

ADAPTACIÓN DE UN SOURCE BOOK

para Brasil

I. Ficha Técnica

Nombre:

Edición de un “Source Book” especialmente diseñado para el contexto brasileño.

Descripción:

Este proyecto consiste en la adaptación del Sourcebook de Transparency International al contexto brasileño. En relación con el modelo internacional, se incluyen y se describen las instituciones y los actores del Sistema de Integridad del Brasil teniendo en cuenta el papel que juegan, así como sus fortalezas y debilidades. La adaptación se desarrolla en medio de un proceso participativo con la colaboración de representantes de diferentes áreas de la sociedad.

Cuándo y dónde se implementó:

El proyecto se inició en mayo del año 2000 y su conclusión está prevista para diciembre del año 2001 junto con la publicación del Source Book por la editorial universitaria Editora UNICAMP. El proyecto se desarrolló en las ciudades de Sao Paulo, Brasilia, Curitiba y Río de Janeiro.

Áreas de trabajo :

Conocimiento, información y concientización.

Desde el punto de vista de contenido, la edición del Source Book debe ser vista como una herramienta de diagnóstico. Se trata de un registro de las experiencias que hasta ahora se habían tenido así como del potencial de las distintas instituciones y actores que trabajan en el marco del control de la corrupción. En términos generales, como se menciona en el subtítulo, se trata de un análisis de un Sistema de Integridad Nacional (SIN).

Problema que enfrenta:

La corrupción en Brasil es vista todavía en gran parte como una especie de golpe del destino heredado culturalmente, como un mal nacional específico sin perspectivas de mejoría. Esta forma de ver las cosas desemboca en la toma de una posición considerablemente pasiva y fatalista ante el fenómeno de la corrupción. Una iniciativa anti-corrupción, basada en reformas concretas a nivel del Estado, de la sociedad y la economía sólo puede ser posible si la corrupción es entendida como un problema que está ligado a condiciones de marco y muestras de conducta institucionales sujetas a cambios, y que pueden ser trabajadas para buscar una solución. Es aquí donde el concepto de Sistema de Integridad Nacional (SIN) toma forma.

Organización y contactos:

La coordinación de la adaptación fue hecha por Transparência Brasil, específicamente por Bruno Wilhelm Speck. Los participantes pertenecen a distintas organizaciones. Sin embargo, la participación en el Sourcebook tuvo carácter individual, no institucional. Por lo mismo, se basó en el compromiso de los especialistas que participaron, no en el de las organizaciones.

Contacto: Bruno Wilhelm Speck, Miembro de la Junta Directiva de Transparencia Brasil (bws@unicamp.br)

Transparencia Brasil: www.transparencia.org.br

Financiación:

El financiamiento se efectuó, en parte, por medio de la concesión de una ayuda financiera por parte de la Fundación MacArthur, con mediación de Transparency International. Otra parte de los costos la asumió Sinduscon, el sindicato de la industria de la construcción de São Paulo afiliado a Transparência Brasil. Finalmente, la mayor parte del trabajo fue el resultado de la colaboración de científicos, abogados, periodistas, especialistas en administración y dirección, quienes trabajaron, discutieron y acordaron sobre los diferentes aportes a título voluntario.

II. Objetivos

Los objetivos de la Adaptación del Sourcebook son de carácter de contenido y están relacionados con el proceso.

El Objetivo de Contenido del Sourcebook consiste en el desarrollo de un primer compendio acerca del SIN en Brasil trabajando en base a los conocimientos y experiencias existentes en administración, dirección y ciencia acerca de las instituciones y los actores del sistema brasileño, y así, de las raíces de la corrupción que son alterables.

