

Estudio de Realidades sobre buena Gobernabilidad de las Instituciones Públicas, Bangladesh

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Estudio de Realidades sobre Buena Gobernabilidad de las Instituciones Públicas o Ejercicio para Encontrar Hechos (EEH).

Descripción breve: El propósito de este proyecto era evaluar los puntos fuertes y débiles de las instituciones públicas en Bangladesh a través del EEH. Esta es una herramienta para la investigación y el diagnóstico en detalle de las actividades, la forma de actuación y los puntos débiles de una institución u organización.

Organización responsable: Transparency International Bangladesh (TIB).

Creación de la herramienta: TIB.

Cuando y dónde se implementó la herramienta: TIB inició el proyecto en la Agencia Anticorrupción de Bangladesh en 2000. Un informe fue publicado partiendo de las conclusiones de una mesa redonda realizada el 30 de Diciembre de 2001.

Problemas que aborda la herramienta: La falta de transparencia y rendición de cuentas de las instituciones públicas en Bangladesh.

Áreas de Trabajo: Instituciones del sector público.

Alianzas: La Agencia de Anticorrupción de Bangladesh participó en el proyecto.

Financiación: Un investigador trabaja a tiempo completo con un salario de US \$3,500/año. TIB empezó el ejercicio con la ayuda económica de USAID.

Para más información, contactar:

Zia Haider Arman, Director

M.Anwarul Amin, Investigador Asociado

Transparency International Bangladesh

121/C (3rd floor), Gulshan Avenue, Dhaka 1212, Bangladesh

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

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

www.ti-bangladesh.org

II Objetivos

1. Analizar la evolución de una institución hasta su forma actual.
2. Examinar la estructura legal existente de una institución pública.
3. Analizar la estructura de la institución.
4. Revisar la manera en que opera.
5. Conocer su eficacia, o su falta de eficacia.
6. Evaluar el trabajo de los funcionarios de la organización.
7. Analizar el papel de la institución en cuanto a tratar con la corrupción.
8. Crear conciencia en los funcionarios y el público en general.
9. Ejercer presión sobre el gobierno para emprender reformas y hacer los cambios necesarios.
10. Posibilitar a TIB tomar acción efectiva para frenar la corrupción y mejorar la rendición de cuentas y la transparencia en la prestación de los servicios públicos.

III Contexto

Bangladesh es uno de los países más pobres del mundo, con un promedio de ingresos per capita de alrededor US\$380 por año. Como muchos países en vías de desarrollo, sufre de una pobreza ampliamente distribuida, superpoblación, analfabetismo, malnutrición y déficit de recursos. La economía nacional está débil y el sistema político sigue inestable. La penetrante corrupción es un serio problema que toca a todo el sistema de instituciones estatales y sociales del país. Aunque Bangladesh se independizó en 1971, el gobierno democrático no se estableció hasta 1991 (y aún así de forma limitada). La corrupción es el más grande impedimento para el desarrollo social y económico del país. En la actualidad Bangladesh tiene un sistema parlamentario, pero sin una tradición de rendición de cuentas y transparencia. El sector gobierno está caracterizado por monopolios y el uso amplio de poderes discrecionales.

Transparency International Bangladesh

TIB está trabajando por un Bangladesh sin corrupción de la siguiente manera; abogando por la transparencia y rendición de cuentas en la administración, el sistema legal y todas las áreas de la sociedad civil para promover un crecimiento económico más fuerte y respeto por los derechos humanos. Desafortunadamente aún después de 30 años de independencia en Bangladesh, la corrupción sigue creciendo virtualmente en todas las esferas de la vida nacional.

IV Implementación

TIB llevó a cabo tres EEH en tres de las agencias de control más importantes del país.

- La agencia Anticorrupción de Bangladesh.
- La Oficina del Contralor y el Auditor General.
- El Comité de Cuentas Públicas. El trabajo empezó a inicios de 2000. La intención de la herramienta era analizar la estructura general de las instituciones y su funcionamiento para evaluar su eficacia y analizar su papel en frenar la corrupción. También buscó evaluar los tipos de corrupción existentes en instituciones diferentes y hacer recomendaciones para mejorarlas. Esto, a su vez, puede estimular al gobierno a tomar las reformas necesarias y crear conciencia del problema.

Las etapas de implementación de esta herramienta son:

- 1) Selección de una organización/institución. Hasta la fecha las instituciones seleccionadas han sido agencias de control, pero el EEH puede extenderse a otras agencias prestadoras de servicios que han sido sujetos de informes por parte de los medios de comunicación, sobre el mal manejo o la corrupción.
- 2) Preparación de una “nota de concepto”, un documento que catalogue el propósito básico de la institución seleccionada para el proyecto, su estructura, su historial, y los tipos de restricciones que tiene. Esto sirve como base de discusión y un punto de partida para el proceso delineado más abajo.
- 3) Desarrollo de un plan de trabajo detallado.
- 4) Preparación de un lista de facilitadores tanto dentro como fuera de las instituciones escogidas que sean relevantes para el estudio. Estos pueden ser funcionarios de la institución que está bajo observación o personas con un conocimiento de la organización (ej: Representantes de la sociedad civil, académicos, antiguo personal, y periodistas). Esto es un ejercicio crucial para “ganar la confianza” y así tener acceso fácil a la información durante el estudio.
- 5) Sesión de “lluvia de ideas” con los facilitadores para establecer los puntos de enfoque primordiales del EEH, identificar las áreas de trabajo sensibles y problemáticas de la organización y como el EEH puede ilustrarlas de la mejor manera.
- 6) Revisión de la documentación: La información de la documentación existente sobre la institución bajo escrutinio en el proyecto puede usarse como una fuente secundaria de datos. Permite a los facilitadores del proyecto mejorar su comprensión de la organización, identificar sus fortalezas y debilidades y ob-

tener una comprensión más general. Una revisión de noticias relevantes puede ser útil. En el informe final, las fuentes de información serán debidamente referenciadas.

7) La encuesta en sí, se realiza a través de entrevistas con funcionarios de la organización. Las preguntas tienen como enfoque la eficacia del servicio. Por ejemplo, al personal se le pregunta el tiempo que se tarda en procesar un expediente. Si se necesita entrevistar a una cantidad grande de personas, un cuestionario estándar se podría elaborar. Información sensible puede ser obtenida por la vía del anonimato por medio de fuentes internas.

Para un ejemplo de encuesta: las actividades de la Agencia y las influencias del partido en el poder sobre la Agencia ver Apéndices 1 y 2

8) Preparación de un informe preliminar.

9) Discusión del borrador del informe con individuos relevantes para obtener reacciones y comentarios. El informe preliminar puede ser revisado por un especialista.

10) Preparación y publicación del informe final.

11) Distribución del informe a funcionarios del gobierno relevantes, quienes deciden políticas, la sociedad civil y los medios.

Este proceso es una oportunidad para construir un grupo de individuos conscientes de que puedan implementar la encuesta y continuar el monitoreo de la instituciones bajo escrutinio.

Hasta la fecha TIB ha librado un informe, y otros dos están en su etapa final. El periodo de estudio de un ejercicio para encontrar hechos es de entre seis a diez meses. El primer proyecto involucra un proceso de aprendizaje a través de la experiencia.

Análisis Complementario

Con el último informe del EEH, TIB presentó un documento de trabajo sobre la propuesta de una Comisión Independiente Anticorrupción (CIAC). Por la manera en que fue recibido entre los medios de comunicación y otros grupos se hizo aparente que el hacer propuestas constructivas como informes de trabajo y el uso del análisis crítico del EEH, sirvió para elevar el nivel del debate al facilitar una visión a futuro a las partes. El TIB también organizó discusiones sobre las propuesta de la creación del CIAC en diferentes partes del país. TIB está trabajando actualmente con un grupo de abogados en la preparación de un proyecto de ley para el CIAC. TIB también está desarrollando indicadores para monitorear las actividades de éstas organizaciones para análisis futuros.

V Resultados

El informe sobre la Agencia Anticorrupción ha sido muy efectivo. Muchas personas están tomando nota del desempeño de la institución a raíz de sus conclusiones. TIB entiende que las autoridades responsables también están poniendo atención al informe. En Bangladesh, el informe es el primero de su tipo y será un éxito seguro si sus sugerencias se implementan y la Agencia se moviliza para actuar de acuerdo con el espíritu de sus principios.

El EEH sobre la Agencia Anticorrupción se puede bajar de internet en: www.ti-bangladesh.org/research/FFE.htm

Retos

TIB experimentó un número de problemas durante el EEH, sigue una breve reseña de los mismos:

- 1) Falta de cooperación institucional: A menudo la reacción inicial era una de mala cooperación. Sin embargo, con mucha perseverancia, generalmente las organizaciones inspeccionadas decidieron cooperar.
- 2) Dificultades para obtener datos actuales.
- 3) Cambios de énfasis en las áreas de enfoque durante las entrevistas.
- 4) Hostilidad de los entrevistados.
- 5) Entrevistados recios a dar su posición y nombre.
- 6) En algunos casos dificultades para convencer a personas de ser entrevistadas.

VI Recomendaciones

El desarrollo de la EEH ha sido una experiencia enriquecedora en sí misma. Cada vez que se implementa la herramienta, nuevas preguntas y métodos analíticos deberán ser experimentados. En proyectos futuros TIB planea incluir:

- A) Un documento de trabajo sobre recomendaciones. El documento de trabajo para los EEH sobre la Agencia Anticorrupción surgió como una idea posterior. Afortunadamente, la publicación del informe de la EEH y el documento de trabajo fue simultánea.
- B) Monitoreo continuo de las actividades de la institución. Después del Ejercicio para Encontrar Hechos es beneficioso medir los cambios y efectos que éste haya tenido. Esto determinará si las recomendaciones se implementaron.

C) El TIB planea desarrollar un criterio estándar para la selección de las instituciones a examinar.

TIB está dispuesto a ayudar a otras Capítulos Nacionales y partes interesadas a implementar esta herramienta.

Descripción: Zia Haider y M. Anwarul Amin

Apéndice 1

Encuesta de opinión sobre la Agencia Anticorrupción

Abajo se encuentra la encuesta realizada por TIB acerca de las actividades de la Agencia y las influencias del Partido Oficialista sobre ésta.

Metodología de la encuesta: Respuestas obtenidas usando un cuestionario dado a través de entrevistas.

Encuestados: Entre los entrevistados se encuentran el Director Adjunto, Directores y Director General de la Agencia. Otros encuestados fueron seis empleados de la Agencia. La encuesta también incluyó a 50 entrevistados que no tienen relación con la Agencia, pero que son empleados de varios departamentos gubernamentales. Estos funcionarios gubernamentales tenían los cargos de Secretarios Asistentes, Secretarios Asistentes Mayores, Secretarios Comisionados, Secretarios Adjuntos, Secretarios Adicionales y Secretarios. Las respuestas de la encuesta se incluyen en el informe.

Tabla (a): Imparcialidad en las actividades de la Agencia

Imparcialidad de los Funcionarios de la Agencia	En su opinión ¿los funcionarios de la Agencia trabajan imparcialmente?		
	Respuesta		
	Funcionarios que trabajan en la Agencia	Funcionarios que no trabajan en la Agencia	Porcentaje de imparcialidad
Los funcionarios trabajan imparcialmente			
Los funcionarios trabajan con bastante imparcialidad			
Los funcionarios trabajan con poca imparcialidad			
Los funcionarios no trabajan imparcialmente			
No opinan			
Total			

Tabla (b): Nivel de satisfacción con las actividades de la Agencia

Nivel de Satisfacción	¿Cómo de satisfecho está usted con las actividades de la AAC?		
	Respuesta		
	Funcionarios que trabajan en la Agencia	Funcionarios que no trabajan en la Agencia	Nivel de satisfacción Porcentaje
Altamente satisfecho			
Levemente satisfecho			
Ni satisfecho ni insatisfecho			
Levemente insatisfecho			
Altamente insatisfecho			
No responde			
Total			

Tabla (c): El Partido Oficialista y sus efectos sobre la Agencia

Partido Gobernante y su efecto sobre la Agencia	En su opinión ¿el partido gobernante usa o quiere usar a la AAC como una herramienta para acosar a la oposición?		
	Respuesta		
	Funcionarios que trabajan en la Agencia	Funcionarios que no trabajan en la Agencia	Nivel de satisfacción: Porcentaje
Si			
No			
No sabe			
Total			

Apéndice 2

Cuestionario para conocer el punto de vista de los Fiscales Públicos (FP)

1. ¿Cuáles son las bases legales, las políticas y el procedimiento para la elección de un FP?
2. ¿Qué autoridad los nombra y de qué manera?
3. ¿Qué autoridad está involucrada con la responsabilidad de la supervisión de labores de los FP?
4. ¿Existe algún mecanismo para la evaluación y monitoreo de labores de los FP? Y si lo hay, ¿Cómo se implementa? ¿Por qué razones es necesario el monitoreo?
5. ¿Cuáles son los honorarios de un FP? ¿Es la tarifa suficiente? De no ser así, ¿Deberían ser aumentados y por qué?
6. ¿Cuántas citas se dan para un caso por parte de la corte? En realidad, ¿Cuántas citas son necesarias, en su opinión?
7. ¿Cuál es el estado de la relación entre el FP y los funcionarios de la Agencia Anticorrupción?
8. Ha sido observado que la causa principal de los atrasos en los casos es la falta de buena voluntad del FP. ¿Cuál es su opinión al respecto?
9. Con frecuencia se alega que los FP llegan a acuerdos con la parte acusada después de sacarle algún beneficio. ¿Cómo evalúa esta observación?
10. ¿Cuáles son los obstáculos al funcionamiento adecuado del FP? ¿Son obstáculos nuevos o viejos? Si son viejos, ¿por qué los FP siguen pasando adelante para descargar su responsabilidad, conociendo bien la situación? ¿Con qué objetivo asumen los FP sus responsabilidades?
11. Aparte de sus funciones específicas, ¿Qué otros cargos tiene un FP? ¿Enfrentan algún obstáculo en el proceso?
12. ¿Cuántos casos son revisados por un FP en un año? ¿Cuál es la cantidad final de penas y sobreseimientos que sale de esto? Si la cantidad de absoluciones es mayor, ¿En su opinión, cuáles pueden ser las razones?
13. ¿Cuántos casos maneja un FP a la vez? En opinión del FP, ¿Cuántos de ellos resultarían en castigos?
14. ¿Recomienda una re-investigación de los reclamos por lograr veredictos a

favor de la AAC? ¿Efectúa usted discusiones con los funcionarios de la AAC cuando encuentra que los casos son débiles?

15. ¿Cuáles son sus recomendaciones para aumentar la calidad de las investigaciones y re-investigaciones ocasionales con el fin de obtener veredictos a su favor?
16. ¿Cuál es la opinión del FP en cuanto al papel de las cortes y los jueces en casos de corrupción?
17. ¿Toma el caso un interino cuando el FP asignado permanece ausente? De ser así, ¿Cuál es la base legal para esto? ¿Aumenta con esto la posibilidad de que el veredicto se de a favor del acusado?
18. ¿A favor de quién tienden sobre todo a darse los veredictos de la corte? ¿A qué segmento pertenecen en su mayoría estas personas?
19. ¿Qué categorías de casos son los que más maneja usted como FP?
20. En su opinión ¿cuál es la causa de atrasos en la resolución de los casos?

