



Gestión y Análisis de Políticas Públicas

ISSN: 1989-8991

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Jara Íñiguez, Irma; Cedeño Alcívar, Jenny
Transparencia en tiempos de incertidumbre. Avances en la CELAC 2014-2017
Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 21, 2019, pp. 80-93
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i21.10564>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281559468006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



Transparencia en tiempos de incertidumbre. Avances en la CELAC 2014-2017

Transparency in times of uncertainty. Advances in the CELAC 2014-2017

Irma Jara Íñiguez

Instituto de Altos Estudios Nacionales (Ecuador)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6342-4068>

irma.jara@iaen.edu.ec

NOTA BIOGRÁFICA

PhD en Administración por la Universidad Andina Simón Bolívar de Ecuador. Es Docente-Investigadora en el Centro de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Principales líneas de investigación: Administración y Gestión Pública; y, Estado, Gobierno y Política Pública. Proyectos: *Gestión Pública y Transparencia en la Región; Rotación en el servicio público en la región.*

Jenny Cedeño Alcívar

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (Ecuador)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1990-5438>

jcedenio2000@yahoo.es

NOTA BIOGRÁFICA

Magister en Relaciones Internacionales por la Universidad Central del Ecuador. Becaria del Programa de Doctorado en Estudios Internacionales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. Principales líneas de investigación: Relaciones Internacionales, Cooperación Internacional, Gobernanza y Comunicación.

RESUMEN

La transparencia, como acuerdo, es esencial en la implementación de políticas públicas para superar las crisis y reducir la incertidumbre. Los gobiernos deben recopilar y divulgar información que sea comprensible, comparable, oportuna y confiable para el beneficio de los ciudadanos y la sociedad. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC, en su II Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción, definió la necesidad de proponer una metodología de medición regional técnica que dé cuenta del estado y los avances sobre transparencia, prevención y lucha contra la corrupción. En este contexto, se estudió la evolución y avance de la propuesta de medición regional planteada por la CELAC teniendo en cuenta a la transparencia como fundamento, para el periodo 2014-2017. La investigación tiene un enfoque cualitativo y longitudinal y se aplicó técnicas de análisis documental y entrevistas semiestructuradas. Se generó discusión como resultado de concertación política obtenida desde el diálogo y como instrumento que permita encontrar respuestas regionales en un contexto de crisis en las finanzas públicas e incertidumbre política, teniendo como punto de encuentro a la transparencia para lograr certezas. Se evidenció dificultades en la construcción de un índice regional.

PALABRAS CLAVE

Acceso a la Información; Concertación; Corrupción; Índice Regional; Latinoamérica.

ABSTRACT

Transparency, as an agreement, is essential in the implementation of public policies to overcome crises and reduce uncertainty. Governments must collect and disseminate information that is understandable, comparable, timely and reliable for the benefit of citizens and society. The Community of Latin American and Caribbean States, CELAC, in its II Meeting of Ministers and High Authorities of Prevention and Fight against Corruption, defined the need to propose a regional technical measurement methodology that accounts for the status and progress on transparency, prevention and fight against corruption. In this context, the evolution and progress of the regional measurement proposal by CELAC was studied, taking into account transparency as a basis, for the period 2014-2017. The research has a qualitative and longitudinal approach and applied documentary analysis techniques and semi-structured interviews. Discussion was generated as a result of political agreement obtained from the dialogue and as an instrument that allows finding regional responses in a context of crisis in public finances and political uncertainty, having as a meeting point transparency to achieve certainty. There were difficulties in the construction of a regional index.

KEYWORDS

Access to Information; Agreement; Corruption; Latin America; Regional Index.

SUMARIO

RESUMEN. INTRODUCCIÓN. 1. DESARROLLO. 1.1. DEL CONTEXTO Y NACIMIENTO DE LA PROPUESTA DE ÍNDICE REGIONAL. 1.2. DE LOS RESULTADOS DE LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN. Panamá Papers. Odebrecht. 1.3. DE OTROS AVANCES EN MEDICIÓN REGIONAL. 1.4. DIFICULTADES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ÍNDICE REGIONAL. 1.5. ¿POR QUÉ SE DEBE INSISTIR EN UNA MEDICIÓN REGIONAL? CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Acorde con el informe sobre perspectivas económicas de América Latina elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, la Corporación Andina de Fomento, CAF, y la Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL (2018:15) los ciudadanos de América Latina y El Caribe (ALC) se muestran cada vez más insatisfechos con sus gobiernos, instituciones y servicios públicos. La confianza en las instituciones se ha deteriorado, tal es así que, la población que tiene poca o ninguna confianza en el gobierno alcanzó el 75% en 2017, según cifras de la Corporación Latinobarómetro (2018).

En la actualidad, las instituciones de ALC siguen enfrentando retos como las desigualdades socioeconómicas que podrían agravarse, aún, cuando se evidencia que se ha iniciado una recuperación macroeconómica con un crecimiento del 1.3% del PIB en 2017 y un crecimiento esperado de hasta 2.5% para 2018. Otros aspectos globales del contexto para la región son: una expansión comercial estancada, condiciones financieras restrictivas, la intensificación del cambio tecnológico, la corrupción que en 2016 alcanzó una cifra en la que el 80% de los latinoamericanos afirmaron que su gobierno era corrupto (OCDE et al., 2018: 19-21) y, la inestabilidad política.

Entre la problemática de corrupción que afecta a los países de ALC se cuentan los escándalos que involucraron a altas autoridades públicas, como el caso de los «Panamá Papers» y los sobornos de la constructora «Odebrecht». Ello consistentemente ligado a los resultados de alta percepción de corrupción presentes en diferentes indicadores internacionales, como los medidos por la organización Transparencia Internacional –TI–. Estas herramientas han sido criticadas por varios países de la región, principalmente, Ecuador, Bolivia, y Venezuela (América Economía, 2012), (El Universo, 2013), (Hough, 2016), (Panamá América, 2013).

Estas características económicas, financieras, políticas y los escándalos de corrupción conforman una situación que genera incertidumbre en la ciudadanía, respecto a la capacidad de las instituciones para dar respuesta a los desafíos y garantizar el avance socioeconómico y de desarrollo. En este contexto, el contrato social (Estado-Ciudadanía) se deteriora generando el incumplimiento de la ciudadanía en cuanto a sus obligaciones, como las impositivas-tributarias. A su vez afecta la capacidad del Estado para proporcionar bienes y servicios públicos de calidad, generándose así un círculo vicioso. Por lo que, con el propósito de disminuir la incertidumbre y considerando que frecuentemente los Estados carecen de canales eficaces de interacción

con la sociedad y la dificultad para entender las exigencias de los ciudadanos y responder a ellas, estos deben enfocar su gestión para ser más creíbles, capaces, abiertos, e innovadores (OCDE *et al.*, 2018: 21).

Con esta trama, una respuesta de política eficaz para los países de ALC es la integración regional (OCDE *et al.*, 2018: 35). En este marco, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC¹ como mecanismo, se ha ratificado como un espacio para la promoción de sus intereses comunes. Reitera que el diálogo y la concertación política sobre la base de la confianza recíproca y el respeto a las diferencias son indispensables para avanzar hacia la integración política, económica, social y cultural de la Comunidad (CELAC, 2017).

