



Departamento Regional de las Américas

Consolidando el cambio:

LA CONVENCION INTERAMERICANA
CONTRA LA CORRUPCIÓN EN SU SEGUNDA DÉCADA

El estado de avance y los retos
en la implementación de la
**Convención Interamericana
Contra la Corrupción en la región¹**

I. Objetivo del Informe y Metodología

El informe tiene por objetivo hacer un análisis sobre el grado de implementación de la CICC en los Estados Parte, y del impacto de la participación de la sociedad civil en el MESICIC. También se extraerán cuáles son los desafíos más importantes para la próxima década y se propondrán estrategias para superarlos.

La fuente principal de información para la elaboración del presente documento, son informes que los integrantes de la red de capítulos nacionales de Transparencia Internacional en las Américas han preparado, sobre los cuales se realizará un análisis horizontal de manera de extraer conclusiones en temas o áreas comunes.²

El presente informe dará respuestas puntuales a 4 categorías de preguntas formuladas en los términos de referencia, para luego ensayar una serie de conclusiones.

II. Pregunta 1: ¿En cuáles aspectos de la CICC se ha logrado un mayor avance a nivel regional? ¿Cuáles han probado ser buenas prácticas de sector público en la aplicación de estos aspectos? ¿Cuáles han sido estrategias de incidencia exitosas de parte de organizaciones de la sociedad civil? ¿Cuáles han sido modelos y/o experiencias exitosas de colaboración entre Estado y sociedad civil en la promoción y aplicación de la Convención? Describa las experiencias y explique en que indicadores se basó su evaluación de impacto/ éxito.

Mayor avance a nivel regional y buenas prácticas en el sector público:

■ Acceso a la Información Pública

En los diez años que han pasado desde la aprobación de la CICC, 13 gobiernos de América Latina y el Caribe han adoptado cierto tipo de legislación que reglamenta el derecho al acceso a la información en un cuerpo normativo unificado o en forma dispersa -probablemente incentivados para cumplir con la Convención Americana de Derechos Humanos-, mientras que en América del Norte, Estados Unidos y Canadá lo hicieron en 1966 y 1983, respectivamente.³ Hay países que sólo lo tienen reconocido únicamente en sus constituciones políticas o en tratados de derechos humanos⁴. Entre los informes recibidos, los capítulos de TI de Argentina, Chile, Colombia, Guatemala, México y Panamá reconocen avances de sus gobiernos en este tema, aun-

que con distintos niveles de alcance.⁵ Por el contrario, los capítulos de Estados Unidos, Nicaragua, Paraguay y Canadá no valoran este tema positivamente⁶.

■ Declaraciones Juradas Patrimoniales

En un análisis comparativo, los capítulos de Argentina, Chile, Estados Unidos, Guatemala, México, Panamá y Perú consideraron que los regímenes de declaraciones juradas patrimoniales han dado una muestra de mayor avance regional, aunque otros señalaron lo contrario.⁷ Ciertamente es que los niveles de implementación en los distintos Estados difieren de ser de calidad similar. Analizando cada país por separado, existen disparidades, se nota la existencia de una satisfacción subjetiva por el avance producido con respecto a la situación anterior y a las expectativas creadas. Así, por ejemplo, encontramos que Poder Ciudadano de Argentina elogia el régimen de publicidad en el ámbito del Poder Ejecutivo, reconoce avances en el Poder Legislativo en tal sentido, pero lo critica en el ámbito del Poder Judicial, mientras que Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana de Panamá expresa su satisfacción por una base de datos creada por la Contraloría General de la República, en estrecha cooperación con la sociedad civil, que elevó auspiciosamente el número de declaraciones juradas recibidas de 550 a 2,117 (casi 4 veces más), aunque en su informe señala que no hay consenso entre las autoridades y los diputados acerca de si las declaraciones deben hacerse públicas.⁸

■ Regímenes de Compras Públicas

Los capítulos de Colombia, como de Estados Unidos, Guatemala, México, Panamá y Perú reconocen como un avance la utilización de los sistemas informáticos para una mejora en sus regímenes de compras públicas, con el que también cuentan otros países (ej. Chile, Honduras, Ecuador o República Dominicana), si bien estos sistemas se implementan con distintos niveles de eficiencia y alcance entre las distintas reparticiones públicas⁹. En el caso particular de Perú, Proética advierte que a pesar de haber ganado en transparencia, se ha perdido en niveles de eficiencia en la gestión logística del Estado, además de advertir sobre cierto peligro de desandar lo ya hecho debido a una reestructuración reciente decidida por el Poder Ejecutivo. En Argentina, Poder Ciudadano reconoce como un avance la sanción de un régimen normativo general (Decreto 1023/01), pero se destacan ciertas debilidades en la operatividad del régimen, así como la falta de un régimen electrónico de compras. La implementación de esto último, fue objeto de una expresa recomendación por parte del Comité de Ex-

pertos en el informe de la Segunda Ronda, al igual que para Nicaragua, Paraguay y Uruguay¹⁰. En cuanto a Paraguay, Nicaragua y Venezuela, por el contrario, este tema se ha incluido entre los aspectos de menor avance.¹¹

■ Sanción de normativa penal

En algunos de los informes recibidos (capítulos de Colombia, Estados Unidos, Nicaragua, Perú, Paraguay, Venezuela), se destaca positivamente la sanción de nuevos delitos o la reforma de éstos para implementar la CICC (Proética de Perú, no obstante señalar el avance, advierte que aún no fue legislado el soborno transnacional). Esta valoración positiva coincide en líneas generales con los hallazgos del Comité de Expertos al analizar la implementación del artículo VI de la CICC en los países examinados durante la Segunda Ronda hasta el momento.¹²

Por el contrario, Acción Ciudadana de Guatemala señala este tema como un área de poco avance, pues el Congreso aún no aprobó un proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, por lo que se encuentran sin tipificación delitos como el enriquecimiento ilícito, el tráfico de influencias y el uso indebido de información. El capítulo panameño también reclama la reforma a una ley (59/1999), para eliminar la presentación de una prueba sumaria como condición para investigar el delito de enriquecimiento injustificado.

■ Órganos de Control Superior

La mayoría de los informes aquí analizados señalan avances en esta área,¹³ mientras que otros destacan lo contrario¹⁴. El balance está lejos de ser del todo positivo, pues si tomamos las conclusiones del Comité de Expertos, se ha avanzado poco con la implementación de las recomendaciones realizadas sobre este punto durante la Primera Ronda. El informe hemisférico del MESICIC contabiliza que el Comité recomendó, o bien prever órganos control superior (en 12 casos), o fortalecer los ya existentes (en 25 casos), mientras que los resultados del seguimiento de las recomendaciones de la Primera Ronda durante la Segunda Ronda tampoco son alentadores.¹⁵

Los Órganos de Control Superior deben ser organismos técnicos con garantías de independencia y competencias adecuadas para el cumplimiento de su misión, y no organismos de naturaleza política integrados por una o una pluralidad de personas de reconocida reputación ética. Algunos Estados optan por el modelo de Hong-Kong para instalar un organismo de control superior (similar a la OA Argentina), que reúna las competencias preventivas y de persecución penal, mientras que otros optan por crear Fiscalías especializadas en corrupción en el ámbito del Ministerio Público, y oficinas de ética en el ámbito de la Administración para cubrir las funciones preventivas.¹⁶

■ Preservación y uso adecuado de fondos públicos

En cuatro de los informes se valoraron como un avance los sistemas de auditoría interna y de administración financiera.¹⁷ Durante la Primera Ronda, el Comité de Expertos recomendó promover la efectividad de los controles financieros o fortalecerlos a la totalidad de los Estados, tema que aún está pendiente de una completa implementación.¹⁸