Observatorio de Integridad, Colombia

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Observatorio de Integridad.

Descripción breve: Es un proyecto dirigido a recoger, procesar, analizar y administrar información disponible acerca de los distintos pilares, reglas y prácticas del Sistema Nacional de Integridad¹ (SNI) en Colombia, monitorear la evolución en el desempeño de sus distintos componentes, y poner dicha información a disposición del público interesado en el tema. Los dos primeros productos del Observatorio, el Índice de Integridad de las Entidades Públicas 2002 y el Comparativo de los Poderes del Estado 2002, brindan un marco conceptual y metodológico para producir nuevas herramientas que permitan monitorear el desempeño del SIN en Colombia.

Organización responsable: Corporación Transparencia por Colombia, Capítulo Nacional de Transparency International (www.transparenciacolombia.org.co).

Creación de la herramienta: Corporación Transparencia por Colombia (<http://www.transparenciacolombia.org.co/principalesprogramas/observatorio>).

- 1 El Sistema Nacional de Integridad (SNI) refleja una concepción integral de la responsabilidad de los distintos sectores de la sociedad en el desarrollo y control del problema de la corrupción, y fundamenta su puesta en marcha en una estrategia integral de lucha en su contra. El modelo sustenta que el control de riesgos frente al problema de la corrupción, y por ende una mayor integridad en el Sistema depende la construcción de una adecuada estructura de mecanismos de control horizontal y vertical, que constituye un sistema de pesos y contrapesos entre los distintos grupos y sectores con capacidad y poder para afectar el manejo de los asuntos públicos.

Los pilares que componen el SNI son: el ejecutivo, el legislativo, el judicial, el ministerio público, los organismos de control, los medios de comunicación, la sociedad civil, los empresarios, los gobiernos locales y la comunidad internacional. Entre las reglas y prácticas del Sistema se encuentran las siguientes: tipificación del conflicto de interés, elecciones libres y justas, poder para revisar decisiones de los altos funcionarios, rendición de cuentas, ética en el servicio público, independencia de poderes, acceso a la información, libertad de expresión, políticas de competencia, contratación pública transparente, competitiva y ayuda mutua legal/judicial eficaz. La relación entre los pilares, reglas y prácticas que componen el Sistema Nacional de Integridad no es directa, ya que varias de las reglas se aplican a más de un pilar.

Es así como los avances y mejoras logrados en los pilares y reglas se refuerzan entre sí y generan un círculo virtuoso en el cual los espacios de la corrupción serán cerrados y la sociedad en su conjunto podrá sancionar más rápida y efectivamente los comportamientos corruptos. Ver Sistema Nacional de Integridad; <http://www.transparency.org/sourcebook/04.html>

Cuando y dónde se implementó la herramienta: En Colombia el proyecto comenzó a implementarse en Julio de 2001.

Problemas que aborda la herramienta: Imposibilidad de acceder de manera oportuna a información veraz con la calidad necesaria para entender el funcionamiento del Sistema Nacional de Integridad en Colombia. Esta carencia dificulta tanto las discusiones en torno al tema de la corrupción/integridad, como la formulación de estrategias reales para combatir la corrupción en cada uno de los pilares del Sistema.

Áreas de Trabajo: Gestión del Conocimiento.

Financiación: Cooperación Internacional de la USAID y la Fundación AVINA gestionada a través de Transparency International; donación de la Fundación Corona y de la Fundación Merck Sharp & Dhome.

Para más información, contactar: Rosa Inés Ospina Robledo, Directora Ejecutiva de Corporación Transparencia por Colombia transparencia@cable.net.co.

II Objetivos

Generales

Generar mayor conocimiento sobre los temas de corrupción e integridad en Colombia, utilizando para ello instrumentos de medición y de análisis cuantitativo, y construir canales que garanticen un fácil acceso a la información sobre dichos temas, para contribuir al debate y aportar elementos a la definición de políticas de lucha contra la corrupción.

Específicos

- Recopilar, producir, analizar, y divulgar información periódica, suficiente y oportuna sobre el desempeño de los distintos pilares, reglas y prácticas del Sistema Nacional de Integridad.
- Aportar información no sólo procedente de fuentes de percepción sobre el problema de la corrupción, sino también información objetiva sobre este problema.
- Producir información útil para los responsables de definir políticas de lucha contra la corrupción.
- Alimentar el debate en torno al tema de la lucha contra la corrupción, mediante la publicación y difusión de análisis y estudios, para así convertir el Observatorio en una modalidad de control social.

III Contexto

Nacional

La lucha contra la corrupción se ha convertido en uno de los temas principales de la agenda de gobernantes, políticos, académicos e incluso empresarios. Todos ellos coinciden en que es un problema que genera altísimos costos y, en esa medida, es necesario atacarlo de manera eficaz mediante la formulación de estrategias que respondan a sus causas y manifestaciones reales, en aquellos entornos donde se detecte.

En Colombia el derecho a conocer de los asuntos públicos está reconocido como fundamental en el Artículo 74 de la Constitución Nacional y complementado con el Principio de Publicidad que rige la función administrativa, consagrado en el Artículo 209 de esta misma norma mayor. El Artículo 74 establece que “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”. Como derecho fundamental, el derecho a la información se concreta y protege mediante el derecho de petición y la acción de tutela², y a través de la obligación que tienen las autoridades administrativas de aplicar el principio de publicidad. Esto implica, disponer para la ciudadanía de sitios de fácil acceso con información clara, completa y oportuna- sobre normatividad, funciones, organigramas y trámites de las entidades, y sobre las decisiones que tomen las autoridades.

Actualmente distintas normas regulan y reglamentan varios contenidos o aspectos de éste derecho: Ley 57 de 1985, Código Contencioso Administrativo, Ley 190 de 1995, Ley 489 de 1998, Ley 594 del 2000, Decreto 2150 de 1995 y Código Disciplinario Único, entre otros.

A pesar de lo anterior, existe un problema estructural relacionado con la inadecuada provisión de información por parte de las instituciones y sectores que conforman los diferentes pilares del Sistema Nacional de Integridad, lo cual genera ausencia de cifras que permitan dimensionar el problema de la corrupción y dificulta la identificación de las áreas claves donde es necesario reforzar el trabajo para combatirla, y aquellas donde ha habido progresos significativos.

Cualquier esfuerzo por desarrollar un trabajo serio en la formulación de estrategias de lucha contra la corrupción requiere, necesariamente, de datos confiables que permitan identificar la problemática y, sobre esa base, contribuir a formular políticas efectivas dirigidas a superar el problema.

2 La Acción de Tutela es un instrumento jurídico creado con la Constitución de 1991, cuyo fin es la defensa de los Derechos Humanos fundamentales de los ciudadanos.

En Corporación Transparencia por Colombia

En el proceso de diseño de las líneas de acción del Capítulo se identificó como una de las debilidades centrales para la lucha contra la corrupción la escasez de información pertinente, suficiente y oportuna sobre corrupción e integridad en el país. A pesar de la importancia que habían tenido instrumentos como el Índice de Percepción de Corrupción de TI (IPC) para posicionar el tema, ha existido escasez de información confiable y periódica sobre las características de la corrupción en el país, diferenciada por sectores, regiones o involucrados, así como sobre los esfuerzos por combatirla.

Se decidió trabajar alrededor del marco teórico del Sistema Nacional de Integridad para intentar recoger y consolidar información útil que permitiera monitorear la evolución del Sistema en el tiempo, dando origen al proyecto del Observatorio.

Fue así como, dentro de este proyecto, se asumió el reto de diseñar y construir dos herramientas concretas, que tendrán carácter periódico: el Índice de Integridad de las Entidades Públicas y el Comparativo de los Poderes del Estado.

El Proyecto del Observatorio de Integridad se definió como una de las cuatro principales prioridades de Proyectos Regionales en TILAC (red latinoamericana de Transparency International), junto con las Contrataciones Públicas Transparentes, el Acceso a la Información y la Financiación Política. Este ejercicio, que se ha venido desarrollando en Colombia, se ha considerado un ejercicio piloto que puede ser adoptado por otros Capítulos de Transparency International, por esto, los avances del proyecto se presentaron en la reunión anual (Annual General Meeting) de TI en Praga en Octubre de 2001.

IV Implementación

Los dos primeros productos del Observatorio, el Índice de Integridad de las Entidades Públicas 2002 y el Comparativo de los Poderes del Estado 2002 se describen a continuación:

Índice de Integridad de las Entidades Públicas

El diseño conceptual del Índice está dirigido a entender la evolución en el comportamiento del sector público a través del análisis periódico del desempeño de tres factores críticos: a) transparencia, b) control y sanción, y c) eficacia e institucionalidad, representativos de un comportamiento íntegro, en un grupo de instituciones públicas. Esto se logra mediante la construcción de una batería de indicadores que permite medir o cuantificar el estado de estos factores

para cada entidad, que al ser calculados año tras año permiten monitorear en el largo plazo la evolución de los mismos.

El Índice corresponde a una calificación de integridad para un número determinado de entidades públicas del orden nacional, en relación con los factores mencionados anteriormente. Las entidades seleccionadas fueron aquellas para las cuales se contó con suficiente información para calcular la totalidad de indicadores o, en su defecto, la mayoría de ellos³. En el estudio fueron incluidas entidades representativas de los distintos ámbitos funcionales del Estado, como son: definición de políticas, regulación, control y sanción, de tal manera que estuvieran adecuadamente representados los distintos poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ministerio Público – Procuraduría y Defensoría – y Control Fiscal).

El Índice de Integridad está compuesto por 16 indicadores comunes en todas las entidades objeto del estudio, que fueron construidos a partir de información secundaria, disponible para cualquier ciudadano y con base en los resultados de un estudio realizado por el Instituto del Banco Mundial y la Vicepresidencia de la República de Colombia⁴.

Como resultado de un análisis realizado al interior del Capítulo, se definieron estos tres factores críticos que, a juicio de la Corporación, logran recoger las reglas y prácticas que hacen parte del Sistema Nacional de Integridad. De esta manera el apropiado funcionamiento del Sistema dependerá en buena medida de que los pilares públicos presenten un comportamiento adecuado en relación con cada uno de los factores críticos:

- a) Transparencia, entendida como la publicidad de los actos oficiales y el acceso a la información de las entidades por parte de la ciudadanía en general o de los interesados en particular (a mayor transparencia, mayor visibilidad, y como consecuencia, menores riesgos de corrupción);
- b) Control y sanción, se refiere a la relación entre investigaciones por faltas graves de los funcionarios públicos y sanciones oportunas y efectivas por parte de los organismos de control (mayores niveles de sanción aumentan los costos de las prácticas corruptas, por lo tanto disminuyen los incentivos para cometerlas); y

3 Para consultar el periodo al que corresponde la información que se utilizó para construir el Índice de Integridad ver http://www.transparenciacolombia.org.co/gestion/2n_observatorio.htm#nueve

4 Estudio sobre Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad en Colombia, realizado en Abril de 2001 y publicado en Marzo de 2002.

c) Eficacia e institucionalidad, se refiere al cumplimiento de procedimientos establecidos y conocidos que limitan el margen de discrecionalidad de funcionarios, representantes políticos y particulares en el ejercicio de funciones públicas (a mayor institucionalidad y eficiencia menor margen de discrecionalidad, y por lo tanto, menor oportunidad de corrupción).

El factor de transparencia está compuesto por 4 indicadores:

- 1) información en las páginas web de las entidades públicas,
- 2) facilidades para atender quejas y reclamos y obtener información telefónica (existencia de oficinas y líneas gratuitas),
- 3) calificación de transparencia otorgada por los propios funcionarios de las entidades, según resultados de la encuesta del Banco Mundial, y
- 4) calificación de autonomía Institucional otorgada por los propios funcionarios de las entidades, según resultados de la encuesta del Banco Mundial.

El factor de control y sanción se compone de 8 indicadores:

- 1) percepción de honestidad o deshonestidad de las entidades públicas por parte de los funcionarios, empresarios y usuarios de servicios del Estado según resultados de la Encuesta del Banco Mundial,
- 2) número de quejas presentadas ante la Procuraduría General de la Nación contra funcionarios de las entidades del Estado,
- 3) número de aperturas,
- 4) número de pliegos,
- 5) número de fallos sancionatorios en primera,
- 6) número de fallos en segunda instancia contra funcionarios de las entidades emitidos por la Procuraduría General de la Nación, contra funcionarios de las entidades de cada poder del Estado, (cada uno de estos es un indicador individual que se calcula como proporción del número de funcionarios de la entidad a Mayo de 2002),
- 7) número de fallos fiscales emitidos por la Contraloría contra funcionarios de las entidades de cada poder del Estado (calculado como proporción del número de funcionarios), a Mayo de 2002,
- 8) valor de los pagos por sentencias y conciliaciones correspondientes a las entidades de cada poder del estado según información de la Contraloría General de la República (calculado como proporción del presupuesto destinado a inversión y contratación de bienes y servicios de la entidad en 2001).

El factor eficacia e institucionalidad se compone de 4 indicadores:

- 1) nivel de simplicidad de los procesos organizacionales,
- 2) nivel de desempeño de la función de control interno,
- 3) nivel de incentivos a empleados y
- 4) nivel de compromiso institucional del personal, todos ellos contruidos con base en la calificación dada por los propios funcionarios, según resultados de la Encuesta del Banco Mundial.

Con las calificaciones obtenidas para los tres factores, se calculó el promedio para cada entidad. La calificación final refleja la existencia de riesgos de corrupción, a diferentes niveles – alto, mediano o bajo –. Es así como un *Índice inferior a 70 puntos indica un alto riesgo de corrupción* y amerita la definición de políticas y planes concretos por parte de la entidad calificada, y un *Índice superior a 90 puntos refleja un nivel óptimo de desempeño*. Al ser un instrumento de comparación, el Índice arroja la calificación relativa de cada entidad frente a las demás instituciones y muestra una mejor calificación para aquellas que presentan un desempeño alto en cada factor, en comparación con las demás entidades evaluadas.

Comparativo de los Poderes del Estado

Este instrumento es una evaluación comparativa de integridad entre las tres ramas del poder público y los órganos de control del Estado, de acuerdo con los indicadores que componen los tres factores objeto de análisis: i) transparencia; ii) control y sanción, y iii) eficiencia e institucionalidad.

Aunque estaba previsto calificar los factores para cada pilar, después de analizarse estadísticamente los resultados, se concluyó que la diferencia en la composición de los poderes del Estado es tan grande, en términos de su dimensión institucional (número de entidades) y en la información disponible sobre ellos, que impide construir calificaciones por factor a partir de los indicadores, comparables entre sí, que pudieran resultar en un Índice de Integridad para los distintos poderes del Estado⁵.

