operación de los programas sociales.

Es un documento de aproximadamente 200 páginas.

La parte dinámica del Manual radicará en su uso como herramienta virtual de control social y supervisión de los programas sociales por parte de las OSC, en una página web. Con el apoyo de las OSC el ciudadano puede poner una queja legal sobre los programas de Sedesol y seguir el estado actual de las diferentes denuncias, accediendo al sistema oficial vía internet sin depender de trámites burocráticos, reduciendo la subjetividad y el costo de transacciones. Página web: www.sedesol.gob.mx/manualciudadano.

Preparación previa a la ejecución de la herramienta

Identificación del problema: Se celebraron talleres con servidores públicos, diseñadores de política social, organizaciones de la sociedad civil y beneficiarios. En los talleres se identificaron las condiciones que guardan los programas sociales en términos de transparencia, eficacia y desempeño. Duración: 8 semanas.

Acuerdo de Colaboración Sedesol-TM: A partir del diagnóstico se presentó una propuesta de trabajo y se celebró un acuerdo de colaboración entre Sedesol y TM para normar las etapas del proyecto. Este fue un Convenio celebrado dentro de las atribuciones y facultades de Sedesol y TM. El acuerdo es público y ha permitido establecer un marco claro de colaboración entre ambas instituciones y formalizar la relación de trabajo que ha permitido implementar la herramienta.

El Manual Ciudadano forma parte de un programa institucional más amplio que se llama “Sedesol a los ojos de todos”.

Financiación: Se diseñó una estrategia para definir el origen, los montos y el destino de los fondos necesarios para desarrollar esta herramienta.

Definición de la estrategia: El equipo de diseño de la herramienta llevó a cabo reuniones y trabajo de escritorio para plantear el proceso y contenido de cada una de las etapas subsecuentes de diseño, elaboración e instrumentación de la herramienta. El equipo estuvo integrado por miembros y asesores expertos de TM y de la Comisión de Transparencia de la Sedesol. La etapa de diseño se enriqueció con talleres por sector que evidenciaron preocupaciones, necesidades y contribuyeron a la asignación de prioridades para la herramienta.

Como la herramienta es más que un Manual impreso (es un mecanismo de participación social y un programa de gobierno) se requirió además un enfoque de gestión pública. La futura creación de la página web del Manual Ciudadano, elemento esencial del proyecto previsto para la contraloría social virtual por las OSC, fue otro enfoque en el diseño de la herramienta. Duración: 4 semanas.

Elaboración de la herramienta (versión impresa): Esta etapa consistió en la elaboración del contenido del Manual. Para el primer componente, Sedesol envió a TM los documentos necesarios (reglas de operación) para elaborar los diagramas y las fichas técnicas de los programas sociales. Para el segundo componente, los documentos relativos a la forma en que deben presentarse e integrarse las denuncias sobre irregularidades en la operación de los programas sociales, éstos fueron solicitados por la propia Sedesol a las instancias correspondientes. Duración: 12 semanas.

Revisión y Validación: Una vez realizados los diagramas y fichas técnicas, éstos se presentaron para su validación a las instancias correspondientes de la Sedesol, de manera que los diagramas se apegaran a la normativa se evitaran inconsistencias y reflejaran la operación real de los programas. El proceso de producción del Manual significó resumir los 26 programas sociales en 200 páginas. Se imprimieron 5.000 ejemplares. Duración: 12 semanas.

Taller de Capacitación con OSC: Se realizaron reuniones con las instituciones de gobierno participantes para definir la estrategia y contenidos de las mesas de trabajo en el Taller. Al 17 de Junio de 2002, la implementación de la herramienta se encontraba en esta etapa.

Al concluir la preparación del Taller de capacitación, éste se realizará en la Ciudad de México, durante dos días, contando con la participación de 80 OSC, las cuales forman parte de una red de alrededor de 340 organizaciones de todo el país.

Las organizaciones que forman la red no están especializadas en un tema específico. La mayor parte de ellas se caracterizan por trabajar directamente con la población en temas tales como infancia, personas de la tercera edad, medio ambiente, derechos ciudadanos, entre otros. Su vínculo directo con la población y su trabajo de campo es particularmente relevante para la efectiva instrumentación de la herramienta y su uso como instrumento de contraloría social. La red ha sido resultado de la formalización del vínculo entre Sedesol y las OSC por medio de la firma de convenios de concertación.

Se ha previsto que el taller comprenda los siguientes temas: la promoción de los derechos ciudadanos, la relevancia de la observación social de los programas de gobierno, la importancia de los canales institucionales de denuncia, la conformación de redes ciudadanas estatales de transparencia, experiencias de contraloría social, y la tecnología existente en materia de seguimiento de denuncias.

Duración: La preparación del Taller tomó 8 semanas, y el Taller tendrá una duración de 2 días.

Ejecución de la herramienta

Primera parte: Puesta en marcha del programa. Esta etapa dará inicio al término del Taller de capacitación. Se espera que las OSC participantes en el taller realicen a su vez una capacitación sobre la herramienta entre otras organizaciones que forman parte de la red.

