

**La eficacia de las convenciones
internacionales contra la corrupción para
generar cambios en la política pública
nacional en América Latina**

Florencia Guerzovich

Programa para América Latina



Tabla de contenidos

Prólogo	6
Resumen Ejecutivo	8
Lista de Abreviaturas	12
Capítulo 1: Introducción	13
I. Presentación.....	13
II. Preguntas guía.....	14
III. La teoría del cambio	15
IV. La estructura del estudio	16
Capítulo 2: Un enfoque de economía política para la evaluar eficacia	17
I. ¿Por qué economía política?	17
II. Conceptos clave.....	17
III. Actividades	19
IV. Límites del enfoque.....	20
V. Considerando enfoques alternativos de evaluación	20
Capítulo 3: Incidencia Anticorrupción en América Latina: ¿Cuáles son las opciones?	22
I. Las convenciones están aquí para quedarse	22
II. El contexto es importante	22
III. La CICC o el resto	23
IV. ¿La CICC como un medio para dar influir sobre la lucha contra la corrupción a nivel global?	25
V. ¿Cuanto más, mejor?	25
Capítulo 4: Anticorrupción y valores de la sociedad abierta en las Américas	27
I. ¿Qué impulsa a actores e instituciones a luchar contra la corrupción?	27
II. La lucha contra la corrupción en el sistema interamericano	27
III. Debates paralelos en la sociedad civil	28
IV. Vincular los mundos estatales y no estatales	30
V. Nuevos esfuerzos y desafíos	31
Capítulo 5: El Programa Convenciones de TI-LAC y el desarrollo institucional del MESICIC	34
I. ¿Cómo identificamos un MRP efectivo?	34
II. La evolución del sistema interamericano anticorrupción desde 1996.....	34
III. La influencia del Programa Convenciones de TI-LAC.....	38
IV. Repensar la incidencia en el marco de un MRP	40
Capítulo 6: Aprovechar las convenciones internacionales para lograr cambios nacionales	43

I. Rendición de cuentas societal, convenciones internacionales anticorrupción, y la formulación de políticas públicas	43
II. Programa Convenciones de TI-LAC: Navegar entre dos mundos	43
III. El objetivo de la alianza entre OSF-LAP y TI-LAC	45
IV. El Programa Convenciones de TI-LAC como un medio para construir capacidades en los capítulos	45
V. El Camino hacia el impacto de políticas públicas	47
VI. Esfuerzos de incidencia bien intencionados pueden resultar costosos	52
VII. El mundo de la política pública hacia el futuro	54
Capítulo 7: Aprender acerca de influencia, efectividad e impacto	57
I. Objetivos generales del Programa	57
II. Creando capacidades relacionadas con las convenciones y la agenda anticorrupción en general	58
III. El valor y la función del vínculo con la OEA en Washington	60
IV. Apoyar iniciativas locales	60
V. Intercambios entre los capítulos nacionales	61
VI. Las coaliciones nacionales y las redes transnacionales	61
VII. Diagnósticos, indicadores y semáforos	62
VIII. La participación de las organizaciones de la sociedad civil en el MESICIC	62
Referencias	64
Sobre la autora	73

Gráficos

Gráfico 1: Una teoría del cambio: Fuentes y dinámicas de la formulación eficaz y sostenible de las políticas públicas anticorrupción	15
Gráfico 2: UNCAC: el estado de firmas y ratificación al 1 de mayo 2011	22
Gráfico 3: Percepciones de los capítulos: ¿Qué explica éxitos y fracasos en materia de incidencia?	46
Gráfico 4: El camino sobre "cómo se hace"	47
Gráfico 5: Percepciones de los capítulos: Los beneficios del MESICIC	53
Gráfico 6: Caja de herramientas tácticas de los capítulos de TI para promover la implementación de la CICC	54
Gráfico 7: La incidencia anticorrupción en América Latina a través de las décadas	59

Cuadros

Cuadro 1: Mecanismos de revisión de pares anticorrupción – Puntos Básicos	14
Cuadro 2: Estableciendo metas realistas y haciendo que las OSC rindan cuentas	19
Cuadro 3: Acceso a la información, anticorrupción, y derechos humanos en América Latina	31
Cuadro 4: Trueques en la estrategia regional	41
Cuadro 5: Los límites de las tácticas de comunicación	42
Cuadro 6: Sociedades abiertas y opciones estratégicas de los activistas	46
Cuadro 7: ¿Qué significa incidencia para los capítulos de TI?	46
Cuadro 8: La programación sobre "convenciones" y las tácticas de rendición de cuentas sociales	55

Tablas

Tabla 1: Principales ideas guías de los esfuerzos internacionales anticorrupción.....	27
Tabla 2: Cronología de la evolución del sistema anticorrupción interamericano.....	29
Tabla 3: Factores determinantes de la eficacia de los MRP.....	34
Tabla 4: Factores que pudieron afectar la eficacia del MESICIC en el tiempo.....	35
Tabla 5: Enfoques estratégicos.....	44
Tabla 6: Cambios en el contexto.....	46
Tabla 7: Algunos aspectos de los sistemas de rendición de cuentas en la formulación de políticas públicas, el acceso a la información.....	49
Tabla 8: Algunos aspectos de los Sistemas de Control Conflictos de Intereses, declaraciones patrimoniales.....	50

Información sobre el Programa para América Latina

Una prioridad estratégica del Programa para América Latina de las Fundaciones para una Sociedad Abierta (OSF-LAP) es motivar a los gobiernos para que estén más dispuestos a rendir cuentas y adherir a estándares internacionales sobre la transparencia y el acceso a la información. Desde el 2004, OSF-LAP ha trabajado principalmente para consolidar el posicionamiento de las organizaciones de la sociedad civil en el sistema interamericano como interlocutores capaces de apoyar la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y participar en su mecanismo de revisión de pares (MESICIC). De este modo, el programa prevé que a nivel nacional, aquellos grupos que promueven la rendición de cuentas y grupos de la sociedad civil utilizarían estos estándares y compromisos internacionales para incidir por políticas anticorrupción nacionales. La incidencia, a su vez, modificaría políticas y promovería los valores de una sociedad abierta. En el 2011, el Programa de América Latina le encargó a Florencia Guerzovich, doctora en ciencias política, poner a prueba las suposiciones estratégicas mencionados anteriormente.

Vonda Brown
Washington, DC, marzo del 2012

Agradecimientos de la autora

Doy las gracias a Vonda Brown (OSF-LAP), Alejandro Salas (TI-LAC), Marta Erquicia (TI-LAC), y Ximena Salazar (TI-LAC) por su apoyo y sus aportes durante la preparación de este documento. María Poli, Agustina Giraudy, Roberto de Michele, Sebastián Pereyra, y Salvador Vázquez del Mercado brindaron valiosos comentarios y sugerencias. Llevé a cabo trabajo de campo en Berlín, Ciudad de Guatemala, Barranquilla, Bogotá, Lima y México DF. Un agradecimiento especial por su ayuda a Manfredo Marroquín, David Gaitán, y Gabriela Ayerdi de Acción Ciudadana; Elizabeth Ungar, Marcela Restrepo, y María Angélica Sánchez Herrera de Transparencia por Colombia, Marcela Huaita y Samuel Rotta de Proética, y Eduardo Bohórquez, Devrim Deniz, y Vania Montalvo de Transparencia Mexicana. También estoy en deuda con Daniela Montano (OSF) por su trabajo. Asimismo estoy agradecida a los muchos interesados consultados para este estudio, cuyos nombres se incluyen al final del estudio. Mercedes Sidders y Florencia Rieiro proporcionaron excelente asistencia durante la investigación. Muchas gracias a Yanina Guerzovich quien aportó ideas para comunicar información compleja de una manera fácil de usar y diseñó los gráficos que cumplen esta función en el documento. Jennie Gottschalk pacientemente editó la versión original en idioma inglés de este estudio.

Florencia Guerzovich
Buenos Aires, agosto de 2011

Prólogo

Transparency International

A mediados de la década de los noventa y tras escándalos de corrupción de muy alto nivel, particularmente en América Latina, los gobiernos de las Américas marcaron la pauta a nivel mundial creando la primera convención anticorrupción que buscaba enfrentar este problema. La Convención Interamericana contra la Corrupción se convirtió en un hito internacional.

Este tratado internacional significaba que toda la región tenía una agenda común en la que respaldarse para avanzar en la reducción de la corrupción, y que los estados se comprometían a implementar las reformas necesarias. Además, esto significó un espacio en el marco de la Organización de Estados Americanos para el diálogo y para el apoyo entre países. También ha servido para promover la colaboración en temas tan importantes como la extradición o el soborno transfronterizo.

Transparency International identificó desde un principio la oportunidad que representaba contar con una convención de estas características y por ello buscó incidir desde el momento de su concepción y redacción. Después, ante la preocupación que este esfuerzo quedara solo en buenos deseos expresados en la firma del documento y no en acciones concretas, nos enfocamos junto con otras organizaciones de la sociedad civil, a impulsar la creación de un mecanismo de monitoreo del cumplimiento de ésta, que obligase a los países firmantes a rendir cuentas sobre los avances en su implementación. Desde un principio insistimos que éste sería más efectivo si permitía la participación activa de la sociedad civil, con lo cual se abrió un importante espacio de diálogo técnico entre gobiernos y actores sociales.

Desde el inicio de actividades del mecanismo de monitoreo de la Convención Interamericana, establecimos un vínculo de colaboración sólido con la OEA y, en gran medida gracias al apoyo de las Fundaciones para una Sociedad Abierta (OSF), hemos sido activos en diferentes frentes.

Hemos proveído a los evaluadores de los gobiernos encargados de revisar el cumplimiento de la Convención con información de carácter independiente para que tengan un panorama más amplio que les permita emitir un juicio mejor informado; hemos diseñado instrumentos de medición para poner de manifiesto los avances, o no, en temas específicos incluidos en la Convención (por ejemplo sistemas de contratación pública); hemos sido embajadores para la promoción de la existencia de la Convención en sí misma; y, hemos abogado continuamente por el fortalecimiento del mecanismo de monitoreo, entre otros.

A nivel país, nuestros capítulos nacionales y otras organizaciones de la sociedad civil que se han sumado a nuestro trabajo han utilizado la Convención como punto de entrada para el diálogo de carácter técnico con las autoridades y como un marco de referencia para la incidencia y para generar presión para promover cambios. Al interior de estas organizaciones, el trabajo con las convenciones ha servido para fortalecer sus capacidades y para formar alianzas.

Tanto las acciones regionales como las de carácter nacional han avanzado a diferentes velocidades y con diferente éxito dependiendo de la dificultad técnica del tema, de la apertura o no de los diferentes gobiernos a realizar los cambios y ajustes requeridos, de los recursos disponibles y de las agendas e intereses de los capítulos nacionales u otras organizaciones de la sociedad civil. Además, en este periodo hemos hecho evaluaciones para actividades específicas, estudios comparativos y en general hemos dedicado espacio para la reflexión y discusión alrededor de este tema.

Esta nueva evaluación que ha comisionado las Fundaciones para una Sociedad Abierta (OSF) es bienvenida por Transparency International ya que cuenta con un alcance mucho más amplio. Esta mira no solamente la efectividad del programa de Transparency International, sino que abre la discusión para valorar la efectividad del trabajo anticorrupción a partir de las convenciones y el rol de la sociedad civil en ello.

Han pasado quince años desde que el tema de convenciones es prioridad en la agenda de Transparency International. Nuestra nueva estrategia TI-2015, renueva el mandato de seguir apoyando los tratados internacionales como medio para trabajar con los sectores públicos con la meta de mejorar la gobernabilidad y así conseguir sociedades más justas y equitativas. La evaluación realizada por OSF nos llega, por tanto, en muy buen momento.

Con la renovación de nuestro mandato, nos toca revisar los supuestos en que basamos nuestro trabajo, imaginar nuevas estrategias y enfoques y renovarlos tanto a nivel nacional como regional, aprender del pasado, y ajustarnos a la realidad del presente.

Alejandro Salas
Director Regional para las Américas
Transparency International
Berlín, diciembre de 2011

Resumen Ejecutivo

Este estudio evalúa la eficacia de la estrategia del Programa Regional de Convenciones Anticorrupción para las Américas de la red de capítulos nacionales de Transparency International en Latinoamérica y el Caribe (la sigla para identificar la red es TI-LAC). Esta estrategia busca generar un estímulo dinámico para la aplicación efectiva de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) en las Américas. En los últimos cinco años, el Programa ha trabajado principalmente para consolidar el posicionamiento de las organizaciones de la sociedad civil en el sistema interamericano como interlocutores capaces de apoyar la implementación de la CICC y participar en su mecanismo de revisión de pares (MESICIC). Más recientemente, el Programa ha apoyado determinadas actividades de incidencia a nivel doméstico que podrían tener un mayor impacto a nivel país.

El Programa Convenciones de TI-LAC ha recibido financiación del Programa para América Latina de las Fundaciones para una Sociedad Abierta (OSF-LAP, por su sigla en inglés) desde 2004. En los últimos cinco años, OSF-LAP ha aportado aproximadamente 686.000 dólares estadounidenses. La idea que subyace al apoyo de OSF-LAP ha sido que las convenciones internacionales anticorrupción y sus mecanismos de revisión son elementos importantes de una estrategia anticorrupción transnacional; ya que pueden potenciar a nivel nacional a aquellos grupos que promueven la rendición de cuentas / grupos de la sociedad civil y, al hacerlo, activar las políticas anticorrupción nacionales. La incidencia y las instituciones anticorrupción, a su vez, son formas concretas que permiten promover los valores para una sociedad abierta.

Este estudio evalúa los supuestos actuales de TI-LAC y OSF-LAP y vuelve a examinar las estrategias existentes para promover la aplicación de los acuerdos internacionales contra la corrupción. Responde a las siguientes seis preguntas: a) ¿En qué medida la CICC ha tenido un rol en el establecimiento de la agenda y la promoción de estándares anticorrupción que simultáneamente promueven el respeto de los derechos humanos en América Latina?; b) ¿En qué medida los esfuerzos de monitoreo de la implementación han sido más productivos que los esfuerzos domésticos de la sociedad civil a fin de orientar y apoyar la rendición de cuentas, la transparencia y el control de la corrupción a nivel país?; c) ¿Bajo qué condiciones los capítulos de TI y otras organizaciones de la sociedad civil han utilizado la CICC y el MESICIC de manera eficaz para incidir sobre decisiones de política pública?; d) ¿Por qué y cómo los procedimientos del MESICIC facilitan la aplicación de la agenda anticorrupción a nivel país?; e) ¿En qué medida otras organizaciones multilaterales (ONU, OCDE, Organización Mundial del Comercio, etc.) constituyen foros o mecanismos más productivos que la OEA para facilitar la aplicación de una agenda anticorrupción que promueva el respeto a los derechos humanos en los países de la región? ¿Por qué?; y, f) Dado que existen recursos limitados, ¿la estrategia de actual de incidencia en el marco de la OEA tiene potencial para avanzar una agenda anticorrupción que promueva el respeto a los derechos humanos y sus condiciones subyacentes? Al dar respuesta a estas preguntas, la evaluación también explora los límites y / o oportunidades que no han sido aprovechados para promover cambios, vinculando los instrumentos internacionales anticorrupción y la sociedad civil latinoamericana. La evaluación utiliza los datos de análisis documental en profundidad y consultas con más de 90 actores interesados, incluyendo trabajo de campo en Guatemala, Colombia, Perú y México.

Esta investigación establece que las convenciones anticorrupción no serán una opción en el futuro previsible, sino una condición estructural. La mayoría de los países, incluidos todos los de América Latina, han adoptado estos convenios y supervisan el cumplimiento de un conjunto amplio de políticas y sistemas anticorrupción específicos. Consultas con más de 90 actores interesados de la región sugieren que las convenciones se han convertido en una agenda sustantiva colectiva para actores estatales y no estatales que trabajan en este campo. Estos instrumentos internacionales son más estables que la mayoría de los proyectos de incidencia que se realizan a nivel nacional, que nacen con fechas de vencimiento de corto plazo. Como consecuencia, los rendimientos de las inversiones en convenciones son mucho más estables que los que la mayoría de los actores trabajando a nivel nacional pueden conseguir por su cuenta. Al apoyar el Programa Convenciones de TI-LAC desde 2004, OSF-LAP ayudó a avanzar las fronteras del trabajo anticorrupción. Incrementalmente, otras agencias de cooperación internacional están considerando estos instrumentos en sus estrategias y programas.

Además, encontramos que los mecanismos de revisión de pares intergubernamentales promueven el diálogo continuo. Estos contribuyen a la producción sistemática, los intercambios, la difusión, y la evaluación de información entre Estados. Por ello, para los activistas que promueven sociedades más abiertas, es crucial involucrar a estas instituciones intergubernamentales como interlocutores activos y constructivos. El Programa Convenciones de TI-LAC ha añadido puntos de vista diferentes a estos procesos decisorios transnacionales contra la corrupción produciendo y presentando, en forma continua, cuestionarios paralelos técnicos sobre el cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción a nivel país.

Los datos muestran que, para los activistas anticorrupción de la región, el proceso interamericano es más ventajoso que otros instrumentos internacionales. Por ejemplo, el proceso interamericano ha proporcionado una serie de intangibles que contribuyen a la incidencia a nivel nacional, tales como espacios de trabajo institucional y contacto con los funcionarios públicos. Así mismo, ha contribuido a incrementar las capacidades técnicas necesarias para involucrar a estos funcionarios. Otra de las ventajas del sistema de la CICC es que los valores que impulsan el proceso son compatibles con la misión de OSF-LAP. Desde la década de 1990, el sistema anticorrupción interamericano ha construido sobre y contribuido a los esfuerzos para promover instituciones democráticas más fuertes, cuestiones relacionadas con los controles contramayoritarios al ejercicio del poder, y el interés público. Las normas fundamentales del proceso interamericano (por ejemplo, las instituciones para promover la participación de la sociedad civil en toma de decisiones públicas, la rendición de cuentas horizontal o la integridad de los funcionarios públicos) han sido asociadas con la transformación profunda de estados autoritarios, y no meramente con el castigo de individuos. Muchos activistas y expertos de la región perciben estas normas preventivas anticorrupción como intrínsecas a la demanda para proteger los derechos humanos y una consecuencia de esta última demanda. Esto no ha ocurrido en otros procesos internacionales contra la corrupción.

Otra ventaja es que, a lo largo de los años, y gracias a la participación constructiva y continua del Programa en el MESICIC, las relaciones Estado-sociedad civil en el área de la lucha contra la corrupción han mejorado. Muchos de los representantes del Estado han aprendido a concebir las organizaciones de la sociedad civil como un socio valioso y confiable - aunque no siempre estén de acuerdo en puntos específicos. Las reglas de participación de la sociedad civil en MESICIC también han contribuido al incremento de la apertura y la transparencia del sistema interamericano anticorrupción en el tiempo. Estas reglas no son las ideales, pero son conocidas y estables (a diferencia de los sistemas en los que se concede el acceso discrecionalmente). Otros mecanismos de revisión de pares en este campo y la mayoría, si no todos, los sistemas nacionales de formulación de políticas públicas anticorrupción en América Latina no han logrado establecer sistemas basados en reglas similares.

Otro hallazgo del estudio es que las convenciones han sido relativamente más eficaces que los proyectos nacionales de vigilancia u otras acciones de incidencia para activar las políticas públicas nacionales contra la corrupción. Los ejemplos incluyen: el proceso que condujo a la histórica decisión Claude Reyes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y siguió a ella. Este proceso ha vinculado explícitamente los derechos humanos, la incidencia anticorrupción, las disposiciones de la CICC sobre la participación de la sociedad civil y las recomendaciones del mecanismo de seguimiento de la CICC sobre acceso a la información. El MESICIC también ha contribuido a la mejora de las políticas de integridad y los sistemas de rendición de cuentas en la formulación de políticas anticorrupción en la región. Hay que notar que las convenciones internacionales y sus mecanismos de revisión de pares han sido efectivos cuando agentes que promueven la rendición de cuentas, que incluyen pero no se limitan a los grupos de la sociedad civil, conectaron procesos nacionales e internacionales. Actores pro-reforma anticorrupción dentro del aparato estatal han sido los principales usuarios de los instrumentos internacionales.

Si bien las convenciones internacionales son relativamente eficaces enfrentan obstáculos. Un obstáculo fundamental para el funcionamiento efectivo del Programa Convenciones de TI-LAC ha sido que producir cambios en materia de política pública no es el objetivo fundamental de la mayoría de las actividades de los capítulos de TI. Los capítulos de TI muchas veces basan sus estrategias de incidencia en actividades bien demarcadas y un conjunto reducido de tácticas que incluyen la producción de herramientas, indicadores y diagnósticos. Estas tácticas pueden haber funcionado en la década de 1990 para establecer estándares, pero ya no

se ajustan al contexto anticorrupción en la región. No se adaptan bien al trabajo vía convenciones internacionales anticorrupción o para promover cambios en políticas públicas. Esto quiere decir que aunque el Programa Convenciones de TI-LAC tenga indicadores de resultado positivos (por ejemplo, los efectos en términos de las capacidades técnicas de los capítulos), estos indicadores no reflejan las metas que sus socios locales han alcanzado a nivel nacional.

Un problema adicional es que las tácticas de incidencia de los capítulos de TI muchas veces resultan poco adecuadas para promover cambios en materia de políticas públicas. La investigación en cuatro países sugiere que el foco excesivo en los medios masivos de comunicación, los escándalos, y el acceso desinstitucionalizado a los tomadores de decisiones de alto nivel genera problemas. Parece haber reforzado la idea de que lucha contra la corrupción se refiere a la sanción de casos individuales y está asociada con manipulaciones políticas, en lugar de estar asociada a todas las medidas incluidas en las convenciones anticorrupción que pueden contribuir a incrementar la calidad de la democracia y el estado de derecho de un país. Como consecuencia de ello, las intervenciones bien intencionadas de los capítulos de TI a veces dificultan, en lugar de ayudar, la implementación de las políticas de lucha contra la corrupción que son consistentes con los valores de las sociedades abiertas.

En resumen, el **Programa Convenciones de TI-LAC y el sistema interamericano anticorrupción están disponibles y funcionan como un pilar que permite proteger y promover la implementación de una agenda preventiva con miras a mejorar la calidad democrática en la región.** Para los activistas, en particular, la década de 2010 plantean un reto: capitalizar el pasado, transformar a las disposiciones de políticas públicas incluidas en las convenciones internacionales en el hilo conductor de sus estrategias, programación, proyectos y evaluaciones. Cabe destacar que ya hay algunos actores dentro del movimiento de TI que parecen estar tomando medidas en esta dirección. Para seguir adelante, actores dentro del movimiento anticorrupción deberían comprometerse con este enfoque alternativo.

Mirando hacia el futuro, la evaluación revela una serie de lecciones para el Programa Convenciones de TI-LAC. En primer lugar, las convenciones internacionales y las recomendaciones de sus mecanismos de revisión de pares no pueden ser consideradas exclusivamente como un conjunto de principios abstractos generales. Estos instrumentos internacionales establecen una agenda programática detallada. Pensar en términos de: la rendición de cuentas en los procesos de formulación de políticas públicas anticorrupción, los sistemas de control de conflictos de intereses o los sistemas de contratación puede facilitar la mejora de una regla, un mecanismo institucional, o una política a la vez. También puede ayudar a incorporar las convenciones internacionales en las carteras de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. A futuro, profundizar sustantivamente la programación parece ser una prioridad mayor que generar vínculos superficiales entre la lucha contra la corrupción y otras áreas temáticas.

En segundo lugar, los activistas anticorrupción también deben hacer importantes cambios estratégicos y tácticos, para ser más eficaces y mantener su credibilidad. Nuevos diagnósticos, indicadores, proyectos de monitoreo social y herramientas de comunicación no deben ser considerados como fines en sí mismos. Estos actores deberían utilizar los múltiples diagnósticos existentes, dentro y fuera del movimiento de TI. Por el contrario, una gama más amplia de tácticas para promover la rendición de cuentas desde la sociedad civil es necesaria para captar y transformar las prácticas autoritarias en prácticas más democráticas. Esto significa que los miembros de TI, al igual que otros activistas, tendrán que adquirir capacidades para evaluar no sólo qué hacer o por qué hacerlo, sino también cuándo y cómo un determinado enfoque o proyecto podría funcionar en el contexto político- institucional específico que pretenden transformar. La participación políticamente inteligente y constructiva requiere promover mayores, no menores, capacidades técnicas entre los empleados de estas organizaciones. La programación regional en el futuro debería contribuir al desarrollo de estas capacidades.

En tercer lugar, el capital político y la influencia que deriva de colaborar dentro de coaliciones formales e informales es una condición necesaria, no suficiente, para promover reformas en materia de políticas anticorrupción sostenibles. Por lo tanto, el fortalecimiento de estas coaliciones formales e informales debe seguir

siendo un objetivo de la programación a futuro. Muchas de las organizaciones no gubernamentales que forman parte del movimiento para una sociedad abierta, así como las organizaciones profesionales y académicas, tienen recursos valiosos para la formulación de políticas públicas anticorrupción. Ellos deberían tener incentivos para contribuir a esta agenda, o al menos contribuir a los procesos de seguimiento de las convenciones internacionales. En cuarto lugar, es probable que sino se generan cambios sustanciales previos en los modelos de incidencia que utilizan las organizaciones no gubernamentales a nivel nacional, el financiamiento de nuevas iniciativas locales contribuya a reproducir el status quo. Es decir, no es probable que los fondos fomenten el crecimiento institucional y la eficacia de las organizaciones dedicadas a la incidencia. Como en el pasado, el liderazgo continuo y de calidad y la coordinación y la gestión a nivel regional pueden ser instrumentales para lograr cambios positivos. Las evaluaciones de mediano plazo que, como ésta, se centran en la eficacia en lugar de concentrarse en resultados de corto plazo también pueden ser herramientas poderosas de comunicación y ayudar a focalizar la planificación estratégica.

Por último, es poco probable que la creación de coaliciones y de otros esfuerzos para fortalecer capacidades contribuyan a promover los objetivos deseados a menos que OSF-LAP y otros donantes compartan información y establezcan incentivos de una manera más coordinada, en el espíritu de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda Internacional. Trabajar para lograr mayores niveles de coherencia de los programas con otras agencias de cooperación internacional y fundaciones parece más importante que aumentar el nivel de financiamiento del Programa para que se consigan cambios en materia de políticas públicas.

Lista de Abreviaturas

CICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
GRECO	Grupo de Estados contra la Corrupción
IACHR	Corte Interamericana de Derechos Humanos
IADB	Banco Interamericano de Desarrollo
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
MRP	Mecanismo de Revisión de Pares
NGO	Organización No Gubernamental
OEA	Organización de los Estados Americanos
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	Naciones Unidas
OSC	Organización de la Sociedad Civil
OSF-LAP	Programa para América Latina de las Fundaciones para una Sociedad Abierta
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
TI	Transparencia Internacional
TI-LAC	Transparencia Internacional en Latinoamérica y el Caribe
TI-S	Secretariado de Transparency International
UNCAC	Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción
UPR	Examen Periódico Universal

Capítulo 1: Introducción

I. Presentación

1. Este estudio evalúa la eficacia de la estrategia de Transparencia Internacional para avanzar en el cumplimiento por parte de los gobiernos de América Latina a la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC). La CICC es la primera convención internacional contra la corrupción. Desde 1996, la CICC ha proporcionado estándares internacionales, un marco normativo y procedimientos a aquellos interesados en hacer frente a la corrupción en América Latina. Para vigilar el cumplimiento de los Estados parte de la CICC, los mismos Estados adoptaron el mecanismo de revisión de pares de la CICC: MESICIC (sobre estos mecanismos, véase el recuadro 1).

2. Esta evaluación se basa en la siguiente premisa: la incidencia y las instituciones anticorrupción, incluidas las convenciones internacionales y las actividades relacionadas a ellas, pueden ser conceptualizadas como herramientas concretas para transformar los ideales democráticos en práctica democrática. Algunos de los estándares clave establecidos en la CICC (por ejemplo, las instituciones para promover la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas, la rendición de cuentas horizontal, o la integridad de los funcionarios públicos), han sido asociados con la transformación profunda de estados autoritarios y la calidad de la gobernabilidad democrática en América Latina.

3. El Programa para América Latina de las Fundaciones para una Sociedad Abierta (OSF-LAP, por su sigla en inglés) ha considerado la existencia de la CICC y del MESICIC como elementos importantes de una estrategia anticorrupción transnacional que pueden potenciar a nivel nacional a aquellos grupos partidarios de la rendición de cuentas / grupos de la sociedad civil y, al hacerlo, activar las políticas anticorrupción nacionales.¹ Como consecuencia de

ello, OSF-LAP ha apoyado al Programa Regional de Convenciones Anticorrupción para las Américas de la red de capítulos nacionales de Transparencia Internacional en Latinoamérica y el Caribe (TI-LAC) desde 2004. En los últimos cinco años, OSF-LAP ha invertido aproximadamente 686.000 dólares estadounidenses.

4. Las actividades de incidencia asociadas a las convenciones internacionales también son un pilar de las estrategias global y regional de Transparencia Internacional (Transparencia Internacional 2008, 2011). El objetivo general de la programación de TI en las Américas en esta materia ha sido el de generar un estímulo dinámico para la aplicación efectiva de la CICC y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por su sigla en inglés) en las Américas.

5. El Programa ha tratado de lograr su objetivo mediante la adopción de una serie de pasos:

- Durante sus fases iniciales buscó consolidar la posición de TI en el sistema interamericano como un interlocutor capaz de apoyar la implementación de la CICC. El Programa trabajó para movilizar a las organizaciones de la sociedad civil de modo que participaran en el MESICIC, proporcionar herramientas técnicas para participar en el MRP, y promover coaliciones con otras organizaciones de la sociedad civil. Los principales resultados de este trabajo han sido la preparación y presentación de cuestionarios paralelos sobre el cumplimiento de la CICC a nivel nacional. El Programa también participa en otros foros regionales relacionados con la CICC.
- Las fases posteriores, a partir de 2007, han tratado de complementar el trabajo regional con proyectos que podrían tener un mayor impacto a nivel nacional. De manera selectiva, se han apoyado actividades de incidencia a nivel doméstico para promover la implementación de la CICC. Junto con estos esfuerzos, el Programa ha producido herramientas para mejorar la comunicación con diferentes públicos. Más recientemente, el Programa ha promovido las actividades e intercambios para articular mejor la incidencia anticorrupción con la incidencia en materia de derechos humanos.

6. Uno de los objetivos de esta evaluación es el de resumir cómo, si es que de algún modo, se podría aumentar en el futuro la eficacia de la programación anticorrupción de forma de promover, al mismo

*La versión original de este estudio fue escrita en idioma inglés. En general la traducción es textual, aunque se ha privilegiado respetar en esta versión el sentido del documento original por sobre otras consideraciones.

¹ Para antecedentes sobre la necesidad de este tipo de apoyo en la región, ver Open Society Institute (2010).

tiempo, sociedades más abiertas en América Latina. OSF-LAP y TI-LAC utilizarán los resultados para poner a prueba sus supuestos actuales y volver a examinar las estrategias de incidencia utilizadas hasta aquí para promover que los gobiernos de América Latina apliquen la CICC. Del mismo modo, la evaluación

explorará los límites y / o oportunidades de trabajo que no han sido aprovechadas para generar cambios a través de la Organización de Estados Americanos (OEA), MESICIC, y la sociedad civil latinoamericana.