El Objetivo relacionado con el proceso consiste en la adhesión de expertos de diferentes áreas y regiones a la joven organización Transparência Brasil. En este sentido se tuvo en cuenta la experiencia de que una organización que trabaja en un país de escala continental como lo es Brasil, no puede reducirse a una única región. Por lo tanto, el primer paso fue contactar especialistas procedentes de cuatro estados diferentes para lograr una base de acción mucho más amplia. En proyectos futuros se espera poder ampliar aún más esta base. En este sentido, la idea era que el Sourcebook para Brasil fuera también un producto de movilización política práctica y de fortalecimiento de la joven organización Transparência Brasil.

III. Contexto

El Source Book de TI

Transparency International publicó a mediados de los años 90 un Source Book, el cual alcanzó una posición central en la discusión acerca de estrategias adecuadas para la lucha contra la corrupción. La idea básica del Sourcebook de TI consiste en que la lucha

contra la corrupción se basa ante todo en el trabajo en conjunto de diferentes instituciones y actores pertenecientes a sistemas políticos particulares. Esta acción combinada es descrita en forma ideal como Sistema de Integridad Nacional. El Sourcebook de TI, publicado por primera vez en 1996, intenta esclarecer el papel que juegan los diferentes actores de un Sistema de Integridad Nacional como este, así como ayudar en el intercambio de experiencias facilitando el acceso a información sobre instituciones pertenecientes a diferentes sistemas políticos.

En este sentido, el Sourcebook de TI expone por primera vez el área de la lucha contra la corrupción como un área política propia. La preocupación por mantener estándares morales y legales en la delimitación de las esferas privada y pública se ha entendido hasta la fecha de forma más bien unilateral como un problema de tendencia de valores culturales, como un problema moral, como un problema económico, como un problema que concierne a las autoridades penales, etc. Es así como la innovación del Sourcebook internacional fue la de entender que el control de la corrupción, o formulado de una forma más positiva, la 'Integridad' es un reto político, que sólo puede ser enfrentado de forma integral. Aquí es donde entran en escena especialmente los papeles de tres grupos de actores: las instituciones públicas, encargadas de la reglamentación, la prevención y el control, los actores de la sociedad, quienes tienen una función de control externo, y los actores económicos que tengan un contacto estrecho a nivel económico con el Estado. El Sourcebook de TI ha sido revisado varias veces y hoy se encuentra en su edición número 4. [link al "Sourcebook 4th edition"].

Ya desde la primera edición, la concepción del Sourcebook de TI hablaba sobre la necesidad de efectuar una adaptación al contexto de cada sistema político. Esta adaptación tiene dos motivos principales: En primer lugar, las respectivas instituciones y actores de cada comunidad se remontan a tradiciones normativas diferentes, poseen distintos conceptos de valores y de roles, y obran sobre el plano de su respectivo horizonte problemático. Por lo tanto, se hace necesaria una adaptación al contexto regional o local. En segundo lugar, esta adaptación no juega un papel principal solamente sobre el plano del resultado deseado, sino como proceso en sí. A partir del desarrollo de un Sourcebook de TB se pueden obtener importantes impulsos para la sensibilización, además de las primeras experiencias acerca del trabajo en conjunto de diferentes actores en esta nueva área política del control de la corrupción..²¹ (Link: Más información sobre el Source Book de TI Anexo I)

Condiciones de marco nacionales

Las condiciones de marco para el desarrollo de un Sourcebook nacional son muy favorables. Durante los años 90, hubo gran cantidad de escándalos por corrupción en Brasil. Esto se debe a que el tema de la corrupción alcanzó su punto más alto entre la sensibilidad de la opinión pública. Lo que por años había sido aceptado como algo normal, comenzó a llenar los titulares de los periódicos. No había duda que el tema de la corrupción había ganado una posición importante en las discusiones políticas de Brasil. Sin embargo, se corría el riesgo que esta nueva posición crítica se tornara en pesimismo ante la ausencia de esfuerzos para realizar las reformas respectivas. Las escalas morales estrictas que no cuenten con soluciones respectivas pueden llevar fácilmente a la toma de una posición cínica. El desarrollo de una utopía positiva en forma de un Sistema de

Integridad Nacional, puede convertirse en un aporte importante para transformar productivamente la protesta en esfuerzos para realizar reformas.