■ Estrategias de incidencia exitosas de las OSC's

En líneas generales, acompañando los procesos de consolidación democrática, las OSC's han cobrado relevancia en la incidencia de la agenda pública en materia de prevención y lucha contra la corrupción. En los últimos años, con resultados dispares, se comenzaron a implementar procesos de participación ciudadana, como las audiencias públicas, los métodos de elaboración participada de normas, reuniones con funcionarios o en Comisiones Parlamentarias, más propios de países de tradición anglosajona como Canadá y Estados Unidos, aunque otros países también han reconocido avances.¹⁹

Con excepción de Proética de Perú y Venezuela que incluyen el tema entre los retos futuros,²⁰ el resto de los capítulos rescata las alianzas realizadas con otras OSC's para el cumplimiento de distintos objetivos.²¹

Si bien Chile Transparente se lamenta de que no ha existido verdaderamente una estrategia de incidencia y un esfuerzo coordinado con otras OSC's, destaca positivamente ciertos logros individuales.²² El caso de la OSC Pro Acceso que culminó con la condena de parte de la OEA al Estado chileno por violar el derecho al acceso a la información y el contacto permanente con Parlamentarios y autoridades para comprometerlos y acelerar en la sanción de iniciativas legislativas. Transparencia Mexicana destaca como parte de su estrategia de incidencia, el lanzamiento del sitio web www.tm.org.mx/anticorrupcion dedicado a concentrar información sobre las Convenciones anticorrupción de las que México es parte. Transparencia por Colombia destaca los Índices de Transparencia que han movilizado la visibilidad del Estado a nivel nacional y departamental y el proyecto de evaluación de resultados *Bogotá cómo vamos*, por el cual se pide una rendición de cuentas a la administración del distrito, mientras que el capítulo de Panamá destaca como estrategia de incidencia positiva, la permanente comunicación y presión mediática para exigir una mayor rendición de cuentas y la obtención de los resultados esperados.

■ Colaboración entre Estado y Sociedad Civil

Muchos de los informes han destacado la colaboración recibida del gobierno para la participación en el MESICIC²³. Por su parte, el informe sobre Canadá destaca positivamente su amplio abanico de mecanismos de participación de la sociedad civil en el debate de políticas públicas y la ayuda recibida para participar en eventos políticos importantes, como la Asamblea General de la OEA y en la Cumbre de las Américas; con respecto a Chile Transparente, se destaca su intervención en lo que se denominó «Agenda Corta Pro Transparencia 2005»,²⁴ y su participación en la Agenda de Probidad de la Presidenta Bachelet, sobre la cual se muestra cierto optimismo, a pesar de no contar con resultados concretos por estar aún en la fase inicial²⁵. Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana de Panamá registra como experiencia exitosa la cooperación para conformar la base de datos de declaraciones juradas con el Contralor de la República, ya mencionada, pero el informe cita como dato negativo la renuncia de la representación de dicha fundación al Consejo Nacional de Transparencia contra la Co-

rrupción por discrepancias con la Secretaría Ejecutiva de dicho Consejo. Transparencia por Colombia rescata el proyecto de Internet para la rendición de cuentas y los Pactos de Integridad, mientras que Guatemala rescata la cooperación con el Comisionado Presidencial por la Transparencia para conseguir la información que sirvió para la construcción de indicadores de desempeño para medir el cumplimiento de la CICC (ver nota xxi).

III. Pregunta 2: ¿En cuáles aspectos de la Convención se ha logrado un menor avance a nivel regional? ¿Cuáles han sido los mayores obstáculos para que se aplicaran estos aspectos?

• Protección de Testigos y denunciantes de actos de corrupción

Salvo Transparencia por Colombia que no mencionó el tema, y TI –USA, que mencionó que su país cuenta con legislación adecuada, los otros 10 informes recibidos coinciden en que es necesario un mayor progreso de parte de los gobiernos en sancionar normativa de protección de testigos y denunciantes en casos de ausencia de ésta (Guatemala, Nicaragua, Panamá, Perú, México, Paraguay), o fortalecer los programas existentes (Argentina, Canadá, Chile, Venezuela). Esta información coincide, por otra parte, con las recomendaciones a las que arribó el Comité de Expertos en los informes de Segunda Ronda que se aprobaron hasta el momento, salvo el caso de Paraguay, en cuyo informe el Comité consideró que el artículo 10 de la Ley 1562/00 del Ministerio Público cubriría la protección de denunciantes, no obstante recomendar una protección más integral.²⁶

■ Distancia entre la norma y la práctica

Varios de los informes señalan como un tema sobre el cual no hubo mayores avances el conocido como la distancia entre la existencia de la norma y su aplicación efectiva²⁷. Sin duda, el más elocuente de todos ha sido el informe sobre Nicaragua, en el que se manifestó que las soluciones de fondo no se encuentran con frecuencia en la legislación mejorada –algo igualmente necesario-, sino en las instituciones a cargo de aplicar las leyes, reclamando la imposición de sanciones por actos de corrupción.²⁸ Sin duda, este tema se vincula con uno de los retos pendientes anotados más abajo, el de la falta de voluntad política.

■ Códigos de Ética en la función pública (normas de conducta, conflictos de intereses, nepotismo, régimen de regalos)

La debilidad de los Códigos de Ética fue mencionada como aspecto negativo por seis de los informes correspondientes a los capítulos de Chile, Colombia, Estados Unidos, México, Panamá y Paraguay, aunque no en forma unánime, pues los informes sobre Argentina, Canadá Guatemala, Nicaragua, Perú y Venezuela reconocieron avances con el dictado de normas de conducta²⁹. TI-USA alerta sobre graves deficiencias del sistema de conflictos de intereses y de lobby en el Congreso de ese país.³⁰

Si bien existen códigos de conducta en la casi totalidad de los Estados, por lo que una mirada positiva nos indicaría que no se trata de una falta de normativa, lo cierto es que en muchos casos la normativa tiene deficiencias que impiden alcanzar a la totalidad de funcionarios públicos,³¹ o no cubren situaciones que podrían considerarse como faltas éticas.^{32 33}

Otros de los problemas que se identifican están relacionados con la falta de aplicación de la normativa existente a casos concretos. Tanto el informe sobre Paraguay –que inclusive elogió la sanción de una norma sobre nepotismo-, como los de Colombia Guatemala, Nicaragua³⁴ y Panamá –en casos de conflictos de intereses-, expresan una queja por la falta de aplicación efectiva de la normativa vigente, lo cual se corrobora con los 16 Estados a quienes el Comité les señaló que adopten medidas para promover la «efectividad» de las normas³⁵. México ha observado una falta de sistematización del contenido, calidad y homologación en los Códigos de Ética de las distintas dependencias de la Administración Pública Federal.

■ Sector Privado

El informe canadiense es el que más hizo hincapié en la implementación de prácticas contra el soborno en el sector privado, no porque en los otros Estados el tema esté resuelto, sino porque el problema del soborno transnacional y la prevención de fraudes corporativos post-Enron ciertamente está en la agenda política en aquel Estado³⁶, al igual que en la de Estados Unidos con la sanción de la Sarbanes-Oxley Act que fortaleció el control de las auditorías privadas independientes y los programas de ética dentro de las empresas. La CICC contiene varias disposiciones que se refieren al sector privado que no han tenido un notorio avance³⁷, como la sanción del soborno transnacional tanto para empresas como personas físicas, controles contables de parte del Estado, la eliminación de los beneficios tributarios para quienes paguen sobornos³⁸.

