



LEARNING REVIEW

BRIGADAS ANTICORRUPCIÓN – PERÚ



MAXIMILIANO LUFT

SEPTIEMBRE de 2016



Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	2
1. UNA MIRADA DESCRIPTIVA	8
1.1 Contexto de las Brigadas Anticorrupción	8
1.2 El proceso tal como fue.....	8
1.3 Hacia una Teoría del Cambio	16
2. UNA MIRADA EVALUATIVA	25
2.1 Introducción	25
2.2 Relevancia	25
2.3 Efectividad.....	28
2.4 Eficiencia	30
2.5 Sostenibilidad.....	33
3. UNA MIRADA PROSPECTIVA	34
3.1 Aprendizajes y oportunidades de mejora: hacia un proceso replicable y escalable	34
4. ANEXO	43
4.1 Anexo 1: Notas metodológicas	43
4.2 Anexo 2: Bibliografía y Documentación.....	46

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio es el resultado de la evaluación solicitada por TI-S a ZIGLA en abril de 2016, cuyos objetivos fueron:

- i. Documentar la teoría del cambio detrás del enfoque y los resultados esperados de la iniciativa de Brigadas Anticorrupción.
- ii. Analizar la performance general, la relevancia y el impacto de la iniciativa hasta el momento.
- iii. Identificar los factores contextuales que afectan positiva y negativamente la implementación y los resultados del programa a la fecha.
- iv. Extraer lecciones aprendidas y buenas prácticas del enfoque de las Brigadas Anticorrupción con el fin de establecer recomendaciones que maximicen futuras actividades de participación ciudadana e iniciativas con objetivos similares.

El ámbito de la evaluación incluyó el periodo Mayo 2015 - Mayo 2016, etapa de diseño e implementación de las dos Brigadas Anticorrupción. La primera fue en Los Olivos (ubicando en la zona norte de Lima Metropolitana) durante los días del 18 al 22 de Agosto de 2015. La segunda experiencia se llevó a cabo en el distrito de Miraflores, ubicando en la ciudad de Lima, en Marzo 2016.

En su aspecto metodológico, la evaluación ha contado con revisión bibliográfica, como así también se realizaron entrevistas en profundidad (presenciales y virtuales), entrevistas grupales con actores clave y focus groups con voluntarios de las iniciativas. Asimismo, con un enfoque vinculado a la replicabilidad y mejora de la iniciativa, se ha podido vincular y triangular datos y miradas multistakeholders que permiten identificar hallazgos, aprendizajes y oportunidades de mejora.

Desde una primera **aproximación descriptiva (Capítulo 1)**, el documento explica inicialmente el contexto y marco institucional en el que se implementó el proyecto. Al respecto, refiere que la iniciativa de Brigadas Anticorrupción llevada adelante por Proética (Capítulo Nacional en Perú) se enmarca en el Proyecto de Gobernanza Abierta (Open Governance Project) que Transparency International (TI) lidera en diversos países. Éste es financiado parcialmente por uno de los socios de TI del sector privado, la Fundación Hewlett. Proética comenzó a implementar en 2014, para la línea de acción abocada a la participación ciudadana, un proyecto en alianza con la Contraloría General de la República (CGR) que tenía por fin aumentar la participación en el uso del portal INFOBRAS, una herramienta diseñada por dicha institución estatal para permitir acceder a información sobre obras públicas. Sin embargo, hacia comienzos del 2015 la revisión de la relación con la CGR por parte del nuevo liderazgo de Proética (presidencia y dirección ejecutiva asumieron en abril 2015), y el marcado desinterés de la CGR respecto del programa denotaron el “desgaste” de la relación, y conllevaron a que la iniciativa se discontinúe. En este sentido las Brigadas Anticorrupción surgen como una alternativa de la experiencia con la Contraloría.

Con el objetivo de desarrollar la participación ciudadana y mejorar los mecanismos y relaciones de gobernanza, Proética diseñó ésta estrategia orientada a la veeduría ciudadana de la gestión pública en municipios y gobiernos regionales con el fin de identificar irregularidades en expedientes, riesgos y/o casos de corrupción.