Cuadro 1: Mecanismos de revisión de pares anticorrupción – Puntos Básicos

¿Qué son los mecanismos de revisión de pares? Los mecanismos de revisión de pares anticorrupción son las reglas y procedimientos mediante los cuales los Estados que han adoptado normas internacionales anticorrupción presentan periódicamente un informe de sus políticas y desempeño en la materia, entablan un diálogo con Estados pares para evaluar la adecuación de los compromisos existentes, y aceptan recomendaciones para manejar los problemas de aplicación deficiente de sus compromisos. Rara vez los informes de los Estados son la única fuente de datos sobre la mesa de debate. Los secretariados de estos mecanismos, expertos, organizaciones no gubernamentales, profesionales, gremios y organizaciones del sector privado aportan datos. Lo hacen a través de cuestionarios paralelos, entrevistas e informes.

¿Cómo se identifica un MRP? Existen mecanismos de diferentes formas y tamaños. Algunos de ellos tienen gran número de miembros y son diversos en términos de su cobertura regional, tamaño o nivel de desarrollo, mientras que otros son más pequeños y más homogéneos. Algunos tienen un ámbito de aplicación sustantivo limitado, como el Grupo de Trabajo de la OCDE, mientras que otros como el MESICIC cubren aspectos preventivos, penales y de cooperación internacional de la lucha contra la corrupción. Algunos mecanismos han estado trabajando durante muchos años como el GRECO del Consejo de Europa, mientras que otros son relativamente nuevos, como el Grupo de Revisión de la Implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Algunos de estos sistemas de revisión se ocupan de tratados formales, tales como la Convención sobre Prevención y Lucha contra la Corrupción de la Unión Africana, mientras que otros revisan normas más blandas, como el Plan de Acción contra la corrupción para Asia y el Pacífico.

¿Cuáles son las funciones de los mecanismos? A pesar de estas y otras muchas diferencias entre los sistemas de revisión, los mecanismos comparten funciones claves. Estos tratan de facilitar la cooperación interestatal, pero el proceso de hacer, revisar y mantener los estándares internacionales está orientado a dar forma o influir en la toma de decisiones dentro de estados soberanos de acuerdo con esos estándares. Estos mecanismos promueven el intercambio de información y la evaluación de experiencias entre las partes interesadas dentro y fuera del aparato estatal. Lo hacen poco a poco, lo cual quiere decir que estos mecanismos anticorrupción alientan a los participantes a experimentar, innovar y aprender paso a paso (véase, por ejemplo de Abbott y Snidal 2002). Fundamentalmente, los mecanismos de revisión de pares evalúan inductivamente si sus Estados miembros están aplicando las normas anticorrupción, y apoyan su progreso en el tiempo. Estos mecanismos son el resultado de los medios del sistema legal internacional, lo que implica que todos los miembros participan formalmente en el procedimiento en igualdad de condiciones.

¿Cómo funcionan los mecanismos? Periódicamente, representantes de los Estados miembros en los PRMs determinan el alcance y un conjunto de procedimientos bien definidos para monitorear a todos sus estados miembros. La información recopilada a través de una serie de herramientas (por ejemplo, auto-evaluaciones escritas, paneles y cuestionarios de expertos y organizaciones no gubernamentales, entrevistas con interesados) que son analizadas por expertos de otros Estados que elaboran los informes de evaluación. Los secretariados de estos mecanismos proporcionan un apoyo fundamental para llevar a cabo esta tarea.

¿Cuáles son los productos de los mecanismos de revisión por pares? A primera vista, los principales productos de estos mecanismos son los informes de evaluación. Los informes de evaluación se adoptan a través de debates, teniendo en cuenta los comentarios del Estado Miembro objeto de examen. Estos informes a menudo incluyen información sobre la ley y la práctica anticorrupción respecto de una serie de cuestiones en cada país. Muchos mecanismos de revisión de pares publican sus informes. Estos informes han creado un mapa muy detallado de los sistemas de gobernabilidad de estos países que es público. Los informes también incluyen recomendaciones dirigidas a fomentar la aplicación de las normas internacionales bajo escrutinio.

En general, los insumos, los mecanismos y los productos de estos mecanismos son tanto técnicos como políticos. En esta intersección se encuentran sus posibilidades y limitaciones. Estos mecanismos son mucho más que los informes de evaluación y recomendaciones. Tienen otros medios y réditos políticos e institucionales concretos, aunque son más sutiles. Para aprovechar al máximo el potencial de los mecanismos de revisión de pares para avanzar en las reformas tenemos que entender cómo sus medios funcionan en la práctica.

Fuente: adaptado sobre la base de Guerzovich (2010)

II. Preguntas guía

7. Esta evaluación analiza cada una de las siguientes seis preguntas presentadas por OSF-LAP y TI-LAC:

- ¿En qué medida la CICC ha tenido un rol en el establecimiento de la agenda y la promoción de estándares anticorrupción que simultáneamente promueven el

respeto de los derechos humanos en América Latina?;

- ¿En qué medida los esfuerzos de monitoreo de la implementación han sido más

productivos que los esfuerzos domésticos de la sociedad civil a fin de orientar y apoyar la rendición de cuentas, la

transparencia y el control de la corrupción a nivel país?;

- ¿Bajo qué condiciones los capítulos de TI y otras organizaciones de la sociedad civil han utilizado la CICC y el MESICIC de manera eficaz para incidir sobre decisiones de política pública?;
- ¿Por qué y cómo los procedimientos del MESICIC facilitan la aplicación de la agenda anticorrupción a nivel país?;
- ¿En qué medida otras organizaciones multilaterales (ONU, OCDE, Organización Mundial del Comercio, etc.) constituyen foros o mecanismos más productivos que la OEA para facilitar la aplicación de una agenda anticorrupción que promueva el respeto a los derechos humanos en los países de la región? ¿Por qué?;

- Dado que existen recursos limitados, ¿la estrategia de actual de incidencia en el marco de la OEA tiene potencial para avanzar una agenda anticorrupción que promueva el respeto a los derechos humanos y sus condiciones subyacentes?

III. La teoría del cambio

8. Con el fin de realizar una evaluación de esta naturaleza, se ha decidido integrar las preguntas y presentar la teoría de cambio que subyace al apoyo de OSF-LAP a las actividades de incidencia relacionadas con las convenciones internacionales contra la corrupción y sus mecanismos de revisión de pares. El Gráfico 1 resume la teoría del cambio.

Gráfico 1: Una teoría del cambio: Fuentes y dinámicas de la formulación eficaz y sostenible de las políticas públicas anticorrupción



Fuente: Autora

9. La expectativa es que las capacidades de aquellos grupos promueven la rendición de cuentas median entre los insumos de la programación regional y los resultados que se obtienen a nivel nacional. En el caso del Programa Convenciones de TI-LAC, el supuesto es que los capítulos de TI-LAC son canales fundamentales para vincular los procesos globales, regionales y nacionales. Las **capacidades políticas**, que se definen a continuación, pueden afectar la eficacia de los promotores de la rendición de cuentas.²

Organizaciones Anticorrupción de la Sociedad Civil Políticamente Capaces:

² La definición toma ideas de Open Society Institute (2010) y Poli, Giraudy, y Guertzovich (2010),

Son aquellas que pueden adaptar sus acciones y programación, y movilizar sus recursos, de acuerdo al contexto en el que operan. De este modo, incrementan la probable eficacia de sus propuestas para prevenir la corrupción y promover los valores de la sociedad abierta.

10. Si las organizaciones anticorrupción adquieren - directa o indirectamente a través del Programa de TI-LAC- capacidades políticas relevantes para su contexto y para formular sus tácticas, incrementan su probabilidad generar resultados anticorrupción que fortalezcan la gobernabilidad democrática y promuevan los valores de las sociedades abiertas. Así, se vuelven más eficaces.

11. Un punto importante de esta teoría del cambio es que toma en cuenta el contexto transnacional, y las dinámicas de economía política que se derivan de

ese contexto. Se centra en los mecanismos a través de los cuales distintos tipos de configuraciones institucionales transnacionales afectan la voluntad y las capacidades de los activistas anticorrupción para impactar la formulación de políticas públicas, pero también tiene en cuenta los efectos de otros factores nacionales e internacionales. Estos procesos y efectos no se pueden capturar con una imagen estática: la elaboración de políticas contra la corrupción y sus causas cambian en el tiempo.

12. Una expectativa importante de esta teoría es que los insumos inmediatos que provee un actor específico al cambio anticorrupción, sin importar cuán significativos sean, no tienen efectos de forma aislada. El desarrollo institucional sostenible en una democracia es el producto de procesos políticos prolongados, y rara vez o solamente, el producto de programas claramente delimitados avanzados por un actor (para una formulación general ver Rustow 1970).

IV. La estructura del estudio

13. Esta evaluación está organizada en capítulos que responden a cada una de las preguntas de OSF-LAP y TI-LAC. La secuencia en que se presentan las respuestas se definió en conjunto con OSF-LAP y TI-LAC a fin de facilitar la comunicación de los resultados. Aunque cada capítulo puede leerse por separado, todos ellos se vinculan a la estrategia de cambio. Por lo tanto, mientras que las respuestas son independientes, se superponen, componiendo una única película filmada desde diferentes ángulos:

14. El capítulo 2 resume el enfoque teórico y metodológico del estudio, que se basan esencialmente en Guertzovich (2010).

15. A continuación, se discuten las cuestiones relacionadas con la labor de incidencia internacional y regional. El capítulo 3 explica por qué las convenciones internacionales contra la corrupción

son un componente inherente a la incidencia en este campo. También se comparan las diferentes convenciones internacionales disponibles para facilitar la implementación de la agenda anticorrupción en los países de la región.

16. El capítulo 4 analiza más profundamente un aspecto específico: los vínculos del sistema interamericano anticorrupción con los valores de las sociedades abiertas, que tienen antecedentes de larga data en la región. Este vínculo es particularmente relevante para insertar el trabajo de incidencia del Programa de TI-LAC en la estrategia más amplia y la misión de OSF-LAP.

17. El capítulo 5 analiza un aspecto de las convenciones internacionales en el que el Programa TI-LAC ha invertido muchos de sus recursos: el desarrollo institucional de las reglas y procedimientos del MESICIC. Se explora cómo el trabajo del Programa Convenciones de TI-LAC ha influido sobre el funcionamiento del MESICIC en la actualidad.

18. El capítulo 6 evalúa los supuestos centrales y los mecanismos que componen la teoría de cambio de OSF-LAP. El capítulo analiza si la teoría de cambio de OSF-LAP refleja cómo el campo anticorrupción, entendido en sentido amplio, funciona a nivel nacional. ¿A fin de influir en la formulación de políticas públicas, basar la incidencia anticorrupción en instituciones regionales ha sido más productivo que invertir en esfuerzos domésticos de vigilancia por parte de la sociedad civil? También considera la medida en que los capítulos de TI y otros interesados han actuado como canales de transmisión clave, conectando los procesos nacionales e internacionales.

19. El último capítulo resume las lecciones aprendidas y presenta una serie de recomendaciones.

Capítulo 2: Un enfoque de economía política

I. ¿Por qué economía política?

1. Este estudio trata de avanzar en la comprensión de un tema sobre el que sabemos poco: cómo la incidencia anticorrupción transnacional es eficaz y, eventualmente, tiene impacto a nivel doméstico (Tisne cit en Freedominfo.org 2011, McGee y Gaventa 2010, sin embargo ver, Gutterman 2005; Guertzovich 2010; Michener 2010; Pereyra 2009; Sims 2011).
2. Los informes del MESICIC sugieren que las reformas en materia de política anticorrupción son posibles en América Latina, aunque no sean perfectas.³ Esta evaluación está interesada en comprender la economía política de reformas que ocurren en circunstancias difíciles - en lugar de reformas ideales - haciendo hincapié en el papel de los actores no estatales que promueven la rendición de cuentas.
3. El análisis de economía política trata de ampliar nuestra comprensión de los mecanismos a través de los cuales actores, instituciones y procesos afectan la forma en que una reforma política avanza y se desarrolla en la práctica.⁴
4. El punto central de este enfoque es redireccionar el foco de atención, dejando de poner en el centro a los indicadores de resultados de un programa y pensando en la eficacia o el impacto de ese programa. Esto es redireccionar el interés por logros focalizados hacia intervenciones a escala. Un objetivo relacionado es aumentar la disponibilidad del conocimiento basado en evidencia para mejorar la efectividad de estrategias de incidencia que sean consistentes, y continúen fortaleciendo los derechos

³ Por ejemplo, desde la adopción de la CICC, órganos estatales con competencias anticorrupción se han institucionalizado en Argentina, Colombia, República Dominicana y Uruguay, entre otros. Estados como Guatemala, Chile, Perú y México han aprobado reformas a sus sistemas de adquisición y leyes de acceso a la información.

⁴ Este estudio utiliza los métodos y herramientas del análisis sistemático de economía política / institucional. El análisis de economía política / institucional es cada vez más utilizado en el campo de la gobernabilidad y anticorrupción. Es promovido por múltiples actores de la cooperación internacional para responder a preguntas como las que se plantean en esta evaluación (por ejemplo, Andrews, McConnell, y Wescott 2010, Fritz, Kaiser, y Levy, 2009; Unsworth 2008).

humanos, la transparencia y la gobernabilidad democrática en la región.

5. Este capítulo resume los puntos teóricos y metodológicos básicos que guían este estudio, que fue producido durante el primer semestre de 2011.

II. Conceptos clave

6. Con el fin de arrojar luz sobre el funcionamiento de la teoría de cambio que subyace el apoyo de OSF-LAP a TI, este estudio hace referencia a tres conceptos relacionados pero distintos: la influencia, la eficacia y el impacto. En este estudio:

Influencia

Ocurre cuando un actor **transmite intencionalmente información** a otros actores **alterando el comportamiento de estos últimos** de forma consistente con los objetivos del primero y diferente de lo que habría ocurrido sin la información que proporcionara.⁵

Eficacia

Es el grado en que la intervención provoca **cambios** en el **comportamiento de los actores**, en sus **intereses**, o en las **políticas** y el **desempeño de las instituciones** anticorrupción de manera que estos **cambios contribuyen a administrar de forma positiva el problema de la corrupción** (adaptado de la definición política de eficacia de Young y Levy, 1999).

7. Tenemos que considerar que los procesos de reforma anticorrupción rara vez son fáciles y unidireccionales (por ejemplo ver, sobre reforma del Estado Geddes 1994; Grzymala-Busse 2007; Dimitrova 2007, sobre acceso a la información Fung, Graham y Weil 2007; Roberts 2008, sobre gobernabilidad corporativa Gourevitch y Shinn 2005). Aun cuando las reformas se adoptan, coaliciones de oponentes de esas reformas contraatacan para deshacerlas. Las reformas no siempre son sostenibles. La sostenibilidad es una condición para el éxito.

⁵ Nos basamos en Betsill y Corell (2001), y Keck y Sikkink (1998).

8. Tratar de conseguir impacto implica un esfuerzo más ambicioso.

Impacto

Es el grado en que la intervención pro-reforma **logra sus objetivos de mayor alcance**, tales como la prevención de la corrupción o contribución a los fines de una sociedad abierta (McGee y Gaventa 2010).

9. Hay que tener en cuenta que todos los conceptos van más allá de los indicadores de resultados. A fin de contextualizar el trabajo de incidencia anticorrupción, es importante tener en cuenta que, en general, el cambio de políticas y ámbitos institucionales específicos en democracias no es únicamente el producto de programas claramente delimitados por actores particulares.⁶ Más a menudo, es el producto de esfuerzos colectivos inconclusos y no totalmente planificados, que se producen durante períodos más largos de tiempo que el que tienen la mayoría de los proyectos de un actor. Estos procesos implican una lucha distributiva constante por el poder y para reinterpretar el significado y la importancia de las instituciones en una sociedad. Por lo tanto, un análisis de economía política centrado en la eficacia y el impacto debe examinar evidencia muchas veces soslayada acerca de cómo se comportaron actores que no son los miembros de TI que trabajan en la implementación de un programa determinado en un período de tiempo determinado, así como las instituciones y procesos.

10. En este sentido, actividades (como organizar o participar en una reunión, crear una campaña de sensibilización, cabildear a un miembro de la legislatura, responder los informes del MESICIC, etc.), el acceso a los tomadores de decisiones, las apariciones en la prensa, las mediciones de un fenómeno, y el financiamiento no son indicadores de influencia, eficacia o impacto. Estos son factores que pueden o no incrementar la influencia, la eficacia o el impacto de una OSC (Betsill y Corell, 2001).

11. En cuanto al rango de consecuencias, seguimos a Peruzzotti (1999), para quien el análisis de la política de control social en América Latina debe distinguir

cambios modestos y temporales de los cambios de políticas públicas a largo plazo. El señalamiento y la ridiculización que lleva a la renuncia o la condena de un funcionario público, como otros cambios temporales, son menos deseables que los cambios que producen impacto en el tiempo.

12. A la luz de estos conceptos, la metodología de este estudio fue desarrollada en base a la premisa de que para entender si la CICC, el MESICIC, y la programación relacionada a ellos son valiosos, se deben tener en mente sus funciones y el contexto, y mantener nuestras expectativas razonables. Cuando se diseñan programas nacionales e internacionales, tenemos que pensar en lo que es probable que suceda dados los contextos y procesos, no sólo lo que nosotros deseamos que sucediera en un escenario ideal (Guerzovich 2010).

13. Deben tomarse consideraciones estructurales similares con respecto a las expectativas sobre las organizaciones de la sociedad civil y su trabajo. Como se discute en el Cuadro 2, las expectativas establecidas por TI, los capítulos nacionales, y muchos de los entregables del Programa Convenciones y los Estados miembros pueden utilizarse como puntos de referencia para evaluar a la propia TI. Estas expectativas y objetivos, sin embargo, hacen muy difícil ser realistas.

14. Cabe destacar que la razonabilidad no quiere decir que nos debemos conformar con la situación actual o suponer que el cambio no es posible - sobre todo de cara al futuro. Por el contrario, se requiere prestar atención a las condiciones y las acciones a través de las cuales la influencia, la eficacia y el impacto fueron posibles en el pasado y pueden ser posibles en el futuro. Es crucial para ello prestar atención a cómo ocurren los cambios para contextualizar las prescripciones.

15. En este sentido, hay que tener en cuenta que el contexto es dinámico. Las tácticas que ayudaron a lograr éxitos en el pasado no son necesariamente útiles a medida que el contexto cambia. Las teorías del cambio, los métodos y praxis deben hacer frente a estas dinámicas.

⁶ La literatura sobre desarrollo institucional en sociedades democráticas es vasta. Aquí tomamos ideas de Nino (1992); Sabel y Cohen (2006); entre otros.

Cuadro 2: Metas realistas y rendición de cuentas por parte de las OSC

Este estudio se basa en la premisa de que debemos aprovechar evidencia, documentos y estudios existentes antes de tratar de reinventar la rueda. Esto se aplica a la fijación de metas utilizadas con el fin de evaluar la eficacia y el impacto de los capítulos de TI a través del Programa Convenciones.

Para definir los resultados esperados de este estudio, Transparency International (2006) parecía un buen lugar para comenzar porque los capítulos habían sido encuestados sobre sus experiencias y expectativas acerca de la CICC. El estudio incluía un punto de referencia y objetivos fijados por los propios interesados y se podía rastrear la evolución en el tiempo. Sin embargo, cuando analizamos las respuestas y las expectativas que los capítulos de TI tenían en relación a las convenciones internacionales, nos dimos cuenta de que al permitirse "soñar" sobre el futuro, muchos se habían destinado al fracaso. Por ejemplo, uno de los capítulos había fijado como meta alcanzar un 80% de cumplimiento, y otros imaginaron que la CICC sería demasiado limitada para el año 2016. En 2011, estos logros están, por supuesto, muy lejos.

La encuesta fue probablemente pensada como una herramienta de incidencia para presionar a los gobiernos a la acción. La falta de progreso hacia el sueño podría ser utilizada para avergonzar a los gobiernos por su inacción. Al mismo tiempo, si los gobiernos no logran este tipo de progreso (es poco probable que se muevan tan rápido) y es el caso que los capítulos de TI estuvieron trabajando durante ese tiempo en este campo, ¿no deberían esas organizaciones de la sociedad civil rendir cuentas por su incapacidad para exigir efectivamente estos cambios? Plantear este tipo de preguntas en un ejercicio de evaluación ¿ayudaría a fortalecer algunas capacidades y la sostenibilidad de las OSC y, a su vez, aumentaría su capacidad para lograr objetivos críticos para su misión?

Hemos optado por usar indicadores alternativos, más realistas, en esta evaluación para medir el potencial de la sociedad civil. Sin embargo, consideramos que es importante destacar los desafíos que los propios capítulos de TI generan para los observadores y evaluadores al asumir que solamente los demás deberán dar cuentas por los cambios que son fundamentales para su misión anticorrupción. Para los mismos activistas, como Manor (2010) expresó, establecer metas exageradas a menudo contribuye también a una decepción exagerada.

III. Actividades

16. Para cubrir un territorio inexplorado, especialmente en América Latina, se tomaron en cuenta estudios sobre la eficacia de organizaciones de la sociedad civil en otras áreas temáticas, incluyendo la política ambiental (Betsill y Corell 2001) y los derechos humanos (Keck y Sikkink 1998).⁷ Las siguientes son algunas de las lecciones metodológicas derivadas de estos estudios: a) se debe ser modesto acerca de la posibilidad de

⁷ También tenemos en cuenta la literatura más amplia en las ciencias sociales sobre el desarrollo y el impacto de los movimientos sociales en la política nacional e internacional (por ejemplo, McAdam, Tarrow y Tilly, 2001) y los estudios más específicos acerca de instancias en que las organizaciones no gubernamentales han sido eficaces que se completaron para informar políticas públicas (por ejemplo, Gaventa y Barret 2010).

nuestra capacidad para medir fenómenos que son muy complejos y eluden la cuantificación, y relacionado a ello, b) la aplicación sistemática de métodos de investigación cualitativa puede iluminar aspectos importantes referidos a la causalidad.

17. Para materializar este enfoque y desarrollar este estudio, se llevaron a cabo distintos tipos de actividades. OSF-LAP y TI fueron consultados e informados antes y después de cada actividad.

18. Las actividades preparatorias incluyeron el desarrollo de una serie de definiciones teóricas y una metodología para su estudio. También se realizó un análisis profundo de más de 100 documentos relacionados con el proyecto y otras fuentes primarias y secundarias.

19. Se desarrollaron dos herramientas de recopilación de datos para sistematizar datos pre-existentes y nuevos sobre el Programa y sus resultados. Los datos capturados se analizaron a través de indicadores específicos (utilidad percibida, participación y calidad técnica) sugiriendo que el cambio en una dirección positiva es plausible. También ayudaron a comprender mejor y establecer vínculos entre el proceso de evaluación y el trabajo de actores clave, incluidos los capítulos latinoamericanos de TI. Estas herramientas informaron la selección de casos para el análisis comparativo cualitativo. Vistos de forma conjunta, estos indicadores reflejan ciertas dinámicas a nivel regional que se discuten en otros capítulos de este estudio.

20. La principal fuente de evidencia sobre el contexto del Programa y su impacto han sido las visitas de campo de aproximadamente una semana a la Secretaría de TI en Berlín y a cuatro países latinoamericanos (Guatemala, México, Colombia y Perú) – esta muestra se eligió en colaboración con OSF-LAP y TI siguiendo criterios teóricos y metodológicos específicos. Se hicieron esfuerzos para asegurarse de entrevistar a una sección amplia y transversal de partes interesadas en cada país. Se utilizaron sus insumos para mapear de forma sistemática el desarrollo de algunos sistemas preventivos anticorrupción. Estos sistemas anticorrupción son de particular relevancia para OSF y TI en la región.

21. En general, este estudio se basa en consultas con partes interesadas a través de entrevistas personales o telefónicas. Estas involucraron a 34 miembros de Transparency International, 34 funcionarios públicos y ex funcionarios públicos, 10 representantes de

otras organizaciones de la sociedad civil, 3 representantes del sector privado, 3 funcionarios de organizaciones internacionales, y 4 actores de la cooperación internacional, así como 7 expertos. Cabe señalar que los diferentes actores solicitaron distintos niveles de confidencialidad, que se preservan en todo el documento.

22. En el campo, las actividades a menudo incluyeron la observación de eventos organizados por TI y sus capítulos para promover sus prioridades, no necesariamente objetivos específicos del Programa.

23. La aplicación de estas metodologías de investigación cualitativa se basa en la "triangulación de fuentes." En un lenguaje sencillo, este estudio utiliza múltiples fuentes de evidencia y metodologías para analizar si la hipótesis principal se sostiene. Se toma esta alternativa porque los datos, fuentes, métodos, y los investigadores tienen sesgos diferentes.⁸ A través de la multiplicación de herramientas y de información, se busca complementar cualitativamente posibles prejuicios – en lugar de ignorarlos. A pesar de que no se debe tratar de proporcionar una falsa sensación de certidumbre, este enfoque nos puede ayudar a fortalecer la confianza en los hallazgos y afirmaciones del estudio acerca de los procesos causales.

IV. Límites del enfoque

24. Esta evaluación utiliza herramientas metodológicas que se consideran adecuados en las ciencias sociales a fin de investigar la hipótesis que se especifica en los Términos de Referencia de esta evaluación y que se reproduce en la introducción de este estudio (en general, por ejemplo, Mahoney y Larkin 2008). Estas herramientas no son la panacea. Por ejemplo, el análisis de la eficacia del MESICIC respecto de una política anticorrupción en particular en un solo país, de ninguna manera provee una narrativa comprensiva de las dinámicas políticas entorno a la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas en ese país, mucho menos en todos los países de la región. Pero las comparaciones sistemáticas pueden mostrar cómo un MRP transformó las capacidades de las partes

⁸ En el campo del desarrollo y la incidencia anticorrupción, esto se complica aún más por la percepción de las ONG que tienen que sobrevivir sus actividades con el fin de atraer la atención de los medios de comunicación y / o financiación (entrevistas con miembros de TI).

interesadas y produjo transformaciones significativas que muchos observadores atribuirían a acontecimientos ad hoc.

25. En este sentido, aunque este estudio tiene límites y puede ser mejorado, su perspectiva profunda, e informada por teorías de economía política para monitorear y evaluar el impacto de las intervenciones de incidencia, proporciona un medio para procesar de forma sistemática los datos sobre el pasado y extraer lecciones de corto y largo plazo para tomar decisiones estratégicas en el futuro. Por el contrario, extrapolar sus resultados fuera de estos límites, sin llevar adelante una investigación empírica apropiada, probablemente produzca inferencias y prescripciones que son problemáticas.

V. Enfoques alternativos de evaluación

26. Esta evaluación no busca demostrar si los capítulos de TI han realizado acciones relacionadas con el Programa Convenciones. Está interesada en entender cómo acciones directa o indirectamente relacionadas con las convenciones internacionales afectaron la formulación de políticas anticorrupción a nivel nacional. Estos efectos incluyen el establecimiento de mecanismos administrativos para: aumentar la transparencia de las contrataciones públicas, asegurar que los organismos públicos encargados de controlar las declaraciones juradas tengan los recursos para hacerlo, o empoderar a un conjunto de usuarios con intereses genuinos en una determinada política a solicitar y utilizar la información pública.

27. Por lo tanto, la evaluación proporciona una alternativa sistemática a los esfuerzos para recoger datos parciales sobre intervenciones, que tienden a enfatizar la singularidad de los casos en lugar puntos comunes que son identificables y sobre los que se puede actuar.

28. En relación con el proyecto evaluado aquí, un hallazgo metodológico fundamental es que los indicadores de resultados no son buenos sustitutos para los indicadores de eficacia o impacto. Por ejemplo, un índice que mide la capacidad de adaptación de diferentes capítulos de TI a las normas y procedimientos del MESICIC y el Programa de Convenciones sugiere una gran variación entre los capítulos. Los resultados de algunos capítulos informan que han sido muy receptivos, mientras que otros informan que no han sido receptivos. Aún cuando el trabajo de campo corrobora la validez del

índice, también revela que el índice no proporciona información relevante para comprender si los capítulos han interiorizado su participación en el Programa o no. Capítulos de TI que se adaptaron a las normas y procedimientos del MESICIC y el Programa Convenciones no tuvieron entre sus metas la de promover transformaciones en materia de políticas públicas en el país. Capítulos de TI que no se adaptaron a las normas y procedimientos del MESICIC y el Programa Convenciones tampoco tuvieron entre sus metas la de promover transformaciones en materia de políticas públicas en el país.

29. Activistas y otros actores de la cooperación internacional a menudo se focalizan en indicadores de resultados fácilmente disponibles. Sin embargo, estos indicadores no siempre son válidos para su aplicación práctica en el trabajo anticorrupción porque carecen de un marco teórico efectivo para pensar acerca de la importancia de esos indicadores en diferentes circunstancias (en general, véase Andrews 2008).

30. Los indicadores de resultado a menudo ponen de relieve variables que, a primera vista, pueden parecer causas importantes del cambio, pero que un análisis más profundo resultan no serlo. Al pasar por alto procesos causales más sistemáticos y reales, aunque subyacentes, las estrategias de cambio, la programación y las autoevaluaciones futuras resultan mal encaminadas.

31. Por otra parte, tal como ocurre con los indicadores que los activistas utilizan para evaluar a los gobiernos, los indicadores de resultado a menudo presuponen que hay un solo modelo que puede servir para todos. Esto es que las organizaciones no gubernamentales eficaces son aquellas que hacen aquellas cosas que hay que hacer bien. En este estudio, en cambio, una organización no gubernamental eficaz es la que ejecutó bien dado el contexto en el que tenía que operar. De acuerdo con la teoría de cambio de OSF-LAP, las organizaciones no gubernamentales no son totalmente responsables de los efectos, pero sus decisiones políticas y de gestión tienen gran relevancia en la valoración de su eficacia.

Capítulo 3: Incidencia Anticorrupción en América Latina: ¿Cuáles son las opciones?

I. Las convenciones están aquí para quedarse

1. El marco jurídico internacional anticorrupción en la región es complejo. Además de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) adoptada en 1996 y su mecanismo de revisión de pares de 2001 (MESICIC), en 2003, los Estados adoptaron la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) y su mecanismo de revisión de pares en 2009. Además, México, Argentina, Chile y Brasil ratificaron la Convención para Combatir el Cohecho a Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (Convención de la OCDE) y participan en su MRP. Estos mecanismos han atraído la participación continua de actores no estatales en América Latina.⁹

2. Este capítulo comienza con la siguiente premisa: incluso si la normativa internacional anticorrupción no resulta eficaz en términos absolutos, puede ser un medio relativamente eficaz para cumplir determinadas funciones relacionadas con la institucionalización a largo plazo de esta agenda a nivel país. En el capítulo se subraya por qué cualquier estrategia anticorrupción en la región debe considerar estas estructuras institucionales de oportunidad y los límites que ellas imponen. El mensaje es simple: las convenciones están aquí para quedarse.

II. El contexto es importante

3. En la década de 1990, cuando la corrupción irrumpió en la agenda internacional (Naim, 1995) y surgió Transparency International, las convenciones internacionales eran un ideal. En ese momento, los Estados se mostraban reacios a discutir estándares anticorrupción, y mucho menos establecerlos o monitorearlos voluntariamente para diagnosticar cómo actuar. A principios de la década de 2000, cuando OSF-LAP comenzó a apoyar el trabajo en este área, trabajar con las convenciones

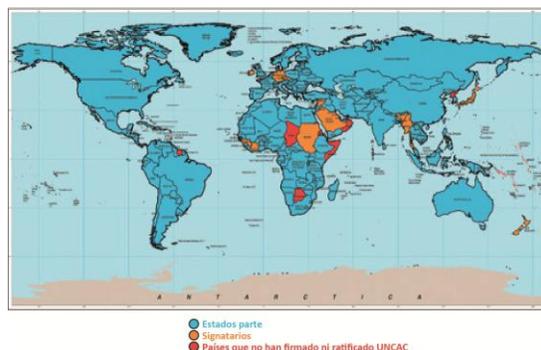
⁹ No nos referimos a la OMC, ya que no parece estar en el mapa cognitivo de los actores que hemos entrevistado hasta este momento. La OMC es un perro que no ha ladrado en este campo (Abbott y Snidal 2002).

anticorrupción era una opción para la mayoría de los actores de la cooperación internacional.

