

Noviembre de 2009

Juntos en esto: hacia un mecanismo de evaluación participativo

La participación de la sociedad civil y de los ciudadanos es una parte esencial del gobierno moderno.¹ Cada vez más, las instituciones se están comprometiendo a asegurar que exista participación en una gama de asuntos relacionados con la prestación de servicios y las políticas, no debido a obligaciones legislativas ni de políticas, sino porque las organizaciones *exitosas* así lo hacen.² Este documento resalta los beneficios de la participación para los gobiernos. Además, el mismo examina algunas creencias erróneas que constituyen barreras para una participación eficaz.

Los beneficios que se resaltan en este documento informativo están asociados con aquellas formas de participación que requieren el compromiso de compartir los poderes de toma de decisión.

Introducción

La United Nations Convention against Corruption (UNCAC) es el único instrumento integral contra la corrupción con alcance mundial. La UNCAC resume las acciones que deben tomarse dentro de los países y también entre los países para reducir la corrupción,³ incluidos artículos sobre la prevención, la cooperación internacional, la asistencia técnica y una disposición sin precedente sobre la recuperación de activos. El artículo 13 está consagrado al principio de la participación de la sociedad civil en los esfuerzos contra la corrupción. Este reconoce que la participación debe estar fundamentada en un compromiso con la transparencia, incluyendo el acceso a la información y la libertad de 'buscar, recibir, publicar y difundir información con respecto a la corrupción'.⁴

En el 2006 los estados parte acordaron que era necesario establecer un mecanismo para evaluar la implementación de la UNCAC. También se acordó que el mecanismo deberá ser transparente e integrador y deberá proporcionar oportunidades para compartir las buenas prácticas así como los retos de la implementación.⁵

El objetivo de este documento informativo es **resaltar el modo en que la participación de la sociedad civil en el proceso de evaluación de la UNCAC puede ser beneficiosa para los esfuerzos de los estados parte en implementar los artículos de la UNCAC**. Su objetivo es además demostrar lo imperioso que es incluir la participación en los términos de referencia para el mecanismo de evaluación que está previsto a ser acordado en la tercera reunión de la conferencia de los estados parte en Doha, Qatar, del 9 al 13 de noviembre de 2009. Este documento no se concentra en cómo llevar a cabo la participación ni compara los méritos relativos de distintos enfoques participativos.

La corrupción socava el crecimiento económico equitativo y el desarrollo sostenible. La malversación de los fondos públicos, la pérdida de la inversión y la reducción de los ingresos fiscales afectan las vidas de las personas comunes a diario. Para millones de personas que viven en la pobreza, las prácticas corruptas constituyen una barrera insuperable para obtener una educación de calidad, servicios médicos al alcance del bolsillo y medios de subsistencia decentes. Dicho de otro modo, la corrupción nos afecta a todos. Tearfund opina que todos tenemos un papel que jugar en ocasionar el

¹ Cornwall A (2008) *Democratising engagement: what the UK can learn from international experience*. London: Demos.

² Creasy S (ed) (2007). *Participation nation: reconnecting citizens to the public realm*. London: Involve.

³ MacDonald O (2009) *Why care about UNCAC*. London: Christian Aid.

⁴ UNODC (2004) *United Nations Convention Against Corruption*. New York: Naciones Unidas

⁵ Consultar: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session3/V0986376e.pdf>

fin de la corrupción y que un mecanismo de evaluación participativo proporcionará un marco que les permitirá a los gobiernos y a la sociedad civil enfrentar el problema de la corrupción juntos.

¿Cuáles son los beneficios de la participación?

En su sentido más amplio, la participación significa todo lo que les permite a las personas influir sobre las decisiones y participar en las acciones que afectan sus vidas.⁶ Los enfoques en torno a la participación son muchos y variados. Como consecuencia, los distintos tipos de participación producen distintos tipos de beneficios para la agencia implementadora. La participación reconoce que los funcionarios electos o los líderes no necesariamente representan adecuadamente los puntos de vista o los intereses de las personas. La participación puede ser utilizada en la planificación, la creación de políticas o las evaluaciones de necesidades. Guardando relación con la UNCAC y con el establecimiento de un mecanismo de evaluación, la participación también se utiliza en los procesos de monitoreo y evaluación. Críticamente, trata sobre involucrar a las partes interesadas en el proceso de evaluación *antes* de que se tome una decisión política.

