



Integridad Pública en América Latina: ¿Contribuye el marco legal latinoamericano a que los funcionarios sean íntegros? ¿Coincide la práctica con la ley?

Estudio sobre el estado de las leyes y prácticas sobre mecanismos de prevención de conflictos de interés, declaración de ingresos, activos y pasivos, deber de denuncia y sistemas de protección de denunciantes

En Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, Perú y Venezuela.

Por Transparency International para América Latina y el Caribe

Abril 2007

INDICE

I. INTRODUCCIÓN	3
II. OBJETIVO DEL ESTUDIO Y ASPECTOS METODOLÓGICOS	6
III. PRINCIPALES HALLAZGOS	8
1. Conclusiones generales	8
2. Principales hallazgos por área temática:	12
2.1. El estado de los mecanismos de prevención de conflictos de intereses	12
2.2. El estado de los sistemas de declaración de ingresos, activos y pasivos	15
2.3. El estado del deber de denuncia y sistemas para proteger a los denunciantes de buena fe	18
3. El desafío de generar información para la evaluación	20
IV. FICHA TÉCNICA	23
V. ORGANIZACIONES PARTICIPANTES	27
VI. AGRADECIMIENTOS	28

I. INTRODUCCIÓN

La promoción de la integridad pública es un objetivo compartido por las comunidades nacionales y la internacional, y es un elemento esencial para la buena gestión de los recursos y asuntos públicos y para la prevención de la corrupción.

Al mismo tiempo, los índices y encuestas internacionales muestran que tanto ciudadanos como especialistas y funcionarios de gobierno consideran que el problema de corrupción pública es altamente preocupante en Latinoamérica, y que son necesarios mayores esfuerzos para disminuir las prácticas corruptas.

Las decenas de miles de millones de dólares de los presupuestos nacionales, cuya ejecución depende de las decisiones de autoridades y funcionarios públicos, deben ser controlados de las más diversas maneras. Más allá de la responsabilidad del manejo del gasto público, el impacto social y económico de las decisiones tomadas por autoridades y funcionarios del estado también demanda que los organismos públicos estén sometidos a reglas exigentes y mecanismos eficientes que aseguren la protección del interés general frente a los intereses de un funcionario en particular.

Aquí es donde los acuerdos internacionales en la lucha contra la corrupción adquieren importancia. La honestidad de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, tanto en la toma de decisiones como en el uso de los recursos públicos, es un desafío central de las comunidades nacionales. Desafío que se refleja mediante la incorporación de disposiciones directamente relacionadas en convenciones internacionales anticorrupción, como la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC).

Ambas convenciones contemplan herramientas para el fortalecimiento de la integridad de los agentes públicos y la protección de los organismos públicos ante los conflictos de interés. La CICC, ratificada por casi todos los países de América¹ y la CNUCC por muchos de ellos, establecen que los países se deben comprometer para contar con estatutos para regular la conducta del funcionariado y prevenir así conflictos de interés, contar con mecanismos que permitan detectar su infracción, como son las declaraciones de patrimonio y los mecanismos de denuncia, contar con organismos coordinadores de políticas de lucha contra la corrupción, mecanismos de transparencia de las actuaciones públicas, y sistemas de control interno y externo, entre otros.

Frente a las oportunidades para mejorar los éxitos en el trabajo anticorrupción que presentan estos instrumentos internacionales, se ha identificado la necesidad de que tanto Transparency International (TI) como otras organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos, los organismos internacionales y organizaciones de cooperación cuenten con

información pertinente, oportuna y confiable sobre el estado de la implementación de los compromisos internacionales en los distintos países. De allí la utilidad de construir indicadores que permitan evaluar en qué medida los países se comprometen de forma real a luchar contra la corrupción a través de la firma y ratificación de las convenciones y la implementación de sus compromisos.

Para contribuir a este debate, TI, en el marco de su programa Regional de Convenciones Anticorrupción, diseñó y aplicó una herramienta de monitoreo en 9 países de América Latina². Los resultados de esta, apoyarían, además, a la generación de propuestas para fortalecer la capacidad de las comunidades nacionales para luchar contra la corrupción en áreas específicas de compromiso internacional.

Esta herramienta, cuyos resultados generales presentamos a continuación, se centra en analizar la implementación y las dificultades para ésta en las siguientes herramientas de integridad pública reguladas en la CICC y CNUCC:

- las normas para prevenir conflictos de interés,
- los sistemas para la declaración de patrimonio de funcionarios públicos, y
- los mecanismos de denuncia y protección a los denunciantes.

Aquí nos centramos en la existencia de:

- Normativa que regula estas materias: ¿es el marco jurídico institucional nacional compatible con las disposiciones de la Convención?
- Percepción sobre su implementación: según la percepción de expertos ¿se han aplicado las leyes?
- Existencia de información estadística que así lo demuestre: ¿ha generado el Estado información relacionada accesible al público?

Estas herramientas son consideradas esenciales para la prevención de la corrupción, y su aplicación genera ambientes públicos más protegidos y confiables. Su examen resulta elemental en la evaluación de la capacidad de los sistemas nacionales para promover la necesaria integridad que debe conducir el uso del poder público en la función ejecutiva del Estado.

Para Transparency International y los Capítulos Nacionales y organizaciones involucrados en este ejercicio innovador, la experiencia obtenida es ya un activo. La sola deliberación que se produjo en cada país, entre expertos del mundo académico, estatal y de la sociedad civil, ha sido un proceso de aprendizaje altamente provechoso. Este proceso ha brindado la oportunidad de debatir cómo cada comunidad nacional ha entendido en una época dada el

² Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela

significado de un compromiso anticorrupción y su significado actual a la luz de ambas convenciones.

Además, ha puesto a la sociedad civil frente a un desafío adicional: ayudar a detectar los elementos más fuertes y más débiles de los marcos jurídicos y las prácticas nacionales sobre integridad pública, en las tres áreas ya señaladas.

Finalmente, nos ha ayudado a confirmar las aseveraciones acerca de las dificultades de nuestros sistemas institucionales nacionales para generar información estadística u objetiva útil para la evaluación en estas materias específicas. En los países incluidos fue generalmente difícil obtener datos que ayudaran a contar con diagnósticos completos, y más bien contribuyeron a complementar fragmentariamente los resultados obtenidos.

Sabiendo que se trata de un ejercicio novedoso y no exento de necesarios mejoramientos esperamos que la información contenida en este documento promueva el debate nacional y la generación de nueva información que contribuya al diálogo más claro y preciso sobre los desafíos en la lucha contra la corrupción en América Latina y la manera de superarlos.

II. OBJETIVO DEL ESTUDIO Y ASPECTOS METODOLÓGICOS

El propósito último de este ejercicio de monitoreo es generar información que permita dar cuenta de desafíos en la implementación de reformas anticorrupción en países de la región. La naturaleza del ejercicio busca aportar información sobre aspectos a mejorar en cada ambiente nacional para dar pleno cumplimiento a las convenciones internacionales anticorrupción. Hemos considerado que, en lugar de establecer comparaciones entre países, los datos obtenidos nos aportan una valiosa referencia sobre la perspectiva regional en general. Consideramos, además, que es a nivel de cada país donde los resultados pueden ser más útiles para la toma de decisiones y la definición de nuevos proyectos que pueden ser promovidos por la sociedad civil, académicos, periodistas y organismos estatales nacionales dedicados al combate a la corrupción.

Lo que se expone en este Estudio del Estado de la Integridad Pública en América Latina, siempre en el marco de las citadas convenciones, es el resultado y síntesis del trabajo de monitoreo desarrollado a nivel nacional. La información específica para cada país está en manos de la red de organizaciones participantes, todos ellos capítulos nacionales de TI, a los cuales se les puede solicitar mayor detalle directamente a través de las direcciones electrónicas publicadas en el listado al final de este informe.