Seguidamente, el documento presenta un esquema del proceso de diseño e implementación de las Brigadas de acuerdo a sus dos primeras experiencias, sistematizado en **6 etapas**: 1. Diseño y planificación, 2. Lanzamiento, 3. Capacitación, 4. Intervención, 5. Análisis, y 6. Presentación.

Aquí se detalla que el diseño de la iniciativa contempló desde su comienzo la posibilidad de contar con la colaboración y el compromiso de un actor clave en Perú como la Defensoría del Pueblo. En esta primera etapa, el proyecto conformó una alianza estratégica no sólo con dicha institución, sino también se buscó la participación de la Asociación Civil Transparencia, una de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) más influyentes en Perú. La Defensoría del Pueblo brindó su conocimiento técnico en temas de veeduría, auditoría y análisis de expedientes, y sirvió de garante para el desarrollo de la iniciativa frente a las instituciones vigiladas. Por su parte, AC Transparencia facilitó su conocimiento técnico referente a la gestión de iniciativas de participación ciudadana y puso a disposición su red de voluntarios para la primera experiencia en Los Olivos.

En lo que refiere a las jornadas de intervención propiamente dichas, el documento describe que las jornadas de vigilancia ciudadana han sido estipuladas con una duración entre 3 y 5 días, y han contemplado el desarrollo de acciones vinculadas a **4 componentes**: 1. Auditoría de expedientes, 2. Evaluación y orientación sobre portales de transparencia, 3. Orientación legal y recepción de denuncias y 4. Sesibilización y difusión.

A su vez, el documento ahonda acerca de la Teoría del Cambio (TOC, por sus siglas en inglés) subyacente a la experiencia implementada hasta el momento, y fruto de un ejercicio reconstrucción y conceptualización ad hoc iterativo entre el equipo evaluador, el equipo de Proética y el equipo de TI-S.

En este sentido se presenta una interpretación gráfica del modelo conceptual de la TOC en la que se distingue una secuencia lógica de outputs y resultados que es necesario que ocurran como precondiciones para lograr la **Visión de Éxito** o cambio de largo plazo que Proética aspira lograr en un **plazo de 8 a 10 años** y que se centra en el aumento de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la gestión pública local en el Perú.

Para el caso de la TOC de Brigadas, se trabajó en **4 niveles conductentes** al logro de la visión de éxito: a. outputs, b. short term outcomes, c. mid term outcomes y d. long term outcomes. A fin de profundizar sobre cada uno de los niveles de intervención, el documento propone un análisis detallado de los resultados e intervenciones en cada uno de los niveles, atendiendo a los actores involucrados y sus dinámicas, y aquellos supuestos que se asumen como factores del contexto para que los resultados ocurran tal como se espera, alcanzando la visión de éxito.

Seguidamente, desde una **perspectiva evaluativa (Capítulo 2)**, el documento da cuenta de una aproximación a cuatro dimensiones de evaluación: relevancia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad.

En el **análisis de relevancia**, el documento refiere que en un contexto donde la corrupción es una problemática crítica en la agenda política del país, iniciativas de sensibilización y promoción de acciones de vigilancia ciudadana agregan valor. Por lo tanto, se considera a la iniciativa de las Brigadas Anticorrupción relevante e innovadora, en tanto permite canalizar el descontento y la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones y los funcionarios, hacia acciones de veeduría de la gestión pública.

De acuerdo a la información obtenida las Brigadas Anticorrupción son una iniciativa única en Perú. El enfoque de las Brigadas Anticorrupción no se dirige a estimular la participación de la ciudadanía a través de organizaciones ya establecidas, sino que apunta a movilizar la participación ciudadana a través del “ciudadano de a pie”, en calidad de voluntario (liderando o colaborando en las jornadas) o simplemente en calidad de destinatario de acciones de orientación y sensibilización, lo que se erige como una condición previa para su eventual empoderamiento.

En el **análisis de efectividad** la evaluación concluye que la experiencia de Brigadas hasta el momento es reconocida como altamente positiva por sus outputs y sus logros, atendiendo a que es aún una iniciativa en etapa de exploración, mejora continua y con alto potencial.

En este sentido el accionar de las Brigadas hasta el momento de la evaluación puede vincularse con el nivel inicial de outputs de la TOC. Desde una perspectiva a nivel de **productos u outputs**, la evaluación reconoce que a partir de la iniciativa...