1. La participación puede mejorar la calidad y la legitimidad de la toma de decisión

A su nivel más básico, la participación puede mejorar la legitimidad de las acciones gubernamentales a un mayor o menor grado, dependiendo de la forma de participación que se adopte. Esta puede crear un ambiente de colaboración para la resolución de problemas y así lograr resultados de políticas más legítimos.⁷ Las investigaciones sobre la participación mediante deliberación también indican que acoger una diversidad de puntos de vista aumenta más la legitimidad de los resultados finales porque hace el proceso más integrador.⁸

Presupuesto participativo: Porto Alegre, Brasil

Los residentes de Porto Alegre, Brasil, han tomado parte en procesos de presupuestos participativos desde 1988. Cuarenta mil ciudadanos – personas ricas y pobres, el sector privado y el sector público – participan de manera regular, distribuyendo el 17 por ciento de los fondos municipales.⁹ El presupuesto participativo ha involucrado a las personas en decisiones difíciles. Como resultado, las prioridades en cuanto a los gastos se han revertido y el dinero ha sido empleado en asuntos tales como el saneamiento, el transporte e incentivos para la microempresa. El aumento en la transparencia como resultado de los presupuestos participativos ha proporcionado un incentivo adicional para el pago de impuestos. Una nota informativa del Banco Mundial (2003) indica que los ingresos fiscales en Porto Alegre aumentaron en casi un 50 por ciento entre 1989 y 1996.

Las formas de participación mediante la deliberación pueden mejorar la calidad de la toma de decisión y contribuir con mejorar las regulaciones. Esto puede llevar a que se valore más el dinero para el gasto público, pues es menos probable que la implementación de las políticas encuentre resistencia.¹⁰ La Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido descubrió que los servicios públicos que se diseñan y se proporcionan sin participación corren el riesgo de despilfarrar el dinero porque tienen menos probabilidad de satisfacer las necesidades de las personas. Por otro lado, las decisiones sobre políticas que implican a organizaciones de la sociedad civil o al público tienen más posibilidad de ser aceptadas y es probable que funcionen más eficazmente en la práctica. La participación puede minimizar o evitar

⁶ Consultar: Involve (2005) *People & participation: how to put citizens at the heart of decision-making*. London: Involve. Página 19

⁷ European Institute for Public Participation (2009) *Public participation in Europe: an international perspective*. Bremen: EIPP.

⁸ Creasy S (ed) (2007). *Participation nation: reconnecting citizens to the public realm*. London: Involve.

⁹ Consultar: *Champions of participation: engaging citizens in local governance*. International learning report, 31 de mayo - 4 de junio de 2007, Reino Unido Página 11

¹⁰ European Institute for Public Participation (2009) *Public participation in Europe: an international perspective*. Bremen: EIPP. También consultar: Involve (2005) *The true costs of public participation*. London: Involve

el conflicto y por tanto, reducir los costos y los retrasos asociados. Este es el beneficio en función de ahorro más común que se atribuye a la participación.¹¹

2. La participación puede mejorar la efectividad

Las investigaciones realizadas por la OECD (2005) sobre la modernización del sector público sugieren que la participación puede mejorar el rendimiento de las políticas de varias maneras, por medio de:

- un mejor entendimiento de las necesidades y las experiencias de las personas
- potenciar la información y las ideas de las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos
- aminorar los costos y mejorar los resultados de las políticas al galvanizar a las personas en tomar acción
- reducir las cargas administrativas, los costos de cumplimiento y el riesgo de conflictos o de retrasos en la implementación

3. La transparencia garantiza una participación eficaz y significativa

La corrupción prospera en una cultura de secretos. La transparencia es un componente esencial de un mecanismo de evaluación participativo. La transparencia asegura que los insumos de las partes interesadas sean pertinentes y estén fundamentados sobre información exacta. Además, desarrolla la confianza entre los protagonistas gubernamentales y la sociedad civil. Las investigaciones empíricas realizadas por el Banco Mundial¹² demuestran que los países que tienen un mejor flujo de información tienen una gobernabilidad de mejor calidad. El estudio también demuestra que existe una estrecha relación entre el crecimiento económico y la calidad del flujo de información.