En la práctica, concertar y construir los consensos en esta comunidad, conformada por países con gobiernos de orientaciones heterogéneas, resultaría un gran logro. Permitiría continuar en la senda trazada desde el 2010 cuando la CELAC fue constituida como un foro de unidad. Sin embargo, se requiere la persistencia de las figuras políticas y altos representantes de la región para alcanzar la concertación. Además de consolidar un espacio de discusión, sobre todo en temas sensibles, en el que se tengan en cuenta las voces de los países históricamente aislados de las decisiones continentales (CELAC, 2017).

Una forma acertada para responder regionalmente y consolidar los espacios de discusión, en un tema sensible como la prevención y lucha contra la corrupción, se modela con la concertación dentro de la CELAC. Su propósito es orientarse como Estados más transparentes bajo las consideraciones y limitaciones comunes a la región. Permitiría mejorar los canales de interacción con la sociedad y facilitar el diálogo en los demás espacios, aumentando las certezas entre los Estados a partir de la información y la disminución de la incertidumbre.

Con esta orientación, la construcción de un índice regional se constituye en una respuesta a la sociedad y el mercado. A través del proceso se favorece la caracterización de los Estados y el desarrollo e implementación de estrategias nacionales e integradoras para la mejora de la gobernanza en lo nacional y regional. Al mismo tiempo es una necesidad, ya que como indica Heald (2006: 37) existen interacciones importantes entre el contexto –hábitat– y la efectividad de los instrumentos de políticas particulares. En esta fase se podrán tener en cuenta para cumplir con las expectativas o beneficios esperados de su aplicación.

Con estas y otras consideraciones, la CELAC incluyó entre los compromisos de la declaración de Quito (2014a) la identificación y análisis de los índices de medición elaborados por cada uno de los países miembros de la CELAC. La declaración fue el resultado de la II Reunión Especializada de Ministros, Ministras y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción². Su finalidad fue proponer una metodología de medición regional técnica que dé cuenta del estado y los avances en estos países sobre transparencia, prevención y lucha contra la corrupción.

Con el propósito de discutir a la transparencia como doctrina en el marco de la nueva gestión pública y, como respuesta concertada del diálogo regional a partir de los avances del compromiso para la construcción de una métrica para los Estados de América Latina y El Caribe, se realizó una investigación con enfoque cualitativo y longitudinal del periodo 2014-2017. La finalidad fue explorar la evolución de la propuesta y las acciones ejecutadas por la CELAC con relación a dicho compromiso.

Para el efecto, se aplicó un análisis documental a partir de los archivos oficiales e institucionales que se encuentran publicados en el portal web de la Comunidad. También se realizó el proceso de clasificación, diferenciación y selección del contenido a partir de la relación con los parámetros/ claves: corrupción, indicador, medición, prevención y transparencia. Posteriormente, se efectuó su registro en una matriz elaborada como instrumento de apoyo. Entre las fuentes relevantes de información se encuentran las declaraciones y planes de acción que son productos de las Cumbres de Jefes de Estado y de las reuniones especializadas de Ministras, Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción de los años 2014, 2015, 2016 y 2017; así como, memorias e informes relacionados y publicados en dicho periodo.

Para complementar la información sobre los avances y acciones realizadas, y para profundizar la discusión respecto a las particularidades, dificultades y resultados del proceso de concertación y diálogo se utilizó la técnica de la entrevista. Se aplicó una entrevista de tipo semi-estructurada a tres expertos y funcionarios de nivel directivo, político y técnico especializado, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Defensoría del Pueblo, y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de

¹ CELAC: Es un mecanismo de concertación e integración regional creado el 3 de diciembre de 2011. Uno de los temas centrales de la agenda de CELAC es la lucha contra la corrupción.

² II Reunión especializada de Ministros, Ministras y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción, realizada el 2014 en la ciudad de Quito en Ecuador.

Ecuador. Se seleccionó, en esta parte, a Ecuador por ser el país que lideró la inclusión de la medición regional en CELAC.

Del estudio se evidencia que pese a las acciones y buenas prácticas de transparencia, gobierno electrónico y gobierno abierto que han sido implementadas por la administración pública en los países miembros, estas doctrinas, aún no han sido conciliadas. Se carece de una metodología regional que dé cuenta de avances cuantificables y comparables en la óptica de América Latina y El Caribe. Se requiere responder a la demanda de transparencia y acceso a la información de una forma más eficiente y fortaleciendo la capacidad de los Estados en la entrega de servicios.

1. DESARROLLO

La incertidumbre respecto a las capacidades de los Estados para dar respuesta a los desafíos socioeconómicos de la región se agrava con la incertidumbre política, referida a los cambios imprevisibles respecto a la dirección de los gobiernos. Los órganos ejecutivos de la actividad administrativa tienen capacidad para intervenir de diferentes formas, generando así expectativas acerca de cómo será esa intervención. Cuando las expectativas, señales o acciones no son claras, la incertidumbre política se asocia a la pérdida de información –o racionalidad limitada– y ocasiona que las decisiones y relaciones de los diferentes sectores sean más complicadas de adoptar.

Las expectativas se exacerban, aún más, con el desarrollo actual de una sociedad civil que incrementa constantemente sus demandas ante el Estado, y de una ciudadanía que exige transparencia, información y rendición de cuentas, pero que tropieza con la cultura política de los países de la región de centralizar las decisiones en el ámbito ejecutivo (Serbín, 2012). En este sentido, en el ámbito de la CELAC, no basta que los procesos de carácter integracionistas sean liderados por políticas de Estado. Para reducir la incertidumbre, además, se requiere un adecuado flujo de información y transparencia en la comunicación hacia y desde la sociedad civil (Álvarez, 2012: 202) y entre los Estados.

Respecto a la información disponible para ALC, aún cuando en tiempos de estabilidad internacional puede ser fácil caracterizar a los países o regiones a través de sus aspectos y características socioeconómicas y políticas y, compararlos con índices e indicadores generalmente aceptados. En cambio, en épocas de crisis e incertidumbre los límites se vuelven borrosos y las similitudes y diferencias se trastocan. Las orientaciones futuras se presentan como un desafío en la gestión de los gobiernos. Por lo que, la rutina metodológica de medir las realidades a partir de conceptos predefinidos en otros espacios, tiempos y lugares puede no constituir una buena alternativa (Vivares, Torres y CVtich, 2013) para implementar estrategias para el desarrollo en el marco de la integración. Al contrario, podrían contribuir a generar déficit de información y crisis.

Al 2018 en América Latina y El Caribe, siete años después de la constitución de la CELAC, se presenta una profunda división social y deslegitimación de los partidos políticos. Así mismo, la región continúa registrando violencia, corrupción, desigualdad y pobreza (Puyana, 2018); por lo cual, la ciudadanía no se siente dignamente representada. Algunas voces manifiestan que la CELAC se ha constituido en un foro de diálogo sin institucionalidad, a través de la cual se trata de tender puentes; sin embargo, solo se concretan declaraciones generalistas cargadas de retórica y poco operativas que abarcan, más bien, un compendio de aspiraciones políticas en materia de integración (AECID, 2015: 21). En este contexto social, que incluye críticas e incertidumbre, interesa conocer cómo se ha avanzado en la región en términos de transparencia y en la construcción del índice o métrica regional.