4. Hoy en día, las convenciones internacionales, aunque imperfectas, se han convertido en un elemento fijo del contexto en el que se desarrollan las acciones de incidencia anticorrupción. Como ilustra el Gráfico 2, los estados se han adueñado voluntariamente de las convenciones internacionales anticorrupción. Esto significa que ya han firmado y a menudo supervisado el cumplimiento de un conjunto amplio de políticas y sistemas específicos anticorrupción.

5. Hay razones fuertes para sospechar que el trabajo a través de las convenciones anticorrupción no es ni será una opción para los activistas, sino un determinante estructural dado en el futuro previsible. Las convenciones se han convertido en una agenda sustantiva conjunta para los actores estatales y no estatales en este campo.

Gráfico 2: UNCAC: el estado de firmas y ratificación al 1 de mayo 2011



Fuente: UNODC (2011).

6. Los actores de la cooperación internacional, de manera creciente, toman en cuenta estos instrumentos en sus estrategias y sus programas. Los ejemplos incluyen la estrategia PAACT del Banco Interamericano de Desarrollo (ver por ejemplo, Inter-American Development Bank 2009), la iniciativa StAR del Banco Mundial y la ONU (The World Bank - UNODC 2011), y el apoyo del PNUD para la implementación de la UNCAC en ciertas regiones (Timilsina 2010).

7. Las convenciones y sus mecanismos de revisión de pares también han creado incentivos para que los estados desarrollen y mantengan, si no nuevas burocracias anticorrupción, mecanismos de coordinación entre instituciones existentes. Estos incluyen, pero no se limitan a, la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Uruguay, la Comisión para la Prevención de la Corrupción de Eslovenia, o mecanismos interinstitucionales de coordinación en Colombia, Guatemala y Suecia (entrevistas con funcionarios públicos, incluidas las llevadas a cabo para Guerzovich 2010).

8. Estos instrumentos internacionales también se han convertido en impulsores de la creciente producción y publicación sistemática de información sobre las actividades estatales anticorrupción. Esta información está firmada por los propios estados y puede ser un instrumento para la labor de incidencia. Por ejemplo, los activistas pueden tener un diagnóstico hecho desde adentro con información que puede no estar disponible de otra manera.

III. La CICC o el resto

9. El Programa Convenciones de TI-LAC tiene un enfoque regional, lo que significa que la mayor parte de su trabajo ha tenido lugar dentro del sistema interamericano. A priori, hay razones para creer que las Convenciones de la OCDE y la ONU son mejores mecanismos para canalizar las preocupaciones de TI-LAC que el sistema interamericano. Entre los entrevistados para este estudio, los defensores/simpatizantes/actores de un enfoque basado en la UNCAC generalmente destacaron su mayor número de miembros (incluyendo a Cuba, por ejemplo), pero especialmente que su cobertura es más amplia. Entre otras disposiciones, la UNCAC incorpora el acceso a la información como un recurso fundamental para promover la integridad pública y un conjunto de disposiciones destinadas a regular la cooperación para la recuperación de activos.

10. Los partidarios de un enfoque basado en la OCDE, en general, mencionan su influencia. Ellos creen que la participación de naciones desarrolladas poderosas y del sector privado implica que el poder y los recursos financieros de esos actores se pueden utilizar para imponer condiciones efectivas sobre otros estados.¹⁰ Usar esta palanca a veces ha atraído

¹⁰ Cabe señalarse, sin embargo, que la participación del sector

la atención de funcionarios de alto nivel, tales como ex presidentes de Chile que buscaban ser miembros de la OCDE. Las partes interesadas consultadas para este estudio también valoran la mayor calidad técnica y credibilidad de los entregables de este MRP.

11. La OCDE y la UNCAC son más visibles que el mecanismo anticorrupción que opera en la OEA – lo que seduce a activistas y donantes de igual forma. Algunos activistas entrevistados afirmaron que la CICC y el MESICIC operan dentro de la OEA, que parece tener menos apoyo de países poderosos como EE.UU., y esto podría sugerir que no son relevantes.

12. Aunque estos argumentos son válidos, y el MESICIC podría aprender de desarrollos positivos en cada uno de estos casos, se debe tener en cuenta los objetivos explícitos del apoyo de OSF-LAP para el Programa Convenciones de TI-LAC: aumentar la capacidad de las organizaciones a la sociedad civil y lograr cambios en políticas preventivas a nivel país. La visibilidad, el apoyo del gobierno de EE.UU. o del sector privado, o las cualidades técnicas de una institución internacional son factores que pueden o no contribuir a la consecución de estos objetivos.

13. La evidencia analizada para esta evaluación, confirma que el proceso de la OEA, está lejos de ser ideal. Los datos también sugieren que el proceso de la OEA parece tener ventajas importantes para avanzar en la consecución de las metas del Programa en la región. Los párrafos siguientes presentan un resumen preliminar de puntos que son desarrollados en otros capítulos de este estudio.

14. **Foco en la prevención:** Una innovación clave de la CICC es su artículo preventivo (ver también Manfroni 1997; Vargas Carreño 2000), que sigue siendo la piedra angular del trabajo regional. Su artículo III incluye una serie de disposiciones que se centran en las instituciones que gobiernan la forma en que el Estado ejerce su autoridad diariamente. Otras convenciones no comparten este enfoque. La Convención de la OCDE es restringida y no regula de forma explícita muchas de estas cuestiones. Si bien la Convención de las Naciones Unidas incluye estos temas, no han sido hasta el momento, el foco de mucha acción. Ambas convenciones han sido

privado rara vez ha generado una llamada a la acción para promover reformas. En la región (empresas mexicanas, por ejemplo), hay una falta de conocimiento de la Convención a pesar de los esfuerzos de comunicación para asegurar lo contrario

asociadas más frecuentemente con el derecho penal internacional y la cooperación jurídica internacional.

15. **Eficacia:** El proceso de la OEA ha demostrado que puede ayudar a los países a avanzar en la dirección correcta en formas que son más acordes con las preocupaciones de la región. Por ejemplo, un director ejecutivo de una OSC explicó que en el esfuerzo exitoso para promover la adopción de regulación sobre acceso a la información en su país, "no era lo mismo que decir que no estamos cumpliendo con la CICC que decirlo yo. [De lo contrario, los funcionarios públicos me hubiesen dicho] que es un ideal de Transparency, una organización utópica."

16. El proceso de la OEA no es una panacea. El impacto es desigual y falta mucho por hacer. Los mecanismos de revisión de pares, como se mencionó anteriormente, no buscan generar magia. Más importante aún para el argumento que se desarrolla aquí, las alternativas existentes tampoco son una panacea. Así, aunque Chile haya adoptado disposiciones para mejorar el cumplimiento de la Convención de la OCDE en un momento determinado, un ejemplo aislado no tiene una base de evidencia más sólidas que ejemplos dispersos en el proceso de la OEA podrían tener. Un ejemplo, no puede ni debe orientar cómo se programa.

17. Además, si hemos de considerar la eficacia de forma comparada, parecería relevante tener en cuenta los costos de cada uno de estos procesos. A nivel mundial, las partes interesadas han invertido en la OCDE o en el proceso de la UNCAC muchos más recursos financieros, técnicos y políticos que en el proceso de la OEA. Esto puede explicar su mayor visibilidad y la calidad de los informes técnicos. Pero sigue siendo "una buena pregunta" si una mayor inversión ha contribuido a una mayor eficacia (entrevistas con activistas).

18. **Percepciones positivas de los participantes:** muchos funcionarios de gobiernos nacionales que están involucrados en mecanismos de revisión de pares anticorrupción fueron consultados para este estudio. Entre ellos, la percepción predominante es que el proceso de la OEA es relativamente más útil para avanzar una agenda consistente con los valores de las sociedades abiertas que los foros alternativos. Una de las razones aducidas por estos interesados es que la OEA provee un contexto con un número más reducido de Estados miembros, que tienen historias democráticas y nacionales más similares. Es más probable que veamos la profundización de

estándares relacionados con sociedad abierta allí que en los procesos de la UNCAC o de la OCDE en los que los estados son más diversos (para la lógica general, Abbott y Snidal 2004).

19. **Papel institucional de la sociedad civil:** En parte gracias a la labor del Programa Convenciones de TI-LAC, y como se discutirá más a fondo en otras partes de este estudio, las organizaciones de la sociedad civil han logrado convertirse en componentes integrales del sistema anticorrupción en las Américas. Estas organizaciones han ganado un lugar institucional que no tienen en el mecanismo de revisión global o de la OCDE. Esta es una característica que varios capítulos de TI también valoran.

20. Dentro del MESICIC, muchos actores gubernamentales consideran que la fortaleza del vínculo con las organizaciones de la sociedad civil también es importante para el futuro de la agenda (entrevistas con participantes del MESICIC). Según el Ministro brasileño Jorge Hage: "El MESICIC, desde su creación, ha demostrado que es un mecanismo de vanguardia. Sin embargo, es necesario seguir avanzando, seguir mejorando el mecanismo. Para ello, son de vital importancia las discusiones... sobre visitas técnicas y sobre las formas de participación de la sociedad civil" (Hage 2010).

21. Algunos capítulos, incluso prefieren el papel que tienen en el MESICIC a alternativas regionales organizadas por TI fuera del sistema interamericano. La Declaración de Guatemala contempla compromisos presidenciales para mostrar resultados reales en la lucha contra la corrupción para el 2010 en la región centroamericana. La Declaración y su monitoreo han sido promovidos por algunos en TI como una alternativa al proceso con sede en la OEA. Un miembro de TI consultado para este estudio los comparó en los siguientes términos: "[En el marco de la Declaración], no tenemos un espacio institucional para la incidencia. [Los participantes] hablan menos. Hay un informe global. No hay preguntas. El gobierno no da explicaciones. Me gusta más la OEA."

22. Sin duda, no todos los capítulos se han adueñado del proceso de la OEA y sus informes de igual forma. Durante las entrevistas, a veces, los miembros de los capítulos se quejaron de los límites impuestos por el MESICIC, y a través de Programa Convenciones TI-LAC, en términos de requisitos para informar al mecanismo o sus procedimientos. Los capítulos subsiguientes de esta evaluación tratan de explicar

dónde están los obstáculos para la coordinación entre el Programa y los capítulos. Sin embargo, las entrevistas en la región también sugieren que los capítulos de TI en la región no tienen mayor compromiso con el trabajo de TI en la OCDE o en el proceso de revisión de la UNCAC.

23. El Programa Convenciones de TI-LAC, y el apoyo sostenido OSF-LAP, han sido fundamentales para asegurar que ventanas de oportunidad que se abrieron gracias a las disposiciones escritas de la CICC y el MESICIC se convirtieran en realidades. Estas realidades no son auto-sostenibles, ni perfectas. Requieren el compromiso de múltiples partes interesadas de forma continua, pero más profunda a nivel de la OEA y a nivel nacional.

IV. ¿La CICC como un medio para dar influir sobre la lucha contra la corrupción a nivel global?

24. Algunos lectores de este documento pueden estar interesados en influir sobre los estándares internacionales más allá de la OEA. Incluso en ese caso, la OEA, paradójicamente, puede ser su mejor apuesta para promover el cambio a nivel global. En el pasado, aquello que los partidarios de la lucha contra la corrupción han ganado en la OEA ha tenido consecuencias positivas en otros procesos internacionales. Larson (2000), por ejemplo, menciona que EE.UU. utilizó el precedente de la negociación de la CICC en la OEA para avanzar la negociación de la Convención de la OCDE. La adopción de la Convención Interamericana ayudó a reafirmar la posición de Washington acerca de que un instrumento internacional sobre la lucha contra la corrupción era posible frente a otros como Tokio y Berlín que se oponían a la Convención de la OCDE.

25. Del mismo modo, el MRP de la Convención de la OCDE sirvió como precedente para GRECO (el MRP anticorrupción del Consejo de Europa) e influyó sobre las expectativas positivas de los miembros de la OEA. Todos los precedentes, junto con otros monitoreos basados en la OEA respecto de otras áreas temáticas, ayudaron a los proponentes de MESICIC a derrotar los argumentos de los opositores que planteaban que no había espacio para una evaluación internacional de la gobernabilidad anticorrupción a nivel nacional.

26. Instrumentos regionales más antiguos, como la CICC y la OCDE, también han sido bases fundamentales para la UNCAC. Para los países de América Latina que han ratificado estos instrumentos, la UNCAC vino a fortalecer mucho de

lo que ya había logrado colectivamente (Guerzovich y de Michele 2010).

27. Asimismo, MESICIC puede ser valioso para la incidencia global. La mayor profundidad y la experiencia positiva de la participación de TI-LAC en MESICIC pueden ser una herramienta poderosa para persuadir a los países dentro y fuera de la región que den pasos para adoptar medidas que la OEA ya ha adoptado. Este mensaje fue transmitido por un representante argentino en el mecanismo de revisión de la UNCAC durante la Conferencia Internacional Anticorrupción 2008 en Atenas.

28. En pocas palabras, mirando hacia el futuro, las inversiones en el proceso interamericano podrían ser más redituables, aunque de manera más indirecta, que las inversiones en el proceso de la UNCAC para cambiar el propio proceso global. Para el éxito de este tipo de fertilización cruzada, por supuesto, es fundamental contar con canales de coordinación y comunicación entre los esfuerzos de incidencia en diferentes foros. Nos referimos a este punto a continuación.

V. ¿Cuanto más, mejor?

29. La presencia de múltiples convenciones crea desafíos para los activistas. Como explica el director ejecutivo de un capítulo de TI consultado para este estudio, la redacción de las convenciones y sus recomendaciones no siempre es idéntica. La explosión de otras herramientas de diagnóstico en este campo añade complejidad. ¿De todas las mejores prácticas o indicadores de desempeño que están disponibles, cuál debería elegir un activista pragmático? Más allá de esta discusión, hay dinámicas de economía política que también socavan la coordinación entre las partes interesadas en los diferentes procesos internacionales anticorrupción.

30. Los programas y la incidencia de la sociedad civil en relación con las convenciones internacionales refleja la configuración de las propias convenciones. Muchos participantes forman parte de varios esfuerzos, pero el trabajo de incidencia internacional no está bien coordinado. La comunicación no es siempre fluida entre los participantes de la sociedad civil en los procesos de la UNCAC, la OCDE, y la OEA. Por el contrario, los programas globales y regionales de TI parecen ir por rutas paralelas (entrevistas con activistas). En todo caso, la programación relacionada con la UNCAC se

ha construido mucho más sobre las lecciones de la OCDE que en el proceso de la OEA.

31. Algunos capítulos de TI trabajan con la Convención de la OCDE y con el MESICIC, pero no están comprometidos por igual en los dos procesos, ni usan las mismas tácticas. Más organizaciones de la sociedad civil en América Latina son parte de la lista de posibles participantes en los programas de la sociedad civil relacionados con la UNCAC que con el MESICIC. Algunas organizaciones de la sociedad civil que participan en la Coalición de organizaciones de la sociedad civil de la UNCAC, tales como OCASA de Colombia, no participan en el MESICIC (entrevista con activista). El programa de TI-LAC no ha cumplido su objetivo de comprometerlas productivamente.

32. Los distintos esfuerzos de incidencia relacionados con las convenciones han generado distintos enfoques, redes, "culturas", y rivalidades. En ausencia de una autoridad que los gobierne, y en consonancia con las estructuras institucionales que promueven que los programas emerjan como silos independientes, la cooperación entre aquellos que demandan reformas anticorrupción a nivel internacional no ha sido automática. Más bien, como sucede en otros sectores, estas redes compiten por aliados estratégicos, recursos y dominio (por ejemplo, sobre monitoreo electoral, ver Kelley 2009).

33. Mientras que los activistas pueden compartir publicaciones y seminarios, las organizaciones que participaron en las campañas de incidencia en el marco de la ONU no contribuyen al proceso Interamericano ni aprenden lecciones que, si se adaptaran a los procesos globales, podrían ayudar a ser más eficaces y creíbles en la revisión de Estados particulares.

34. De acuerdo a algunos expertos gubernamentales, la falta de fertilización cruzada entre programas relacionados a diferentes convenciones internacionales le resta credibilidad a todos los esfuerzos de incidencia (entrevistas con funcionarios). En tanto y en cuanto la credibilidad está asociada con la eficacia, la falta de coordinación socava la causa de los activistas en las Américas.

Capítulo 4: Anticorrupción y valores de la sociedad abierta en las Américas

I. ¿Qué impulsa a actores e instituciones a luchar contra la corrupción?

1. Los actores y las instituciones luchan contra la corrupción por muchas razones. Mientras que muchos pueden considerar que luchar contra la corrupción es una cuestión autónoma que debe ser promovida por principio, muchos otros lo hacen porque la lucha contra la corrupción está relacionada con otros valores e intereses (Abbott y Snidal 2002).

2. Para tratar de entender si los motivos que impulsan la lucha contra la corrupción son consistentes con la misión más amplia de OSF-LAP, este capítulo explora la medida en que las normas de la CICC y su agenda promueven el respeto de los derechos humanos. Su objetivo es modesto: hace explícito las múltiples, constantes maneras en la que los actores interesados de la región han vinculado el esfuerzo regional contra la corrupción con la consecución de instituciones democráticas más fuertes, preocupaciones contra-mayoritarias, y el interés público (Guerzovich y de Michele 2010).

II. La lucha contra la corrupción en el sistema interamericano

3. Tres convenciones internacionales componen el régimen regional contra la corrupción en América Latina: la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención para Combatir el Cohecho a Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE.

4. Una manera de contrastar estos tres instrumentos es centrarse en las ideas clave y los valores que han impulsado su desarrollo institucional.¹¹ La Tabla 1 muestra que investigaciones previas sugieren que las partes interesadas en los distintos foros fueron

influenciadas por diferentes preocupaciones y, relacionado con lo anterior, han priorizado diferentes conceptualizaciones en materia de soluciones anticorrupción.

5. La principal preocupación de los negociadores de la Convención de la OCDE era el efecto económico de la gran corrupción en los negocios internacionales, y en particular la posibilidad de deducir impositivamente pagos de sobornos (Abbott y Snidal 2002).

6. La negociación de la UNCAC puede ser considerada como la continuación de la negociación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Asuntos tales como la recuperación de activos producto de la corrupción estuvieron en el centro de la escena (Williams y Vlassis 2001; Pieth 2008).

Tabla 1: Principales ideas guías de los esfuerzos internacionales anticorrupción

Impulsores Ideacionales	A menudo se asocia con	Literatura seleccionada
Nivelar las condiciones de juego en el mercado internacional	Convención para combatir el Cohecho de los Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (Convención de la OCDE)	Abbott y Snidal (2002), ver también Tarullo (2004) Krastev (2004)
Fortalecer los derechos fundamentales y los procesos de democratización, para algunos también los procesos de modernización.	Convención Interamericana contra la Corrupción	Elliott (1996) Guerzovich y de Michele (2010)
Administrar amenazas a la seguridad	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	Williams y Vlassis (2001) Berdal y Serrano (2002) Pieth (2008)

Fuente: Autora

7. La negociación de la Convención Interamericana contra la Corrupción fue apoyada por diferentes actores por una serie de razones, sin embargo, el fortalecimiento de la democracia era una

¹¹ Muchos autores han utilizado un enfoque constructivista para discutir el surgimiento y desarrollo de la agenda global anticorrupción. Particularmente, estoy en deuda con el enfoque Latinoamericano de Sebastian Pereyra para considerar la importancia de esta variable. Su conocimiento de la sociología del desarrollo de estas redes de incidencia y sus planteos han influido en los míos (véase, por ejemplo Pereyra 2009).

preocupación primordial de sus autores (Elliot 1996; Feinberg 1997; Guertzovich y de Michele 2010).

8. La agenda preventiva incluida en el artículo III de la CICC ha sido una característica central del proceso de lucha contra la corrupción interamericana. El artículo lleva a dejar de pensar en lucha contra la corrupción como la mera persecución de una persona. Subraya que la lucha contra la corrupción requiere de la creación de normas y mecanismos para influir en la manera en que se ejerce la autoridad pública en los estados democráticos.

9. La Tabla 2 nos ayuda a identificar brevemente momentos críticos en la evolución del sistema anticorrupción interamericano, focalizándose en las ideas que dieron sentido a momentos centrales de su evolución. De hecho, cuestiones relacionadas con la calidad de la democracia han influido diferentes instancias de la construcción de las instituciones anticorrupción interamericanas. Las voces de muchos protagonistas desde el interior del sistema interestatal reflejan esta peculiaridad - con independencia de si esas palabras fueron herramientas políticas, meros discursos, o realmente reflejaban las creencias de estas personas.

10. Un análisis similar de los documentos de negociación de la Convención de la OCDE o de la UNCAC en sus momentos críticos, por otra parte, reflejaría preocupaciones, un "espíritu del tiempo", y resultados muy diferentes.

III. Debates paralelos en la sociedad civil

11. Por el lado de la sociedad civil, se ha escrito mucho asociando los movimientos de derechos humanos con el desarrollo del movimiento anticorrupción, entendido en un sentido amplio, en América Latina. El resultado de una consulta de activistas y expertos de la región realizada por el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile en 2004 explica que para varios de los participantes, "luego del regreso a gobiernos democráticamente elegidos en nuestra región, se suscitó una desilusión, en la mayoría de los países, respecto de la realidad concreta de los sistemas políticos ... Entonces, la lucha anticorrupción sería parte de un esfuerzo por legitimar/consolidar las democracias recuperadas. Mirada así, la agenda por la transparencia y contra la corrupción sería uno de los temas de un activismo ético de "segunda generación", luego del período de graves violaciones a los derechos humanos. La lucha

anticorrupción también expresa, en algunos países, la continuidad del protagonismo público de personas y organizaciones que se movilaron en el pasado por la defensa de los derechos fundamentales (Zalaquett Daher 2005).

12. Para muchos de estos protagonistas, el trabajo anticorrupción se ha mantenido en las últimas décadas inherentemente conectado y continua siendo una consecuencia "natural" de la demanda para transformar el legado del Estado autoritario, consolidar los sistemas democráticos, y proteger los derechos humanos en esta nueva era (Zalaquett Daher 2008; Pereyra 2009; Guertzovich y de Michele 2010).¹²

¹³ No hay un conjunto coherente de razones teóricas para justificar la incidencia conjunta en temas de derechos humanos y lucha contra la corrupción a nivel mundial (véase la discusión en International Council on Human Rights 2009, 2010, Goodwin y Rose Sender 2009). Y, sin embargo, para algunos "activistas/expertos" trabajando por sociedades abiertas en Latinoamérica, ha existido un vínculo inherente entre estos temas en la práctica. El punto en común más importante es que estos actores ven su trabajo como parte de un esfuerzo más amplio de incidencia a favor del "interés público", por lo general relacionados con las dimensiones constitucionales o contra-mayoritarias de los estados democráticos.¹³

14. Estos vínculos entre los temas que conforman la agenda de la sociedad abierta probablemente tampoco se desarrollaron de forma directa mediante programas de organizaciones de la sociedad civil (Transparency International 2010). Muchos activistas han tenido incentivos para forjar identidades distintas para diferentes temas y organizaciones por razones tácticas y burocráticas (entrevistas con activistas y expertos).

¹² En Brasil, por ejemplo, la Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ha sido un influyente opositor del gobierno militar en los años 1970 y 1980, y un activista contra la corrupción durante la transición a la democracia, en particular durante el proceso que condujo a la destitución del presidente Fernando Collor de Melo. En El Salvador, Probidad, ex - capítulo de TI y FUNDE, el capítulo actual, también se vincularon ambas agendas través de su trabajo (entrevistas inéditas realizadas para Guertzovich 2010).

¹³ Ver, por caso, Saba (2002), de Michele (2005), Pereyra (2009). También, entrevistas con activistas y expertos.

Tabla 2: Cronología de la evolución del sistema anticorrupción interamericano

Tiempo	El sistema interamericano de lucha contra la corrupción	Vínculos entre anticorrupción y otros componentes de la agenda de la sociedad abierta, seleccionados	En las palabras de los protagonistas	Participación de la Sociedad Civil
Principios de 1990	La introducción de la corrupción en la agenda de la OEA	En 1990, el representante de Chile en la Organización de Estados Americanos intentó incluir los temas de la ética y la corrupción en la agenda regional, como parte de los esfuerzos para fortalecer los procesos de democratización (Pedone, 1998; Peñailillo López 2001 - 2002). En el corto plazo, la iniciativa fracasó. Los primeros pasos hacia la cooperación aparecieron tímidamente después que un miembro del Comité Jurídico Interamericano (CJI) introdujo el tema en su agenda.	Políticamente, la Convención es un instrumento "para privar a los autoritarios de la bandera anticorrupción y para comenzar a identificar la democracia con honestidad en el gobierno" (Feinberg, 1997).	La Cumbre de las Américas de 1994 y el proceso que llevó a ella también ayudaron a establecer la agenda regional. En ellos, el presidente del Consejo Asesor de TI, a la vez el vicepresidente de Ecuador, abogó por el trabajo regional contra la corrupción.
Mediados de 1990	Aprobación de la CICC	Durante la negociación de la Convención, algunos funcionarios públicos dijeron que sus estándares podían socavar la democracia, la privacidad y seguridad de los funcionarios públicos. Sin embargo, una característica clave de la Convención – el Artículo III - refleja el interés por fortalecer la forma de ejercicio del poder público en la práctica a través de una serie de mecanismos preventivos.	"Es necesario considerarla [la CICC como parte del contexto internacional] ... También se inscriben dentro de los procesos de modernización y reforma del Estado y de consolidación y fortalecimiento de la democracia". (Vargas Carreño 2000)	Los países no llegaron a un consenso sobre el papel de la sociedad civil a nivel regional. Varios capítulos en América Latina tampoco estaban interesados en un proceso basado en la OEA (Guerzovich y de Michele 2010).
Finales de 1990	Primeros años de la CICC	Entre 1996 y 1999, 17 de los 34 miembros de la OEA ratificaron la Convención. El ritmo de aplicación en estos estados ha sido lento. En 1997, la Asamblea General aprobó la resolución AG / RES. 1477 (XXVII-O/97). Este documento denominado "Programa Interamericano de Cooperación para la Lucha contra la Corrupción" establece una estrategia para promover la ratificación de la Convención, un proyecto de legislación modelo, y la organización de seminarios. Una auto-evaluación escrita también fue considerada. La atención se centró en las medidas penales de la Convención.	"En la OEA... los mexicanos y los representantes de Fujimori bloquearon el avance hacia un mecanismo de revisión de pares" (entrevista inédita con un negociador, llevada a cabo para Guerzovich 2010).	TI-USA fue co-anfitrión de una reunión de múltiples partes interesadas en 1999 para discutir un mecanismo de seguimiento de la Convención. La discusión se inspiró en la idea que los activistas de derechos humanos habían sido capaces de penetrar en el mundo intergubernamental. El monitoreo anticorrupción podría potenciar la sociedad civil en la lucha contra la corrupción, también (entrevista con experto de organización no gubernamental).
2000	La adopción y el funcionamiento del MESICIC	MESICIC es adoptado. Se incluyen disposiciones sobre la transparencia y la participación de la sociedad civil a nivel regional que se desarrollan con el tiempo (véase el capítulo 5). El MRP refuerza las disposiciones de la convención sobre estas cuestiones a nivel nacional (ver más abajo) La Venezuela de Chávez, en vez de Perú o México, se convierte en un obstáculo clave para la apertura (entrevistas con funcionarios públicos). Es posible que la naturaleza del régimen interno afecte la relación del país con el MESICIC (Guerzovich y de Michele 2010).	"Pensé que no podía hacer esto solo con una política nacional. El derecho internacional nos puede ayudar en el largo plazo para fortalecer la política y las instituciones. Ya nos habían ayudado en los derechos humanos... Teníamos algunas reglas primarias [para regular la conducta primaria], la CICC. Pero...necesitábamos algún tipo de mecanismo de revisión internacional... Y tienes que trabajar con esos gobiernos. Si la OEA no es eficiente, es lo que podíamos tener. ... [Para que funcione], tuvimos que aprender sobre el contexto regional. ... No era un plan maestro. ... Hemos aprendido con el tiempo" (entrevista con el ex funcionario argentino, cit. en Guerzovich 2010).	TI abogó por la adopción de disposiciones en favor de la adopción del mecanismo de seguimiento en reuniones interamericanas, incluyendo las Cumbres de las Américas. El movimiento también ha presentado múltiples propuestas para aumentar la transparencia y la participación de la sociedad civil en el mecanismo de seguimiento. El Programa Convenciones de TI-LAC ha presentado los puntos de vista de la sociedad civil durante el proceso del MESICIC.

Fuente: investigación realizada para Guerzovich (2010).

15. Además, han habido luchas de poder y desacuerdos normativos dentro del movimiento para la sociedad abierta. Estos a menudo han opacado las formas en que los programas podrían empoderarse mutuamente si se vincularan, por ejemplo en la OEA. Para otros, la relación no ha sido evidente a primera vista, e inicialmente pueden haber relacionado la lucha contra la corrupción con las agendas de modernización promovidas por las instituciones financieras internacionales. Estos motivos pernearon y todavía pernean la agenda global de TI (Krastev 2004), ahuyentando a algunos defensores de los derechos humanos.

16. El Programa Convenciones de TI-LAC no siempre ha involucrado a otras partes interesadas en valores de la sociedad abierta o transmitido un mensaje más fuerte que otros, pero a veces lo ha hecho. Por ejemplo, el trabajo para promover un mecanismo de revisión de pares para la CICC en la década de 1990 estuvo relacionado con la experiencia de TI en la OCDE, así como la experiencia del movimiento de derechos humanos en la región (entrevista con activistas). En términos más generales, aunque TI en las Américas, a veces puede haber estado más interesados en incorporar valores del libre mercado que valores de la sociedad abierta en la Convención,¹⁴ cuando sus representantes se involucraron en el proceso con sede en la OEA, han considerado la preocupación de la región por la democracia, así como el interés por garantizar que la corrupción no distorsione el comercio, la inversión y el desarrollo económico.

17. Sin embargo, activistas, expertos y funcionarios públicos entrevistados para este estudio en Perú, Guatemala, Colombia y México, como la diputada Nineth Montenegro, se han dado cuenta de los vínculos: "En 1999, empezamos a considerar el derecho para acceder a los archivos, en un principio debido a la desaparición de mi marido. Pero luego comencé a interesarme por el estado, y cómo funciona en términos de los fideicomisos, concesiones, subsidios, compras, contratos, y empecé a darme cuenta de cuánto dinero se pierde en intermediaciones, ... hay mucha oscuridad" (cit. en Michener 2010).

18. Una perspectiva de más largo plazo implica recordar que muchos activistas y expertos perciben y aún creen que las instituciones anticorrupción

constituyen un espacio para trabajar colectivamente en problemas concretos y soluciones prácticas relacionadas con la protección de los derechos en un Estado democrático y la transformación de prácticas autoritarias profundamente arraigadas que algunas organizaciones de derechos humanos han sido reacias a tratar (Pereyra 2009).

19. Como se verá más adelante, las redes de interés público conformadas por "académicos- activistas" que cuentan con un compromiso compartido para utilizar el derecho nacional e internacional para proteger los derechos civiles y políticos han tenido impacto sobre el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas en América Latina (Smulovitz y Peruzzotti 2002).

IV. Vincular los mundos estatales y no estatales

20. Representantes de Transparency International han estado involucrados en el proceso interamericano y han abogado de forma constante para el establecimiento de mecanismos para la participación de la sociedad civil - un factor importante en términos de la rendición de cuentas a nivel regional, que se discute en el capítulo siguiente.