Por este motivo, se realizó un análisis de carácter descriptivo de cada uno de los indicadores⁶, para cada poder. El resultado de cada indicador corresponde

5 Equivalentes a los pilares públicos del Sistema Nacional de Integridad.

6 En el comparativo, se utilizaron adicionalmente los siguientes indicadores comunes a todos los poderes del Estado: i) valor de los fallos fiscales emitidos por la Contraloría General de

al promedio simple de la calificación obtenida por las entidades que componen cada uno de los poderes.

Con el fin de obtener conclusiones sobre el desempeño de cada poder, en comparación con los demás, se convirtieron las calificaciones obtenidas en cada indicador a una escala de 1 a 10, y se asignó una valoración de desempeño alto, medio o bajo, de acuerdo con los puntajes obtenidos.

Actividades realizadas para el montaje del Índice de Integridad y del Comparativo de Poderes del Estado.

Las actividades que se definieron para el desarrollo de estos dos productos del Observatorio son las siguientes:

- 1) **Recolección de información:** se buscó contar con información disponible de cada uno de los pilares que componen el Sistema para identificar, efectivamente, cuál es la información secundaria con que se contaba y la calidad de la misma para construir los indicadores. Esto permitió definir sobre qué pilares se iba a trabajar inicialmente (Apéndice).
- 2) **Diseño de indicadores:** de manera paralela al proceso de recolección de la información, se realizó el diseño de indicadores para medir los tres factores críticos en las entidades seleccionadas y en los poderes del Estado objeto del análisis.
- 3) **Depuración y complemento de la información:** se analizó la viabilidad de aplicar los indicadores prediseñados de acuerdo con la información que efectivamente se recolectó, y se ajustó el número y/o el diseño de algunos indicadores, de acuerdo con la cantidad y a la calidad de la información recolectada, para obtener como resultado los indicadores descritos en el Apéndice.
- 4) **Producción del informe:** con base en un trabajo de procesamiento y depuración estadística de los indicadores construidos se produjo un informe de análisis, en el que se publicaron los resultados del Índice y del Comparativo.
- 5) **Realización de ajustes:** una vez establecida las verdaderas necesidades de información para producir los indicadores, se buscará formalizar acuerdos con las fuentes, para construir un procedimiento que permita un fácil acceso a la

la República contra funcionarios de las entidades de cada poder del Estado, calculado como proporción del presupuesto de inversión y contratación de bienes y servicios a 2001; ii) valor de los pagos por sentencias y conciliaciones correspondientes a entidades de cada poder del Estado, de acuerdo con información de la Contraloría General de la República, calculado como proporción del presupuesto de inversión y contratación de bienes y servicios a 2001. Además, se calcularon indicadores particulares para el legislativo y el judicial.

información así como una mejor calidad de la misma. Adicionalmente, se considerarán las observaciones efectuadas por las entidades estudiadas para mejorar los indicadores, se buscará incluir nuevas entidades y, de ser posible, nuevos indicadores dentro de cada factor.

6) Producción de informes anuales de monitoreo: teniendo como base el primer informe de análisis⁷, se realizará anualmente el monitoreo de la evolución de los indicadores, en la medida en que se recoja y procese la información básica. Para este efecto se realizarán eventos anuales de presentación de los resultados obtenidos, a los que se convoca a directores de las entidades incluidas en el Índice, a los centros de investigación, la academia, y a los medios de comunicación, entre otros.

Alianzas

El trabajo de recolección de información ha permitido ir conformando una lista de posibles aliados para garantizar un mejor flujo de información, por lo tanto se avanza en acuerdos particulares para la provisión oportuna de los datos, con la calidad requerida.

Colaboradores

El proceso de implementación de este proyecto ha contado con el trabajo del personal de Transparencia y de Asesores externos especializados. Específicamente se ha contado con un coordinador del Observatorio; varios profesionales especializados encargados de brindar asesoría puntual a nivel conceptual, metodológico y de orientación para el procesamiento de información; un profesional asistente y estudiantes de pasantía para la recolección, clasificación y procesamiento de la información.

Recursos financieros

El costo de montar el Observatorio, desde su concepción, pasando por el diseño del Índice, los ejercicios de prueba, hasta la preparación de la publicación, fueron básicamente subsidiados por el equipo de Transparencia por Colombia durante cerca de 18 meses. Luego se recibió el apoyo financiero de la USAID y de la fundación AVINA, gestionado a través de Transparency International, así como los aportes de la Fundación Corona y la Fundación Merck, por un valor aproximado de US\$ 28,050. De otra parte, los costos importantes asociados a los indicadores de percepción, US\$ 16,500 aproximadamente, fueron

7 Los dos primeros resultados del Observatorio: El Índice de Integridad de las Entidades Públicas 2002 y el Comparativo de los Poderes del Estado 2002, fueron dados a conocer a la opinión pública el 30 de Septiembre de 2002 y pueden ser consultados en www.transparenciacolombia.org/textos_word/observatorio_final.pdf

cubiertos por el Instituto del Banco Mundial, como financiador de la Estudio sobre Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad.

Para el funcionamiento e institucionalización se han presentado distintos proyectos a diversas fuentes, como la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y el Programa de Lucha Contra la Corrupción del gobierno colombiano.

V Resultados

- Se logró probar la gran distancia que existe entre el marco legal que regula el acceso a la información y lo que realmente sucede en la práctica.
- Se logró un importante avance en las definiciones técnicas y metodológicas sobre indicadores que permiten medir los tres factores seleccionados, mediante la discusión de una “Propuesta de Indicadores” en un Grupo Focal de expertos en el tema. Esta propuesta fue revisada a la luz de la información efectivamente disponible, y se depuró la batería de indicadores inicialmente formulada. Los resultados muestran que la información permite contar con el siguiente número de indicadores:

Poder del Estado	No. de Entidades	No. de Indicadores
Ejecutivo (Orden Nacional)	78	16
Legislativo (Senado y Cámara de Representantes)	2	18
Judicial (Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional, Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía General de la Nación)	5	19
Control Fiscal (Contraloría General de la República)	1	16
Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo)	2	16

- La experiencia con el Índice de Integridad de las Entidades Públicas muestra que éste: i) invita a las entidades evaluadas a hacer esfuerzos por mejorar en los indicadores elevando su desempeño en los factores calificados generando cada vez más confianza en la institución; ii) facilita a cada entidad una comparación consigo misma en el tiempo y promueve una sana emulación entre las entidades públicas calificadas; iii) permite a la opinión pública tener un referente muy puntual acerca de la evolución de integridad de la institucionalidad pública nacional; iv) posiciona al Capítulo como organización seria, de alto perfil y credibilidad, que hace aportes constructivos y no destructivos.

- El Índice se constituye en una línea de base para las administraciones de las entidades evaluadas porque no califica una administración en particular, sino el comportamiento de las diferentes instituciones analizadas durante un periodo de tiempo que cubre varias administraciones. Su impacto se refuerza de manera especial, cuando, los resultados son dados a conocer a la opinión pública al inicio de una nueva administración, porque permite a las nuevas administraciones asumir compromisos y adoptar políticas para mejorar su calificación a lo largo de su gestión.
- Los resultados obtenidos en el análisis Comparativo de los Poderes del Estado evidencian la necesidad de aplicar políticas y planes concretos para mejorar la transparencia y eficiencia en la gestión de las entidades más representativas de cada poder.
- Considerando que la Corporación ha percibido una respuesta positiva a estos esfuerzos por parte de la opinión pública y de los directores de las entidades públicas analizadas, el Observatorio continuará diseñando nuevos instrumentos que le permitan alcanzar el objetivo general planteado y caracterizar con mayor precisión el Sistema Nacional de Integridad en Colombia.

Dificultades

En la recolección de información

Esta dificultad no es coyuntural sino que es una condición estructural en un país como Colombia. A pesar de los esfuerzos de las leyes y del Gobierno nacional por mejorar el acceso del público a la información, persisten grandes fallas en este sentido.

Transparencia por Colombia no realizó levantamiento de información primaria, sino recolección de información ya existente y disponible en el mercado. En el proceso de recolección se han generado retrasos, por dos razones principales: a) El proceso de diseño y validación de los indicadores partió de una larga lista que fue necesario depurar con base en la disponibilidad real de información. En muchos casos, el indicador resultó imposible de construir por carencia de información. b) La enorme dificultad en la recolección de la información se debió a tres situaciones críticas: (i) la información no se proveyó por parte de la entidad, (ii) se proveyó de manera incompleta y con demoras o (iii) se proveyó de manera imprecisa, bien sea porque la entidad responsable no cuenta con la información en la forma en que fue solicitada o porque no tiene capacidad de procesamiento para entregarla de la manera en que se solicitó. Fueron muy pocos los casos en que la entidad respondió de manera precisa a la solicitud y entregó a tiempo la información.

En el dimensionamiento del proyecto

Visto de manera retrospectiva, la manera de abordar la medición del comportamiento del Sistema Nacional de Integridad se hizo de forma ambiciosa y sin tener plena conciencia de la dificultad que para una ONG como Transparencia por Colombia, significaba la recolección de la información asociada a todo el Sistema, lo cual equivale a conseguir datos sobre buena parte de la institucionalidad colombiana tanto pública como privada. Debido a esta dificultad, se concentró el trabajo del Índice en los pilares públicos (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Control Fiscal y Ministerio Público) empezando por las entidades del nivel central; lo anterior, a pesar de haber realizado un esfuerzo por recoger información y construir los indicadores para los pilares correspondientes a la sociedad civil, medios de comunicación y empresarios. Una vez lanzado el primer Índice para las entidades del nivel central, se empezará a trabajar el de las gobernaciones, el de los municipios y el del sector privado.

En el procesamiento de la información

El nivel de procesamiento de información que fue necesario adelantar en Transparencia por Colombia fue más alto que el previsto, por los limitados niveles de sistematización de información con que cuentan las entidades, o porque su forma de sistematizar la información no era concordante con las necesidades del Observatorio.

En la depuración de la información

Debido a los problemas que se presentaron en la recolección de información, fue necesario incluir una etapa de depuración de la misma, la cual no se contempló desde el comienzo del proyecto.

Todo lo anterior generó un retraso de ocho meses en la producción del informe final con los primeros resultados del Observatorio, que sirve como elemento para la definición de políticas por parte del nuevo gobierno y, a la vez, es soporte para identificar las fuentes de financiación que permitan realizar un nuevo ejercicio de medición para analizar la evolución de los indicadores.

Además por circunstancias internas de Transparencia por Colombia, ajenas al proyecto, éste se suspendió por un espacio de 4 meses. Por todo esto, el cronograma inicial del proyecto se ha desplazado en total en 11 meses.

VI Recomendaciones

- Dimensionar adecuadamente el proyecto bien sea por etapas, por pilares o por reglas. Lo importante es comenzar por aquellos elementos cuyo análisis se considere estratégico e ir incorporando poco a poco los demás, has-

ta llegar a abarcar la mayoría o la totalidad de los pilares y reglas que componen el Sistema Nacional de Integridad.

- Hacer un riguroso control de calidad para garantizar que una vez lanzado el Índice, los afectados y la opinión pública no lo puedan descalificar técnicamente; y así concentrar la capacidad del Capítulo en la obvia discusión política que sobreviene.
- Asegurar los recursos humanos y el tiempo necesarios para desarrollar actividades para las cuales éstos son intensivos, específicamente las actividades de recolección, depuración y análisis de la información.
- Tener en cuenta que el almacenamiento y procesamiento de la información son actividades altamente intensivas en tiempo y recurso humano, que si no se dimensionan de manera adecuada pueden conllevar a incrementar los costos y a afectar de manera importante el cronograma.
- Fijar plazos realistas para las actividades de recolección y depuración de información, teniendo en cuenta la capacidad y la voluntad real de provisión de información por parte de las entidades.

Descripción: equipo de trabajo de la Corporación Transparencia por Colombia

Apéndice

Factor Transparencia		
Indicadores	Fuente	Periodo
Disponibilidad de información páginas	Revisión de las páginas web -por parte Transparencia por Colombia con base en de evaluación de la Agenda de conectividad	Abril de 2002
Facilidad para quejas y reclamos información	Sondeo telefónico - llamadas de Transparencia Colombia a cada una de las entidades	Marzo de 2002
Calificación de Transparencia	Estudio Instituto del Banco Mundial y Vicepresidencia la República	Abril de 2001
Calificación de Autonomía	Estudio Instituto del Banco Mundial y Vicepresidencia la República	Abril de 2001
Factor Control y Sanción		
Indicadores	Fuente	Periodo
Percepción de deshonestidad	Estudio Instituto del Banco Mundial y Vicepresidencia la República	Abril de 2001
Número de Quejas / Número de funcionarios	Procuraduría General de la Nación*	1995-2000
Número de Aperturas / Número de funcionarios	Procuraduría General de la Nación*	1995-2000
Número de Pliegos / Número de funcionarios	Procuraduría General de la Nación*	1995-2000
Número sanciones primera l. / Número de Funcionarios	Procuraduría General de la Nación*	1995-2000
Número de sanciones segunda l. Funcionario / Número de funcionarios	Procuraduría General de la Nación*	1996-2000
Número de fallos por responsabilidad fiscal / Número de funcionarios	Contraloría General de la Nación*	1995-2000
Pagos por sentencias y conciliaciones presupuesto destinado a inversión Adquisición de bienes y servicios	Contraloría General de la Nación. Informe sobre detrimento patrimonial causado por sentencias conciliaciones contra el presupuesto Nacional**	1996-1999
Factor eficiencia e institucionalidad		
Indicadores	Fuente	Periodo
Simplicidad de procesos	Estudio Instituto del Banco Mundial y Vicepresidencia la República	Abril de 2001
Existencia de controles internos	Estudio Instituto del Banco Mundial y Vicepresidencia la República	Abril de 2001
Incentivos a empleados	Estudio Instituto del Banco Mundial y Vicepresidencia la República	Abril de 2001
Compromiso institucional	Estudio Instituto del Banco Mundial y Vicepresidencia la República	Abril de 2001

* Fuente del Número de Funcionarios: Ministerio de Hacienda, Departamento Administrativo de la Función pública Entidades evaluadas. Mayo 2002.

** Fuente del valor del Presupuesto destinado a inversión y adquisición de bienes y servicios: 2001 Ley General de Presupuesto 2001, Departamento Nacional de Planeación o entidades evaluadas.

Medición de Transparencia en los Gobiernos Municipal y Central, Japón

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Midiendo la Transparencia en los Gobiernos Municipal y Central.

Descripción breve: El propósito de este proyecto fue crear un índice con el fin de medir el nivel de transparencia en los gobiernos municipal y central en Japón.

Organización responsable: Centro Ciudadano de Libertad de Información y la Conferencia Nacional Ligamen con el Defensor del Pueblo.

Creación de la herramienta: Centro Ciudadano de Libertad de Información.

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: El grupo ha estado monitoreando el acceso a la información pública en Japón de manera anual desde 1996 y ha diseminado sus hallazgos ampliamente con el fin de aumentar la concienciación acerca del problema.

Problemas que aborda la herramienta: La falta de transparencia o acceso público a información clave en los gobiernos municipal y central en Japón.