■ Contratación de Funcionarios Públicos

La contratación de funcionarios mediante procesos que aseguren la publicidad, equidad, y eficiencia es uno de los temas en los cuales no hubo avances sustanciales, según la mayoría de los informes analizados.³⁹ Los hallazgos del Comité de expertos durante la Segunda Ronda también indicarían que este tema continúa pendiente en varios de los Estados evaluados.⁴⁰ Sólo México, Perú y Nicaragua incluyeron avances en esta área, aunque con serios cuestionamientos.⁴¹

■ Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado

Acción Ciudadana de Guatemala menciona que los sistemas de recaudación y control tributario siguen intactos desde la ratificación de la CICC, y que los pocos esfuerzos de reforma que han existido no han contemplado como eje transversal el combate contra la corrupción. Ningún otro de los informes mencionó esta área, casi olvidada, salvo Colombia, que la incluyó entre los avances del Gobierno.

■ Estudios sobre la relación de la remuneración equitativa y la corrupción

Transparencia por Colombia incluye la disposición del párrafo 12 del artículo III de la CICC entre las medidas preventivas que no han sido desarrolladas. Proética de Perú, inclusive, testimonia que el actual Gobierno ha implementado una mal entendida austeridad en las retribuciones a los funcionarios públicos de alto nivel, que es posible que éstos emigren del servicio estatal en el mediano o corto plazo, o permanezcan en él tratando de compensar de alguna manera sus bajos ingresos.⁴²

IV. Pregunta 3: ¿Cuáles son, según la experiencia de la primera década de implementación de la Convención los retos de la Convención para los próximos 10 años? Justifique su respuesta. ¿Cuáles serían posibles estrategias para superar estos retos?

■ Obtener mayor voluntad política

Todo tipo de cambio en la política pública requiere voluntad política para hacerlo.⁴³ Así como puede ocurrir que un gobierno impulse leyes de financiamiento de campañas políticas o de sistemas electorales que lo benefician para permanecer en el poder, resulta un desafío lograr que los representantes voten leyes o implementen políticas que puede ir contra sus intereses particulares, como son las políticas preventivas y punitivas contra la corrupción.

Para superar este reto, evidentemente hay que crear incentivos positivos o negativos para que los gobiernos impulsen la implementación de la CICC. Entre los incentivos positivos, se trata de diseñar estrategias para hacer notar a funcionarios o legisladores que realizar una gestión más «eficiente» o «transparente», o presentar y votar proyectos de ley, es también un camino para quedarse en el poder, u obtener popularidad para ascender en la carrera política⁴⁴.

En cuanto a los incentivos negativos, las estrategias deben orientarse hacia un fortalecimiento de los controles horizontales (poder judicial, organismos de auditoría y otros órganos de control en general, cooperación internacional más ágil), y de los llamados controles verticales, profundizando el control social a partir de la participación activa,⁴⁵ una mejora en la difusión pública y análisis de la información -en la que los medios de comunicación debieran ser aliados estratégicos de las OSC's-, y una mayor coordinación entre los distintos actores internacionales y extranjeros para que la corrupción cada vez tenga mayor peso a la hora de tomar decisiones que repercutan en un Estado determinado (organismos políticos como la OEA, organismos de crédito internacional, agencias internacionales de cooperación, -BID, Bco. Mundial-, sociedad civil, cámaras empresarias de comercio internacional o de inversores).

■ Fortalecimiento del control de la implementación de la CICC

El MESICIC constituyó un paso adelante muy importante respecto a lo que se había hecho hasta entonces, comenzó

a funcionar en un tiempo récord, y actualmente lo hace en forma planificada y continuada, con una página web de fácil navegación.⁴⁶ TI-USA, de todas formas, hace un llamado para que el trabajo del Comité a través de las sucesivas rondas no sirva para retrasar la acción de algunos Gobiernos, que parece que están a la espera de los informes del Comité para cumplir con la CICC.

Algunos informes introducen el fortalecimiento del control de la implementación de la CICC, o del MESICIC mismo. Entre las propuestas, se incluye:

- ▶ disponer las visitas del subgrupo de evaluadores en los países analizados, contempladas en el reglamento del Comité⁴⁷.
- ▶ la existencia de una Comisión y una Corte Interamericanas contra la Corrupción, con potestades supranacionales para juzgar casos de corrupción, o crear instancias recursivas que permitan de apelación cuando un Estado incumple sus compromisos,⁴⁸
- ▶ más apoyo técnico y financiero para que las OSC's puedan impulsar la implementación de la CICC con eficiencia, para lo cual TI-USA propone compromiso cívico del Fondo Interamericano Contra la Corrupción y del Banco Interamericano de Desarrollo.

Cierto es que el MESICIC fue creado como una instancia de cooperación entre los Estados, y que las recomendaciones no tendrían carácter vinculante, lo que en derecho internacional se denominan métodos de *soft law*, pero sería interesante explorar en los próximos años cómo se podría elevar a una instancia de mayor presión política y/o de mayor *enforcement* ante la Asamblea General de la OEA o las sucesivas Cumbres de las Américas el incumplimiento de la CICC o de las recomendaciones del Comité. La coincidencia general de que la corrupción afecta los sistemas democráticos y el goce de derechos económicos, sociales y políticos, es una punta del ovillo sobre la que trabajar.⁴⁹

Otras propuestas de mejoramiento del MESICIC son más técnicas, como la de implementar las visitas y se refieren a una mayor participación de la sociedad civil en el Mecanismo, como ser:

- ▶ la posibilidad de celebrar un encuentro de las OSC's con los expertos del subgrupo evaluador y el país evaluado;
- ▶ contar con más tiempo para exponer oralmente el informe ante el Comité que los 10 minutos existentes;⁵⁰
- ▶ establecer la fecha que se fija para presentar el informe de sociedad civil en forma posterior a la que tienen los gobiernos, de manera que las OSC's cuenten con la información del Estado anticipadamente para hacer su informe, ahorrándose así, la búsqueda de la información sobre la normativa vigente o los datos objetivos, evitando reiteraciones innecesarias -pues las OSC's suelen resumir la normativa-, pudiéndose focalizar en el verdadero objetivo de la participación civil, consistente en aportar juicios técnicos valorativos sobre las normas y resultados existentes;

- ▶ mayores posibilidades de participar en reuniones del Comité de Expertos, o de ser observadores permanentes de las reuniones del Comité;⁵¹
- ▶ estandarizar la presentación de los informes de avance de la implementación de las recomendaciones que los Estados deben presentar ante el Comité de Expertos.
- ▶ permitir a la sociedad civil enviar al Comité informes de avance sobre el cumplimiento de las recomendaciones.
- ▶ programar eventos públicos para que los funcionarios informen sobre el estado de implementación de distintos temas de la CICC por separado (propuesta de TI Venezuela).

■ Integrar la implementación de la CICC con la Convención ONU

La Convención Contra la Corrupción de Naciones Unidas ha significado un salto de calidad en temas complejos que también están abarcados en la CICC (como las distintas aristas de la cooperación internacional y el recupero de activos, compras y contrataciones, sector privado, protección de testigos), por lo que el Comité de Expertos, como los Estados y las OSC's debieran en el futuro tomar como punto de referencia (o *benchmark*), los estándares de la Convención de la ONU para cumplir con sus respectivas responsabilidades o roles. En esta línea se han expresado los informes de los capítulos de Colombia, Estados Unidos, Guatemala y Venezuela.