1.1. Del contexto y nacimiento de la propuesta de índice regional

En la II Cumbre de Jefes de Estado realizada en la Habana-Cuba, en enero de 2014, conforme consta en el Plan de Acción, se propuso adoptar acciones y esfuerzos para mejorar, fortalecer e impulsar las políticas de prevención y lucha contra la corrupción por los Estados Miembros. Además para fortalecer la aplicación efectiva de los instrumentos internacionales y regionales relevantes (CELAC, 2014b). Esta herramienta sirvió de base para iniciar la discusión sobre la necesidad de establecer parámetros para la definición de una metodología regional de medición de los resultados de estas políticas.

Para tal fin, se acordó promover acciones basadas en la transparencia y establecer un Grupo de Trabajo especializado Intergubernamental. Como instancia complementaria deben articular permanentemente con el Grupo de Revisión de la Implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

y, con sus Grupos de Trabajo relativos a Prevención de la Corrupción y Recuperación de Activos. En específico, se plantea promover mecanismos de transparencia gubernamental basados en el libre acceso de los ciudadanos a la información pública e iniciativas de gobierno abierto. Se trata de garantizar una gestión pública participativa y democrática, espacios y mecanismos de participación ciudadana en las decisiones gubernamentales, en los que interactúen la sociedad civil y las instituciones públicas, promoviendo principios comunes de integridad (CELAC, 2014b).

En diciembre de 2014 se realizó la reunión especializada de Ministros en la que se emitió la Declaración de Quito. Se ratificaron los compromisos previos y el cumplimiento de las convenciones internacionales e instrumentos en el ámbito. Así mismo, se propuso: asignar al grupo responsable mandatos relacionados con elaboración de propuesta del plan de trabajo, intercambiar información y experiencias, programas de capacitación y formación, declaración regional de ética y gobierno abierto. Particularmente: identificar y analizar los índices de medición elaborados por cada uno de los países miembros de la CELAC, a fin de proponer una metodología de medición regional técnica que dé cuenta del estado y los avances en los países sobre transparencia, prevención y lucha contra la corrupción (CELAC, 2014a).

Esta declaración se adoptó en el marco de una discusión entre los países, liderada por Ecuador. Nace con la detección de la necesidad de contar con un instrumento que sea aplicable a la región y que proporcione información real y precisa, acotada al contexto social de América Latina y El Caribe. Se reflexiona que la medición de la transparencia debería contener elementos comunes para todos los países miembros, y que ésta no sea solo una medida de percepción, sino también, de los avances efectivos en el marco de los elementos que sean definidos conjuntamente (CELAC, 2014a).

El Plan de Acción adoptado en el año 2014 estableció la promoción de varias acciones que están ancladas en los pilares del gobierno abierto y de forma transversal por el manejo de datos abiertos (Hofmann *et al.*, 2012). Con este enfoque la co-creación de un índice regional es consistente y se articula con las demás acciones propuestas. Se destaca como relevantes las decisiones de concertación en torno a medir la transparencia, co-crear y co-construir un instrumento para la comunidad y con ésta. Esto implica la necesidad de articulación, participación y colaboración para realizar y culminar este proceso.

En esta línea, en la III Cumbre de Jefes de Estado realizada en enero de 2015, en Costa Rica, se adoptó un plan de acción que dispone a los miembros dar seguimiento a las decisiones y recomendaciones de la II Reunión Especializada de Ministros. Se encomendó al grupo de trabajo ejecutar los mandatos consignados en la Declaración de Quito y presentar avances de cumplimiento en el 2015. De estos avances no se evidenció registro alguno (CELAC, 2015a).

Adicionalmente, en la Declaración Especial de la III Cumbre, se enfatizó lo incluido en el plan y en las declaraciones previas. Algunas acciones que se destacan son: el fortalecimiento de los procedimientos y mecanismos de participación; creación de espacios de intercambio de buenas prácticas y acompañamiento técnico entre los países miembros de CELAC. La finalidad fue fortalecer las plataformas tecnológicas que propicien la participación, el acceso a la información y la transparencia. También el reconocer la importancia de los estándares, datos abiertos y la interoperabilidad de los sistemas de información del gobierno; así como, crear y mejorar espacios accesibles y seguros en línea, como plataformas para la prestación de servicios, la participación y el intercambio de información e ideas (CELAC, 2015b).

En octubre del 2015, en la III reunión especializada de Ministros realizada en Panamá se evidenció, en el discurso del representante ecuatoriano, la necesidad de reiterar entre los objetivos el avance en la construcción de consensos a nivel regional relativos a un horizonte común, a partir de un sistema de evaluación y medición de los países miembros de la CELAC en la materia. Se propuso que se acuerde un mandato específico que permita la construcción conjunta de un nuevo índice de transparencia regional, como un mecanismo que se origine desde los propios Estados, y que no sea dependiente de organizaciones internacionales (Embajada del Ecuador en Panamá, 2015) (S. CH. Autoridad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, entrevista con la autora, 2018).

No obstante, a pesar de la disposición establecida desde el 2014, la declaración de la III reunión especializada no da cuenta de los avances o resultados del grupo de trabajo respecto al plan o la metodología para medición regional. El documento también incluía el apoyo a la declaración especial de 2015 e incluir aspectos retóricos, previamente enunciados, tanto en otras declaraciones como en los planes de acción. Únicamente se destaca, el acuerdo de la remisión potestativa a la Presidencia Pro Tempore de la CELAC de las buenas prácticas que estimen relevantes en materia de prevención y lucha contra la corrupción (CELAC, 2015c).

Como resultado de la IV Cumbre realizada en Quito en enero de 2016 se acordó el Plan de Acción. El documento precisa: Dar seguimiento a las recomendaciones y compromisos emanados de la I, II y III

Reunión Especializada de Ministros, Ministras y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción, y centrar el trabajo en el cumplimiento de la Declaración de Panamá adoptada en octubre de 2015. Cabe indicar, que se repiten como mandatos del grupo de trabajo las acciones contenidas y descritas en declaraciones y planes anteriores. Se propone, también, establecer y desarrollar códigos o programas de ética dentro de los actores no estatales, incluido el sector privado (CELAC, 2016a). Por otro lado, si bien se establece que se realizará la IV Reunión Especializada en Guatemala en el primer semestre del 2016, ésta no se efectuó.

Así mismo, en la declaración especial 11 sobre Transparencia y Lucha contra la Corrupción, adoptada en la IV Cumbre, se indican compromisos enunciados previamente en otros instrumentos. En especial se destaca la atención que debería otorgarse a la participación de la juventud, como un pilar primordial de la sociedad y su rol como futuros líderes (CELAC, 2016b).

En el Plan de Acción de la CELAC de 2017, adoptado en la V Cumbre realizada en Punta Cana de República Dominicana, se establece nuevamente como acción el seguimiento a las recomendaciones y compromisos emanados de las tres reuniones especializadas. Además del cumplimiento de la Declaración de Panamá de 2015 se planifica realizar la IV Reunión Especializada de Ministros en Guatemala durante el primer semestre de 2017 (CELAC, 2017a). Cabe indicar, que la reunión no se realizó en dicho periodo. En esta Cumbre, se emitió una Declaración Política que respecto a la temática reitera los compromisos previos en la materia de prevención, transparencia y lucha contra la corrupción (CELAC, 2017b).