Áreas de trabajo: Oficinas de los Gobiernos central y municipales en Japón.

Alianzas: No se formaron alianzas con otros grupos.

Para más información, contactar:

Tatsuro kuroda

Jouhou Joukai Shimin Center (Centro Ciudadano de Libertad de Información)

Hashizume BLD. 2F, 10-1 Sanei-cho, Shinjuku-ku

TOKYO 160-0008

Japón

Tel 81-3-5368-1520; Fax 81-3-5368-1521

info@jkccr.gr.jp

www.jkccr.gr.jp

II Objetivos

1. Aumentar el nivel de transparencia en los gobiernos municipales y el gobierno central.
2. Publicar puntos de referencia fidedignos acerca de indicadores de “información clave de acceso” de manera periódica para influir la política pública en lo que concierne a la transparencia en el gobierno.

III Contexto

Desde la crisis financiera que sacudió a Japón durante los años noventa y los escándalos financieros que emergieron de ella, los grupos de ciudadanos han expresado sus preocupaciones acerca del uso de los fondos públicos. Los medios de comunicación nacionales han enfrentado las cuestiones de corrupción y nepotismo en todos los niveles del gobierno, urgiendo a un mayor debate público.

La discusión ha alentado un empuje hacia un mejor monitoreo de las funciones públicas del estado, especialmente en lo que concierne a la organización de los presupuestos públicos. En respuesta a la presión pública en pos de una divulgación más efectiva de la información, el Gobierno central y varios gobiernos provinciales introdujeron una serie de leyes para mejorar el acceso a la información. Esta legislación requiere que los órganos y agencias públicas divulguen toda la información relevante al público. Sin embargo la evidencia anecdótica sugiere que las nuevas leyes han sido aplicadas de manera irregular en el país.

Para combatir este problema y para aumentar la conciencia pública, el Centro Ciudadano de Libertad a la Información en asociación con el Grupo Nacional de la Conferencia de Ligamen con el Defensor del Pueblo decidieron crear un índice para medir el nivel de transparencia en los gobiernos municipales y el gobierno central en Japón.

IV Implementación

El proceso tuvo lugar en tres etapas interconectadas:

- 1) Diseño y desarrollo de los índices.
- 2) Recopilación de la información relevante por parte de entidades independientes.
- 3) Determinación de un marcador compuesto y desarrollo de puntos de referencia comparativos.

En total el proyecto llevó alrededor de seis meses para completarse. La primera etapa (diseño y desarrollo) duró aproximadamente un mes. La recopilación de datos duró aproximadamente tres, mientras que la evaluación de los puntajes y sacar conclusiones tomó aproximadamente otro mes.

Para los propósitos de este proyecto, el concepto de “acceso a la información” fue dividido en cuatro temas:

- a) Calidad de la información disponible en el dominio público.

- b) Información acerca del gasto presupuestario.
- c) Proceso de toma de decisiones.
- d) Facilidad de acceso a la información publicada, incluyendo cambios relevantes y tarifas.

Puntajes de entre 0 y 30 fueron asignados a cada uno de estos temas. Por ejemplo, en los términos de calidad de la información una municipalidad recibe un marcador perfecto de 30 si todos los datos relevante son puestos a disposición del público y 0 si no hay nada disponible del todo. En términos de facilidad de acceso, si los documentos están disponibles por entre 1-10 yen por hoja, una municipalidad recibe un puntaje de 30. Si la tarifa es mayor a 21 yen, el puntaje es cero.

Más detalles acerca del sistema de puntaje pueden ser vistos en el siguiente sitio web: www.jkcc.gr.jp/pdf/6th.pdf (sólo disponible en japonés).

Una vez que estuvo listo el sistema de puntaje, los Grupos de la Conferencia de Ligamen con el Defensor del pueblo comenzaron a recopilar la información. Cada grupo de ligamen con el Defensor del pueblo en cada prefectura en Japón llevó a cabo el procedimiento necesario, chequearon los datos y asignaron un puntaje.

Estos grupos del Defensor del Pueblo son entidades locales constituidas independientemente. Para asegurar que la totalidad del proceso fuera lo más transparente y participativo posible, los resultados preliminares se enviaron a las entidades gubernamentales bajo escrutinio con el fin de obtener retroalimentación y comentarios.

Sólo se dio un puntaje final una vez que este proceso tuvo lugar. Los puntajes entonces se sumaron y las municipalidades fueron ubicadas en orden en términos de sus puntajes compuestos.

Las 47 prefecturas (Gobiernos Municipales) y todos los ministerios centrales en Japón son ahora evaluados a través de esta herramienta cada año. El índice más reciente que se encuentra disponible es el de Marzo de 2002.

De las municipalidades, la prefectura de Miyagui obtuvo el sitio más alto mientras que la de Miyazaki fue la más baja. De los ministerios centrales, el Secretariado del Gabinete y el Ministerio de Administración Pública emergieron como los dos mejores respectivamente. El Ministerio de Asuntos Extranjeros y la Agencia de Defensa fueron los menos transparentes.

Para acceder el índice visite el sitio web: www.jkcc.gr.jp

También se encuentra disponible en el informe anual de la Conferencia Nacional de Ligamen con el Defensor del pueblo.

El Centro Ciudadano de Libertad de Información usa los datos en una campaña organizada con el fin de promover el índice en los medios de comunicación. El ranking se publica cada año en la asamblea general anual del centro, dando una buena oportunidad para la cobertura mediática del evento.

La investigación en la preparación del ranking también suple al grupo con otra información relacionada con transparencia en el gobierno japonés, información que puede ser compartida y que puede ayudar a desarrollar nuevas propuestas.

El costo del proyecto ha sido mínimo ya que los únicos gastos fueron por fotocopias y gráficos. El resto del trabajo se llevó a cabo de manera voluntaria.

Retos

Algunas entidades gubernamentales y municipalidades se quejaron de que sus puntajes fueron muy bajos y no reflejaban su verdadero nivel de transparencia. Fuera de esto el proyecto ha sido recibido como un éxito.

V Resultados

La amplia diseminación del ejercicio a través de los medios ha estimulado a muchos gobiernos locales a poner atención en el asunto de la transparencia en Japón. La posibilidad de hacer comparaciones con otras agencias también actuó como un poderoso incentivo para que las agencias gubernamentales enfrentaran el problema.

El proyecto ha existido ya durante los últimos cinco años, un reflejo de su éxito y durabilidad. También hay evidencia de que el ejercicio ha tenido un impacto marcado en los hábitos de gasto de los funcionarios de gobiernos locales. Por ejemplo, en el pasado un abuso notorio del poder era la práctica de recibir “visitas extranjeras” esto se hacía por parte de muchos funcionarios, aparentemente para aprender acerca de nuevas políticas en el extranjero. Sin embargo una vez que la información sobre presupuestos específicos empezó a circular en el dominio público, estas visitas se hicieron cada vez menos frecuentes.

En nuestra experiencia, esta herramienta es una estrategia anticorrupción muy efectiva. Podría ser también implementada en unidades administrativas más pequeñas como los concejos de pueblos y ciudades.

VI Recomendaciones

El proyecto es una herramienta efectiva para incrementar la transparencia en el gobierno. Ya que las oficinas de gobierno están ansiosas por obtener un

buen puntaje, ajustan sus políticas internas existentes y como resultado se vuelven menos opacas.

Sin embargo, el método más rápido para incrementar la transparencia en el gobierno es elegir a un buen alcalde en las encuestas electorales. Esto ha demostrado ser cierto en los resultados de nuestro análisis.

Descripción: Gopakumar Krishnan Thampi

Índice de Soborno Urbano, Kenia

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Índice de Soborno Urbano.

Descripción breve: La meta de este proyecto fue conducir una encuesta de investigación piloto que buscara ir más allá de los estudios convencionales de corrupción, y medir empíricamente el problema de la corrupción en las instituciones públicas en Kenia usando un Índice de Soborno Urbano especialmente diseñado. Este fue producto del análisis preliminar de un estudio más amplio llevado a cabo por Transparency International Kenya sobre la extensión de la corrupción en Kenia.

El Índice, que clasificó a 52 organizaciones, se basó en una encuesta llevada a cabo en Marzo y Abril de 2001, en la cual los kenianos informaron sobre su experiencia diaria al enfrentarse a la corrupción. Refleja la respuesta de kenianos que viven y trabajan en áreas urbanas e incluye información sobre a quién sobornaron, cuánto pagaron, y para qué fue el soborno.

Organización responsable: Transparency International Kenya.

Creación de la herramienta: Transparency International Kenya.

Cuando y dónde se Implementó la Herramienta: El proyecto se llevó a cabo durante 2001-2002 en Kenia.

Problemas que aborda la herramienta: 1) Falta de información acerca de la naturaleza y la extensión del soborno en Kenia, 2) falta de una metodología de investigación evaluada para obtener información acerca del soborno.

Áreas de Trabajo: Corrupción y soborno en la vida cotidiana en Kenia urbana.

Alianzas: La investigación de campo y los datos preliminares se llevaron a cabo por un equipo de investigación de Servicios de Asesoría del Programa de Empresas Rurales de Kenia (KAS). TI-Kenya contrató a KAS para llevar a cabo el trabajo de campo y la tabulación cruzada. Una segunda alianza fue con el Nation Media Group (Grupo Mediático Nación) lo cual permitió a TI-Kenya usar su red nacional de distribución de vendedores y librerías. Como resultado más de 2500 copias del Índice han sido diseminadas al público en general.

Financiación: Departamento de Desarrollo Internacional (DfID) del Reino Unido y la Real Embajada de los Países Bajos en Kenia.

Para más información, contactar:

Mwalimu Mati, Director Ejecutivo en Jefe o David Ndii, Asesor de Investigación

Transparency International Kenya

PO Box 198-00200, Nairobi, Kenia

mmati@tiKenya.org o kli@wananchi.com

www.tiKenya.org

II Objetivos

Debe tenerse en cuenta que este fue un estudio piloto y el objetivo era establecer la viabilidad de investigación empírica sobre la corrupción. El otro objetivo de TI-Kenya fue evaluar la hipótesis de que en Kenia el así llamado “soborno a pequeña escala” tiene por consecuencia costos económico y financieros directos muy grandes, quizás más grandes que la llamada “gran corrupción”. El estudio confirmó esta hipótesis, la cual tiene grandes implicaciones en un país donde gran parte del enfoque ha sido puesto en frenar la corrupción de alto nivel. En su esencia, TI-Kenya busca crear un conjunto de datos para la investigación independiente y el trabajo académico. El proyecto habrá logrado verdaderamente su propósito si estos datos son usados para el análisis en combinación con los datos recopilados por la Oficina Central de Estadística del Gobierno de Kenia.

TI-Kenya también buscó apoyar la demanda de cambio y reforma institucional a través de la creación de un punto de referencia fidedigno que las organizaciones públicas pudieran usar para medir su rendimiento contra el de otras organizaciones públicas; y que los que proponen reformas puedan usar para evaluar la efectividad y monitorear organizaciones públicas.

Para citar a David Ndii, el Asesor de Concienciación Pública de Kenia para TI:

“Lo que a TI-Kenya le gustaría ver que suceda con el Índice es que de aquí a tres o cinco años, una organización que empezó con un 76% de incidencia de soborno baje a un 5%. El Índice debería entonces convertirse en una herramienta que las organizaciones usan para fijar metas de rendimiento. Si hace todo esto, habrá logrado nuestro objetivo.”

En resumen, los objetivos principales fueron:

- Proveer conocimiento y obtener datos acerca del tamaño y la naturaleza de los sobornos.
- Generar concienciación pública y discusión acerca del asunto.
- Usar estos datos para abogar por reformas.

III Contexto

En Kenia, el usar sobornos para influir en la toma de decisiones es la forma más común de corrupción. Sin embargo, como en otros lugares, hay una grave falta de información concreta acerca de la naturaleza e incidencia de la corrupción en general y del soborno en particular, por lo que los esfuerzos anticorrupción tienden a ser informados principalmente por percepciones y evidencia anecdótica. Esto tiende a debilitar los argumentos de activistas anticorrupción que buscan crear concienciación pública del problema. Los ciudadanos encuentran difícil entender el impacto negativo de la corrupción en la vida pública porque no puede ser reducida a chelines y centavos kenianos.

Desde el inicio, TI-Kenya ha implementado un programa dirigido hacia la investigación. Se espera que los resultados generen concienciación pública, discusión y demanda por abogar y cambiar (ya sea por el Capítulo en sí o por actores gubernamentales o de la sociedad civil).

IV Implementación

Metodología de la encuesta

David Ndii, el Asesor de Concienciación Pública para TI-Kenya, diseñó el instrumento de encuesta y fue el investigador principal durante el proyecto. Su metodología fue sometida a revisión antes de la implementación por el Vicepresidente de TI-Kenya, Harris Mule, quien tiene la vigilancia final sobre el trabajo de investigación en Kenia. El trabajo de campo se llevó a cabo en Marzo-Abril 2001 por un equipo de seis asistentes de investigación supervisados por un gerente de campo. KAS elaboró el primer borrador del informe básico, que fue revisado en un taller a puerta cerrada en Nairobi donde las conclusiones fueron discutidas por miembros selectos de la academia y de la sociedad civil de Kenia. David Ndii elaboró el informe final que fue publicado remitido a los medios de comunicación y al público por TI-Kenya en Enero 2002.

La encuesta fue llevada a cabo usando un cuestionario administrado por medio de entrevistas personales o telefónicas. El instrumento de encuesta era un cuestionario estructurado y se obtuvieron un total de 1.164 respuestas individuales durante las entrevistas. A su vez, estas dieron un total de 6.400 observaciones de interacciones con organizaciones públicas en los doce meses previos. Quienes respondieron dieron información acerca de la frecuencia y propósito de su interacción con organizaciones públicas, la incidencia y naturaleza de las transacciones de sobornos y patrones percibidos en materia de corrupción.

El cuestionario fue administrado en seis ciudades de Kenia: Nairobi, Mombasa, Kisumu, Eldoret, Nyeri y Machakos. Los datos recopilados fueron utilizados para estimar la extensión, incidencia y coste financiero directo del soborno y para producir una tabla de liga de la incidencia del soborno- El Índice de Soborno Urbano de Kenia (KUBI) que catalogó a 52 organizaciones públicas de acuerdo con seis indicadores descritos abajo.

El costo para llevar a cabo la encuesta fue relativamente bajo.

Compilación del Índice de Soborno Urbano

De la información provista por los encuestados, se extrajeron seis indicadores. Tomados como un conjunto esto comprendió la base del Índice de Soborno Urbano.

Los seis indicadores fueron:

- 1) Incidencia – Con qué frecuencia se pedían sobornos por parte de organizaciones con las que trataron a los encuestados.
- 2) Generalización – El porcentaje de la población afectada por el soborno en la organización.
- 3) Severidad – Las consecuencias de negarse a pagar un soborno (ej: servicio insatisfactorio o falta absoluta de servicio).
- 4) Frecuencia – El nivel actual de soborno en una organización (ej. Cuantos sobornos reciben los funcionarios de las organizaciones).
- 5) Costo – El costo estimado para el público (medido como un impuesto de soborno en chelines kenianos por persona).
- 6) Tamaño del soborno – El tamaño promedio de los sobornos pagado a los funcionarios de la organización.