Se busca además que en el futuro próximo no sólo las organizaciones sociales hagan uso de la herramienta como instancias de captación de probables irregularidades, sino que los beneficiarios de los programas posean una versión “ciudadana”, más accesible, para que de manera directa o con apoyo profesional – canalizando las quejas y denuncias a través de las OSC – puedan presentar observaciones y denuncias sobre irregularidades en la operación de los programas sociales de la Sedesol. En el futuro próximo un portal de internet servirá como consulado ciudadano virtual, donde las OSC coleccionarán que-

jas de los ciudadanos para presentarlas a las instancias oficiales, y donde el ciudadano puede seguir el trámite de su queja.

Segunda parte: Evaluación. La evaluación se encuentra pendiente dado el avance que existe hasta el momento en el proceso de instrumentación de la herramienta.

Recursos Humanos

Para la instrumentación de la herramienta se requirió del trabajo coordinado de: una Dirección de Área de la Sedesol, una Dirección Operativa de TM, un consultor “senior”, entre dos y cinco consultores “junior”, la participación en actividades concretas por parte de 15 servidores públicos de distintas instituciones de gobierno y de 10 organizaciones de la sociedad civil.

El proyecto fue realizado con plena autonomía de TM en materia organizacional y en cuanto a la obtención de recursos financieros, técnicos y humanos.

Medios de comunicación

Hasta el final de la etapa de diseño y elaboración, los medios de comunicación mostraron gran interés en la herramienta y ésta ha recibido menciones especiales en la prensa escrita.

Dado que la puesta en marcha del programa aún no se inicia formalmente, la difusión de la herramienta al público en general aguarda el inicio formal del programa, que se espera sea en Agosto de 2002. Después de esto, se tiene contemplado llevar a cabo un taller con medios de comunicación para darles a conocer la herramienta. Esta y otras acciones de comunicación y difusión forman parte de una estrategia que TM se encuentra diseñando junto con Sedesol.

Términos de colaboración

TM celebró un acuerdo de comunicación con Sedesol a partir de la identificación del problema y de un programa de trabajo definido entre ambas instituciones.

En el marco de este acuerdo participaron en las distintas etapas las siguientes personas:

- Federico Reyes Heróles (Presidente del Consejo Rector de TM). www.transparenciamexicana.org.mx
- Eduardo Bohórquez y Eva Jaber (Coordinación General del proyecto) www.transparenciamexicana.org.mx

- Roberto Castellanos (Consultor) Daniel Aguado, Michelle del Campo y Bárbara Castellanos (Equipo ejecutivo)
- Martha Covarrubias (diseño editorial)
- Comisión de Transparencia y el Combate a la Corrupción (Titular: Rafael Domínguez Morfín)

V Resultados

La esencia del proyecto es que las OSC pueden colaborar con el gobierno de manera respetuosa e inteligente. No hubo censura en la producción de la herramienta, porque tampoco hubo intransigencia de parte de la OSC. Ambas partes tomaron cuenta de la posición del otro para alcanzar el objetivo final: una herramienta sencilla, de bajo costo de implementación, que permitiera a la sociedad civil fiscalizar y acompañar los programas sociales.

Considerando que el principal objetivo de la herramienta es involucrar a las organizaciones de la sociedad civil de las distintas entidades del país en un mecanismo de contraloría social, hasta el momento se pueden identificar los siguientes logros:

Número de OSC: Al comenzar el proyecto 100 OSC de nueve estados del país habían firmado convenios de colaboración con la Sedesol. Al momento de redactar el presente informe, 320 OSC en 25 entidades del país han firmado acuerdos similares. La cifra rebasa en 200% las expectativas originales del proyecto.

Número de instituciones de gobierno: Al iniciar el desarrollo de la herramienta sólo TM y Sedesol estaban involucradas en el diseño. La herramienta ha logrado hasta ahora generar el interés y agrupar los esfuerzos de otras tres instituciones de Estado y gobierno: el Instituto Federal Electoral (IFE), la Fiscalía Especializada para Delitos Electorales (Fepade), y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam).

Número de programas supervisados: Cuando iniciaron las discusiones sobre el diseño de la herramienta, los esfuerzos buscaban concentrarse en los programas administrados por Sedesol que tienen mayor impacto social, tanto por número de beneficiarios efectivos y potenciales como por recursos asignados. Al momento de presentar este informe, la totalidad de los programas sociales administrados por Sedesol han sido incluidos en la herramienta. La Sedesol administra poco más de 30 programas sociales dirigidos fundamentalmente a la población en pobreza extrema.

Alianzas: Se establecieron alianzas institucionales importantes y estas habrán de mantenerse en el marco de las declaraciones y acuerdos incluidos en el convenio de colaboración suscrito entre TM y la Sedesol.