- I. se diseñaron formularios y fichas de análisis para la revisión de expedientes;
- II. se capacitaron a más de 100 voluntarios en auditoría de expedientes y en el diagnóstico y orientación sobre el uso de portales de transparencia, con una distribución relativamente equitativa entre hombres y mujeres;
- III. se elaboró y presentó un informe de gestión con hallazgos y recomendaciones para la municipalidad de Los Olivos, y
- IV. se desarrolló una identidad gráfica y materiales de difusión, como por ejemplo: cartelera pública y spots radiales.

Complementariamente a estos outputs, desde una perspectiva aún incipiente de resultados, la evaluación ha recogido evidencia que permite destacar los siguientes **logros**:

- I. Se consolidó una alianza estratégica nacional con la Defensoría del Pueblo en sus distintos niveles jurisdiccionales, en cuya primera experiencia en Los Olivos también contó con la participación clave de AC Transparencia para la convocatoria y coordinación de voluntarios.
- II. Se consolidó una metodología y un modelo de intervención de vigilancia ciudadana anticorrupción escalable y sostenible.
- III. Se realizaron dos intervenciones piloto (Los Olivos y Miraflores) en las que se puso a prueba la metodología y el modelo de intervención diseñado.
- IV. Se conformó un equipo de voluntarios capacitados en fiscalización y veeduría ciudadana con interés y compromiso de continuar involucrados en acciones de vigilancia ciudadana.

En el **análisis de eficiencia** menciona que el programa ha contado con un plazo inicial de ejecución de 30 meses, luego extendido 5 meses hasta septiembre de 2016. Al respecto, se explica que si bien la iniciativa ha sido realista en sus etapas de planificación e implementación de las jornadas, la evaluación identifica demoras y problemas de timing (análisis, presentación de hallazgos y seguimiento) debido a la baja disponibilidad de recursos técnicos, humanos y de tiempos, lo que permite inferir pérdidas de oportunidad y problemas de eficiencia, en este aspecto puntual. En el marco del financiamiento de la Fundación Hewlett (a través de TI-S), el presupuesto asignado para la línea de acción de participación

ciudadana del Open Governance Project en Perú ha sido acotado. €27.000 han sido destinados, de los cuales una suma cercana a los €17.000 ha sido direccionada para la consecución del proyecto implementado con la Contraloría General de la República. En este sentido, como una alternativa a la continuación de dicha línea de acción, las Brigadas Anticorrupción han contado con un presupuesto estipulado de €10.000. Las primeras dos experiencias le han permitido al área de administración de Proética estimar la inversión mínima para realizar una Brigada tipo: USD 3.500. Sin embargo, esta cifra no contempla gastos en aéreos, alojamiento, viáticos, etc., costos que deberían tenerse en cuenta a la hora de desarrollar acciones en el interior de Perú. En suma, el documento afirma que el programa ha utilizado sus recursos de manera eficiente permitiendo alcanzar un progreso acorde a éstos. También sostiene que la actual estructura organizacional de Proética es adecuada y conducente para el progreso positivo del programa.

En el **análisis de sostenibilidad** el documento refiere que el enfoque se presenta sostenible financiera y conceptualmente post-financiación actual. Desde el comienzo del programa, el equipo de Proética ha tenido presente la dimensión de sostenibilidad en el diseño del mismo. En este sentido, con el fin del financiamiento por parte de la Fundación Hewlett cercano, el capítulo nacional ya ha podido generar nuevos acuerdos con diversos donantes como por ejemplo aquel firmado con Open Society Foundations (OSF), el cual asegura los fondos necesarios para continuar con el desarrollo e implementación de la iniciativa. Conceptualmente la propia lógica multiactoral (alianzas estratégicas a nivel nacional/local) apalancada en la participación ciudadana a través de voluntarios constituye una favorable plataforma de sostenibilidad de mediano y largo plazo para la iniciativa.

Finalmente, desde una **mirada prospectiva (Capítulo 3)**, el documento presenta una versión posible del proceso de implementación en **7 etapas**, que recoge los aprendizajes, las oportunidades de mejora y las recomendaciones hacia una iniciativa de vigilancia ciudadana replicable y escalable.

