



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

# Anti-Corruption and Transparency Coalitions: Lessons from Peru, Paraguay, El Salvador and Bolivia



**August 2005**

This publication was produced for review by the United States Agency for International Development. It was prepared by Gerardo Berthin, Deputy Director, and Joseph Balcer, Senior Advisor, the USAID Americas' Accountability/Anti-Corruption (AAA) Project, and Partners for Democratic Change (PDC), Colleen Zaner and Megan Ryan along with Julián Portilla from Fundación Cambio Democrático (PDC's partner in Argentina).

# Anti-Corruption and Transparency Coalitions: Lessons from Peru, Paraguay, El Salvador and Bolivia

Prepared by:

Gerardo Berthin, Deputy Director, and Joseph Balcer, Senior Advisor, the USAID Americas' Accountability/Anti-Corruption (AAA) Project, and Partners for Democratic Change (PDC), Colleen Zaner and Megan Ryan along with Julián Portilla from *Fundación Cambio Democrático* (PDC's partner in Argentina), under USAID Contract No: DFD-I-00-03-00139-00, Task Order DFD-I-01-03-00139-00



**Casals & Associates, Inc.**



**Americas'**  
Accountability  
Anti-Corruption  
Project

**PARTNERS**

*for Democratic Change*

## Table of Contents

|   |            |
|---|------------|
| <b>Foreword.....</b>  | <b>i</b>   |
| <b>Background and Acknowledgements.....</b>   | <b>ii</b>  |
| <b>Abbreviations .....</b>  | <b>iii</b> |
| <b>Executive Summary .....</b>  | <b>iv</b>  |
| <b>I. Introduction.....</b>   | <b>1</b>   |
| <b>II. Overview of Coalition Case Studies .....</b>   | <b>3</b>   |
| <b>III. Building an Anti-Corruption/Transparency Coalition—Impediments to Success .....</b> | <b>4</b>   |
| <b>IV. Building an Anti-Corruption/Transparency Coalition—Strategies for Success .....</b>  | <b>6</b>   |
| <b>V. Other Implementation Issues.....</b>  | <b>12</b>  |
| <b>VI. Lessons Learned.....</b>   | <b>13</b>  |
| <b>VII. Recommendations for Future Activities and Programming .....</b>                     | <b>15</b>  |
| <b>Appendix 1: List of Participants.....</b>  | <b>17</b>  |
| <b>Appendix 2: Expectations Worksheet.....</b>  | <b>18</b>  |
| <b>Appendix 3: Sample Cooperation Agreement.....</b>  | <b>19</b>  |
| <b>Appendix 4: Workshop Proceedings (in Spanish only).....</b>                              | <b>21</b>  |

## Foreword

The Americas' Accountability/Anti-Corruption Project (USAID/AAA), sponsored by the U.S. Agency for International Development (USAID) and administered by Casals & Associates, Inc., is a regional initiative designed to increase citizens' understanding of corruption and their responsibilities in a democratic system, including their right to participate in governance with the goal of increasing government accountability and transparency.

For more than a decade, USAID/AAA has provided a wide range of technical assistance, training and support to government institutions and civil society organizations in the Latin America and Caribbean region. Initiatives in the 1990s resulted in implementation of integrated financial management systems (IFMS)—a key accountability mechanism—in most governments in the region. By the end of the decade, USAID/AAA broadened its scope by incorporating into its strategy the design and implementation of programs to address corruption more broadly, across the full spectrum of government service delivery at national and local levels.

Most recently, USAID/AAA has systematically documented and disseminated information on government and civil society efforts, at the national and local levels, to increase government transparency and accountability. Technical Assistance Modules (TAMs) were produced to address: Civil Society Participation in Country Compliance with the Inter-American Convention against Corruption (ICAC); Social Auditing; Organizational Internal Control; Political-Party Finance Reform and Municipal and Central Government IFMS.

Currently, USAID/AAA responds to USAID's 2004 Anticorruption Strategy by supporting and complementing USAID country missions' programs to address corruption as a challenge that cuts across all sectors of society. USAID/AAA staff designs project activities in response to country needs and as requested by USAID missions. During 2004-06, the project will focus on the following areas:

- Expanding citizen participation in social auditing and municipal budget design and execution.
- Strengthening civil society oversight of governments' ICAC compliance.
- Increasing public dialogue on political system reform, especially political-party finance.
- Supporting USAID missions in the design of crosscutting strategies to reduce corruption in host countries.
- Dissemination of lessons learned and best practices in the fight against corruption.

## **Background and Acknowledgements**

This report is the result of activities that began with a USAID/Bolivia Mission request to USAID/AAA for assistance in strengthening civil society oversight of government. In early 2005, USAID/AAA staff met with Raymond Shonholtz, President of Partners for Democratic Change (PDC), a leading U.S. non-governmental organization (NGO) with expertise in coalition building. USAID/AAA staff proposed jointly designing and implementing a workshop on coalition building for eight emerging Bolivian anti-corruption civil society organizations (CSO) and NGOs. The concept involved a two-day workshop, in which actual experiences of anti-corruption and transparency coalitions would be examined and combined with instruction on the more technical aspects of the coalition building process.

Since such a workshop had not been organized before, it provided an important opportunity to pilot a new initiative. PDC proposed that prior to the two-day workshop it conduct a mini-assessment of the eight participant Bolivian CSOs/NGOs, to identify each organization's capacity to function in a coalition and to make preliminary recommendations about future training. In May 2005, PDC conducted the mini-assessments and USAID/AAA and PDC implemented an international workshop for more than 25 participants from Bolivian and regional CSOs and NGOs.

The workshop provided an opportunity for participants to share and analyze three successful anti-corruption and transparency coalition experiences in Latin America. The second day of the workshop focused on skills and strategies for promoting the formation of and encouraging participation in an anti-corruption and transparency coalition in Bolivia. Building on the three experiences and the technical tools presented, participants engaged in an extended discussion about lessons learned, including the benefits of specific approaches and barriers to achieving meaningful anti-corruption and transparency coalitions. The results of these discussions are reflected throughout the report.

USAID/AAA wishes to acknowledge the participation of Alvaro Galvez, Team Leader of Administration of Justice & Anti-Corruption Programs in the Office of Democratic Development at USAID/Bolivia, who provided valuable assistance throughout the entire process.

The workshop and this subsequent report would not have been possible without the excellent team effort in Alexandria, Virginia, U.S.A. and in La Paz, Bolivia, of Casals & Associates, Inc. staff, in particular Margaret O'Donnell, Chief of Party of the USAID/Casals & Associates, Inc. Anti-Corruption and Transparency Project in Bolivia, as well as project staff Ana Michel and Max Chavez. Similarly, USAID/AAA wishes to thank Marianela Sanga and Inga Lorrenti.

From Partners for Democratic Change (PDC), Colleen Zaner and Megan Ryan along with Julian Portilla from *Fundación Cambio Democrático* (PDC's partner in Argentina contracted to conduct the mini-assessment and training workshop) were instrumental in providing inputs for this report. From the AAA Project, Joseph Balcer and Alexandra Holliday also provided valuable assistance.

## **Abbreviations**

|               |   |
|---------------|---|
| <b>AAA</b>    | Americas' Accountability/Anti-Corruption Project                          |
| <b>ADEX</b>   | Association of Exporters, Peru  |
| <b>CABOCO</b> | Chamber of Construction, Bolivia  |
| <b>CAJ</b>    | Andean Commission of Jurists  |
| <b>CC</b>     | Citizen Controllers, Paraguay   |
| <b>CISNI</b>  | Council for the Implementation of the National Integrity System, Paraguay |
| <b>CSO</b>    | Civil Society Organization  |
| <b>DPA</b>    | Presidential Anti-Corruption Delegate, Bolivia                            |
| <b>FAM</b>    | Bolivian Federation of Municipal Associations                             |
| <b>FDC</b>    | <i>Fundación Cambio Democrático</i> (PDC's partner in Argentina)          |
| <b>ICAC</b>   | Inter-American Convention against Corruption                              |
| <b>IPYS</b>   | Media and Society Institute, Peru   |
| <b>NGO</b>    | Non-Governmental Organization   |
| <b>OAS</b>    | Organization of American States   |
| <b>PDC</b>    | Partners for Democratic Change  |
| <b>RCCP</b>   | Coalition of Citizen Controllers, Paraguay                                |
| <b>USAID</b>  | United States Agency for International Development                        |

## Executive Summary

Corruption is recognized as the most serious challenge to democratic and economic development today. Successfully tackling this widespread problem demands efforts that bring a number of actors together in a common cause to increase government accountability and transparency. Anti-corruption coalitions can, over time, mobilize the broad-based interests needed for an effective fight against corruption. Indeed, cooperation among groups with shared interests is an effective means to achieve goals as they combine resources, expertise and knowledge to mount an effort that is more powerful than can be achieved by one group acting alone.

USAID/AAA and its partners have consistently supported efforts to identify and replicate effective approaches for establishing anti-corruption coalitions in Latin America—joint efforts that build organizations’ capacity to work together to achieve results beyond what one CSO or NGO could accomplish on its own. Strengthening civil society oversight of government and disseminating lessons learned and best practices is one of USAID/AAA’s key areas of focus.

In this context, and at the request of the USAID/Bolivia mission, USAID/AAA sponsored a two-day international workshop on “Strategies for Building an Anti-Corruption Network,” in La Paz, Bolivia, 24-25 May 2005. The workshop was organized in close partnership with Partners for Democratic Change, a leading U.S. change and conflict management NGO with expertise in coalition building.

Based on workshop presentations and discussions and a mini-assessment of eight Bolivian CSOs/NGOs, lessons learned relative to impediments to and strategies for success were identified. Impediments include:

- Dependence on external funding;
- Lack of stakeholder inclusion in coalition decision-making;
- Politicization;
- Personalization;
- Conflict; and
- Poorly defined communication strategies.

Strategies that increase the potential for success include:

- Differentiate the coalition from other networks;
- Focus on local government;
- Strive for early successes;
- Leadership;
- Early development, commitments and follow-through;
- Appropriate structure;
- Technical skills and specialization;
- Complementarity; and
- Membership.

Drawing from the experiences of anti-corruption and transparency coalitions in the region and the common challenges and success they have shared, a number of key lessons were learned:

- Outreach to constituencies and stakeholders throughout the process is crucial to success.

- Clear operating structures provide the foundation for coalitions to function more smoothly and effectively and set expectations within the coalition that are needed to facilitate cooperation among the member organizations.
- Credibility must be established and carefully guarded, because without it a coalition loses the capacity to influence change.
- Strong coalitions establish relationships with individuals and organizations that can provide expertise and other assistance not initially envisioned as being required. Fostering such strategic relationships strengthen a coalition.



## **I. Introduction**

### **A. Coalition Building for Transparency and Accountability**

Corruption is recognized as the most serious challenge to democratic and economic development today. In Latin America corruption has seriously diminished the level of public funds available for health, education, and other social and development services. As a result of this widespread problem and its debilitating impact on development, fighting corruption has taken center stage in the development arena, demanding new and innovative strategies to combat it.

Marshalling the collective capacity of civil society through organizational coalitions is essential to any anti-corruption strategy. Such collective action can be defined as a conscious, freely organized, active and durable alliance of leaders, organizations and citizens sharing common goals relative to control of corruption. Coalitions unite participants in a multi-faceted effort to advocate reform, acknowledging, rewarding and deepening political will while strengthening civil society itself. Civil society coalitions involve more than mere coordination and consultation. Coalitions must have the ability to resolve internal conflicts, redirect members' actions in limited ways and pursue an anti-corruption strategy with substantive incentives not available to non-participants.

Anti-corruption coalitions, particularly when economic resources are scarce, are not easy to build and can be difficult to sustain. Still, coalition action is the best approach for creating a visible, legitimate demand movement and for mobilizing resources against corruption. Indeed, cooperation among groups with common interests is an effective means to achieve goals as they combine resources, expertise and knowledge to mount an effort that is more powerful than can be achieved by one group acting alone.

While CSOs and NGOs have built myriad coalitions for joint action around diverse themes, such as health, education, environment, human rights, gender issues, and youth empowerment, coalitions for transparency and anti-corruption in Latin America are less common.

USAID/Americas' Accountability Anti-Corruption (AAA) Project and its partners have consistently supported efforts to identify and replicate effective approaches for establishing anti-corruption coalitions in Latin America. Strengthening civil society oversight of government and disseminating lessons learned and best practices is one of USAID/AAA's key areas of focus.

In this context and at the request of the USAID/Bolivia mission, USAID/AAA sponsored a two-day international workshop, in La Paz, Bolivia, 24-25 May 2005, on "Strategies for Building an Anti-Corruption Network." The workshop was organized in close partnership with Partners for Democratic Change, a leading U.S. NGO with expertise in coalition building.<sup>1</sup> About 25 persons

---

<sup>1</sup>PDC is an international organization committed to building sustainable local capacity to advance civil society and a culture of change and conflict management worldwide. Since 1989, PDC has developed vital change and conflict management skills and processes, facilitated the resolution of disputes, and built consensus on local issues in more than 50 countries. PDC has a proven record on strengthening citizen participation, good governance, the empowerment of disadvantaged groups, and the rule of law. PDC is also known for building the capacity of local institutions to promote democratic, participatory change through locally staffed and managed Centers for Change & Conflict Management. [www.partnersglobal.org](http://www.partnersglobal.org)

representing eight Bolivian CSOs and NGOs working in the area of transparency, key technical personnel from the USAID/Bolivia Anti-Corruption Project and three regional CSOs and NGOs participated. (See Appendix 1 for complete list of participants).

## **B. Objectives and Key Components of the Workshop**

The objectives of the Workshop were for participants to:

1. Learn from coalition-building case studies the challenges encountered and overcome and the methodologies employed to achieve successful coalitions;
2. Openly discuss, in a structured environment, their interests, strengths, concerns and experiences related to forming a coalition;
3. Evaluate challenges to and potential solutions for building effective coalitions;
4. Examine strategies for and skills needed to develop and participate in a coalition for anti-corruption and transparency;
5. Identify key lessons from the case studies and their own experiences for forming and maintaining effective coalitions, and
6. Develop next steps for building a coalition in Bolivia.

The workshop had two components. The first was a module featuring three anti-corruption and transparency coalition case studies, which provided participants with the opportunity to learn from actual coalition-building experiences. The second focused on the skills and strategies necessary for promoting and building such a coalition in Bolivia.

The first component, facilitated by Gerardo Berthin, an USAID/AAA senior anti-corruption expert, focused on anti-corruption coalition-building experiences from Peru, Paraguay and El Salvador. Representatives of the coalitions presented the challenges, successes, outcomes and lessons learned from these three experiences. The second component, facilitated by Julián Portilla of *Fundación Cambio Democrático* (FCD), PDC's partner in Argentina, examined the challenges and potential for forming a coalition in Bolivia; presented the skills and tools necessary for coalition management and smooth coalition functioning; discussed with the participants issues related to the potential structure of coalitions (including advantages and disadvantages of different models) and determined initial steps for forming an anti-corruption and transparency coalition in Bolivia.

Immediately prior to the workshop, PDC assessed the eight participating Bolivian organizations to determine each organization's capacity to function within a coalition; understand the dynamics of previous coalition-building efforts and identify their ideas for and concerns about building an anti-corruption coalition in Bolivia. Lessons from participants' past experiences were then incorporated in the presentations and exercises of the second day in the workshop. This was a key element in the success of the workshop as participants' actual experiences and assessed capacity

formed the foundation for integrating lessons learned from the three case studies into the planning for a Bolivian coalition.