Distribución de los resultados de la investigación

La publicación de Índice fue precedida por una campaña “para crear curiosidad” de tres días en la cual pequeños anuncios fueron colocados en todos los diarios nacionales anunciando un informe de TI-Kenya. Se repartieron con antelación copias a los editores de los periódicos para que pudieran preparar análisis del informe. El embargo de prensa se respetó y el informe dominó los titulares el día después de su lanzamiento oficial en una rueda de prensa que tuvo muy buena asistencia el 18 de Enero de 2002 en Nairobi. El Nation Media Group (Grupo Mediático Nación) ha distribuido 2.500 copias del Índice a lo largo del país a través de su red de vendedores y librerías. El Índice se en-

cuentra a la venta por un costo de 50 chelines kenianos (como 65 centavos de dólar de EE.UU.) también puede ser leído en internet en www.tiKenya.org y fue presentado en el programa de radio del Capítulo “Face-Off” (Desenmascarado) que puede ser oído en-línea en www.face.offonline.com.

De manera predecible las organizaciones que tuvieron el peor rendimiento estaban extremadamente descontentas con el Índice y respuestas hostiles fueron recibidas de la policía (la organización quedó de última en la encuesta), el Departamento de Prisiones y el Presidente del Tribunal Supremo. TI-Kenya evitó a propósito verse envuelto en argumentos públicos acerca de su motivación, pero presentó los hallazgos y defendió la metodología usada en ruedas de prensa y cartas a la prensa. TI-Kenya también escribió a todas las organizaciones nombradas tras el lanzamiento y planea desarrollar compromisos de apoyo y asistencia técnica con quienes respondan. Hasta el momento, esto incluye a la Autoridad de Ingresos Públicos de Kenia y autoridades del gobierno local.

TI-Kenya cree que el Índice ha otorgado al Capítulo una gran oportunidad para construir nuevas colaboraciones con el sector público.

Problemas de implementación

La encuesta tenía varias limitaciones- todas ellas se reconocieron abiertamente en el informe publicado. Ejemplos de esto son una encuesta que debía devolverse por correo (dirigido a profesionales y asociaciones de empresas) que no logró respuestas substanciales, lo cual indica que este puede no ser un método apropiado para obtener los puntos de vista de los kenianos.

A parte de la pobre calidad de los servicios postales de Kenia, también existe un sesgo inevitable del encuestado cuando se pregunta acerca de información estigmatizada y de comportamientos ilegales como el soborno. Obviamente la gente que tiene más que esconder es la que menos probabilidad hay de que responda. De modo que la encuesta registró una tasa baja de respuesta por parte del sector corporativo, lo cual reflejó una menor incidencia de soborno por negocios de lo que uno podría razonablemente esperar.

Finalmente, el pequeño grupo de investigación (sólo 6 personas) significó que el trabajo de campo tomó dos meses, más tiempo del deseable.

V Resultados

El primer resultado de este proyecto fue la publicación en Enero de 2002 de el Índice de Soborno Urbano de Kenia. TI-Kenya espera que una vez que las limitaciones en el esquema piloto reciban atención, este Índice, a ser actualiza-

do anualmente, servirá como un punto de referencia de integridad (para el sector público y privado) con base en la actual incidencia de soborno en las organizaciones públicas kenianas mencionadas.

La encuesta generó una respuesta tremenda de parte del público y creó nuevas oportunidades para la defensa, creación de redes y construcción de coaliciones con organizaciones públicas. También se crearon nuevas colaboraciones con el sector público. Después de que el Índice se publicó hubo una demanda renovada de compromiso con TI-Kenya por parte de varias organizaciones catalogadas en el Índice. Esto tomó varias formas, incluyendo peticiones confidenciales de datos disgregados de instituciones específicas así como peticiones de información de prácticas óptimas del movimiento global.

TI-Kenya ha recibido peticiones de asistencia para replicar el Índice de Soborno Urbano por parte de TI Botswana y Forum Civil, el capítulo de TI en Senegal le ha solicitado, la creación de una herramienta para el uso de los Capítulos francófonos en África. Otros resultados son:

1. TI-Kenya confirmó la validez de la metodología de la encuesta. Por ejemplo, los hallazgos reflejan a los de estudios independientes de interalia la Unidad Policiaca Anticorrupción de Kenia, la Comisión Presidencial Permanente de Derechos Humanos y UN HABITAT que encontraron que la policía keniana, el servicio carcelero y de cumplimiento de la ley están generalmente plagados por la corrupción.
2. En por lo menos un ministerio (Trabajos Públicos) una circular oficial fue publicada alertando al personal de los hallazgos del Índice y requiriendo acción correctiva.
3. La junta directiva de la Autoridad de Ingresos Públicos de Kenia se reunió de manera especial para discutir el puntaje obtenido por la organización y el Índice en general.
4. Los bloqueos policiales no autorizados llevados a cabo por la policía desaparecieron de las carreteras del país en las semanas siguientes a la salida del Índice (un alivio temporal para los usuarios de los caminos kenianos).
5. La policía de Kenia y el Departamento de Prisiones de Kenia sostuvieron ruedas de prensa por separado condenando al Índice y catalogándolo de no ser científico y retando la validez de sus hallazgos. Estas negaciones fueron criticadas ampliamente por los editoriales de prensa, y finalmente la policía se acercó a TI-Kenya para obtener asistencia en la identificación de la raíces de la corrupción dentro de la fuerza policiaca. El Departamento de Prisiones también anunció que se ha “abierto y acepta sugerencias po-

sitivas, realistas y constructivas para ayudar a mejorar nuestras instituciones penales”.

6. El informe recibió amplia cobertura en la prensa nacional e internacional. Entre otras fue recogido por CNN, BBC, LA Times, Time Magazine, South African Press Association, Reuters, Associated Press y Chicago Public Broadcasting Service.

VI Recomendaciones

TI-Kenya planea hacer del Índice de Soborno un proyecto de investigación anual. El segundo Índice será publicado en Septiembre de 2002. Incluirá una muestra de tamaño mayor (2.000 personas) y cubrirá a la Kenia rural y urbana. El equipo de investigación de campo ha incrementado de tamaño a 40 personas y esto debería permitir que los datos sean recogidos en un periodo de dos semanas en vez de dos meses. Finalmente la encuesta será administrada en lenguajes locales así como en Inglés y en Kiswahili.

Es posible estudiar el soborno de manera empírica pero es importante tener los siguiente puntos en mente:

- 1) En África, los cuestionarios postales podrían no ser devueltos al investigador.
- 2) Es importante anticipar las reacciones a los hallazgos y Elaborar una respuesta mediática adecuada y coherente.

Descripción: Mwalimu Mati

Apéndice

Ranking del Índice de Soborno Urbano

Índice de Soborno en Kenia

1	POLICÍA DE KENIA	68.7
2	MINISTERIO DE TRABAJOS PÚBLICOS	41.0
3	DEPARTAMENTO DE INMIGRACIÓN	36.1
4	MINISTERIO DE TIERRAS	34.8
5	ALCALDÍA DE NAIROBI	33.0
6	PODER JUDICIAL	32.3
7	CONCEJO MUNICIPAL DE MOMBASA	32.1
8	OTRAS AUTORIDADES LOCALES	31.5
9	ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL	29.5
10	DEPARTAMENTO DE PRISIONES	29.4
11	AUTORIDAD PORTUARIA DE KENIA	29.4
12	REGISTRO DE PERSONAS	28.4
13	HOSPITALES PÚBLICOS (EXCL. KNH)	27.7
14	CONCEJO MUNICIPAL DE KISUMU	26.7
15	AUTORIDAD DE INGRESOS PÚBLICOS DE KENIA	26.5
16	MINISTERIO DE JUSTICIA	26.1
17	COMISIÓN DE AYUDA A MAESTROS	25.4
18	DEPARTAMENTO FORESTAL	24.4
19	MINISTERIO DE GOBIERNO LOCAL	23.7
20	CORPORACIÓN DE FINANCIAMIENTO PARA LA AGRICULTURA	23.5
21	DEPARTAMENTO DE LICENCIAS PARA VEHÍCULOS MOTORIZADOS	23.0
22	EMBAJADAS Y ORG. INTERNACIONALES	22.4
23	MINISTERIO DE SALUD	20.8
24	OTROS DEL GOBIERNO CENTRAL	20.7
25	OFICINA DE ESTÁNDARES DE KENIA	20.1
26	CORPORACIÓN POSTAL	18.8
27	HOSPITAL NACIONAL KENYATTA (KNH)	18.7

28	AUTORIDAD DE AEROPUERTOS DE KENIA	18.4
29	DEPT. DE PESOS Y MEDIDAS	17.7
30	CORP. NACIONAL DE AGUA Y ALCANTARILLADO	17.5
31	TELKOM KENIA	17.3
32	OTRAS CORPORACIONES ESTATALES	16.8
33	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	16.7
34	CO. LUZ Y PODER ELÉCTRICO KENIA	15.6
35	FONDO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL	15.0
36	FONDO NACIONAL DE ALIMENTACIÓN	14.9
37	CORPORACIÓN DE FERROCARRILES DE KENIA	14.7
38	CONCEJO NAC. DE EXAMINACIÓN DE KENIA	14.3
39	AUTORIDAD DEL AZÚCAR DE KENIA	12.5
40	AGENCIA DE DESARROLLO DEL TÉ DE KENIA	12.2
41	FONDO DE SEGURO DEL HOSPITAL NACIONAL	11.8
42	MINISTERIO DE AGRICULTURA	11.2
43	MINISTERIO DE FINANZAS	9.3
44	JUNTA DE PRESTAMOS PARA LA EDUCACIÓN UNIV.	8.7
45	BANCO COMERCIAL DE KENIA	8.6
46	CORPORACIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN DE KENIA	8.3
47	UNIVERSIDAD DE NAIROBI	8.3
48	COMISIONADO DE SEGUROS	7.4
49	BANCO NACIONAL DE KENIA	7.2
50	SECTOR PRIVADO	5.6
51	SERVICIO DE VIDA SILVESTRE DE KENIA	5.2
52	BANCO CENTRAL DE KENIA	0.2

THE KENYA URBAN BRIBERY INDEX



Mapeo de la Corrupción, Lituania

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Mapeo de la Corrupción.

Descripción breve: El propósito de este proyecto fue monitorear y crear una base de datos de la corrupción sobre aspectos institucionales y geográficos en Lituania. Esto incluyó una evaluación de:

- Actitudes del público en general y del sector empresarial hacia la corrupción, su nivel y su papel en la sociedad.
- Experiencia personal del público en general y del sector empresarial en la confrontación con la corrupción y el soborno.
- Fuentes de información acerca de la corrupción para el público en general y el sector empresarial.
- Medidas anticorrupción propuestas por el público en general y el sector empresarial.

Organización responsable: El Capítulo Nacional de Transparency International en Lituania manejó la iniciativa.

Creación del proyecto: TI-Lithuania (TI-L).

Cuando y dónde se implementó la herramienta: El proyecto se llevó a cabo en Lituania durante cuatro meses, a mediados de 2001.

Problemas que aborda la herramienta: La falta de conocimiento o de información geográfica clara acerca de la corrupción en las instituciones de Lituania.

Áreas de Trabajo: Corrupción y soborno en las instituciones de Lituania.

Alianzas: El Capítulo de TI en Lituania llevó a cabo la mayor parte del trabajo. Los datos empíricos se recopilaron por parte de “Encuestas Bálticas” / Organización Gallup. La metodología fue preparada por el Presidente de la Junta de TI-Lithuania A. Dobyninas, el Director de TI-L. Zilinskiene y el director de “Encuestas Bálticas” / Organización Gallup R. Alisuskiene.

TI-L colaboró con las Embajada del Reino Unido en el país, la Embajada de la República de Finlandia en Lituania, la Oficina del Banco Mundial en Lituania, y la compañía de Lituania de encuestas de opinión y estudios de mercado “Encuestas Bálticas” / Organización Gallup.

La Secretaría de TI aportó consejos útiles y aportó al información de si la metodología había sido aplicada con anterioridad.

Las organizaciones internacionales (embajadas, Banco Mundial) jugaron un papel significativo en la implementación del proyecto. Los medios de comunicación también fueron muy activos en cuanto a comentar los resultados finales.

Financiación: El costo total del proyecto fue de US\$ 29,000.

Los patrocinadores principales fueron:

- Embajada del Reino Unido en Lituania
- Embajada de la República de Finlandia en Lituania
- El Banco Mundial oficina de Lituania

Para más información, contactar:

Laima Zilinskiene

Director Ejecutivo de TI-Lithuania

Tel: 370-5-212-1687 o 212-6951

www.transparency.lt

II Objetivos

General

- Examinar la corrupción como un fenómeno social en Lituania en términos generales.
- Preparar medidas prácticas para combatir la especificidades institucionales y geográficas de la corrupción en Lituania.
- Informar a funcionarios estatales, al sector no gubernamental (ONG), negociantes, representantes de embajadas, a los medios de comunicación de masas, estudiantes universitarios y al público en general acerca de los “puntos álgidos” de corrupción en diferentes instituciones del país.
- Llamar la atención de la sociedad en cuanto a los problemas de corrupción en varias instituciones estatales.
- Proveer al público en general con información geográfica acerca de la corrupción en instituciones Lituanas.
- Explorar diferentes maneras de diseminar información acerca de la corrupción en Lituania.

Específicos

- Llevar a cabo una rueda de prensa con el fin de distribuir información acerca de la corrupción en instituciones lituanas a través de los medios de comunicación.

- Organizar una conferencia en Vilnius con el fin de presentar a los funcionarios estatales, al sector no gubernamental y privado, a las embajadas y estudiantes universitarios un mapa institucional y geográfico de la corrupción en Lituania, e identificar puntos álgidos de corrupción en diferentes instituciones lituanas.
- Preparar el informe “Mapa de Corrupción, Lituania”

III Contexto

En el Índice de Percepción de la Corrupción de TI de 2002 (IPC)¹ Lituania ocupó el lugar número 36 de 102 países con un puntaje de 4.8 de 10. En la región del centro y este de Europa sólo tres países obtuvieron un lugar más alto o (“limpio”)- Estonia, Hungría y Eslovenia. Aún así Lituania está muy lejos de desterrar a la corrupción y el soborno de sus fronteras. Sin embargo, el IPC sólo es un indicador general de la percepción popular de corrupción y no refleja problemas específicos.

El costo de la corrupción para la vida pública y la economía nacional es un asunto que ha sido discutido intensamente por políticos, empresarios, académicos y el público en general. Un informe reciente del Banco Mundial sobre la corrupción en Europa central y del este – “Anticorrupción en la Transición: Una contribución al Debate de Políticas” (2002)² – identifica a Lituania como un país con captura estatal mediana y un alto índice de corrupción administrativa. En países como estos, la corrupción tiene un impacto negativo en el crecimiento de ventas e inversiones así como sobre los ingresos públicos. Contribuye a la desigualdad y está altamente ligado al nivel general de pobreza.