Algunas de las **principales recomendaciones** para futuras experiencias de Brigadas que plantea el último capítulo son:

- Con el objetivo de llevar a cabo Brigadas Anticorrupción en diferentes municipios o instituciones públicas en todas las regiones de Perú, contando o no con su aval, se recomienda **revisar y refinar los criterios de elegibilidad de los municipios y consolidar un índice de criticidad** que pueda ser considerado a la hora de la selección del target a intervenir en función de la perspectiva de impacto en el contexto. Este podría tener en cuenta dimensiones como nivel de transparencia del municipio, receptividad de los funcionarios, nivel de cumplimiento de la normativa, nivel de participación ciudadana, índice de pobreza, número de organizaciones sociales locales con potencial de ser aliadas, presencia de Defensoría del Pueblo, entre otras.
- Dada la recurrencia de ciudadanos sin especialización ni conocimientos técnicos en temas de gestión pública y corrupción (tal como ocurrió en las experiencias en Los Olivos y Miraflores), **es clave que se caractericen los perfiles de los voluntarios** a convocar en función de las capacidades y habilidades mínimas para este ejercicio; incluso efectuando una clasificación tomando en cuenta el tipo de expedientes a revisar y proveyendo para su capacitación guías y

herramientas que faciliten su comprensión y aplicación al momento de la realizar la veeduría de los expedientes u otras acciones en el marco de las jornadas de vigilancia ciudadana.

- En segunda instancia, se recomienda **realizar un evento de lanzamiento público** en el que se presente la iniciativa a desarrollar y el cronograma de intervención. Dicho evento deberían contar con la participación de representantes de Proética, de organizaciones aliadas, de voluntarios y de medios de comunicación.
- Hacia el final de la etapa de lanzamiento cada iniciativa debería **contar con el desarrollo de la identidad gráfica y los materiales de difusión propios; así como fuertes acciones de difusión de la iniciativa en los medios de comunicación.**
- Respecto a la etapa de capacitación se propone **convocar a voluntarios a través de diversos medios, incluso redes sociales**, siendo la selección posterior de los voluntarios de acuerdo a los criterios y perfiles necesarios para el desarrollo de la Brigada.
- Si la autoridad gubernamental acepta participar se sugiere que **la capacitación y sensibilización de los voluntarios cuente con la presencia de funcionarios públicos.** Por ello, se recomienda desarrollar un taller de inducción y sensibilización a funcionarios de la institución pública, preferentemente cargos gerenciales, no sólo en lo que respecta al funcionamiento y desarrollo de la iniciativa, sino también sobre la implementación de mecanismos de transparencia, rendición y participación ciudadana (TAP, por sus siglas en inglés) y las ventajas que pueden otorgar a la gestión pública.
- A su vez, se recomienda que la etapa de capacitación incluya la conformación e **inducción a un equipo de voluntarios quienes participarán del proceso de análisis y evaluación de la intervención y elaboración del informe.**
- Para las jornadas de intervención respecto al diagnóstico y evaluación de portales de transparencia, se recomienda **elaborar una grilla o herramienta de sistematización** permita relevar información sobre los portales a través de acuerdo a variables preestablecidas. Como también **garantizar el registro cuantitativo o cualitativo** de los ciudadanos a pie que fueron capacitados en el stand. Generar algún registro del estilo, como por ejemplo cuestionarios coincidentales in situ, podría contribuir a mejorar la evaluación de aspectos de gestión y efectividad del proyecto. Por último, durante el proceso de intervención y directamente posterior se propone **que el relevamiento de información primaria esté a cargo del equipo de análisis de voluntarios.** La recolección debe contemplar la información recogida por los participantes mediante la aplicación de instrumentos de registro para cada uno de los 4 componentes de la intervención y sus actividades, aquella proveniente de los cuestionarios coincidentales aplicados a los ciudadanos, como a su vez los cuestionarios aplicados a los participantes una vez finalizada la intervención.
- Ya en la etapa sistematización y análisis de la información relevada se sugiere **involucrar al equipo de análisis de voluntarios capacitados.** Teniendo como objetivos la legitimidad, pertenencia y sostenibilidad de los logros del proyecto, y de cara a la transparencia como eje

central, es fundamental incorporarlos a estas actividades bajo la coordinación de los responsables en Proética.