A propósito del compromiso de la transparencia, se identifica que a la fecha no se registran en los documentos públicos, regionales o nacionales los informes relacionados con las acciones realizadas por el grupo especializado de prevención y lucha contra la corrupción. Tampoco se han detallado avances en los diferentes instrumentos declaratorios. Del análisis documental y de las entrevistas a expertos se desprende que no ha existido un avance relevante en cuanto a la construcción de un índice regional desde la CELAC. No obstante, en las reuniones especializadas se exponen y discuten experiencias y prácticas desarrolladas en cada país, sin que se presenten evidencias respecto a la mayoría de los compromisos.

1.2. De los resultados de la transparencia, prevención y lucha contra la corrupción

Con los antecedentes descritos, aún con la existencia y vigencia de varios instrumentos declaratorios como resultado del diálogo regional, en los últimos años en América Latina y El Caribe la corrupción sigue siendo una práctica recurrente (TI, 2018a) (Montero, 2017). Desvía miles de millones de dólares al año en perjuicio de sectores críticos como los de salud, educación o infraestructura (OCDE/CAF/CEPAL, 2018: 103-4). Los actos de corrupción llevados a cabo inciden en la pérdida constante de institucionalidad en los países de la región, pero así mismo, inciden en la percepción de falta de legitimidad de los gobiernos y, de manera general del sector público. De esta manera, los niveles de confianza y satisfacción de las prestaciones recibidas disminuyen por parte de los ciudadanos (OCDE/CEPAL, 2018).

A fin de evidenciar el problema de la corrupción, se detallan, entre estos, los últimos casos de corrupción que involucraron a la región.

Panamá Papers

Referido al escándalo producido a raíz de la filtración de información más grande de la historia. Reveló la vinculación de personajes del mundo de la política y las finanzas con empresas offshore en Panamá, a través de más de 11,5 millones de documentos que fue, según expertos, sustancialmente mayor a otros escándalos tales como *Wikileaks* y *Secretos offshore*. Se evidenció la existencia de inmensas cantidades de bienes no declarados de personajes importantes a escala regional y global. Entre los personajes involucrados se incluyen presidentes o expresidentes y/o sus parientes (BBC, 2016).

Odebrecht

En el 2016, el caso Odebrecht, empresa líder en el sector de la construcción en proyectos de infraestructura en decenas de países que incluyen los de América Latina, detonó tras una investigación del departamento de justicia de los Estados Unidos como uno de los casos internacionales de soborno y corrupción

más grandes del mundo. Se evidenció que esta compañía sobornó a políticos y altos funcionarios durante años para lograr contratos. Además, estableció un sistema estructurado para otorgar las coimas con un carácter orgánico y corporativo. La investigación develó que desde el año 2001 se habían destinado más de 788 millones de dólares al pago de sobornos a funcionarios públicos, a cambio de que éstos favorezcan a la empresa en concursos públicos de adjudicación de obras. Actualmente, los funcionarios denunciados por el delator han sido o están en procesos judicialmente, entre ellos de los países de Brasil, Perú, Ecuador, Colombia, Guatemala, etc. (Gestión, 2017).

Pero más allá de los escándalos y sus procesos o sentencias en lo judicial o en lo político, de la revisión de varios indicadores internacionalmente definidos y aplicados se evidencia que la región se encuentra en problemas. En cuanto al fenómeno de la corrupción, las acciones de transparencia y prevención, aún se encuentra en proceso. El interés de la temática en la región se debe mantener vigente y definirse como un pendiente para dar respuesta y minimizar la incertidumbre generada por la desconfianza y el débil acceso a la información. Esto último como una puerta que viabiliza o facilita la corrupción.

Respecto a las acciones de transparencia no se debe perder la perspectiva de que acorde con lo indicado por Mabillard y Pasquier (2016: 87) ésta no está necesariamente asociada positivamente con la confianza en el gobierno. Por otro lado, la falta de confianza lleva a que se exija más transparencia, lo cual se explica como la reacción ante los escándalos políticos. Estas características sumadas a la creciente demanda de la ciudadanía respecto a la apertura de datos y la exigencia de su derecho de acceso a la información, justifica y mantiene como creciente la preocupación de los gobiernos por aumentar la transparencia.

A su vez, si la transparencia acorde con Michener y Bersch (2013: 233) disipa la opacidad que actúa como refugio de la corrupción y aborda las asimetrías que impiden que la información confiable sirva para la construcción de democracias resilientes, se constituye en una herramienta válida para atenuar la incertidumbre política. No obstante, no existe un consenso para su comprensión y delimitación como concepto. Por tanto identificarla, evaluarla y medirla resulta complejo y más aún acordar una métrica regional.

Respecto a las métricas utilizadas para medir la transparencia éstas dependen de las dimensiones que se consideren en su construcción. Conforme indican Mabillard y Pasquier (2016: 88) los indicadores consideran normalmente las dimensiones activas y/o pasivas de la transparencia, pero no, las acciones forzadas debido a denuncias. En el caso de la región, no se consideran de forma desagregada aquellas acciones que son el resultado o respuesta de los escándalos de corrupción. Si bien calman temporalmente a la ciudadanía, no se puede afirmar que reestablecen la confianza.

Aunque son varios los indicadores e índices que han sido complejamente elaborados para medir la transparencia, opacidad o corrupción, para el análisis únicamente se destacan cuatro índices determinados como los más utilizados o relevantes, a criterio de los expertos que han sido entrevistados. Estos son: el índice de percepción de corrupción –IPC–; el índice de presupuesto abierto; el barómetro Global de la Corrupción; y, la calificación RTI, por sus siglas en inglés –*Right to Information Rating*–.

El IPC se creó en 1995 para medir las percepciones sobre corrupción en el sector público en distintos países del mundo. Otorga una puntuación y clasifica a los países/territorios según las percepciones que tienen expertos y ejecutivos de empresas sobre el grado de corrupción que existe en el sector público. Utiliza una combinación de 13 encuestas y evaluaciones sobre corrupción efectuadas por diversas instituciones. La metodología comprende cuatro pasos básicos: seleccionar las fuentes de datos (13), ajustar la escala de las fuentes de datos, combinar y determinar una medida de incertidumbre. El proceso de cálculo incluye un mecanismo de control de calidad, que consiste en recopilar datos independientes paralelos y cálculos llevados a cabo por dos investigadores internos y dos asesores académicos que no pertenecen a Transparencia Internacional (TI, 2018b).

El índice de presupuesto abierto es una medida comparativa de la transparencia presupuestaria del gobierno central. Asigna a los países cubiertos por la encuesta de presupuesto abierto un puntaje de transparencia en una escala de 100 puntos. Utiliza un subconjunto de preguntas que evalúan la cantidad y oportunidad de información presupuestaria que los gobiernos ponen a disposición del público en ocho documentos presupuestarios clave, de acuerdo con las normas internacionales de buenas prácticas (OBI, 2018b).