La metodología en Breve

El Estudio del estado de los mecanismos de Integridad Pública en América Latina es un primer ejercicio en la búsqueda de medición de la implementación de compromisos internacionales anticorrupción en 9 países de América Latina. El instrumento se ha diseñado para obtener información sobre los elementos que las Convenciones Interamericana contra la Corrupción (CICC) y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) contemplan como compromisos de los Estados y gobiernos en las áreas de prevención de conflictos de interés, la aplicación de sistemas de declaración jurada de patrimonio, y el cumplimiento del deber de los funcionarios públicos de denunciar actos de corrupción así como proteger a los denunciantes de buena fe.

Basándonos en las áreas temáticas contenidas en ambas convenciones, se desarrolló un cuestionario que buscaba conocer:

- La existencia de las leyes que regulasen esta materia
- La percepción de expertos sobre la aplicación de estas leyes
- La existencia de información estadística que mostrase el avance de los Estados.

El trabajo de la implementación de la metodología en los países fue coordinado por los capítulos nacionales de TI en América Latina y el Caribe (TILAC)³ y sistematizado con la ayuda de un estadístico por el Departamento Regional de las Américas de Transparency International. Fueron expertos y personas de reconocida trayectoria y experiencia en cada uno de los países participantes quienes examinaron la conformidad de la legislación nacional relativa con ambas convenciones, emitieron su opinión sobre el desempeño de las prácticas requeridas por las convenciones, y recopilaron información estadística proveniente del Estado para la evaluación.

La información recolectada por estos fue contrarrestada por un árbitro y un *focus group*. Contamos con el presente informe regional así como informes nacionales producidos por cada capítulo nacional con información detallada sobre los países⁴.

El monitoreo ha considerado la situación nacional existente al mes de agosto de 2005, y su alcance está limitado al Poder Ejecutivo nacional.

³ ver la parte sobre Contactos al final del documento.

⁴ visite www.transparency.org/regional_pages/americas/convenciones

III. PRINCIPALES HALLAZGOS

Como se señaló anteriormente, el Estudio del Estado de la Integridad Pública en América Latina busca medir el grado de implementación de la CICC y CNUCC en tres materias consideradas esenciales para la prevención de la corrupción: prevención de conflictos de interés, sistemas de declaraciones de patrimonio, y mecanismos de denuncia de corrupción por funcionarios públicos y protección de los denunciantes.

El monitoreo ha considerado la situación nacional existente al mes de agosto de 2005, y su alcance está limitado al Poder Ejecutivo nacional.

A continuación mostraremos los resultados de la aplicación de la metodología mediante:

- Conclusiones generales a nivel regional
- Resultados por área temática
- Existencia de información estadística estatal

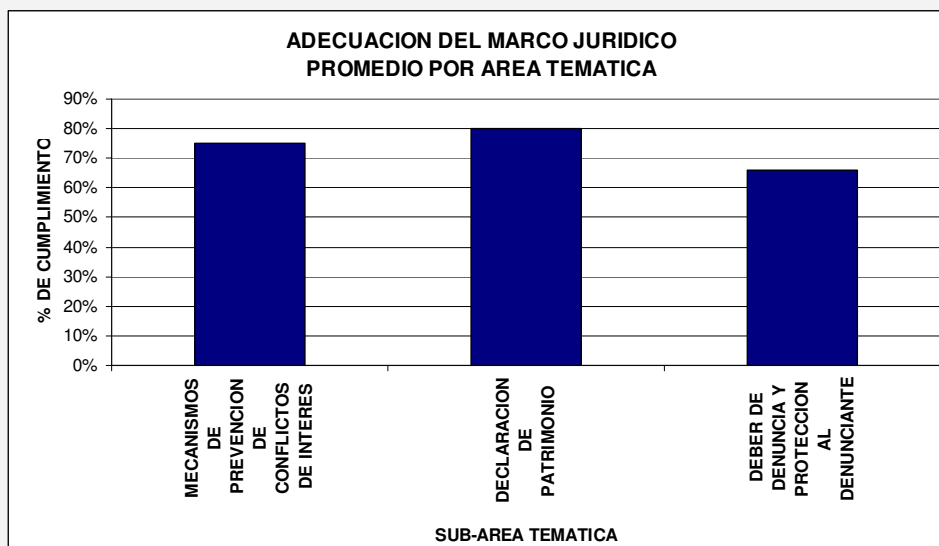
1. CONCLUSIONES GENERALES

1°. El desafío común de los marcos jurídicos institucionales está en su perfeccionamiento y no en las grandes reformas.

De acuerdo a los datos analizados, el marco jurídico institucional de los países examinados muestra, en términos generales, un nivel alto de cumplimiento con los estándares establecidos en las Convenciones. Aunque las estructuras jurídicas de los países no muestran niveles óptimos, sí tienen las condiciones generales de fortaleza para aplicar los mecanismos de prevención de la corrupción evaluados.

El nivel de cumplimiento de los requisitos del marco jurídico institucional para las tres áreas temáticas evaluadas varía entre el 66% y el 80% de acuerdo a los expertos nacionales. Los sistemas de declaración de patrimonio son los que muestran mejores resultados (80% de cumplimiento) y, tras estos, los mecanismos de prevención de conflictos de interés (75% de cumplimiento)*. Estos instrumentos de prevención de la corrupción pública requieren reformas específicas para su perfeccionamiento, las cuales no muestran resultados uniformes en los diferentes países comprendidos en el Estudio. En el último lugar están los mecanismos de deber de denuncia y protección de los denunciantes de actos de corrupción, con un cumplimiento de los requisitos contemplados en el Estudio del 66%. En esta área, los marcos normativos aún necesitan desarrollarse en prácticamente todos los países, para así generar condiciones favorables y permanentes para la denuncia de actos de corrupción.

* Estas cifras son el promedio de los nueve países examinados en cada área temática y su alcance esta limitado al Poder Ejecutivo nacional. El modo de obtención de resultados de cada país en cada área temática se muestran en la ficha técnica al final del documento.

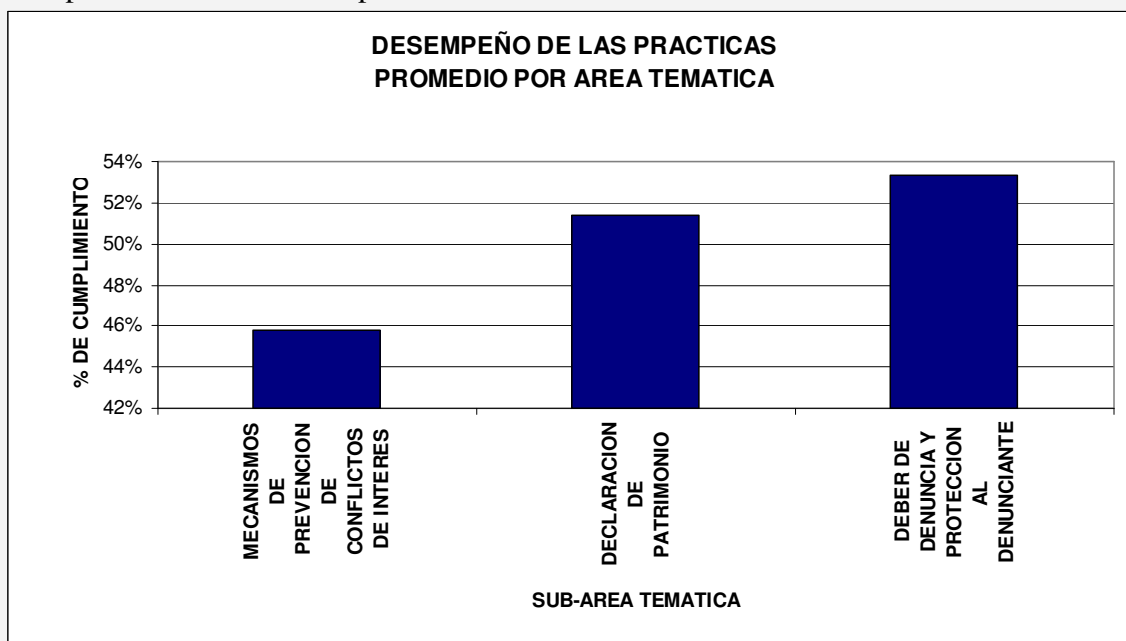


2°. El mejoramiento del desempeño de las prácticas de prevención debe impulsarse fuertemente.