IV. Implementación

General

Para el desarrollo del Sourcebook para Brasil se tuvo en cuenta la idea básica de describir detalladamente el papel, así como las fortalezas y debilidades de las instituciones y actores que tomarían parte en el Sistema de Integridad Nacional. Aquí tuvieron lugar ciertas adaptaciones, pues algunas instituciones no tenían utilidad en el contexto brasileño, mientras que otras merecían un reconocimiento especial por su importancia¹.

Para el análisis no se recogieron datos propios sobre estos temas. De hecho, se cuenta con muy pocos datos sobre áreas relevantes de corrupción. Por ejemplo, hay muy pocas informaciones acerca de casos penales relacionados con el delito de corrupción. También, en relación con temas de la importancia del control parlamentario sobre el Gobierno y la Administración en Brasil hay solamente algunos casos aislados de investigación. Los Tribunales de cuentas son algo todavía relativamente nuevo en el contexto brasileño. Con la primera edición del Sourcebook brasileño no se esperaba lograr una recuperación en este sentido. Por esta razón los objetivos eran bastante modestos. Se debía agotar la información disponible de la manera más cercana posible en relación con problemas relevantes de corrupción específicos.

Al mismo tiempo, el desarrollo del Sourcebook también sirvió para llamar la atención de los intelectuales, de los ejecutivos de alto nivel y de los directivos sobre el nuevo campo político del control de la corrupción. Las instituciones y áreas de control arriba descritas abarcan un amplio espectro de disciplinas académicas y de campos de acción profesional. Solamente un equipo conformado por juristas, economistas, intelectuales, expertos en administración, políticos, empresarios, periodistas y representantes de organizaciones comunitarias es capaz de diseñar un cuadro general sobre el estado del control de la corrupción de manera competente. Ya por motivos de integridad intelectual debía ser éste un proyecto en conjunto. En total, cerca de 40 especialistas tomaron parte como co-autores en el desarrollo del Sourcebook para Brasil.

Implementación concreta

El cronograma para la creación del Sourcebook en su primera fase seguía una agenda muy estricta. A finales de mayo del año 2000 se habló por primera vez durante un taller sobre la idea de la creación de un Sourcebook. En la organización se discutieron varias soluciones. Una alternativa a la adaptación hubiera sido la traducción al portugués del original en inglés. En contra de hacer esto prevalecía el argumento de que de esta manera una adaptación de contenido a la situación nacional sería imposible o solamente muy limitada. La propuesta que finalmente se impuso, fue la de desarrollar un Sourcebook

¹ Es así como no se desarrolló ningún capítulo adicional sobre comisiones extraordinarias de investigación, dado que éstas prácticamente no existen en Brasil. En cambio, sí se le concedió un punto de vista especial al área de la corrupción política en relación con la elecciones y el desempeño del mandato político. También se le dedicó un capítulo entero al control parlamentario sobre el Gobierno, al cual le corresponde un papel especial en Brasil en relación con la cantidad de comisiones de investigación parlamentarias existentes. [[link a Comparación](#)].

nuevo para Brasil con la participación de un gran número de expertos. Esto se debió por un lado a la gran cantidad de temas a ser trabajados. Por otro lado, se esperaba también aprovechar los efectos sinérgicos para el crecimiento de la organización. La publicación del Sourcebook brasileño se le encomendó a Bruno Wilhelm Speck.