Based upon the experiences of the participating organizations and the Peru, Paraguay and El Salvador case studies, as well as the discussions at the workshop, USAID/AAA identified a number of coalition-building lessons, which are elaborated in Section VI.

## II. Overview of Coalition Case Studies

The three coalitions USAID/AAA highlighted at the workshop represented a cross-section of the range of issues addressed and methodologies utilized to achieve anti-corruption coalition goals for increasing government accountability and transparency. These coalitions were:

- *Proetica-Peru*, an anti-corruption civil-society coalition founded in May 2001 by four organizations: 1) A civil society organization, *Asociación Civil Transparencia*; 2) The Association of Exporters (ADEX); 3) The Andean Commission of Jurists (CAJ); and the Media and Society Institute (IPYS). In October 2003, *Proetica* became the Peruvian Chapter of Transparency International. *Proetica* promotes citizen participation, public-sector transparency and integrity, policy dialogue and business ethics. It focuses on five strategic areas: oversight of the use of public resources, including procurement; prevention and awareness; quantitative and qualitative measurement of corruption; dissemination and documentation; and working with local and regional governments. *Proetica* has been successful in raising awareness of the corruption problem in Peru and in making national, local and regional government more accountable. In 2003, *Proetica* monitored the procurement process for uniforms for the National Police. *Proetica's* participation in this process was not popular among some governmental sectors, but it ensured transparency resulting in a savings of nearly US\$3 million.
- *Red de Contralorías Ciudadanas del Paraguay* (RCCP) is a network of community-based, volunteer, social-audit organizations that monitor how local governments use public resources. *Contralorías Ciudadanas* (CCs) are established at the municipal level and are linked to a departmental (intermediate level of government in Paraguay) network. The departmental CCs are networked into a national organization, which is known as the *Red de Contralorías Ciudadanas del Paraguay*. The RCCP was formed in 2002 with 15 CCs. Today the RCCP is a network of 75 CCs that cover 70 municipalities in 15 of the 17 departments in Paraguay. The RCCP develops training and public education materials, such as posters and radio programs on anti-corruption values to raise awareness about the cost and impact of corruption and the benefits of transparency.
- *Probidad* El Salvador is the only CSO in El Salvador that works exclusively with issues related to transparency and anti-corruption. Since 1994, it has promoted several key issues such as, government compliance with the Inter-American Convention against Corruption (ICAC); judicial transparency; municipal transparency and investigative journalism. It has developed and disseminated a report on the extent to which the government has met commitments related to the ICAC, and conducted a study to measure the effectiveness of government websites. *Probidad* also conducted a study on budget transpar-

ency in El Salvador, in 2003, as part of the International Budget Project initiative. Well known in government and non-government circles, there is no question that it has been an important force in the promotion of anti-corruption alliances in El Salvador, resulting in greater public awareness of the cost and impact of corruption. It also has worked in Honduras and Nicaragua.

Through a close examination of the activities and organizational framework of these coalitions, participants learned first-hand what it takes to build an anti-corruption and transparency coalition and to ensure credibility and success. Combined with PDC's extensive experience in forming and guiding coalitions around the world, participants gained in-depth insight into the process of coalition building.

### **III. Building an Anti-Corruption/Transparency Coalition—Impediments to Success**

When establishing a coalition, potential members should strive to understand possible impediments to success they may have to confront. By discussing these challenges at the outset, they can develop a strategic plan that takes such challenges into consideration, enabling them to work through them if they arise. For the Bolivian workshop participants, through the workshop discussions and presentations and capacity assessment conducted by PDC, they were able to identify a number of challenges they are likely to face. Some are common to all coalitions, while others represent specific challenges for development of an anti-corruption and transparency coalition in Bolivia.

#### **A. Dependence on External Funding**

External assistance can play a crucial role in supporting the formation of a national anti-corruption coalition, but dependence on external funding can impede the coalition's medium and long-term development and sustainability. Such dependence on external funds should be gradually reduced, by designing a clear and coherent funding strategy. One workshop participant commented that, "Even if donors cannot support coalition building initiatives, we need to find a way to make these initiatives happen." Some of the most successful anti-corruption and transparency coalitions in Latin America have dealt with this potential impediment by identifying multiple funding sources, such as foundations and creating their own funding base by offering value-added services to other organizations in and outside of their countries.

The *Red Participación y Justicia* and PROCOSI (NGO network for the health sector) in Bolivia are two examples of coalitions that have grown primarily with donor funding. Although they have been successful in many ways, their sustainability and operational effectiveness is dependent almost exclusively on continuing donor support.

#### **B. Lack of Stakeholder Inclusion in Coalition's Decision-Making Process**

Although several of the participating organizations target stakeholders—indigenous groups, health-care users, even government officials—as beneficiaries of their program activities, most failed to incorporate those stakeholders into the planning and decision-making processes. Because anti-corruption concepts and tools used to combat corruption are complex and often difficult to grasp, it is important that stakeholders understand the implications and benefits of initiating anti-corruption and transparency coalition activities. Thus it is very beneficial to achieving

coalition goals that the stakeholder population is included in the planning and decision-making process, either through frequent consultations or using other communication and feedback methodologies. Outreach to potential stakeholder populations, information and awareness campaigns and fundraising are but a few mechanisms to include stakeholders in the overall process.

This weakness is symptomatic of a larger problem in many Bolivian CSOs and NGOs—the lack of a defined decision-making structure. This is even a greater problem when the organization basically is a one-man/woman operation, because personal interests become intertwined with those of the organization, often undermining coalition-building efforts and making it more difficult to engage and serve the needs of stakeholders. Involving stakeholder groups throughout the process also energizes them, lowering their tolerance for corruption thereby increasing pressure on government to demonstrate the political will for reform and accountability.

Conversely, the absence of a sense of outrage or urgency for addressing corruption generates few incentives for the government to address corruption in any meaningful way. Cohesive and consistent pressure from coalitions can be extremely effective in creating, maintaining and increasing the government's political will to combat corruption and be accountable. In addition, inadequate information, combined with lack of awareness about the pernicious effects of corruption on economic development and its role in sustaining high poverty levels, can reduce prospects for the coalition to have meaningful impact.

### **C. Politicization**

A major problem that many coalitions experience, especially in the area of anti-corruption and transparency, is politicization. This occurs when personal interests dominate the coalitions' agenda or when coalitions are co-opted by those who wish to either advance their own political agenda, or carry out crusades against specific government officials. Politicization of anti-corruption and transparency coalitions can erode credibility and distract the coalition from achieving its real objectives.

The issue of politicization was faced by *Probidad*-El Salvador and the RCCP in Paraguay. When *Probidad* investigated cases of corruption in government, it was accused of being selective and partisan. However, because *Probidad* monitored projects and actors from the full range of the political spectrum and made public the results of their investigations, they were able to neutralize the accusations. In some of the early attempts to form *Contralorías Ciudadanas* in Paraguay, the RCCP found that the networks would often fall prey to politicization. In response, RCCP changed their approach. Rather than announcing the formation of *Contralorías Ciudadanas* in large media events, the RCCP worked more discreetly contacting local leaders and actively seeking to attract supporters. The RCCP also imposed certain conditions on its members, such as not being an administrative office holder at the time of membership in the network.

### **D. Personalization**

Workshop results showed that coalitions with informal structures often are influenced by those interested in dealing with issues not originally agreed to in the scope of work. Every coalition must evolve, but as it does it must find the right balance between shifting coalition priorities due to external challenges and opportunities, versus shifting priorities due to individuals using the coalition to advance personal issues and interests.

An example is the Bolivian Federation of Municipal Associations (FAM), a coalition of municipalities created to strengthen local government and to make policy reform recommendations to the national government. FAM became a victim of its own success, as individuals attempted to use their own political and personal agendas to influence the work of the coalition. FAM addressed the problem by focusing on short and medium-term goals thereby uniting the members in pursuit of very specific accomplishments. Structuring coalitions is a matter of balance—to find a structure that is strong enough to protect the coalition from outside or personal agendas, yet not so rigid that it keeps the coalition from adapting creatively to external conditions and internal needs.

#### **E. Conflict**

Several workshop participants identified interpersonal conflict as a major obstacle to the smooth functioning of coalitions. Conflicts of different magnitudes arise in coalitions often because goals and roles have not been clearly defined at the outset and because members lack basic negotiation and consensus-building skills. It is recommended that coalitions establish a clear framework to deal with internal disagreements. Furthermore, it is imperative that coalition participants have the ability and necessary skills to manage conflict. This can be bolstered in part through training in negotiation and consensus building.

#### **F. Poorly Defined Communication Strategies**

How a coalition communicates with the public and selected stakeholders and constituencies should be determined in the formative stage. One workshop participant described how a member of a large national coalition published a letter in a major media outlet, inferring that he was speaking for the entire coalition, when in fact the coalition had never been consulted. As it happened, certain members of the coalition openly disagreed with the positions espoused by the author, which eroded the credibility of the coalition as a whole.

This experience highlights two important issues related to anti-corruption and transparency coalitions. The first is clarity of objectives, purpose and approach. All members of the coalition, without exception, should have a clear understanding of objectives, approaches and specific problems to be tackled. The second is the importance of having a coherent communication strategy that clearly defines communication norms. Key questions to ask are: Will there only be one spokesperson for the coalition, or will all parties be authorized to speak on its behalf? Will all publications have to be vetted by every coalition member? Most importantly, stakeholders and the public at large need to have a clear understanding of the purpose or scope of work of the coalition. Effective communications are an absolute must when dealing with complex anti-corruption and transparency issues.

### **IV. Building an Anti-Corruption/Transparency Coalition—Strategies for Success**

Based on information PDC has assembled from working with coalition building around the world, from workshop participants and the three case studies, including those in Bolivia, a number of strategies for success in establishing anti-corruption and transparency coalitions have evolved. These strategies offer guidance not only for coalition building in Bolivia, but also for potential anti-corruption coalitions in other countries.

## **A. Differentiation**

In Peru and Paraguay there are alternative anti-corruption and transparency coalitions to *Proetica* and the RCCP. In Bolivia, there is an anti-corruption network created by the *Delegación Presidencial de Anticorrupción (DPA)*,<sup>2</sup> which is still in its formative stages and the USAID-funded *Red Participación y Justicia*. For any anti-corruption coalition to be successful, it must clearly demonstrate the value-added it brings and be able to differentiate itself from other similar coalitions. In Peru, Paraguay and El Salvador anti-corruption and transparency coalitions all have focused on specific goals and programs, such as integrity pacts to ensure transparency in the procurement process, municipal budget oversight and monitoring government compliance with the ICAC. Nonetheless, their very specific areas of focus do not prevent them from cooperating with and/or even participating in other coalitions. The goal for organizations in Bolivia, where despite experiences with coalitions there is still an absence of a specific anti-corruption and transparency coalition, should be to focus on clearly defining the goals and member-participation requirements for a future anti-corruption and transparency coalition, while recognizing that there may be opportunities to cooperate with other coalitions on specific issues.

*Red Participación y Justicia* can serve as a model to organize any future anti-corruption and transparency coalition in Bolivia. It is comprised of more than 100 CSOs and NGOs from across the country, with an array of professionals committed to strengthening rule of law by reforming the various components of the justice system. Members are engaged in such activities as monitoring implementation of the penal code, social auditing, citizen participation (*Cabildeo Social*) and increasing citizens' understanding of laws and their rights and obligations. Any new anti-corruption and transparency coalition in Bolivia would have to differentiate itself from the work of the *Red Participación y Justicia*, while being responsive to opportunities for cooperation and collaboration.

## **B. Focus on Local Government**

At the workshop, representatives of *Probidad*, *Proetica* and the RCCP all spoke to the advantages of promoting anti-corruption and transparency reform at the municipal and regional levels, in addition to (and in some cases instead of) the national level. This strategy has proven effective for coalitions of all types, for three main reasons: 1) Local government officials are more accessible to citizens than those at the national level; 2) Local government is generally more susceptible to citizen pressure, and 3) Instability and uncertainty at the national level, as is the case of Bolivia, can often complicate efforts to promote transparency and accountability.

## **C. Early Successes**

A coalition will be better able to establish its value to members and society, if it is able to demonstrate early successes. Reasonable and achievable objectives should be set; these do not have to involve major accomplishments, but should be easily recognizable.

---

<sup>2</sup>In June 2005 after the workshop, political events in Bolivia prompted the resignation of the President. A new President took office on an interim basis until new elections are held in December 2005. The new Bolivian President decided to replace the DPA and all its activities, including this anti-corruption network. Although a new temporary coordinator for anti-corruption and transparency issues was installed in place of the DPA, it is not clear what form the new government anti-corruption unit will take.

For example, *Proetica* in Perú, within three years of its creation, conducted a very successful campaign to monitor a public procurement of police uniforms. The project was complex and perhaps required more resources than *Proética* had initially been prepared to invest, but ultimately the investment paid off when the monitoring resulted in savings of over US\$3 million to the Peruvian government. The results were widely disseminated and the victory helped *Proetica* expand this type of activity across national entities, and also at the local and regional levels.

**D. Leadership**

An anti-corruption and transparency coalition must have a strong leadership structure. In many cases, leadership training could be necessary to prepare the coalition to undertake development of effective agendas and strategies leading to sustainability. PDC has developed an approach involving technical assistance, leadership training and indicators to measure progress. As noted earlier, strong leadership helps to unify a coalition and prevent it from being taken over by special interests.

**E. Early Development, Commitments and Follow Through**

In the first six months of establishing a coalition, participants should commit themselves to concrete, short-term objectives designed to help the membership coalesce, such as: sharing information and deepening understanding of the work of each organization, through completion and circulation of an expectations worksheet (See Appendix 2) and defining areas of complementarity between potential coalition members by filling out a worksheet similar to that in Figure 1. If after this initial exercise, participants collectively decide that forming a coalition is feasible, they should then move to the next step, which is committing to create a Memorandum of Understanding (Appendix 3).

|                       | Skills | Responsibilities | Geographic Focus | Access to Different Sectors | Access to Other Networks |
|-----------------------|--------|------------------|------------------|-----------------------------|--------------------------|
| <b>Organization 1</b> |        |                  |                  |                             |                          |
| <b>Organization 2</b> |        |                  |                  |                             |                          |
| <b>Organization 3</b> |        |                  |                  |                             |                          |

**F. Structure**

Although there will be structural adjustments throughout the life of the coalition, the formative steps will strongly influence the manner in which the network deals with these adjustments. There is not a single model or methodology to manage structural development, as the three experiences presented in the workshop illustrated. In general, it is recommended that the coalition take on a horizontal character, with a leadership group committed to sharing pertinent information among its members and promoting collective approaches. Ultimately the final structure of a coalition will be determined by the members themselves. However, there are factors that should be kept in mind when designing that structure.

The primary element that will help to determine the appropriate structure will be the objective of the coalition. For example, at one end of an imaginary spectrum one might find objectives such



as information exchange and dialogue promotion. In the middle, might be objectives such as increasing coordination and ensuring follow up on ideas suggested. On the other end of the spectrum, would be objectives such as resource creation and sharing and consensus-based benchmarks for success in the fulfillment of the coalition mission.