Como contrapartida al marco jurídico institucional, son las prácticas las que muestran un nivel de desempeño **percibido** como menor. Así, el mayor desafío que señalan los expertos en los diversos países es la generación y desarrollo de mejores prácticas en las tres áreas evaluadas.

El promedio del desempeño percibido fluctúa según el área entre el 48% y el 54%, siendo los mecanismos de deber de denuncia y protección a los denunciantes aquellos con mayor desempeño percibido. Sin embargo, a pesar de que el desempeño en esta área resulta superior al de las otras dos, es claramente insuficiente. Si a ello se le suma la relativa debilidad jurídico institucional que exhibe esta herramienta de prevención, se confirma la necesidad de establecer junto con ello sólidas prácticas que favorezcan la denuncia de actos de corrupción.

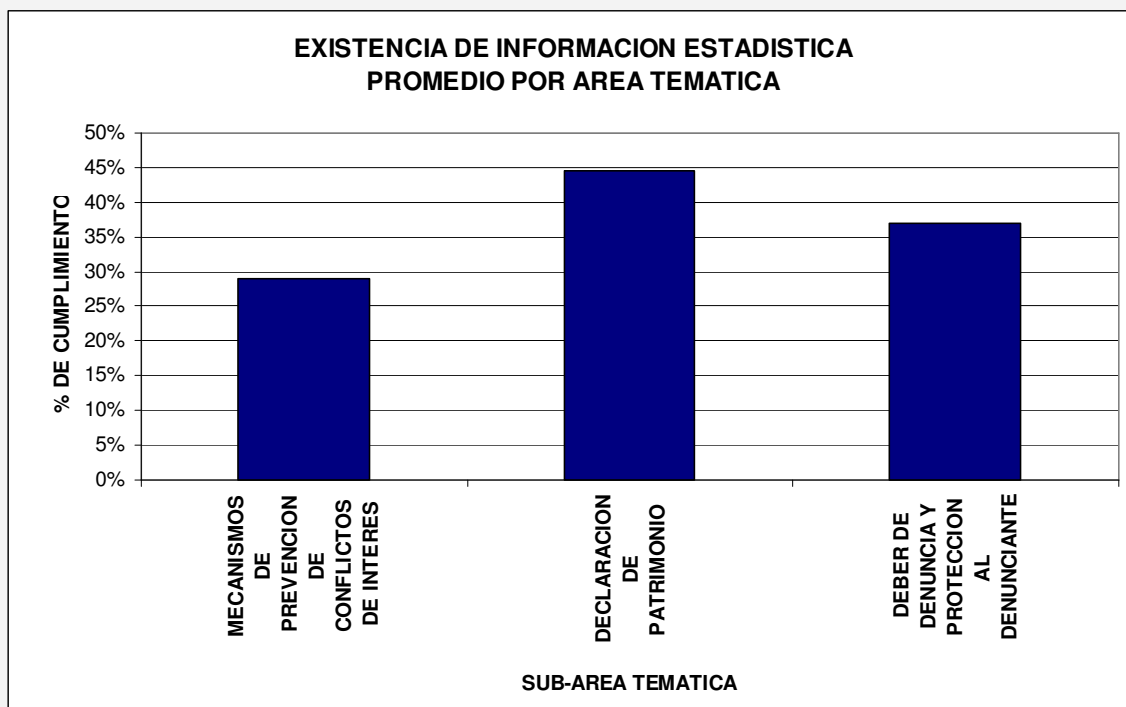
En materia de prevención de conflictos de interés y de declaración de patrimonio, las prácticas son percibidas en un nivel de desempeño inferior, alcanzando promedios de 20% y 43% respectivamente. Como contrapartida a la solidez del desarrollo normativo de estas dos herramientas de prevención de la corrupción, los resultados muestran que en general los expertos detectan fuertes debilidades en las prácticas de los organismos públicos, que ponen en riesgo la eficacia de las normas jurídicas y con esto el objetivo de prevenir la corrupción en los ambientes públicos.



3°. Deben fortalecerse tanto la generación de información estadística e indicadores como el acceso a ellos.

Se detecta, en términos generales, un bajo nivel de existencia de información estadística e indicadores sobre el funcionamiento y resultados de los mecanismos de prevención examinados.

Especialmente escasa es la existencia de información estadística sobre prevención de conflictos de interés y mecanismos de denuncia y protección a los denunciantes. Sólo en el 20% y 30% de los casos respectivamente se pudo constatar algún tipo de información requerida para el estudio. Ligeramente superior es el nivel de información existente sobre declaraciones de patrimonio (43%), acaso favorecido por la existencia de instituciones con responsabilidades específicas en la materia y muchas veces sistemas desarrollados para su seguimiento.



2. PRINCIPALES HALLAZGOS POR AREA TEMATICA

2. 1. EL ESTADO DE LOS MECANISMOS DE PREVENCIÓN DE CONFLICTOS DE INTERES⁵

De las normas de las Convenciones y su desarrollo se deriva, en este ejercicio de monitoreo, que la implementación de las convenciones internacionales en los países de la región en esta materia debería satisfacer ciertas condiciones:

1. La existencia de una legislación destinada a prevenir ampliamente conflictos de interés;
2. La aplicación de mecanismos de prevención, detección, investigación y castigo para hacer efectivas tales normas;
3. La aplicación de mecanismos de educación, capacitación y difusión sobre principios y normas éticas que ayuden a evitar los conflicto de intereses;
4. La existencia y aplicación de sanciones disuasivas para casos de infracción; y,
5. La actuación de órganos públicos responsables, coordinados y con atribuciones para hacer cumplir tales normas y mecanismos.

A. En relación con el Marco Jurídico-Institucional

La arquitectura de las normas legales y reglamentarias sobre prevención de conflictos de intereses, en el caso del poder ejecutivo, en la mayoría de los países evaluados presenta niveles que se consideran altos aunque no suficientes. La situación refleja el efecto que han tenido los esfuerzos e iniciativas nacionales y hemisféricas que se vienen desarrollando desde la suscripción de la Convención Interamericana Contra la Corrupción de la OEA en 1996 hasta la fecha en la materia.