El barómetro Global de la Corrupción, también producto de la organización Transparencia Internacional, integra los cinco Barómetros regionales sobre la corrupción que esta organización ha realizado en estos dos últimos años. Reúne un amplio conjunto de datos de 119 países de los cinco continentes. Es una encuesta realizada en diversos países del mundo con una amplia cobertura sobre las experiencias y apreciaciones de corrupción del público, no refleja sólo las perspectivas de expertos y empresarios, sino que recoge en

general la opinión pública respecto al fenómeno de la corrupción. Incluye las siguientes interrogantes: Q1, cambios en el nivel de corrupción; Q2, percepción de corrupción, por institución; Q3, tasa total de sobornos; Q4, como maneja el gobierno la lucha contra la corrupción; Q5, puede la gente común hacer una diferencia en la lucha contra la corrupción; Q6, es socialmente aceptable denunciar la corrupción; Q7, se sentiría personalmente obligado a denunciar corrupción; Q8, gastaría un día completo en corte para proporcionar evidencia (BGC, 2018a).

La calificación RTI es una herramienta para evaluar comparativamente la fortaleza general de un marco legal para el ejercicio del derecho a la información. La Calificación también indica las fortalezas y debilidades del marco legal y proporciona un medio útil para identificar las áreas que necesitan mejoras. Utiliza 61 Indicadores, para medir el marco legal y cada uno los países obtienen puntos dentro de un rango establecido de puntajes, dependiendo de qué tan bien el marco legal cumple el indicador, para un máximo total de 150 puntos. Los indicadores se dividen en siete categorías diferentes: derecho de acceso, alcance, procedimientos de solicitud, excepciones y denegaciones, apelaciones, sanciones y protecciones, y medidas promocionales. No se mide la calidad de la implementación; pero se parte de que un marco legal sólido es un prerrequisito importante para la plena implementación del derecho a la información (CLD, 2018).

En las Tablas 1, 2, 3 y 4 se muestran la evolución de los resultados de los índices conceptualizados en párrafos anteriores. Responden a la pregunta respecto a los resultados de los avances en transparencia y lucha contra la corrupción.

TABLA 1. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN CELAC

Año	Países CELAC incluidos	IPC promedio	País (+) corrupto	IPC (+) corrupto	País (–) corrupto	IPC (–) corrupto
2014	29	42,69	VENEZUELA	18	URUGUAY	70
2015	24	37,04	VENEZUELA	17	URUGUAY	71
2016	30	41,83	HAITÍ; VENEZUELA	17	URUGUAY	74
2017	30	41,90	HAITÍ; VENEZUELA	19	BARBADOS	74

Fuente: (TI, 2015; 2016; 2017; 2018c). Elaboración: Autoras.

TABLA 2. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE PRESUPUESTO ABIERTO EN CELAC

Año	Países CELAC incluidos	OBI ³ promedio	País (–) p. abierto	OBI (–) p. abierto	País (+) p. abierto	OBI (+) p. abierto
2015	16	49,63	VENEZUELA	7	BRASIL	77
2017	16	52,88	BOLIVIA	10	MÉXICO	79

Fuente: (IBP, 2018). Elaboración: Autoras.

TABLA 3. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE BARÓMETRO GLOBAL DE LA CORRUPCIÓN EN CELAC
PREGUNTA: Q4. ¿CÓMO EL GOBIERNO ESTÁ MANEJANDO LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN?

Año	Países CELAC incluidos	Adecuado % promedio	Inadecuado % promedio	País (+) adecuado	BGC (Q4) (+) adecuado	País (+) inadecuado	BGC (Q4) (+) inadecuado
2017	19	53,00	34,85	HONDURAS	55	VENEZUELA	77

Fuente: (TI, 2018d). Elaboración: Autoras.

³ Índice de presupuesto abierto, por sus siglas en inglés «open budget index».

TABLA 4. EVOLUCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (RTI) EN CELAC

Año	Países CELAC incluidos	Promedio/150	País máx./150	Máx./150	País mín./150	Mín./150
2014	21	89,81	EL SALVADOR	122	REPÚBLICA DOMINICANA	59
2017	21	91,86	MÉXICO	136	REPÚBLICA DOMINICANA	59

Fuente: (CLD, 2018). Elaboración: Autoras.

Los diferentes indicadores mostrados nos revelan de forma clara que la región no está presente de forma integral en varias métricas. Ocurre, según los hallazgos del análisis de contenido, debido al discurso de rechazo político a su construcción, limitando el análisis comparado y, por ende, la oportunidad de establecer estrategias regionales para aumentar la transparencia y combatir la corrupción.

Sin embargo, con estos datos, es posible deducir de forma cuantitativa los limitados avances regionales respecto a la transparencia y prevención de la corrupción: a) una percepción de corrupción en aumento con un IPC promedio de 41/100 en el 2017, siendo el puntaje más alto para la región de 74/100 para Barbados y Uruguay; b) en cuanto a presupuesto abierto un avance promedio de 49,63/100 en el 2015 a 59,88/100 en el 2017, teniendo el puntaje más alto de la región México con la calificación de 79/100; c) una calificación promedio del 53% respecto al manejo adecuado de la lucha contra la corrupción por parte del gobierno, siendo el porcentaje más alto el de Honduras con el 55%; y, d) una evolución del ranking del derecho de acceso a la información que va en promedio del 89,81/150 en el 2014 al 91,86/150 en el 2017, siendo el puntaje más alto el de 136/150 para México en el 2017.

En resumen, los promedios alcanzados para la región nos muestran altos índices de corrupción y bajos niveles de apertura. Se detectan particularidades como el caso de México que con calificaciones aceptables de apertura arroja altos índices de corrupción, y Uruguay que con bajos índices de apertura muestra un índice bajo de corrupción. Estos resultados se pueden discutir desde la premisa de que más allá de la disponibilidad y del acceso a la información como indican Dawes y Helbig (2010: 57) se necesitan políticas, mecanismos de gobernanza, protocolos de gestión y estándares de datos, tecnología, y una variedad de capacidades dentro y fuera del gobierno para la creación de valor público.

Con el contexto regional, estas necesidades no deben verse solo como una complejidad, sino también, como una oportunidad para aprovechar la concertación y diálogo entre los miembros de la comunidad, para que enfocados en las similitudes y la cooperación sea viable conseguir efectos en la prevención de la corrupción y la efectividad de las políticas públicas. Como indica Zuiderwijk y Janssen (2013: 26) las organizaciones pueden aprender unas de otras sobre la efectividad de las políticas en ciertos entornos y contextos. Podría ayudarlos a optimizar sus recursos y proyectarse dentro y fuera de los gobiernos.

Por otro lado, los resultados y la dificultad de interpretar las mediciones desde indicadores que no contemplan el contexto y hábitat respaldan la necesidad de elaborar un instrumento regional. Es necesario evidenciar las problemáticas específicas para la región y determinar sus causas para establecer acciones pertinentes. Adicionalmente, acorde con los principios de gobierno abierto, se podría desarrollar el instrumento sobre una base de datos centralizada bajo la lógica del blockchain, como fundamento que permita que los países miembros de CELAC confíen en la información que se encuentra registrada (Preukschat, 2017)

1.3. De otros avances en medición regional

La red de transparencia y acceso a la información –RTA– se crea para generar un espacio permanente de diálogo, cooperación e intercambio de conocimientos y experiencias entre autoridades de América Latina, en materia de transparencia y derecho de acceso a la información pública. Participan 15 países de América Latina a través de los organismos y/o entidades públicas que desarrollan la supervisión de dichos ámbitos (RTA, 2018).