The structures appropriate for achieving objectives will similarly have to be incrementally complex as the coalition moves across the illustrative spectrum. At the left, there will be very horizontal structures with loosely defined roles. Towards the middle one would see more well-defined roles and more formalized mechanisms for both internal and external communication. Towards the right end of the spectrum one would begin to see centralized bodies of decision-making, formalized and rotating roles, possibly elections, rules on decision-making and managing dissent.

### **G. Technical Skills and Specializations:**

Characteristic of successful coalitions is the establishment of skills, working groups and areas of specialization. This is particularly relevant to anti-corruption and transparency coalitions, since the field is multi-dimensional, involves governmental and non-governmental actors and requires specialized skills (e.g., measurement, reporting, monitoring, advocacy, consensus building.) As the three experiences presented in the workshop suggested, there are many advantages to identifying technical skills and areas of specialization in coalitions. For example, it can help to enhance clarity of purpose, mission and agenda; more easily identify projects and successes; and refine the areas in which member complementarity may exist helping, in the process, to identify what skills may be needed from new members.

For example, *Proética* of Perú has several areas of specialization, including research, elections monitoring, procurement monitoring, legal reform and legislative initiatives. In Paraguay, the RCCP has specialized areas for communication, training, awareness raising, monitoring and follow-up, advising and coordination. In El Salvador, *Probidad* has specialized in budget transparency, investigative journalism and follow up on cases of corruption. The eventual Bolivian anti-corruption and transparency coalition will have to find the most appropriate areas of specialization and resource the respective skills needed.

### **H. Complementarity<sup>3</sup>**

Member diversity in a coalition is important for ensuring that knowledge and know-how transfers take place. Areas of complementarity can be mapped using the matrix in Figure 1, making it a useful tool for charting members' strengths, determining areas where the member organizations compliment one another and where more capacity might be needed.

Through a mini-assessment conducted by PDC in Bolivia prior to the workshop, a Complementarity Chart for the Bolivians CSOs and NGOs was constructed (Table 1). The Chart illustrates

---

<sup>3</sup>Complementarity in its literal sense refers to *the interrelation of reciprocity whereby one factor supplements or depends on another; a relation between two opposite states or principles that together exhaust the possibilities*. For purposes of the workshop and coalition building, the notion of complementarity seeks to find skills, capacities, knowledge and geographical coverage, among others, that are present in one actor but not another. By identifying in essence what is *different* about the members of a coalition, the idea is to attempt to take full advantage of the resources available. Awareness of complementarity can make a coalition more efficient at transferring the full gamut of skills both internally and to its external beneficiaries.

specific areas of potential complementarity, as well as areas where additional capacity and skills may be needed. The areas targeted in this Chart represent the more generic strengths of organizations within a coalition. It is also recommended that members map complementarities that are specific to the theme of the coalition (e.g., anti-corruption and transparency).

The Table is intended to illustrate the kind of information that can be obtained by charting member capacity. It is not meant to be prescriptive. Four areas of Complementarity can be identified:

- 1) Research Abilities: Organization 1 and, to a lesser extent, Organization 5 have established track records in research and monitoring skills that could be brought to bear in the eventual anti-corruption and transparency coalition.
- 2) Links between the Private Sector and Civil Society: Organization 8 and Organization 4 are bridges between the private sector and civil society and could thus prove useful for forging productive alliances. Perhaps the single most important opportunity for complementarity in the potential anti-corruption coalition is the presence of Organization 7, which is responsible for executing large percentages of contracts from the national public works budget—contracts often susceptible to corruption. If Organization 7 is part of a future coalition, it could offer a natural activity area for monitoring.
- 3) Training Strengths: Organization 8 and Organization 9 have experience in ethics training. Organization 8 stated during the assessment that there are not enough people trained as trainers in ethics to meet the rising demand. Not only could members of the coalition be exposed to this kind of training, but in so doing, they could replicate the training in other sectors of Bolivia (training of trainers), including at least three departmental regions outside of La Paz.
- 4) Information Dissemination: Links with several important networks—in some cases national—can provide significant multiplier opportunities for information and skills sharing and dissemination.

Based on Table 1, two weakness or gaps were identified in the membership of the potential coalition. These gaps could be filled by strategically choosing additional members who bring experience in these areas or by acquiring training and skills in this area:

- 1) Media Outlets and Communication: The lack of experience using the media to advance causes seems a weakness for the would-be coalition, one that could be corrected by recruiting organizations with such experience, or by seeking training and technical assistance in the area. Both *Probidad* and *Proética* have well-defined media strategies and close working relationships with the media, which have benefited their coalitions.
- 2) Anti-Corruption and Transparency Tools: A majority of the Bolivian CSOs/NGOs that participated in the workshop have received ethics training. However, strong skills and know-how in other anti-corruption and transparency tools and mechanisms is minimal. It will be important for the eventual anti-corruption and transparency coalition to obtain

state of the art training in key areas, such as, project development, advocacy strategies, monitoring of political party finance and measurement of corruption.

| <b>Organiza-<br/>tion</b> | <b>Skills</b>  | <b>Responsibilities<br/>within the USAID<br/>Project</b>       | <b>Geographi-<br/>cal Focus</b>          | <b>Access to<br/>different<br/>sectors</b>  | Access to other<br>networks  |
|---------------------------|--|--|--|---|--|
| 1                         | Research, legal & monitoring   | Monitoring law of property ( <i>derechos reales</i> )          | La Paz                                   | Academia, legal associa-<br>tions   | <b>Justice Network</b>   |
| 2                         | Monitoring re-<br>sources in health<br>care, food secu-<br>rity                      | Participatory resource<br>management                           | Oruro                                    | Health, local<br>government,<br>rural areas   | <b>PROCOSI—a<br/>prestigious, na-<br/>tional health<br/>network</b>  |
| 3                         | Participatory<br>management of<br>resources  | Municipal transpar-<br>ency                                    | La Paz                                   | Municipal gov-<br>ernment,<br>health, rural<br>and urban                            | <b>FAM,<br/>ACOBOL—the<br/>association of<br/>women municip-<br/>al legislators,<br/>Red de Asistencia<br/>Mutua—a cross-<br/>party network of<br/>women in poli-<br/>tics</b> |
| 4                         | Small-business<br>consultancies  | Corruption risk map-<br>ping for micro and<br>small businesses | La Paz                                   | Private sector<br>access  | <b>FARS—a net-<br/>work of busi-<br/>nesses and or-<br/>ganizations in-<br/>terested in pro-<br/>moting Corporate Social Re-<br/>sponsibility</b>                              |
| 5                         | Health, research,<br>publicity cam-<br>paign organiza-<br>tion & implemen-<br>tation | Monitoring of municip-<br>al maternal health<br>care programs  | Chuquisaca/<br>Sucre                     | Health, mu-<br>nicipal gov-<br>ernment  | <b>Network of Soli-<br/>darity against<br/>Chagas disease,<br/>Red de Redes<br/>(health)</b>   |
| 6                         | Productive pro-<br>jects, food secu-<br>rity   | Municipal corruption<br>risk mapping                           | Santa Cruz                               | Gender  |  |
| 7                         | Lobbying, negoti-<br>ating public con-<br>tracts                                     |  | La Paz, and<br>some national<br>coverage | Construction,<br>private, exports<br>sectors, and<br>government<br>contractors      | <b>CADECO—the<br/>Bolivian cham-<br/>ber of builders</b>   |
| 8                         | <b>Ethics training,<br/>Experience with<br/>the ICAC (im-<br/>plementation)</b>      |  | <b>La Paz</b>                            | <b>Business sec-<br/>tor, govern-<br/>ment contrac-<br/>tors, export<br/>sector</b> |  |

## I. Membership

Before expanding existing membership, coalitions should develop ground rules and criteria for including new members. The following is a set of potential macro and micro criteria for recruit-

ing new members. Both the macro and micro criteria seek to maximize the complementarity of a coalition.

- 1) Macro criteria to fill in potential weaknesses in the coalition:
  - Geographic or regional coverage;
  - Coverage by sector (NGO, government, business, , gender, minority populations);
  - Coverage by topic, skills, knowledge or abilities (research, monitoring, training); and
  - Level of action (national, regional, local).
- 2) Once a coalition has met the macro criteria, it should look to satisfying the following micro-criteria:
  - Good reputation and credibility;
  - Useful contacts;
  - Access to information, and
  - Trustworthiness, an issue that was continually raised during the workshop.

## V. Other Implementation Issues

### Government Participation

One of the major issues that an anti-corruption and transparency coalition must eventually address is its relationship with the government. This can be a contentious issue with members having varying opinions about the level of government engagement. In Bolivia this issue is symptomatic of a larger political tension related to how civil society perceives its role in anti-corruption *vis a vis* the government.

Among the workshop participants, there was disagreement regarding whether an eventual anti-corruption and transparency coalition should include government representatives. Nearly all participants agreed that the coalition should be a space free from government presence and interference. However, some participants made the case for government participation, particularly because it could generate greater transparency from the government and provide inputs and resources. Table 2 presents the advantages and disadvantages of government participation in anti-corruption and transparency coalitions, as defined by workshop participants.

Regardless of the merits for and against government participation, the willingness of members to participate in a coalition under each scenario is a question that must be addressed. One approach to addressing the issue is to determine what impact government participation would have on building among members the trust necessary for formation of a coalition. Evidence from various experiences in Latin America, including those presented in the workshop, shows that particularly at the early stages of coalition formation it is best not to incorporate the government. This could exacerbate rather than resolve any existing tensions between civil society and the state.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>Given the multifaceted nature of the “state,” workshop participants could not agree on how to define it, demonstrating that “state” must be clearly defined before considering how it will be involved. Also, the fact that the state is often dominated by one political party or a coalition of parties to the exclusion of others means that to include the state, one is necessarily including political actors. Therefore, the observation was made that coalitions considering involving state actors must decide whether it wants political leaders, who could be useful in pursuing political re-

| PROS  | CONS  |
|---|---|
| Increased resources   | It may impair credibility   |
| Increased government support  | Endangers impartiality  |
| Experience: the network benefits from government officials' diverse knowledge and expertise | Increases confrontation with the government   |
| Contact: gain a network of government contacts  | Asymmetry between power and influence (government representatives often have more power and influence than CSOs/NGOs) |
| Reduces confrontation with the government   | Risk of being co-opted  |
| Leverages a more diverse set of capacities  | Politicization  |
| Greater involvement by different sectors  |   |
| Increased visibility  |   |

**VI. Lessons Learned**

Examining the experiences of *Proética*, RCCP and *Probidad*, as well as the results of discussions and interaction in the workshop, a number of key lessons for building and strengthening anti-corruption and transparency coalitions emerged. These four key lessons can be useful for regional anti-corruption and transparency coalitions already formed or in formation.

**A. Audience and Constituency Outreach**

Coalitions must clearly define their target audiences, develop strategies to reach out to them and incorporate their interests in coalition planning and activities. An anti-corruption and transparency coalition essentially has two target audiences: 1) Citizens of a community who will benefit from more transparent and accountable governance; and 2) The government, which will gain credibility and trust as a result of being responsive to coalition demands for more transparency and accountability to overcome corruption within the system.

Coalition members must reach out to their target communities to understand their concerns, fears and hopes and then incorporate those inputs into coalition goal setting and strategies. By having community members participate in development of objectives and activities, the coalition will gain community support, enhance their legitimacy and strengthen their will to tackle corruption issues.

National and local governments, including political leaders represent other constituencies to which an anti-corruption and transparency coalition must reach out. They essentially are users of the products and services produced by the coalitions—tools and strategies to detect, prevent and fight corruption and opportunities for public dialogue. Proactive engagement of government and

---

forms and lobbying for new legislation or technocrats/managers, who might assist in drafting legislation or formulating policies.

political officials, will open dialogue, increase political will and build support for anti-corruption reform.

## **B. Establishing Effective Operating and Management Structures**

Coalitions are more successful when they develop an effective structure to manage activities. There is no ideal structure. Whatever structure is chosen must balance key issues such as member contributions, flexibility, growth, public relations, strategic objectives and sustainability. Effective coalition structures can clarify expectations and help build consensus on internal issues, both of which are key to dealing with more complex programmatic issues.

## **C. Credibility**

One of the most important assets of any anti-corruption and transparency coalition is its reputation, which gives it the credibility to raise awareness, influence change and promote reform. There is no magic formula for achieving credibility in coalitions, but there are some common factors that can help achieve it.

- Avoiding politicization through:
  - Careful membership selection using clear criteria (as was the case of the RCCP);
  - Maintaining neutrality when targeting offices or officials for investigation (as was the case of *Probidad* in El Salvador); and
  - Strategically engaging political actors (as was the case of *Proética* in Peru).
- Striving for early successes and strategically disseminating information on those successes.
- Pursuing self-sustainability.
- Achieving consistency in message and clarity of purpose.
- Pursuing activities and adopting practices that are consistent with the values and objectives of the coalition (e.g., anti-corruption and transparency). This includes making public the coalition's own funding sources, as was the case with *Proética* of Perú; paying careful attention to including key target audiences and constituencies in activities, such as corruption risk mapping and development of action plans; conducting an external audit of finances and performance and making public the results.

Credibility is always important but especially so in the formative stages of a coalition, when it must build capital, strengthen structure, refine mission and objectives and invest in hard skills (e.g., monitoring and evaluation, financial management, advocacy, public relations). When in the formative stage, if prioritization is given to coalition project activities without having carefully developed the internal organizational structure and defined member roles, credibility is bound to suffer.

## **D. Seeking Strategic Relationships**

Strong coalitions tend to have relationships with experts who can supplement the organization's capacity to carry out specific tasks beyond the scope of the coalition. For example, the RCCP has nurtured a relationship with several key ministries through the auspices of the Bishop in Asun-

ción and organizations such as *Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad* (CISNI). These relationships have served to promote the work of the RCCP in public policy circles, which has in turn opened doors and removed bureaucratic obstacles to the successful functioning of the RCCP. *Probidad* in El Salvador maintains a close relationship with the anti-corruption office of the Organization of American States (OAS), particularly in relation to monitoring government compliance with the ICAC.

The maintenance of strategic relationships is also applicable to the donor community, the government and other coalitions. Relative to the donor community, a coalition must have a strategy that optimizes resources provided by donors but avoids dependency. As far as government, a strategic relationship with key institutions (e.g., justice, attorney general, comptroller general electoral court, municipalities) could provide access to needed information and opportunities to create dialogue spaces for deliberation and negotiation. Nurturing strategic partnerships and seeking synergies with other coalitions working in the areas of health, justice and education, for example, can expand the coalition's influence and impact and lead to the mainstreaming of anti-corruption and transparency reforms across sectors.

## **VII. Recommendations for Future Activities and Programming**

Anti-corruption and transparency coalitions in Latin America represent a relatively new approach to tackling corruption. While coalitions in Peru, Paraguay and El Salvador have already had an impact, in Bolivia a group of CSOs and NGOs is just beginning to consider establishing one. Based on the experiences of USAID/AAA and PDC in Latin America and other regions, information gathered during the assessments and elaborated in the workshop, the following next steps are recommended to establish an anti-corruption and transparency coalition in Bolivia.

### **A. Information Exchange**

Members should commit to finding out more about each other's organizations in order to establish areas of complementarity and build trust.

### **B. Bilateral activities**

Members should follow up information exchange that has occurred by undertaking bilateral activities with other organizations that will be part of the coalition. Activities might include sharing information, meeting to discuss issues and training needs.