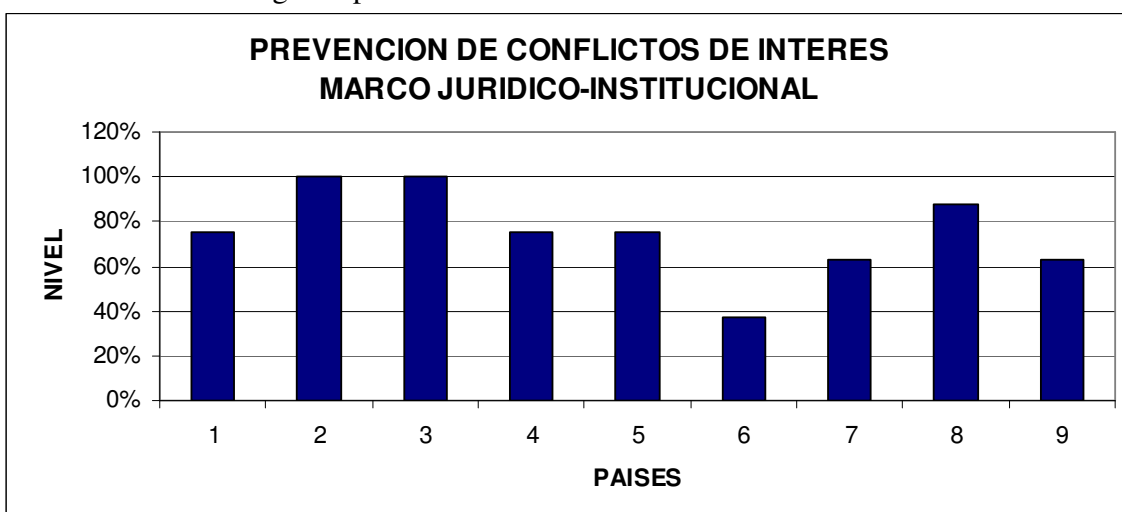
Sin perjuicio de lo anterior, en cada país se han detectado vacíos o debilidades que requieren reformas legales para fortalecer sus sistemas jurídicos nacionales. Al respecto, algunos resultados nacionales han mostrado la necesidad de reformas específicas. Por ejemplo:

- En **Argentina** se ha detectado la necesidad de fortalecer los mecanismos de prevención de conflictos de interés en la etapa previa al ingreso al empleo público, y de contar con una normativa que permita la revisión de los antecedentes de los funcionarios. Esto también aplica a **Perú**, donde no existen normas específicas de

⁵ Las fuentes normativas específicas del compromiso de los Estados para prevenir conflictos de interés son el artículo III párrafos N° 1 y 2 de la CICC y los artículos 7° N° 4 y 8 N° 2 de la CNUCC.

prevención de conflictos de interés relacionadas con el ingreso de funcionarios y servidores a la carrera administrativa.

- **En Argentina, Chile, Paraguay y Venezuela** se necesita contar con normas legales que establezcan una incompatibilidad aplicable a ex funcionarios públicos para desempeñar ciertas funciones en el ámbito privado luego del egreso de la función pública. Este tipo de mecanismos es considerado útil y necesario para la prevención de conflictos de interés y la buena toma de decisiones públicas, especialmente en aquellas áreas de la función pública relacionadas fuertemente con la actividad económica privada.
- **En Panamá y Paraguay** se ha identificado la necesidad de contar con una función de prevención de conflictos de interés y de entregarle legalmente dicha función a un órgano determinado de la Administración, a fin de perfeccionar la normativa legal sobre la materia. Los datos de **Colombia** coinciden en la necesidad de que la legislación nacional asigne responsabilidades en la prevención de conflictos de interés a los órganos públicos internos de la Administración.

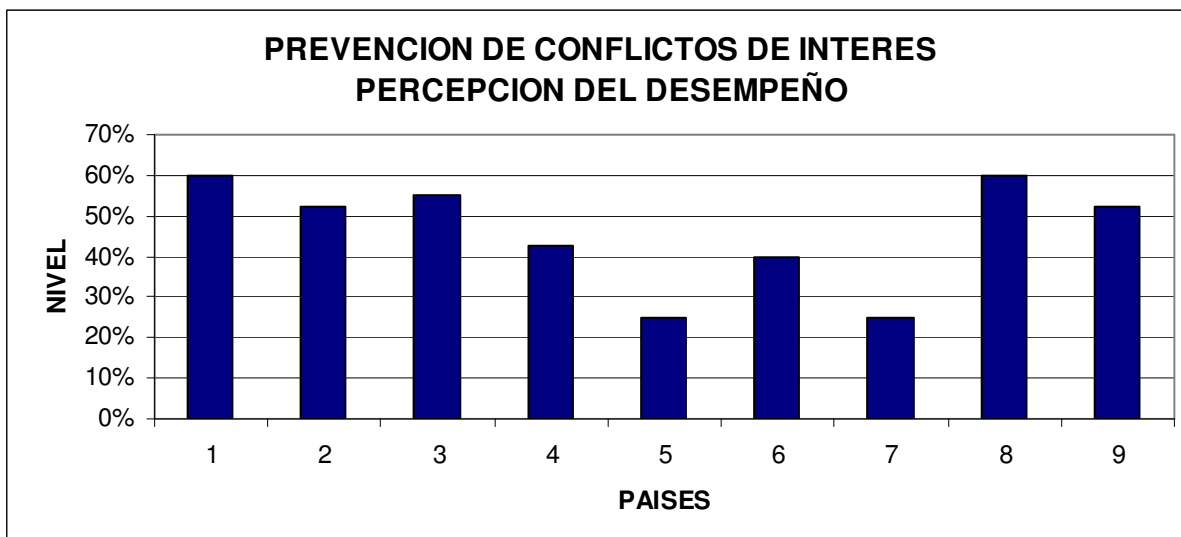


B. En relación con la percepción del desempeño

Las opiniones de los expertos nacionales, sobre el nivel de desempeño de los órganos públicos en materia de prevención de conflictos de interés, en cada país es, en la generalidad de los casos, insuficiente (de una escala de calificaciones sobre desempeño de: *inexistente, insuficiente, bueno, óptimo*).

A diferencia del marco jurídico-institucional, que muestra mayor nivel de desarrollo, las prácticas en cada país son percibidas como lejanas de un nivel óptimo. Las notas destacables son las siguientes:

- Los expertos de **Chile, Colombia, Panamá y Paraguay** consideran que los órganos internos de la Administración no aplican suficientes medidas y mecanismos de detección de conflictos de interés. En **Perú** indican que los órganos de control interno destinados a la prevención de la corrupción y de conflictos de interés han tenido un desempeño inferior al esperado y no logran resultados importantes y tangibles.
- En **Colombia y Panamá** se apunta a que los órganos públicos responsables de prevención de conflictos de interés no actúan de forma coordinada, con lo que su desempeño en prevención se ve debilitado e insuficiente.
- En cuanto a las sanciones y su aplicación, **Argentina** apunta a la necesidad de fortalecer las prácticas y la capacidad de las instituciones de ese país en la aplicación de sanciones ante las infracciones de las normas existentes. En **Paraguay** los expertos consideran que en general no se aplican sanciones ante las infracciones a normas de conflictos de interés y a la vez que éstas en todo caso no son consideradas disuasivas.
- **Chile, Panamá, Paraguay y Perú** han identificado la necesidad de aumentar la capacitación de funcionarios y la información a la sociedad civil para prevenir conflictos de interés, sin perjuicio que se manifiesta como una necesidad en **prácticamente todos los países** en que se aplicó la herramienta.