■ Implementación de la CICC en los gobiernos locales

De los 28 Estados Parte ante el MESICIC, 6 son estados federales y el resto son unitarios, con distintos niveles de descentralización política.⁵² Por motivos políticos y también logísticos, la labor de los Estados y del Comité se centró más en los niveles del gobierno federal, aunque hizo un fuerte llamado a los Estados a implementar la CICC en todos los niveles de gobierno. Con posterioridad, existieron avances a nivel provincial y local en este tema a partir de recomendaciones del Comité, como el Plan Provincias de la Oficina Anticorrupción de Argentina, o el trabajo de México ante la Comisión Permanente de Contralores Estado – Federación, aunque algunos de los informes colocaron este tema entre los retos para el futuro (Argentina, México), o entre las áreas de poco avance (Canadá, Colombia).⁵³ Como complemento, Acción Ciudadana desea un fortalecimiento técnico de la sociedad civil a nivel local, nacional y regional, de manera de contar con argumentos y posiciones más sólidas.

■ Cooperación Internacional

En su informe, Proética de Perú menciona avances en la sanción de mecanismos y normas de extradición, y el rol de la CICC en algunas extradiciones importantes que tuvieron lugar en ese país, y también incluye el tema entre los retos del futuro, para que existan manuales claros, objetivos y obligatorios para los procedimientos de extradición. También los informes sobre Colombia y Nicaragua ven como un reto una mayor cooperación internacional para fortale-

cer el recupero de activos, el secreto bancario y la asistencia mutua legal y el intercambio de experiencias y mutua capacitación.

■ Capacitación y Educación

Los informes de Ética y Transparencia de Nicaragua y de TI Venezuela incluyen el desarrollo de programas de capacitación para funcionarios públicos en temas relacionados con la lucha contra la corrupción, la coordinación con Universidades Nacionales para la realización de cursos sobre esta problemática, y la promoción de una cultura ciudadana a través del sistema educativo nacional y las OSC's.

V. Pregunta 4: ¿Cuál ha sido el impacto de las contribuciones de los grupos de sociedad civil en el MESICIC? En qué medida, los informes finales del comité de expertos tomaron en cuenta las recomendaciones de la sociedad civil?

Sin hacer clasificaciones complicadas, se podrían identificar dos tipos de impacto, uno ante la propia sociedad civil, y otro ante el Comité de Expertos.

El primero se refiere a que los informes de la sociedad civil ante el MESICIC tienen impacto «puertas adentro», o sea, dentro de las propias OSC's. La redacción de los informes implica una muy buena oportunidad para que éstas conozcan y analicen en profundidad la normativa interna y su aplicación efectiva. Además son buenas oportunidades en ciertos Estados para que éstos «muestren» la información - especialmente la referida a datos sobre la concreta aplicación de las normas, permitiendo, a su vez, que la sociedad civil pueda organizar actividades de incidencia para impactar en determinada política pública. También los informes han servido en algunos casos para armar alianzas estratégicas entre OSC's, y fortalecer lazos de cooperación entre éstas y organismos o funcionarios públicos que pueden redundar en otro tipo de cooperación.

En cuanto al impacto de los informes de sociedad civil ante el Comité de Expertos, si éstos han sido de calidad, ciertamente han servido en algunos casos para evaluar con mayor precisión a los Estados. El valor agregado de la información de la sociedad civil, más allá de aportar información objetiva que puede ser contrastada con la aportada por el Estado, es que ésta puede incluir juicios de valor – apoyados en cuestiones técnicas, no políticas, pues el Comité de Expertos no puede considerar a éstas últimas-, que en ciertos casos un informe oficial no puede hacer.⁵⁴

Con relación a la segunda parte de la pregunta, en líneas generales, puede afirmarse que el Comité de Expertos tuvo en consideración los informes de la sociedad civil. En la mayoría de las veces, las citas del Comité fueron una forma de corroborar lo que el Estado sostuvo en su respuesta al cuestionario.⁵⁵ Existe otro tipo de citas que el Comité de Expertos ha realizado, cuando el informe de la sociedad civil sirvió para alertar al Comité de ciertas falencias en la normativa o en la implementación de políticas públicas determinadas.⁵⁶

Sería interesante analizar si han existido consideraciones relevantes en los informes de sociedad civil que no fueron tenidas en cuenta por el Comité de Expertos. En el caso de Paraguay, por ejemplo, a pesar de haberse presentado un informe de sociedad civil, éste no fue citado en el informe final de Segunda Ronda.

En el caso de Argentina, la sociedad civil presentó información sobre la falta de regularización de concursos previstos en la normativa para designar a los Directores de varios Entes Reguladores de Servicios Públicos, que no fue mencionada en el informe final. También se mostró preocupación por la falta de acceso a la información –a pesar de reiterados pedidos y búsquedas en las distintas páginas web-, a los regímenes de contratación que se utilizan en los fondos fiduciarios y en sociedades anónimas en manos del Estado, que impidieron a la sociedad civil hacer un análisis sobre si las normas cumplían o no con los principios de la CICC.⁵⁷ Esto hubiera ameritado que el Comité recomendara a la Argentina acompañar esta información en el futuro, de manera de hacer un seguimiento del análisis.

V. Conclusiones

La implementación de la CICC es parte de un proceso que necesita de una mayor calidad institucional⁵⁸. En estos 10 años, se han registrado avances en la implementación de la CICC, aunque en forma dispar. Existen temas que tuvieron mayor atención, como ser las declaraciones juradas patrimoniales o las leyes de acceso a la información, y otros

que no han sido casi ni mencionados, como el de contar con sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado. Aun cuando el gran reto de las OSC's sea el de conseguir mayor voluntad política para generar cambios en sociedades donde el poder sigue viciado con prácticas clientelares y el financiamiento ilegal de la política –el gran ausente de la CICC-, en aquellos casos en los que sí existieron avances, la implementación en líneas generales dista de ser satisfactoria si se la compara con estándares de mejores prácticas existentes en el tema.⁵⁹ Para evaluar si determinada política pública está bien implementada, o proponer cómo hacerse, las OSC's deberán trabajar sobre estándares de mejores prácticas que marcan el camino, como lo han sido en materia de acceso a la información los Principios de Lima. Leyes modelo, directrices de algún organismo internacional o centro de investigación, legislación comparada o los lineamientos de otras convenciones, los propios informes del Comité, sirven para trazar un piso mínimo de calidad.

En cuanto al MESICIC, sería un gran apoyo si se le pudiera imprimir mayor peso político a sus recomendaciones o bien, crear otras instancias internacionales como se ha sugerido en este informe para que se cumpla con la CICC.

En definitiva, en los años venideros, el MESICIC y los Estados deberán estar a la altura de las expectativas creadas, y las OSC's deberán capacitarse en temas más complejos y novedosos que requerirán propuestas técnicas, e imaginación para encontrar la voluntad política para implementarlas.