- Posteriormente se sugiere **llevar a cabo un proceso de reflexión participativa y feedback de hallazgos y resultados**. Este proceso podrá contar con la autoridad pública o no, acorde a su voluntad de participación. En caso que no decida participar, la reflexión y el feedback será entre Proética, voluntarios y aliados. A grandes rasgos, las instancias de reflexión y feedback pueden favorecer el ajuste y la revisión del documento preliminar con los hallazgos y resultados.
 - A diferencia de lo ocurrido en las dos primeras pruebas piloto, este proceso de reflexión conjunta debería **garantizar la elaboración de un informe final de hallazgos y recomendaciones** que tome en cuenta lo relacionado al análisis de toda la experiencia, sus resultados obtenidos y cuente con indicadores medibles para evaluar mejoras posteriores, y no así en un informe de gestión mayormente relacionado al proceso de manera descriptiva.
 - A modo de posibilitar una mayor repercusión y visibilización se recomienda **realizar un evento público en el que se encuentren presentes medios de comunicación, el equipo de análisis de voluntarios, referentes de organizaciones aliadas y de Proética**. En caso de que las autoridades públicas también confirmen su participación es esperable que durante el evento se haga entrega a los funcionarios del informe de hallazgos y recomendaciones.
 - En la etapa de Seguimiento, se sugiere que **Proética asuma un rol mayormente de acompañante y promueva el “ownership” de voluntarios** y otros actores para asimilar un rol autónomo de las Brigadas Anticorrupción. Con o sin la participación de las autoridades públicas, resulta esencial que asegure el **compromiso por parte de la Brigada a dar seguimiento de estos avances y continuar con la acción de vigilancia periódicamente, hacia un proceso replicable y escalable**.
-

1. UNA MIRADA DESCRIPTIVA

1.1 Contexto de las Brigadas Anticorrupción

La iniciativa de las Brigadas Anticorrupción se enmarca en el Proyecto de Gobernanza Abierta (OG PROJECT) que Transparency International (TI) lleva adelante en diversos países. Dicho proyecto tiene como objetivo apoyar el trabajo de capítulos nacionales seleccionados para enfrentar el problema de la corrupción. Éste es financiado parcialmente por uno de los socios de TI del sector privado, la Fundación Hewlett.

El programa posee tres líneas de acción, siendo una de ellas: la participación ciudadana. Mediante esta línea, el programa planea empoderar a las personas en el desarrollo y uso de los derechos para el acceso a la información, participación y rendición de cuentas en la gobernanza para mejorar sus vidas.

Uno de los capítulos seleccionados para el desarrollo del proyecto y sus líneas de acción ha sido el de Perú, Proética. Éste capítulo comenzó a implementar en 2014, para la línea de acción abocada a la participación ciudadana, un proyecto en alianza con la Contraloría General de la República (CGR) que tenía por fin aumentar la participación en el uso del portal INFOBRAS, una herramienta diseñada por dicha institución estatal para permitir acceder a información sobre obras públicas.

Sin embargo, hacia comienzos del 2015 la revisión de la relación con la Contraloría General por parte del nuevo liderazgo de Proética (presidencia y dirección ejecutiva asumieron en abril 2015), y el marcado desinterés de la CGR respecto del programa denotaron el “desgaste” de la relación, y conllevaron a que la iniciativa se discontinúe. Fondos remanentes sin ejecutar, recursos económicos disponibles y un contexto político marcado por la entrada en funciones de las nuevas autoridades a nivel subnacional y el proceso electoral que definía nuevas autoridades en los Poderes Ejecutivo y Legislativo, sirvieron de incentivo para el desarrollo de una nueva iniciativa en el marco del componente de participación ciudadana del OG PROJECT en Perú.

En este sentido las Brigadas Anticorrupción surgen como una alternativa de la experiencia con la Contraloría. A grandes rasgos, ha sido concebida como una iniciativa orientada a la vigilancia ciudadana de la gestión pública para identificar irregularidades y riesgos de corrupción en instituciones estatales como municipios o gobiernos regionales, en alianza con la Defensoría del Pueblo.