Mientras en el marco de la CELAC se disponía que el grupo de trabajo especializado analice las mediciones nacionales, en busca de una metodología regional para dar cuenta de los avances de transparencia, la RTA desarrollaba el modelo de medición internacional de Transparencia y Acceso a la Información a partir del contexto de cada país. Los resultados obtenidos fueron producto de la aplicación del instrumento, a partir del modelo elaborado en el proceso de esta asistencia técnica. Fue completado por la contraparte de cada país durante los años 2014 y 2015 (RTA, 2018).

El modelo tiene cuatro dimensiones (recursos, procesos, resultados e impacto) consideradas incrementales tanto en su aplicación como en el desarrollo de la política. Sin embargo, se acordó que en la primera fase se medirían las tres primeras dimensiones, las que se abren a su vez en un total de ocho sub dimensiones. Son: reconocimiento del derecho, garantía del derecho; órgano garante, sujeto obligado; desempeño institucional, satisfacción del usuario, ciudadanía y funcionarios. Se recopiló tanto información cuantitativa como cualitativa para la medición que es más instrumental que sustantiva, ya que no desarrolla la validación desde los recursos/ procesos/ resultados del ejercicio del derecho. Los resultados obtenidos en la única medición publicada (sobre un total de 10) fueron por dimensión. Como media regional se obtuvo: Recursos 8,32; Procesos 6,05; Resultados 2,65 (RTA, 2018).

El proceso de RTA en el que se establece de forma consensuada un modelo de medición empezó en el año 2014; es decir, en la fecha en que se realiza la II reunión especializada de Ministros en el marco de la CELAC aún no se presentaban avances de resultados de esta medición. No existen, sin embargo, mediciones publicadas de forma posterior al 2015. Eso lleva a ratificar la necesidad de un modelo regional en el marco de la CELAC a partir de 2015.

1.4. Dificultades para la construcción de un índice regional

Para identificar las dificultades para la construcción del índice regional se realizó un análisis de los documentos relacionados con las reuniones y cumbres de la CELAC (CELAC, 2014a; 2014b; 2015a; 2015b; 2015c; 2016a; 2016b; 2017a; 2017b) (SNAP, 2015). También la categorización de aspectos organizativos, políticos y coyunturales para la clasificación y análisis del contenido de las entrevistas semi-estructuradas que fueron aplicadas a directivos y expertos participantes en el proceso desde el impulso del índice (S. CH. Autoridad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, entrevista con autora, 2018) (J. N. Experto del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, entrevista con autora, 2018) (G. V. Experto de la Defensoría del Pueblo-Ex Secretaría Nacional de la Administración Pública, entrevista con autora, 2018).

Derivado del análisis cualitativo se desprenden de forma consolidada las siguientes dificultades encontradas para el desarrollo del mandato encomendado por los Ministros especializados:

- El nivel de rotación de funcionarios públicos ocasionó un escaso seguimiento de los compromisos e incumplimiento en la conformación del grupo especializado de prevención y lucha contra la corrupción.
- Procesos electorales en el periodo requieren capacidades concentradas en otros intereses.
- Escándalos de corrupción generan tensión y requieren soluciones inminentes y judiciales.
- Conflictos en la consolidación de la comunidad y desarrollo de institucionalidad, a su vez, inciden en el avance de la concertación en este tema.
- Cambios en Institucionalidad en Ecuador –como impulsor del índice en el 2014– y Presidente Pro Tempore 2015 (modificaciones de organizaciones en el ámbito de la transparencia)⁴.

1.5. ¿Por qué se debe insistir en una medición regional?

Al construir un índice de transparencia regional, no solo se estaría acotando el concepto, sino también haciéndolo más reconocible, comparable y significativo para todos los países de la CELAC. Pero, además de servir para construir, reconocer y asentar los conceptos, es también instrumento de medida y por tanto de evaluación.

Considerando que la transparencia es un valor contextual (Cunill, 2013: 23), es trascendental que la región conformada por los 33 países miembros de la CELAC⁵ defina los aspectos de medición e implementación. De esta manera se responderá a sus particularidades de contexto, para obtener resultados significativos sobre los cuáles puedan aplicarse estrategias.

⁴ En el caso de Ecuador, por ejemplo, desde el 2014 en el que se generó el mandato, la entidad que estuvo liderando este proceso era la Secretaría Nacional de la Administración Pública desde la Secretaría Técnica de Transparencia; sin embargo, esta unidad fue eliminada en el 2016 y, luego las acciones pasarían al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

⁵ Los países miembros de CELAC son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Una medición regional eliminaría el discurso político del rechazo por índices no adecuados al contexto. Por lo tanto, se argumenta que los países miembros al ser evaluados en cuanto a los niveles de transparencia, a través de un índice comparable entre los miembros de la CELAC, obtendrían una mayor responsabilidad de las autoridades públicas. Ello debido a su conexión virtuosa con la transparencia en concordancia con lo que afirma Cunill (2013) y, se avanzaría hacia una institucionalización regional que permita a su vez mejorar la democracia.

La construcción de un índice regional, adicionalmente, obliga a la comunidad a discutir sobre las condiciones y los atributos que medir en relación con la información que se publica. Como indica Cunill (2013: 28) no basta que exista información para que haya transparencia. Michener y Bersch (2013: 240) afirman que las condiciones necesarias y conjuntamente suficientes para que exista la transparencia son la visibilidad de la información y su inferibilidad. Ésta última promovida por atributos de desagregación, verificabilidad y simplificación (238). Los aspectos, una vez desarrollados, favorecerán la exigencia de rendición de cuentas, la responsabilización de autoridades, la demanda de más transparencia y el ejercicio de participación ciudadana como puntal para la mejora democrática.

Por otro lado, en el proceso se discutirá y se podrá concertar sobre los objetivos y las multidimensiones que pueden ser consideradas para medir la transparencia. Al respecto por ejemplo, Grimmlikhuijsen (2012: 65-66) propone para el análisis tres objetivos (toma de decisiones, información de las políticas y resultados de las políticas) y tres dimensiones (integridad, color/diversidad y usabilidad). Solo con esas consideraciones se tendrían nueve combinaciones posibles para evaluar el grado de transparencia. Estas posibilidades evidencian que la transparencia es también clave para mejorar la gobernanza, en este caso a través del diálogo en el marco de la CELAC.

La medición regional nacida de una concertación política permitirá incluso ir más allá de las mediciones estáticas actuales de los mecanismos de un gobierno abierto (Cobo, 2012: 111). Mismas que han sido mostradas en este documento, al focalizarse no sólo en la aplicación, uso y ejecución de acciones de transparencia, sino en sus efectividad y generación de valor.

La transparencia ayuda a la implementación de otras políticas públicas porque al disminuir la incertidumbre, a través de la información comparable y confiable, facilita la superación de la crisis y la solución de problemas sociales. Se debe avanzar hacia una medición regional de transparencia, considerando que es un bien deseable (Mabillard y Pasquier, 2016: 72) y porque conforme lo indican Moreira y Claussen (2011: 132)

Está asociada a la profundización democrática, a la buena gobernanza y a la prevención y combate a la corrupción. Por lo tanto, tales políticas serán consideradas eficientes si contribuyen a profundizar los niveles de democracia de los países y/o prevenir y combatir la corrupción.