Buenos Aires, 06 de Febrero de 2007

- ¹ El presente informe fue elaborado por el consultor Nicolás Dassen, ex experto titular argentino ante el MESICIC, y coordinador general del informe de sociedad civil presentado ante el MESICIC para la evaluación de Argentina en la Segunda Ronda.
- ² Se cuenta con informes de **Argentina** (Poder Ciudadano); **Canadá** (Transparency International Canada); **Chile** (Corporación Chile Transparente); **Colombia** (Transparencia por Colombia); **Estados Unidos** (Transparency International USA), **Guatemala** (Acción Ciudadana); **México** (Transparencia Mexicana); **Nicaragua** (Ética y Transparencia); **Panamá** (Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana); **Paraguay** (Transparencia Paraguay); **Perú** (Proética); **Venezuela** (Transparencia Venezuela). En forma complementaria, se consultará el informe hemisférico del MESICIC sobre la primera Ronda de análisis, los informes del Comité de Expertos de Primera y Segunda Ronda, y las respuestas de los Estados Parte y los informes de la sociedad civil. Para mayor información sobre los integrantes de la red de capítulos nacionales de TI en la Américas así como sus actividades relacionadas a las Convenciones Anti-Corrupción, por favor visite: http://www.transparency.org/regional_pages/americas/convenciones
- ³ Ver el informe de la relatoría especial para la libertad de expresión de la OEA en <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=267&IID=2>, o el website <http://www.accesoala informacion.org/archivos/Cuadro%20Comparativo%20-%20Am%20Lat.pdf> administrado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) en el que se señala a **Belice, Chile, El Salvador, Jamaica, México, Panamá, Perú y Trinidad y Tobago** como los países que cuentan con normativa de acceso a la Información. Considero que debiera agregarse **República Dominicana** (Ley 200-04 y decreto reglamentario 130-05), **Argentina** -pues al menos en el ámbito del Poder Ejecutivo cuenta con una reglamentación que respeta los estándares internacionales en la materia (Decreto 1172/03), faltando una ley que incluya los otros poderes, al igual que **Guatemala** (Acuerdo Gubernativo 645/2005)-. **Costa Rica y Brasil** poseen distinta normativa sobre la materia, aunque dispersa, lo que dio lugar a que el Comité recomendara la unificación de esas normativas en una ley.
- ⁴ **Brasil, Colombia, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Venezuela.** La inexistencia de una ley de acceso a la información en un cuerpo unificado, no significa necesariamente que en estos países no existan procedimientos administrativos y herramientas informáticas para cumplir con el derecho en cuestión. Sin ir más lejos, el informe de Transparencia por Colombia ha destacado positivamente el mayor avance del gobierno en desarrollos de transparencia de la información pública.
- ⁵ El informe sobre **Argentina** reconoce como un avance la sanción de un Decreto (1172/03) que reglamenta el acceso a la información en el ámbito del Poder Ejecutivo, y algunas normas provinciales y locales, pero señala como un grave retroceso la falta de sanción de una Ley que incluya a los otros dos poderes a nivel federal (Legislativo y Judicial). El informe sobre **Chile** reconoce como un avance la reforma a la Constitución Política de 2006, por la cual en el nuevo artículo 8 se consagra el principio de publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado –aun en términos programáticos-, y destaca un Instructivo Presidencial sobre transparencia activa y publicidad de la información de la Administración del Estado; en **México**, el informe destaca la sanción de una ley a nivel federal y que a nivel local existe legislación en 30 sobre 32 entidades federativas.
- ⁶ El informe de TI **USA** señala que en los últimos años, ha habido una tendencia para restringir el acceso a la información. En 2001, el Procurador General dispuso una directiva para facilitar al Gobierno la invocación discrecional de excepciones a la publicidad, mientras que en 2003, la Administración Bush aprobó una disposición para facilitar al gobierno la clasificación de documentos como reservados, o para extender en el tiempo dicho status. Adicionalmente, la crítica señala que la implementación se ha vuelto ineficiente y lenta. El informe de **Paraguay** señala que carece de legislación sobre la materia – incluso menciona como un grave retroceso el rechazo del Senado a un proyecto con media sanción de Diputados-, en tanto TI **Canadá** señala que su gobierno no realizó avances, debido a que su legislación se ha convertido en burocrática y complicada, requiriendo que el pedido de acceso identifique con precisión qué tipo de información se solicita para que éste prospere.
- ⁷ En los países citados, si bien se ha valorado el avance de los gobiernos, los sistemas se implementaron con distintas modalidades; otro país en el que se registró un avance es **República Dominicana**, en donde el Poder Ejecutivo dispuso recientemente que las declaraciones se completen por vía electrónica, y que la Procuraduría General pondrá a disposición de cualquier interesado la información en la página de Internet (Decreto 287/06, reglamentario de la Ley 82-79).
- Por el contrario, el capítulo de **Paraguay** mencionó la falta de una ley de Declaración Jurada de Bienes; Transparencia por **Colombia** señala que la presentación de declaraciones patrimoniales no ha dado ningún resultado positivo. El informe de **Nicaragua** cuestiona la falta de obligación a la presentación pública de las declaraciones de Probidad, señalando la ausencia de sistemas de verificación y análisis de las declaraciones de probidad en la Contraloría General de la República para la detección de enriquecimiento ilícito y el control de conflictos de intereses, y la falta de medidas coercitivas para que los funcionarios que egresan de la función pública presenten sus declaraciones. TI **Venezuela** informa que la Contraloría General verificó en 2005 sólo 4 declaraciones patrimoniales, del total no definido de funcionarios públicos que deben presentarla.
- En cuanto a la publicidad las declaraciones, en **México** se requiere la autorización específica y previa del declarante, pero aún faltan otros Estados, como **Colombia, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Uruguay** (sólo es pública la declaración del Presidente y Vicepresidente) o **Venezuela**. Es destacable mencionar, que sobre 28 Estados Parte del Mecanismo, el Comité de Expertos recomendó a 20 de ellos «regular las condiciones y procedimientos para dar a publicidad las declaraciones» (Ver el informe hemisférico de la Primera Ronda del MESICIC, publicado en www.oas.org).
- ⁸ En **Panamá**, ha sido declarada ilegal la reglamentación de Ley de Transparencia por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia desde el 21 de mayo de 2002, ver el informe de avance VI de Panamá, publicado en http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_avance_panVI.pdf
- ⁹ El informe de Transparencia por **Colombia** valora la mayor transparencia por la utilización de la Internet para la publicación de las convocatorias a los procesos de compra y los pliegos de licitaciones, pero incluye entre los aspectos de menor avance de parte del Gobierno, el desarrollo de sistemas para la adquisición y control de bienes y servicios que sean efectivos para controlar la corrupción, y entre los retos, menciona la sanción de un régimen de compras electrónico. En consecuencia, y este

comentario puede extenderse para la situación de **Argentina** donde también se utiliza Internet para transparentar y dar mayor competitividad al mercado, no se implementó en ninguno de estos dos países un régimen de compras electrónico, como existe en **México, Chile, Guatemala, Honduras, Perú o Ecuador**. Ver los informes de Segunda Ronda del Comité de Expertos de los Estados analizados hasta el momento.

¹⁰ Entre algunas de las deudas, **Argentina** menciona la implementación de un sistema de compras públicas electrónicas, la sanción de legislación más moderna, que implique mayor publicidad y montos mínimos más bajos para convocar licitaciones públicas, la planificación más eficiente de las compras públicas a través de la confección de Planes Anuales de Compras, así como la sanción de normativa que prevengan a los proveedores sancionados cambiar de razón social para continuar presentándose en los procesos de compras.

¹¹ El **informe paraguayo** considera inaplazable la creación de un órgano que evalúe el procedimiento de contrataciones en su conjunto, y que recomiende un sistema de contrataciones que impulse el desarrollo. Cita como indicador un índice de desempeño e integridad en contrataciones públicas 2004-2006.

El capítulo de **Nicaragua**, señala como muy tímida la participación de las PYME's en los procesos de licitación públicas, notando una falta de información en los resultados de licitaciones.

TI **Venezuela** alerta sobre el abuso de las compras directas invocando la «emergencia», eludiendo la Ley de Licitaciones. La última estadística de ese capítulo hecha en base a información oficial indica que el 95% de las contrataciones se hicieron por adjudicación directa.

¹² **Paraguay y Uruguay** tienen implementado el artículo VI en su totalidad; **Argentina, Nicaragua y Honduras** deben hacer ajustes en la tipicidad de algunas conductas. El único país con falencias serias fue **Ecuador**, a quien se le recomendó introducir reformas en sus normas penales que implementen la Convención.