### **C. Follow-up meeting**

If members act on the first two recommendations, the next step should be to arrange a coalition meeting at which common objectives for the coalition are discussed. The structure of the coalition, however informal, should begin to take shape at this juncture. For this meeting a trained facilitator with experience in establishing coalitions would be needed to guide members in shaping their mandate, activities, structure and strategies.

### **D. Training**

If coalition members demonstrate their will and capacity to take concrete steps to work together by following the recommendations above, a series of trainings should be conducted to boost members' capacity to function effectively within a coalition. To determine the needed training, the Complementarity Chart (Table 1) should be re-examined and, if necessary, new elements

should be added. There are two immediate training needs in Bolivia, which could help the emerging coalition to design and implement a short-term strategy.

- Anticorruption Tools. An anti-corruption and transparency coalition will need to build anti-corruption skills, such as participatory risk mapping and action plans and public-contract bid monitoring among others. In the area of ethics, two organizations in the coalition with experience in conducting such training should be enlisted to provide skills trainings to the other network members. The budding coalition itself could serve as an excellent forum for the delivery of these kinds of trainings.
- Conflict Resolution, Communication, Negotiation and Facilitation Tools: Coalition members face many decisions: What are the most urgent problems? How do they prioritize issues? What would be the role of each member? How would they measure results? In addition, there are decisions with political implications: With whom in government would they interact? What ministry or sector would they monitor and/or investigate? What information would they publish and how? To resolve these issues successfully and move forward with coalition development and program design and implementation, coalition members must be provided with advocacy, negotiation and conflict resolution training.



## Appendix 1: List of Participants

|                      |  |                       |               |  |
|----------------------|--|-----------------------|---------------|--|
| Luis Salinas         | Executive Secretary                      | CABOCO                | 2423134       | <a href="mailto:caboco-bo@unete.com">caboco-bo@unete.com</a>                                       |
| Oscar Perez          | President                                | CABOCO                | 2423134       | <a href="mailto:caboco-bo@unete.com">caboco-bo@unete.com</a>                                       |
| Gabriel Salinas      | Consultant                               | Fundación Bolinvest   | 2421171       | <a href="mailto:gabriel.salinas@fundacionbolinvest.org">gabriel.salinas@fundacionbolinvest.org</a> |
| Fabiana Tadic        | Consultant                               | Fundación Bolinvest   | 2421171       | <a href="mailto:fabiana_tadic@yahoo.es">fabiana_tadic@yahoo.es</a>                                 |
| Jaime Alvarez        | Executive Director                       | OCADEM                | 2203740       | <a href="mailto:ocadem@accelerate.com">ocadem@accelerate.com</a>                                   |
| Ricardo Pinto        | Judicial Director                        | OCADEM                | 2203740       | <a href="mailto:ocadem@accelerate.com">ocadem@accelerate.com</a>                                   |
| Manuel Castillo      | Coordinator                              | PROBIDAD              | 22439806      | <a href="mailto:elsalvador@probidad.org">elsalvador@probidad.org</a>                               |
| Scarley Martinez     | Coordinator                              | PRECOR SALUD          | 6440900       | <a href="mailto:precorsalud_coordinacion@bolivia.com">precorsalud_coordinacion@bolivia.com</a>     |
| Osman Arteaga        | Medical Doctor                           | PRECOR SALUD          | 6916965       | <a href="mailto:kristosartiri@yahoo.es">kristosartiri@yahoo.es</a>                                 |
| Crisban Serrano      | Manager                                  | PROBOLIVIA            | 217556        | <a href="mailto:crisbansm@hotmail.com">crisbansm@hotmail.com</a>                                   |
| Juan Rivera          | Director                                 | Fundación Integridad  | 2418858       | <a href="mailto:juan_rivera@atmabol.com">juan_rivera@atmabol.com</a>                               |
| Luis Tangara         | Responsible of Monitoring and Evaluation | APROSAR               | 5264349       | <a href="mailto:luis_tangara@hotmail.com">luis_tangara@hotmail.com</a>                             |
| Marco Antonio Herbas | Technical Manager                        | APROSAR               | 523622        | <a href="mailto:herbas_aprosar@coteor.net">herbas_aprosar@coteor.net</a>                           |
| Gloria Aguilar       | Senior Associate                         | F-DDPC                | 2787516       | <a href="mailto:gloag7@yahoo.com">gloag7@yahoo.com</a>   |
| Herbert Irahola      |  | DPA                   | 2153081       | <a href="mailto:hirahola@anticorrupcion.gov.bo">hirahola@anticorrupcion.gov.bo</a>                 |
| Alex Paniagua        | Advisor                                  | CEMUR                 |               | <a href="mailto:paniaguaalex@yahoo.es">paniaguaalex@yahoo.es</a>                                   |
| Carlos Yopez         | Administrator                            | CEMUR                 | 9246136       |  |
| Maximiliano Chavez   | Consultant                               | USAID- Casals Bolivia | 2797355       | <a href="mailto:maxxchavez@yahoo.es">maxxchavez@yahoo.es</a>                                       |
| Julian Portilla      | Consultant                               | Cambio Democrático    |               | <a href="mailto:jportilla@cambiodemocratico.org">jportilla@cambiodemocratico.org</a>               |
| Gerardo Berthin      | Deputy Director                          | AAA Project           | 703-920-1234  | <a href="mailto:gberthin@casals.com">gberthin@casals.com</a>                                       |
| Carlos Bareiro       | Coordinator                              | RCCP                  | 505-21-311263 | <a href="mailto:bardour@rieder.net.py">bardour@rieder.net.py</a>                                   |
| Mauricio Carrasco    |  | CADECO La Paz         | 2430437       | <a href="mailto:UNAE@cadecoLp.com.bo">UNAE@cadecoLp.com.bo</a>                                     |
| Ramiro Lizarazu.     |  | DPA                   | 2153085       | <a href="mailto:rlizarazu@anticorrucion.gov.bo">rlizarazu@anticorrucion.gov.bo</a>                 |
| Laura Puertas        | Executive Director                       | PROETICA              | 511-4468943   | <a href="mailto:proetica@proetica.org.pe">proetica@proetica.org.pe</a>                             |
| Margaret O'Donnell   | Chief of Party                           | USAID- Casals Bolivia | 214-6085      | <a href="mailto:modonnell@casals.com">modonnell@casals.com</a>                                     |
| Ana Michel           | Coordinator                              | USAID- Casals Bolivia | 214-6085      | <a href="mailto:alopez@casals.com">alopez@casals.com</a>   |
| Lola Araujo          | Coordinator                              | USAID- Casals Bolivia | 214-6085      | <a href="mailto:lmedinacelli@casals.com">lmedinacelli@casals.com</a>                               |

## Appendix 2: Expectations Worksheet

This worksheet is designed to clarify expectations of organizations in terms of what they are willing to offer, what they expect the other organizations to offer, and what the other organizations are prepared to offer.

| The organization<br>→<br>Expectations of<br>the organization<br>↓ | <b>A</b> | <b>B</b> | <b>C</b> | <b>D</b> |
|---|----------|----------|----------|----------|
| <b>A</b>  |          |          |          |          |
| <b>B</b>  |          |          |          |          |
| <b>C</b>  |          |          |          |          |
| <b>D</b>  |          |          |          |          |

*Redes y Alianzas Red de Facilitadores de Bariloche Kruvira, Garcia Maglione y Ramirez-Fischer*

## **Appendix 3: Sample Cooperation Agreement**

### **1.00 COOPERATIVE OR ALLIED ORGANIZATIONS**

1.01 Name of the organizations  
Address  
Main contact  
Organization description  
(Legal registration or legal status, if any)

Name of the organization  
Address  
Main contact  
Organization description  
(Legal registration or legal status, if any)

Name of the organization  
Address  
Main contact  
Organization description  
(Legal registration or legal status, if any)  
Etc.

### **2.0 COMMON OBJECTIVES AND STATEMENT OF COMMITMENT**

2.01 We, the undersigned, acknowledge a common concern regarding...../ and undertake to...

2.02 Given our work as cooperators, we acknowledge the benefits and the added value that each of us can contribute to find a solution to this issue and undertake to comply with this commitment.

2.03 Specifically, we expect each cooperator's will contribute to the Project in accordance with the following schedule:  
Cooperator A  
Cooperator B  
Cooperator C  
Etc.

All cooperators agree to participate as follows:

### **3.0 STRUCTURES AND PROCEDURES**

3.01 Cooperators' roles and responsibilities  
3.02 Administration  
3.03 Working groups(s)/committees/consultant(s)  
3.04 Decision-making processes  
3.05 Responsibility/transparency

**4.0 RESOURCES**

4.01 We shall provide resources in the following forms:

Basic resources (specify)

Program projects/resources (specify)

**5.0 AGREEMENTS REVISION/AUDIT**

5.01 Recognizing the importance of transparency, we hereby agree that all relevant information related to the alliance shall be provided to all partners and parties as follows....

5.02 We shall review the alliance arrangements every .....months in the following manners...

5.03 Each year, independent audits shall be conducted on the financial arrangements of the alliance and any project or program derived. It will be as follows...

5.04 We shall make adjustments to the alliance, including re-drafting this agreement, should the results of the revisions or audits deem it necessary.

**6.0 WARNINGS**

6.01 This agreement does not allow the use of materials with reserved rights (including logos) nor the disclosure of confidential information, neither does it authorize the staff of any allied organization to represent the other party without the prior consent thereof.

6.02 This agreement does not oblige the cooperators or their officers to assume any financial responsibility or any other responsibility without formal documentation.

| <b>Signed</b> | <b>Date</b> | <b>Name of Participant/Organization</b> |
|---------------|-------------|---|
|---------------|-------------|---|

Source: *Formación de Alianzas para el Desarrollo Sostenible*. PWBLF IAF Kvaerner.

|   |
|---|
| <p><i>Note: This sample agreement is drafted as a preliminary Memorandum of Understanding and does not constitute a legally binding document. Legally binding documents must be drafted in accordance with the legal rules and regulations of the relevant country.</i></p> |
|---|

## **Appendix 4: Workshop Proceedings (in Spanish only)**

### **Taller Regional sobre Estrategias para la Conformación de Redes Anticorrupción**

USAID/Bolivia & USAID/Americas' Accountability & Anti-Corruption Project  
La Paz, 24 y 25 de mayo de 2005  
Hotel Camino Real - La Paz, Bolivia

*Relatoría: Inga Llorenti*

#### **Introducción**

*24 de mayo 2005*

*Facilitador: Gerardo Berthin, Sub-Director Proyecto USAID/AAA*

Dirigiéndose a sus invitados, el representante del Proyecto USAID/Americas' *Accountability Anti-Corruption* (AAA), Gerardo Berthin expresó su profundo beneplácito al abrir la primera jornada del “Taller Regional sobre Estrategias para la Conformación de Redes Anticorrupción”. Luego de expresar sus expectativas en el desarrollo y resultados del evento, agradeció a los asistentes por sumarse a una primera iniciativa de esas características.

“Creo que es un evento único porque no sólo reuniremos experiencias reales de conformación de redes, sino también distintos modelos de acción” aseguró, a tiempo de anunciar los primeros frutos de la alianza estratégica del Proyecto USAID/AAA con una de las organizaciones mundiales experta que en el tema de manejo de conflicto y conformación de redes, *Partners for Democratic Change* (PDC) instancia que colaborará en la parte práctica y en la técnica en el taller.

A tiempo de dar la bienvenida a todos los asistentes, Berthin comentó a la audiencia que al ser la primera vez que se hacía un taller de esta naturaleza en América Latina era importante agradecer el apoyo brindado por organizaciones como USAID/Bolivia y Casals Bolivia, además de agradecer encarecidamente la asistencia de la directora de Proética del Perú, Laura Puertas; al representante de la Red de Contralorías Ciudadanas del Paraguay, Carlos Bareiro; al representante de de Probidad de El Salvador Manuel Castillo y a Julián Portilla de la organización Fundación Cambio Democrático (FCD), miembro Argentino de la red internacional PDC.

Luego invitó a hacer uso de la palabra a Álvaro Galvez, Coordinador de los Programas de Administración de Justicia y Anticorrupción de la Oficina de Desarrollo Democrático, quien a nombre de USAID/Bolivia remarcó las coincidencias de la nueva estrategia de la institución que representa respecto a la lucha contra la corrupción. Subrayó, a propósito, el apoyo que USAID ofrece al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema de transparencia. Sostuvo la importancia de éstas como mecanismos de seguimiento a las políticas gubernamenta-

les anticorrupción, a convenciones anticorrupción regionales e internacionales y al progreso en la lucha anticorrupción. El Sr. Galvez concluyó indicando que este taller refleja la prioridad que USAID/Bolivia le está dando al fortalecimiento de la sociedad civil para que estén mucho más capacitadas de para combatir la corrupción, y promover la transparencia y la rendición de cuentas. .

A continuación los asistentes, particularmente las organizaciones bolivianas se presentaron ante la audiencia.

- *Gloria Aguilar*, consultora social de la Fundación Desarrollo Democrático Participación Ciudadana, (DDPC) explicó que dicha organización, financiada por USAID ha trabajado inicialmente con 20 municipios implementando un modelo de gestión municipal participativa, actualmente reconocido como una política pública y aplicada aproximadamente en 160 municipios del país.
- *Jaime Alvarez*, Director Ejecutivo la Organización de Capacitación para la Micro Empresa (OCADEM), anunció que su organización cambió el ámbito de acción en relación a los temas de Justicia y Derechos Humanos.
- *Crisban Serrano*, representante de Pro Bolivia, dijo que el área de trabajo de la entidad que representa es la lucha contra la corrupción tanto en el desarrollo de metodologías para la identificación de áreas de riesgo, como en la conformación de redes propias de la sociedad civil.
- *Gerbert Iraola*, se refirió a la tarea emprendida en área de prevención que forma parte de la Delegación Presidencial Anticorrupción de la Oficina Departamental de La Paz, que representa.
- *Osman Arteaga*, PRECORSALUD, destacó que dicha ONG trabaja actualmente en Sucre, en temas de transparencia,
- *Margaret O'Donnell*, directora de Casals Bolivia, indicó que apoya desde hace 18 meses el trabajo de la Delegación Presidencial Anticorrupción (DPA).
- También agradecieron la invitación al evento: Manuel Pérez, Presidente de la Cámara de Construcción Boliviana; Luis Tancara de la Asociación de Promotores de Salud del Área Rural (APROSAR); Maximiliano Chavez y Ana Michel de Casals Bolivia, Eduardo Galvez y Lola Araujo de USAID; Gabriel Salinas de Bolinvest; Ricardo Pinto de UCADEM, Juan Rivera, director de la Fundación Integridad; Alex Paniagua y Carlos Yeepe de SEMUR.

### **Metodología y Marco Conceptual**

Como organizador del evento, Berthin invitó a iniciar el taller partiendo de dos antecedentes importantes: la corrupción en América Latina como una fuerza que desintegra las instituciones sociales, económicas y políticas y las características de la lucha contra dicha fuerza.

La corrupción en Latinoamérica advirtió el anfitrión, vulnera las instituciones al punto que se ha demostrado empíricamente que donde existe menor apoyo a la democracia y menor satisfacción económica, por lo general existen altos niveles de percepción de corrupción, a la vez que los mecanismos de control de la corrupción

son débiles. Ahora, lo opuesto también ha sido demostrado empíricamente, es decir donde existe mayor satisfacción económica existe mayor apoyo a la democracia, mayor es el control y por lo tanto menor la percepción de la corrupción.