21. Hay aspectos de la participación de la sociedad civil en el proceso basado en la OEA, que tienen impacto más allá de Washington, DC. Notablemente la decisión judicial y el proceso político e institucional que llevó a alcanzar y siguió a la histórica decisión Claude Reyes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es una instancia poderosa que vincula explícitamente los derechos humanos, lucha contra la corrupción, y la consolidación de la democracia (Olmedo Bustos 2009). Para muchos de los activistas que tienen un compromiso de más larga data con la causa del interés público, la decisión marcó un hito en un camino que ellos u otras personas comenzaron a caminar hace muchos años (entrevistas con activistas y expertos). Este camino, algunos de cuyos aspectos se destacan en el Cuadro 3, fue allanado por ideas, valores y conocimiento de los mecanismos internacionales. También se vio facilitado por partes interesadas, tales como OSF-LAP. Para otros activistas, la decisión Claude Reyes marcó el inicio de una posible colaboración entre activistas por los derechos humanos y lucha contra la corrupción (Muñoz W. 2008).

Cuadro 3: Acceso a la información, anticorrupción, y derechos humanos en América Latina

¹⁴ Durante la primera década de este proceso TI-USA sostuvo mucho de este esfuerzo (entrevistas con activistas).

En 1996, disposiciones de acceso a la información fueron consideradas por los negociadores de la CICC. En ese momento, no hubo consenso para incorporarlas a un documento regional. Por lo tanto, los estándares de acceso a la información no fueron incluidos en la Convención (Guerzovich y de Michele 2010). Esta omisión puede ser una de las razones por las que, si bien se ha escrito mucho acerca de la campaña para promover el acceso a la información en América Latina y la histórica decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el "Claude Reyes y Otros vs Chile" (Claude Reyes y Otros, contra Chile, 2006), el papel de la Convención y su mecanismo de seguimiento han sido a menudo pasados por alto. Sin embargo, los avances en derechos humanos y la lucha contra la corrupción, a través del caso del acceso a la información, han estado relacionados históricamente en toda América Latina - aunque no siempre en la ley, si en la práctica.

Por un lado, durante la primera ronda de análisis, cuando el MESICIC evaluó el cumplimiento con la disposición de la CICC que requiere tener en cuenta los esfuerzos de la sociedad civil para combatir la corrupción, su Comité de Expertos requirió que los Estados parte informaran sobre las regulaciones de acceso a la información. A su vez, varios informes del MESICIC recomendaron a los países implementar regulaciones sobre el acceso a la información, como en el caso de Argentina (Committee of Experts 2003), Chile (Committee of Experts 2004) y Uruguay (Committee of Experts 2004). La decisión de la IACHR a favor de la libertad de acceso a la información tuvo en cuenta argumentos anticorrupción y las recomendaciones del proceso de seguimiento a la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Una recomendación del MESICIC o una decisión de una corte no producen automáticamente buena gobernabilidad, pero, según activistas consultados, tanto en Chile como en El Salvador, la base política fortalecida en el seguimiento de la aplicación de los estándares anticorrupción interamericanos ha sido instrumental para el desarrollo y el mantenimiento de la acción colectiva para el caso del acceso a la información.

En Perú, el seguimiento político y jurídico a la CICC y la decisión de Claude Reyes a través de la misma red transnacional de interés público hizo más difícil revertir la accesibilidad a las declaraciones patrimoniales de funcionarios " (entrevistas con funcionarios). El Tribunal Constitucional del Perú revocó parcialmente una decisión validando la constitucionalidad del secreto de declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos (Casas Chardon vs Ministerio de Transportes y Comunicaciones 2009).

V. Nuevos esfuerzos y desafíos

22. Estas claves parecen importantes en un momento en que los activistas anticorrupción enfrentan nuevos retos y pueden aprovechar nuevas oportunidades:

Proteger la agenda preventiva, de interés público

23. En el pasado, la agenda regional anticorrupción, ya institucionalizada en la OEA, se hizo más consistente con los valores promovidos por OSF-LAP. Estas redes y los valores también se beneficiaron de

socios internacionales, incluido el gobierno de EE.UU., quienes brindaron apoyo político y financiero para los esfuerzos estatales y no estatales.

24. Estas características estructurales están, al menos parcialmente, cambiando. Por un lado, algunos interesados entrevistados para este estudio en la región señalaron que el gobierno de EE.UU. puede estar apartándose de la agenda preventiva anticorrupción y moviéndose hacia un enfoque crecientemente influido por las necesidades de la agenda contra la delincuencia transnacional y antinarcoóticos (entrevistas con expertos y los donantes). Por otro lado, las prioridades a corto y mediano plazo de la UNCAC se encuentran en la agenda penal anticorrupción en lugar de la agenda preventiva.

25. Estos cambios en el contexto puedan alterar a corto plazo los incentivos para todos los interesados que, por necesidad y/o compromiso, tienen la necesidad de producir entregables para estos actores y procesos. Intencionalmente o no, van a contribuir en el mediano plazo hacia una agenda contra la corrupción más punitiva que puede estar muy alejada de la causa por una sociedad abierta.

26. En otras regiones del mundo, en el que la agenda anticorrupción se ha relacionado más estrechamente con los temas que van desde la seguridad hasta el lavado de dinero o el terrorismo, el vínculo ha ayudado a justificar la opacidad de trabajo anticorrupción, en lugar del acceso a la información sobre la elaboración de políticas anticorrupción. El secreto también facilita la manipulación política de los mecanismos de lucha contra la corrupción. La manipulación discrecional de los mecanismos de lucha contra la corrupción ha aumentado la brecha entre los movimientos de derechos humanos y la lucha contra la corrupción (sobre la experiencia de Europa del Este, véase, por ejemplo Guerzovich 2010).

27. Estos nuevos desafíos estructurales aumentan la importancia de proteger lo que se ha logrado en las Américas. En circunstancias difíciles, el verdadero reto para los promotores de la rendición de cuentas que, como partes interesadas en el MESICIC, han alcanzado un grado de cambio social, es aceptar su "responsabilidad en defender y explicar los avances anteriores, reparar averías, innovando hacia mejores resultados, midiendo resultados, y expandiendo lo que ya funciona "(Light 2011).

Oportunidades existentes

28. Existen una serie de oportunidades abiertas para que los activistas anticorrupción profundicen y protejan una agenda anticorrupción consistente con los valores de la sociedad abierta en la región. Aquí, nos gustaría señalar una oportunidad específica dentro del MESICIC que los activistas no han aprovechado al máximo: las evaluaciones anteriores del Programa de TI-LAC de Convenciones han recomendado que los capítulos de TI colaboren con otros actores sociales para responder a los informes. La creación de coaliciones puede, entre otros efectos positivos, aumentar la credibilidad dentro del MESICIC. OSF-LAP así como proyectos de USAID en Guatemala y la República Dominicana han apoyado la creación de coaliciones para este propósito.

29. Los resultados de esta evaluación indican que los capítulos de TI han liderado de forma creciente coaliciones de organizaciones no gubernamentales para responder a los informes del MESICIC. Incluso aquellos que no lo hacen, prefieren señalar instancias particulares de articulación con otras organizaciones.

30. Sin embargo, un análisis más profundo y consultas con las partes interesadas sugieren que los indicadores de resultados no permiten observar lo que está ocurriendo sobre el terreno. El trabajo de estas coaliciones es rara vez el resultado de una colaboración profunda. Más a menudo, las organizaciones de la sociedad civil imprimen sus sellos de goma en los entregables de otras participantes (entrevistas con activistas y donantes). Las acciones de seguimiento, que probablemente se requerirían para empoderar la participación en casa, rara vez o nunca, se producen.

31. Por el contrario, según los activistas de los cuatro países visitados para esta evaluación, el procedimiento estándar entre diferentes organizaciones no gubernamentales es dividir el trabajo y trabajar en paralelo para evitar competir por reconocimiento y recursos (sobre el fenómeno más general, véase Cooley y Ron 2002; Light 2011). En la práctica, aun cuando las organizaciones fuera del movimiento de TI pueden estar interesadas en colaborar con el mecanismo de revisión, los costos a corto plazo y las negociaciones (y compromisos) que conllevan un ejercicio de cooperación se perciben como mayores que los beneficios a mediano plazo (entrevistas con activistas).

32. Esto significa que hay mucho margen para mejorar respecto de la contribución de los diferentes miembros del movimiento más amplio de interés

público al proceso del MESICIC. La agenda anticorrupción cubre por la estructura de gobernabilidad de un país, por lo tanto, a los capítulos de TI que participan en el Programa necesariamente no cuentan con mucha información que es valiosa para el proceso del MESICIC.

33. Por el contrario, otros miembros de la red para una sociedad abierta puede tener esta información. Observaciones durante el trabajo de campo sugieren que las organizaciones que trabajan en la transparencia del presupuesto o el acceso a la información podría proporcionar información sobre la aplicación en la práctica en un país determinado de disposiciones específicas en la Convención con sólo mirar sus bases de datos. Otras personas que trabajan en sectores específicos, tales como defensa o educación, podrían usar su propia experiencia cotidiana para informar si las regulaciones que existen en la ley operan en la práctica (entrevistas con activistas). Los académicos y los investigadores también tienen conocimientos valiosos sobre el funcionamiento del Estado. El Programa Convenciones de TI-LAC, por supuesto, tendría que utilizar su conocimiento para transmitir esta información sustantiva de forma apropiada para que sea influyente dentro del MESICIC.

34. Mientras que los miembros de las organizaciones consultadas para este estudio, intercambian puntos de vista y se reúnen en eventos, seminarios nacionales e internacionales con regularidad, la información es a menudo compartimentada en silos programáticos y organizacionales. Como consecuencia, muchos de estos actores no son conscientes de la información y la experiencia producida en el sistema interamericano. Oportunidades en los ámbitos nacional y regional quedan sin explotar.

35. Muchos Estados están muy interesados en abrir el espacio a una mayor cantidad de voces que las canalizadas a través del Programa Convenciones de TI-LAC. En Brasilia, TI-LAC, pero también Grupo Cívico Ética y Transparencia de Nicaragua, y Corporación Acción Ciudadana Colombia, fueron invitados a dar una presentación sobre el tema "Organizaciones de la Sociedad Civil y Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción". Los Estados, en parte gracias a la incidencia del Programa Convenciones de TI-LAC, han abierto la puerta a una mayor vinculación en el marco del MESICIC al reducir las barreras al acceso a través de visitas al terreno

(véase el capítulo siguiente). Esto sugiere que puede ser el momento para que otros se unan al esfuerzo para sacar provecho una oportunidad fácilmente asequible. Puede estar en manos del Programa Convenciones de TI-LAC y de OSF-LAP empezar a navegar dinámicas de economía política que impiden este tipo de colaboración con un conjunto nuevo de herramientas.

¿Nuevas oportunidades?

36. Finalmente, durante los últimos años, algunos activistas anticorrupción en todo el mundo han comenzado a buscar formas de unir sus esfuerzos a los de los activistas de derechos humanos. A medida que estas discusiones se han desarrollado, algunos activistas entrevistados para este estudio han percibido que estos esfuerzos constituyen una campaña para vincular temas de manera superficial, para obtener financiación de determinadas agencias de cooperación internacional, incluyendo OSF. Según un miembro de un capítulo de TI entrevistado sobre este tema, muchas veces TI "no piensa estratégicamente", sobre que vínculos perseguir sino que las prioridades y los temas "de moda" son el producto de persuasión entre los miembros. Personalidades y la posibilidad de obtener financiamiento definen las decisiones, sin un análisis sistemático de su probable impacto.

37. Los interesados en otras regiones del mundo han señalado muchos factores que hacen difícil, si no imposible, esa colaboración en sus rincones del mundo (entrevistas con activistas). Estos factores incluyen las diferentes actitudes de los activistas respecto del Estado o la ausencia de estructuras democráticas básicas.

38. Este capítulo sugiere, sin embargo, que el punto de partida en América Latina es diferente de lo que puede parecer desde otros lugares. Hay mucha historia conectando el esfuerzo anticorrupción al movimiento para una sociedad abierta, incluyendo los esfuerzos por los derechos humanos. Los actores que se dedican al interés público han debatido sobre estos temas durante más de una década. Como han mencionado activistas entrevistados para este estudio en Perú o Guatemala, esta es una historia que muchas personas han vivido, pero puede ser poco conocida en el mundo de habla inglesa. No hay necesidad de reinventar la rueda.

39. El sistema interamericano puede servir de base para una colaboración más estrecha entre los activistas de los derechos humanos y anticorrupción.

En la promoción de esta cooperación más profunda, es importante tener en cuenta que los activistas quizás tengan mayores facilidades para relacionarse entre sí, si en lugar de comparar e imponer las expectativas existentes sobre las cortes de derechos humanos a los mecanismos de revisión de pares anticorrupción, miran a un equivalente funcional, tal como el Examen Periódico Universal (UPR por su sigla en inglés) de la ONU. Como un activista consultado para este estudio dijo, el UPR ofrece a los activistas de derechos humanos oportunidades nuevas y diferentes para la incidencia. Al igual que los mecanismos de revisión de pares anticorrupción, el UPR puede ayudar a promover cambios a nivel nacional a través de consultas y coaliciones respecto de recomendaciones específicas.

Capítulo 5: El Programa Convenciones de TI-LAC y el desarrollo institucional del MESICIC

I. ¿Cómo identificamos un MRP efectivo?

1. Los mecanismos de revisión de pares anticorrupción, como el MESICIC, son las reglas y procedimientos mediante los cuales los Estados que han adoptado estándares internacionales anticorrupción: presentan periódicamente un informe de sus políticas anticorrupción y su trayectoria, entablan un diálogo con otros Estados para evaluar la adecuación de los compromisos existentes, y aceptan recomendaciones para manejar dificultades que resultan de la aplicación deficiente de los estándares.

2. Este capítulo trata de una característica particular de estos mecanismos que los académicos a menudo han asociado con su efectividad, es decir, su diseño institucional (Koremenos, Lipson y Snidal 2001). Los Programas de Convenciones global y Latinoamericano de TI parecen suponer que el diseño institucional es importante ya que han invertido numerosos recursos para influir sobre los diseños institucionales de estos mecanismos.

3. Muchas de sus actividades de incidencia suponen que mayor participación, transparencia y la existencia de controles implican mayor eficacia de estos mecanismos. La Tabla 3 contrasta cómo los diferentes insumos institucionales están relacionados con diferentes tipos de mecanismos de revisión de pares.

4. En este capítulo se muestra cómo las reglas y los procedimientos del MESICIC han evolucionado durante la última década, prestando especial atención a los objetivos y la trayectoria del Programa Convenciones de TI-LAC. Una conclusión clave es que la atención cuidadosa de forma continua al MESICIC por parte del Programa ha sido más redituable que los esfuerzos de incidencia confrontativos.

II. La evolución del sistema interamericano anticorrupción desde 1996

5. El objetivo aquí es mapear cómo el sistema interamericano ha evolucionado en el tiempo en términos de las principales características antes señaladas. La Tabla 4 brevemente rastrea momentos críticos en la evolución del sistema interamericano

anticorrupción. Muestra que este sistema regional contra la corrupción ha ido progresando respecto de la mayoría de estas características, pero no de todas ellas. Por ejemplo, mientras que la participación de la sociedad civil y la transparencia han aumentado con el tiempo, la calidad técnica de los informes del Comité de Expertos durante la tercera ronda parece ser menor que la de las rondas previas (entrevistas con funcionarios).

6. Un aspecto especialmente importante del desarrollo del MESICIC es el establecimiento de reglas que permiten la participación permanente de la sociedad civil en sus procesos decisorios. Estas reglas establecen condiciones claras en las que las organizaciones de la sociedad civil puedan presentar sus puntos de vista sobre el estado de la política anticorrupción a nivel país.

Tabla 3: Factores determinantes de la eficacia de los MRP

Características del MRP	Eficaz	Ineficaz
Transparencia	Alta para los insumos y resultados centrales	Baja para los insumos y resultados centrales
Participación	Diversa, incluye las principales partes interesadas	Limitada, omite las partes interesadas clave
Controles sobre los procesos de toma de decisiones y los tomadores de decisiones	Fortaleza técnica, política y jurídica	Debilidad técnica, política y jurídica
Determinantes institucionales del nivel de eficacia	Varios propietarios, influyentes	Pocos propietarios, irrelevante
	Informes analíticos que pueden ayudar a promover cambios de política	Informes formalistas que muchas veces no son útiles para la elaboración de políticas

Fuente: Guerzovich (2010)

7. Si bien las reglas de participación del MESICIC pueden no ser ideales desde el punto de vista de la sociedad civil, constituyen un mecanismo basado en reglas para abrir los procesos decisorios anticorrupción en la región a la sociedad civil (en contraposición a aquella en la que el acceso se determina de manera discrecional). Estas no son

simplemente reglas escritas en los libros; TI-LAC las activa regularmente en la práctica. Se trata de un sistema en el que la apertura ha aumentado más que en otros mecanismos similares, tales como el de la UNCAC.

Tabla 4: Factores que pudieron afectar la eficacia del MESICIC en el tiempo

	CICC	Primera Ronda	Segunda Ronda	Tercera Ronda
Transparencia	Cuestionarios: no disponibles	Cuestionarios: públicos	Cuestionarios: públicos	Cuestionarios: públicos
	Respuestas y otras fuentes: no disponibles	Respuestas y otras fuentes: mayormente públicas	Respuestas y otras fuentes: públicas	Respuestas y otras fuentes: públicas
	Evaluación e informes de avance: no disponibles	Evaluación e informes de avance: publicados voluntariamente	Evaluación e informes de avance: publicados voluntariamente	Evaluación e informes de avance: publicados voluntariamente
	Deliberaciones: cerradas	Deliberaciones: cerradas	Deliberaciones: cerradas	Deliberaciones: cerradas, pero las actas son públicas
	Informes periódicos de actividad: no disponibles	Informes periódicos de actividad: públicos	Informes periódicos de actividad: públicos	Informes periódicos de actividad: públicos
Participación	Actores estatales: en general, se designan diplomáticos, que carecen de competencias relacionadas con la lucha contra la corrupción.	Actores estatales: en general, se designan funcionarios públicos con competencias específicas en materia anti corrupción. Los estados rara vez involucran otros funcionarios públicos que pueden tener determinadas competencias en relación a asuntos particulares que son objeto de revisión. Esta característica crea cuellos de botella para que interesados claves se apropien del proceso. Los actores judiciales y legislativos no son abordados.	Actores estatales: en general, se designan los funcionarios públicos con competencias específicas en materia anticorrupción. Los estados rara vez involucran otros funcionarios públicos que puedan tener determinadas competencias en relación a asuntos particulares que son objeto de revisión. Esta característica crea cuellos de botella para que interesados claves se apropien del proceso. Los actores judiciales y legislativos no son abordados.	Actores estatales: en general, se designan funcionarios públicos con competencias específicas en materia anticorrupción. Los estados rara vez involucran otros funcionarios públicos que puedan tener determinadas competencias en relación a asuntos particulares que son objeto de revisión. Esta característica crea cuellos de botella para que interesados claves se apropien del proceso. Los actores judiciales y legislativos no son abordados.
	Organizaciones no gubernamentales, universidades, asociaciones profesionales, periodistas y otros: poca participación.	Organizaciones no gubernamentales, universidades, asociaciones profesionales, periodistas y otros: comenzaron a contestar los cuestionarios paralelos en algunos países. Varios informes no cumplían con las normas establecidas por el sistema interamericano.	Organizaciones no gubernamentales, universidades, asociaciones profesionales, periodistas y otros: regularmente responden cuestionarios paralelos en la mayoría de los países. Un informe no cumplió con las normas establecidas por el sistema interamericano. Las ONGs presentan brevemente los resultados durante las reuniones de los Comités.	Organizaciones no gubernamentales, universidades, asociaciones profesionales, periodistas y otros: regularmente responden cuestionarios paralelos en la mayoría de los países. Un informe no cumplió con las normas establecidas por el sistema interamericano. Las ONGs presentan brevemente los resultados durante las reuniones de los Comités.
	Órganos regionales: la OEA tuvo un papel relevante, pero tímido, durante la mayor parte del período, promoviendo la negociación y aplicación de la Convención. El Grupo de Probidad estuvo activo alrededor de 1994 y otra vez alrededor de 2000.	Órganos regionales: la secretaria tiene un papel clave en la definición de los cuestionarios y los proyectos de informes, que aprueba el Comité de Expertos. No debe proporcionar, ni proporciona fuentes adicionales de información, como noticias u otros análisis - incluso los producidos por la propia OEA. La Conferencia de los Estados Partes se reunió en Washington DC, en abril de 2004, cuando lo hace, tiene la prerrogativa de tomar decisiones importantes.	Secretaría y el Comité de Expertos: la secretaria tiene un papel clave en la definición de los cuestionarios y elaboración de informes y en la divulgación de información, así como en los procesos de elaboración de planes de acción. No debe proporcionar, ni proporciona fuentes adicionales de información, como noticias u otros análisis al Comité de Expertos - incluso los producidos por la propia OEA. La Conferencia de Estados Parte no se reunió durante varios años.	Secretaría y el Comité de Expertos: la secretaria tiene un papel clave en la definición de los cuestionarios, en los informes de los proyectos, en la divulgación de información, así como en los procesos de la elaboración de planes de acción. No debe proporcionar, ni proporciona fuentes adicionales de información, como noticias u otros análisis al Comité de Expertos - incluso los producidos por la propia OEA. La Conferencia de Estados Partes se reunió en Brasilia en diciembre de 2010 (MESICIC 2010).

	CICC	Primera Ronda	Segunda Ronda	Tercera Ronda
	Actores de la cooperación internacional: la mayoría se mantuvo alejada del proceso. El Banco Interamericano de Desarrollo financió algunos estudios (OAS 2001, OCDE 2002, OEA, 2008, 2008)	Actores de la cooperación internacional: algunos países y OSF apoyaron actividades particulares. El proceso de la ONU aparece como un competidor, respecto de algunos Estados y también lo hace el proceso de la OCDE.	Actores de la cooperación internacional: algunos países y OSF apoyaron actividades particulares. El BID y la OEA firman un memorando de entendimiento.	Actores de la cooperación internacional: algunos países y OSF apoyaron actividades particulares. El BID acaba de incluir al proceso como un componente importante de su estrategia de lucha contra la corrupción.
	Expertos y consultores internacionales: pueden proporcionar insumos específicos, incluida la redacción de planes de acción específicos. La representación de algunos estados es tercerizada.	Expertos y consultores internacionales: pueden proporcionar insumos específicos, incluida la redacción de algunos planes de acción. Rara vez es la representación del Estado tercerizada.	Expertos y consultores internacionales: pueden proporcionar insumos específicos, incluida la redacción de algunos planes de acción. Rara vez es la representación del Estado tercerizada.	Expertos y consultores internacionales: pueden proporcionar insumos específicos, incluida la redacción de algunos planes de acción. Rara vez es la representación del Estado tercerizada.
Controles sobre los procesos de toma de decisiones y los tomadores de decisiones	Técnicos: los actores no estatales no proporcionaron conocimientos técnicos.	Técnicos: los actores no estatales proporcionaron de manera desigual sus conocimientos técnicos a través de sus informes.	Técnicos: los actores no estatales, incrementalmente, aportan sus conocimientos técnicos a través de sus informes. Las disposiciones complejas, no siempre se prestan para la revisión profunda de los evaluadores, representantes del Estado, y la secretaría.	Técnicos: algunos actores no estatales están cada vez más interesados en mantener la calidad de sus informes. Un gran número de disposiciones y de países se analizaron en un determinado período de tiempo, lo que es poco propicio para la revisión por parte de los evaluadores, representantes del Estado, y la secretaría.
	Políticos: la acción colectiva entre los Estados se limita a los períodos de negociación específica.	Políticos: la acción colectiva entre los Estados es limitada. La Conferencia de los Estados Partes no se reúne con regularidad, el Comité de Expertos no discute cuestiones políticas con regularidad. En la práctica, esta situación empodera a la secretaría y al status quo.	Políticos: la acción colectiva entre los Estados es limitada. La Conferencia de los Estados Partes no se reúne con regularidad, el Comité de Expertos no discute cuestiones políticas con regularidad. El Presidente del Comité de Expertos tiene un mandato corto lo que limita su voz interna y externa. En la práctica, esta situación empodera a la secretaría y al status quo.	Políticos: la acción colectiva entre los Estados es limitada. La Conferencia de los Estados Partes no se reúne con regularidad, el Comité de Expertos no discute cuestiones políticas con regularidad. El Presidente del Comité de Expertos tiene un mandato corto lo que limita su voz interna y externa. En la práctica, esta situación empodera a la secretaría y al status quo.
	Legales: los interesados están obligados por las reglas procesales del derecho internacional.	Legales: los interesados están obligados por las reglas procesales y sustantivas del derecho internacional.	Legales: los interesados están obligados por las reglas procesales y sustantivas del derecho internacional.	Legales: los interesados están obligados por las reglas procesales y sustantivas del derecho internacional.
Determinantes institucionales del nivel de eficacia	Propietarios: sólo algunos actores estatales y asesores.	Propietarios: sólo algunos actores estatales y asesores.	Propietarios: se vuelven más diversos, incorporando diferentes fuentes de legitimidad y capacidades al proceso.	Propietarios: son diversos e incorporan diferentes fuentes de legitimidad y capacidades al proceso.

Continúa en la siguiente página

	CICC	Primera Ronda	Segunda Ronda	Tercera Ronda
	Productos: muy poca información sobre el cumplimiento, aplicación y eficacia - por lo general relacionados con las medidas penales.	Productos: un aumento importante en la cantidad y la sistematización de la información sobre el cumplimiento y aplicación. Informes reproducen una mezcla de diferentes respuestas a los cuestionarios siguiendo una fórmula. Resumen, a veces de forma superficial, la información sobre insumos y resultados en relación con áreas específicas accionables respecto de política concretas y ofrecen evidencia acerca de las interacciones sistémicas. Las recomendaciones priorizan reformas de corto, mediano y largo plazo. Países e informes empiezan a comunicar sobre los procesos de reforma fuera de los momentos de evaluación.	Productos: la naturaleza de los informes no cambia sustancialmente.	Productos: se percibe cada vez más que los informes formalistas son poco útiles para la elaboración de políticas, para la clasificación de países, o para atraer a no especialistas.

Fuente: Guertzovich (2010)

8. Además, los resultados de las evaluaciones del MESICIC así como las visitas de campo sugieren que las organizaciones de la sociedad civil en la región carecen de mecanismos participativos similares basados en reglas para involucrarse en la toma de decisiones anticorrupción a nivel nacional. Una excepción que tuvo una vida corta a nivel nacional fue la implementación de procedimientos de elaboración participada de normas por parte de la Oficina Anticorrupción Argentina (de Michele 2005).

9. Como a nivel nacional no existen normas de participación, los capítulos de TI a menudo se enfrentan al dilema de si deben participar en procesos anticorrupción, ya que podrían estar prestando su marca a un funcionario público que no va a comprometerse con la agenda anticorrupción en el tiempo (entrevistas con activistas). También corren el riesgo de ser acusados de partidismo. A nivel regional, existen reglas conocidas y estables que protegen y permiten conocer los aportes que se hacen a una institución. Es un bien público. Los beneficiarios de las reglas de participación del MESICIC no necesitan ser participantes del Programa.

III. La influencia del Programa Convenciones de TI-LAC

10. Recordando las definiciones presentadas anteriormente en este estudio, influencia significa que las partes interesadas en MESICIC cambiaron su comportamiento en respuesta a la información que les transmitió el Programa Convenciones de TI-LAC. Para que exista influencia este cambio de comportamiento tiene que ser coherente con los objetivos del Programa y diferente de lo que habría ocurrido sin la información que se proporcionó.¹⁵

Negociación de la CICC

11. Miembros individuales de TI fueron influyentes en el establecimiento de la agenda en el ámbito interamericano. Se beneficiaron de la posición dual del ex vicepresidente ecuatoriano Dahik, quien fue al mismo tiempo representante del estado y de TI en la mesa de negociación. Sin embargo, la influencia sobre la negociación parece haber disminuido cuando Dahik dejó a los dos puestos (véase, por ejemplo Elliot, 1996).

¹⁵ Nos basamos en Betsill y Corell (2001), y Keck y Sikkink (1998).

*Establecimiento de MESICIC*¹⁶

12. Muchas de las preocupaciones de TI fueron llevadas a la mesa de negociación interestatal por estados como los EE.UU. y Canadá (entrevista con activista). Los requisitos de transparencia, participación, y controles no encontraron consenso entre la mayoría de los estados en el momento en que se diseñó el MESICIC. Algunos expertos creen que las propuestas de TI, así como las de los estados que eran percibidos canalizando esas propuestas, fracasaron en la negociación. Había mucha desconfianza entre muchos estados miembros clave de la OEA, la OEA, y los activistas, que no contribuyeron a, por ejemplo, la publicidad de los debates y los informes del MRP.

13. Sin embargo, sería un error considerar, como muchos lo hicieron, la falta de logros en el corto plazo simplemente como un fracaso. Los Estados miembros que fueron evaluados al comienzo de su primera ronda, entre ellos la Argentina, se ofrecieron a publicar sus informes. Poco a poco, otros miembros descubrieron que los beneficios de la publicidad superaban sus costos y publicaron voluntariamente sus propios informes. En la práctica, la publicación en línea de las respuestas e informes de los estados se ha convertido en una regla no escrita pero efectiva.

Funcionamiento del MESICIC

14. Con los años, el trabajo continuo del Programa Convenciones de TI-LAC a través del Mecanismos y la consideración a sus normas y procedimientos, probablemente ha contribuido a su creciente credibilidad (Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento 2010). Prado Ortiz (2007) encontró que los capítulos nacionales atribuyen su capacidad de seguir las reglas del MESICIC y comunicar sus opiniones a la coordinación explícita del Programa. Este trabajo, a su vez, ha ayudado a mantener un nivel mínimo más alto de transparencia, participación, y controles que los establecidos en el diseño original del MRP. Según personas del interior del sistema consultadas para este estudio, el enfoque de incidencia de TI-LAC que ha sido permanente y constructiva, es en parte responsable de mayores niveles de transparencia de los procedimientos del Comité de Expertos, como por ejemplo la publicación de las actas de sus reuniones.

¹⁶ Esta sección se basa en el trabajo realizado para Guertzovich (2010) y también en de Michele (2004).

15. Al mismo tiempo, los cambios en la dirección promovidos por TI-LAC no siempre ayudaron a conseguir mayor eficacia. Durante la tercera ronda de análisis, MESICIC evaluó un número mayor de temas que en las rondas anteriores. Algunos interesados en la rendición de cuentas con buenas intenciones habían ejercido presión para acelerar el trabajo del MESICIC. El MESICIC ha contado con recursos limitados para hacer frente a una carga de trabajo más grande. Como una consecuencia probable, la calidad técnica y la profundidad de los informes del Comité de Expertos de MESICIC ha disminuido. Este es un ejemplo de la forma en que lo perfecto puede convertirse en el enemigo de lo bueno dentro de este marco.

Las reformas recientes del MESICIC

16. La Tercera Conferencia de Estados Partes en Brasilia en 2010 abrió una ventana de oportunidad para abogar por mejoras en el diseño institucional del MESICIC. El Programa de Convenciones de TI-LAC hizo incidencia en esta materia una vez más. Muchos de los puntos incluidos en la propuesta de TI fueron transmitidos durante la negociación a través de o por actores estatales. Sólo algunos de estos puntos, incluyendo la posibilidad de visitas a los Estados, fueron adoptados por ellos mismos. Pero hay que señalar que las visitas fueron promovidas por actores clave en la mesa de negociaciones por una serie de razones. Algunos representantes de los estados han sido influenciados por el Programa Convenciones de TI-LAC. Otros fueron impulsados por su propio deseo de mejorar el funcionamiento del MESICIC, o persuadidos por otros funcionarios estatales (entrevistas con funcionarios públicos).