La medición de transparencia con este antecedente debe realizársela en el marco de su eficiencia y efectividad como política pública, desde el grado en que contribuye a mejorar la democracia y prevenir y combatir la corrupción. Dicho de otro modo, en cómo ésta contribuye a la generación de valor público, midiéndola a través de los aspectos o criterios que debe reunir para producir un cambio social. Aguilar (2012: 50) lo define como: a) beneficios registrables y mensurables; b) cómo y en qué grado se preservan y potencian los valores democráticos; c) su demanda y respaldo por la voz y preferencia de los ciudadanos y su correspondencia con las intenciones que la decisión gubernamental quiso realizar.

Por lo que, con los aspectos y criterios indicados, para medir la generación de valor público derivado de la transparencia se debe: a) caracterizar los aspectos de la transparencia para que sus beneficios sean a su vez comparables, registrables y medibles en un contexto regional; b) aunque resulta complicado el análisis de valores democráticos –desde un solo enfoque regional–, se destacaría en concordancia con los principios de la CELAC, los de participación ciudadana; y, c) incluir la medición de percepción desde la ciudadanía en contraste con las acciones de prevención y lucha contra la corrupción, ya que en el marco de la CELAC serían las intenciones de las políticas de Transparencia.

CONCLUSIONES

Pocos son los avances registrados en la construcción de un índice regional en el marco de la CELAC del 2014 al 2017, debido a las dificultades organizativas, institucionales, político electorales y coyunturales identificadas en el estudio. En el mismo periodo, los resultados de las mediciones analizadas muestran altos índices de corrupción y bajos niveles de apertura (TI, 2018c; 2018d) (IBP, 2018) (CLD, 2018). Esto evidencia

que adicionalmente a los esfuerzos para mejorar la disponibilidad y acceso a la información es necesario el establecimiento de políticas, mecanismos de gobernanza, protocolos de gestión y estándares de datos, tecnología, y una variedad de capacidades dentro y fuera de los gobiernos para la creación de valor público (Dawes y Helbig, 2010: 57).

Con ello, la urgencia de iniciar de un proceso enfocado en la medición de transparencia desde su efectividad en cuanto a profundizar los niveles de democracia de los países y/o prevenir y combatir la corrupción. Establecer una métrica que considere la generación de valor público, como cambio social. Que a partir de lo definido por Aguilar (2012), adaptado para el caso, identifique: a) los beneficios mensurables, con una caracterización previa de los aspectos de la transparencia en el contexto regional; b) el grado de participación ciudadana en el proceso; y, c) el grado del cumplimiento de las expectativas de la ciudadanía en contraste con las acciones de prevención y lucha contra la corrupción.

El desarrollo de la metodología contribuye a identificar fortalezas y debilidades dentro de los sistemas nacionales. Permite desagregar aspectos y dimensiones de lo institucional, del ejercicio de acceso a la información, disponibilidad, usabilidad, integridad, diversidad (Grimmelikhuijsen, 2012: 65-66), visibilidad e inferabilidad (Michener y Bersch, 2013: 240) y, la participación ciudadana; superando las mediciones estáticas actuales (Cobo, 2012: 111).

El proceso de construcción obligará a poner atención respecto a las capacidades nacionales e institucionales para la gestión de la transparencia y para alcanzar la efectividad. Al mismo tiempo, esta determinación de niveles permitirá delimitar los aspectos de la medición que serán abordados a través del índice y la evaluación de los avances de forma progresiva y permanente.

En concordancia con las declaraciones y mandatos de las Cumbres y reuniones especializadas de la CELAC, la métrica que sea construida en el marco de diálogo y concertación facilitará la optimización de recursos, ya que acorde a lo indicado por Zuiderwijk y Janssen (2013: 26) las organizaciones de los países miembros podrán aprender unas de otras.

Como la transparencia disipa la opacidad y aborda las asimetrías, se constituye en una herramienta válida para atenuar la incertidumbre política (Michener y Bersch, 2013: 233); ya que, con la definición de características más dinámicas y realistas, complementarias a la basada en información, ofrece certezas en tiempo de crisis.

Algunas dificultades continuarán y es necesario tener en cuenta que, en ausencia de un índice obtenido, elaborado y probado en este ámbito territorial, el proceso para un análisis comparado y, de avance en el ámbito de la transparencia requerirá un par de periodos.

Finalmente, el proceso de medición será útil para realizar estudios e investigaciones que permitan progresivamente responder algunas preguntas respecto a la efectividad y el valor público que puede ser generado por la transparencia en un marco de concertación. Por ejemplo, el grado específico en que se genera confianza dentro del diálogo regional y, su incidencia en la promoción de soluciones para la comunidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR, L. F. (2012): "Política Pública: Una mirada al presente y al futuro", en *Revista Opera*, núm. 12, págs. 31-61.
- ÁLVAREZ, O. (2012): "Sección II. Nuevos actores y nuevos liderazgos en América Latina y el Caribe: Entre el interés nacional y las estructuras regionales. La CELAC: Nuevo actor regional en América Latina y el Caribe. Aves y obstáculos para lograr su consolidación", en SERBIN, A., MARTÍNEZ, L. y RAMANZINI, H. (coords.): *El regionalismo «post-liberal» en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*.
- COLOMER, M. (dir.) (2015): *La integración regional en América Latina : nuevos y viejos esquemas. Incertidumbres de futuro*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica.
- AMÉRICA ECONOMÍA (2012): "Ecuador rechaza informe de Transparencia Internacional sobre corrupción", en *América Economía*. Sección Política y Sociedad. Disponible en web: <https://www.americaeconomia.com>.
- BBC (2016): *¿Cómo afectan las revelaciones de los Panamá papers a América Latina?* [20-06-2018]. Disponible en web: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160404_como_afectan_revelaciones_Panamá_papers_america_latina_dgm.
- CELAC (2014a): "Declaración de Quito". *II Reunión Especializada de Ministros, Ministras y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Quito, Ecuador. 8 y 9 de diciembre de 2014.