Indicadores

En cuanto el programa “Sedesol a los ojos de todos” y, por lo tanto, con la capacitación en el uso del Manual ya concluida, TM dará seguimiento, entre otros, a los siguientes indicadores:

- Número de quejas, denuncias y peticiones presentadas como parte del programa
- Número de organizaciones capacitadas directamente para utilizar el Manual Ciudadano
- Número de organizaciones que participan en la red de OSC que forma parte del programa
- Número de ciudadanos atendidos por el programa
- Número de acciones correctivas y sanciones ejecutadas

Problemas

Los problemas que se han presentado hasta el momento en la instrumentación de la herramienta son principalmente los relativos a una relación entre el Estado y la sociedad civil: cumplir simultáneamente con la normativa oficial y con las expectativas de transparencia y rendición de cuentas de las OSC participantes.

Un problema que se presentó fue el retraso en la etapa de revisión y validación del contenido del Manual Ciudadano. La razón del retraso derivó de las continuas observaciones que hicieron distintas unidades administrativas dentro de la Sedesol al contenido de la herramienta y de la necesidad de obtener su aprobación y validación formal antes de que el Manual Ciudadano fuera enviado a imprenta para su entrega y difusión durante el Taller de capacitación con OSC.

A este respecto vale la pena mencionar que como un subproducto de la instrumentación de la herramienta, se identificó que la falta de claridad de varias de las reglas de operación de los programas sociales, que fueron los documentos oficiales utilizados como fuente para la elaboración del Manual Ciudadano, es un factor que no facilitó el proceso de elaboración de la herramienta.

Aunque las reglas de operación incluyen los elementos que por ley se deben considerar en todo programa social, el formato y redacción de los documen-

tos no facilitó en muchos casos apreciar con toda claridad la forma de operación de los programas. Una de las razones que explica esta situación es que las reglas de operación de los programas sociales son elaborados con base en un formato preestablecido por una instancia de gobierno distinta a la que instrumenta los programas.

Estas dificultades fueron superadas por medio de las validaciones subsecuentes con los encargados de los programas dentro de la Secretaría de Desarrollo Social. Este no es un problema directamente vinculado a la operación del programa, pero sí alerta sobre la necesidad de tomar medidas al respecto para facilitar posibles trabajos futuros en la reedición de la herramienta o en caso de que ésta sea adoptada por otras instancias de gobierno. Se prevé llevar a cabo discusiones y presentar observaciones a este respecto ante las autoridades correspondientes.

Se prevé que las OSC participantes no cuenten con los niveles de capacidad técnica necesarios para el uso de la herramienta. Es probable también que un número considerable de las quejas, denuncias y peticiones que se presenten carezcan de los elementos mínimos para que procedan legalmente. La obtención de los recursos necesarios para mantener dentro de un programa permanente las actividades de vigilancia, supervisión y contraloría social en que se inserta el Manual Ciudadano será un reto significativo para las OSC.

Asimismo, el riesgo de uso político de la herramienta ha sido calculado, aunque su efecto no deberá distorsionar los resultados esperados. La falta de capacidad institucional de las OSC, el incipiente conocimiento de muchas de ellas sobre el tema de la transparencia y la rendición de cuentas, y el desconocimiento sobre la forma de operación del gobierno, son algunas de las principales razones que pueden dar origen a los problemas de operación mencionados.

Finalmente, es preciso mencionar que todas las decisiones relativas al proyecto, incluyendo la solución a los retos que se han presentado hasta el momento, han sido tomadas por consenso y muchos de los potenciales conflictos fueron previstos desde el convenio de colaboración. En este sentido, se han cumplido con las demandas planteadas en los espacios de discusión de la herramienta.

Reacciones de la opinión pública

Hasta este momento, la reacción de la opinión pública ha sido muy positiva, aunque será necesario esperar a los posibles cambios en los resultados de la operación de la herramienta con respecto a las expectativas iniciales una vez que inicie la operación del programa (“Sedesol a los ojos de todos”) en que se

inscribe la herramienta. En general existe una gran receptividad hacia la instrumentación del Manual Ciudadano.

VI Recomendaciones

La principal recomendación consiste en mejorar el formato de revisión y validación por parte de las unidades administrativas e instancias de gobierno. La mejor manera de hacerlo sería haciendo más explícitas y distinguiendo con claridad entre las etapas de elaboración de la herramienta y las de validación. En la medida de lo posible, versiones posteriores del Manual Ciudadano deberán simplificar más su contenido, haciéndolo más accesible a las organizaciones de base y a los ciudadanos en general.

Una recomendación para las organizaciones o Capítulos Nacionales de TI que estuvieran interesadas o pretendan emprender un proyecto similar consiste en mantener una relación institucional muy cuidadosa con los gobiernos. En proyectos de esta naturaleza, basados en una intensa colaboración con el gobierno, el éxito en la instrumentación de la herramienta se encuentra en gran medida en el establecimiento de una colaboración y cooperación claras y bien definidas con las autoridades.

Un aspecto en el que se ha enfatizado es que la herramienta no tiene costo alguno, pero que requiere de la coordinación entre las organizaciones sociales y con la Sedesol para su éxito.

Debe tomarse en cuenta también que el buen desarrollo de proyectos de este tipo se encuentra en la posibilidad de allegarse de un experto técnico y a nivel de organización que permita articular capacidades en distintos ámbitos y demandas de distinta índole.

Descripción: Roberto Castellanos