A continuación, se hizo una solicitud de financiación por medio de la Fundación MacArthur ante TI [[link a Solicitud](#)]. La aprobación de TI resultó en una suma de financiación de US\$ 8.000. dólares a principios de julio. En un primer paso, se hizo una división temática de los diferentes actores e instituciones pertenecientes al Estado, a la sociedad y a la economía que se basó a grandes rasgos en la división que aparece en el Sourcebook de TI, 3era edición [[link a Comparación](#)]. Además, se diseñó un plano para los diferentes capítulos [[link a Temas](#)]. Después, en un segundo paso, se escogieron los colaboradores para cada capítulo. En esto se tuvo en mente lograr grupos bastante heterogéneos para evitar la concepción de textos en los que se impusieran puntos de vista individuales. Un ponente por cada grupo de trabajo asumió la coordinación y la correspondencia. [[link Correspondencia](#)].

A finales de agosto, es decir sólo dos meses más tarde, se hizo una presentación de los resultados hasta ahora obtenidos en un taller en São Paulo. Cerca de la mitad de los aportes ya estaban listos en la primera versión. En este taller participaron solamente los ponentes, es decir, un representante por cada grupo de trabajo. Además se contó con la participación de dos invitados de TI Mozambique. En este taller se discutieron los textos y se calificaron con la ayuda de un esquema de preguntas [[link a Esquema de preguntas](#)] para luego ser devueltos a cada grupo para su corrección.

A partir de la etapa siguiente, en la que los aportes fueron corregidos siguiendo las sugerencias hechas durante el taller y donde los otros aportes de los demás grupos de trabajo fueron realizados, el ritmo de trabajo fue considerablemente más lento. Durante la realización del trabajo se presentaron dificultades ante todo en la creación de algunos aportes específicos, que retrasaron considerablemente la publicación de todo el libro. Continuamente se presentaron retrocesos, debido a que los miembros de los grupos no podían dedicarse de la misma manera al desarrollo del texto por tener otras obligaciones y compromisos. En muchos casos, tuvieron que armarse los grupos nuevamente desde el comienzo. La Editorial del libro estaba trabajando también de forma voluntaria y se veía obligada a atender otras obligaciones.

Debido a que se trataba de un concepto colectivo, era imposible eliminar ciertos aportes sin necesidad de reemplazarlos. Sin embargo, en algunos textos se abandonó la idea inicial de una autoría colectiva y fueron escritos por autores individuales. Después de un año, en agosto del 2001 los textos estaban terminados. En este momento están siendo revisados por un lector y su publicación en forma de libro está prevista para el segundo semestre del 2001 por parte de la editorial universitaria Unicamp. En la 10th IACC en octubre del 2001 se hará una presentación de la versión en CD-ROM.

V. Resultados y Recomendaciones

La publicación del Sourcebook está prevista para el segundo semestre del 2001.

La reunión de expertos se volvió a contactar para trabajar en tres proyectos más (Global Forum II, Webforum de la Fundación Friedrich-Ebert y Seminario Internacional del Goethe-Institut).

El desarrollo del Sourcebook se había puesto objetivos de contenido y relacionados con el proceso. En medio de este concepto, el instrumento “Adaptación del Sourcebook” puede declararse como conveniente y beneficioso para la lucha contra la corrupción a nivel nacional.

Una recomendación a nivel de contenido es la de no dejarse guiar en primera línea por el esquema existente durante la adaptación. El objetivo central debe consistir más bien en incluir a los pilares principales de un Sistema de Integridad Nacional, diagnosticar su nivel de experiencia actual y así poder trabajar en sus puntos débiles y su potencial de desarrollo. La adaptación que resulte de esto puede por lo tanto desviarse en forma particular del esquema del Sourcebook de TI.