4. La participación puede evitar la corrupción

Cuando están vinculados con un acceso a políticas de información y a organismos públicos que rinden cuentas, los procesos participativos pueden servir como una medida de seguridad contra la corrupción¹³ al aumentar la conciencia y el escrutinio públicos sobre cualquier asunto dado. También aumentan el sentido de responsabilidad compartida, pues la sociedad civil o el público tomarán interés en el resultado del discurso de la política.

5. Desarrollar la confianza entre los protagonistas de la sociedad civil y del gobierno es decisivo para los esfuerzos contra la corrupción

El artículo 13 de la UNCAC reconoce el papel que juega la sociedad civil en crear una cultura de cero tolerancia a la corrupción. Uno de los beneficios de mayor importancia de los procesos participativos es la transformación de las actitudes y la promoción de la confianza entre las partes interesadas de la sociedad civil y los protagonistas gubernamentales. La participación tiene el poder de cambiar las normas y las jerarquías culturales y sociales. Además, puede reducir la dependencia y mejorar la autosuficiencia. Si se lleva a cabo adecuadamente, puede apoyar el aprendizaje de *todos* los involucrados, y ayudar a las personas a formar nuevas opiniones y desarrollar nuevas habilidades.¹⁴ La participación puede mejorar la relación entre la sociedad civil y las instituciones públicas al desarrollar la confianza y el entendimiento por medio de una mejor comunicación.¹⁵ La misma les permite a las partes interesadas dar forma y crear políticas, en lugar de ser beneficiarias pasivas de las acciones gubernamentales. Para que emerjan culturas de cero tolerancia a la corrupción a partir de la implementación de la UNCAC, se requerirán esfuerzos coordinados por parte de los estados parte, la sociedad civil, el sector privado y los ciudadanos para dar fin a la tolerancia implícita a la corrupción incrustada en muchas sociedades.

¹¹ Consultar: Involve (2005) *The true costs of public participation*. London: Involve. Página 68

¹² Islam R (2003) *Do more transparent governments govern better?* Documento de trabajo de investigación sobre política, 3077. Washington DC: Instituto del Banco Mundial.

¹³ Consultar: OECD (2006) *How and why should government activity be measured in 'Government at a glance'?* OECD GOV Technical Paper 1. Paris: OECD Publishing

¹⁴ Gavelin K, Wilson R, Doubleday R (2007) *Democratic technologies? The final report of the Nanotechnology Engagement Group (NEG)*. London: Involve.

¹⁵ Involve (2005) *The true costs of public participation*. London: Involve

UNCAC y el mecanismo de evaluación: ¿cuáles son las creencias erróneas con respecto a la sociedad civil y la participación?

Existen algunas creencias erróneas comunes que se constituyen en barreras para una participación efectiva. Este documento informativo resalta tres que son relevantes a las actuales negociaciones sobre un mecanismo de evaluación para la UNCAC.

A. La participación de la sociedad civil en los procesos políticos es 'confrontativa'

Una participación efectiva, a pesar de no ser una panacea para limar las diferencias de opinión, puede proporcionar un ambiente en el cual pueden dismantelarse las barreras, ya sean educativas, políticas, sociales o económicas. En el 2005, se fundó en el Reino Unido el Nanotechnology Engagement Group (NEG) para documentar el aprendizaje proveniente de una serie de actividades en las que miembros del público participaron en debates sobre el desarrollo y la gobernabilidad de las nanotecnologías. El estudio del NEG revela que la participación mediante la deliberación puede hacer desvanecer las ideas preconcebidas negativas mantenidas por distintos grupos de partes interesadas. Por ejemplo, los motivos de preocupación de algunos de los participantes públicos de que los científicos fueran arrogantes y distantes fueron superados durante las reuniones en persona. Asimismo, muchos de los científicos descubrieron que los participantes del público no se ajustaban al estereotipo de personas 'en contra de la ciencia'. Esto también se demostró en la labor de ActionAid con los Jurados de Ciudadanos sobre las cosechas modificadas genéticamente en la India. Los hallazgos de ActionAid indican que el proceso estuvo marcado por una atmósfera de crítica constructiva, y no fue una confrontación adversaria entre los agricultores y los científicos del gobierno, a pesar de que las cosechas genéticamente modificadas siguen siendo una tecnología controversial.