- CELAC (2014b): “Plan de Acción”. *II Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Habana, Cuba. 28 y 29 de Enero de 2014.
- CELAC (2015a): “Plan de Acción”. *III Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Belén, Costa Rica. 29 de Enero de 2015.
- CELAC (2015b): “Declaración Especial 11 sobre transparencia y lucha contra la corrupción”. *III Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Belén, Costa Rica. 29 de Enero de 2015.
- CELAC (2015c): “Declaración de Panamá”. *III Reunión Especializada de Ministros, Ministras y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Panamá, Panamá. 16 de octubre de 2015.
- CELAC (2016a): “Plan de Acción”. *IV Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Quito, Ecuador. 27 de Enero de 2016.
- CELAC (2016b): “Declaración Especial 11 sobre transparencia y lucha contra la corrupción”. *IV Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Quito, Ecuador. 27 de Enero de 2016.
- CELAC (2017a): “Plan de Acción”. *V Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Punta Cana, República Dominicana. 25 de Enero de 2017.
- CELAC (2017b): “Declaración Especial 20 sobre sobre transparencia y fortalecimiento institucional para la lucha contra la corrupción en Guatemala”. *V Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Punta Cana, República Dominicana. 25 de Enero de 2017.
- CENTRO ESTRATÉGICO LATINO AMERICANO DE GEOPOLÍTICA (CELAG) (2017): *Informe CELAC 2016-2017*, en CELAG.org. [2-5-2018]. Disponible en: https://www.celag.org/la-v-cumbre-celac-y-los-desafios-del-cambiante-escenario-regional/#_ftnref1.
- CENTER FOR THE LAW AND DEMOCRACY (2018a): “Methodology”, en *Global Right to Information Rating* [2-5-2018]. Disponible en web: <http://www.rti-rating.org/methodology/>.
- CENTER FOR THE LAW AND DEMOCRACY (2018b): “Historical Data”, en *Global Right to Information Rating* [2-5-2018]. Disponible en web: <http://www.rti-rating.org/historical/>.
- COBO, C. (2012): “Gobierno Abierto: De la Transparencia a la Inteligencia Cívica”, en HOFMANN, A., RAMÍREZ-ALUJAS, A., y BOJÓRQUEZ-PEREZNIETO, J. (coords.): *La promesa del Gobierno Abierto*, págs. 101-118.
- CUNILL GRAU, N. (2013): “La transparencia en la gestión pública ¿cómo construirle viabilidad?”, en *Estado, Gobierno y Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, págs. 22-44.
- DAWES, S. S. y HELBIG, N. (2010): “Information Strategies for Open Government: Challenges and Prospects for Deriving Public Value from Government Transparency”, en WIMMER, M. A., CHAPPELET, J. L., JANSSEN, M. y SCHOLL, H. J. (eds.): *Electronic Government. 9th IFIP WG 8.5 International Conference, EGOV 2010*, págs. 50-60. Berlin: Springer. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-642-14799-9_5.
- EMBAJADA DE ECUADOR EN PANAMÁ (2015): *Intervención del embajador Galo Enríquez en la inauguración de la III reunión de ministras, ministros y altas autoridades de prevención y lucha contra la corrupción de CELAC*. Panamá, Panamá.
- GESTIÓN (2017): “Odebrecht: claves para entender el escándalo de corrupción que sacude a América Latina”, en *Gestión* [2-5-2018]. Disponible en Web: <http://gestion.pe/politica/odebrecht-claves-entender-escandalo-corrupcion-que-sacude-america-latina-2181399/4>.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S. G. (2012): *Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government* (doctoral thesis). Netherlands: Utrecht University.
- HEALD, D. (2006): “Varieties of Transparency”, en HOOD, C. y HEALD, D. (eds.): *Transparency: The Key to Better Governance?*, págs. 25-43. British Academy Scholarship Online. DOI: 10.5871/bacad/9780197263839.003.0002.
- INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP (IBP) (2018b): *Open Budget Index Ranking* [2-5-2018]. Disponible en web: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/>.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2018): “Informe 2017”, en *Corporación Latinobarómetro* [1-05-2018]. Disponible en web: <http://www.latinobarometro.org>.
- EL UNIVERSO (2013): “Ecuador rechaza índice sobre corrupción de TI”, en *El Universo*. Sección Noticias [02-07-2014]. Disponible en web: <http://www.eluniverso.com/>.
- FERNÁNDEZ, R. (2017): “El sector público y el uso de blockchain”, en PREUKSCHAT, A., KUCHKOVSKY, C. y GÓMEZ, G. (coords.): *Blockchain: La revolucion industrial de internet reukschat*, págs. 23-30.
- HOFMANN, A., RAMÍREZ-ALUJAS, A., y BOJÓRQUEZ-PEREZNIETO, J. (coords.) (2012): *La promesa del Gobierno Abierto*. ITAIP. INFOd.
- HOUGH, D. (2016): “Y aquí el (erróneo) Índice de Percepción de la Corrupción de este año”, en *El Telégrafo*, Sección Columnistas [27-1-2016]. Disponible en web: <https://www.eltelegrafo.com.ec/>.
- MABILLARD, V. y PASQUIER, M. (2016): *Transparency and Trust in Government (2007-2014): A Comparative Study*. DOI: 10.1515/nispa-2016-0015.
- MICHENER, G. y BERSCH, K. (2013): “Identifying transparency”, en *Information Polity*, núm. 18, págs. 233-242. DOI: 10.3233/IP-130299.
- MOREIRA, I. y CLAUSSEN, M. V. (2011): “Políticas de transparencia en la administración pública brasileña”, en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 51.

- MONTERO, G. (2017): "Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo", en NASER, A., RAMÍREZ-ALUJAS, A. y ROSALES, D. (eds.): *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, págs. 53-81. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE/CAF/CEPAL (2018): *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*. París, Francia: OCDE. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es>.
- PANAMÁ AMÉRICA (2013): "Venezuela rechaza informe de corrupción", en *Panamá América*. Sección Mundo [8-7-2018]. Disponible en web: <http://www.panamaamerica.com.pa/mundo/venezuela-rechaza-informe-decorrupcion-911203>.
- PUYANA, A. (2018): "ESPECIAL: América Latina respira un 2018 de incertidumbre y tensión política electoral", en *Xinhua News Agency*. Español. www.news.cn.
- RED DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (2018): *Modelo de indicadores RTA* [Junio 2018]. Disponible en web: <https://redta.org/modelo-de-gestion-de-archivos-de-la-rt/>.
- RODRÍGUEZ, M. P., NAVARRO, A., ALCAIDE, L. (2015): Governance, transparency and accountability: An international comparison, *Journal of Policy Modeling*. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpolmod.2015.01.010>.
- ROJAS, D. M. (2014): "La política exterior de la Región Andina", en BONILLA, A. y JARAMILLO, G. (eds.): *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe*. San José, Costa Rica: FLACSO – CAF.
- SECRETARÍA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (SNAP) (2015): *Informe para la memoria de la II Reunión Especializada de Ministras y Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción de la comunidad de Estados latinoamericanos y caribeños – CELAC*, realizada el 8 y 9 de diciembre de 2014 en Ecuador.
- SERBIN, A. (2012): "Sección I. La reconfiguración de América Latina y el Caribe: ¿Regionalismo post-liberal, post-hegemónico o post-neoliberal? El debate en curso, Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal", en ANDRÉS, S., MARTÍNEZ, L., y RAMANZINI JUNIOR, H. (coords.): *El regionalismo «post-liberal» en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (TI) (2018a): *El Índice de Percepción de la Corrupción 2017 refleja un alto nivel de corrupción en más de dos tercios de los países del mundo* [06-18]. Disponible en web: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/aspectos_mas_destacados_ipc-2017.pdf.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (TI) (2018b): *Índice de Percepción de la Corrupción. Preguntas Frecuentes* [06-18]. Disponible en web: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/preguntas_frecuentes_ipc-2017.pdf.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (TI) (2018c): *Índice de Percepción de la Corrupción* [06-18]. Disponible en web: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017#regional.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (TI) (2018d): *Barómetro Global de la Corrupción* [06-18]. <https://transparencia.org.es/barometro-global-de-la-corrupcion/>.
- VIVARES, E., LOMBARDO, P. T. y CVTICH, K. (2013): "Enfoques y cárceles conceptuales. El entendimiento de nuevos regionalismos latinoamericanos", en BONILLA, A. y ÁLVAREZ, I. (eds.): *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo. CELAC e Iberoamérica*. San José, Costa Rica: FLACSO. Secretaría General. 1.^a Edición.
- ZUIDERWIJK, A. y JANSSEN, M. (2014): "Open data policies, their implementation and impact: A framework for comparison", en *Government Information Quarterly*, núm. 31, págs. 17-29. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2013.04.003>.