2.2. EL ESTADO DE LOS SISTEMAS DE DECLARACIÓN DE INGRESOS, ACTIVOS Y PASIVOS⁶

De las normas de las convenciones y su desarrollo, se deriva, que la implementación de las convenciones internacionales en los países de la región en esta materia debe satisfacer ciertas condiciones:

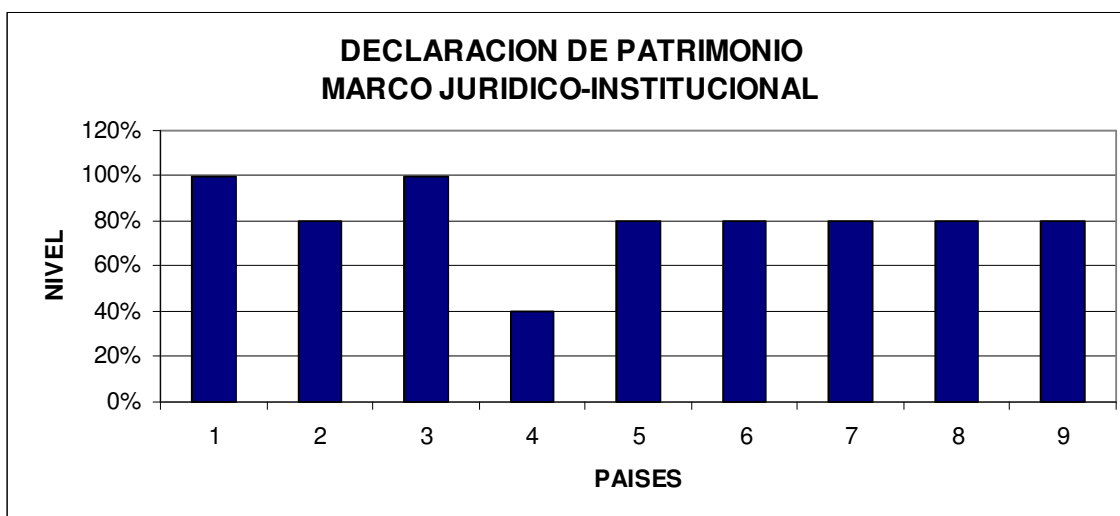
1. La existencia de una obligación de los funcionarios de mayor responsabilidad y cargo de presentar declaraciones donde consignen sus intereses y su patrimonio.
2. La obligación de efectuar las declaraciones de ingresos, activos y pasivos al menos al momento del ingreso y el egreso a los cargos públicos.
3. La aplicación de procedimientos para el cumplimiento de esta obligación.
4. La verificabilidad de los datos contenidos en las declaraciones.
5. La publicidad o accesibilidad ciudadana a las declaraciones.

⁶ Los estándares normativos aplicables a la declaración de ingresos, activos y pasivos se obtienen especialmente del artículo III párrafo N° 4 de la CICC y del artículo 8° N°5 de la CNUCC.

A. En relación con el Marco Jurídico-Institucional

La arquitectura de las normas legales y reglamentarias sobre sistemas de declaraciones de ingresos, activos y pasivos (también denominadas *declaraciones de patrimonio*), en el caso del Poder Ejecutivo nacional, la mayoría de los países evaluados presenta niveles que se consideran altos. Existen normas legales que establecen la obligación de funcionarios públicos de presentar declaraciones juradas de ingresos, activos y pasivos, en la casi totalidad de ellos. La excepción a la fecha del ejercicio fue el caso de **Chile**, país que posteriormente sancionó normas legales generales para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional.

Sin perjuicio de lo anterior, en algunos de los países examinados, se ha podido constatar que si bien existe una normativa que obliga a los funcionarios públicos a declarar sus ingresos y patrimonio, no contemplan en la obligación de declarar la descripción de los intereses del declarante, recurso que permitiría detectar además eventuales conflictos de interés que pueden provocarse entre los intereses profesionales o económicos del funcionario y los de su función pública. Este es el caso verificado en **Panamá, Paraguay y Venezuela**.

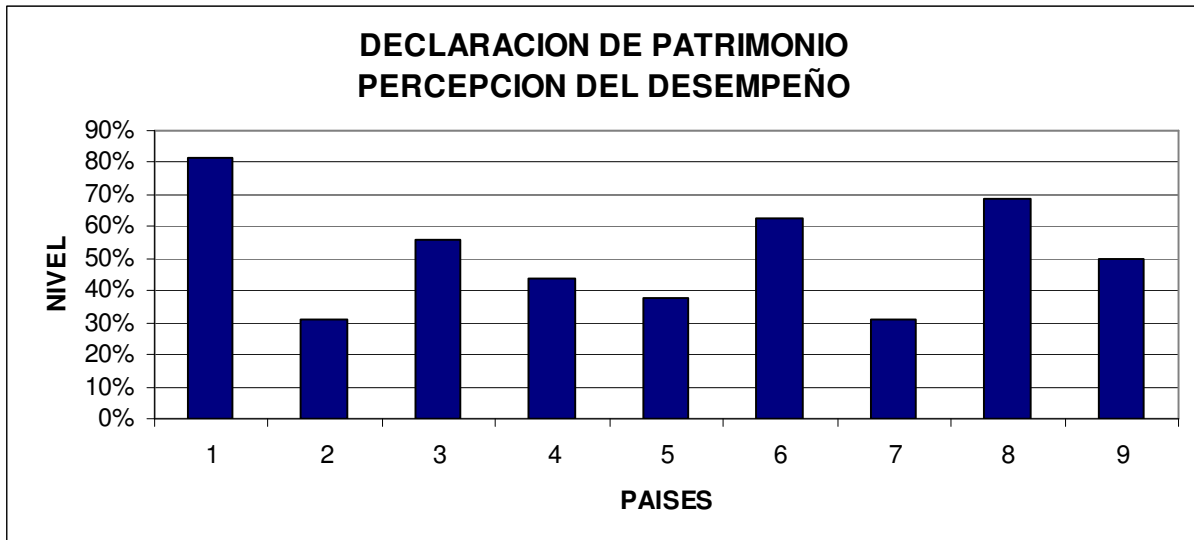


B. En relación con la percepción del desempeño

No existen percepciones uniformes sobre el nivel de desempeño interno del mecanismo de las declaraciones juradas patrimoniales, las cuales van desde el nivel de inexistente al de bueno. Cada país muestra una especificidad propia aunque puede señalarse que los casos de **Panamá** y **Paraguay** son los que muestran una percepción más baja del desempeño. En los casos de **Chile**, **Colombia** y **Venezuela** también hay niveles insuficientes de desempeño que llaman la atención.

Algunos aspectos destacables sobre el desempeño público del mecanismo de declaraciones de patrimonio incluyen:

- La verificabilidad de las declaraciones juradas de patrimonio son un desafío a resolver en varios países, pero especialmente en **Panamá**, **Paraguay**, y **Colombia**.
- La aplicación de procedimientos de apoyo a los funcionarios públicos, para el cumplimiento de su obligación de entregar declaración jurada de patrimonio, muestra debilidades importantes en **Colombia**, **Panamá** y **Perú**.
- El acceso a las declaraciones es un elemento deseable que también guarda dificultades. A los incentivos para que el funcionario no cumpla con la obligación de declarar el patrimonio, derivados de prácticas criminales acentuadas en algunos países como el secuestro y la extorsión, se suma la legislación o la actuación restrictiva de las instituciones responsables para la publicidad de las mismas en otros. Esto último ocurre, especialmente en **Chile**, **Colombia**, **Panamá**, **Paraguay** y **Venezuela**.
- La aplicación de sanciones ante la infracción de la obligación de presentar declaración jurada patrimonial requiere un mejor desempeño, de acuerdo a los resultados del Estudio. Aunque en prácticamente todos los países existe una percepción insuficiente de desempeño, especialmente preocupante se muestra el nivel de aplicación de sanciones en **Paraguay** y **Panamá**.