Queda claro que la reducción de la corrupción administrativa y especialmente su forma principal – el soborno – es una de las tareas más importantes de la recién adoptada estrategia nacional contra la corrupción.

Un número de factores fueron útiles en la implementación de este proyecto, incluyendo el interés de organizaciones internacionales en las actividades del TI-L, la experiencia derivada de investigación llevada a cabo con anterioridad y la sustancial cobertura mediática.

El reto más grande fue desarrollar una metodología apropiada ya que este tipo de investigación nunca se había llevado a cabo.

1 Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International 2002. Secretariado de Transparency International: Berlín Alemania 2002, <http://www.transparency.org>

2 Anticorrupción en la Transición: Una Contribución al Debate de Políticas, Washington: Banco Mundial, 2000.

IV Implementación

Etapas del Proyecto:

Etapas	Fecha
1. Preparación de la metodología y diseño del proyecto – Consulta con expertos. – Identificación de la organización del estudio sociológico. La metodología, diseño del proyecto y el informe fueron elaborados por el Dr. A.Dobryninas (criminólogo), el Dr. L. Zilinskien (sociólogo) y el Dr. R. Alsauskien (sociólogo). Los datos empíricos fueron colectados por “Encuestas Bálticas” / Organización Gallup en Julio-Septiembre de 2001. Algunos de los detalles de la metodología fueron discutidos con Joel Hellman (Banco Mundial EE.UU.) Prof. Kauko Aromaa (criminólogo) (HEUNI, Finlandia).	Mayo-Junio 2001
2. Colecta de los datos empíricos por “Encuestas Bálticas” / Organización Gallup, ver más abajo la sección “Recopilación de Datos”.	Julio-Septiembre 2001
3. Análisis de las actitudes, experiencias personales y fuentes de información del público en general.	Agosto de 2001
4. Análisis de actitudes, experiencias personales y fuentes de información del sector empresarial.	Septiembre de 2001
5. Preparación del informe del proyecto. Ver: www.transparency.lt	Septiembre de 2001
6. Presentación del Proyecto a los medios de comunicación.	Octubre de 2001
7. Presentación de los resultados al despacho del Presidente, partidos políticos, el Gobierno, Servicio de Investigaciones Especiales, Confederación Lituana de Industrias, la comunidad internacional etc.	Octubre de 2001- Abril de 2002

Recopilación de Datos

Este proyecto se llevó a cabo usando investigación analítica empírica. Los datos empíricos fueron recopilados durante tres fases de encuesta.

La primera encuesta fue llevada a cabo entre líderes empresariales en Julio-Agosto de 2001. Los ejecutivos y dueños de compañías privadas fueron entrevistados, un encuestado seleccionado por compañía. La muestra se basó en los registros de compañías Lituanas y datos publicados por el Departamento de Estadística acerca del número de compañías por condado, el tamaño de cada compañía así como su esfera principal de actividad. La selección fue representativa, al azar, dividida por distritos. En cada uno de los diez condados, el número de compañías entrevistadas corresponden con la cantidad de compañías en ese condado en el registro nacional.

Para compañías más grandes se aplicó una cuota con el fin de asegurar su representación estadística mínima en la muestra. En total se entrevistaron a 1.005 líderes empresariales. El margen de error en los resultados de esta encuesta no excede el 3 por ciento.

La segunda fase del proceso comprendió una encuesta representativa de la población lituana adulta nacional. El trabajo de campo se llevó a cabo en dos fases durante Agosto y Septiembre de 2001. En total 2.028 personas fueron entrevistadas. El tamaño de la muestra fue escogido con el fin de recopilar suficientes datos empíricos con un nivel de penetración relativamente bajo sobre la sociedad como un todo. El margen de error en esta parte de la encuesta no excede el 2.5 por ciento.

La encuesta fue llevada a cabo en los hogares de los encuestados en entrevistas cara a cara. Los procedimientos de muestreo utilizados fueron los siguientes:

Se usó el diseño de muestra al azar de múltiples etapas para el estudio. La primera etapa del procedimiento de muestreo fue identificar a los distritos administrativos de los condados de Lituania (diez en total). Los puntos de muestreo fueron entonces seleccionados de acuerdo con el tamaño de los asentamientos en grandes, medianas y pequeñas ciudades y pueblos. El número de puntos de muestreo en cada categoría era dependiente del porcentaje de la población que vive en asentamientos de ese tipo. Un punto de muestreo representa aproximadamente un uno por ciento de la población encuestada (12 entrevistas por punto de muestreo). En los pequeños pueblos el punto de muestreo en algunos casos fue representado por seis entrevistas.

El número total de puntos de muestreo seleccionados fue 223. La encuesta se llevó a cabo en la capital Vilnius, seis ciudades principales (Kaunas, Klaipeda, Siauliai, Panevezys, Alytus, Marijampole), 40 ciudades y 60 pueblos. Estos puntos de muestreo fueron seleccionados al azar de la lista de puntos de muestreo de cada tamaño (excepto las principales ciudades de Lituania, que estuvieron todas incluidas).

La metodología de ruta al azar fue usada para seleccionar a los encuestados en cada punto de muestreo. También se usaron los cuadros de Kish (de manera separada para las submuestras masculinas y femeninas) para seleccionar a un encuestado en cada hogar. Se efectuaron hasta dos llamadas para obtener una entrevista con el encuestado seleccionado.

Para asegurar que los datos estuviesen debidamente verificados, los supervisores mantuvieron control sobre el proyecto chequeando al 10 por ciento de los encuestados de los entrevistadores.

V Resultados

Los logros más importantes del proyecto fueron:

- La creación de una nueva metodología para un estudio de corrupción en Lituania.
- Una mayor comprensión de la situación de la corrupción en Lituania en general y la identificación de puntos álgidos.
- La posibilidad de aplicar la misma metodología a otros países (especialmente a aquellos con una herencia soviética) con el fin de hacer comparaciones. Hasta la fecha de Agosto de 2002 esto todavía no ha sido llevado a cabo.

Áreas del proyecto que podrían ser mejoradas:

- Estudios detallados de ciertas instituciones (especialmente en esferas tales como contratación pública, cortes, etc.).

El proyecto se efectuó en un momento en que el estado preparaba una estrategia anticorrupción, así que varias instituciones basaron sus cálculos en sus resultados. El gobierno de Lituania sugirió que el estudio de corrupción se llevase a cabo de manera anual. Esto permitiría a los funcionarios monitorear cuidadosamente la situación en las áreas identificadas como las más afectadas por la corrupción.

Los resultados de nuestra investigación fueron discutidos en los principales diarios, revistas y programas de televisión y radio de Lituania, así como en los medios de comunicación extranjeros.

Los datos de la investigación fueron presentados al público en general, al sector empresarial y al sector de las ONGs, así como a partidos políticos, organizaciones y otras instituciones. En general la reacción fue bastante positiva a pesar de que las instituciones criticadas por el informe concedieron menos apoyo a los resultados, lo cual no es sorprendente.

VI Recomendaciones

Debido a que el proyecto se pudo llevar a cabo sin grandes dificultades, hubo pocas áreas que requirieron ajustes. El Despacho del Presidente, El Gobierno y los Seimas (Parlamento) así como los partidos políticos, instituciones especiales, ONGs y los medios de comunicación han utilizado los resultados de nuestra investigación y esto es un reflejo de su éxito.

Nuestro consejo a cualquier Capítulo Nacional que planeé llevar a cabo un proyecto similar en otro país sería que empleé exactamente la misma metodología. Esto permitiría comparaciones directas entre diferentes países, creando una iniciativa internacional anticorrupción conjunta. TI-L está planeando llevar a cabo un proyecto anual de monitoreo y el gobierno nacional explora actualmente maneras de financiarlo.

Descripción: Laima Zilinskiene y Jolanta Piliponyte

Apéndice

Encuestas

A) Público en General

	Número de encuestados	%
Total	2028	100
<i>Sexo</i>		
Masculino	948	47
Femenino	1080	53
<i>Edad</i>		
Hasta los 20 años	210	10
20-29 años	443	22
30-39 años	392	19
40-49 años	327	16
50-59 años	325	16
60 y +	331	16
<i>Ingreso mensual del hogar</i>		
Hasta 500 Lt	354	22
501-800 Lt	400	25
801-1200 Lt	432	27
1201 Lt+	427	27
<i>Tamaño del asentamiento</i>		
Rural	642	32
Pueblos	476	24
Ciudades	910	45

B) Empresarios

	Número de encuestados	%
Total	1005	100
<i>Sexo</i>		
Masculino	591	59
Femenino	409	41
<i>Edad</i>		
Hasta 35 años	314	31
36-45 años	364	36
46+ años	315	31
ND	12	1
<i>Ingreso mensual del hogar</i>		
Hasta 1500 Lt	246	25

	Número de encuestados	%
1501-2500 Lt	262	26
2501+ Lt	280	28
NA	217	22
<i>Número de empleados</i>		
Hasta 10	503	50
10-50	318	32
51-100	117	12
100+	67	7
<i>Sector (elección múltiple)</i>		
Producción	216	22
Venta al por menor	516	51
Servicios	439	44
<i>Presencia de Capital foráneo</i>		
Si	107	11
No	898	89
<i>Condados</i>		
Alytaus	42	4
Kauno	200	20
Klaipėdos	120	12
Marijampolės	46	5
Panevezio	77	8
Siauliai	92	9
Tauragės	30	3
Telsiai	42	4
Utenos	34	3
Vilniaus	322	32

Encuestas sobre Corrupción, Madagascar

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Encuestas sobre corrupción en Madagascar.

Descripción breve: El objetivo de este proyecto era analizar la extensión y naturaleza de la corrupción en el sector privado y la sociedad en general en Madagascar. Consistió de dos encuestas de opinión llevadas a cabo en el sector privado y en hogares particulares, así como en el estudio cualitativo de la integridad a lo largo del país.

Organización responsable: Transparency International – Initiative Madagascar (TI-IM) y la Secretaría Internacional de Transparency International.

Creación de la herramienta: Secretaría Internacional de Transparency International, adaptación por TI-IM.

Cuando y dónde se implementó la herramienta: El proyecto tuvo lugar en Madagascar entre Diciembre de 2000 y Noviembre de 2001.

Problemas que aborda la herramienta: La falta de información acerca de la corrupción en Madagascar.

Áreas de trabajo: Encuestas estadísticas sobre la corrupción en Madagascar.

Alianzas: Ninguna.

Financiación: Las siguientes organizaciones dieron los fondos para el proyecto: Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, Fundación MacArthur, USAID y Pact Madagascar.

Para más información, contactar:

Transparency International – Initiative Madagascar,
transparency.mg@dts.mg o a Marie Wolkers en la Secretaría Internacional:
mwolkers@transparency.org.

II Objetivos

El esfuerzo anticorrupción en Madagascar ha sido entrabado por una falta de información acerca del problema. El principio detrás de este proyecto fue llevar a cabo una encuesta exhaustiva con el fin de ayudar a TI y sus organizaciones colaboradoras y profundizar la comprensión de la naturaleza, causas, manifestaciones y frecuencia de la corrupción en el país.

Específicamente, el proyecto pretendía obtener una imagen completa y representativa de actitudes sociales hacia la corrupción, desde perspectivas tanto cuantitativas como cualitativas.

La encuesta no intenta hacer esfuerzo alguno por verificar las experiencias de los encuestados.

El objetivo del estudio cualitativo fue completar la aproximación cuantitativa de las encuestas en el sector privado y los hogares. Buscó analizar el “Sistema Nacional de Integridad” de Madagascar, en otras palabras, las leyes, regulaciones, prácticas éticas e instituciones existentes, que forman un sistema de prevención, recurso y sanción de los actos de corrupción.

El proyecto también tenía las siguientes metas:

- 1) Informar a la gente de los hechos y elevar la concienciación en cuanto a la corrupción en Madagascar.
- 2) Por medio de la publicación de datos acerca de la corrupción, TI-MI esperaba generar un debate significativo y dialogo constructivo sobre el asunto.
- 3) Evaluar la condición y efectividad de las provisiones legales, administrativas e institucionales diseñadas para prevenir la corrupción y reforzar la integridad en Madagascar.
- 4) Crear una base de datos que ayude a señalar prioridades y medir la evolución del fenómeno a lo largo del tiempo. Los datos también permitirán a TI-IM evaluar el progreso e identificar fallas en áreas vulnerables que han sido las más afectadas por la corrupción.
- 5) Aplicar presión a las instituciones y proveerlas con datos que les sean útiles en el desarrollo de un programa de reforma.

III Contexto

La corrupción es considerada como un gran obstáculo para el desarrollo económico y social de Madagascar pero hay una falta de información real y fiable acerca de la naturaleza y escala del problema.

Estas encuestas fueron parte de un programa más amplio desarrollado por TI para analizar la corrupción en tres países de la África francófona. Marruecos y Senegal llevaron a cabo encuestas similares.

IV Implementación

Grupos Meta

La encuesta sobre hogares se llevó a cabo con una muestra de 1.140. Aproximadamente el 58 por ciento de estos se ubicaban en áreas urbanas (capital, ciudades provinciales y centros urbanos secundarios) y 42 por ciento en áreas

rurales. Cada individuo encuestado tenía por lo menos 18 años de edad y representaba los puntos de vista de un determinado hogar.

La encuesta del sector empresarial y privado fue más restringida en su cobertura. Se limitó a cuatro ciudades: Antananarivo, Antsirabé, Toamasina y To-liary. Un total de 819 ejecutivos fueron entrevistados, de los cuales, un 57 por ciento estaban en el sector empresarial “formal” y 43 por ciento en el sector “informal”.

Cuestionarios

La investigación se llevó a cabo utilizando los siguientes tres instrumentos:

- 1) Cuestionario para empresas privadas.
- 2) Cuestionario para hogares.

Los cuestionarios incluían algunas de las mismas preguntas pero también fueron adaptados para dirigirse a las preocupaciones específicas de los dos grupos meta. Las preguntas en común tenían que ver con los siguientes temas:

- Patrones generales y evolución de prácticas corruptas.
- Aceptación social del comportamiento corrupto.
- Nivel de prevalencia por esfera.
- Experiencia personal.
- Reacciones al fenómeno.
- Grado de corrupción en la esfera política.
- Impacto sobre el desarrollo socioeconómico.

En la encuesta del sector privado, se hicieron preguntas específicas adicionales en relación con el servicio de aduanas, llamadas a oferta y las medidas tomadas por los empresarios para combatir la corrupción.

En la encuesta para los hogares, se hicieron preguntas específicas adicionales acerca del acceso público a la educación, servicios de salud, agua y derechos de propiedad.

- 3) Cuestionario relativo a hechos a ser contestado en discusiones de grupos focales.

Este cuestionario incluía una serie de preguntas diseñadas para evaluar la condición de las provisiones legales, administrativas e institucionales establecidas para prevenir la corrupción y reforzar la integridad (ej: Sistema Nacional de Integridad). Este ejercicio involucró el establecer comparaciones entre un

sistema modelo ideal y la realidad cotidiana experimentada por los entrevistados.