En ese sentido, indicó que el proyecto USAID/AAA, puede considerarse como un facilitador en la lucha contra la corrupción, como un incubador de ideas, la mayoría de las cuales han sido proyectos piloto y se han convertido de alguna manera en enfoques programáticos institucionalizados que principalmente favorecen la participación ciudadana.

A propósito de la metodología, el organizador expuso a los asistentes las características del taller. Estableció primero que no se trataba de un taller teórico sino práctico, cuyos objetivos principales se resumían en cuatro puntos:

- Exponer a los participantes a experiencias de conformación de redes anticorrupción en América Latina.
- Crear un espacio de diálogo, intercambio y discusión entre organizaciones bolivianas y latinoamericanas.
- Introducir a los participantes a técnicas y estrategias de conformación de redes anticorrupción.
- Introducir a los participantes a distintos modelos de procesos colaborativos.

## **Panel sobre Experiencias de Conformación de Redes en América Latina**

### **El Caso de Proética del Perú**

[www.proetica.org.pe](http://www.proetica.org.pe)

*Expositora: Laura Puertas*

Para el capítulo peruano de Transparencia Internacional, Proética corrupción es: “El abuso de cargo público o posición de poder con el objetivo de lograr beneficios indebidos, trasciende la acción individual, constituyéndose en un problema social de primer orden”. Así lo explica la directora de Proética, Laura Puertas quien sostuvo además que las principales causas de actos de corrupción son:

- El aumento de las diferencias y de los conflictos frente a quienes ostentan poder económico y político.
- La disminución significativa de los recursos destinados a los sectores más necesitados de la sociedad, reduciendo la posibilidad de atender los servicios públicos fundamentales.
- La represión de la inversión privada nacional e internacional, retrasando la posibilidad de desarrollo económico.
- El decrecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones, conspirando contra la consolidación de la democracia.
- La corrosión de la vida social, alentando conductas individuales y colectivas que dificultan la coexistencia civilizada en el marco del respeto a la ley.

En aquellos países en los que la corrupción se encuentra generalizada y existen altos índices de impunidad, señaló Puertas a los asistentes al taller, la posibilidad de gobernar con justicia y eficacia se reduce de manera significativa. La directora de Proética estableció además que existen tres elementos que coadyuvan a la corrupción:

- Poder monopólico de servicio;
- Discrecionalidad de los funcionarios; y
- Ausencia de rendición de cuentas.

A partir de esa radiografía expresó la importancia de la fórmula para controlar la corrupción ofrecida por el Banco Mundial:

$$\begin{aligned} & \textbf{Liderazgo político + Información accesible + Acción colectiva} \\ & \qquad \qquad \qquad = \\ & \textbf{Mejor gobernabilidad y Menor corrupción} \end{aligned}$$

## 1. La Corrupción en el Perú

En un diagnóstico de la Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA) mencionado por la directora de Proética se indica que el costo de la corrupción en el Perú durante la década de los noventa (gobierno de Alberto Fujimori) asciende a mil ochocientos millones de dólares americanos equivalentes, aproximadamente, a más del 3% del Producto Bruto Interno de su país.

Dicho antecedente, asumió Puertas marcó a su país al punto de que no sólo terminó con el mandato de Fujimori sino que carcomió la credibilidad en la clase política. Un congresista y ex Ministro de Justicia del gobierno de Belaunde, Valentín Paniagua se encargaría de purgar durante el gobierno de transición dicha crisis a través de la INA, la cual incluía una comisión anticorrupción de independientes.

Sin embargo, explicó la invitada peruana la predisposición anticorrupción no llegó solamente por la iniciativa del gobierno de Paniagua sino como un clamor de la misma sociedad civil. Así lo entendió el candidato Alejandro Toledo, cuyo discurso electoral apoyaba incondicionalmente la iniciativa de Paniagua. Ese discurso y ese candidato fueron elegidos en abril de 2001, lamentablemente asumida la Presidencia el mismo, Toledo, encarpetó sin mayores trámites el trabajo de Paniagua y según Puertas, creó sin éxito alguno hasta el momento, la oficina anticorrupción que depende del Poder Ejecutivo.

Ya no resulta paradójico, según la directora de Proética que el actual Presidente del Perú tenga a dos hermanos con arresto domiciliario y a su principal asesor preso, por el contrario reconoció, que la corrupción generalizada ha tenido graves efectos no sólo económicos sino políticos en su país. Afortunadamente, el colapso de aquel régimen y la evidencia de los casos de corrupción más escandalosos han propiciado una oportunidad excepcional de lucha contra la corrupción generalizada para sentar



condiciones culturales e institucionales y evitar que tales circunstancias se repitan, concluyó.

## **2. La Red de Proética**

Puertas dirige actualmente una de las organizaciones de lucha contra la corrupción más exitosas del Perú y de Latinoamérica: el Consejo Nacional para la Ética Pública (Proética) es una asociación civil sin fines de lucro, constituida en el mes de mayo de 2001 por la Asociación de Exportadores (ADEX), la Comisión Andina de Juristas (CAJ), el Instituto Prensa y Sociedad (IPYS) y la Asociación Civil Transparencia, además de pertenecer a la red Transparencia Internacional, organismo con 90 redes en todo el mundo.

El principal objetivo desde su fundación como indicó la directora ha sido contribuir, desde la sociedad civil, a la lucha contra la corrupción y sus causas en el Perú.

Para el cumplimiento de los objetivos planteados institucionalmente, Proética realizó diversas actividades. En la práctica, se establecieron, como menciona la expositora, cuatro líneas de acción o áreas de trabajo: Comunicaciones y Documentación; Fiscalización; Prevención y Estudios de Medición.

### **2.1 Comunicaciones y Documentación**

Esta área es considerada una de las fortalezas de Proética porque a través de ésta se difunden sus actividades y se ofrece la sistematización de la amplia información de corrupción que es producida por la prensa y por diversos estudios. Dos de los instrumentos que la directora considera importantes en esta sección son: la página Web ([www.proetica.org.pe](http://www.proetica.org.pe)) altamente dinámica y fácilmente configurable por los usuarios, de manera que la información tenga utilidad y está siempre actualizada y el boletín electrónico que en su contenido cuenta con aportes de todos los miembros de la institución y se difunde por vía electrónica a más de seiscientos destinatarios, nacionales e internacionales.

### **2.2 Prevención**

Las actividades de prevención de esta entidad se han realizado de forma descentralizada, como explicó la directora, siguiendo el sentido de la estrategia de trabajo con gobiernos regionales y a través de planes regionales anticorrupción.

Puertas estableció –a partir del documento del Diagnóstico de la Lucha Anticorrupción en el Perú 2000-2002– que en su país no se cuenta con una política nacional anticorrupción y que, más aún, desde ningún sector del Estado o de la sociedad hay propuestas que apunten en ese sentido.

**Planes Regionales anticorrupción.-** Tomando como apoyo los convenios con las regiones Proética propuso a sus máximas autoridades la posibilidad de facilitar el

diseño de lineamientos de política regional anticorrupción, tomando como base un diagnóstico profundo de la corrupción en cada región, que se convierte en la primera etapa del proceso de diseño.

Las actividades que se han realizado dentro de este programa son las siguientes:

- Reuniones de sensibilización personalizadas con altos funcionarios públicos del Gobierno Regional.
- Taller de Mapa de Riesgo de la Corrupción.
- Investigación de campo: entrevistas a autoridades, altos funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil con injerencia en el ámbito regional.
- Reuniones de sensibilización personalizadas con altos funcionarios públicos del Gobierno Regional

**Acceso a la información.-** Siendo el secreto una de las principales características de la gestión pública peruana y una de las principales barreras de protección a los actos corruptos, Proética consideró fundamental desarrollar el trabajo en la promoción del acceso a la información en las instituciones públicas.

Se difundió el trabajo de la Oficina de Acceso a la Información, administrada por el Instituto Prensa y Sociedad, asociado de Proética, y se utilizó su conocimiento acumulado en la elaboración de propuestas ante las entidades con las que se firmó acuerdos de trabajo.

Proética ha creado además las Agendas Públicas Electrónicas, a través de este mecanismo, los presidentes regionales y los gerentes generales vienen haciendo públicas ante la comunidad sus agendas de trabajo a través de sus respectivas páginas Web, enlazadas a la nueva página de Proética. Al mismo tiempo existe una novedosa base de datos de funcionarios públicos, que intenta sacar a la luz o registrar a los funcionarios cuestionados que entran y salen de los cargos públicos impunemente. La declaración jurada, explica Puertas se publica y se usa como herramienta de vigilancia para la ciudadanía.

Además, Proética ha creado una alianza con el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) mexicano, una experiencia exitosa en la implementación de la ley de acceso a la información desde el Estado mexicano. Mediante un convenio de colaboración la organización peruana e IFAI, trasladarán la metodología y el software desarrollado por esa entidad mexicana a las instituciones peruanas con las que Proética tiene acuerdos.

### **2.3 Estudios de Medición**

Uno de los grandes golpes de popularidad y concentración de atención pública lograda por Proética ha sido sin duda la Encuesta Nacional sobre Corrupción, herramienta aplicada por Apoyo Opinión y Mercado que lleva con 2005 tres años de difusión por encargo de Proética. La reciente versión de la encuesta estableció, por

ejemplo que el 47 por ciento de los peruanos considera que su país es muy corrupto, 44 por ciento que es corrupto, lo que supone, para preocupación de Puertas que por lo menos el 91 por ciento por ciento de la población del Perú considera que su país es corrupto.

Paralelamente, dentro de esquema de medición se han presentado también datos relacionado directamente con la corrupción menuda y cotidiana que afecta a la mayoría de los peruanos y se traduce en sobornos o “mordidas”. Además la red peruana anticorrupción ha creado un índice de corrupción por departamento con el que se evalúa también qué región esta mejor año a año.

## **2.4 Fiscalización**

El 2002, como relata Puertas, le valió a Proética un golpe mediático en el área de fiscalización debido al impacto del acompañamiento al proceso de licitación de uniformes para la Policía Nacional del Perú.

El 17 de marzo de 2003, cuenta la directora que participó del proceso, concluyó el proceso con un resultado, canalizado a través de Proética, con el que el Estado logró un ahorro de tres millones de dólares.

Sobre esta base exitosa y tomando como respaldo convenios de colaboración firmados con los gobiernos regionales, Proética ha podido llevar la importante metodología de acompañamiento a licitaciones desarrollada por Transparencia Colombia adaptándola a las diversas realidades nacionales.

Además de incentivar tanto en el sector público como en el privado pactos de integridad entre las partes. Un logro que no deja de ser interesante es el obtenido mediante audiencias públicas entre la sociedad civil y la alcaldía limeña que propició la prevención del conflicto y una exitosa negociación para la remodelación de la Plaza de Armas de Lima.

## **3. Ronda de Preguntas**

Luego de la exposición de Puertas se destinó un periodo de tiempo para disipar las dudas e interrogantes de los participantes del taller:

*¿Cuál es la relación de Proética con el gobierno peruano?*

El gobierno del Presidente Toledo, expresó Puertas, no está muy comprometido con la transparencia institucional, es decir que la relación es nula. No existe actualmente en el Perú una Estrategia Nacional Anticorrupción, por eso ahora nos dedicamos más a iniciativas regionales con los gobiernos regionales que existen desde la descentralización de 2003.

En cuanto a la relación con el Estado, nosotros no queríamos contaminarnos como sociedad civil, pero son ellos los que van a hacer las normas y las iniciativas y consideramos, en lo que se refiere a la lucha anticorrupción, que el trabajo del gobierno y la sociedad civil no deberían ser excluyentes, se debería pasar de una figura de confrontación a una figura constructiva y de colaboración.

*¿Cómo se puede institucionalizar los logros obtenidos hasta ahora por su organización?*

Puertas, esgrimió a propósito, que el proceso de la lucha anticorrupción no debe estar subordinado a la continuidad de una gestión o mandato y por eso la urgencia de su organización de institucionalizar los avances obtenidos a nivel regional

*¿Cuáles fueron los principales factores de éxito del caso de la licitación de uniformes de la policía?*

Puertas identificó los siguientes pasos generales en dicha licitación:

- Convenio marco con la institución policial;
- Convenio específico para la vigilancia de la licitación;
- Firma del convenio;
- Análisis pormenorizado del caso;
- “Reclutamiento” de un asesor idóneo sin vínculos con los proveedores;
- Publicación de las bases de la licitación indicando que existía apertura para sugerencias;
- Redacción de la convocatoria final con sugerencias incluidas; y
- Convocatoria al concurso.

*Resultado:* Se logro el fomento de la transparencia en el proceso, competencia abierta y se ahorraron 3 millones de dólares a la entidad castrense.

*¿Cómo se Financia Proética?*

Partiendo de una política de Transparencia que comienza en casa, Laura Puertas estimó que el presupuesto anual con diferentes cooperantes asciende a 200 mil dólares, cifra susceptible sin embargo al programa en desarrollo.

#### **4. Síntesis**

Luego de la exposición y las interrogantes vertidas por los asistentes, Gerardo Berthin sugirió a los asistentes la importancia de establecer el concepto de auto-sostenibilidad de las organizaciones de sociedad civil, la posibilidad poco recuperada de la cooperación Sur –Sur y la idea, por supuesto de depender menos de las donaciones.

Añadió además que la experiencia de Proética recae también en el contexto político, resorte social basado no solamente en la frustración de la ciudadanía sino en el rechazo a que la impunidad persista en sistemas impresionantes de corrupción.

El representante de AAA dijo también que a través del trabajo de Proética se ha establecido que en la medida en que el funcionario público piense que alguien le está vigilando la situación cambia. No olvidemos, concluyó, que la corrupción sistémica esta dada en una estructura de incentivos y consecuencia y que por lo tanto, las pequeñas victorias serán siempre bienvenidas lo mismo que las sinergias entre organismos y la priorización del bien común antes que el protagonismo.

### **El Caso de la Red de Contralorías Ciudadanas del Paraguay (RCCP)**

*Expositor: Carlos Bareiro*

“La Contraloría Ciudadana es una forma de organización ciudadana para controlar el desempeño de las autoridades dentro de la administración pública y la utilización de los bienes públicos o la cosa pública”, explicó su representante Carlos Bareiro al dar inicio a su presentación.

También se puede definir más ampliamente a las RCCP como organizaciones voluntarias de ciudadanos y ciudadanas reunidas para defender el bien común que nacen justamente en contra de la corrupción.

Según relata Bareiro, la RCCP nace entre los años 1998 y 1999. Las primeras expectativas para su conformación quedan trucas por el golpe de estado perpetrado en Paraguay por Lino Oviedo. Poco tiempo después de su derrocamiento se denuncia a la opinión pública que 445 millones de dólares donados por el gobierno de China han sido prácticamente desfalcados por funcionarios del gobierno de turno.

Las RCCP nacen justamente en ese momento político como anota Bareiro, en las poblaciones de Misiones y San Pedro donde la ciudadanía buscaba destituir a gobernadores por hechos de corrupción.