2.3. EL ESTADO DEL DEBER DE DENUNCIA Y SISTEMAS PARA PROTEGER A LOS DENUNCIANTES DE BUENA FE⁷

De las normas de las convenciones y su desarrollo se deriva, en este ejercicio de monitoreo, que la implementación de las Convenciones Internacionales anticorrupción en los países de la región en esta materia debería satisfacer ciertas condiciones:

1. La existencia de un deber de los funcionarios públicos de denunciar actos de corrupción.
2. La aplicación de mecanismos para hacer efectivo dicho deber de denuncia.
3. La obligación de los organismos públicos de proteger a los denunciantes de actos de corrupción.
4. La aplicación de mecanismos para hacer efectivo dicho deber de protección

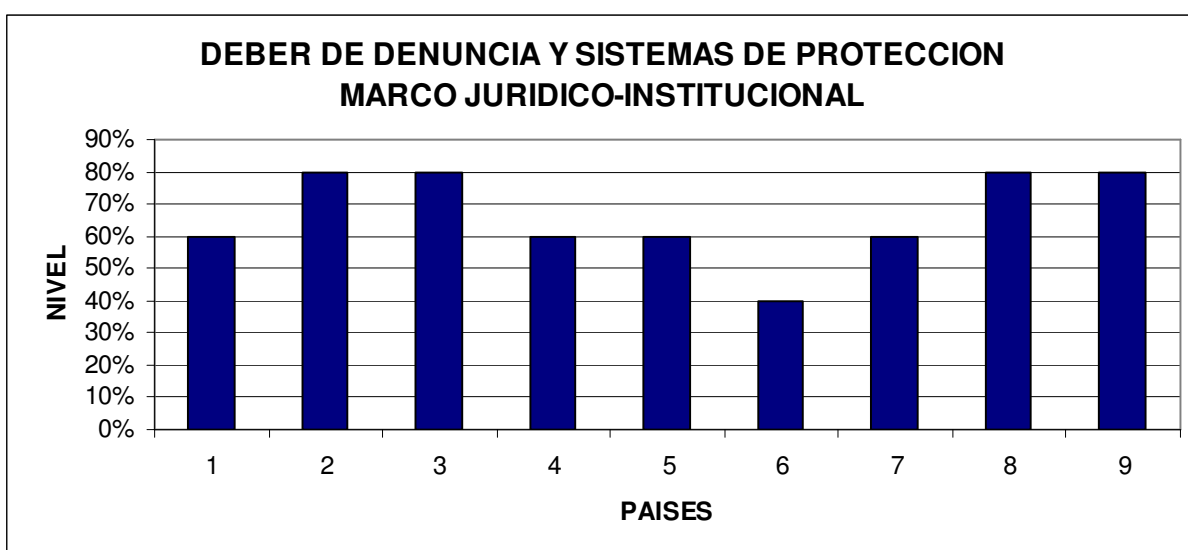
A. En relación con el Marco Jurídico-Institucional

La arquitectura de las normas legales y reglamentarias sobre deber de denuncia y protección a los denunciantes en el caso del Poder Ejecutivo nacional, la mayoría de los países evaluados presenta niveles que se consideran buenos, aunque aún insuficientes. Existen en la casi totalidad de ellos normas legales que establecen y estimulan la obligación

⁷ artículo III párrafos N° 1 y N° 8 de la CICC y de los artículos 8° N°4 y 33 de la CNUCC.

de funcionarios públicos de denunciar actos de corrupción, las que aún necesitan desarrollarse para generar condiciones favorables y permanentes para la denuncia de actos de corrupción.

Sin embargo, existen deficiencias normativas para la protección de los denunciantes de buena fe de actos de corrupción. Esto se da principalmente en **Argentina, Chile, Panamá y Paraguay**.



B. En relación con la percepción del desempeño

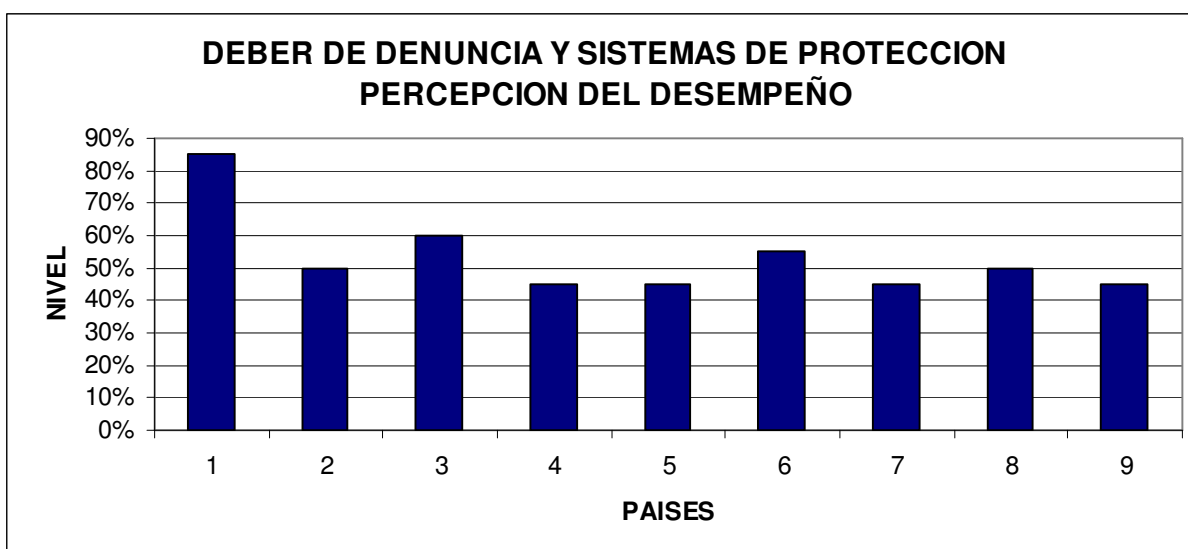
En términos generales, existen aún niveles insuficientes de desempeño en las prácticas. Las opiniones de expertos consultados sobre el nivel de desempeño de los órganos públicos en materia de deber de denuncia y protección de los denunciantes en cada país coinciden en que éste es un desafío vigente. Específicamente los casos de **Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Venezuela** arrojaron una percepción menor de desempeño.

A diferencia del marco jurídico institucional, que muestra mayor nivel de desarrollo relativo, las prácticas en cada país son percibidas con un preocupante menor nivel de desarrollo. Especialmente se pueden extraer las siguientes conclusiones específicas:

- De acuerdo con la opinión de los expertos nacionales de **Paraguay, Panamá y Venezuela**, normalmente los órganos públicos no cuentan con herramientas y procedimientos para proteger a los denunciantes de buena fe de actos de corrupción, como son líneas telefónicas confidenciales, garantías de protección de identidad, recepción anónima de denuncias, fuero, u otras. Pero también son

claramente insuficientes tales herramientas y su aplicación en los casos de **Chile** y **Colombia**.

- Se concluye también que en estos países los denunciantes de actos de corrupción sufren represalias de diverso tipo, con lo cual se reafirma la conclusión de que la aplicación de medidas para proteger a los denunciantes de buena fe es un desafío pendiente en, al menos, estos países.
- También la no aplicación de procedimientos específicos para tramitar denuncias de corrupción es un factor débil en varios de los países, como lo reportan los informes provenientes de **Chile, Paraguay, Perú y Venezuela**.