17. En resumen, las organizaciones de la sociedad civil a menudo han tenido menos influencia directa sobre el diseño de las reglas de los MRP que la que dicen tener. Los enfrentamientos y la grandilocuencia raramente han dado frutos. Las organizaciones no gubernamentales a menudo tienen que estar en el lugar de las negociaciones para mantener su espacio institucional y los logros, pero su influencia a menudo ocurre a través de otros medios que son menos visibles. Entre ellos se encuentran:

Construir alianzas dentro del sistema

18. A veces, los representantes estatales y los miembros de la Secretaría actúan como una voz más

efectiva de las preocupaciones de las organizaciones de la sociedad civil dentro del sistema interestatal que la de los activistas.

19. Al mismo tiempo, la construcción de estas alianzas parece producir argumentos y resultados que son considerados como relevantes para los representantes estatales. La viabilidad de las propuestas del Programa de TI-LAC y su consistencia con las reglas y procedimientos de la OEA ha afectado a la probabilidad de interacciones positivas (entrevista con experto gubernamental).

20. Las OSC también tienen que mantener un equilibrio que es complejo: deben tener cuidado frente a la percepción de su potencial connivencia o complicidad con actores estatales (entrevistas con actores interesados). Algunos factores como la existencia de reglas claras, evitar el financiamiento estatal para una OSC, y proveer aportes técnicos, pueden ayudar a construir un espacio en que actores estatales y no estatales pueden acordar estar en desacuerdo al promover sistemas anticorrupción.

Multiplicar precedentes institucionales a través de la fertilización cruzada

21. Este mecanismo fue discutido en un capítulo anterior, observando la evolución que vincula distintas regiones.

Influir sobre la aplicación de las reglas escritas a través de acciones cotidianas

22. La participación de las OSC, el papel de los informes paralelos y las presentaciones, y la transparencia, han crecido, en lugar de involucionar, en parte gracias al trabajo del Programa Convenciones de TI-LAC para cultivar el espacio institucional que tenía, siguiendo las reglas del juego diariamente (entrevistas con funcionarios gubernamentales). Esta labor constructiva ha contribuido a garantizar que estos logros no se revirtieran con el tiempo.

IV. Repensar la incidencia en el marco de un MRP

23. El progreso en el MRP del sistema interamericano ha sido el producto de un proceso lento en el que TI-LAC y OSF LAP han invertido recursos. Estos recursos son y seguirán siendo limitados. Por lo tanto, parece prudente volver a pensar qué actividades son consistentes con el enfoque que ha sido más fructífero para promover cambios.

Los esfuerzos transnacionales pro-reforma deben ajustarse al contexto

24. Los esfuerzos transnacionales tienen más probabilidades de ser efectivos cuando despliegan tácticas que se ajustan al contexto de manera que lo transforman. El Programa Convenciones de TI-LAC ha aprendido a trabajar con las reglas del juego que existen en MESICIC - incluso aquellas que le resultan costosas. Durante la tercera ronda de evaluaciones, la Coordinadora del Programa vetó la presentación del informe paralelo de un capítulo. Si bien la decisión puede reflejar las debilidades de la puesta en marcha del Programa en un caso específico, es decir, un resultado, no debemos pasar de considerar el panorama más amplio. Se ha interiorizado que un nivel mínimo de calidad técnica es clave para sostener la participación creíble en el proceso regional (es decir, una condición para su eficacia e impacto).

25. Sin embargo, no todos los componentes del Programa se ajustan bien al contexto de una manera transformadora. El Programa ha invertido muchos de sus recursos para expresar las preocupaciones de su capítulo venezolano. Como discute el Cuadro 4, este enfoque puede estar justificado. Sin embargo, muchos dentro del sistema intergubernamental perciben que no es coherente con el carácter intergubernamental del MESICIC, o con la idea de tratar a todos los participantes por igual. En la medida en que el enfoque de incidencia no se ajusta al contexto, el esfuerzo no ha sido eficaz. La estrategia puede tener costos que deben ser cuidadosamente considerados para el Programa en su conjunto y para el resto de los países de la región.

Los esfuerzos transnacionales pro-reforma deben anclarse institucionalmente

26. La participación de TI-LAC en MESICIC es valiosa, entre otras razones, porque funge como una caja de ahorros legalmente institucionalizada para los esfuerzos locales. Como un miembro de un capítulo local dijo, preparar y presentar los informes paralelos crea capacidades técnicas, así como los recursos políticos que luego están disponibles para ser utilizados tan pronto como las ventanas de oportunidad se abren. El proceso regional ha demostrado tener una mayor estabilidad que la mayoría de los proyectos de incidencia a nivel nacional, que nacen con fechas de vencimiento de corto plazo. Como consecuencia, el rendimiento de las inversiones en el MESICIC son mucho más

estables que la mayoría de las inversiones que un actor hubiera podido hacer por su propia cuenta a nivel nacional (Guerzovich 2010).

27. Al mismo tiempo, el propio MESICIC necesita ser anclado institucionalmente, es decir, tiene que ser internalizado en las acciones de las partes interesadas de tal manera que los beneficios de la participación permanente o los costos de dejarlo crecieran en el tiempo (Guerzovich y Giraudy 2011). El objetivo es crear una dinámica para que se convierta en algo impensable para todos los interesados, pero en particular los decisores principales del estado, irse del Mecanismo.

28. Hay diferentes maneras de cambiar este cálculo intertemporal de costos y beneficios. Uno que ha funcionado en el contexto del MESICIC es el crecimiento del número de participantes que tienen incentivos para convertirse en actores repetidos. Como un participante del sistema que fue entrevistado para esta evaluación dijo, pueden haber existido dudas sobre la continuidad del MRP en los próximos años cuando el MRP de la UNCAC se hizo una realidad. Pero cuando en 2010 más estados del continente decidieron convertirse en miembros y más organizaciones de la sociedad civil se interesan en nosotros, los costos de desmantelar el proceso crecen para todos.

Cuadro 4: Trueques en la estrategia regional

La estrategia de TI-LAC en relación al MESICIC desde el año 2006 ha sido fuertemente influenciada por la situación de Venezuela. La incapacidad de Transparencia Venezuela para presentar su informe paralelo al Comité de Expertos durante la segunda y la tercera ronda de análisis se ha convertido en un tema de incidencia constante para TI-LAC, informó las expectativas de otros capítulos, y en forma más amplia, las dinámicas y recomendaciones de todos los países de la región. El desarrollo para el contexto venezolano, donde prevalecen las relaciones antagónicas entre el capítulo y el gobierno, de un Semáforo del estatus de cumplimiento de las recomendaciones se estableció como un modelo que podría replicarse en otros lugares. Un modelo único para todos los contextos prende una alerta en el mundo anticorrupción (Parker et al. 2004).

Si pensamos que la gobernabilidad democrática importa, debemos pensar muy bien antes de trasplantar estrategias entre jurisdicciones políticas que tienen diferentes tipos de estructuras políticas, sin antes adaptarlas. Estas estrategias de incidencia, como algunos capítulos de TI parecen percibir, es poco probable que funcionen, e incluso pueden ser contraproducentes para las organizaciones de la sociedad civil que trabajan para profundizar mediante la implementación de la CICC sociedades que ya están más abiertas.

Para considerar todas las razones que justifiquen mantener a Venezuela en el centro de la estrategia de incidencia anticorrupción a nivel regional, debemos considerar varios factores estratégicos que no son aquí objeto de análisis. Por ejemplo, la provisión de recursos a las organizaciones de la sociedad civil para que puedan sobrevivir en un ambiente hostil puede ser, como ha señalado Prado Ortiz (2007), tan importante como la eficacia.

El punto general, sin embargo, es que la programación regional en el futuro debe, como mínimo, empezar a considerar explícitamente las ventajas y desventajas que conlleva equilibrar dentro de un enfoque regional a las necesidades individuales muy diferentes de capítulos que trabajan en diferentes tipos de estructuras de gobierno, en lugar de buscar un modelo único de solución, como a menudo parece haber sido el caso en el pasado.

A nivel regional, esto puede significar considerar cómo toda la gama de instituciones e instancias del sistema interamericano, incluyendo la Asamblea General o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se pueden utilizar más y mejor que MESICIC para hacer frente a problemas estructurales relacionados, como la voz de los capítulos de Transparency International dentro de los países y de la OEA.¹⁷

29. Con esta lógica, puede parecer razonable tratar de hacer crecer de forma exponencial la cantidad de partes interesadas en el Programa y el MESICIC a través de una estrategia de comunicación que llegue a toda una generación de latinoamericanos. TI-LAC se fijó este objetivo, en consonancia con las recomendaciones de muchos capítulos recogidas en la evaluación anterior del programa (Prado Ortiz 2007). Y, sin embargo, un análisis de las dinámicas de economía política de experiencias concretas sugiere que el enfoque es poco probable que ayude a anclar al MESICIC. Como discute el Cuadro 4, la evidencia muestra que tales estrategias de comunicación generalmente tienen problemas para provocar un llamado a la acción en un país, y probablemente más dificultades para generar la participación de los ciudadanos en la formulación de políticas públicas.

30. En la búsqueda de una estrategia de comunicación para las masas, el Programa no ha sido exitoso en su intento de articular una estrategia significativa de política pública. Esta estrategia y su impacto concreto podría ser una herramienta de

¹⁷ El trabajo realizado por el Programa y un conjunto más amplio de socios en la región en relación con la resolución AG / RES.2612 (XL-O/10) - "Aumento y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil y actores sociales en las actividades de la Organización de Estados Americanos y las Cumbres de las Américas", por supuesto, es un precedente interesante en este sentido. Ver Brown (2010).

comunicación más eficaz que cualquier otra (entrevista con activistas).

31. El mensaje tiene más probabilidades de rendir frutos si se dirige a actores centrales, incluidas otras organizaciones no gubernamentales interesadas en la rendición de cuentas que no están proveyendo los recursos técnicos y políticos que poseen, al esfuerzo colectivo. En las recientes evaluaciones del MESICIC, los informes paralelos han logrado generar un debate sobre la adecuación de la forma en que los gobiernos luchan contra la corrupción citando información de un reporte de una oficina nacional de auditoría y el presupuesto nacional. Como se discutió en el capítulo anterior, las organizaciones no gubernamentales que trabajan con los procesos presupuestarios generalmente son más propensas a tener esta información disponible que los capítulos de TI. Muchas organizaciones de la sociedad civil fuera del movimiento de TI, sin embargo, no parecen ser conscientes de esta posible contribución, o cómo

las normas de la OEA pueden ayudar a sus propios esfuerzos (entrevistas con activistas).

32. Algunos actores entrevistados para este estudio han argumentado que los fondos invertidos a través del Programa Convenciones en los esfuerzos de comunicación han sido marginales (entrevistas con activistas). Puede que tengan razón en términos de dinero, pero quizás menos en términos de capital político. El problema sobre el que tenemos que empezar a pensar seriamente no es monetario. Al avanzar estrategias intrascendentes en el corto plazo, los activistas están socavando el desarrollo institucional de la causa anticorrupción. Aún más, cuando los funcionarios públicos y los donantes notan una y otra vez estrategias de corto plazo intrascendentes, el capital político y la credibilidad institucional de TI y el movimiento anticorrupción más amplio también sufren (entrevista con donante).

Cuadro 5: Los límites de las tácticas de comunicación

En toda América Latina, muchos actores interesados han invertido una gran cantidad de recursos para comunicar la causa anticorrupción. El caso mexicano es, probablemente, el más destacado. Desde el año 2002, además del Estado, dos de los principales interesados del sector privado (el Consejo Para la Comunicación y la Fundación Televisa) han invertido millones de dólares para poner en práctica estrategias que tratan de comunicar los mensajes de lucha contra la corrupción a diferentes segmentos de la población (véase, por ejemplo, Consejo de la Comunicación 2008, 2010, Fundación Televisa 2011). En conjunto, estas campañas tuvieron el apoyo de múltiples actores, entre ellos un presidente y funcionarios públicos, el Banco Mundial, Transparencia Mexicana, y docenas de las corporaciones más importantes del país.

Realizadores de cine importantes y agencias de publicidad muy conocidas compitieron y prestaron su creatividad para producir los mensajes que se transmitieron a través de todos los medios posibles de audio, impresos, electrónicos y en línea. CDs y otros productos de merchandising se han distribuido en todo el país con un mensaje anticorrupción, incluyendo el "Tú, no te calles, alza la voz" del Consejo de la Comunicación incitando a los jóvenes mexicanos a denunciar actos de corrupción (Consejo de la Comunicación 2010).

Desde el punto de vista de la comunicación, muchas, si no todas, estas campañas tenían condiciones de ser exitosas y lo fueron. La investigación sugiere que la gente recuerda sus mensajes creativos contra la corrupción. *Vivir los valores*, un libro producido y vendido por la Fundación Televisa, es uno de los más vendidos del país, y el mensaje fue incluido en una telenovela mexicana con una amplia audiencia (Fundación Televisa 2011).

Sin embargo, los esfuerzos de incidencia en el marco del apoyo de OSF-LAP y muchos otros son mucho más ambiciosos. Tratan de comunicar para generar un llamado positivo a la acción. Un estudio sobre *Cineminutos contra la Corrupción* del gobierno presenta un panorama menos optimista en este sentido. Los ciudadanos percibieron un mensaje muy diferente al retratado por la campaña, potencialmente generando resultados contraproducentes (Corduneanu, Guerrero y Rodríguez-Oreggia 2005). Más aún, expertos en comunicación consultados para este estudio reconocen que la campaña mejor diseñada, con todos los recursos disponibles, no produce por sí misma resultados en términos de llamada a la acción. Una estrategia política debe estar articulada, no sólo para asegurarse de que la llamada a la acción ocurra, pero también que existen los medios institucionales adecuados para canalizarla y evitar decepciones.

Fuente: Autora

Capítulo 6: Aprovechar las convenciones internacionales para lograr cambios nacionales

I. Rendición de cuentas social, convenciones internacionales anticorrupción, y la formulación de políticas públicas

1. La teoría de cambio OSF-LAP valora las convenciones internacionales anticorrupción como insumos para activar políticas anticorrupción en los sistemas nacionales. Desde este punto de vista, el seguimiento de recomendaciones de política pública de un MRP es la fase más importante del proceso de revisión. Esta es la fase que puede llevar a la consecución de los resultados esperados. Para los activistas en el marco del MESICIC, esta fase requiere integrar el trabajo realizado para la revisión regional, que se produce una vez cada 3 años o más, con el seguimiento nacional de las iniciativas que pueden llevarse a cabo diariamente.
2. En los últimos cinco años, el Programa Convenciones de TI-LAC ha tratado de complementar su enfoque regional con actividades dirigidas a promover la incidencia nacional. Crear incentivos para que los capítulos nacionales de TI utilicen los productos de su trabajo regional cuando vuelven a casa parecía ser el siguiente paso del Programa (Prado Ortiz 2007).
3. Años más tarde, OSF-LAP, así como otros donantes han apoyado actividades relacionadas con las convenciones en algunos países, tales como la organización de eventos y la producción de indicadores. Sin embargo, seguimos teniendo un interrogante: dado que los recursos disponibles son limitados, ¿a fin de influir en la formulación de políticas públicas, basar la incidencia anticorrupción en instituciones regionales es más redituable que invertir en esfuerzos domésticos de vigilancia por parte de la sociedad civil?
4. En este capítulo se resumen las conclusiones de la investigación realizada para responder a esta pregunta, sacando la atención de los indicadores de resultados y poniéndola en la eficacia sobre metas de política pública. Por lo tanto, el capítulo no trata sobre lo que los capítulos de TI hicieron dentro del estrecho marco del Programa de Convenciones. También se analizan las acciones y procesos que pueden haber afectado la aplicación de las diferentes disposiciones sustantivas incluidas en las convenciones. Este enfoque panorámico ilumina los límites y / o oportunidades de trabajo que no han sido explotadas para generar cambios a través del

involucramiento con la OEA, MESICIC, y la sociedad civil latinoamericana.

5. La agenda de políticas públicas anticorrupción preventivas es demasiado amplia para discutir aquí con tiempo y recursos limitados. Por lo tanto, nos concentramos en dos sistemas anticorrupción: los sistemas de rendición de cuentas en la formulación de políticas públicas y los sistemas de control de conflictos de intereses. Las instituciones centrales y los procedimientos administrativos en estos dos sistemas son fundamentales para garantizar que el ejercicio diario de la autoridad sea consistente con los valores de una sociedad abierta (Ackerman 2000, Rose-Ackerman 2005). Consultas con los capítulos de TI en toda la región, incluyendo Colombia, Perú, Guatemala y México, revelaron que estos sistemas han sido el objeto de su trabajo. MESICIC ha revisado la evolución de estos mecanismos desde su primera ronda, es decir, durante más de una década.

II. Programa Convenciones de TI-LAC: Navegar entre dos mundos

6. Uno de los objetivos de este capítulo es poner a prueba la teoría de cambio de OSF-LAP.
7. Se identifican dos tipos abstractos de estrategias a fin de organizar y comparar información sobre una amplia gama de actividades de incidencia societal (Guerzovich 2010). Estas son la terapia de choque y las estrategias graduales que se presentan en la Tabla 5.

Terapias de choque: la caja de herramientas de TI

8. La esencia de una estrategia de terapia de choque es imponer un cambio anticorrupción a través de choques cortos y punzantes. La prescripción es que las organizaciones de la sociedad civil deben tener un enfoque conflictivo hacia un estado de situación perverso que reproduce la corrupción. El supuesto es que los activistas serán capaces de apalancar suficiente poder de forma que el curso de acción anticorrupción que ellos prefieren pueda ser (y sea percibido como) firmemente aplicado.

Tabla 5: Enfoques estratégicos

	Gradualismo	Terapia de choque
Recursos políticos y la influencia:	Búsqueda de recursos endógenos e influencia política dentro del sistema	Búsqueda de recursos e influencia política fuera del sistema
Objetivos	Objetivos perfectibles que pueden ser alcanzados	Objetivos perfectos que no pueden ser alcanzados
Tiempo	Se establecen plazos teniendo en cuenta los múltiples ciclos de políticas públicas existentes	Apurado. Se impone un calendario exógeno (por ejemplo, considerando los plazos de actividades que siguen de forma reactiva a actividades externas)
Asociados por ejemplo a	Teoría de cambio de la OSF-LAP	Teoría de cambio histórica de TI
Operacionalizado, por ejemplo, mediante	Programas relacionados con las convenciones internacionales en sociedades democráticas	Programas nacionales de incidencia y proyectos aplicados en sociedades democráticas y autoritarias

Fuente: Adaptado de Guertzovich (2010)

9. Muchos miembros del movimiento de TI creen que la estrategia de terapia de choque sirvió a los capítulos para lograr objetivos generales como la sensibilización sobre los males producto de la corrupción y para avergonzar a figuras públicas durante los 1990, o para adquirir recursos para desarrollar y producir herramientas de medición. Como consecuencia de ello, tienden a promover la aplicación del mismo enfoque hoy.¹⁸

Gradualismo: La teoría del cambio de OSF-LAP

10. El apoyo de OSF-LAP a las convenciones internacionales fue adoptado, desarrollado y financiado en la última década. Es decir, la estrategia emergió en condiciones contextuales distintas que el enfoque de TI (ver la Tabla 6 simplificando algunos de estos cambios).

11. La teoría de cambio que subyace al trabajo de OSF-LAP está más estrechamente asociada con el gradualismo que la de TI. La estrategia de OSF-LAP presta atención a las características contextuales (a diferencia de los actores y acciones específicas), a las causas más profundas (a diferencia de los factores superficiales), y los procesos de retroalimentación a través del tiempo (a diferencia de dinámicas contingentes causadas por un impulso aislado).

¹⁸ Por ejemplo, una evaluación inicial positiva de la última "estrella" de TI, los Centro de Asistencia Legal Anticorrupción (ALAC, por su sigla en inglés) consistentemente concluye que: "los aspectos remediales del trabajo de los ALACs puede estar vinculado de manera más productiva a la conciencia cívica al deliberadamente buscar exponer casos de alto perfil ... Es este tipo de casos es el que llama la atención de los medios; por otro lado la correlación entre la cobertura de prensa, el interés del público y la presión para resolver los problemas de la corrupción ya ha sido señalada. Hasta que se demuestre lo contrario, la estrategia de "nombrar y avergonzar" sigue siendo uno de los elementos de disuasión más eficaces en la mayoría de los países " (McCarthy 2005: 22).

12. Su presunción es que en las sociedades democráticas, es poco probable que las organizaciones de la sociedad civil logren un cambio significativo si no comprometen de manera crítica y constructiva a otros agentes, instituciones y procesos que no tienen punto final (ver Cuadro 4, también Guertzovich 2010). En consecuencia, la esencia de la estrategia es lograr el cambio paso a paso a través del tiempo.

El papel del Programa de TI-LAC como mediador

13. Desde este punto de partida, el Programa Convenciones de TI-LAC a menudo actúa como un conducto tratando de mediar entre dos visiones alternativas del mundo. Para la estrategia de uno de sus socios, OSF-LAP, las convenciones tienen sentido como un componente de una teoría de cambio más amplia, que es gradual. Para otros, los capítulos nacionales de TI, las convenciones internacionales contra la corrupción (que son parte del status quo) no encajan bien con su marco de acción más amplio.

14. La evidencia sobre los cambios de los sistemas preventivos anticorrupción (los sistemas de rendición de cuentas en formulación de políticas públicas y los sistemas de control de conflictos de intereses) en los cuatro países de América Latina mencionados anteriormente ayudará a entender si alguna de estas visiones del mundo está en mejores condiciones para captar e influir en cómo se avanza el combate a la corrupción, entendida en sentido amplio, en el contexto actual de América Latina.

III. El objetivo de la alianza entre OSF-LAP y TI-LAC

15. Con el fin de evaluar si la estrategia de propinar choques cortos y punzantes o la estrategia gradual de OSF LAP está en mejores condiciones para lograr cambios, es importante aclarar lo que se entiende como cambio a nivel nacional. Para que las metas esperadas por el Programa de OSF-LAP/TI-LAC se alcancen, la elección de la forma debe ser posterior a la definición de las funciones perseguidas, la elección de estrategias y tácticas debe ser posterior a la del propósito, y la elección del impulsor del cambio debe seguir a la definición del destino al que se quiere llegar - no al revés (Light 2011).

16. Aunque hay espacio para el trabajo de incidencia idealista, en esta evaluación, y según lo acordado por OSF-LAP y TI-LAC en los documentos del Programa, la incidencia en última instancia, busca mejorar la política y las políticas públicas anticorrupción en los sistemas nacionales. Sin embargo, los enfoques estratégicos descritos anteriormente no coinciden sobre este asunto. El enfoque gradual OSF-LAP parte de un supuesto: los activistas prosiguen intervenciones de reforma con miras a fortalecer la base institucional y política con que cuenta una sociedad abierta. Sin embargo, las políticas de anticorrupción y las instituciones no son el principal hilo conductor de los esfuerzos de incidencia de la mayoría de los capítulos (ver Cuadro 7). De acuerdo con un activista peruano entrevistado para este estudio: "aun si está escrito en el grant [la donación], no se puede presuponer que una ONG se dedique a promover políticas públicas anticorrupción."

17. En lo que respecta a esta evaluación, este hallazgo del trabajo de campo tiene una serie de implicaciones. Mirando hacia el pasado, podemos mirar los efectos que el Programa Convenciones de TI-LAC ha tenido en la generación de nuevas capacidades en los capítulos, de modo que pueden producir resultados para un MRP intergubernamental preocupado con la implementación de políticas públicas.

18. Al mismo tiempo, tendremos que mirar a una gama más amplia de los impulsores de cambios en materia de política pública que los capítulos de TI, con el fin de entender si las terapias de choque o graduales reditúan relativamente más en el terreno para el objetivo perseguido. Mirando hacia el futuro, la colaboración requerirá saldar las diferencias en términos de estrategias, fines y tácticas.

IV. El Programa Convenciones de TI-LAC como un medio para construir capacidades en los capítulos

19. Inmediatamente después de la creación del MESICIC, muchos interesados, incluyendo a expertos de los países, consideraban que las organizaciones de la sociedad civil de América Latina contaban con poco conocimiento técnico sobre la infraestructura legal nacional de toma de decisiones de política anticorrupción (véase, por ejemplo de Michele y Baragli 2002).

20. Las capacidades técnicas son clave para responder a los informes paralelos del MESICIC, un entregable central y constante del Programa de Convenciones TI-LAC durante la última década. Estas capacidades son valoradas por los interesados en el MRP como fuentes necesarias, aunque no suficientes, de credibilidad y de contribuciones constructivas al mecanismo de seguimiento. Como una evaluación previa de los resultados del Programa indica, los informes de la sociedad civil que cumplan ciertas normas técnicas son más propensos a tener influencia sobre los informes del MRP (Peñailillo López 2008). La mayoría de expertos gubernamentales que preparan los informes creen que los informes de la sociedad civil son útiles. Los expertos valoran especialmente los informes paralelos que proporcionan evidencia bien fundamentada sobre el contexto en el que la CICC se está implementado así como información diferente a la proporcionada por el Estado (Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento 2010).

Tabla 6: Cambios en el contexto

	Década de 1990	Década de 2000	Década de 2010
Internacional	No existen normas internacionales	Algunas normas jurídicas internacionales. Inmensa cantidad de indicadores.	Las normas jurídicas internacionales son sostenibles
Nacional	Instituciones anticorrupción inactivas y / o inexistentes	Se despiertan y crean instituciones contra la corrupción	Múltiples instituciones con competencias anticorrupción
Intranacional	Anticorrupción como término general que involucra todo	Discusiones entre los proponentes de enfoques horizontales y sectoriales anticorrupción.	Anticorrupción como un conjunto de políticas horizontales y sectoriales accionables

Fuente: Autora

Cuadro 6: Sociedades abiertas y opciones estratégicas de los activistas

Keck y Sikkink (1998) desarrollaron un modelo que explica cómo las organizaciones nacionales que hacen reclamos de derechos estaban utilizando recursos internacionales para lograr un cambio interno. Argumentaron que activistas sin poder, enfrentados a la represión y el bloqueo institucional en el país, a menudo buscan aliados en el ámbito internacional. En algunos casos, a través de redes transnacionales, los activistas son capaces de ejercer presión externa sobre sus gobiernos que llevan a cabo acciones que los activistas locales por su propia cuenta no habían podido obligar originalmente a los gobiernos a realizar. La política de rendición de cuentas es uno de los principales mecanismos a través de los cuales estos activistas encontraron la vuelta. Por ejemplo, activistas lograron que los gobiernos que no responden a sus reclamos hablen el idioma de las normas jurídicas internacionales y luego los atrapan retóricamente para transformar sus palabras en hechos. Los esfuerzos de activistas argentinos y chilenos de derechos humanos para terminar con los regímenes autoritarios, que muchos de los lectores de este estudio conocen bien, son ejemplos clásicos de este "efecto boomerang" (también ver Risse-Kappen, Ropp, y Sikkink 1999).

Este modelo ayuda a explicar cómo los activistas a menudo se imaginan que su trabajo puede tener impacto (véase también Galtung, 2000). Muchos activistas de América Latina, de hecho, parecen haber tenido este modelo de terapia de choque en mente al pensar cómo la CICC debería ayudarlos a producir las reformas a nivel individual y regional. A menudo, esperan apalancarse en la CICC para ejercer una presión externa sobre su gobierno para llevar a cabo un cambio político interno. Esto puede explicar por qué algunos piensan que el proceso de convenciones sólo vale tanto cuanto el gobierno de EE.UU. crea que vale (entrevista con activista).

Estos activistas tienden a basarse en las diferencias entre las palabras internacionales y acciones nacionales. Esta es probablemente una de las razones por las que a muchos de estos activistas les gustaría ver un cuerpo internacional anticorrupción que tenga el poder de imponer sanciones (véase, por ejemplo, Transparency International 2006). Proyectos concretos sugeridos como buenas prácticas por el Programa Convenciones, tales como la producción de informes y "Semáforos" pueden poner esta lógica en funcionamiento, mostrando y difundiendo el número de recomendaciones del MESICIC con las que un país ha cumplido.

El modelo de boomerang es una herramienta de análisis poderosa, pero no viaja bien al contexto nacional / internacional en el que el Programa Convenciones, en general, opera, es decir, cuando existen en el nivel nacional ciertos procedimientos democráticos mínimos, como elecciones razonablemente competitivas y libertades civiles básicas, o cuando la institución internacional es un MRP en lugar de un tribunal.

Los contextos de los derechos humanos y la reforma anticorrupción en las sociedades democráticas no se parecen a los sistemas políticos autoritarios (Saba 2002; Zalaquett Daher 2008). Mientras que los canales y los espacios internacionales siguen brindando oportunidades, en las sociedades abiertas, los activistas se enfrentan a un panorama político e institucional diferente. Los activistas trabajando por derechos se enfrentan a un conjunto diferente de oportunidades y límites. Evitar las estructuras de oportunidad nacionales ya no es la primera o única opción (Sikkink 2005). Así, por ejemplo, los tribunales nacionales, los parlamentos, y el aparato administrativo abren nuevos canales de incidencia. Las funciones y la eficacia de los instrumentos jurídicos internacionales contra la corrupción también cambian (Guerzovich y de Michele 2010; Guerzovich 2010). Estratégicamente, en términos de teorías del cambio, la democracia implica a menudo que los cambios ocurren de forma gradual.

Fuente: Autora

Cuadro 7: ¿Qué significa incidencia para los capítulos de TI?

La labor de incidencia se asocia a menudo a entregables de corto plazo que van de las herramientas de monitoreo e indicadores a eventos y otros mecanismos de difusión. Hay muchas razones posibles por las cuales los capítulos de TI y otras organizaciones no ponen la institucionalidad pública en el centro de sus actividades diarias. Este cuadro presenta algunas de estas razones. En América Latina, el vínculo entre los derechos humanos y los movimientos de lucha contra la corrupción analizado en un capítulo previo puede haber influido sobre algunos activistas que tienen un resentimiento persistente respecto de los estados con un historial autoritario (Basombrio 2005). De hecho, inicialmente, muchos de los capítulos de TI eran contrarios a involucrarse con aparatos estatales autoritarios y gobiernos corruptos. Los pactos de integridad - que en un principio evitaban al estado y no buscaban tener forma jurídica - y el Índice de Percepción de la Corrupción fueron las herramientas más importantes de TI, y encajaban con este enfoque (véase, por ejemplo Eigen, 1995; Moreno Ocampo, 1993). Para un activista

entrevistado para este estudio, evitar los objetivos de política pública puede ser el resultado de una profunda creencia en que las organizaciones de la sociedad civil deberían tener un impacto directo y no mediado sobre los problemas.

Los entrevistados en los cuatro capítulos nacionales visitados revelaron que los problemas de financiamiento a corto plazo y la necesidad de lograr visibilidad en los medios de comunicación muchas veces determina la programación y las actividades (ver también Cooley y Ron 2002; Tandon 1999). En el interior del movimiento, la producción de herramientas tales como el Índice de Percepción de la Corrupción, el Índice de Fuentes de Soborno, los Sistemas Nacionales de Integridad, el Barómetro Global de la Corrupción, la Conferencia Internacional Anticorrupción, los Pactos de Integridad, los Centro de Asistencia Legal Anticorrupción, o el Informe Global de la Corrupción son percibidos como contribuyentes a construir la marca de TI y garantizar la supervivencia de la organización (Fontoura y Soares 2008).