B. La corrupción es un problema demasiado complejo y políticamente delicado para ser debatido abiertamente

Los estudios¹⁶ sobre la participación han demostrado que una falta de conocimiento especializado o de educación no evita llevar a cabo un debate bien fundamentado sobre temas complejos y técnicos. Los agricultores indios en el Jurado de Ciudadanos, muchos de los cuales tenían poca educación formal o hasta eran analfabetos, pudieron debatir sobre asuntos altamente técnicos a los cuales no se habían visto expuestos anteriormente. Los agricultores sabían mucho más sobre los aspectos prácticos de la agricultura que cualquiera de los testigos expertos e identificaron interconexiones entre los distintos elementos de las nuevas tecnologías agrícolas que los científicos y otros especialistas hubieran pasado por alto. En la provincia canadiense de Columbia Británica, se implementó la reforma electoral por medio de una Asamblea de Ciudadanos.¹⁷ Una de las características que sentó precedentes en este proceso fue el uso deliberado de personas 'no expertas', a pesar de la naturaleza altamente técnica y politizada de una reforma electoral. Las pruebas dentro del marco social en todos estos ejemplos demuestran que las personas 'no expertas' pueden contribuir insumos substantivos a los problemas técnicos.

C. La participación no proporcionará el tipo 'correcto' de información

Para aquellos que toman las decisiones, el objetivo principal de los procesos participativos es a menudo asegurar recomendaciones 'fundamentadas en pruebas' para las políticas – resultados por escrito. Las investigaciones realizadas por Involve¹⁸ sugieren que las culturas establecidas de creación de políticas tienden a visualizar la participación como un modo de consulta o de comunicación de una sola vía. Los beneficios de la participación pueden ser mucho más amplios que unos resultados por escrito. En el contexto de los esfuerzos contra la corrupción, podrían ser de gran beneficio para la creación de una cultura de cero tolerancia a las prácticas corruptas. No obstante, la capacidad institucional y la cultura marcan el contexto para la participación.

¹⁶ European Institute for Public Participation (2009) *Public participation in Europe: an international perspective*. Bremen: EIPP. También consultar: Wakefield T (2000) *ActionAid citizens' jury initiative: Indian farmers judge GM crops*. London: ActionAid.

¹⁷ La Red de Conocimientos Electorales ACE. *British Columbia: empowered citizen participation*. http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esy/esy_ca01 Acceso el 25 de agosto de 2009.

¹⁸ Gavelin K, Wilson R, Doubleday R (2007) *Democratic technologies? The final report of the Nanotechnology Engagement Group (NEG)*. London: Involve.

Si la participación es la semilla y el contexto es el suelo en el que se siembra, es la calidad del suelo lo que determina si algo va a crecer.¹⁹ En pocas palabras, no es suficiente hablar sobre participación de los dientes para afuera. Las formas de participación de manera deliberada requieren más que simplemente ofrecer su opinión o permitirle a otra persona dar la suya. Todas las partes interesadas deben acoger la posibilidad de que la participación podría hacerles cambiar de idea.²⁰

Conclusión

La transparencia y la participación van de la mano

La transparencia es un componente clave en los procesos de participación exitosos. Los grupos de la sociedad civil deben tener acceso a la información en el transcurso del proceso de evaluación de la UNCAC. En el caso de la evaluación piloto en el Reino Unido, las organizaciones de la sociedad civil tuvieron acceso al cuestionario de autoevaluación completado antes de la reunión en persona con los evaluadores. Además, se ofreció a la sociedad civil la oportunidad de hacer comentarios sobre el informe preliminar preparado por el equipo evaluador. En el momento de redactar este documento, el informe final todavía no ha sido completado, pero se espera que el mismo sea publicado en su totalidad. La publicación del informe completo es de vital importancia. Esto ofrece la oportunidad de:

- compartir buenas prácticas y éxitos, así como aclarar los retos de la implementación
- crear una plataforma para el diálogo continuo con la sociedad civil
- desarrollar la confianza entre una gama de partes interesadas (incluidos los ciudadanos) en la búsqueda de la cero tolerancia a la corrupción
- ofrecer a la sociedad civil la oportunidad de ver el grado al que su insumo al proceso de evaluación ha influido sobre los resultados del informe

La participación puede traer una gama de beneficios a los gobiernos. Este documento informativo ha resaltado las siguientes ventajas de la participación, las cuales:

- aumentan la legitimidad de las acciones gubernamentales
- mejoran la calidad de la toma de decisión y del rendimiento de las políticas
- contribuyen a mejorar la regulación
- ocasionan ahorros en el gasto público
- son una medida de seguridad contra la corrupción
- transforman las actitudes y desarrollan la confianza