¹³ El informe sobre **Argentina** elogia la creación de la Oficina Anticorrupción; TI **Canadá** señala como prácticas positivas los informes de ciertos funcionarios de ética enviados al Parlamento, y la designación por el Directorio del Tesoro de un alto oficial para el control interno; Transparencia por **Colombia** destaca positivamente el fortalecimiento de los órganos superiores de control; Acción Ciudadana de **Guatemala** celebra la creación en 2004 de la Comisión Presidencial por la Transparencia –órgano plural y consultivo- a cargo del seguimiento de la CICC y del diseño de estrategias públicas contra la corrupción, y de la figura del Comisionado Presidencial por la Transparencia, a cargo de una persona con perfil técnico, impulsor de las normas de acceso a la información y de ética; **México** cuenta con Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción (CITCC) como instancia del Ejecutivo Federal encargada de coordinar los esfuerzos para combatir la corrupción y dar transparencia a la gestión gubernamental en la Administración Pública Federal (APF), y con la Secretaría de la Función Pública. Ética y Transparencia de **Nicaragua** ha destacado la estrecha relación de cooperación con la Oficina de Ética Pública creada, reclamando como reto del futuro mayor independencia política para esa Oficina, que se asegure en el Presupuesto General de la República las partidas necesarias para su funcionamiento, y mayor coordinación interinstitucional con otros organismos de control. El capítulo de **Paraguay** valora la creación de la Unidad Especializada Anticorrupción en el Ministerio Público, y la creación de Unidades de Transparencia y Participación Ciudadana al interior de las Instituciones Públicas –las que todavía no funcionan correctamente por desconocimiento de su

existencia y por no estar disponible la información para el ciudadano común-, pero también señala como inaplazable un mayor apoyo del gobierno a la Contraloría General de la República en su función de contralor de las declaraciones de bienes y rentas.. TI **Venezuela** valora la creación de la Comisión Nacional Ministerial Anticorrupción con facultades de prevención, transparencia e investigación contra la corrupción.

¹⁴ Entre estos últimos, **Chile** señala que no existen órganos estables encargados de enfrentar la corrupción o promover la transparencia en forma especializada, y **Panamá** destaca su preocupación por las actividades «inocuas» del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción.

¹⁵ Durante la evaluación de Segunda Ronda del MESICIC, se puede ver que **Nicaragua** está aún en la fase de implementación de las recomendaciones para fortalecer su régimen de control; a **Uruguay**, se le señaló que dé atención adicional a la recomendación recibida, sin reconocerle avances. Sobre **Paraguay**, el Comité se expresó con términos similares, si bien se reconocieron avances, en tanto que en el caso de **Honduras**, si bien se registraron avances, estos no fueron suficientes, tomando el Comité nota de la dificultad del gobierno para aumentar el presupuesto de los órganos de control superior, lo cual indica que hay mucho por hacer. En **Ecuador**, se registró como avance la realización de un taller interinstitucional para dirimir problemas de competencias entre distintos organismos sin llegar a una solución, debiendo el Comité tomar nota de ciertas dificultades expresadas tanto por el Estado como por la sociedad civil.

¹⁶ Ver Jeremy Pope, The Need for, and Role of, an Independent Anti-Corruption Agency, redactado para Transparency International.

¹⁷ Informes sobre **Canadá, Colombia, Perú y Venezuela**.

¹⁸ De acuerdo al informe hemisférico de la Primera Ronda, el Comité recomendó medidas para promover la efectividad de las normas para la preservación de los recursos públicos a 19 Estados; fortalecer las previsiones relativas al control de la ejecución del gasto público, a 9 Estados y fortalecer las previsiones relativas a la rendición de cuentas a 7 Estados. El fortalecimiento debe hacer hincapié en la independencia de las autoridades y auditores de estos organismos (política, técnica y presupuestaria), elaboración participada y pública de los planes anuales de auditoría, controles previos o concomitantes, y no únicamente posteriores, creación de comités de auditoría para hacer un seguimiento del cumplimiento de los informes, amplias facultades para recabar documentación, y presentar denuncias.

¹⁹ Probablemente, **Canadá** sea quien mayor receptividad encuentra para desplegar sus estrategias de incidencia a través de los varios procesos de participación ciudadana. Si bien no se cita un indicador o experiencia concreta, se mencionan las Audiencias en los Comités Parlamentarios, procesos consultivos para discutir políticas públicas, reuniones con funcionarios, apoyo financiero del gobierno a las OSC's que trabajan en temas anticorrupción.

Transparencia por **Colombia** valora las audiencias públicas de rendición de cuentas a la ciudadanía con la utilización de medios masivos de comunicación, y las auditorías fiscales articuladas, desarrolladas por la Contraloría General de la República y la participación de OSC's.

Acción Ciudadana de **Guatemala** rescató un paquete de leyes de 2002 para el mejoramiento de mecanismos de participación ciudadana a nivel local, compuesto por la ley general de descentralización (14-2002), la ley de consejos de desarrollo (decreto 11-2002) y el código municipal (12-2002).

²⁰ Como aspecto negativo, el informe sobre **Perú** señala que en dicho país aún se tiene una limitada experiencia en temas de incidencia relacionados con la CICC, y que, justamente, el gran reto es colocar en la agenda pública los temas de la convención en las OSC's y en la población en general, haciéndolos interesantes y cercanos. **TI Venezuela** incluye las alianzas con otras OSC's como un reto para el futuro, de manera de enfrentar juntas el incumplimiento de la CICC de parte de cualquier estado signatario.

²¹ Poder Ciudadano de **Argentina**, se destacan las alianzas con otras OSC's para la mayor difusión y monitoreo de la CICC, como los informes de la sociedad civil presentados ante el Comité de Expertos, y nueva normativa sancionada por el Gobierno en la cual un grupo de OSC's tuvieron participación central en la redacción: el Decreto 1172/03 de Fortalecimiento Democrático - con regulaciones de Acceso a la Información, Lobby, Elaboración Participada de Normas, publicidad gratuita del Boletín Oficial, reglamento de audiencias públicas y reuniones públicas del Directorio de Entes Reguladores-, o los documentos «Una Corte para la Democracia» por los que un grupo de OSC's impulsaron la adopción de un proceso consultivo y público previo a la designación en los jueces de la Corte Suprema y jueces inferiores (Decretos 222/03 y 588/03), y cambios para que la Corte Suprema de Justicia transparentara la circulación interna de expedientes, reglamentara la recepción de escritos Amici Curiae en casos de trascendencia institucional y mejorara la información en su página web.

Transparencia **Paraguay** destaca su alianza con otras OSC's para la creación de un observatorio ciudadano permanente conformado por 10 OSCs para realizar el seguimiento de la implementación de la CICC, además de un índice de desempeño e integridad de contrataciones públicas que arrojó resultados preocupantes. Una de las acciones más importantes del observatorio fue una campaña sobre un caso de corrupción que involucró al Presidente de la Cámara de Diputados en ejercicio.

Acción Ciudadana informa que en **Guatemala** la representación se ha fortalecido con la conformación del «Equipo de Seguimiento a la implementación de la CICC», liderado por dicha organización, e integrado por 8 OSC's, todas firmantes de una carta de entendimiento que otorga derechos y obligaciones y establece mecanismos internos de funcionamiento. Como resultado concreto, se desarrollaron metodológicamente un mapa de indicadores de la implementación de la CICC que permite medir el marco legal y el desempeño institucional. Estos indicadores arrojaron como resultado que el Estado cumplió con 3 recomendaciones del MESICIC, cumplió imparcialmente 9, y que 19 están incumplidas.