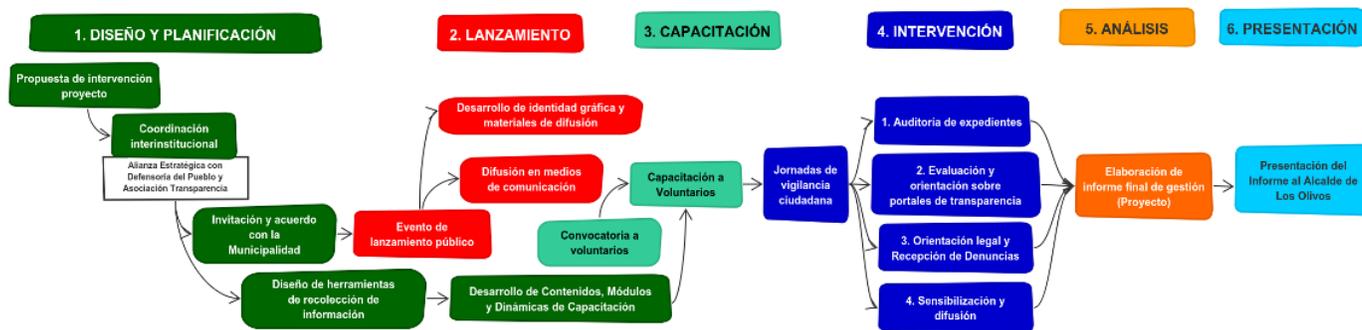
A continuación se presentará en detalle el modelo y el proceso de implementación de la iniciativa tal como se ha desarrollado al momento de este estudio.

1.2 El proceso tal como fue

A la fecha, la iniciativa se ha llevado a cabo en dos municipios de la ciudad de Lima. La primera de las experiencias se realizó en el distrito de Los Olivos (ubicando en la zona norte de Lima Metropolitana) durante los días del 18 al 22 de Agosto de 2015. La segunda experiencia se llevó a cabo en el distrito de Miraflores, ubicando en la ciudad de Lima, en Marzo 2016.

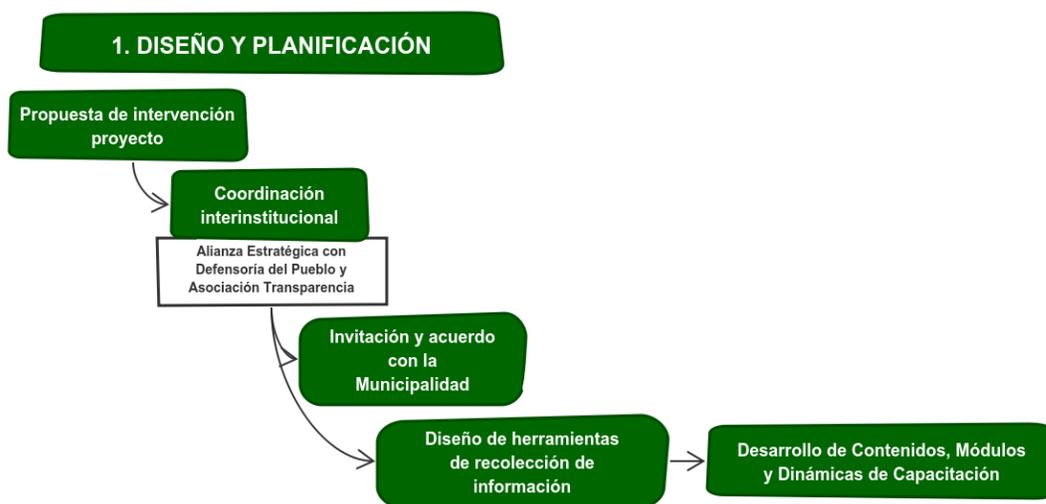
A la luz de la información brindada en las entrevistas por actores claves y la revisión de documentos, se presenta a continuación un esquema del proceso de diseño e implementación de las Brigadas de acuerdo a sus dos primeras experiencias, sistematizado en **6 etapas**:

- I. Diseño y planificación,
- II. Lanzamiento,
- III. Capacitación,
- IV. Intervención,
- V. Análisis, y
- VI. Presentación.



A fines de comprender en profundidad el modelo de la iniciativa y su proceso de implementación al momento, el análisis se centrará en una descripción en detalle de cada una de las etapas.