Preparación de los Cuestionarios

Los instrumentos fueron preparados y aprobados por la Secretaría Internacional después de consultar con expertos internacionales y otras agencias con experiencia en el campo. TI-IM adaptó entonces el cuestionario al contexto nacional de Madagascar.

Ejecución

El proyecto de investigación fue implementado en las siguientes etapas:

- 1) Contacto con organizaciones de estudios de mercado a ser contratadas potencialmente.
- 2) Selección de seis candidatos para realizar el estudio.
- 3) Llamada a ofertas para el proyecto de encuesta de opinión.
- 4) Selección de una compañía responsable para la realización del estudio.
- 5) Adaptación de los cuestionario al contexto sociocultural del país.
- 6) Ejecución de un estudio piloto de 5 por ciento de la muestra total.
- 7) Nuevas adaptaciones al cuestionario.
- 8) Recopilación de datos.
- 9) Entrevista a través de discusión de grupos.
- 10) Elaboración de informes sumarios para cada encuesta
- 11) Producción de un informe sumario general.

Cobertura mediática

La publicación de los resultados del estudio se pospuso durante varios meses a causa de una crisis política en Madagascar. Sin embargo, los resultados fueron finalmente anunciados en una rueda de prensa el 28 de Junio de 2002. Cerca de 60 personas asistieron, incluyendo periodistas, representantes del Presidente y del Primer Ministro, un ministro, Miembros del Parlamento, embajadores y agencias patrocinadoras.

Hubo una cobertura mediática significativa del estudio en todo el país.

Retos

TI-IM reconoció los siguientes problemas durante las etapas de preparación y recopilación de datos:

1) Preparación

La elección de un tamaño y cobertura geográfica de muestra que fuera suficientemente representativa y no demasiado onerosa para llevar a cabo fue difícil.

La falta de datos estadísticos recientes y fiables en Madagascar también presentó problemas en la formulación de una muestra representativa.

2) Recopilación de datos

Las dificultades de transporte también representaron otro problema en la encuesta. Ir a los sitios muestra no siempre fue fácil ni rápido.

A pesar de la promesa de anonimato algunos de los entrevistados estaban un poco indispuestos a responder a ciertas preguntas delicadas en cuanto a sus experiencias personales.

Debido al tema, las respuestas a menudo eran subjetivas y reflejo de opiniones personales en vez de la realidad.

V Resultados

El proyecto ha provisto a TI-IM con un conjunto fiable de datos acerca de la naturaleza, costo y aceptabilidad de la corrupción en Madagascar.

La publicación de estas encuestas ha levantado la concienciación pública en cuanto al trabajo de TI-IM a nivel nacional. Consecuentemente, el proyecto ha sido una fuerza guiadora en el desarrollo de futuras actividades de TI-IM.

Los resultados promovieron el debate y el diálogo constructivo en cuanto al tema de la corrupción. El proyecto recibió amplia cobertura mediática y tres ministerios (justicia, policía y interior) hicieron compromisos específicos para combatir la corrupción.

TI-IM pretende repetir el ejercicio en unos cuantos años con el fin de examinar cuanto ha cambiado con el tiempo.

Una comparación inicial también será llevada a cabo entre los resultados obtenidos en los tres países donde se han realizado los estudios piloto.

VI Recomendaciones

Cualquier organización que quiera repetir este proyecto podría hallar útiles las siguientes recomendaciones:

1. Se requirieron habilidades y conocimiento técnico específico, por lo que es necesario reclutar a un especialista asesor en el campo de estadística con el fin de coordinar las encuestas.

2. Con el fin de seleccionar a las compañías de estudios de mercado y opinión pública más competentes, se recomienda anunciar públicamente una declaración de interés seguida por una llamada restringida a ofertas. La validez de los resultados recolectados dependerá en gran parte de la calidad de los proveedores de servicios.

Descripción: Véronique Lerch y Marie Wolkers

Instrumento de Evaluación Municipal, Nicaragua

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Instrumento de Evaluación Municipal.

Descripción breve: Es una herramienta de medición de resultados de transparencia, participación ciudadana, probidad administrativa y eficacia de las gestiones municipales consensuada entre la ONG a cargo y los alcaldes. Busca contribuir a la gobernabilidad democrática local.

Organización responsable: Grupo Cívico Ética y Transparencia (EyT).

Creación de la herramienta: Grupo Cívico Ética y Transparencia (EyT).

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: La herramienta se aplicó en 17 alcaldías de las cabeceras departamentales y regionales.

La Fase I o Plan Piloto fue ejecutado de Abril a Diciembre de 2001. Desde Febrero de 2002 hasta la fecha se encuentra en ejecución una la Fase II con tres nuevos componentes. (Ver Recomendaciones).

Problemas que aborda la herramienta: Falta de transparencia y de participación en la gestión municipal. Ausencia de sistemas de control ciudadano al gobierno municipal.

Áreas de trabajo: Fomento de la participación ciudadana local. Promoción de la transparencia municipal.

Alianzas: Alianzas de coordinación con la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), dicha institución a través de su Presidente el señor Melvin Romero (Alcalde de Boaco) y su Director Ejecutivo el Doctor Alejandro Bravo, nos facilitaron el contacto con las alcaldías participantes.

Financiación: Fondos propios de EyT y el apoyo de la Embajada de Suecia con un total de US\$ 130,000 en un período de 2 años.

Para más información, contactar:

Nadia Arévalo Muñoz

Coordinadora del Proyecto

Joaquín Rabella/ Consultor

Aitor Landa/ Consultor

Teléfonos: (505) 2703660 ó 2703551

Fax: (505) 2703556

eyt@ibw.com.ni

www.eyt.org.ni

II Objetivos

General

Contribuir a la gobernabilidad democrática local a través de la evaluación, fiscalización y estímulo desde la sociedad civil de la Transparencia, Probidad Administrativa, Participación Ciudadana y capacidad de gestión de las alcaldías de todo el país.

Estratégicos

- Proporcionar a los municipios, organismos municipales, cooperación internacional y sociedad en general, una visión de la realidad local a través de un instrumento de información estandarizado que garantice la *medición periódica de la transparencia* en la ejecución de los fondos dirigidos a las inversiones municipales.
- Fiscalizar desde la sociedad civil las *prácticas diarias de los gobiernos locales* a través de herramientas consensuadas para la verificación del manejo de la cosa pública proyectando las mejores labores municipales.

III Contexto

Nacional

La nueva Ley Electoral manda celebrar las primeras Elecciones Municipales en Noviembre de 2000, teniendo la particularidad de haber sido las primeras en desarrollarse independiente a las elecciones para autoridades nacionales.

En el marco de este proceso electoral, el protagonismo de las municipalidades despertó expectativas en la población y generó nuevos espacios de participación directa, lo que ha hecho del cambio de autoridades locales un proceso de transición propicio para fortalecer la responsabilidad en la gestión pública y los mecanismos de toma de decisiones.

Frente a los actos de corrupción en todos los niveles institucionales de nuestro país, durante la campaña electoral municipal del 2000, la población de los municipios a través de foros, debates y comunicados, exigió a los candidatos a alcalde un manejo más transparente de los recursos públicos y se mostró de acuerdo en fiscalizar el qué-hacer diario de los gobiernos locales por ser la institución más cercana a las necesidades de la población.

Durante las elecciones municipales, EyT con más de 4.500 voluntarios desplegados por el territorio nacional, consideró ir más allá de la observación electoral y potenció su labor en 17 municipios del país para dar respuestas a la

necesidad de monitorear la labor que emprendieron las autoridades municipales recién electas.

El proyecto no fue muy promocionado por los medios de comunicación de cobertura nacional. Sin embargo, los resultados si estuvieron muy presentes en los medios locales.

En Grupo Cívico Ética y Transparencia

Desde 1996, EyT ha dado a los nicaragüenses la oportunidad de ser parte activa de 5 procesos electorales distintos (municipal, regional y nacional). Hoy, EyT es reconocido por todos los sectores del país, como garante de confiabilidad de procesos electorales y como efectivo mediador de la resolución de conflictos.

En 2000 fuimos observadores electorales de los primeros comicios municipales que experimentaba la nación, y nuestra presencia en cada municipio del país fue un elemento clave para potenciar nuestros esfuerzos y ampliar nuestra misión a nivel municipal.

Para los nicaragüenses, la participación de EyT y la sociedad civil como observadores electorales no era suficiente dentro del proceso de consolidación de la democracia nicaragüense. A través de los medios de comunicación, la población ha venido exigiendo la fiscalización de las gestiones de las autoridades electas.

En ese contexto, en 2001, en 17 alcaldías de las 151 del país, emprendimos el primer programa de evaluaciones e incentivos a través de una herramienta de medición consensuada por los alcaldes y nuestra institución con el propósito de obtener resultados sobre los niveles de transparencia, participación ciudadana, probidad administrativa y eficacia de las gestiones municipales.

IV Implementación

La Fase I fue considerada como plan piloto por ser la primera vez que ejecutábamos un proyecto de este tipo. El primer paso fue la elaboración y presentación del Proyecto a cada uno de los Alcaldes de los 17 gobiernos locales de las cabeceras departamentales y regionales, beneficiarios directos del *Sistema de Evaluaciones e Incentivos*. Esta primera actividad se hizo un poco complicada ya que se daba dentro de una etapa bastante delicada, en un ámbito de administraciones municipales recién electas y un contexto político y electoral en auge (elecciones municipales 2000 y presidenciales 2001).

Un segundo paso fue la realización del *Taller de Validación*, contando con la participación de 13 delegados de las municipalidades, excepto Jinotepe, Ma-

saya, Rivas y Granada. A pesar de las circunstancias, el primer encuentro fue posible, y se logró validar la *primera Herramienta de Evaluación Municipal a nivel nacional y mundial* formulado conjuntamente con los representantes de las Alcaldías y EyT, teniendo como resultado una herramienta de control social activo que nos permitió recopilar información sobre (Apéndice 1):

- **Transparencia:** logrando obtener 21 indicadores relativos a planificación y políticas, administración municipal, personal y contrataciones, y publicidad y difusión de actividades;
- **Participación:** logrando un total de 28 indicadores relativos a Concejos Municipales, Cabildos, Comisiones locales, Alcalditos o Representantes territoriales, Articulación con organizaciones locales, Equipo y estructura municipal;
- **Probidad:** estableciendo un total de 9 indicadores relativos a propiedades y patrimonio, Salarios, viáticos y gastos de representación y utilización de bienes de la alcaldía,
- **y Eficacia:** recopilando un total de 20 indicadores relativos a planificación municipal, administración municipal, ejecución de obras, gestión y gerencia, y relaciones extramunicipales.

Como resultado del Taller y de un proceso largo y tortuoso de persuasión directa a través de numerosas visitas – ya que algunos alcaldes en un principio mostraron cierto temor de participar en un sistema de evaluaciones – obtuvimos la firma del *Acuerdo Montelimar de Coordinación* (Apéndice 2) entre 16 de los 17 Alcaldes participantes y EyT, cuyos ejes primordiales eran:

- por un lado, EyT se comprometía en realizar evaluaciones de la transparencia, participación ciudadana, probidad administrativa y eficacia de las gestiones municipales, de manera técnica, profesional y no partidista
- y por otro lado, los gobiernos locales se comprometieron a facilitar espacios de *acceso a la información de orden público* (Presupuestos municipales, propiedades, patrimonio, salarios, viáticos y gastos de representación, convenios de cooperación, planes de inversiones, manejo de recursos para la ejecución de obras, etc.).

Al final, el Acuerdo fue ratificado por 16 alcaldes, excepto el de Jinotega, quien en su negativa alegaba la reciente toma de posesión del cargo y el complicado período de transición de una administración a otra. Sin embargo, las auditorías en las 16 alcaldías, incluyendo Jinotega, y los 5 distritos de Managua fue una realidad, teniendo como resultado la primera evaluación anual.

La *Herramienta de Evaluación Municipal* fue aplicada en los 17 gobiernos municipales a través de *auditorías sociales*. Para ello, se contrató a una firma de auditores considerando que, ya que se trataba de una primera experiencia, era necesario el consejo de expertos que nos proporcionaran asesoría y capacitaciones en materia de auditorías y en temas tan específicos como ejecuciones presupuestarias, ingresos y gastos, niveles de recaudación municipal, inversiones municipales, control financiero y administrativo, etc.

Para la selección de la firma de auditores autorizados tomamos en consideración la experiencia de varias firmas en el ámbito municipal. Nos enviaron sus propuestas Deloitte & Touche, KPMG Peat Marwick, HH Lic. Wyman Hoker K., C.P.A. y González Chávez Consultores y Asociados, quedando contratada esta última, que tiene experiencia en auditoría financiera y administrativa habiendo trabajado a nivel municipal, con instituciones del gobierno, organismos nacionales e internacionales y empresa privada.

La firma contratada nos proporcionó capacitación al personal y coordinadores municipales de EyT, apoyo en la recopilación de datos para las evaluaciones y la certificación de los resultados de las auditorías en las 17 alcaldías de las cabeceras departamentales y regionales.

Por consiguiente, la etapa de recopilación se realizó en períodos de 2 a 3 días en cada alcaldía y con equipos formados por 2 auditores, el Coordinador Departamental y/o Municipal de la Red Nacional de la localidad evaluada para totalizar 17 coordinadores voluntarios y 2 miembros del equipo técnico de EyT.

La fuente de información para la firma de auditores fue documental y entrevistas, en la primera se revisaron actas de reuniones de concejo, presupuestos, planes de desarrollo, reporte de gastos e ingresos, convenios con organismos donantes, etc. y en la segunda realizamos entrevistas a Concejales, alcalde, vicealcalde, directores de áreas y personal municipal.

La información recopilada a través de la herramienta fue presentada a un Comité Evaluador conformado por:

- El Presidente de EyT
- Un vocal del Consejo Directivo de EyT
- Un miembro del equipo técnico de EyT
- Un consultor del proyecto Transparencia
- Un representante de AMUNIC

El Comité se encargó de:

- Realizar la sumatoria del puntaje obtenido por cada alcaldía
- Analizar la información recopilada

- Asignar el lugar a cada alcaldía en cada medición
- Otorgar el certificado en cada alcaldía
- Entregar los premios de las mejores alcaldías

A continuación un cuadro de la ejecución del proyecto por Fases:

Fases	Extensión Geográfica	Calendario
I	17 Cabeceras departamentales y regionales	Abril/Dic. 2001
II	17 Cabeceras Departamentales y regionales y 10 Municipios adicionales de más de 30.000 habitantes, para totalizar 27 municipios evaluados. 50 municipios para el fortalecimiento institucional (Estructuras de control administrativo y financiero)	Ene. 2002 Ene. 2003
III	Todos los municipios del país	Feb. 2003 Feb. 2004

Cabe mencionar que la mayor de las compensaciones que obtuvieron las alcaldías es el prestigio que genera el estar nominado en uno de los tres mejores puntajes dentro de las evaluaciones realizadas en las 17 alcaldías. El programa está dirigido principalmente al reconocimiento e incentivo de los avances y compromisos políticos.