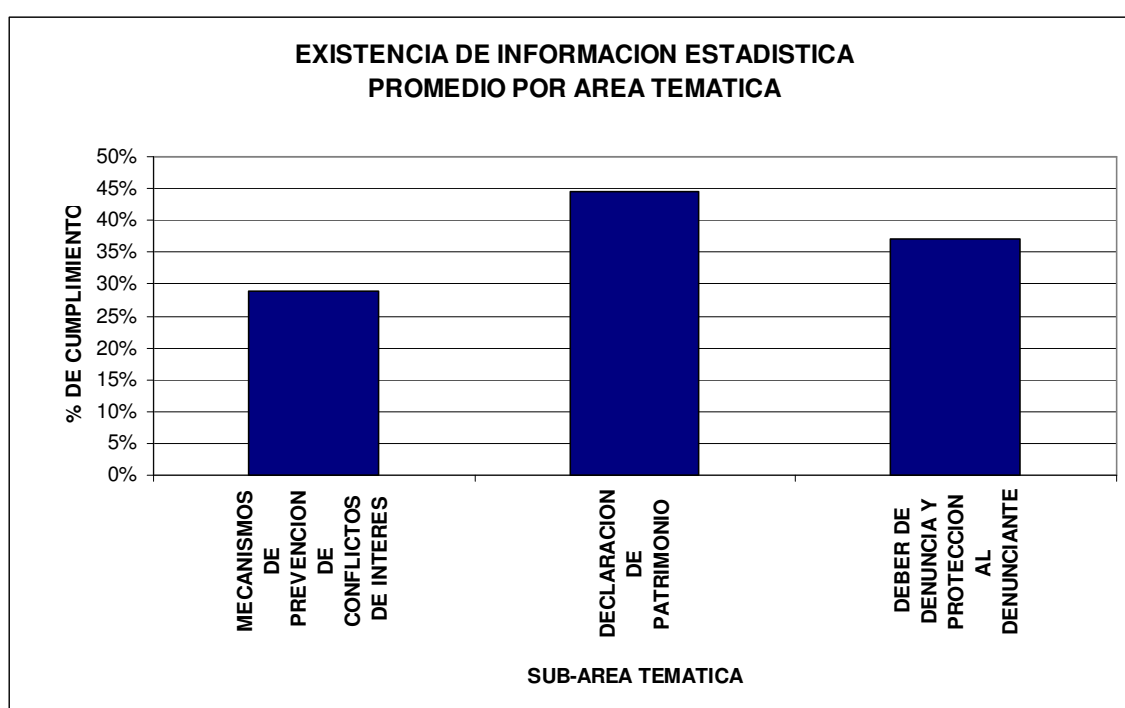
3. EL DESAFÍO DE GENERAR INFORMACIÓN PARA LA EVALUACIÓN

El Estudio del Estado de la Integridad Pública en Latinoamérica incluyó también un ejercicio para buscar y utilizar información estadística e indicadores que facilitarían la evaluación de los avances y brechas en la implementación de las convenciones anticorrupción en las tres áreas del ejercicio.

Para ello, se incluyó en el cuestionario que se aplicó en cada país una serie de preguntas que promovieran la búsqueda y utilización de datos para determinar el nivel objetivo de actividad y resultados en la aplicación de los estándares internacionales.

Los expertos que respondieron a los cuestionarios en cada país debían obtener la información estadística de archivos o de información oficial de los organismos públicos nacionales.

Como señaláramos en las conclusiones generales, **se detecta en general un bajo nivel de existencia de información estadística e indicadores sobre el funcionamiento y resultados de los mecanismos de prevención examinados.**



Especialmente débil es la existencia de información estadística sobre prevención de conflictos de interés y mecanismos de denuncia y protección a los denunciantes, ya que al buscarla sólo se pudo constatar algún tipo de información en el 20% y 30% de los casos respectivamente. A modo de ejemplo, se puede afirmar que la mayoría de las preguntas relacionadas con la existencia de estadística en materia de auditorías o investigaciones destinadas a detectar conflictos de intereses no se pudo obtener en los países del Estudio. Lo mismo ocurrió al intentarse obtener información estadística sobre denuncias y solicitudes de protección efectuadas por denunciantes de actos de corrupción en cada país. Ligeramente superior es el nivel de información existente sobre declaraciones de patrimonio (43%), acaso favorecido por la existencia de instituciones con responsabilidades específicas en la materia y muchas veces sistemas desarrollados para su seguimiento, como se señaló anteriormente.

Sin embargo, estos porcentajes de existencia de información no son indicativos de la calidad de la información obtenida. En efecto, la pertinencia y oportunidad de los datos obtenidos no permiten confirmar ni desechar las percepciones calificadas de los expertos sobre cada área temática del ejercicio. Para ello resulta preciso que las diversas entidades estatales aumenten sus capacidades de generar información pública para la evaluación.

Así, uno de los desafíos principales a superar para evaluar con mayor precisión el grado de implementación de este tipo de compromisos internacionales anticorrupción en los países de Latinoamérica, es la generación de información estadística pertinente y oportuna por parte de los Estados. Esta es una conclusión a la que también ha llegado el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, cuando en los informes nacionales efectúa regularmente recomendaciones en dicho sentido.

IV. FICHA TÉCNICA

El Estudio del Estado de la Integridad en Latinoamérica busca medir el grado de implementación normativa y práctica de los estándares establecidos en las Convenciones Anticorrupción de la OEA y de la ONU en las áreas de conflictos de interés, declaraciones de patrimonio, y deber de denunciar y protección de los denunciantes, en los Estados examinados, en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional.

Recolección de Información

En cuanto a la metodología de recolección de información, el Ejercicio requiere que en cada país se conteste una serie de preguntas sobre integridad pública, ordenadas bajo la forma de un cuestionario. Un cuestionario que contiene respuestas óptimas a todas sus preguntas representa un modelo ideal. Este modelo ideal se basa en las normas y estándares previstos en las Convenciones Anticorrupción de la OEA y de la ONU.

De esta manera, cada una de sus sub-áreas temáticas del Estudio sobre Integridad Pública contiene preguntas cuya respuesta óptima refleja la aplicación satisfactoria de los estándares que sobre cada materia establecen las Convenciones.

La verificación del grado fáctico de cumplimiento de los estándares de las Convenciones en cada país se puede llevar a cabo a través de diversos medios, y en este caso, a través de opiniones de expertos calificados, quienes califican el grado de cumplimiento de cada estándar en cada país y contrarrestadas por un árbitro y un focus group. El trabajo a nivel nacional estuvo coordinado por los capítulos nacionales en los 9 países en los que se aplicó la metodología: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, y Venezuela.

Alcance

El Estudio se ha enfocado sobre la función Ejecutiva de cada país, y dentro de ella sobre la Administración central del Estado, en su nivel territorial nacional o federal⁸. Futuros ejercicios buscarán incorporar a los órganos legislativos y judiciales.

Sub-áreas temáticas

El Estudio busca medir el grado de implementación de los estándares establecidos en las Convenciones Anticorrupción de la OEA y de la ONU en las siguientes sub-áreas:

- a) Mecanismos de prevención de conflictos de intereses;
- b) Declaraciones de Patrimonio;
- c) Obligación de denunciar y protección de los denunciantes.

Existen compromisos estatales y gubernamentales de los Estados examinados para implementar medidas preventivas de corrupción en estas tres sub-áreas mencionadas, específicamente debido a la vigencia en todos ellos de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) y a la firma de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC).

⁸ Quedaron así excluidos del estudio los órganos del sistema de justicia y los órganos legislativos. Tampoco se incluyeron esta vez los órganos autónomos del gobierno, como pueden ser las instituciones reguladoras autónomas o superintendencias y el Banco Central si es autónomo; las empresas públicas, fiscales y semifiscales, y los bancos del Estado; las municipalidades y los niveles provinciales o estatales de la Administración.

Transparency International considera también que las principales fuentes de compromiso internacional en la lucha contra la corrupción en los países de las Américas son la Convención Interamericana Contra la Corrupción, suscrita en 1996 y que se encuentra vigente en 33 de los 34 países miembros de la OEA⁹; y, la Convención contra la corrupción de las Naciones Unidas, de alcance global. Este último es el único instrumento global anticorrupción, el cual fue construido con los aportes concretos y acuerdos de la mayoría de los países del continente, en un proceso que tomó más de dos años previos a su firma por 22 países americanos.

Categorías evaluadas en cada sub-área temática

La información que se ha obtenido durante este el ejercicio ha recaído sobre:

- A. El marco jurídico institucional nacional: se ha verificado la compatibilidad de la legislación doméstica con la norma internacional, tratando de determinar la existencia de leyes sobre la materia y que estas cuenten con las características deseables según desarrollos internacionales.
- B. El desempeño y las prácticas: se ha generado información sobre las prácticas existentes en las instituciones de la Administración, basada en percepciones de expertos calificados en las diferentes sub-áreas temáticas en cada país.
- C. La existencia de información estadística: se ha obtenido información sobre la existencia de datos estadísticos pertinentes para evaluar el nivel de actividad y de resultados asociados al cumplimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción en cada país sobre cada sub-área temática.