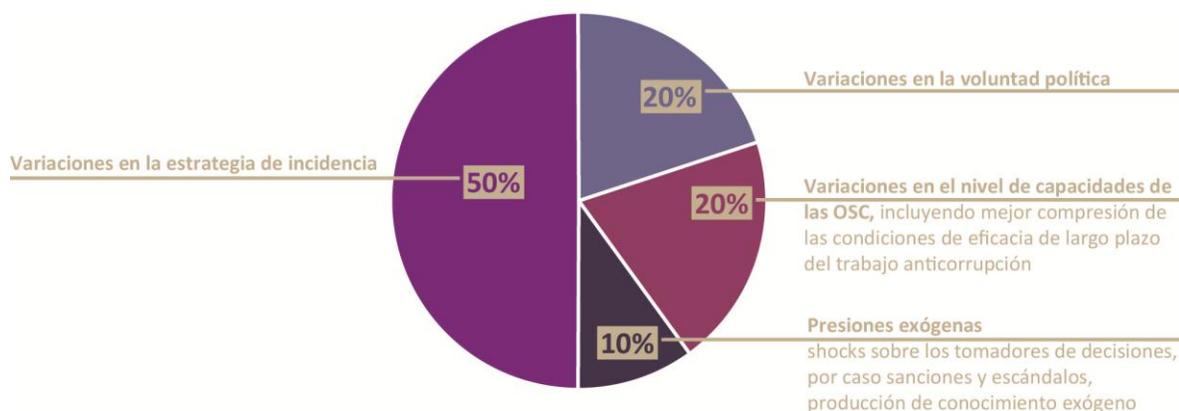
21. En los últimos años, el Programa de TI-LAC ha invertido recursos para mejorar las capacidades técnicas de los capítulos. Ha realizado un seguimiento, de manera continua, del trabajo de los capítulos y ha asegurado que los productos fueran pertinentes para el contexto del MESICIC en el que ellos serían utilizados.

22. La evaluación del programa de Prado Ortiz (2007) reveló que los capítulos nacionales valoran los conocimientos técnicos, el apoyo y el asesoramiento técnico proporcionado por el Programa en la elaboración y presentación de informes paralelos, lo que podría sugerir que el Programa de TI-LAC ha creado nuevas capacidades técnicas. Una evaluación paralela que está llevando

a cabo el Banco Interamericano de Desarrollo ofrecerá información más sistemática sobre este punto.

23. Las mejoras en los resultados técnicos en los informes paralelos del MESICIC, sin embargo, no parecen tener un impacto claro sobre las capacidades técnicas de otros productos producidos por los capítulos de TI. Durante el trabajo de campo, los actores interesados en anticorrupción (incluidos los activistas) frecuentemente mencionaron que las capacidades técnicas de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas a nivel nacional, incluyendo los capítulos de TI, deben fortalecerse.

Gráfico 3: Percepciones de los capítulos: ¿Qué explica éxitos y fracasos en materia de incidencia?



Fuente: Autora

V. El Camino hacia el impacto en políticas públicas

24. Este apartado analiza las causas del cambio en materia de políticas públicas en la región para comprobar si la teoría de cambio de OSF-LAP refleja cómo los instrumentos internacionales contribuyen al logro de resultados de política anticorrupción. Para anticipar los hallazgos, la evidencia recogida a través del trabajo de campo sugiere que la teoría de cambio de OSF-LAP refleja la forma en que la anticorrupción, entendida en sentido amplio, avanza

en el contexto actual de América Latina. El gradualismo ha guiado a actores estatales y no estatales que promovieron reformas concretas en materia anticorrupción y de rendición de cuentas. De hecho, este tipo de decisiones estratégicas son percibidas como determinantes más importantes, que otros factores, de los éxitos y fracasos auto-identificados por los capítulos de TI (ver Gráfico 3). Al mismo tiempo, los actores pro-reforma dentro del

aparato estatal son los principales usuarios de los instrumentos internacionales.

25. La investigación en Guatemala, Perú, Colombia, México también ayuda a ejemplificar la vía simplificada a través del cual el gradualismo guía los esfuerzos de reforma (Gráfico 4, ver también Guertzovich y Giraudy 2011):¹⁹

Apoyarse en una coalición poderosa e internalizar capital político:

26. La aplicación de los estándares anticorrupción enfrenta coaliciones opositoras poderosas. En todas las sociedades, hay actores con intereses creados que pueden perder como resultado de las reformas. En muchos países de la región, como Perú y Guatemala, han puesto obstáculos a la aplicación de la regulación sobre acceso a la información y socavado el desarrollo efectivo de sistemas de control de conflictos de intereses (entrevistas con activistas y funcionarios públicos). Las probabilidades de éxito de activistas y organizaciones atomizados frente a estas coaliciones opositoras son escasas. El trabajo de un solo capítulo de TI a menudo es insuficiente para generar y sostener cambios eficaces y a escala de estos sistemas políticos.²⁰

27. Por ejemplo, se han producido resultados positivos en la región en términos de acceso a la información (un componente de los sistemas de rendición de cuentas en la formulación de políticas públicas). La Tabla 7 proporciona un rápido vistazo a algunos aspectos de estos cambios.

28. Estos cambios fueron promovidos por coaliciones formales e informales. Estas coaliciones incluyeron activistas, pero entendidas en sentido amplio, abarcaron también a otros actores con posiciones relevantes en el ámbito de las políticas a las que se apuntaba. Un pequeño grupo de profesionales de élite de los medios y académicos (Grupo Oaxaca) en México, el Consejo de la Prensa Peruana (incluyendo un grupo de propietarios de medios de comunicación), y un movimiento de

incidencia de muchos años y emprendedores legislativos en Guatemala fueron capaces de promover leyes de acceso a la información fuertes, ya que poseían o fueron capaces de capturar poder o influencia en relación a las coaliciones opositoras. Las alianzas con funcionarios públicos y medios de comunicación, que han sido impulsores inconsistentes pero significativos de las reformas en toda la región, proyectaron las presiones de esos activistas en arenas políticas competitivas. Con el tiempo obligaron a presidentes que carecían de control de las legislaturas y a los legisladores a promulgar leyes.²¹

29. Por ejemplo, se han producido resultados positivos en la región en términos de acceso a la información (un componente de los sistemas de rendición de cuentas en la formulación de políticas públicas). La Tabla 7 proporciona un rápido vistazo a algunos aspectos de estos cambios.

30. Estos cambios fueron promovidos por coaliciones formales e informales. Estas coaliciones incluyeron activistas, pero entendidas en sentido amplio, abarcaron también a otros actores con posiciones relevantes en el ámbito de las políticas a las que se apuntaba. Un pequeño grupo de profesionales de élite de los medios y académicos (Grupo Oaxaca) en México, el Consejo de la Prensa Peruana (incluyendo un grupo de propietarios de medios de comunicación), y un movimiento de incidencia de muchos años y emprendedores legislativos en Guatemala fueron capaces de promover leyes de acceso a la información fuertes, ya que poseían o fueron capaces de capturar poder o influencia en relación a las coaliciones opositoras. Las alianzas con funcionarios públicos y medios de comunicación, que han sido impulsores inconsistentes pero significativos de las reformas en toda la región, proyectaron las presiones de esos activistas en arenas políticas competitivas. Con el tiempo obligaron a presidentes que carecían de control de las legislaturas y a los legisladores a promulgar leyes.²²

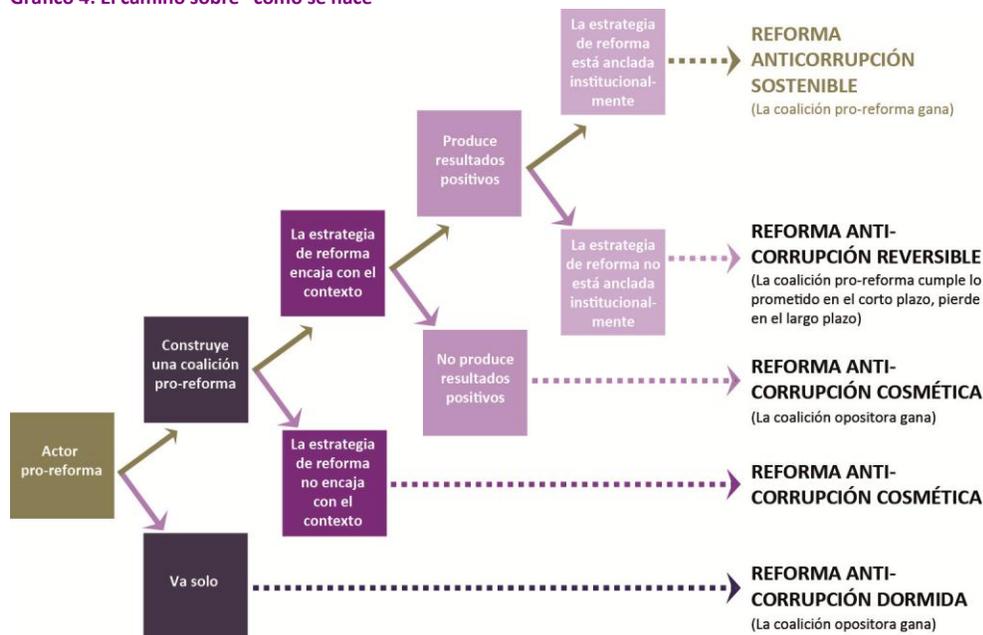
¹⁹ Por supuesto, la realidad es menos clara, y la retroalimentación entre los componentes de la "secuencia" se produce con rapidez. El camino es cualquier cosa menos organizado. Dispositivos analíticos como éste u otros utilizados en este documento son herramientas que ayudan a organizar y comunicar el estudio de estos procesos complejos.

²⁰ Sobre coaliciones de rendición de cuentas y mecanismos más descentralizados ver Johnston y Kpundeh (2004); Smulovitz y Peruzzotti (2000, 2002), Guertzovich (2010); Andrews, McConnell y Wescott (2010); Guertzovich y Giraudy (2011), entre otros.

²¹ Ver, Michener (2010) que fue corroborado durante el trabajo de campo.

²² Ver, Michener (2010) que fue corroborado durante el trabajo de campo.

Gráfico 4: El camino sobre “cómo se hace”



Fuente: adaptado de Guertzovich y Giraudy (2011)

Tabla 7: Algunos aspectos de los sistemas de rendición de cuentas en la formulación de políticas públicas, el acceso a la información

Colombia	Ley de acceso a la Información débil en los libros (Michener 2010). Los resultados de Global Integrity (2009) muestran una importante brecha entre la ley en los libros y la ley en la práctica. MESICIC recomendó el fortalecimiento de los mecanismos de provisión de información pública.
Guatemala	Ley de acceso a la Información moderadamente fuerte en los libros (Michener 2010) La aplicación parece ser gradual y desigual. Según los entrevistados, parece que la mayoría de los actores solicitan información sobre los salarios de los funcionarios públicos.
México	Ley de acceso a la Información fuerte en los libros (Michener 2010), información pública ex officio disponible a través del Internet y existencia de procesos establecidos para responder y tramitar solicitudes de información. Las capacidades institucionales son más débiles (Cejudo, López-Ayllón, y Ríos Cázares 2010). Según los entrevistados, la información relacionada con el control de la corrupción podría ser una de las categorías en las que el acceso es probable.
Perú	Ley de acceso a la Información moderadamente fuerte en los libros (Michener 2010). De acuerdo al MESICIC, la aplicación es desigual en las entidades públicas.

31. Socios y estándares internacionales resultaron fuentes importantes de influencia política en los

casos en que la regulación es más reciente, por ejemplo Guatemala (entrevistas con funcionarios públicos y activista). La debilidad de la ley Colombiana de 1985, por otra parte, puede estar reflejando que sus proponentes no pudieron apoyarse en normas internacionales o coaliciones con aliados externos. El caso colombiano, entonces, sugiere que las coaliciones pueden ser empoderadas por recursos externos, un tema ya discutido en el capítulo 4 en relación a la adopción de otras leyes de acceso a la información en la región, las redes de OSF-LAP y el MESICIC.

32. Apoyarse en una coalición pro-reforma formal o informal que puede tener fuentes transnacionales de poder puede parecer una tarea difícil y, a pesar de ello, es poco probable que sea suficiente.

Implementar tácticas que se ajustan al contexto y lo transforman

33. En el campo anticorrupción, propuestas de reforma que pueden ser técnicamente sólidas fallan una y otra vez. Las intervenciones pro-reforma eficaces (no necesariamente ideales) contra la corrupción requieren tácticas que se ajusten a las reglas e instituciones específicas que rigen las relaciones y el comportamiento relacionado con un sector y / o jurisdicción determinados y lo

transformen en el tiempo (Guerzovich y Giraudy 2011).

34. Tomemos el ejemplo de los sistemas de control de conflictos de intereses en los países estudiados. La Tabla 8 ofrece una mirada rápida sobre cuestiones específicas. En algunos de estos casos, han habido desarrollos administrativos positivos.

35. Los puntos de entrada para avanzar gradualmente las reformas, cuando fue posible, han estado dentro de los aparatos estatales, que no siempre pueden ser subsumidos a sus líderes (aun en sistemas hiper-presidencialistas). Estas reformas a menudo se desarrollaron sin ser registradas por muchos activistas (entrevistas con activistas).

36. En México, a mediados y finales de los 1990 y principios de los 2000, el Secretaría de la Contraloría Administrativa en primer lugar, y más tarde la Secretaría de la Función Pública, desarrollaron Declaranet. Este sistema basado en Internet recopila, administra y divulga las declaraciones juradas de los servidores públicos y es un componente clave de un sistema para prevenir conflictos de intereses (sobre el proceso, véase López Presa de 2004; Guerzovich y de Michele 2010). Declaranet fue desarrollado por funcionarios públicos utilizando mecanismos y procedimientos administrativos para eludir las coaliciones opositoras dentro del estado. Para tener éxito tomaron ideas, por ejemplo, del desarrollo simultáneo de otros mecanismos para prevenir la corrupción dentro de la agencia administrativa (esto es, del sistema de adquisiciones electrónico, Compranet).

37. Colombia ha avanzado menos que México en términos de sus declaraciones patrimoniales. Sin embargo, el progreso que ha hecho para transformar el sistema de declaraciones patrimoniales de uno basado en el papel o hacia un sistema electrónico, también ha sido impulsado por los órganos administrativos que contaba con un mandato legal (aunque débil y parcial) y recursos.

38. La coordinación administrativa proactiva y el monitoreo continuos se ajustaban al contexto y ayudaron a transformar estos sistemas. De acuerdo con un actor colombiano entrevistado para este estudio, MESICIC ha sido fundamental para asegurar que el tema permaneciera en la agenda de la burocracia y las cosas se movieran en la dirección correcta (aunque lentamente). Desde la primera ronda de revisión del MESICIC funcionarios dentro de la burocracia han trabajado en la mejora del Sistema Único de Información de Personal, que

puede ayudar, entre otras cosas, a detectar posibles conflictos de intereses. El sistema está conectado con el Sistema de Información de las Declaraciones Juradas, que maneja, supervisa y controla la información en estas declaraciones (The World Bank 2009).

Tabla 8: Algunos aspectos de los Sistemas de Control Conflictos de Intereses, declaraciones patrimoniales

Colombia	Hay reglas para administrar los conflictos de intereses, pero su aplicación es débil (Global Integrity 2009). MESICIC ha recomendado optimizar el análisis de las declaraciones juradas con el fin de detectar y prevenir conflictos de intereses.
Guatemala	De acuerdo con Global Integrity (2010) el sistema es muy débil. El sistema de declaraciones juradas fue originalmente concebido para detectar y prevenir conflictos de intereses, pero en la práctica se focaliza en el enriquecimiento ilícito (The World Bank 2009). Al mismo tiempo, en los últimos años algunas agencias administrativas han estado haciendo reformas parciales.
México	Hay reglas para administrar los conflictos de intereses, pero su aplicación es débil (Global Integrity 2009). El Comité de Expertos del MESICIC concluyó en 2005 que es necesario tomar más acciones para que el sistema de declaraciones juradas se convierta en una herramienta útil para la detección de posibles casos de conflictos de intereses.
Perú	Las reglas sobre los conflictos de intereses en el poder ejecutivo son débiles (Global Integrity 2010). El sistema de declaraciones patrimoniales es concebido como una herramienta para controlar el enriquecimiento ilícito, para castigar y no para prevenir la corrupción. La información en los formularios es parcial, pero incrementalmente, accesible (entrevistas con funcionarios públicos).

39. En otros países, entre ellos Perú, la anticorrupción y, en particular, los sistemas de declaraciones juradas a menudo se perciben como instrumentos para sancionar faltas individuales. No se perciben como instrumentos para prevenir los problemas sistémicos asociados a las condiciones en que los funcionarios públicos ejercen la autoridad pública (entrevistas con activistas y funcionarios públicos).

40. En un contexto sesgado en contra del trabajo preventivo anticorrupción, la discusión sobre los conflictos de intereses todavía tiene que llevarse a cabo. Los funcionarios públicos con competencias sobre el sistema de declaraciones patrimoniales no necesitan administrarlas (o mejorarlas) para prevenir

conflictos de intereses. Hay un vacío administrativo aparente en este ámbito que limita el progreso.

41. Los esfuerzos sociales para impulsar la rendición de cuentas y producir información sobre candidatos a la función pública tampoco se han ajustado bien al contexto. No han podido sacudir el sistema y transformar como se entiende el tema, y fueron eventualmente abandonados (entrevista con activista).

Anclar las intervenciones pacientemente

42. Como saben bien los actores de la cooperación internacional y los activistas consultados para este estudio, intervenciones aparentemente exitosas muchas veces serán atacadas en el mediano y largo plazo por coaliciones opositoras. Lo que puede parecer la adopción de una buena ley anticorrupción se puede deshacer en la práctica al no tener los recursos jurídicos, políticos o financieros para su aplicación (entrevistas con activistas). Los promotores iniciales y los ganadores de intervenciones pro-reforma deben construir de manera proactiva el capital político e institucional que les permita defender los logros de probables marchas atrás (Light 2010), y por lo tanto aumentar la durabilidad y la sostenibilidad de sus esfuerzos.

43. Si mantenemos todos los otros factores constantes, la probabilidad de la sostenibilidad aumenta cuando actores (y coaliciones) pro-reforma y los ganadores de la primera ronda de reformas, aumentan (en el tiempo) los beneficios políticos de mantener cambios anticorrupción efectivos y disminuyen (en el tiempo) los costos políticos de mantenerlos (Guerzovich y Giraudy 2011).

44. Existen diferentes caminos para anclar los esfuerzos de reforma institucional. Uno de ellos es el uso de vías intergubernamentales. Por ejemplo, los mecanismos de revisión de pares han llevado a los Estados a coordinar las entidades y autoridades involucradas en el cumplimiento de los compromisos derivados de las convenciones anticorrupción. En México, el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2008-2012) incluye el establecimiento de un mecanismo de coordinación. En Guatemala, la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción no tiene todas las competencias relacionadas con la aplicación de las convenciones internacionales, sino que ha creado un mecanismo permanente para coordinar estas instituciones (OAS 2010). Según observadores en Guatemala y México,

en la actualidad por más débil que sea la coordinación interinstitucional, ésta no existiría si el MESICIC no hiciera el seguimiento permanente del Estado. Como el estudio de Ackerman (2007) sobre agencias de rendición de cuentas horizontales sugiere, la multiplicidad de puntos de vista aumenta los beneficios políticos de avanzar reformas (o los costos de dar marcha atrás).

45. Al vincular actores nacionales e internacionales, el mecanismo de revisión puede haber contribuido a la supervivencia del Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción en Colombia. Como Transparencia por Colombia y otros han señalado, si un nuevo presidente quiere acabar con él, se enfrentará a mayores costos que los impuestos por organizaciones no gubernamentales aisladas, o incluso una coalición de activistas. Por el contrario, la decisión crea costos de reputación asociados con compromisos legales y profesionales con otros Estados y organizaciones internacionales.²³ Como mínimo, el nuevo presidente hubiese tenido que nombrar a un ente alternativo (respecto de la experiencia comparada, véase también Guerzovich 2010).

46. Es probable que el anclaje institucional sea más fuerte cuanto mayor sea la institucionalización y cuando las prácticas administrativas estén acompañadas del incremento de los clientes con los que cuentan estos sistemas anticorrupción y de rendición de cuentas. Ciudadanos individuales y organizaciones que son usuarios de los sistemas anticorrupción también pueden asumir el papel de los principales defensores (o bases de apoyo) de estos sistemas. La coalición de organizaciones no gubernamentales que trabajan sobre el acceso a la información en México han asumido ambas funciones, defendiendo al Instituto Federal de Acceso a la Información de ataques. Como un activista dijo, para las organizaciones de la sociedad civil sería "un hara-kiri" no defender al Instituto de los ataques.

47. Por el contrario, tomemos el ejemplo del sistema de declaraciones patrimoniales mexicano

²³ Las partes interesadas no tienen por qué anclarse en procesos horizontales anticorrupción o las acciones estar asociadas con organizaciones no gubernamentales anticorrupción. En Colombia y Perú, las partes interesadas en el sector de la propiedad intelectual se han acostumbrado a seguir las reglas y procedimientos de la Comunicad Andina tal como son implementados por las agencias administrativas nacionales, de forma tal que podría argumentarse que han contribuido a prevenir la corrupción (Helfer, Alter, y Guerzovich 2008).

mencionado anteriormente. Durante el gobierno de Fox, cuando Declaranet comenzó a trabajar, algunos actores interesados obtuvieron beneficios de las declaraciones patrimoniales. Periodistas individuales y funcionarios públicos utilizaron y divulgaron el sistema y obtuvieron recompensas concretas (ver por ejemplo, Hernández y Quintero 2008). Pero a diferencia de lo ocurrido con respecto al sistema de acceso a la información, el sistema mexicano de declaraciones patrimoniales no ha creado partes interesadas estables entre periodistas, lectores de periódicos, políticos, funcionarios públicos, fiscales, jueces y otros (es decir, "clientes").²⁴ Ante la falta de partes interesadas anticorrupción que se sostienen en el tiempo, el número de funcionarios mexicanos que publicó sus declaraciones voluntariamente a través de Declaranet aparentemente ha disminuido en los últimos años (entrevistas con funcionarios públicos). De acuerdo con diferentes actores anticorrupción mexicanos, dado que ningún anclaje institucional (o tácticas proactivas de incidencia) hizo obligatorio o políticamente costoso el retroceso en materia de publicidad, los funcionarios del Poder Ejecutivo han estado dispuestos y sido capaces de deshacer transformaciones positivas (en general, Guertzovich 2010). Los compromisos internacionales crean algunos de los costos, por lo que también parece impensable abolir el sistema de declaraciones patrimoniales completamente (entrevista con funcionario público).

V. Esfuerzos de incidencia bien intencionados pueden resultar costosos

48. Las convenciones anticorrupción son herramientas útiles para incrementar capacidades políticas y técnicas, sin embargo, los capítulos de TI en la región rara vez los han aprovechado para lograr cambios. Como muestra el Gráfico 4 arriba, si uno pasa por alto una de las lecciones, las posibilidades de decepción, sobre todo en el mediano plazo, crecen. Si uno pasa por alto dos o tres lecciones, el fracaso será casi seguro.

49. Cabe destacar que el punto aquí no es que la terapia de choque nunca funciona. Las intervenciones a corto plazo contra la corrupción pueden tener resultados. Anteriormente, pueden haber sido eficaces para generar conciencia cuando

la respuesta rápida de un puñado de grupos de interés resultaba suficiente para plantear la cuestión. La pregunta que tenemos que seguir haciendo es si las ganancias a corto plazo se han vuelto menores que los costos a mediano y largo plazo, dado que el contexto ha cambiado.

50. El objetivo de esta evaluación no ha sido la sistematización de los efectos en términos de costos / beneficios de corto y largo plazo. Esto merecería una discusión empírica y normativa que está más allá de nuestro alcance. Sin embargo, durante el trabajo de campo, una serie de ventajas y desventajas se plantearon y discutieron con partes interesadas en toda la región.

Los escándalos y otros "Periodicazos"

51. La táctica clave de los activistas anticorrupción para obtener ventajas políticas, posicionar su marca, y adquirir financiamiento ha sido producir o tomar ventaja de "periodicazos", es decir, piezas de información que crean una cobertura de los medios de comunicación fuerte, de alta visibilidad (no necesariamente continua). Los escándalos y otros periodicazos pueden desencadenar o ser percibidos como desencadenantes de esfuerzos de reforma, incluido el acceso a la información o la regulación en materias de ética pública (véanse, por ejemplo, los capítulos incluidos en Morris y Blake 2010; Rosenthal 1996; Mackenzie y Hafken 2002; Rosenson 2005, Saint-Martin 2008).

52. Sin embargo, no podemos concluir que esta táctica per se desencadene transformaciones sostenibles que son compatibles con el estado de derecho. "Tal vez debido a que la visibilidad de los escándalos no se corresponde con su poder explicativo, no es fácil encontrar ejemplos en los que una investigación independiente de los medios de comunicación generó un cambio en la política nacional que por su propia cuenta cambió las condiciones sistémicas en las que emerge la corrupción" (Guertzovich y de Michele 2010).

53. La táctica también implica trueques que rara vez se consideran o prevén. La investigación sistemática de Balan (2009) en América Latina muestra que las partes interesadas manipulan la información y dan fuerza a los escándalos con el fin de incrementar su poder. Los medios de comunicación también son bastante inconsistentes como agentes de control y promotores de reformas (Michener 2010, Andrade 2009, Peruzzotti y Smulovitz 2006). Si esto es así, parece bastante arriesgado poner tanto énfasis en

²⁴ Respecto de la lógica general en funcionamiento, ver Pierson (1996), Fung, Graham y Weill (2007) y Guertzovich y Giraudy (2011).

este canal democrático para promover reformas. El periodico "es un arma de doble filo", ya que puede enredar a los activistas en una dinámica que a veces entra en contradicción con el mensaje que están tratando de transmitir (entrevista con activista). Este tipo de acción societal sostenida en intervenciones directas de la sociedad civil y en casos individuales puede ser riesgosa para transmitir el mensaje de una lucha contra la corrupción sistémica y preventiva (Saba 2002). Entre los principales interesados en la región, parece haber reforzado la idea que la lucha contra la corrupción se refiere a la sanción de casos individuales y está asociada con la manipulación, en lugar de con todas las medidas incluidas en una convención que pudieran ayudar a aumentar la calidad de la democracia de un país.

Acceso desinstitucionalizado de alto nivel

54. Otro de los pilares que apalanca a los activistas anticorrupción, a su marca, y su financiamiento es su acceso a personas poderosas. Los activistas muchas veces pueden o son percibidos como capaces de hacer que estas personas usen sus palabras. En el año 2006, por ejemplo, Transparencia Internacional-América Latina, con el apoyo de socios de la cooperación internacional, influyó a jefes de Estado y de gobiernos en América Central para que adoptaran la "Declaración de Guatemala para una Región Libre de Corrupción." Especialmente en países donde la democracia ha sido delegada a hiper-presidentes, como en gran parte de América Latina (O'Donnell 1997), los jefes de gobierno y sus ministros son actores importantes en la definición de la ley y la práctica de los arreglos de gobernabilidad. Ellos pueden facilitar u obstaculizar las reformas contra la corrupción. La evidencia más sistemática sugiere que más a menudo están influenciados por las coaliciones opositoras.

55. Pero el acceso de los activistas es una cuestión personal. "No está para nada institucionalizado" (entrevista con interesados guatemaltecos). La rendición de cuentas en los procesos de formulación de políticas anticorrupción en los países visitados para este estudio tienen una serie de deficiencias: no está basada en reglas ni es transparente. Estos procesos están abiertos a algunos interesados, pero no a todos. Los capítulos de TI se encuentran entre aquellos que pueden, a veces, tener acceso discrecional. Muchos otros se quedan fuera, y muchos más ni siquiera tienen la oportunidad de enterarse que pasa. En otras palabras, este tipo de

involucramiento societal socava valores para la sociedad abierta, como la igualdad ante la ley (sobre distintos tipos de involucramiento societal, véase Rose-Ackerman 2005).

56. Al mismo tiempo, estudiosos han observado que para muchos activistas, la institucionalización y el fortalecimiento de las políticas y las instituciones y los procesos de toma de decisiones anticorrupción dentro del Estado es un juego de suma cero en el que probablemente pierdan los recursos, poder y acceso privilegiado a la información y trabajos que han capturado (véase, por ejemplo Dimitrova 2007).

57. El uso generalizado del acceso desinstitucionalizado a las elites significa que el cambio no se convierte en parte del aparato estatal. La legitimidad política y el desarrollo de los procesos de formulación de políticas anticorrupción por lo general requieren canales de participación en toma de decisiones diarias. Estos canales deben empoderar regularmente muchas voces, para que tengan la posibilidad de penetrar la estructura del Estado. De esta manera, las voces externas pueden hacer propuestas de políticas, fortalecer la base de apoyo política del sistema anticorrupción, monitorear su trabajo, y custodiar el progreso institucional (en general, véase Smulovitz 2002, Rose-Ackerman 2005, Ackerman 2007; Light 2011).²⁵

58. Mientras que muchos pueden encontrar fallas en el argumento, y lo encuentran demasiado lejos de las realidades de los Estados de América Latina donde predomina la desconfianza, hay que recordar que muchos activistas del acceso a la información en México y activistas anticorrupción en Argentina o Colombia, por ejemplo, parecen haber interiorizado que aunque contribuir al desarrollo político de instituciones estatales con competencias contra la corrupción (nuevas o existentes) puede tener costos a corto plazo y requerir decisiones difíciles frente a cambios de personal y otras contingencias, en el largo plazo los beneficia. Para un actor argentino, "es difícil para todo el mundo como para nosotros... pensar en este tipo de políticas en el mediano o

²⁵ Hay que tener en cuenta que la incidencia constructiva, no implica necesariamente la connivencia con el Estado. No incluimos aquí la provisión por parte de organizaciones no gubernamentales de productos y servicios a las autoridades públicas como otros proveedores privados pueden hacer. Esta es una función que ha generado muchos más problemas normativos y funcionales para los capítulos en toda la región de los que se podría abordar aquí.

largo plazo. El impacto a corto plazo es importante, pero tiene que estar en una estrategia de largo plazo. Tienen que estar combinados... canalizar el impacto de corto plazo así te ayuda para iniciativas de fondo... yo no confiaba en el estado [en la década de 1990] ... pero en algún momento hay que empezar. No podemos vivir en un Estado que no confiaba si mismo. "(Cit. en Guerzovich 2010).

VI. El mundo de la política pública hacia el futuro

59. En consonancia con lo expuesto anteriormente, la mayoría de los miembros de TI expresaron en las entrevistas que el impacto sobre políticas públicas no es una parte importante de su pasado. Algunos miembros de TI entrevistados para esta evaluación, parecen dispuestos a hacerlo parte de su futuro.

60. Sea o no esta nueva dirección totalmente aceptada, los capítulos de la región ya parecen asociarla con los intangibles que se derivan de las convenciones internacionales. Como muestra el Gráfico 5, los capítulos de TI consideran que los beneficios del MESICIC incluyen un espacio de trabajo institucional y el contacto con los funcionarios públicos nacionales.

61. Muchos de los capítulos también se refirieron a las convenciones como su hoja de ruta de largo plazo. En el pasado, los Sistemas Nacionales de Integridad de TI cumplían esta función. Pero a diferencia de las convenciones los Sistemas Nacionales de Integridad no eran apropiados por múltiples partes interesadas. Un miembro de la red de TI lo puso de esta manera: "Estratégicamente, el monitoreo de las convenciones establece la agenda para cualquier Estado para desarrollar políticas de transparencia, y lo mismo debería aplicarse a la sociedad civil. Ignorarlas, como hacemos nosotros, es una miopía muy grande sobre cómo conseguir la mayoría de los objetivos." Al mismo tiempo, para los capítulos de TI, esto es un "desafío constante, utilizar los mecanismos que ya existen... parece más fácil que tratar de reinventar la rueda superficialmente" (entrevista con activista).