Ética y Transparencia de **Nicaragua** señala que aunque no existe una estrategia nacional articulada desde la sociedad civil, lo cierto es que se ha tenido éxito con la conformación de coaliciones o grupos que se enfocan en diferentes aspectos de la CICC; algunos de estas alianzas estratégicas realizan su trabajo en el tema de acceso a la información; otras en la aprobación del nuevo código penal, denuncias ciudadanas, control social, campañas anticorrupción, divulgación de la CICC. La mayor parte de estas estrategias han contribuido a la aprobación y reformas de normas de ética pública, contrataciones públicas, de empleo público, así como a que la Asamblea Nacional haya dictaminado los proyectos de leyes del nuevo Código Penal y la Ley de Acceso a la Información Pública. Mediante campañas de incidencia se logró la encarcelación de varios funcionarios públicos acusados de corrupción y recuperación de activos y bienes provenientes de actos de corrupción.

²² El caso de la OSC Pro Acceso que culminó con la condena de parte de la OEA al Estado chileno por violar el derecho al acceso a la información.

²³ **Argentina, Chile y México.** El informe de **Perú** sólo rescata la colaboración en el MESICIC, señalando que desafortunadamente no pueden exhibirse otros modelos exitosos. Sin embargo, en la sección de mayores avances, se señala que los presupuestos participativos han sido un ejercicio muy interesante, pero que el aún débil capital humano y social de muchísimas comunidades hace que la experiencia no se aproveche al máximo o que las autoridades públicas no consideren seriamente las decisiones tomadas por la ciudadanía.

Ética y Transparencia de **Nicaragua** es probablemente la organización civil que más resalta la cooperación con la Oficina de Ética Pública del Estado en el marco del MESICIC. El Estado compartió con las OSC's las respuestas al cuestionario del Comité de Expertos, e inclusive han presentado en conjunto el informe ante dicho Comité.

²⁴ Consistente en una iniciativa del gobierno para impulsar una serie de leyes vinculadas a la CICC

²⁵ Se enviaron proyectos de ley sobre acceso a la información, conflictos de intereses, lobby, transparencia política y electoral, auditoría interna del gobierno, transparencia en los servicios públicos y concursabilidad de cargos públicos.

²⁶ Los Estados evaluados han sido **Argentina, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Uruguay.** El Comité recomendó que **Argentina** debe fortalecer sus mecanismos existentes, al igual que **Ecuador, Honduras, Paraguay y Uruguay**, mientras que a **Nicaragua** le recomendó sancionar legislación.

²⁷ Informes sobre **Argentina, Colombia, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.** El informe de **Colombia** vinculó este tema a la deuda del Estado para mantener «vivas» las normas de conducta de los funcionarios, resaltando la falta de efectividad de la justicia sancionatoria. El capítulo de **Panamá** lo vinculó a la falta de aplicación de la normativa sobre conflictos de intereses, al igual que Acción Ciudadana de **Guatemala.** El informe sobre **Paraguay** hizo mención de este problema al referirse a la norma sobre el nepotismo. **TI Venezuela** señala que existe una inoperatividad en la ejecución de las leyes. Como ejemplo, menciona el ingreso a la carrera administrativa de funcionarios públicos, pues si bien existe una normativa amplia en el tema, todos los años el personal público se incrementa sin que se tenga noticia de que medien concursos para cubrir las posiciones.

²⁸ Ética y Transparencia relaciona este problema con la debilidad de los organismos de control, la reforma pendiente a la Ley Electoral, y la lenta implementación de las leyes de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Carrera Judicial.

²⁹ En el caso de **Perú** se señala inclusive, que se ha avanzado medianamente bien en el control de los conflictos de intereses, nepotismo y clientelismo político, aunque aún persiste un fuerte principio de compadrazgo en muchos niveles de la administración pública.

³⁰ **TI-USA** menciona que los resultados de las elecciones legislativas de 2006 estuvieron marcadas por una serie de escándalos de corrupción involucrando a legisladores e intereses del sector privado. Señala que debe fortalecerse la transparencia del sistema, y endurecer normas sobre regalos, comidas y viajes auspiciados por los grupos de lobby. También se sugiere abandonar el régimen de autorregulación de las normas que actualmente existe en ambas Cámaras del Congreso (pues es raramente aplicado, y las pocas sanciones que se imponen son débiles), y reemplazarlo por un Comité de Ética independiente con la necesaria experiencia y facultades para investigar y recomendar sanciones.

³¹ En **Paraguay**, por ejemplo, el Comité de Expertos realizó una recomendación para que se alcanzara a todos los funcionarios, y aún hoy, se encuentra en análisis ante el Senado de ese país un proyecto de Ley de Ética Pública.

³² Por ejemplo, en **Argentina**, la falta de un plazo para alcanzar situaciones de conflicto de intereses que pueden producirse después de que el funcionario egresa de la función pública; en el informe de **Chile** se señala cierta debilidad en las normas de conflictos de intereses. El capítulo de **Panamá** menciona la falta de prohibición para que los concesionarios del Estado no hagan donaciones durante las campañas electorales.

³³ Sobre 28 Estados Parte del Mecanismo, el Comité de Expertos recomendó a 24 de ellos que establecieran normas orientadas a prevenir conflictos de intereses con posterioridad al desempeño de funciones públicas, a 11 de ellos se les dijo que establezcan previsiones especialmente restrictivas para prevenir conflictos de intereses de altos funcionarios, y a 12 de ellos les recomendó adoptar medidas para la generalidad de los funcionarios, sin excepciones. Ver Anexo VI del informe hemisférico del MESICIC.

³⁴ Entre los retos pendientes, el informe sobre **Nicaragua** sugiere como reto hacia el futuro publicar un glosario de definiciones y situaciones de conflictos de intereses con la advertencia de que los funcionarios alcanzados deben abstenerse de intervenir en dichas situaciones, y especificar las actividades expresamente prohibidas para aquellas personas que abandonan la función pública.

³⁵ Ver Anexo VI del informe hemisférico.

³⁶ **TI Canadá** señala poco nivel de atención en las pequeñas y medianas empresas (PyME's) con relación al cumplimiento empresarial en temas de anticorrupción, agregando que los controles en la contabilidad de las empresas siguen débiles. Estas debilidades incluyen el registro de todas las operaciones, incluyendo las de las compañías subsidiarias. Proética de **Perú** introdujo entre los retos pendientes la sanción del soborno transnacional en todos los Estados Parte de la CICC. Ética y Transparencia de **Nicaragua** llama a que el sector empresarial a estar más informado de las normas y los esfuerzos contra la corrupción, y a la realización de actividades tendientes a una mayor responsabilidad social de la empresa.

³⁷ Salvo para **Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y México**, que debieron implementar medidas –aunque con distintos niveles de eficacia–para controlar al sector privado por ser Estados Parte de la Convención contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros, redactada en el ámbito de la OCDE.

³⁸ Transparencia **Colombia** incluye este último tema como pendiente.

³⁹ El informe sobre **Argentina** señaló irregularidades en la elaboración de perfiles y criterios para cubrir necesidades; irregularidades en la selección de oferentes para cubrir la demanda; la aplicación de la normativa que rige los concursos depende del personal que compone los comités de selección; uso de los concursos formales para legitimar el nombramiento de personal previamente elegido por motivos políticos o personales.

Transparencia por **Colombia** se quejó de la que la vinculación del personal no logra sustraerse de las redes de clientelismo aunque rescata el SIIF (sistema único de información de personal).

El informe sobre **Paraguay** señaló la necesidad de promulgar y sancionar la Ley de la Función Pública y la implementación efectiva de la carrera de la función pública.

Acción Ciudadana sostuvo que en **Guatemala** los sistemas para la contratación de funcionarios públicos datan de la década de los años 60, conteniendo vacíos y lagunas que concentran la discrecionalidad y no promueven carreras competitivas y transparentes basadas en el mérito.

TI Venezuela incluyó el tema en forma negativa como un ejemplo entre la distancia entre la norma y la práctica (ver supra nota xxvi).