La participación de la sociedad civil en la evaluación de la implementación de instrumentos contra la corrupción no es algo nuevo. Se ha sentado el precedente en el proceso de monitoreo de la Convención de la OECD para combatir el soborno de los funcionarios extranjeros en transacciones comerciales internacionales y para la Convención interamericana contra la corrupción, por citar tan solo dos ejemplos.²¹

Unos términos de referencia para un mecanismo de evaluación que incluya un compromiso inequívoco con la participación y la transparencia ayudarían a asegurar que el mecanismo de evaluación se adhiera a los principios integradores y no adversarios sobre los cuales está fundamentado. El valor de la UNCAC será considerablemente debilitado y su credibilidad será empañada si los estados parte no logran llegar a un acuerdo sobre un mecanismo evaluador que sea participativo y transparente.

¹⁹ Analogía adaptada de: Gavelin K, Wilson R, Doubleday R (2007) *Democratic technologies? The final report of the Nanotechnology Engagement Group (NEG)*. London: Involve. Página 66

²⁰ European Institute for Public Participation (2009) *Public participation in Europe: an international perspective*. Bremen: EIPP.

²¹ Consultar: Chêne M & Dell G (2008) *U4 Expert Answer: comparative assessment of anti-corruption conventions' review mechanisms*. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre.

Bibliografía

La Red de Conocimientos Electorales ACE. *British Columbia: empowered citizen participation*. http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esy/esy_ca01 Acceso el 25 de agosto de 2009.

Cabinet Office Strategy Unit (2009) *Power in people's hands: learning from the world's best public services*. London: Cabinet Office.

Chêne M & Dell G (2008) *U4 Expert Answer: comparative assessment of anti-corruption conventions' review mechanisms*. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre.

Cornwall A (2008) *Democratising engagement: what the UK can learn from international experience*. London: Demos.

Creasy S (ed) (2007). *Participation nation: reconnecting citizens to the public realm*. London: Involve.

European Institute for Public Participation (2009) *Public participation in Europe: an international perspective*. Bremen: EIPP.

Gavelin K, Wilson R, Doubleday R (2007) *Democratic technologies? The final report of the Nanotechnology Engagement Group (NEG)*. London: Involve.

Involve (2005) *People & participation: how to put citizens at the heart of decision-making*. London: Involve.

Involve (2005) *The true costs of public participation*. London: Involve

Islam R (2003) *Do more transparent governments govern better?* Policy Research Working Paper, 3077. Washington DC: Instituto del Banco Mundial.

Jackson E (1999) *The strategic choices of stakeholders: examining the front-end costs and downstream benefits of participation*. Documento preparado para la conferencia del Banco Mundial sobre evaluación y reducción de la pobreza. Washington D.C., 14-15 de junio de 1999.

MacDonald O (2009) *Why care about UNCAC*. London: Christian Aid.

National Audit Office (2004) *Getting citizens involved: community participation in neighbourhood renewal*. Informe del Contralor y el Auditor General. National Audit Office: London

OECD (2005) *Public sector modernisation: open government*. Paris: OECD Publishing.

Wagle S & Shah P (2003) *Case Study 2 - Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management*. Notas sobre desarrollo social, Nota No. 71. Washington D.C: Banco Mundial

UNODC (2004) *United Nations Convention Against Corruption*. New York: Naciones Unidas

Wakefield T (2000) *ActionAid citizens' jury initiative: Indian farmers judge GM crops*. London: ActionAid.

Para mayor información

Documento informativo preparado por Philippa Newis, Oficial de Políticas Públicas – Justicia Económica

Para obtener más información, favor de contactar con: Philippa Newis – pan@tearfund.org o con Abi Akinyemi – aba@tearfund.org

Tearfund es una agencia cristiana de asistencia y desarrollo que trabaja en la formación de una red mundial de iglesias locales para ayudar a erradicar la pobreza. Organización benéfica registrada No. 265464

Visite www.tearfund.org

100 Church Road, Teddington, Middlesex TW11 8QE, Reino Unido

0845 355 8355 (República de Irlanda: 00 44 845 355 8355) enquiry@tearfund.org



100 Church Road, Teddington, Middlesex TW11 8QE
0845 355 8355 (ROI: 00 44 845 355 8355) enquiry@tearfund.org
Registered Charity No. 265464