1.2.1 Diseño y planificación.



Como ha sido mencionado anteriormente, las Brigadas Anticorrupción surgen como una propuesta alternativa a la experiencia de la Contraloría en el marco del OG PROJECT. Con el objetivo de desarrollar la participación ciudadana y mejorar los mecanismos y relaciones de gobernanza, Proética diseñó ésta estrategia orientada a la veeduría ciudadana de la gestión pública en municipios y gobiernos regionales con el fin de identificar irregularidades en expedientes, riesgos y/o casos de corrupción.

Asimismo, el diseño de la iniciativa contempló desde su comienzo la posibilidad de contar con la colaboración y el compromiso de un actor clave como lo es la Defensoría del Pueblo. En esta primera etapa, el proyecto conformó una alianza estratégica no sólo con dicha institución, sino también se buscó

la participación de la Asociación Civil Transparencia, una de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) más influyentes en Perú. De esta manera, para la primera experiencia Proética contó con la participación y el apoyo de estas dos entidades.

La Defensoría del Pueblo brindó su conocimiento técnico en temas de veeduría, auditoría y análisis de expedientes, y sirvió de garante para el desarrollo de la iniciativa frente a las instituciones vigiladas. Por su parte, AC Transparencia facilitó su conocimiento técnico referente a la gestión de iniciativas de participación ciudadana y puso a disposición su red de voluntarios para la primera experiencia en Los Olivos.

De esta manera, para la experiencia de Los Olivos, el desarrollo de contenidos, módulos y dinámicas de capacitación contó con la colaboración de la Defensoría del Pueblo y AC Transparencia, y fue liderada por Proética. Cabe resaltar el trabajo primordial que realizó la Defensoría en lo que respecta al diseño de las herramientas utilizadas para la auditoría de expedientes por parte de los voluntarios durante las jornadas de vigilancia en la Municipalidad.

A diferencia de esta primera prueba piloto, la segunda experiencia encontró a AC Transparencia abocado plenamente a sus acciones de seguimiento del proceso electoral. Esta circunstancia, sumada a la decisión de Proética de lograr autonomía en la instancia de convocatoria y capacitación de voluntarios, fueron las razones por las cuales AC Transparencia ya no participaría de la experiencia de Miraflores.

Esta primer etapa supuso el análisis y selección del municipio a desarrollar la iniciativa. En la experiencia de Los Olivos, la selección fue guiada a partir de ciertos indicadores: cercanía a Lima, voluntad política de sus autoridades, representatividad de sectores medios y populares, no ser un distrito referente en el tema de la transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, todos estos indicadores no se mantuvieron y para la segunda experiencia predominó la cercanía y la voluntad política de participar. En este sentido Miraflores es un municipio que promueve una gestión pública transparente, con personal público capacitado y de amplia trayectoria, siendo uno de los dos únicos municipios en todo el país en contar con legislación local en materia de gobierno abierto y un portal de datos abiertos. Además su población de altos ingresos y nivel socioeducativo lo convierten en un caso poco representativo de la media nacional.

1.2.2 Lanzamiento.



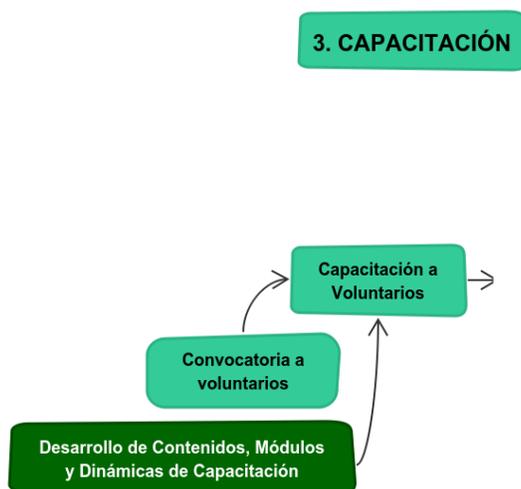
Una segunda instancia de las intervenciones ha constituido las acciones de lanzamiento y de comunicación de las experiencias. La prueba piloto de Los Olivos contó con un evento de lanzamiento público, del cual participaron autoridades de Proética, AC Transparencia, Defensoría del Pueblo y del municipio, a la vez que medios de comunicación. En aquella oportunidad se aprovechó el espacio para discutir sobre problemas actuales vinculados a la corrupción.