⁴⁰ El Comité de Expertos recomendó a **Uruguay y Paraguay** prever sistemas de contratación de funcionarios de acuerdo a los requisitos de la CICC, Honduras debe promover la efectiva aplicación de la normativa sobre empleo público, mientras que **Argentina, Ecuador y Nicaragua** deben fortalecer sus regímenes.

⁴¹ El informe sobre **México** rescata la implementación del Servicio Profesional de Carrera en los mandos medios y altos de la Administración Pública Federal.

Si bien el informe sobre **Nicaragua** valora positivamente la sanción de la Ley de Carrera Civil Administrativa, la Ley de Carrera Administrativa Municipal y la Ley de Carrera Judicial, se señala que en la implantación del sistema se han manifestado algunas dificultades, como la inflexibilidad en los plazos establecidos en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y en las matrices de compromisos con los organismos multilaterales y países donantes para la implantación del Régimen del Servicio Civil; la resistencia al cambio hacia una nueva cultura, lo que también se manifiesta en funcionarios de los niveles superiores de la administración del Estado; la debilidad técnica y de gestión de las instancias de Recursos Humanos; limitaciones de recursos financieros para la definición y aplicación de una política retributiva basada en la equidad e igualdad, y cambios constantes en las estructuras orgánicas de las instituciones del Estado.

Proética de **Perú** encuentra como positivo la sanción de normas relacionadas con la designación de funcionarios públicos de confianza y procedimientos para la designación de funcionarios de organismos reguladores, pero señala que las normas tienen poco cumplimiento, o son ineficaces o muy débiles.

⁴² Una limitación similar existió en **Argentina** durante los peores años de la última crisis económica.

⁴³ En cierta forma, los informes de los capítulos de TILAC incluyeron este tema como un reto pendiente. El más elocuente probablemente sea el informe de Acción Ciudadana de **Guatemala**, que señala como principal obstáculo a la implementación de la CICC al Congreso de ese país.

⁴⁴ En materia de contrataciones, los programas de Transparencia por **Colombia** y de la Fundación Poder Ciudadano en **Argentina** pueden ser un ejemplo de resultados conseguidos con apoyo de funcionarios. TI **Venezuela** propone premiar a los funcionarios por alcanzar logros.

⁴⁵ Ver Challenge: How Should the Lack of Political Will Be Addressed? publicado en el Utstein Center, www.u4.no. El informe de **Argentina** propone la promoción de una estrategia regional que incluya la difusión y actividades de advocacy de manera conjunta que incluya presión sobre Estados incumplidores con spots y material de difusión masiva y movilizaciones públicas. El informe de **Panamá** habla de mayor presión ciudadana, al igual que **México** que alude a mayor participación; el de **Perú** aboga por incentivos en el ámbito del sistema interamericano para los

países con mayor grado de cumplimiento de la CICC. Ética y Transparencia de **Nicaragua** destaca la necesidad de aplicar la ley de la carrera judicial, reclamando una mejora en la selección de jueces, contralores y fiscales independientes y honestos. Puede pensarse también en incrementar el litigio de impacto, invocando la violación de derechos colectivos (en **Argentina**, el litigio de algunas OSC's logró suspender aumentos de tarifas en servicios públicos por no celebrarse audiencias públicas previstas en la normativa).

⁴⁶ El MESICIC vino a reemplazar al Grupo de Probidad y Ética Cívica. Las acciones más relevantes de este Grupo, integrado en parte por diplomáticos de los Estados Parte destinados en la OEA, fueron la recopilación de las respuestas a un cuestionario de autoevaluación que los Estados debieron contestar sobre las normas que implementaban la CICC en su derecho interno, y la ejecución de un convenio de cooperación suscrito con el BID por el cual se financió la contratación de consultores para que hicieran un informe relevando el grado de implementación de las normas penales de la CICC y sugirieran, de ser necesario, cómo debían reformarse.

⁴⁷ Propuestas de TI-USA y Transparencia por **Colombia**. Hay que destacar auspiciosamente el recientemente aprobado artículo 33 del Reglamento del Comité de Expertos, en el que se establece en forma no obligatoria que el Comité *podrá disponer* la realización de visitas de los respectivos subgrupos de análisis preliminar a todos los Estados Partes, en rondas posteriores. Sería de utilidad también evaluar si se cumplieron con todas las recomendaciones que la Conferencia de los Estados Parte hizo en su primera reunión de 2004 para fortalecer el MESICIC.

⁴⁸ Se trata de una propuesta del Capítulo de **Perú**. En un sentido similar, se expresa Poder Ciudadano de **Argentina**, Acción Ciudadana de **Guatemala** y **TI Venezuela**. Este último capítulo agrega la posibilidad de invitar a los Gobiernos a que se reemplace a un funcionario responsable de la aplicación de la CICC.

⁴⁹ Transparencia por **Colombia** incluye entre los retos futuros la necesidad de coordinar acciones anticorrupción con otros movimientos (derechos humanos, ambientalistas, pobladores, antibélicos). Un proyecto de ley de la Oficina Anticorrupción **Argentina** propone darle carácter de tratado de derecho humano a la CICC. El informe sobre **Perú** sugiere como reto para el futuro que la justicia administrativa y ordinaria de los Estados, basen sus decisiones sobre casos de corrupción en las disposiciones de la CICC.

⁵⁰ Propuesta de la Fundación Poder Ciudadano, de **Argentina**.

⁵¹ Propuestas de TI – **USA**.

⁵² **Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos, México y Venezuela**.

⁵³ En el caso de **Canadá**, se señala con preocupación el rechazo a la creación de una oficina para investigar e instar la acción penal que centralice los casos de soborno transnacional, debido a que se prefirió dejar el tema entre la en manos de la policía y los fiscales de las distintas jurisdicciones. Transparencia por Colombia señala la falta de desarrollo institucional en la mayoría de los municipios, lo que se relaciona con riesgos de corrupción en el ámbito territorial.

⁵⁴ Difícilmente, por ejemplo, el propio Estado pueda estar en una posición de imparcialidad, respecto a evaluar si un determinado mecanismo de control es eficiente, o implementa «adecuadamente» la Convención. Es cierto que existe la experiencia de **Nicaragua** como ejemplo de estrecha cooperación, en el que sociedad civil presentó un informe conjunto con el Gobierno ante el Comité de Expertos, lo cual invita a debatir sobre el rol de las OSC's y a analizar contextos que pueden variar entre los distintos países.

⁵⁵ Pueden encontrarse abundantes ejemplos en el informe de Segunda Ronda de **Ecuador, Honduras, Nicaragua o Argentina**.

⁵⁶ Un ejemplo de este tipo de cita es la nota al pie 23 del informe de **Nicaragua** de la Segunda Ronda, en donde la sociedad civil advierte que no se encontraban conformadas unas instancias para aplicar normativa sobre empleo público.

⁵⁷ El informe recomienda fortalecer la legislación de obra pública, por lo que se podría interpretar que eso incluye la obra pública que el Estado Nacional –no los estados provinciales – hace a través de algunos fideicomisos.

⁵⁸ La mejora de la calidad institucional excede los límites de este trabajo, pero las democracias americanas deben estar preparadas para canalizar institucionalmente los reclamos y conflictos de distintos sectores sociales, cumplir con los derechos económicos y sociales más básicos, un mayor acceso e independencia de la justicia, respeto por la división de poderes y la libertad de expresión, mejores canales de debate entre las distintas fuerzas políticas y actores sociales.

⁵⁹ Ejemplo de ello pueden ser algunas reglamentaciones de los regímenes de declaraciones juradas patrimoniales, la creación de organismos de control superior, códigos de ética, o leyes de protección de testigos y denunciantes.