V Resultados

En términos generales, las evaluaciones tuvieron resultados satisfactorios. Facilitamos un instrumento estandarizado único con indicadores que puede ser utilizado para la toma de decisiones por instituciones como AMUNIC, INIFOM, ONGs nacionales e internacionales, cooperación internacional, alcaldías evaluados y resto de gobiernos municipales del país.

Uno de los propósitos principales del proyecto era premiar a las 3 alcaldías que lograran los mejores resultados. El premio, aunque simbólico, consistía en US\$ 3,000 para cada uno de los ganadores.

El dinero fue utilizado para la instalación de una ventanilla de atención ciudadana en Estelí, la iluminación del cementerio en el municipio de Ocotal y la construcción de una caseta peatonal y reinstalación de un puente peatonal en el municipio de Matagalpa.

El efecto más innovador del programa fue el instrumento estandarizado de indicadores como transparencia, participación, probidad y eficacia.

Los resultados de las evaluaciones fueron públicos. Se presentaron a los medios de comunicación, los organismos de cooperación internacional, los alcaldes del país, distintos organismos municipales y a la sociedad en general.

El indicador que más polémica generó fue el de los salarios de los funcionarios municipales, ya que en algunos casos se consideraron excesivamente altos en comparación a los bajos niveles de recaudación de impuestos.

Las alcaldías participantes han utilizado los resultados para comparar su realidad en relación con los municipios que alcanzaron los niveles más altos en la evaluación, incentivando un proceso de cambios y mejoras que serán verificadas en la Fase II que ya está en marcha.

El proyecto ha tenido otros resultados que no por colaterales, dejan de tener su importancia, como los siguientes:

- Ha estandarizado determinada información municipal que hasta ahora nunca se había levantado, como los salarios de alcaldes y vicealcaldes o las dietas de concejales, entre otros. Esto puede servir de base de datos para la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC).
- Tras el levantamiento de información comparativo y luego del envío de EyT de las recomendaciones finales a todas las alcaldías participantes, ha servido a muchos municipios para mejorar e incorporar algunos instrumentos de participación ciudadana, transparencia, probidad y eficacia en la gestión.

En líneas generales, se puede decir que el proyecto ha servido para profundizar el proceso de gobernabilidad local y, por ende, en el proceso de desarrollo local de los municipios de Nicaragua, reforzando lo que se ha venido en llamar el Triángulo de la Gobernabilidad Democrática, basado en tres ejes: Responsabilidad en la Gestión, Participación Ciudadana y Transparencia.

Cabe mencionar que el éxito del proyecto se debe en parte a la importancia que los mismos alcaldes le dieron al premio y el reconocimiento que EyT haría a las mejores alcaldías. Aunque al inicio algunos alcaldes se mostraban cautelosos en participar y en brindar la información para la obtención de datos, principalmente, por ser la primera vez que se realizaba una práctica de este tipo.

Aunque no hubo una estrategia de promoción del proyecto, los medios de comunicación nacionales y locales en muchas ocasiones publicaron los resultados de la evaluación, principalmente los indicadores sobre salarios, viáticos, gastos de representación y utilización de recursos, lo que permitió analizar comparativamente los gastos de las alcaldías y su respuesta a los problemas

de la población. En el caso específico de las alcaldías ganadoras, utilizaron al máximo los resultados para promover su labor municipal y facilitar el flujo de recursos para el municipio utilizando de aval el reconocimiento que EyT les entregó.

VI Recomendaciones

En la Fase II consideramos conveniente no sólo proporcionar datos duros de la realidad municipal, sino consensuar esfuerzos con los organismos pertinentes para generar cambios en los servicios y dar respuesta a las necesidades de la gente.

Algunos elementos no funcionaron bien. Hubo poca publicidad para el proyecto, específicamente el indicador *probidad administrativa* que en parte fue evaluado a través de documentos firmados por Alcaldes, Vicealcaldes, Concejales y Directores financieros y administrativos con el Compromiso de declaración de probidad y verificación de patrimonios.

Por consiguiente, en la Fase II, que actualmente está en ejecución, hemos incluido 3 componentes nuevos con el propósito de superar debilidades y evaluar procesos no fiscalizados en la Fase I y que consisten en lo siguiente:

- En primer lugar, consideramos ampliar el sistema de incentivos en 10 alcaldías adicionales cuyos municipios tengan más de 30.000 habitantes para totalizar 27 gobiernos locales evaluados. Esto nos permitirá obtener un instrumento más amplio. Tendremos resultados de nuevos indicadores de los 17 municipios evaluados por segunda vez, pudiendo monitorear avances y retrocesos y, por otro lado, obtendremos resultados de 10 municipios menores que serán sometidos por primera vez a la evaluación. Así, esperamos obtener un instrumento que brinde una visión clara en cuanto a los niveles de transparencia, participación ciudadana, probidad administrativa y eficacia de las gestiones de 27 municipios. Un instrumento así sería una guía para canalizar fondos.
- En cuanto a los 17 municipios de la Fase I el propósito será fiscalizar aspectos que no fueron consideradas anteriormente, como los procesos de compra y venta de bienes municipales.
- La Fase II incluirá consultorías y capacitaciones dirigidas a 50 gobiernos municipales para el fortalecimiento de sus capacidades locales en aspectos como estructuras de control financiero y administrativo. El programa de capacitaciones será impartido por un equipo de especialistas de EyT en auditoría financiera y administrativa. El propósito es garantizar un buen manejo de la cosa pública proporcionando mecanismos de auditoría interna

en la actividad municipal de tal manera que las debilidades sean detectadas y superadas.

Descripción: Nadia Arévalo Muñoz

Apéndice 1

Indicadores

Participación ciudadana

1. Nivel de asistencia de Concejales a los Concejos ordinarios.
2. Nivel de asistencia de Concejales a los Concejos extraordinarios.
3. Convocatorias de Concejos Ordinarios anunciados en Tabla de Avisos.
4. Convocatorias de Concejos Ordinarios anunciados en algún medio local.
5. Nivel de participación de público de la cabecera municipal a los 4 últimos Concejos Ordinarios.
6. Nivel de cumplimiento de acuerdos dentro de los 4 meses siguientes.
7. Número de Cabildos generales anuales.
8. Porcentaje de asistentes, de la cabecera municipal a los 2 Cabildos con más asistencia del año.
9. Porcentaje de mujeres de la cabecera municipal, participantes en los 2 Cabildos con más asistencia del año.
10. Porcentaje de convocatorias de Cabildos anunciadas por algún medio local.
11. Número de reuniones de las Comisiones Locales (obligatorias) celebradas en los últimos 4 meses.
12. Número de reuniones de las Comisiones Locales (no obligatorias) celebradas en los últimos 4 meses.
13. Promedio de participantes en las tres reuniones más numerosas de Comisiones Locales en los últimos 4 meses.
14. Porcentaje de mujeres participantes en las tres reuniones más numerosas de Comisiones Locales en los últimos 4 meses.
15. Porcentaje de comunidades o barrios con Alcalditos, auxiliares de Alcalde o Representantes territoriales.
16. Porcentaje de Alcalditos, auxiliares de Alcalde o Representantes territoriales elegidos por la comunidad.
17. Porcentaje de Alcalditos mujeres.
18. Porcentaje de organizaciones locales cuyo trabajo es conocido por la alcaldía.
19. Porcentaje de Organizaciones locales coordinadas con la alcaldía.
20. Porcentaje de proyectos y actividades de la alcaldía con participación de organizaciones locales.

21. Número de mujeres en el equipo de Gobierno.
22. Porcentaje de mujeres en el equipo técnico y administrativo.
23. Porcentaje de hombres en personal auxiliar.
24. Existencia de Área de Participación ciudadana, relaciones con la comunidad o similar.
25. Número de actividades culturales y lúdicas promovidas por la municipalidad, en los últimos 4 meses.
26. Número de cabildos sectoriales y territoriales, asambleas, etc. promovidas por la municipalidad, desde Febrero.
27. Promedio de participantes en los cabildos sectoriales y/o territoriales y asambleas promovidas desde Febrero.
28. Porcentaje de mujeres participantes en estas actividades.

Transparencia

1. Porcentaje de técnicos del equipo anterior mantenidos.
2. Porcentaje de personal auxiliar del equipo anterior mantenidos.
3. Número de Concejales de la “oposición” en puestos de responsabilidad: Comisiones, Áreas, etc.
4. Información pública (actas, tablón, publicaciones) de los salarios del personal político, técnico y auxiliar.
5. Información pública (actas, tablón, publicaciones) de viáticos, gastos de representación y contrataciones.
6. Existencia de Tablón de Avisos.
7. Publicación periódica con actividades e información económica de la alcaldía.
8. Ventanilla municipal de Atención al Ciudadano/a.
9. Número de intervenciones mensuales por radio y televisión local para información de la municipalidad.
10. Número de actividades municipales mensuales transmitidas por los medios de información locales.

Probidad

1. Documento de compromiso de declaración anual de patrimonio (Alcaldes, Vicealcaldes, Concejales, cargos de designación política y personal que administra fondos).
2. Documento de compromiso de autorización de verificación de Patrimonio por terceros (Alcaldes, Vicealcaldes, Concejales, cargos de designación política y personal que administra fondos).

3. Monto salarial de Alcaldes, Vicealcaldes y Concejales.
4. Porcentaje del presupuesto municipal destinado a viáticos y gastos de representación.
5. Porcentaje de viáticos justificados.
6. Inventario de bienes públicos actualizado.

Eficacia

1. Existencia de Plan de Desarrollo Municipal y/o Plan Estratégico.
2. Existencia de Plan de Inversiones Municipales.
3. Existencia de Plan Operativo Anual (POA).
4. Existencia de Plan de Ordenamiento Urbano.
5. Existencia de otros Planes (Medio Ambiental, Prevención, Emergencia, Vivienda).
6. Esfuerzo fiscal en la recaudación del IBI.
7. Nivel de contrataciones de personal realizadas por la alcaldía actual de acuerdo a procedimientos oficiales.
8. Nivel de contrataciones de obras y servicios realizadas por la alcaldía actual de acuerdo a procedimientos oficiales.
9. Porcentaje de aumento de ingresos propios (tributos, tasas, servicios, alquileres, etc.).
10. Inversión en obras municipales (C\$ / habitante), en los últimos 5 meses.
11. Porcentaje del presupuesto municipal dedicado a inversiones.
12. Inversiones en obras (C\$ / habitantes) con recursos de la cooperación internacional.
13. Porcentaje de obras en el municipio ejecutadas con licencia municipal, en los últimos 5 meses.
14. Número de servicios municipales adicionales no obligados por la Ley.
15. Número de actividades (temporales) socioeconómicas (socio productiva con sectores económicos y sociales) realizadas por la Alcaldía sobre competencias no estrictamente municipales.
16. Número de relaciones intermunicipales, departamentales.
17. Número de relaciones intermunicipales formales.
18. Número de Convenios vigentes entre Alcaldía e instituciones centrales.
19. Número de acuerdos de colaboración vigentes con entes extranjeros (hermanamientos, etc.).

Apéndice 2

Acuerdo Montelimar

Acuerdo de coordinación entre el Grupo Cívico Ética y Transparencia y las alcaldías de las diecisiete cabeceras departamentales

Considerando: Que el Municipio se constituye como la entidad básica de la organización territorial del Estado y que sus autoridades locales tienen bajo su responsabilidad el desarrollo socioeconómico de la población, la prestación y gestión de todos los asuntos de la comunidad local y la facilitación de espacios de participación ciudadana.

Considerando: Que la sociedad civil organizada es un actor político garante y promotor de derechos humanos, garante de los valores éticos y morales, la participación ciudadana, y en ocasiones actúa como facilitador e intermediario entre los diferentes actores políticos partícipes del proceso de transición democrática por el cual atraviesa nuestro país.

Considerando: Que para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática local es necesario realizar esfuerzos conjuntos entre autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil; como es el caso del Programa Transparencia y Participación Ciudadana Municipal promovido por el Grupo Cívico Ética y Transparencia; y con el que se pretende contribuir en la promoción de gestiones edilicias con honestidad y eficacia, a través de un régimen de incentivos.

Considerando: Que para facilitar el cumplimiento del Programa Transparencia y Participación Ciudadana Municipal, es conveniente formalizar un acuerdo con el objeto de determinar las facilidades que proporcionarán los Gobiernos Locales de las diecisiete cabeceras departamentales y regionales a los miembros o representantes del Grupo Cívico Ética y Transparencia, y el compromiso de este grupo de realizar todo su trabajo de manera técnica, profesional y apolítica, independiente de la política individual de sus miembros.

ACUERDAN

Nosotros, los suscritos representantes de los gobiernos municipales de las diecisiete cabeceras departamentales y regionales de la República de Nicaragua, y el representante de la Fundación Grupo Cívico Ética y Transparencia, conscientes de la necesidad de formalizar métodos y acciones en pro del fortalecimiento de las gestiones locales, declaramos y firmamos:

La fundación Grupo Cívico Ética y Transparencia, se compromete a realizar evaluaciones semestralmente y de realizar todo su trabajo de manera técnica, profesional y apolítica, honestas, limpias, imparciales y transparentes, y de cu-

yos resultados se puedan obtener premios para cada una de las tres alcaldías que consigan los mejores porcentajes en las evaluaciones.

Por su parte, las diecisiete alcaldías de las cabeceras departamentales se comprometen en posibilitar espacios de acceso a la información de orden público como presupuestos municipales, propiedades, patrimonio, salarios, viáticos y gastos de representación de los funcionarios de la localidad, convenios de cooperación entre otras Alcaldías e instituciones centrales y acuerdos de cooperación con entes y gobiernos extranjeros. Como también, facilitar información relacionada con los planes de inversiones, planes municipales, proyectos anuales de inversión, inversiones a medio y largo plazo, planes y ejecución de obras, manejo de recursos para la ejecución de obras, porcentaje de obras financiadas con recursos propios, de cooperación y transferencias institucionales.

Este acuerdo es vinculante para las partes respectivas una vez que sea ratificado por los representantes titulares o expresamente delegados para tal fin de las alcaldías en mención.

De conformidad con lo antes expresado, firmamos en un original, en la sede del Grupo Cívico Ética y Transparencia en la ciudad de Managua, a los veintiseis días del mes de Julio del año dos mil uno.

LEÍDO Y FIRMADO POR:

Alcaldía de Granada
 Alcaldía de Managua
 Alcaldía de Masaya
 Alcaldía de Jinotepe
 Alcaldía de San Carlos
 Alcaldía de Rivas
 Alcaldía de Boaco
 Alcaldía de Puerto Cabezas
 Alcaldía de León
 Alcaldía de Chontales
 Alcaldía de Matagalpa
 Alcaldía de Chinandega
 Alcaldía de Estelí
 Alcaldía de Jinotega
 Alcaldía de Ocotol
 Alcaldía de Bluefields
 Etica y Transparencia
 Alcaldía de Somoto