62. Si las partes del Programa Convenciones de TI-LAC toman las claves de esta evaluación y de algunos

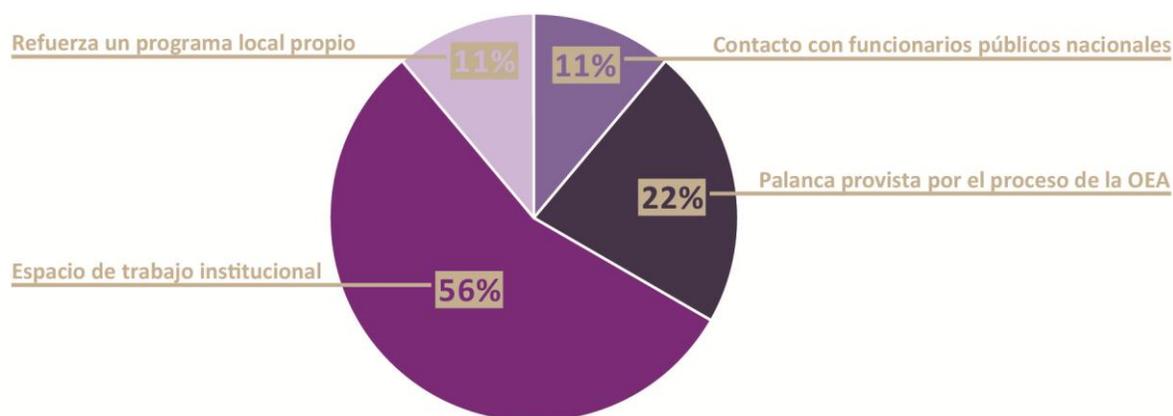
de sus colegas, podrían comprometerse a lograr eficacia e impacto sobre políticas públicas. El siguiente paso sería repensar cómo dar un paso adelante.

63. Los resultados del trabajo de campo proporcionan una mirada al camino por delante. En primer lugar, la búsqueda de impacto sobre la política pública requiere abrir el contenido de la agenda de incidencia anticorrupción establecida por las convenciones internacionales (véase el cuadro 8). Las convenciones se componen de múltiples líneas programáticas y operativas que deben ser examinados en forma individual y colectiva. Esta evaluación ha priorizado algunas de las políticas públicas anticorrupción incluidas en la CICC considerando las que parecían particularmente relevantes para lugares y momentos específicos, los activistas probablemente tendrán que definir sus propias prioridades.

64. En términos estratégicos, este estudio sugiere que los capítulos de TI deben tomar claves de la teoría gradual de cambio de OSF-LAP. Los capítulos de TI deben adoptar más plenamente su papel de canales de transmisión entre el trabajo regional y el desarrollo nacional.

65. En términos tácticos, hasta la fecha, la mayoría de los capítulos de TI en América Latina han avergonzado públicamente a sus estados y producido y difundido productos de conocimiento. Muy pocos han redactado regulación, buscado alcanzar a nuevos públicos específicos, o litigado estratégicamente (ver Gráfico 7). Un análisis de la información pública disponible de las operaciones de los capítulos de TI en Colombia, Guatemala, Perú y México sugiere que hay tres tácticas (sensibilización y entregables para los medios de comunicación, producción de conocimiento, y auditoría) que representan más de la mitad de sus actividades. Cuando han utilizado otras tácticas de incidencia, la investigación cualitativa más profunda sugiere que podría haber sido una excepción en circunstancias muy peculiares.

Gráfico 5: Percepciones de los capítulos: Los beneficios del MESICIC



Fuente: Autora

Cuadro 8: La programación sobre "convenciones" y las tácticas de rendición de cuentas sociales

La programación de la sociedad civil en relación con las convenciones internacionales en América Latina y otras partes del mundo está dirigida a tratar la materia anticorrupción en su conjunto y las convenciones como un fin en sí mismos. Por ejemplo, OSF-LAP apoyó en el período 2007-2008 el esfuerzo del Programa Convenciones de TI-LAC para promover la implementación de la CICC por parte de los gobiernos nacionales. El resultado de la convocatoria de proyectos fueron una serie de propuestas para analizar, comunicar, entrenar y medir "la Convención". Este resultado llama a la reflexión en términos sustantivos y tácticos.

Si bien, no hay medios para poner a funcionar a la convención como un todo, no se presentaron proyectos para ayudar a implementar ninguna recomendación específica del mecanismo de revisión de pares con respecto a las declaraciones patrimoniales o las normas de contratación. Ningún activista pensó y elaboró una propuesta para implementar mejores mecanismos anticorrupción en la contratación de funcionarios públicos o la prevención de posibles faltas de ética. No hubo propuestas para utilizar los limitados fondos disponible para incorporar a las convenciones anticorrupción en la programación sobre políticas públicas concretas de ningún capítulo. Capítulos consultados sobre este punto, mencionaron que no habían imaginado la posibilidad.

En términos tácticos, como las propuestas de los capítulos apuntaban a "la convención", escogieron una herramienta para hacer frente a toda la convención. La gama de actividades propuestas y los mecanismos mediante los cuales se esperaba que se generaría un cambio coincidía con lo que habían hecho en el pasado.

Vistas conjuntamente, las miradas tácticas y sustantivas sobre "la convención" sugieren la probable incapacidad para generar un cambio sobre la mayoría de las políticas. Una conferencia o un ejercicio de monitoreo es poco probable que tenga impacto sobre todas las políticas de lucha contra la corrupción al mismo tiempo, entre otras razones, porque las dinámicas de economía política varían para las distintas políticas públicas en un mismo país. Todas las políticas anticorrupción incluidas en las convenciones rara vez cambian colectivamente o a la misma velocidad dentro de un país.

Mirando hacia el futuro, puede que una vía más fructífera sea desempaquetar la convención y pensar en ella como una herramienta que puede ayudar a producir cambios en una política pública a la vez. Esta conceptualización puede ayudar a vincular mejor el trabajo en curso de los capítulos, las prioridades del país, y las diferentes políticas de las distintas políticas públicas. En este sentido, es importante señalar que Transparencia por Colombia parece haber tomado medidas activas en el sentido de una orientación hacia las políticas públicas. También lidera la articulación del trabajo en Convenciones con otros proyectos en su cartera.

Pensar en términos de las convenciones en su conjunto también puede ayudar a los interesados a considerar si la solución propuesta o la financiación es adecuada para hacer frente al problema al que se apunta en el ámbito de la política pública o hacer frente a sus causas institucionales.

66. Para hacer frente eficazmente a la forma en que funcionan los Estados democráticos, los capítulos de TI tendrán que ampliar su caja de herramientas tácticas. En las palabras de un miembro de TI: "Tenemos que ir más allá de monitoreo. El cambio no se logra con herramientas.... La fortaleza de TI es producir diagnósticos, [una herramienta]... que es donde estamos cómodos. ... Tenemos que [avanzar

hacia] la incidencia real para generar el cambio" (entrevista con activista). Un funcionario peruano entrevistado para este estudio lo dijo de esta manera: Las organizaciones no gubernamentales necesitan salirse del diagnóstico y las propuestas

generales que no tienen en cuenta los detalles ni su factibilidad real.²⁶

67. Esto significa que en el futuro, el monitoreo o la producción los indicadores no deben ser sustituidos por otra herramienta única, otra mejor práctica. A medida que cambian las características del contexto, cambian las tácticas reformistas exitosas (Poli, Giraudy y Guertzovich 2010). El mismo tipo de táctica de incidencia va a tener diferentes réditos respecto de diferentes sistemas y políticas anticorrupción, porque los impulsores del cambio, los puntos de entrada, las tácticas, y las fuentes de la sostenibilidad varían. Ninguna táctica individual es probable que sea la panacea para resolver todos los problemas en todas las áreas de políticas y sectores en un país determinado, en todo momento. Es decir, al establecer el programa en el sector agua, el diagnóstico de riesgos en el sector educativo, promover la adopción de nuevos estándares y reglas sobre conflictos de intereses, para garantizar la aplicación imparcial y efectiva de las normas de contratación pública, incorporar normas a nivel sectorial o subnacional, adaptar y perfeccionar los sistemas existentes anticorrupción, o contraatacar cuando los que perdieron a partir de la adopción de estos cambios tratan de desmantelar las reformas.

68. El mundo de las políticas públicas es complejo, y por lo tanto requiere el desarrollo de más (no menos) capacidades técnicas y políticas. Las tácticas de incidencia no necesariamente funcionan de manera uniforme dentro de cada país. Pueden variar por sector, jurisdicción (nacional vs. sub-nacional o entre las unidades subnacionales, o los poderes del Estado) y también de acuerdo a la política o el sistema anticorrupción. Los actores se enfrentan a estructuras de incentivos diferentes, y muchas veces agendas, capacidades y voluntad políticas cambiantes y conflictivas (Hussmann y Peñailillo López 2007). Invertir en una mejor comprensión de las condiciones en que las dinámicas de cambio se producen hacia adentro de los países, puede ayudar a los defensores a diseñar las tácticas adecuadas para impulsar mayores cambios y prevenir la marcha atrás de las reformas (un fenómeno que ha ocurrido en todas partes).

²⁶ Las opiniones de muchos de los activistas que promueven la rendición de cuentas que trabajan en otras redes en América Latina sugieren que el problema no es exclusivo de TI.

Gráfico 6: Caja de herramientas tácticas de los capítulos de TI para promover la implementación de la CICC



Fuente: Autora sobre la base de las categorías identificadas por Poli, Giraudy y Guertzovich (2010)

Capítulo 7: Aprender acerca de influencia, efectividad e impacto

1. Este estudio fue preparado dado el interés genuino de OSF-LAP y TI-LAC por comprender las fortalezas, debilidades y oportunidades existentes en relación a la CICC y el MESICIC en América Latina, así como para mejorar la orientación del trabajo futuro.

2. Este capítulo resume las implicaciones operativas de la evaluación, sobre la base de las categorías y los problemas propuestos por Prado Ortiz (2007) en la evaluación anterior del Programa Convenciones de TI-LAC. Una teoría de cambio articulada, los cambios en el contexto y el análisis sistemático de nuevos datos proporcionan diferentes ángulos desde considerar el pasado, el presente, y el futuro del Programa Convenciones de TI-LAC y, más ampliamente, la incidencia anticorrupción en la región.

I. Objetivos generales del Programa

3. Esta evaluación proporciona evidencia para confirmar que las convenciones internacionales y sus mecanismos de revisión de pares son elementos importantes de una estrategia de lucha contra la corrupción transnacional que pueden potenciar a nivel nacional a actores interesados en la rendición de cuentas / grupos de la sociedad civil y, al hacerlo, activar las políticas y sistemas nacionales anticorrupción.

4. Con el fin de transformar el potencial de las convenciones internacionales y sus mecanismos de revisión, el Programa Convenciones de TI-LAC ha fijado objetivos y trabajado en dos niveles: regional y nacional. A nivel regional, al igual que las evaluaciones anteriores del Programa Convenciones de TI-LAC, este estudio encontró que el trabajo ha tenido un impacto sobre el MESICIC. Mantener y mejorar los niveles de participación de la sociedad civil y sus aportes al Mecanismo sigue siendo un objetivo valioso.

5. Al mismo tiempo, esta evaluación ha descubierto que aunque los indicadores de resultados del Programa son positivos y ayudan a captar algo sobre el desarrollo a nivel internacional, son una mala proxy para incentivar y medir lo que sucede en cuanto a la promoción o la formulación de políticas a nivel país. La vinculación de las intervenciones internacionales con la eficacia a nivel nacional sigue siendo un desafío pendiente para el Programa.

6. De hecho, la principal conclusión de este estudio es que la teoría de cambio de OSF-LAP captura la forma en que la lucha contra la corrupción, entendida en sentido amplio, funciona en el contexto actual de América Latina. El enfoque gradual que encarna es más eficaz que los choques cortos y punzantes para lograr un cambio de política.

7. Los promotores de la rendición de cuentas, incluyendo al Programa Convenciones de TI-LAC basado en MESICIC, pueden jugar un papel como canales de transmisión que conectan los procesos nacionales e internacionales. En las Américas, las organizaciones de la sociedad civil no han sido los principales usuarios de estos instrumentos internacionales. Por el contrario, funcionarios públicos pro-reforma parecen haber sido los canales de transmisión más activa de las convenciones.

8. A diferencia de los que culpan a la ineficacia de las convenciones sobre la supuesta falta de voluntad política de las coaliciones opositoras y los líderes o a la falta de visibilidad de la OEA, este hallazgo también significa que las organizaciones anticorrupción de la sociedad civil deben asumir su propiedad del proceso y jugar esta función. Los activistas también son en parte responsables de la aplicación efectiva de las convenciones internacionales en sus propios países (o su falta de aplicación).

9. El problema sigue siendo que el contexto en que se formulan políticas anticorrupción ha cambiado a un ritmo más rápido que la incidencia en esta materia. En la década de 1990, los activistas podían hablar de un vacío en materia de políticas públicas anticorrupción.²⁷ En ese momento, pocos países habían intentado implementar reformas de políticas y evaluar internacionalmente a las instituciones nacionales anticorrupción era impensable - no una realidad sostenible. Los capítulos de TI y otros llenaron muchos vacíos que dejaban disponibles los Estados. Lo hicieron por medio de acciones para promover el establecimiento de estándares legales, proveyendo servicios anticorrupción, o vigilando el cumplimiento de estándares. Un conjunto fragmentado e incompleto de proyectos empezaron

²⁷ Esta reflexión toma una idea de Neubert (2009).

a asumir el rol del estado y el imperio de la ley, a los ojos de muchos poniendo en peligro su propia legitimidad. Los capítulos de TI se beneficiaron de ese acceso desinstitucionalizado de alto nivel, la cobertura de los medios de comunicación, y los fondos de la cooperación internacional.

10. En la década de 2000, islas de integridad basadas en proyectos produjeron algunos resultados adicionales. Estas surgieron junto con el desarrollo de diagnósticos técnicos. Las listas de mejores prácticas y los indicadores anticorrupción se tornaron omnipresentes - tanto es así que instituciones como el Banco Mundial, el BID o el PNUD ya han financiado proyectos para sistematizarlos. Como dijo un funcionario público durante el trabajo de campo: "Si tu pregunta es ¿cuáles han sido las contribuciones de organizaciones no gubernamentales para cambiar las políticas públicas en este campo? Las respuestas van a ser escasas", y lo fueron en toda América Latina. Los mecanismos de revisión de pares también contribuyeron a la producción de información y de recomendaciones sistemáticas.

11. Como muestra el Gráfico 7, la década de los 2010 plantea un reto diferente (Guerzovich 2010). Las islas de integridad basadas en proyectos pueden fácilmente contribuir a maquinarias de formulación de políticas públicas anticorrupción fallidas en el tiempo. De hecho, al despertarse la política pública anticorrupción y anclarse en las convenciones internacionales, los márgenes que tienen las organizaciones de la sociedad civil para actuar por sí solas comienzan a achicarse. Los donantes multilaterales y bilaterales en la región de forma lenta, pero creciente, están tomando nota. Los proyectos de los actores no estatales que operan en el margen, comienzan a dejar de encajar de forma transformativa en relación con los modelos que involucran a las distintas partes interesadas en un esfuerzo por fortalecer el mecanismo de formulación de políticas públicas. Como algunos actores interesados en el movimiento anticorrupción se están dando cuenta, las políticas públicas probablemente deberían ser el hilo conductor de las futuras propuestas, proyectos y evaluaciones.

12. Por el contrario, en tanto y en cuanto intervenciones bien intencionadas alimentan de forma repetida las políticas públicas y la política anticorrupción en lugar de abordarlas de manera diferente, los activistas pueden contribuir a la percepción que la mejora de la calidad de la

democracia no es posible de ningún modo. En otras palabras, las intervenciones pro-reforma, como se señala en OCDE (2010), de manera más general, pueden sin querer socavar los esfuerzos para lograr cambios positivos en el largo plazo.

Gráfico 7: La incidencia anticorrupción en América Latina a través de las décadas



II. Creando capacidades relacionadas con las convenciones y la agenda anticorrupción en general

13. Al colocar la formulación de políticas públicas anticorrupción como el hilo conductor de los esfuerzos de incidencia, TI-LAC puede discutir si le gustaría seguir aplicando un enfoque formalista de la ley, o si tratar de empujar el debate en el seno del MESICIC a una comprensión que privilegie el entendimiento de la ley en términos de equivalencias funcionales, como el que se utiliza aquí o en el monitoreo de la Convención de la OCDE. Un enfoque de equivalencias funcionales requiere de una mayor, no menor, capacidad técnica y sofisticación, pero se presta más al análisis contextualizado de políticas y estrategias de cambio. En cualquier caso, el juego entre el derecho y la política (o práctica) no es suma cero. Como algunos miembros de TI han aprendido, gracias a su participación en el Programa, es más fructífero mirar a la política y a la ley de forma colectiva. Incluir en el Consejo Asesor del Programa a ex funcionarios públicos con competencias preventivas o ex expertos en estos mecanismos puede resultar útil.

14. Para que el Programa avance en el frente político, sin embargo, mucho más que el propio Programa tiene que cambiar. Para que TI amplíe su impacto eficaz en materia de políticas públicas, es necesario hacer cambios importantes en su estrategia y tácticas de incidencia. Las convenciones no puede seguir siendo percibidas como un conjunto de principios generales abstractos que pueden vincularse de manera superficial a cualquier tema candente que aparece delante de las partes interesadas.

15. La naturaleza de la tarea y oportunidad por delante requieren una mirada sistémica, al mismo

tiempo que prestar atención a cada línea programática individual regulada por las convenciones internacionales anticorrupción (Guerzovich 2010). Las partes interesadas tienen que pensar en relación con las convenciones en su conjunto, pero también actuar en términos de sistemas de rendición de cuentas en la formulación de políticas, los sistemas de control de conflictos de intereses, y tantos otros temas regulados y supervisados por los mecanismos de revisión de pares anticorrupción. Desde ese punto de vista, los diferentes estados y sociedades es probable que tengan diferentes prioridades.

16. Es más probable que las líneas de políticas públicas concretas sean sostenibles si se integran en las operaciones en curso de los capítulos, antes de diseñar nueva programación. Los Planes de Acción Nacionales, cuando existen, pueden proporcionar información operativa útil.

17. Con el fin de priorizar líneas de acción específicas para la región en su conjunto, el Programa podría considerar los temas que serán analizados por el MESICIC durante la próxima ronda de análisis y / o temas de interés especial que se están discutiendo en los foros regionales intergubernamentales.

18. Para moverse en el mundo de la política pública, los miembros de TI necesitan adquirir capacidades para evaluar no sólo qué hacer o por qué hacerlo, sino también cuándo y cómo un determinado enfoque o proyecto podría funcionar, replicar mejores prácticas no es suficiente. Los ideales deben ser considerados a la luz de realidades y enfoques pragmáticos, y los desafíos también deben ser considerados seriamente.

19. En este sentido, la evidencia presentada aquí sugiere que la evaluación anterior del Programa puso mucho énfasis en la comunicación de la sustancia de la convención en relación a la ciudadanía. Este es un método importante en el que los capítulos de TI han confiado mucho en el pasado, pero no debe confundirse con el fin perseguido mediante el apoyo OSF-LAP al Programa Convenciones de TI-LAC o priorizarse sobre ese fin. El enfoque de la economía política de este estudio sugiere que la comunicación quizás no es un medio apropiado para el objetivo. Campañas de comunicación en toda la región han tenido muchos más recursos y continuidad que la que los donantes internacionales podrían financiar en relación con una convención internacional. Por lo general no han logrado al mismo tiempo hacer crecer una coalición

pro-reforma poderosa, desplegar tácticas de transformación acordes al contexto, y anclar institucionalmente las iniciativas de reforma.

20. Un conjunto más amplia de tácticas de rendición de cuentas sociales es necesario para tener eficacia e impacto. Como muchos activistas han reconocido durante mucho tiempo en la región es necesario para transformar profundamente Estados autoritarios en democráticos. Sin duda, esta era es política y técnicamente más difícil y menos atractiva que obtener acceso de alto nivel y a los medios de comunicación (Tandon, 1999). La propiedad intelectual debe ser compartida y reglas y procedimientos que pueden no ser convenientes deben ser acomodados (Light 2011). Es un proceso largo y oneroso. Las organizaciones de la sociedad civil deben ser proactivas y comprometerse en el largo plazo, en lugar de desplegar proyectos rápidos, reactivos y descontextualizados.

21. El trabajo del Programa Convenciones de TI-LAC en MESICIC no será perfecto, y los interesados deben hacer apuestas en condiciones de incertidumbre, pero parece ser una de las pocas anclas disponibles en el mundo estatal para promover ese cambio de formas que son compatibles con la agenda de los valores de las sociedades abiertas.

22. Para TI-LAC, es importante que sus estrategias, tácticas, y programación se informen de análisis de economía política no solo en el caso de este Programa. Se trata de una tendencia creciente de los actores de la cooperación internacional que financian la agenda de gobernabilidad y anticorrupción. El personal de las organizaciones de la sociedad civil a menudo carece de la experiencia y la formación para participar en este tipo de trabajo técnico para informar a los directores ejecutivos y sus estrategias. Se debe involucrar a actores externos para proveer este tipo de herramientas para crear capacidades, lo que podría promover el tan necesario crecimiento institucional y la profesionalización de los capítulos. Los incentivos, capacidades y procesos existentes a nivel nacional para promover la gama de políticas y sistemas anticorrupción regulados por los convenios internacionales requieren mayor atención.

23. En este proceso de crecimiento institucional, TI-LAC y sus capítulos probablemente se beneficiarían del uso de conocimientos sistemáticos sobre los cambios de contexto, la eficacia y el impacto en toda la región y asumiendo un papel más activo en las

discusiones estratégicas en curso en la secretaría de TI, incluyendo pero no limitadas al proceso de revisión de UNCAC.

III. El valor y la función del vínculo con la OEA en Washington

24. El papel de coordinador del Programa sigue siendo de crucial importancia en la gestión del Programa. A nivel regional, se ha logrado fomentar las alianzas dentro del MESICIC e informar la operación de las reglas escritas a través de acciones cotidianas para avanzar cambios institucionales concretos en los últimos años. Ha ayudado a consolidar una función institucional de las organizaciones de la sociedad civil en la región, en circunstancias difíciles. Estos logros no se han logrado en mecanismos anticorrupción similares o en materia de sistemas de rendición de cuentas en los procesos de formulación de políticas públicas anticorrupción en la mayoría de América Latina. El Programa obtuvo financiamiento parcial de corto plazo del Banco Interamericano - que está llevando a cabo una evaluación relacionada, pero distinta, en este momento.

25. El Programa también ha demostrado que puede liderar a los capítulos de TI en la producción de informes paralelos - incluso en contextos en los que los capítulos no han percibido el valor de hacerlo en el corto plazo, en términos de financiación o visibilidad para los medios de comunicación. A veces, la coordinación del Programa ha tenido que recurrir a la persuasión para asegurar que los capítulos produzcan resultados oportunos y apropiados. Según varios entrevistados, términos de referencia escritos que vinculen a los distintos capítulos con el Programa podrían haber ayudado a evitar dificultades de funcionamiento.

26. Hay, por supuesto, otros puntos débiles que deben ser reconsiderados en este contexto, incluyendo las formas en que una estrategia regional debe equilibrar mejor las necesidades de los diferentes tipos de países. Se debe tener en cuenta si cuestiones específicas que requieren incidencia son las adecuadas para tratar en el Comité de Expertos del MESICIC o en otros órganos dentro de la OEA (la definición del foro debe ser posterior a la definición del propósito buscado).

27. Así mismo, el Programa, a menudo, no ha sido capaz de expresar sus ideas e inquietudes a otros programas de TI en materia de convenciones, lo que continuará siendo un desafío mientras el proceso de

revisión de la UNCAC avance. Ambas decisiones requieren liderazgo político y una red que va más allá de los confines de la coordinación del Programa.

28. Una última idea importante de la evaluación del proyecto es que las evaluaciones de mediano plazo anteriores han sido aportes importantes para la planificación estratégica y el desarrollo de programación concreta. Estas evaluaciones, como dijo un miembro de TI, también pueden ser herramientas poderosas para comunicar esta dirección estratégica (y recaudar fondos). Al centrar las evaluaciones del Programa en resultados (como las evaluaciones anteriores) o en eficacia (como ésta), OSF-LAP y TI-LAC producen información complementaria que, vista de manera aislada, puede dar forma a futuros muy diferentes para el Programa. Es probable que la eficacia en la consecución de objetivos institucionales de política pública anticorrupción continúe siendo una expectativa razonable en la región en el mediano plazo. De hecho, si esta evaluación se hubiese apresurado más allá de lo que el contexto permite, y hubiese impuesto indicadores de impacto, sus conclusiones habrían sido diferentes.

IV. Apoyar iniciativas locales

29. Muchos capítulos de TI-LAC siguen solicitando y valoran el financiamiento individual de iniciativas locales. Sin embargo, si esta financiación se otorga sin cambios sustanciales en las metas de los capítulos es muy probable que reproduzca el círculo vicioso actual en términos de incidencia a nivel nacional.

30. El gradualismo (incluyendo MESICIC) es más eficaz en términos de formulación de políticas, pero no es influyente respecto de los capítulos de TI. Hay que tener en cuenta que las partes interesadas de TI que descartan el valor del MESICIC no lo hacen porque carece de impacto respecto de las políticas en el corto plazo o no importa a largo plazo. Por el contrario, lo hacen, porque no se ajusta a sus propios incentivos. ("No es atractivo para los medios de comunicación." "No es una prioridad expresada por el Presidente." "Los donantes no han estado dispuestos a financiar una actividad.") En América Latina y otras regiones, la financiación a corto y mediano plazo y el reclamo de autoría de las iniciativas obstaculizan la búsqueda del cambio social a mediano y largo plazo (Cooley y Ron 2002; Light 2011).

31. Las dinámicas de economía política y el análisis de los datos sugieren que hasta tanto las condiciones contextuales fuercen a los capítulos de TI a trabajar con otros modelos de incidencia y negocios, nueva financiación individual no será utilizada para producir resultados que son relevantes para la conformación de políticas públicas.

32. Según algunos activistas y donantes consultados para este estudio, es poco probable que nuevos incentivos funcionen y sobrevivan a menos que surjan de forma coordinada de un conjunto de donantes, en el espíritu de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. En este sentido, incluso si OSF-LAP proporciona fondos limitados, podría contribuir a los capítulos y al Programa diseminando más activamente su estrategia, programación y evaluaciones a otros socios de la cooperación internacional en la región y fuera de ella. Aún más, la articulación de las prioridades con otros donantes podría ser un gran paso adelante en la promoción de las capacidades de los activistas y el crecimiento institucional. Estos cambios son necesarios para que los supuestos claves de la teoría de cambio de OSF-LAP se sostengan. Igualmente importante, estos cambios son importantes para aumentar la eficacia de la incidencia anticorrupción en formas que sean consistentes con los valores de las sociedades abiertas.

V. Intercambios entre los capítulos nacionales

33. Algunos de los cambios estratégicos mencionados en este capítulo podrían ser puestos a prueba en una sub-región. Sin embargo, además de la voluntad de una sub-región a tomar la iniciativa y sus capacidades pertinentes para cada contexto, la voluntad y la capacidad de estos líderes para transferir efectivamente a otros en el movimiento el conocimiento técnico y político con experiencia debe ser considerado. Los pilotos no se extienden de forma automática.

34. En relación con el Programa Convenciones, se pueden promover los intercambios técnicos entre el personal de distintos capítulos a través de dispositivos de comunicación de Skype o de otro tipo, tal como hiciera la comunidad de práctica del BID. Este tipo de intercambios entre técnicos son menos frecuentes y, paradójicamente, parecen carecer de la continuidad de los intercambios de alto nivel dentro de TI-LAC. La ecuación es todo lo contrario en el mundo anticorrupción estatal.

VI. Las coaliciones nacionales y las redes transnacionales

35. La formación de coaliciones es un objetivo clave del Programa. El capital político y la influencia que deviene de las coaliciones formales e informales es una condición necesaria, no suficiente, para promover el desarrollo sostenible de políticas públicas anticorrupción.

36. Las organizaciones no gubernamentales que trabajan en temas de interés público en América Latina también han carecido de incentivos para construir alianzas significativas con otros. OSF-LAP trabaja con un número de organizaciones que podrían participar en el Programa en lugar de los capítulos de TI que no quieren o no pueden en un momento dado comprometerse con las necesidades del MESICIC. Para estos socios alternativos, la ventana de oportunidad para participar más activamente en el MESICIC ha estado cerrada en la práctica. Fuere que participen como líderes en la producción de un informe paralelo de un país o no, ya cuentan con información que es relevante para el proceso de seguimiento. Lo mismo ocurre con las organizaciones profesionales y académicos de toda la región. Esta colaboración ha sido en general superficial.

37. Fomentar la cooperación, la creación de nuevos programas conjuntos entre las diferentes organizaciones y / o redes es una posibilidad. Sin embargo, un paso previo podría ser un mecanismo menos arriesgado. Se podrían incluir cláusulas específicas en los términos de referencia del Programa de TI-LAC e integrarlo en los términos de referencia de proyectos en curso con estas organizaciones.

38. En la medida en que los capítulos de TI y otros actores a nivel nacional y subnacional, de acuerdo con la teoría de cambio de OSF-LAP y la evidencia presentada aquí, son los principales canales a través de los que las convenciones dan forma y transforman las políticas públicas, parece un error comunicarse con el público antes de comunicar el mensaje que es factible y pertinente para estos otros actores sociales, a la luz de lo que sucede en el mundo estatal. Ideas similares pueden ser relevantes para el trabajo conjunto con las de redes que trabajan con OSF-LAP.

39. A pesar de los argumentos de muchos activistas que defienden el enfoque de incidencia actual, considerando que los logros que van más allá de lo requerido por una donación es poner fin al papel de

los activistas, el cambio estratégico y la adaptación a las nuevas características del contexto, no sólo es necesario por fines altruistas. A los ojos de muchos actores importantes, la falta de pensamiento crítico, estratégico y de acción entre los activistas anticorrupción está socavando su propia causa y causando la pérdida de legitimidad y credibilidad que tanto valoran en el camino.²⁸

VII. Diagnósticos, indicadores y semáforos

40. La evaluación anterior discutió el uso de herramientas de diagnóstico, incluyendo los llamados score cards. Esta fue una herramienta que se utilizó durante un período para mejorar las capacidades técnicas de los capítulos en relación a la convención. La herramienta también tenía por objeto generar diagnósticos e indicadores. Su uso fue suspendido debido a la falta de financiación, y aún así, dada la orientación técnica provista por el Programa, muchos capítulos han sido capaces de producir informes paralelos de mejor calidad.

41. Como se mencionó anteriormente, el déficit clave no es la falta de lineamientos sustantivos para luchar contra la corrupción, sino que estos lineamientos no se promueven con eficacia. En este sentido, en la práctica, las herramientas de diagnóstico también tenían una función externa: facilitar el despliegue por parte de los capítulos de TI de tácticas para nombrar y avergonzar. Más recientemente, los documentos del Programa sugieren que la función podría ser cumplida mediante otra herramienta: un "semáforo." Esta herramienta ilustra cuantitativamente el cumplimiento por parte los países de las recomendaciones del MESICIC. Como se mencionara anteriormente, no parece que esta táctica, por sí misma, se preste a impactar las políticas públicas en sociedades democráticas.