#### **1. Historia**

A partir del hecho de que las contralorías de la gente nacían y desaparecían con un acto de corrupción (un problema de sostenibilidad), se fortalece la idea de que cada municipio tenga su propia Contraloría Ciudadana (CC). La red nace con 15 CCs, en tres años alcanza a 75 cubriendo un espectro de 70 municipios y en 15 de los 17 departamentos del Paraguay.

Una de las principales motivaciones para crear la RCCP es que en todos los casos como explica su representante, nace por un clamor popular y, por lo tanto las asambleas que la representa están compuestas por gente muy sencilla. ‘La gente académica, comenta Bareiro, no se quiere comprometer’.

Uno de los requisitos de la RCCP es que sus integrantes sean gente honesta, que no tengan algún cargo administrativo, ni directivo, ni de un partido político. Tratamos de mantener, asume Bareiro, un bajo perfil cuando iniciamos el trabajo en una CC porque los políticos han intentado varias veces infiltrar su gente,

## **2. La Historia de la Panadería**

Uno de los principios básicos de la RCCP, añadió su representante es establecer para su miembros los derechos y obligaciones de los ciudadanos, a través de historias adaptadas que explican temas complejos sobre la corrupción y los perjuicios que generan a la comunidad.

Es recurrente el ejercicio oral y de debate sobre “la panadería”, que relata:

*La historia de los hermanos de una comunidad que tras ahorrar un capital estimado confían en el profesional de pueblo para invertirlo en una panadería firmando un documento que señala que se hará cargo del negocio. Después de algún tiempo ven que el negocio prospera, junto a la economía del administrador que, contrariamente ofrece a los hermanos magras ganancias. Cuando los hermanos le reclaman una distribución injusta de las ganancias, él les recuerda que tiene los documentos firmados por ellos que le han dado ese derecho.*

Ese ejercicio, por demás exitoso en las comunidades donde se hace visible el pedido de la conformación de una CC, deja sobre el tapete el conflicto que muchas comunidades tienen con sus autoridades.

Tres aspectos a partir del ejercicio son destacados por Bareiro al explicar los resultados de la dinámica:

- Primero: los 3 hermanos del pueblo, desconocen que el mandatario es un servidor del pueblo. No el que manda sino el que por ley recibe el mandato del pueblo.
- Segundo: La panadería es la institución pública, el pueblo no sabe que las instituciones públicas le pertenecen y están a su servicio.
- Tercero: El administrador, es el funcionario público debe rendir cuentas a su patrón el pueblo, no servirse de él.
- La idea fuerza de esa dinámica, comenta Bareiro es que si no controlas tu negocio tu empleado se quedará con él.

## **3. Marco constitucional de la RCCP**

*¿Cuáles son los artículos de la Constitución paraguaya que reconocen el derecho de los ciudadanos a organizarse?*

Dentro de su exposición el representante de la RCCP explicó y ejemplificó los numerosos artículos, en los que la Constitución paraguaya reconoce a la ciudadanía el

derecho a organizarse y controlar a las autoridades en sus funciones y administración."Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a reclamar a las autoridades públicas medidas para la defensa del ambiente, de la integridad del hábitat, de la salubridad pública, del acervo cultural nacional, de los intereses del consumidor y de otros que, por su naturaleza jurídica, pertenezcan a la comunicada y hagan relación con la calidad de vida y con el patrimonio colectivo." (Art. 38).

"Toda persona, individual o colectivamente, y sin requisitos especiales, tiene derecho a peticionar a las autoridades por escrito, quienes deberán responder dentro del plazo y según las modalidades que la ley determine. Se reputará denegada toda petición que no obtuviere respuesta en dicho plazo" (Art. 40).

#### **4. ¿Para qué sirve la RCCP?**

El representante de las RCCP explicó que como pocas entidades de control y fiscalización, la RCCP nace estrictamente de la sociedad civil y por lo tanto sus objetivos están directamente relacionados con ésta:

- Para motivar a la ciudadanía a ejercer su responsabilidad de no ser simple votante, sino elector y contralor o controlador de lo que ocurre en el país o en su comunidad.
- Para ejercer el derecho de vigilar como parte del pueblo o de la sociedad civil.
- Para prever que los funcionarios públicos administren correctamente los bienes públicos.
- Para recordar a los que ocupan cargos públicos que son servidores del pueblo y no dueños del poder y de los entes públicas.

Si bien ha quedado establecido que las CCs nacen ante un problema determinado que afecta a toda la comunidad, por ejemplo un descarado manejo de fondos públicos por parte de gobernadores o intendentes, los logros son compartidos con la gente y fuerza de la sociedad civil, en alianza con los medios de comunicación y algunas otras organizaciones, como la Iglesia.

“Nunca dijimos que hacemos las cosas solos,” comentó Bareiro quien considera además que las mismas han despertado un fenómeno importante hasta ahora débil en el Paraguay:

- Pérdida del miedo a denunciar a los corruptos;
- Miedo de las autoridades a las denuncias; y
- Aliento a otras comunidades para abrir Contralorías Ciudadanas

El panorama actual del Paraguay, según explica Bareiro, establece que a pesar de las buenas leyes con las que cuenta su país, no existe temor y respeto por estas, ni castigo a quien las infrinja, este contexto genera algunas de las dificultades más visibles para las CCs, es decir:

- La oposición de las autoridades al control ciudadano;
- Miedo del ciudadano a denunciar;
- Desconocimiento de los derechos de los ciudadanos;
- Mucha burocracia; y
- Persecución a los denunciantes.

Ya para finalizar su exposición Bareiro expresó que la formación de las CCs no es un paso sencillo sino más bien un proceso que nace con la decisión de la gente y se sostiene con su honestidad y dedicación.

“La única condición para que el mal triunfe es que los hombres que creen que son buenos no hagan nada, o, tendremos que arrepentirnos en esta generación no tanto de las acciones de la gente perversa sino del pasmoso silencio de la gente que se dice buena”, concluyó el representante de la RCCP citando a Martin Luther King.

## **5. Ronda de Preguntas**

Debido al interés de los asistentes en la experiencia de la RCCP se continuó con una intensa ronda de preguntas al expositor.

Uno de los asistentes interrogó al expositor sobre el marco jurídico de las Contralorías Ciudadanas. Bareiro sostuvo que aún la figura no está clara, pero que cuentan con una personería jurídica en cada una de sus instancias y que, paralelamente la red tiene varios años asegurados con el apoyo económico de USAID.

*¿Qué tipo de organización tiene la RCCP?*

Cada CC, manifestó el expositor, tiene un comité coordinador, que se elige en la asamblea de los miembros, un comité electoral y un síndico, la gente de la dirección se recicla cada cinco años. La RCCP insistió, apoya al ciudadano pero no intenta reemplazar al gobierno municipal.

A propósito de la participación de la Iglesia se cuestionó a Bareiro sobre su injerencia en la organización. Tenemos gente de bien y gente de mal en la Iglesia, muchas de las contralorías nacieron con apoyo de la Iglesia, pero el párroco de las comunidades no puede formar parte del comité organizador de las contralorías ciudadanas, respondió.

*¿Cual es la percepción de los círculos académicos y empresariales del Paraguay sobre las CCs, tomando en cuenta que la mayoría de sus miembros no tiene un nivel de instrucción muy alto?*

Una parte del sector académico nos ha apoyado y nos ofrece su asesoramiento y forma parte de la CC, pero no es la mayoría.



*¿Cómo se hace para evitar la politización de las CCs?*

Nuestra estrategia es no hacer muy públicas las convocatorias para los miembros de la asamblea. Ahora, si bien la Contraloría general tiene presupuesto para controlar sólo al 20 por ciento de las instituciones del Paraguay, estamos frente al 80 por ciento que pueden robar lo que quieren.

## **6. Síntesis**

A propósito de la exposición, Berthin insistió en que como otras organizaciones exitosas la RCCP manifiesta una tendencia a convalidar dos valores o códigos de la modernidad clave: el voluntariado y la autosuficiencia en la resolución de problemas.

Aclaró que además de la RCCP, en Paraguay existen otras organizaciones de lucha contra la corrupción: Transparencia Paraguay, IDEA y Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI) en otros, entidades que entre otras están trabajando temas estratégicos como el acceso a la información.

### **El Caso de Probidad de El Salvador**

*Expositor: Manuel Castillo*

[www.probidad.org](http://www.probidad.org)

#### **1. ¿Qué es Probidad?**

Al iniciar su exposición Manuel Castillo explicó a los asistentes los humildes inicios de Probidad que nace en El Salvador en 1994, con el único objetivo de hacer seguimiento a los casos de corrupción en su país. Dicha organización se fundó con ocho ciudadanos que trabajaban en la Corte de Cuentas salvadoreña.

Probidad, expuso Castillo, tiene por misión contribuir a la erradicación de prácticas corruptas. Su trabajo consiste en fortalecer las iniciativas de diferentes sectores de la sociedad y el papel fiscalizador de la prensa. Tras su fundación ha funcionado como una institución cívica, apartidista y sin fines de lucro.

Dentro de sus líneas de acción, Probidad considera que la corrupción es una de las principales fuentes de violación de derechos y exclusión a todo nivel. Para enfrentar la corrupción la institución propone aumentar la transparencia, es decir la rendición de cuentas, la claridad de las reglas, la información pública y la participación de los ciudadanos. Este aumento de la transparencia debe estar enmarcado en la práctica de valores colectivos como el respeto al derecho de las partes y la confianza mutua. La conjugación de los valores y la transparencia marcan la probidad de una sociedad o institución.

## **2. Áreas de Acción**

Con sede en El Salvador, Probidad trabaja actualmente en Honduras, Nicaragua y Paraguay. Además de sus servicios básicos, en la actualidad las estrategias o proyectos que esta organización mantiene en marcha son las siguientes:

### **2.1 Fortalecimiento de la lucha contra la corrupción**

Es una estrategia de tres años. Tiene un enfoque inicial en Honduras y Nicaragua. Luego se tiene prevista su ampliación a los demás países de la región. Busca fortalecer el proceso de políticas públicas de transparencia y del procesamiento de casos de corrupción, y busca una mayor integración y transparencia en estos dos enfoques de lucha contra la corrupción. Los fondos para el desarrollo de las actividades iniciales han sido donados por la Embajada Real de Dinamarca en Managua-Nicaragua.

### **2.2 Seguimiento de Cumbres**

Se ejecuta en El Salvador en alianza con la Corporación Participa (Chile) y su objetivo es construir una herramienta de transparencia que facilite la institucionalización de la participación ciudadana en el proceso de seguimiento de Cumbres. En base a los resultados este proyecto esta organización formulará su estrategia de mediano plazo y de alcance regional para incidir en las políticas internacionales de lucha contra la corrupción. Los recursos de este proyecto provienen de la Organización de Estados Americanos.

### **2.3 Metodología para Medir la Transparencia de Instituciones que Trabajan en Favor de la Democracia y la Transparencia**

Este proyecto consiste en la generación de una metodología, construida de forma participativa, para medir los niveles de transparencia con los que las instituciones desarrollan sus procesos.

### **2.4 Transparencia Judicial**

El propósito de esta área de trabajo es aumentar la percepción de la transparencia con la que operan las instancias del sistema judicial en El Salvador. Así Probidad busca posicionar en la opinión pública la discusión de temáticas que ayudan a promocionar la rendición de cuentas, el acceso a la información, el cumplimiento de la legislación y la participación ciudadana en el sistema. Una de las temáticas asumidas recientemente es la necesidad de que se reglamente el sistema probatorio para los procesos penales en el país.

### **2.5 Transparencia Municipal**

Desde finales de 2003, un grupo de instituciones de la sociedad civil salvadoreña vienen trabajando para lograr que se incorpore una serie de reformas al Código

Municipal de El Salvador. Las reformas propuestas buscan actualizar los mecanismos para garantizar al el acceso a la información pública municipal, la participación ciudadana en la gestión y la rendición de cuentas de las autoridades locales. Probidad se ha sumado a este esfuerzo en favor de la transparencia que involucra a otra centena de organizaciones de la sociedad civil.

## **2.6 Participación Ciudadana y Transparencia en el Presupuesto Municipal**

Se desarrolla en alianza con Iniciativa Social para la Democracia (ISD). Su objetivo es institucionalizar prácticas de transparencia presupuestaria a nivel municipal. Los fondos para su desarrollo provienen de la USAID a través de la Red Interamericana para la Democracia (RID).

## **2.7 Prensa y Lucha contra la Corrupción**

Es una estrategia en desarrollo que reemplazará las actividades que se han venido realizando en apoyo a la prensa desde agosto de 2000. El análisis del problema se encuentra en la fase de una amplia consulta a nivel de América Latina. Los recursos para el desarrollo de la estrategia provienen de fondos propios de la organización.

## **2.8 Gobierno Electrónico**

Para aprovechar sitios Web oficiales con mediciones a la misma.

## **3. La Corrupción en El Salvador**

El tema de la corrupción es aún un tema relegado en El Salvador, y aún existe mucho desconocimiento sobre sus causas y efectos en la población salvadoreña. Una encuesta reciente de la Universidad Centroamericana de El Salvador revelaba que casi el 60 por ciento de la ciudadanía no tenía un concepto claro sobre el significado de la corrupción.

Es en ese sentido que explicaba Castillo que, al igual que en Bolivia, Perú o Paraguay, en El Salvador es mucho más efectiva la incidencia en los gobiernos municipales que en el gobierno central.

Hasta julio de 1996, no existía en El Salvador ningún instrumento jurídico que combata la corrupción. En ese año, sin embargo, el gobierno de turno de ese país ratificó la Convención de la Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) convirtiéndose el hecho en el un marco de acción para Probidad.

En 1999 el tema aun no captaba mucha atención en la opinión pública pero ya comenzó a perfilarse como un componente dentro de las campañas electorales, sin embargo aunque El Salvador fue el primer país de América Latina en ratificar el convenio de la convención de la ONU, el texto tuvo que ser devuelto entres ocasiones del Congreso porque los diputados no conocían su contenido.

Para preparar nuestro informe de seguimiento para la Comisión Interamericana, explica Castillo, se realizó un sondeo con 262 alcaldes, de los cuales sólo el 10 por ciento conocía que había una convención y sólo 2 por ciento del total sabía sobre su contenido.

#### **4. Transparencia y Credibilidad**

Luego de presentar sus líneas de acción Castillo recalcó a la audiencia que cualquier sistema u organización humana que se jacte de transparente debe tener por lo menos cuatro componentes:

1. Acceso a la información
2. Oportunidades de participación
3. Promoción directa para la rendición de cuentas
4. Existencia de valores, prácticas orientadas al respeto a los derechos humanos y confianza entre los individuos.

Otra de las fortalezas que Castillo resaltó de su institución fue la credibilidad. Explicó que en El Salvador cualquier intento de lucha contra la corrupción es rotulado de político o interesado y bajo ese panorama Probidad tuvo que buscar una línea de acción que no desmeritara su trabajo. ¿Cómo quitarse esa etiqueta?, cuestionó el mismo Castillo, con denuncias a todos los sectores, al oficialismo, a opositores a los empresarios, y su publicación para que no queden dudas sobre la honestidad y credibilidad del organismo.

#### **5. Alianzas**

Las alianzas con los actores mismos se han convertido para Probidad desde 2003, en una estrategia exitosa. Desde ese año adelantó, Castillo definimos que todos los planes se iban a vincular con los actores mismos, es decir con la sociedad civil y funcionarios para que ellos sean protagonistas a la hora de la definición del problema, la definición de la solución y a la ejecución de la solución.