Muchas veces se dará el caso de que el conocimiento de expertos y sobre todo los datos empíricos necesarios para un diagnóstico preciso no estén aún a disposición en el momento en que se quiera crear por primera vez un Sourcebook adaptado al contexto nacional. Solamente en el caso de contar con un presupuesto de tiempo considerable y con recursos financieros suficientes para la realización de encuestas especiales se podrían remediar estas faltas ya desde un primer desarrollo del trabajo. En el caso de que los medios para el desarrollo de nuevas investigaciones básicas sean demasiado justos, como sucedió en el caso presentado, parece ser conveniente ponerse objetivos más limitados y trabajar por el momento solamente con los conocimientos disponibles y en la creación de grupos de trabajo multidisciplinarios. El desarrollo de un Sourcebook adaptado al contexto del país basado en datos y encuestas recientes debe realizarse en un segundo paso más adelante.

Por lo tanto parece ser recomendable como preparación, armar grupos de trabajo que trabajen a largo plazo sobre temas específicos definidos con anticipación (elecciones, licitaciones, etc). Más tarde, estos pueden realizar también nuevas encuestas acerca de aspectos del control de la corrupción que hasta ahora han sido poco estudiados. El modelo de trabajo en grupo debe ser mantenido para este propósito. Sin embargo, en el caso de ser posible, debe concederse a los ponentes la realización de capítulos individuales, y este trabajo debe ser realizado en medio de un estrecho acuerdo con el editor. Ya que el Sourcebook se concibe como una creación colectiva, la ausencia de tan sólo alguno de los ponentes, la cual es casi inevitable en un trabajo a título honorario, puede causar retrasos considerables en la publicación del trabajo completo.

ANEXO

Más información sobre el Source Book de TI

Pierde su validez el Sourcebook internacional con el desarrollo del Sourcebook de TB adaptado al contexto brasileño? Por tres motivos la respuesta es ‘no’:

En primer lugar, para los procesos de adaptación al contexto del país es necesario tener un marco de referencia internacional.

En segundo lugar, el papel del Sourcebook en un intercambio de experiencias internacionales sigue siendo importante. La comparación de diferentes instituciones y prácticas a nivel internacional y el acceso a materiales y documentos seguirán siendo también en el futuro componentes importantes en la cooperación internacional y en el terreno del control de la corrupción. En este sentido un Sourcebook nacional no puede reemplazar al modelo internacional.

Finalmente, el Sourcebook de TI incluye áreas que están más allá del nivel de los sistemas de integridad nacionales. Aquí se pueden contar ante todo los diferentes niveles de cooperación internacional, los cuales adquieren una importancia cada vez mayor en el área de control de corrupción. Es el ejemplo de las iniciativas a nivel internacional, que buscan una armonización y una cooperación más fuerte en el área de la persecución penal (OCDE, OEA, Consejo Europeo), de los programas anti-corrupción de las agencias de desarrollo internacional, quienes juegan un importante papel en la propagación de estrategias de reforma y que asumen su financiación (Banco Mundial, PDNU), y también de formas internacionales de cooperación de actores de la sociedad civil (TI, CIET) y de la economía (ICC, WTO), un campo que cada vez gana más importancia en la cooperación internacional. El Sourcebook internacional no pierde por lo tanto tampoco su validez en estas regiones con el desarrollo de materiales adaptados al contexto del país.

Anexo:

Plazos y Fechas

22 de mayo 2000 Taller Transparencia Brasil: Se presentó la idea de realizar un Sourcebook para Brasil

9 de junio 2000 Presentación de una primera propuesta en el Consejo de Supervisión de Transparencia Brasil

20 de junio 2000 Solicitud de financiación ante TI Berlín

4 julio 2000 Aprobación de la financiación por parte de Berlín (Plazo final: finales de agosto; Suma: US\$ 8.000)

Julio/agosto 2000 Los grupos de trabajo desarrollan documentos para capítulos posteriores

25-27 agosto Taller en São Paulo

desde agosto 2000 Revisión de los textos, desarrollo de los textos que aún faltan

Septiembre 2001 Revisión de los textos por un lector

Octubre 2001 Presentación de los textos en CD-Rom en Praga

Diciembre 2001 Publicación prevista del Sourcebook por la editorial universitaria Editora UNICAMP