42. Además, la simplificación conflictiva y en solitario de los temas contradice mucho del trabajo de construcción de credibilidad que el programa ha realizado dentro del MESICIC respecto de las capacidades de los capítulos para discutir políticas concretas y accionables en su contexto de una manera constructiva y técnicamente informada. Las instituciones del estado en general, son más sensibles a la larga a contribuciones constructivas del estilo de las de MESICIC que al monitoreo

directo y confrontativo. Ese parece ser el caso, incluso para aquellos funcionarios públicos que antes han estado trabajando en organizaciones de la sociedad civil (véase, por ejemplo Blondet y otros, cit. en Basombrio 2005).

VIII. La participación de las organizaciones de la sociedad civil en el MESICIC

43. Después de mucha incidencia, y en parte gracias al desempeño diario del Programa Convenciones de TI-LAC y las alianzas informales con agentes estatales, la cuarta ronda de análisis del MESICIC, probablemente abrirá la puerta a las visitas al terreno. Las expectativas deben ser mantenidas bajo control. La experiencia comparada muestra que las visitas por su propia cuenta no promueven la apropiación social de los procesos, ni tampoco necesariamente contribuyen a mejorar las capacidades técnicas y políticas de las organizaciones de la sociedad civil (Guerzovich 2010). Es poco probable que las visitas transformen a la formulación de políticas públicas anticorrupción en un objetivo de las organizaciones de la sociedad civil o tampoco que adopten las estrategias graduales que requieren.

44. En este contexto, mientras que una nueva oportunidad se abre para traer el monitoreo cerca de casa, la necesidad de dirección técnica y política no se desvanecerá. El Programa Convenciones de TI-LAC, como funciona dentro del MESICIC, ha demostrado que puede tener el liderazgo necesario para alentar a los capítulos a hacer algunas cosas que son diferentes a la forma en que normalmente conducen sus negocios. También ha demostrado que se toma los componentes técnicos del mundo de la formulación de políticas públicas más en serio que la mayoría. Sin esta ancla y compromiso, es probable que las organizaciones de la sociedad civil puedan perder gran parte de la credibilidad y el prestigio que han adquirido en la región. Una vez más, esto no es suficiente.

45. Las coaliciones opositoras son ingeniosas y siempre están esperando para dismantelar las reformas y para aprovechar el cinismo que resulta de crear expectativas que no se pueden cumplir en la práctica. El éxito de las estrategias y las tácticas de incidencia contra la corrupción, tanto como sus fracasos, requiere su propia reinención con el fin de garantizar su relevancia y la sostenibilidad.

46. También requiere defender y explicar los logros del pasado, la reparación de averías, innovando

²⁸ No parece coincidental que los activistas lleguen a conclusiones similares cuando enfrentan la escasez de fondos.

hacia mejores resultados, midiendo resultados, y ampliando lo que ya funciona (Light 2011). Mientras las fuerzas estructurales empujan a la región a alejarse de la agenda preventiva, el trabajo del Programa a través del MESICIC puede ser importante a fin de proteger y avanzar logros del pasado consistentes con los valores de las sociedades abiertas. En otras palabras, el futuro exige la profundización e institucionalización mucho más que para la expansión superficial.

Personas consultadas para el estudio

Adela Parra	Departamento Nacional de Desarrollo, Colombia
Alberto Maldonado	Consultor, Transparencia por Colombia
Alejandro Salas	Director, Departamento Regional de las Americas, Transparency International
Alfonso Godínez Arana	Secretario ejecutivo de la Comisión de Acceso a la información de la Procuraduría de los Derechos Humanos, Guatemala
Alfredo Esparza	Director General Adjunto de Estudios y Políticas Secretaría de la Función Pública, México.
Alice Bergun	Departamento Nacional de Desarrollo, Colombia
Alonso Jiménez	Director de Medios, Consejo de la Comunicación, México
Ana Castro	Experta Técnica , Programa de Transparencia y Anticorrupción de USAID
Andrea Figari	Gerente de Programas Globales, TI-S
Andreas Schedler	Investigador y Profesor de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)
Andrés Hernández	Coordinador Senior de Programas, Departamento Regional de las Americas, Transparency International
Andrés Nunez	Coordinator, Programa Anticorrupción, United Nations Office Against Crime and Drugs (UNDOC), Colombia
Angelica Maytin	Directora Ejecutiva, TI-Panama
Arturo Ríos	Director, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)
Baldo Kresalja	Ex-Ministro de Justicia, Peru
Carlos Augusto Mesa	Procurador Delegado para la Descentralización y Asuntos Territoriales, Colombia
Carlos E Pimentel	Participación Ciudadana, República Dominicana
Carlos Melgar	Encargado de la Unidad de Información, Ministerio de Finanzas Públicas, Guatemala
Carolina Vivanco	Cultura Ecológica, México
Caroline Gibu	Jefa de Proyectos, Ciudadanos al Dia, Peru
Chantal Uwimana	Directora, TI-S
Conrad Zellmann	Coordinador de Programa Senior, TI-S
Daniel Castillo	Fundacion Televisa
David Gaitan	Coordinador de Proyecto, Acción Ciudadana
Deniz Devrim	Coordinadora de Proyecto, Transparencia Mexicana
Eduardo Bohorquez	Director Ejecutivo, Transparencia Mexicana
Elisabeth Ungar	Directora Ejecutiva, Transparencia por Colombia
Emanuel Callejas	Red Nacional por la Integridad, Guatemala
Erasmus Reyna	Ex Vice-Ministro de Justicia, Perú
Ernesto Villanueva	Coordinador del Área de Derecho de la Información del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
Farzana Nawaz	Coordinadora de Programa, TI-S
Francisco Rivas	Representante en Mexico Proyecto de la Cultura de la Legalidad, Strategy Center
Franz Chevarria	Ex Experto MESICIC, Perú
Gareth Sweeney	Gerente de Programa, TI-S
Gillian Dell	Gerente de Programas Globales, TI-S
Gina Romero	Directora Ejecutiva, OCASA, Colombia
Gonzalo Neira	Ex Experto MESICIC, Chile
Haydee Perez Garrido	Coordinadora, Fundar, Mexico

Heriberto Herrera	Oficial de Proyecto, Grupo Cívico Ética y Transparencia (EyT), Nicaragua
Hernan Charosky	Director Ejecutivo, Poder Ciudadano
Javier Casas	Coordinador, Suma Ciudadana, Peru
Javier Osorio	Candidato doctoral, University of Notre Dame
John M. Ackerman	Investigador, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
Jorge Lavarreda	Vicepresidente, Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), Guatemala
Jorge Perez	Experto MESICIC, Guatemala
Jorge Santos	Coordinador, CIIDH, Guatemala
Jose Antonio Ardavin	Director, Director Centro de la OCDE en México para América Latina
Juan Carlos Ibarlucea	Director Ejecutivo, Uruguay Transparente
Juan Fernando Londoño	Coordinador, Proyecto para el Fortalecimiento de la Democracia, International IDEA y PNUD, Colombia
Juan José Ccoyllo Ancco	Consultor, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)
Juan Luis Velasquez	Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, Guatemala
Juan Pablo	Oficina del Procurador Delegado para la Descentralización y Asuntos Territoriales, Colombia
Lilian Sierra	Ministerio de Finanzas Públicas, Guatemala
Lucrecia Asmus	Programa de Transparencia y Anticorrupción de USAID
Luis Jaime Salgar	Experto, Universidad de Los Andes, Colombia
Luis Palacios	Consejo de la Comunicación, Mexico
Lui Azevedo	MESICIC', Secretariado
Lupe Cajias	Directora, Moviada Ciudadana Anticorrupción
M	Secretaria de la Funcion Publica, Mexico
Manfredo Marroquin	Presidente, Acción Ciudadana
Marcela Huaita	Coordinadora Ejecutiva, Red Nacional Anticorrupcion, Proética
Marcela Restrepo	Directora de Indices de Transparencia, Transparencia por Colombia
María Angélica Sánchez	Transparencia por Colombia
Maria Isabel Carrascosa	Asistente Legal, Congreso de Guatemala
Marta Erquicia	Coordinadora de Programas Senior, Departamento de las Americas, TI-S
Marvin Flores	Coordinador de Proyectos, Acción Ciudadana
Monica Rueda	Experta MESICIC, Colombia
Nancy Zucker	Directora, Transparency International-United States
Nikola Sandoval	Coordinador de Programas Senior, TI-S
Nilda Rojas Bolivar	Secretaria de Gestión Pública, Presidencia del Consejo de Ministros, Peru
Oscar Ortiz	Ex - Experto MESICIC, Colombia
Oscar Vasquez	Director General, Acción Ciudadana
Patricia Guillen	Ex - Experto MESICIC, Peru
Paul Zoubkow	Coordinador de Programas Senior, TI-S
Raúl Torres	Representante, Departamento de Transparencia, FUNDE, El Salvador
Rosa Maria de Frade	Diputada y Presidente de la Comision Especial por la Transparencia, Guatemala
Samuel Rotta	Oficial de Programa, Proetica, Peru
Sergio M. López Menéndez	Director, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)
Servaas Feiertag	Coordinador de Programas Senior, TI-S
Silvio Gramajo	Director Ejecutivo, Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, Guatemala
Tomas Severino	Director, Cultura Ecológica, Mexico
Vania Soto	Experta, Guatemala
Vania Vieira	Presidenta del MESICIC

Veronica Garcia Leites
Violeta Mazariegos
Ximena Salazar
Zoe Reiter

Uruguay Transparente
Asesora Legislativa, Guatemala
Coordinadora Regional, Programa Convenciones, Transparency International
Coordinador de Programas Senior, TI-S

Referencias

- Abbott, Kenneth W. , y Duncan Snidal. 2004. Pathways to International Cooperation. In *The impact of international law on international cooperation : theoretical perspectives*, edited by E. Benvenisti and M. Hirsch. Cambridge UK ; New York: Cambridge University Press.
- . 2002. Filling in the Folk Theorem: The Role of Gradualism and Legalization in International Cooperation to Combat Corruption. Paper read at American Political Science Association, at Boston.
- . 2002. International Action on Bribery and Corruption: Why the Dog Didn't Bark in the WTO. In *The political economy of international trade law : essays in honor of Robert E. Hudec*, edited by D. L. M. Kennedy, J. D. Southwick and R. E. Hudec. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- . 2002. Values and Interests: International Legalization in the Fight Against Corruption. *Journal of Legal Studies* 31 (Part 2).
- Ackerman, John ed. 2007. *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*. México DF: Siglo XXI.
- Andrade, Gisela Luján. 2009. Le rapport entre le scandale politique médiatique et la « libération » de la presse écrite et télévisée durant le régime péruvien post-transition d'Alejandro Toledo (2001-2006) : une contribution à l'analyse de la transformation du champ journalistique dans les périodes post-transition., Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne, Paris.
- Andrews, Matt. 2008. The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory. *Oxford Development Studies*.
- Andrews, Matt, Jesse McConnell, y Alison Wescott. 2010. Development as Leadership-led Change - A Report for the Global Leadership Initiative and the World Bank Institute (WBI). In *HKS Faculty Research Working Paper Series*. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School
- Balan, Manuel. 2009. Competition by Denunciation: The Political Dynamics of Corruption Scandals in Argentina and Chile Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association 67th Annual National Conference. The Palmer House Hilton, Chicago, IL, .
- Basombrio, C., ed. 2005. *Activistas e intelectuales de sociedad civil en la función pública en América Latina*. Lima: IEP.
- Berdal, Mats R., y Mónica Serrano. 2002. *Transnational organized crime and international security : business as usual?* Boulder, Co.: Lynne Rienner Pub.
- Betsill, Michele M. , y Elisabeth Corell. 2001. NGO Influence in International Environmental Negotiations: A Framework for Analysis. *Global Environmental Politics* 1 (4).
- Brown, Vonda. 2010. Protecting Civil Society in Latin America. In *Open Society*, edited by O. S. Foundations. Washington, DC.
- Casas Chardon vs. Ministerio de Transportes y Comunicaciones. 2009. Tribunal Constitucional, Perú.
- Cejudo, Guillermo M., Sergio López-Ayllón, y Alejandra Ríos Cázares. 2010. Assessing transparency across levels of government in Mexico: Rules, institutions, and practices. In *First Global Conference on Transparency Research*. Newark, New Jersey: Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE.
- Claude Reyes y otros, vs. Chile. 2006. Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Committee of Experts. 2004. Final Report on Implementation in the Oriental Republic of Uruguay of the Convention Provisions Selected for Review in the Framework of the First Round. Washington, D.C.: Organization of American States.
- . 2004. Final Report on Implementation in the Republic of Chile of the Convention Provisions selected for Analysis within the Framework of the First Round. Washington, D.C. : Organization of American States.
- Committee of Experts. 2003. Report On Implementation In Argentina Of The Convention Provisions Selected For Review In The Framework Of The First Round Organization of American States.
- Consejo de la Comunicación. 2008. Informe Impactos 06/08. México D.F.: Consejo de la Comunicación.
- . 2010. Informe de Impactos 08/10. México D.F.: Consejo de la Comunicación.
- . *Tú, no te callés. Alza la voz* 2010. Available from <http://www.notecallesalavoz.org/>.

- Cooley, Alexander, y James Ron. 2002. The NGO Scramble: Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action. *International security* 27 (1):35.
- Corduneanu, Isbela, Manuel Alejandro Guerrero, y Eduardo Rodríguez-Oreggia. 2005. Actitudes y Percepciones a través de los medios. Un enfoque bimetodológico: el caso de los "Cineminutos por la Transparencia".
- de Michele, Roberto. 2004. The follow up mechanism of the Inter-American Convention against Corruption. A preliminary assessment: Is the glass half full or half empty? *South western Journal of Law and Trade in the Americas* 10.
- . 2005. Transparencia y anticorrupción: desde la sociedad y desde el Estado. In *Activistas e intelectuales de sociedad civil en la función pública en América Latina*, edited by C. Basombrio. Lima: IEP.
- de Michele, Roberto, y Nestor Baragli. 2002. Una experiencia de trabajo conjunto entre la sociedad civil y el sector público. *La Ley* LXVI (20).
- Dees, Gregory. 2010. Creating large-scale change: Not 'can' but 'how'. *What Matters*, http://whatmatters.mckinseydigital.com/social_entrepreneurs/creating-large-scale-change-not-can-but-how-.
- Dimitrova, Antoaneta. 2007. Institutionalisation of imported rules in the European Union's new member states: Bringing politics back into the research agenda. Badia Fiesolana, Florence: EUI.
- Eigen, Peter. 1995. La corrupción en los países desarrollados y en desarrollo - Un desafío de los '90. *Contribuciones* XII (4).
- Elliot, Kimberly Ann. 1996. Implementing the Summit of the Americas: Combating Corruption. In *North-South Center Working Paper*. Coral Gables.
- Feinberg, Richard. 1997. *Summitry in the Americas*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Fontoura, Joana, y Aline Soares. 2008. Transparência Internacional. In *Corrupção. Ensaios e Críticas*, edited by L. Avritzer, N. Bignotto, J. Guimarães and H. M. Murguel Starling. Belo Horizonte: UFMG.
- Fritz, Verena, Kai Kaiser, y Brian Levy. 2009. Problem-Driven Governance and Political Economy Analysis Good Practice Framework. Washington, DC: The World Bank Group.
- Fundación Televisa. 2011. *Valores 2011* [cited May 1 2011]. Available from <http://www.fundaciontelevisa.org/valores/>.
- Fung, Archon, Mary Graham, y David Weil. 2007. *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency* New York: Cambridge University Press.
- Galtung, Fredrik. 2000. A global network to fight corruption: The experience of Transparency International. In *The third force : the rise of transnational civil society*, edited by A. Florini. Tokyo and Washington D C: Japan Center for International Exchange ; Carnegie Endowment for International Peace : Brookings Institution Press distributor.
- Gaventa, John , y Gregg Barret. 2010. So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement. In *IDS Working Paper* Brighton: IDS.
- Geddes, Barbara. 1994. *Politician's dilemma : building state capacity in Latin America, California series on social choice and political economy ; 25*. Berkeley: University of California Press.
- Global Integrity. 2011. *Colombia: 2009*. Global Integrity 2009 [cited May 1 2011]. Available from <http://report.globalintegrity.org/Colombia/2009>.
- . 2009. The Global Integrity Index Global Integrity.
- . 2011. *México: 2009* 2009 [cited May 1 2011]. Available from <http://report.globalintegrity.org/Mexico/2009>.
- . 2011. *Guatemala 2010*. Global Integrity 2010 [cited May 1 2011]. Available from <http://www.globalintegrity.org/report/Guatemala/2010/scorecard>.
- . 2011. *Peru 2010*. Global Integrity 2010 [cited May 1 2011]. Available from <http://www.globalintegrity.org/report/Peru/2010/scorecard>.
- Goodwin, Morag , y Kate Rose Sender. 2009. The Human Right to be Free of Corruption: A dangerous addition to the development discourse. In *Maastricht Faculty of Law Working Paper* Maastricht: Universiteit Maastricht.
- Gourevitch, Peter Alexis, y James Shinn. 2005. *Political power and corporate control : the new global politics of corporate governance*. Princeton: Princeton University Press.

- Grzymala-Busse, Anna. 2007. *Rebuilding Leviathan : party competition and state exploitation in post-communist democracies*, Cambridge studies in comparative politics. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Guerzovich, Florencia, y Roberto de Michele. 2010. The Anticorruption Agenda in Latin America: National and International Developments. In *Corruption and Politics in Latin America: National and Regional Dynamics*, edited by S. Morris and C. Blake. Boulder, Co. : Lynne Rienner
- Guerzovich, Florencia, y Agustina Giraudy. 2011. The Political Economy of Sustainable Reforms: The How To Sequence. <http://ssrn.com/abstract=1853666>.
- Guerzovich, M. Florencia. 2010. Anticorruption Peer Review Mechanisms: What Pays-off at the National Level Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1697872>.
- . 2010. Building Accountability: The Politics of Anticorruption, Northwestern University, Evanston, IL.
- . 2010. Financial disclosure forms as systems of targeted Disclosure: A political economy analysis. Washington, DC.
- Hage, Jorge. 2010. Discurso Na Abertura Da Reunião Da Conferência Dos Estados Partes Do Mecicic. In *Terceira Reunião da Conferência dos Estados Partes do Mecanismo de acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (MESICIC)*. Brasilia, Brazil.
- Helfer, Laurence, Karen Alter, y M. Florencia Guerzovich. 2008. Constructing an Intellectual Property Rule of Law in the Andean Community.
- Hernández, Anabel, y Arellí Quintero, eds. 2008. *La familia presidencial: el gobierno del cambio bajo sospecha de corrupción*: Random House Mondadori.
- Hussmann, Karen, y Miguel Angel Peñailillo López. 2007. How can Technical Assistance support the Implementation of UNCAC? U4 Background Paper for the International Cooperation Workshop on Technical Assistance for the Implementation of UNCAC, Montevideo, May 2007. <http://www.cmi.no/publications/publication/?3561=how-can-technical-assistance-support-the>.
- Inter-American Bank of Development. 2009. Action Plan for Supporting Countries' Efforts to Combat Corruption and Foster Transparency (PAACT). Inter-American Bank of Development.
- International Council on Human Rights. 2009. Corruption and Human Rights: Making the Connection. Geneva: International Council on Human Rights and Transparency International.
- . 2010. Corruption and human rights: Integrating human rights in the anti-corruption agenda. Geneva: International Council on Human Rights and Transparency International.
- Keck, Margaret E., y Kathryn Sikkink. 1998. *Activists beyond borders : advocacy networks in international politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Kelley, Judith G. 2009. The More the Merrier? The Effects of Having Multiple International Election Monitoring Organizations. *Perspectives on Politics*.
- Koremenos, Barbara, Charles Lipson, and Duncan Snidal. 2001. The Rational Design of International Institutions. *International organization* 55 (4):40.
- Kpundeh, Sahr, y Brian Levy. 2004. *Building state capacity in Africa : new approaches, emerging lessons*, WBI development studies. Washington DC: World Bank.
- Krastev, Ivan. 2004. *Shifting obsessions : three essays on the politics of anticorruption*. Budapest ; New York: Central European University Press.
- Larson, Alan. 2000. Testimony, U.S. Senate Committee on Foreign Relations, Inter-American Convention Against Corruption. Washington, D.C.
- Light, Paul. 2011. *Driving Social Change: How to Solve the World's Toughest Problems* Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.,.
- López Presa, José Octavio. 2004. Conflict of Interest. In *Forum on Implementing Conflict of Interest Policies in the Public Service*. Rio de Janeiro, Brazil.
- Mackenzie, G. Calvin, y Michael Hafken. 2002. *Scandal proof : do ethics laws make government ethical?* Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Mahoney, James, y Terrie Larkin. 2008. Comparative-historical Analysis in Contemporary Political Science In *The Oxford handbook of political methodology*, edited by J. M. Box-Steffensmeier, H. E. Brady and D. Collier. Oxford ; New York: Oxford University Press.

- Manfroni, Carlos A., ed. 1997. *La Convencion Interamericana Contra La Corrupcion: Anotada y Comentada*. Buenos Aires, Argentina.
- Manor, James. 2010. Disappointment Reconsidered: Civil Society's Efforts For Better Governance <http://www.ids.ac.uk/index.cfm?objectID=2A48A70F-E165-5BE6-ACEA7125B933FFAA&flushcache=1>.
- McAdam, Doug, Sidney G. Tarrow, y Charles Tilly. 2001. *Dynamics of contention, Cambridge studies in contentious politics*. New York: Cambridge University Press.
- McCarthy, Paul. 2005. "Drivers of change: An Evaluation of the Advocacy and Legal Advice Centers Project".
- McGee, R., y J. Gaventa. 2010. 'Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives '. <http://www.ids.ac.uk/go/idspublication/review-of-impact-and-effectiveness-of-transparency-and-accountability-initiative>.
- MESICIC. 2010. Minutes of the Third Meeting of the Conference of the States Party to the MESICIC. In *Third Meeting of the Conference of the States Parties* Brasilia, Brazil.
- Michener, Robert Gregory. 2010. *The Surrender of Secrecy: Explaining the Emergence of Strong Access to Information Laws in Latin America*, The University of Texas Austin.
- Moreno Ocampo, Luis 1993. *En defensa propia : cómo salir de la corrupción*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Morris, Stephen, y Charles Blake. 2010. Edited by S. Morris and C. Blake, *Corruption and Politics in Latin America: National and Regional Dynamics*. Boulder, Co. : Lynne Rienner
- Muñoz W., Alex. 2008. Transición a la democracia, políticas de probidad y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. El caso de Chile. In *Transparencia y Probidad Pública. Estudios de Caso de América Latina*, edited by J. Zalaquett Daher and A. Muñoz W. Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos.
- Naim, Moises. 1995. The Corruption Eruption. *The Brown Journal of World Affairs* 2 (2).
- Neubert, Dieter 2009. New Actors and Processes in Contemporary Standard-Setting: Local and regional non-state actors on the margins of public policy in Africa In *Non-state actors as standard setters*, edited by A. Peters. New York: Cambridge University Press
- Nino, Carlos Santiago. 1992. *Un país al margen de la ley : estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino*. Buenos Aires Argentina: Emece Editores.
- O'Donnell, Guillermo A. 1997. *Contrapuntos : ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratizaciôn*. 1a. ed. Vol. 1, *Latinoamericana*. Buenos Aires: Paidãos.
- OAS. 2001. Adaptando la legislación penal a la Convención Interamericana contra la Corrupción. OAS.
- . 2008. Ley modelo de acceso a la información administrativa. In *Legislación Modelo*, edited by H. d. C. Jurídica: OAS.
- . 2008. Ley Modelo Sobre Normas De Conducta Para El Desempeño De Funciones Públicas. In *Legislaciones Modelo*, edited by H. d. C. Jurídica: OAS.
- . 2010. Consultoría para Elaborar el Plan de Acción para la Implementación de las Recomendaciones del Comité de Expertos del MESICIC para el Cumplimiento de la Convención Interamericana Contra La Corrupción. Guatemala: Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos.
- OECD. 2002. Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen.
- . 2010. Do No Harm: International Support For Statebuilding. Paris: OECD.
- Office of Inter-American Law and Programs of Organization of American Studies. 2005. Follow-up Mechanism for the Implementation of the Inter-American Convention Against Corruption. Organization of American Studies.
- Olmedo Bustos, Juan Pablo. 2009. Claude Reyes, Marcel y otros contra Chile. Los efectos de un fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Comentarios. . In *El nuevo derecho administrativo global en América Latina,,* edited by B. Kingsbury and et.al. Buenos Aires: RAP.
- Open Society Institute. 2010. Strategy 2010-11. edited by L. A. Program. Washington, DC: Open Society Institute
- Parker, Norma, Gerardo Berthin, Roberto de Michele, and Yemile Mizrahi. 2004. Corruption in Latin America: A Desk Assessment. In *Americas' Accountability Anti-Corruption Project* edited by I. Casals and Associates: U.S. Agency for International Development (USAID).

- Pedone, Luis. 1998. Actores y mecanismos internacionales. In *La hora de la transparencia en América Latina. El manual de anticorrupción en la función pública*, edited by J. Lozano and V. Merino Dinardi. Buenos Aires: Granica.
- Peñailillo López, Miguel Angel. 2001 - 2002. Reflexiones sobre la presencia y perspectivas de la Convención Interamericana contra la Corrupción en Chile. *Revista Probidad*, December to January.
- . 2008. Impacto de los Informes de la Sociedad Civil en los Informes Nacionales del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción. edited by D. d. I. Américas. Berlin Transparency International
- Pereyra, Sebastián. 2009. La corrupción como problema público en la Argentina de los años 90: un análisis de las actividades de denuncia. In *2009 Congress of the Latin American Studies Association*. Río de Janeiro, Brazil.
- Peruzzotti, Enrique 2006. Improving Governance: Civil Society's Efforts For More Accountable Government In Latin America. <http://www.ids.ac.uk/index.cfm?objectID=2A45FB8D-E1B8-0C28-C3C46025DD2BE55D&flushcache=1>.
- Peruzzotti, Enrique, and Catalina Smulovitz. 2006. *Enforcing the rule of law : social accountability in the new Latin American democracies, Pitt Latin American series*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Pierson, Paul. 1996. The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis. *Comparative Political Studie* 29 (2).
- Pieth, Mark. 2008. *Recovering stolen assets*. New York: Peter Lang.
- Poli, Maria, Agustina Giraudy, y Florencia Guerzovich. 2010. *Societal Accountability: A tactical toolkit*. Washington DC and Buenos Aires
- Prado Ortiz, Silvio. 2007. Programa Convenciones Internacionales de Transparency International: Informe de evaluación externa del período octubre 2004- febrero 2007. edited by D. R. d. I. Américas. Berlin Transparency International.
- Risse-Kappen, Thomas, Steve C. Ropp, y Kathryn Sikkink. 1999. *The power of human rights : international norms and domestic change, Cambridge studies in international relations ; 66*. New York: Cambridge University Press.
- Roberts, Alasdair. 2008. *Blacked out : government secrecy in the information age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman, Susan. 2005. *From elections to democracy : building accountable government in Hungary and Poland*. Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press.
- Rosenson, Beth. 2005. *Shadowlands of Conduct: Ethics and State Politics*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Rosenthal, Alan. 1996. *Drawing the line : legislative ethics in the states*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Rustow, Dankwart. 1970. Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model. *Comparative politics*.
- Saba, Roberto. 2002. El movimiento de derechos humanos, las organizaciones de participación ciudadana y el proceso de construcción de la sociedad civil y el Estado de derecho en la Argentina. In *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, edited by A. Panfichi. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Sabel, Charles, and Joshua Cohen. 2006. Norms and global institutions. In *Princeton Global Governance Workshop*. Princeton University, Princeton.
- Saint-Martin, Denis. 2008. The Watergate Effect: Or, Why is the Ethics Bar Constantly Rising? . In *Conflict of interest and public life : cross-national perspectives*, edited by C. Trost and A. L. Gash. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Sikkink, Kathryn. 2005. *Patterns of Dynamic Multilevel Governance and the Insider-Outsider Coalition*. In *Transnational Protest and Global Activism*, edited by D. Della Porta and S. Tarrow. New York: Rowman and Littlefield.
- Smulovitz, Catalina, y Enrique Peruzzotti. 2000. Societal accountability in Latin America. *Journal of Democracy* 11 (4):147-158.
- . 2002. Held to Account: Experiences of Social Accountability in Latin America. *Journal of Human Development* 3 (2):147-158.

- Tandon, Rajesh. 1999. Civil Society and Policy Reform.
- Tarullo, Daniel K. 2004. The Limits of Institutional Design: Implementing the OECD Anti-Bribery Convention. *Virginia Journal of International Law*.
- The World Bank - UNODC. 2011. *STAR (Stolen Asset Recovery Initiative)* 2011 [cited May 1 2011]. Available from http://www1.worldbank.org/publicsector/star_site/contact_us.html.
- The World Bank. 2009. Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs Washington, DC: The World Bank.
- Timilsina, Anga R. . 2010. The Prevention of Corruption: Tools, Methodologies and Good Practices –UNDP Experiences. In *1st Meeting of the Open-Ended Intergovernmental Working Group on Prevention*, edited by UNDP: UNDP.
- Transparency International. 2006. Consolidando el Cambio: La Convencion Inter-Americana contra la Corrupcion en su Segunda Decada edited by D. R. d. I. Americas. Berlin: Transparency International.
- . 2008. 2012 Estrategia de Transparency International en Latinoamérica y el Caribe.
- . 2010. Vínculo entre Agenda Anticorrupcion y DESC: Estudio en Cinco Paises Berlin: Transparency International.
- . 2011. Strategy 2015. People, Institutions, Laws, Values, Network, Impact. Berlin.
- Unsworth, Sue. 2008. Is Political Analysis Changing Donor Behaviour? In *Conference of the Development Studies Association*. London.
- Vargas Carreño, Edmundo. 2000. La Convención Interamericana Contra La Corrupción. Paper read at Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe, May.
- Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento. 2010. Participación de la Sociedad Civil de América Latina y el Caribe en el proceso de seguimiento de la implementación de las Convenciones Internacionales contra la Corrupción: lecciones aprendidas del apoyo del BID. Inter-American Development Bank.
- Williams, Phil, and Dimitri Vlassis. 2001. *Combating transnational crime : concepts, activities, and responses*. London ; Portland, OR: Frank Cass.
- Young, Oran R., and Marc A. Levy. 1999. The effectiveness of international environmental regimes. In *The effectiveness of international environmental regimes : causal connections and behavioral mechanisms*, edited by O. R. Young. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Zalaquett Daher, José. 2005. Transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción en América.
- . 2008. Introducción In *Transparencia y Probidad Pública. Estudios de Caso de América Latina*, edited by J. Zalaquett Daher and A. Muñoz W. Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos.

Sobre la autora

Florencia Guerzovich es una profesional internacional, analista de economía política, e investigadora que trabaja sobre temas de gobernabilidad, rendición de cuentas, anticorrupción, y eficacia. Florencia ha estado trabajando en estos temas desde el año 2000, cuando se unió al equipo de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción argentina. Durante la última década, Florencia ha participado en la negociación, implementación, monitoreo y análisis de las convenciones internacionales anticorrupción y sus mecanismos de revisión de pares. En la actualidad, trabaja como consultora para agencias de cooperación internacional, incluidos las Fundaciones para una Sociedad Abierta y el Banco Mundial.

Florencia obtuvo su doctorado en ciencias políticas de la Universidad de Northwestern. Su tesis (Construyendo la rendición de cuentas: La política de la lucha contra la corrupción) analiza sistemáticamente cuándo, dónde, cómo y por qué distintas estrategias internacionales son capaces de promover reformas anticorrupción sostenibles. Para este estudio llevó a cabo trabajo de campo en más de 30 países y organizaciones internacionales. Florencia también tiene una Maestría en Relaciones Internacionales de FLACSO / Argentina y una Licenciatura en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato di Tella.

Florencia puede ser contactada en mfg@u.northwestern.edu.