Estructura y organización de la información

La información ha sido recolectada mediante un **cuestionario** estructurado respondido por expertos calificados en cada país, seleccionados de acuerdo a un perfil predeterminado, y que aceptaron participar en el Estudio. Las opiniones de cada experto nacional se formaron sobre la base de sus conocimientos y experiencia, el aporte efectuado por un grupo de expertos que sometieron a debate y enriquecimiento las respuestas dadas por el experto al cuestionario, y la información estadística y datos objetivos a los cuales pudo acceder.

Para cada uno de las sub-áreas temáticas del cuestionario, hay una serie de preguntas, que se clasifican en tres tipos:

- A. Marco institucional y legal.
- B. Percepción de desempeño.
- C. Información estadística.

Las preguntas tipo A y tipo B, son cerradas, es decir, existe un número definido de posibles respuestas de la siguiente manera:

- Las preguntas tipo A, tienen 3 posibles respuestas, “sí”, “no” o “no aplica”.

⁹ Especialmente relevantes en el tema de integridad pública asociado a Convenciones Internacionales en América, son los desarrollos obtenidos por el Comité de Expertos de la OEA para la Primera Ronda, y especialmente en las Recomendaciones que dicho Comité ha efectuado a los países de la región examinados en los últimos años a través de sus Informes Nacionales, los cuales ayudan a determinar los elementos característicos de una adecuada normativa y práctica en integridad pública

- Las preguntas tipo B, tienen 4 posibles respuestas “inexistente”, “insuficiente”, “bueno”, “óptimo”.

Para efectos de tabulación y procesamiento de la información, las posibles respuestas de cada pregunta se codifican de forma numérica como se muestra a continuación:

- Preguntas tipo A:

Si	= 1	<i>(sólo esta codificación es utilizada para determinar el puntaje)</i>
No	= 2	
- Preguntas tipo B:

Inexistente	= 1
Insuficiente	= 2
Bueno	= 3
Óptimo	= 4

Las preguntas tipo C, son abiertas y cualitativas. En este caso, para efectos de cuantificación, análisis estadístico y calificación, se asume cada pregunta como una variable binaria, en la que se calificará la existencia o no de la información. En este caso, su codificación será la siguiente:

- Preguntas tipo C:

Existe información	= 1
No existe información	= 0

En el caso de CONFLICTO DE INTERESES se efectuaron:

- 8 preguntas tipo A
- 10 preguntas tipo B
- 5 preguntas tipo C

Por lo tanto, los máximos puntajes alcanzables son: 8, 40 y 5, respectivamente.

En el caso de DECLARACION DE PATRIMONIO se efectuaron:

- 5 preguntas tipo A
- 4 preguntas tipo B
- 3 preguntas tipo C

Por lo tanto, los máximos puntajes alcanzables son: 5, 16 y 3, respectivamente.

Finalmente, en el caso de OBLIGACION DE DENUNCIA Y PROTECCION AL DENUNCIANTE se efectuaron:

- 4 preguntas tipo A
- 5 preguntas tipo B
- 3 preguntas tipo C

Lo máximos alcanzables son, entonces: 4, 20 y 3, respectivamente.

(*) Para la obtención de los resultados de cada país en cada área temática, se procedió de la siguiente manera:

Se calculó¹⁰ el valor obtenido por cada país para cada tipo de pregunta en cada campo temático. Para las preguntas tipo A y C, se calcula la proporción de unos. Para las preguntas tipo B, se calcula la proporción del valor obtenido sumando los puntos de todas las preguntas con el máximo valor que podría obtenerse. Por

¹⁰ La metodología para el cálculo de los indicadores fue desarrollada por la firma IQuartil Ltda., Bogotá-Colombia, por los consultores Diego Escobar y Tatiana Joya.

ejemplo, si hay 10 preguntas, y el valor máximo posible en cada una de ellas es 4, la suma máxima posible total sería 40. Si la suma de todas las preguntas fue 20, entonces la calificación relativa sería de 20/40, es decir, 0.5=50%.

Limitaciones de la metodología

Las siguientes son las principales limitaciones que han de tenerse en cuenta al momento de interpretar los resultados obtenidos con la aplicación de la metodología:

- La herramienta no ha sido construida para ofrecer un ranking entre países, en buena parte por que si bien los resultados son cualitativamente comparables entre países, cuantitativamente no lo son y esto hace difícil a esta altura del desarrollo y aplicación de la herramienta generar listas donde se ubiquen los países por orden de resultados.
- Los datos numéricos son relevantes para cada país y al interior del mismo, pero no para hacer comparaciones entre países.
- Resulta importante tener presente que esta herramienta no permite (ni busca) identificar casos o hechos de corrupción, luego no acepta afirmaciones sobre esa base.
- La herramienta se centra sólo en el Poder Ejecutivo nacional.

Disposiciones de las Convenciones Internacionales

Prevención de Conflictos de interés

Las fuentes normativas específicas del compromiso de los Estados para prevenir conflictos de interés son el artículo III párrafos N° 1 y 2 de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, y los artículos 7° N° 4 y 8 N° 2 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

Declaración de ingresos, activos y pasivos

Los estándares normativos aplicables a la se obtienen especialmente del artículo III párrafo N° 4 de la Convención Interamericana Contra la Corrupción y del artículo 8° N°5 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

Deber de los funcionarios públicos de denunciar los actos de corrupción y protección a los denunciantes de actos de corrupción

Se obtienen especialmente del artículo III párrafos N° 1 y N° 8 de la Convención Interamericana Contra la Corrupción y de los artículos 8° N°4 y 33 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

VI ORGANIZACIONES PARTICIPANTES

El estudio fue coordinado por el Departamento regional de América Latina en la Secretaría de Transparency International. Contacto tilac@transparency.org

Organizaciones que coordinaron la aplicación de la metodología en sus países

Si quieren más información sobre las personas encargadas de la aplicación de la metodología a nivel de país o profundizar sobre los resultados obtenidos en ellos por favor contacte a:

Argentina	Poder Ciudadano www.poderciudadano.org
Chile	Chile Transparente www.chiletransparente.cl
Colombia	Transparencia por Colombia www.transparenciacolombia.org.co
Costa Rica	Roxana Salazar rosacam@racsa.co.cr
Guatemala	Acción Ciudadana www.accionciudadana.org.gt
Panamá	Fundación para la Libertad Ciudadana www.libertadciudadana.org
Paraguay	Transparencia Paraguay www.transparencia.org.py
Perú	Proética www.proetica.org.pe
Venezuela	Transparencia Venezuela www.transparencia.org.ve

VII AGRADECIMIENTOS

Queremos agradecer a todas las personas que nos apoyaron en el desarrollo metodológico y en su aplicación.

Esta herramienta se desarrolló por el Departamento Regional de América bajo la dirección de Silke Pfeiffer. El desarrollo y supervisión de la aplicación de la metodología estuvo a cargo de Miguel Angel Peñailillo. Se contó con el apoyo estadístico de la empresa IQartil.

También a todos los capítulos nacionales que han participado, a los expertos nacionales, a los miembros del *Focus Group* así como a los árbitros. Sin su dedicación y profesionalismo no hubiésemos podido aplicar el estudio.

En la secretaría de TI contamos con la ayuda de Marta Erquicia y Andrés Hernández.

El estudio se pudo desarrollar y aplicar gracias al apoyo financiero de Open Society Institute, Danida y GTZ.