Para ello Probidad planteó un proceso de acción consecuente con su línea estratégica. Dicho proceso se enmarca en los siguientes pasos generales:

- Definición del problema entre los distintos actores;
- Análisis de caso y análisis estructural, para definir las áreas más débiles a la corrupción; y
- La vinculación con los actores para una propuesta de solución.

La función de las alianzas que hemos logrado, argumentó Castillo, han tenido incidencia. Sugirió además que esas alianzas deberían extenderse tanto a los periodistas como a los medios de comunicación para fortalecer los logros de las instituciones.

## 6. Ronda de Preguntas

Luego de la exposición del representante de Probidad, se continuó con una ronda de preguntas con los asistentes.

Uno de los primeros cuestionamientos al representante de la organización centroamericana fue cómo afecta el ser identificado con alguna ideología partidaria. Castillo explicó que existen muchos problemas además del rótulo político, pero que en todo caso el poco interés o la voluntad de los funcionarios para identificarse o involucrarse con procesos de transparencias sólo se contrarrestan con el cabildeo constante.

También, expresó, hay que tomar en cuenta que algunos temas de la coyuntura que son de trascendencia para el país son distintos a los intereses de la organización, que el desconocimiento de la sociedad civil y de los funcionarios de implementar mecanismos de transparencia afecta el marco de acción de la organización y que, en ese sentido recomendaba:

- Alianzas, es decir mantener la apertura, construir relaciones con diferentes sectores no solamente con los que son afines a nuestra ideología.
- Es importante compartir las experiencias entre los organismos anticorrupción, no es necesario reinventar la rueda.
- Hay que sistematizar las experiencias para dejarlas implementadas.
- Se debe ofrecer organización para sostener las alianzas o para facilitar una nueva
- La entidad debe trabajar en base a objetivos
- Se debe tener la capacidad de construir relaciones de confianza con el gobierno por que son quienes deciden sobre nuestras propuestas.
- Se debe mantener cabildeo con los actores políticos
- Es necesario ser cuidadoso con la practica de “apoyos verbales” porque en la practica pueden dejar de tener sustento.
- Hay que actuar con transparencia, rindamos cuentas
- Considerémonos, concluye Castillo, con la disponibilidad de correr riesgos.

*¿En que mecanismos se apoya Probidad para ejercer todas sus funciones?*

Trabajamos con alianzas. Con las 10 personas que componen Probidad no podríamos hacerlo. Nos apoyamos en ONG, en asociaciones comunitarias, grupos académicos, la labor voluntaria. Nosotros ponemos la parte de asesoramiento técnico y el cabildeo político, el prestigio y trayectoria de la organización, pero el objetivo es que los ciudadanos y otras organizaciones asuman la responsabilidad la temática y los mecanismos de la lucha contra la corrupción.

*¿Con qué problemas se ha enfrentado Probidad para establecer alianzas con grupos gubernamentales?*

El rechazo frente a una alianza de ese tipo es por que se ven vulnerables, al descubierto, por ello es necesario ganar terreno y este es un proceso en el que siempre hay que estar reinventando cómo hacer para tu trabajo, para que tu organización siempre esté vigente. Castillo advierte además que el cabildeo constante es la única presencia efectiva para alcanzar una relación directa con los funcionarios públicos.

*Los ciudadanos salvadoreños son los beneficiarios en los proyectos, pero ¿cómo participan?*

Es un área que podemos considerar 50 por ciento deficitaria en Probidad. En la formulación de proyectos a excepción de una consulta no existen otras más abiertas o participativas, sin embargo todos nuestros proyectos llevan un componente evaluación de impactos y de avances especialmente a nivel de los municipios.

### **¿Qué se Necesita para Lograr Consenso y Construir una Red de Organizaciones de la Sociedad Civil?**

Como se mencionó al comienzo del documento, el Taller Regional sobre Estrategias para la Conformación de Redes Anticorrupción contó con el apoyo técnico de PDC, a través de la organización miembro de la red internacional de PDC, Fundación Cambio Democrático (FCD). El representante de la organización para el evento, Julián Portilla realizó una breve síntesis de las exposiciones de los miembros de Proética, RCCP y Probidad para finalizar la jornada del día con un breve esbozo de presentación de PDC.

En un afán de rescatar los temas principales y las lecciones puntuales de la experiencia en Proteica, Probidad y RCCP Portilla resumió para los asistentes las ideas fuerzas expuestas durante ese día que servirían más adelante para tener un lenguaje en común para lograr consenso y construir si se diera el caso una red de transparencia y anticorrupción en Bolivia.

Algunos temas básicos que considerar en la conformación de redes son:

- Complementariedad de los miembros de la red y la fortaleza de sus miembros radica en apoyar distintos puntos del problema. Apuntar a la prensa, para el lado público, por ejemplo; a los juristas para todo el tema de las reformas constitucionales y temas jurídicos; a los empresarios.
- Beneficiarios: pero concebidos de una forma innovadora en el sentido de que cuando se conforma una red se debe tener claro qué beneficios se obtendrán al pertenecer a esa red y quiénes serán los beneficiarios de esa red más allá de los miembros.

- Credibilidad: este es un elemento clave para el funcionamiento de una red. Como concepto es muy abstracto pero se logra la credibilidad con mucho esfuerzo y se pierde fácilmente. Retomando la presentación de la RCCP se puede evitar la politización manteniendo criterios fijos de quiénes pueden pertenecer a la red. Otra forma es denunciar e investigar a todos por igual, irrespectivamente de su tendencia política, tratando de no demonizar a un lado o al otro. Portilla enfatizó que el elemento clave para armar credibilidad es a través de las mismas prácticas que, de forma isométrica incorporen los valores que estás promoviendo. “Que las prácticas incorporen los que se pregona, es decir, si se pide transparencia, hay que ser transparentes.”
- Efectividad: antes de las tres exposiciones anteriores quedaba la duda sobre si el nivel de efectividad es mayor a nivel nacional, regional o local. Se ha establecido que por razones obvias a nivel local se logran cambios mayores y más concretos. Esto tiene que ver con las herramientas claras y definidas que se tienen, porque cuando la gente entiende lo que se va a ser lo ve como algo más útil y lo adopta.
- ¿Integrar al Estado/gobierno? Si no se incluye al Estado/gobierno en la red, que es un asunto que cualquier red debe cuestionarse en algún momento se deben tomar en cuenta otras opciones estratégicas para armar alianzas. También es importante establecer que esta decisión afecta básicamente el tema de credibilidad.
- Creatividad: Como se ha establecido en todas las exposiciones anteriores todas las organizaciones se nutren con elementos creativos. Cualquier red por ello debe contar con abordajes creativos para evitar los obstáculos de la prácticas.

Ya en los apuntes finales Portilla estableció que uno de los obstáculos más recurrentes en la construcción de redes es la falta de continuidad de las Políticas de Estado, para ello sugiere trabajar de manera individual de abajo para arriba con los sectores interesados.

En lo que se refiere a la parte a los conflictos dentro de la misma red concordó con los asistentes en que el financiamiento y los recursos siempre son un problema, cuando existen y cuando no, siempre son una espada de doble filo que deben solventarse con el voluntariado y la auto-sostenibilidad.

### ***Partners for Democratic Change***

[www.partnersglobal.org](http://www.partnersglobal.org)

Para contextualizar en el trabajo de la conformación de redes Portilla de FCD, miembro Argentino de la red internacional de *Partners for Democratic Change* explicó que la organización que representan es no gubernamental, apartidaria y sin fines de lucro,

cuya visión es promover un cambio de la sociedad hacia una cultura pacífica y participativa.

Fundada por Raymond Shonholtz en 1998 su base de acción es el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades a través de procesos colaborativos de construcción de consenso para la prevención y transformación de conflictos públicos, promoviendo el desarrollo humano. Para ello trabajan en cuestiones ambientales, sociales, de juventud y de desarrollo local.

Es la primera organización miembro de la Red Internacional con organizaciones miembros en Bulgaria, Argentina, México, Jordán, República Checa, Georgia, Eslovaquia, Hungría, Kosovo, Lituania, Polonia, Rumania y Estados Unidos. Y se puede considerar una alianza de organizaciones locales e independientes que trabajan promoviendo una cultura de cambio para la gestión de conflictos a nivel mundial.

- Sus objetivos: Promover el desarrollo de prácticas democráticas transparentes y participativas para transformar los procesos de toma de decisiones políticas. Crear sentido de comunidad generando canales efectivos de comunicación y negociación.
- Sus estrategias: El desarrollo de metodologías y procesos de construcción de consenso que involucran la participación de los ciudadanos y de múltiples grupos sociales para la resolución de conflictos y la toma de decisiones en cuestiones públicas. La capacitación de distintos actores sociales (gobierno, organizaciones de la sociedad civil, sector privado) en habilidades comunicacionales, de construcción de consenso y de resolución y transformación de conflictos.
- Sus herramientas: Los procesos colaborativos que son aquellos que convocan a individuos y grupos con diferentes perspectivas e intereses sobre un problema o tema, para trabajar juntos con la ayuda de un tercero (facilitador o mediador) en el desarrollo de un programa de acción, utilizando los intereses partidarios y sectoriales que tradicionalmente dominan esfuerzos para renovar y cambiar. Su trabajo está destinado a organizaciones de la sociedad civil, al sector público, sector privado, sector académico y organismos de cooperación internacional.

## **Estrategias para la Conformación de Redes**

*25 de Mayo de 2005*

*Facilitador: Julián Portilla, FCD (miembro Argentino de la red Internacional de PDC)*

En una exposición introductoria el representante de PDC y encargado de ofrecer el taller. Julián Portilla explicó a la audiencia que lo que se hará en la segunda jornada, más



allá de ofrecer la gran revolución en la tecnología de redes, el especialista adelantó que el valor agregado de este taller sería una sistematización de esa información, la unificación de esos criterios y una puesta en común sobre los elementos benéficos para la conformación de otras redes.

### **Expectativas sobre el Taller por Parte de los Participantes**

Más adelante Portilla preguntó a los asistentes sobre cuáles eran las expectativas que tenían del taller y los ejercicios que paralelamente podrían delimitar los cimientos o el andamiaje de una nueva red. En algunas de las intervenciones se remarcó el interés de “mantener un contacto personal y un enlace” o establecer “el inicio de una posible red a futuro,” “clarificar cómo podría apoyar al Estado frente a las redes ciudadanas,” “lograr una introducción entre las instituciones que están presentes,” y “potenciar una fuerza aunque sea bilateral.” Sin embargo muchos de los asistentes coincidieron al afirmar que desearían terminar el día de trabajo con la certeza de “compartir un concepto en común para la estructuración de la red.”

**La Lógica de la Colaboración** (¿qué es una red, una coalición, qué es colaboración, alianza? ¿Por qué construir redes?)

#### **1. ¿Qué es una red?**

Cuando hablamos de red hablamos de una metáfora, expuso Julián Portilla, mientras comenzaba un ejercicio para conformar una red real con un carrete de hilo entre los asistentes. En la dinámica de Portilla cada participante que recibía el carrete debía decir su nombre y un adjetivo que comience con la primera letra de su nombre. Ejemplo, Manuel – multifacético.

El tejido, explicó Portilla luego de que se desarrollara la dinámica no es ajeno a los tejedores sino que se va formando orgánicamente de acuerdo a las decisiones que conforman la red.

En la metáfora, expresó que como en la configuración de una red el espacio central representa el ámbito de acción y la mirada desde distintos ángulos y a distintos problemas, con conexiones que cubren mucha superficie y representan conocimientos distintos.

Luego de desarrollar algunos conceptos sobre las características genéricas de una red, el organizador abrió la posibilidad a los asistentes para la dinámica que permita consensuar términos.

Luego de la conformación de grupos de cinco, se pidió a los asistentes conceptualizar los siguientes términos:

**Red**  
**Coalición**  
**Alianza**  
**Asociación**  
**Colaboración**

Al finalizar el ejercicio y dados los conceptos se concluyó que la terminología y los conceptos de estas palabras se intercambiaban mucho y que por lo tanto, se cuestionaba en qué medida importan los nombres o las denominaciones, la formalidad o la informalidad para la estructuración de una red.

Por un lado, una de las participantes estableció que era importante acercarse a compartir un concepto y saber qué se está construyendo, sin embargo, otro de los participantes sostuvo que no estaba de acuerdo en que el concepto oriente el comportamiento.

El mismo participante anticipó que todas las entidades tienen una filosofía que no puede ser modificada y es dada por los socios y que, por lo tanto aunque la informalidad tiene cosas buenas y la flexibilidad también es muy difícil tener peso en la lucha contra la corrupción con una estructura informal.

Portilla destacó ambas intervenciones e indicó que no eran necesariamente contrapuestas sino que eran más bien complementarias en un proceso en el que todo es cuestión de tiempo. “La estructura de la red es como el almacén, con poco almacén somos ágiles más flexibles y accedemos a más lugares, sin embargo somos también más vulnerables.”

**2. ¿Por qué Cooperar?** (¿Cuándo no hay que cooperar? ¿Qué se requiere para que una red sea efectiva? ¿Cómo evaluar si la cooperación es apropiada?)

*¿Por qué cooperar y construir redes?*

- Para compartir recursos y destrezas
- Optimizar esfuerzos
- Legitimar acciones de la red por los miembros
- Lograr representatividad, mayor incidencia para las acciones que se logran
- Encontrar sinergias y complementariedad con las organizaciones
- Ampliar fronteras, lograr mayor alcance.
- Facilitar el cumplimiento de metas
- Por obligación socio moral, debemos armar redes para armar cambios
- Sumas que se multiplican
- Se fortalece se valora y amplifica el trabajo
- Alcanzar el empoderamiento como red
- Aprovechar las destrezas para un fin común

*¿Cuándo no habría que cooperar?*

- No se comparte la misma filosofía ni los valores
- Existen conflictos de interés
- No hay confianza, no hay beneficio
- No existe comunicación efectiva
- La estructura de la red no permite la participación de los miembros, es discrecional y autoritaria Cuando hay intereses políticos partidarios concretos.
- Existe asimetría
- No existe aterrizaje a nuestra realidad
- Los costos son mayores a los beneficios
- Existe aprovechamiento ilegítimo de la red de una de las partes

*¿Cuáles son los criterios para conformar una red?*

- Sintonía con los objetivos de la red
- Relevancia como canal para la misión personal de los miembros
- Por la calidad de los futuros miembros
- Cálculo racional de costos y beneficios
- Transparencia
- Compromisos compartidos por los miembros
- Amplificación de beneficios

*¿Cuándo funciona una Red?*

- Complementariedad
  - Capacidad versus llegada al pueblo (por ej.)
- Áreas de trabajo bien definidas
- Relaciones externas estratégicas
- Habilidades para resolución de conflictos
- Cuando hay compromiso
  - Cuando se asumen compromisos
- Cuando cumple (resultados)
- Comunicación interna
- Roles y estructuras bien definidas
- Cuando satisfaga necesidades de beneficiarios interna/externa
- Cuando hay impacto
- Cuando hay un buen plan de trabajo
- Cuando se crea confianza
- Credibilidad de sus miembros
  - Criterios de selección
- Clara definición de objetivos

- Concordancia con objetivos estratégicos de gobierno
- Criterios de exclusión
- Capacidad de buscar fondos
- Tecnología: comunicación interna y externa
- Diferenciación
- Recursos humanos
- NO dependencia de \$ de afuera
- Macro-orientación
- Visión
  
- Micro-flexibilidad
- Capacidad de adaptación
- Orientación a proceso versus resultado

*Cuestiones / desafíos para redes*

- Asimetría y dependencia (sustentabilidad)
- Donante pone \$
  - ↳ qué nivel de decisión?
  
- Que nivel de estructura / formalidad
- Politización
- Éxito
- Credibilidad
- Comunicación “a nombre de”
  
- Conflicto
  - por recursos
  - por intereses / valores
  - por divergencia de método de solución

**Anticipando Desafíos en el Proceso de Formar y/o Fortalecer una Red Efectiva**

**1. Financiamiento**

Aunque no es fácil sustentar una red, Portilla nos brinda ocasiones que ya fueron experiencias exitosas: Fideicomiso o Voluntariado como recurso. Explica sin embargo, que es necesario evitar la dependencia de un donante manteniendo las reglas claras y explicando su rol.

**2. Estructura**

El disertante del taller indicó que dentro del nivel de estructura y de temporalidad de una red, no habría que comenzar con una estructura demasiado dura y rígida pero tampoco hay que descuidarla porque se está comenzando el proceso. Manifestó además que es necesario mantener firmes las estructuras de la red para evitar invasiones de otros proyectos.

### **3. Credibilidad**

Sugirió que dentro de una red, la comunicación externa entre sus miembros debe ser establecida dentro de un marco de consenso para que no existan contradicciones o mal entendimientos.

### **4. Conflicto**

Los roces personales, económicos o de poder son comunes en la estructuración y en desenvolvimiento de una red. Portilla concluyó que lo más indicado es manejar conflictos con sistemas inmunológicos y aprovechar esos conflictos para fortalecer la red.

## **Introducción al Modelo de Alianza Colaborativa**

### **1. Construyendo Alianzas Distintas**

A continuación el facilitador planteó los pasos básicos para alcanzar un modelo de alianza corporativa:

1.1 Búsqueda de información de parte del convocante tanteando la idea de una red con partes interesantes.

1.2 Un grupo inicial se forma y se intercambia información, se comprueba el interés en explorar el tema.

1.3 Antes de saber cuál va a ser nuestro objetivo tenemos una idea general de hacia donde vamos.

### **2. Facilitando Procesos Colaborativos**

2.1 De la fase introductoria suponiendo que hay voluntad para continuar se continúa a la siguiente fase que es la facilitación procesos colaborativos, fase que comenzaría con el establecimiento de objetivos y una visión en común (que es lo que nos une).

2.2. En función de esos objetivos, se hace una reconvocatoria para ver si falta algún actor que pueda incidir en el objetivo que se quiere cumplir (se debe establecer el nivel de incidencia que queremos alcanzar)

2.2.1 Criterios de convocatoria “macro:” Geografía, región, sector, nivel de incidencia.

2.2.2 Criterios de convocatoria “micro:” Reputación, credibilidad, contactos útiles, acceso a la información.

### **2.3 Aclarar expectativas con cada miembro**

Con una convocatoria más o menos fija, hay que aclarar las expectativas de cada miembro, es decir qué se espera como aporte de los miembros y que ofrece la red, esto se puede hacer de manera informal o sistemática. En ese sentido es necesario ofrecer claridad para expresar lo que podemos ofrecer al otro como organización (Hoja de Expectativas).

### **2.4 Plan de acción**

Una vez consensuado lo que se puede ofrecer a la red (especie, información, tiempo). Tenemos claro quiénes estamos, para qué estamos, qué tenemos para ofrecer y recién se puede comenzar a armar planes de acción y áreas de trabajo.

Los planes de acción involucran necesariamente la delegación de responsabilidades si hasta ese punto el objetivo no llega más allá de imaginarnos como una instancia de intercambio de información es la meta menos ambiciosa y por lo tanto un indicador negativo de los resultados alcanzados.

### **2.5 Estructura Administrativa**

Un tema que se debe discutir ante la posibilidad de conformar una red es la estructura administrativa. Portilla prefiere enfocar su presentación hacia una estructura pequeña flexible, con directores de área, “algo ligero” sugiere como es el caso de Proética que no requiera la presencia de muchas personas para reunirse a tomar decisiones.

En ese sentido el expositor insinúa que las grandes estructuras administrativas pueden ser perjudiciales en las redes.

**2.6 Recursos**, los mismos que pueden provenir de fuera o de dentro de la red (Hoja de Recursos).

**2.7 Comunicación externa** es otro factor muy importante de discutir y planificar entre los miembros para en tanto supone cómo se percibe la red.

**2.8 Comunicación interna** donde la sistematización de la información es importante, pero a la vez difícil de que se haga de manera eficiente por falta de tiempo o esfuerzos.

## **3. Implementación y Monitoreo**

En esta fase, Portilla recomienda evaluar y revisar la convocatoria para los miembros

- Convertir recursos y compromisos en acción
- Ejecución del proyecto
- Medición del proyecto

- Revisión del proyecto
- Redefinición de la alianza red
- Revisión de costos y beneficios
- Revisión de objetivos
- Revisión de la convocatoria

## **Estrategias para Participar en una Coalición**

Para conformar una coalición, nos enfrentamos a un problema común, el conflicto.

### **1. Conflicto**

Al referirse al concepto de conflicto el experto determinó que si bien es normal e inevitable dentro de una organización, puede ser innecesario y por lo tanto puede mejorar o empeorar las relaciones.

Se entiende por conflicto, a “la energía que se crea cuando individuos o grupos interdependientes buscan satisfacer intereses u objetivos que se perciben incompatibles.”

Y se produce, explicó Portilla, cuando dos o más actores que no están de acuerdo con la distribución de recursos materiales o simbólicos actúan basándose en esas incompatibilidades percibidas.

### **2. Causas del conflicto**

El conflicto puede tener diferentes causas, pero existen cabalmente, conflictos negociables y conflictos intratables o difíciles de negociar.

Dentro de la primera y segunda clasificación, los conflictos dependerán de los actores en tanto las fricciones que se presenten, y será a partir de éstas que se determinará si se trata de un:

- Conflicto de Intereses o posiciones
- Conflicto de relaciones
- Conflicto de información
- Conflicto de estructura
- Conflicto de valores o necesidades

Portilla manifestó que para evitar el conflicto se deben tener las reglas y herramientas claras. Debe establecerse, sostuvo, un “sistema inmunológico” que prevenga y ayude a la supervivencia de las redes a través de dicha valorización. Este sistema, especificó se logrará a partir de la comunicación y la negociación e incluso como se había dicho al principio legitimándolo en tanto puede mejorar o empeorar las relaciones en la red.

### **3. Destrezas para desarrollar coaliciones**

Si bien los seres humanos negociamos todo el tiempo, explicó el expositor, no hay duda que no siempre lo hacemos con éxito. La negociación es un proceso de comunicación mediante el cual uno intenta satisfacer sus necesidades, intereses y objetivos.

### **4. Tipos de negociador**

El negociador suave que es aquel que busca amigos y que a través de un acuerdo intenta conservar la relación ofreciendo además apertura en la información.

El negociador duro, por el contrario se enfrenta a adversarios, busca la victoria, condiciona la relación y generalmente oculta información.

### **5. Estilos de negociar**

Dentro del negociador blando o suave y duro se perfilan dos estilos para negociar: Importan más las necesidades del otro y por lo tanto el negociador se acomoda para evitar el conflicto.

- Importan mis necesidades
- Ve las partes del problema.
- Busca un resultado satisfactorio para ambos
- Separa a las personas del problema que implica enfocarse en percepciones, emociones y comunicación.
- Trata de ver desde el otro, para tratar de entender de qué manera está percibiendo el otro.

### **6. Estrategias de negociación**

Tradicional o basada en posiciones, es decir, es un proceso competitivo en el que los actores hacen ofertas y contraofertas para resolver su problema.

Basada en intereses, se refiere a un proceso colaborativo en el que las relaciones entre los actores se consideran importantes y se buscan soluciones que satisfagan las necesidades y preocupaciones de las partes involucradas. En suma, la negociación basada en intereses es “el arte de hacer que el otro se salga con la mía”.

### **7. Proceso de negociación**

Existen niveles para un proceso colaborativo y Portilla recomienda enfocarse en el problema antes que en las personas, es decir establecer claramente los niveles de percepción, emoción y comunicación.

A propósito, el experto sugiere darle vital importancia a la percepción en el proceso de negociación pues es a partir de ésta que se entenderá el conflicto desde la perspectiva del otro y no solamente desde la de uno; ahora, la emoción como explica Portilla



puede establecer cargas que nada tiene que ver con el conflicto y resultan perjudiciales y subjetivas. Tampoco se puede dejar de lado, dijo, que es el otro (receptor) el que pone el significado al mensaje y por lo tanto hay que evitar el ruido para evitar el conflicto.

Entonces:

- No es posible no comunicarse
- Toda comunicación tiene un aspecto de contenido y un aspecto relacional
- Los seres humanos se comunican por cuatro canales simultáneamente
- La naturaleza de una relación depende de dónde comiences a contar la historia.
- Y por última, el resultado de una negociación la pone el receptor, no el emisor.

### **Iniciando el Camino hacia un Proceso Colaborativo**

Dentro de la dinámica del “Taller Regional sobre Estrategias para la Conformación de Redes Anticorrupción” los grupos formados al azar entre los participantes realizaron un ejercicio final de cuya aplicación dependería la predisposición o no para seguir en el proceso de la conformación de una red.

Julián Portilla, el encargado de llevar adelante esta dinámica dividió la última fase del taller en dos partes, la primera en la que se sintetizó la posición de los asistentes respecto a la potencialidad para la creación de una red y, la segunda, en la que mediante votación se realizó un balance y se apuntaron los resultados reales y las conclusiones del encuentro.

Sin duda, la participación de los grupos en la primera parte de la fase final llega a ser reveladora en tanto la disposición de los asistentes para conformar, a partir de un proceso colaborativo, una red, por eso a continuación subrayamos las partes más importantes de las opiniones de cada grupo.

#### Grupo uno, primero conocerse

El primer grupo decidió establecer un preámbulo para informarse y determinar quiénes son los que desean incluirse en una futura red.

Dicho preámbulo será de 6 meses, tiempo en el que se establecería un proceso de información, con conocimiento de actividades, circulación, información sobre el tema, realización de actividades bilaterales o multilaterales paralelamente.

Este primer grupo destacó la colaboración en temas de interés común y transversal como la transparencia.

### Grupo dos, compromisos o acciones

El porcentaje de apoyo para continuar con la propuesta de la conformación de una red alcanzó en este grupo el 80 por ciento, dicha aceptación responde a que uno de los miembros pertenece a una dependencia gubernamental. Sin embargo, este grupo destacó los consensos para continuar y expresaron su convencimiento de que será positivo. A propósito, adelantaron que planificaron exitosamente cuatro de los cinco puntos establecidos para el proceso.

El primero, a partir de un tiempo determinado crearán una dinámica para la generación de confianza a través de la identificación de objetivos en común.

Luego, decidieron definir actividades interinstitucionales concretas, para lograr algunos compromisos entre las instituciones y el desarrollo de los mismos en un plazo determinado.

Planificaron además una reunión de seguimiento para determinar el apoyo y compromiso conseguido y medir el crecimiento y maduración de la futura red en un plazo de 6 meses.

### Grupo tres, el *petit comité*

Hubo una singular sintonía en el tercer grupo participante. Luego de la reunión, sus miembros anunciaron una aceptación del cien por ciento y la instalación de una red.

A partir de aquello decidieron establecer un plazo de tres meses para corregir algunos detalles organizativos.

Dentro del marco temático, el grupo tres explicó a los asistentes que una de las razones de la empatía y celeridad a la hora de tomar decisiones fue que todos los miembros casualmente se desarrollan en actividades de promoción de ética, de prevención de la corrupción o de lucha contra la corrupción.

La intención que manifestaron durante el ejercicio fue de conformar una estructura horizontal a partir de “una red temática de la sociedad civil”, es decir, necesariamente, convocada y operada por actores de la sociedad civil, aunque adelantaron que no se elimina la posibilidad de coordinar con aliados de cualquier otro sector.

En cuanto a la estructura administrativa, el grupo tres manifestó su inclinación en conformar un “*petit comité*” o pequeño directorio, el mismo que tendría una labor puntual: convocar a los miembros de la red para diseñar un proyecto inicial que todos podamos alcanzar a partir de la captación recursos externos a la red o con el esfuerzo que pueda aportar cada organización.

El grupo tres también señaló que considera que la mejor forma de conocerse, construir confianza e identificar a quienes están comprometidos realmente y dispuestos a poner el tiempo y esfuerzo al tema es a través y a partir de un proceso real.

La posición sorpresiva del grupo tres generó algunas susceptibilidades y dudas entre los asistentes al taller, cuestionaron, por ejemplo la rapidez en la toma de decisiones y algunos pasos en el procedimiento.

Luego de un pequeño debate sobre los planteamientos se procedió a realizar la votación.

El voto de los tres grupos determinó la aceptación del cien por ciento para la conformación de una red.

Luego de ese importante paso se programó una reunión que se determinaría en un plazo de tres meses para evaluar lo que se hizo y plantear el proyecto y la organización como red.

### **Recomendaciones y Evaluación Final**

Gerardo Berthin, a nombre del Proyecto USAID/AAA y ya para finalizar la jornada expresó a los asistentes que más allá del entusiasmo que le provoca la decisión adoptada en la sala por unanimidad, su labor era de asentar los pies en tierra y que por lo tanto, se sentía en la obligación de recomendar la sensibilidad e importancia en el tema de transparencia, el mismo que por ser multidimensional y sumamente complejo merecía una dedicación especial.

Berthin ofreció al taller, una de las metodologías de la AAA que denominada *learning by doing*, (aprendiendo haciendo) la misma que apoya un proceso colaborativo de estas dimensiones.

Un tercer punto, identificado por el organizador fue limar las ambigüedades especialmente en relación a la promoción de redes en la sociedad civil en Bolivia.

Por último, Berthin expresó su interés en que la red, de conformarse, tendría que ponerle empeño e interés a la fuente y al destino de los recursos propios de la red para evitar los conflictos futuros.

### **Cierre y Clausura**

Luego de una breve evaluación de los puntos sugeridos por los asistentes al taller, sugerida por Portilla, el asesor de PDC se despidió de los presentes augurando el fortalecimiento de la red. Sugirió sin embargo, que muchos temas habían quedado sobre la mesa y que podrían ser discutidos en futuras visitas y reuniones.

Gerardo Berthin, por su parte agradeció a todos los participantes, a título personal y en nombre de la institución que representa y también de todas las instituciones beneficiarias de los proyectos de sub-donación de Casals/Bolivia, expresó su beneplácito por el éxito alcanzado en las intensas jornadas del 24 y 25 de mayo y ofreció material de ayuda y apoyo para más adelante. Finalmente reconoció a todo el equipo de Casals/Bolivia por el esfuerzo en la organización del evento y adelantó que la documentación estaría disponible en breve para todos los asistentes.

**Report produced by:**

**Casals & Associates, Inc.**

1199 North Fairfax Street, Third Floor

Alexandria, VA 22314

Tel. 703-920-1234

Fax. 703-920-5750

**[www.casals.com](http://www.casals.com)**