Este evento lanzamiento no ocurrió en el caso de Miraflores. No obstante, autoridades de Proética mantuvieron una reunión inicial con el alcalde en su oficina de modo protocolar, de la cual se difundió una nota informativa.

Otra de las acciones implementadas ha sido la difusión en medios de comunicación antes, durante y luego de las intervenciones propiamente dichas. En este sentido la difusión en los medios fue mayormente impulsada para el caso de Los Olivos, en donde se realizaron spot radiales. A su vez, a diferencia de Miraflores, dicha experiencia repercutió con mayor intensidad en diarios y portales digitales, varios de ellos de alcance nacional y con un alto registro de lectores.

Por último, ambas iniciativas han contado con cartelera, folletos y materiales de difusión. Para Los Olivos incluso se desarrolló una identidad gráfica exclusiva para el evento. En la actualidad ésta es utilizada para el resto de las Brigadas en desarrollo adaptando el lugar y la fecha.

1.2.3 Capacitación.



Un aspecto clave de la iniciativa, como se verá en el transcurso del informe, ha sido la convocatoria y capacitación a voluntarios. El modelo de intervención ha sido diseñado pensando en la participación de un equipo de voluntarios, uno de los actores clave del programa.

En este sentido una tercera etapa del proceso implicó la convocatoria y capacitación a voluntarios en lo que respecta a auditoría de expedientes, orientación en el uso de portales de transparencia y recolección de denuncias (lo que en la primer experiencia en Los Olivos sería un componente con alta expectativa por parte de Proética y que más tarde sería relegado a un segundo plano).

La participación de AC Transparencia durante la prueba piloto de Los Olivos resultó clave en lo que refiere a la convocatoria de voluntarios y su coordinación. Su experiencia en este asunto y una base de datos importante fueron factores relevantes que facilitaron dicha tarea. Asimismo, Proética pudo capitalizar este expertise asumiendo este rol exitosamente durante la experiencia de Miraflores, en ausencia de AC Transparencia.

Con respecto a las capacitaciones de los voluntarios, para ambas experiencias se realizaron dos jornadas de 4 horas aproximadamente, las cuales se dividían en módulos temáticos que fueron diseñados en coordinación con especialistas técnicos de Defensoría del Pueblo:

- Importancia de la vigilancia ciudadana en la lucha contra la corrupción.
- Riesgos de corrupción en la gestión sub-nacional.
- Observación de procesos clave: licencias de funcionamiento, licencias de edificación, obras públicas y procesos de adquisiciones.
- Supervisión de portales electrónicos: portal de transparencia estándar, sistema electrónico de contrataciones y adquisiciones del Estado (SEACE), transparencia económica (MEF), INFOBRAS (Contraloría General) y otros.

Cada módulo estuvo dirigido por un facilitador/responsable proveniente de Proética, Defensoría del Pueblo (tanto su oficina nacional como de sus oficinas descentralizadas) o, en el caso de Los Olivos, AC Transparencia, en base a su expertise técnico en el asunto tratado.

De acuerdo al informe de gestión elaborado para Los Olivos, en la primera jornada se capacitó a 37 personas, de las cuales 18 eran hombres y 19 mujeres. La segunda capacitación contó con un mayor número de voluntarios: 33 hombres y 38 mujeres, para alcanzar un número de 71 ciudadanos. En total para dicha experiencia fueron capacitados 108 voluntarios, con una distribución por género relativamente cercana al 50 por ciento¹.

1.2.4 Intervención.



¹ Aun no se cuentan con los datos de la Brigada realizada en Miraflores.

Las jornadas de vigilancia ciudadana han sido estipuladas con una duración entre 3 y 5 días. Durante los días de intervención la experiencia de Los Olivos ha contado con la participación de 69 voluntarios, 42 de ellos mujeres y 37 hombres (demostrando una merma en relación a la distribución por género de las capacitaciones). No obstante, el informe de gestión no permite reconocer si se trata de 69 voluntarios distintos o si alguno de ellos participó durante más de un día. En este sentido el siguiente cuadro es extraído del informe y permite observar la cantidad de voluntarios inscriptos por día y número efectivo de participación:

Tabla 1. Participación de Brigadistas en Los Olivos

BRIGADISTAS	martes	miércoles	jueves	viernes	sábado
Fechas	18-ago	19-ago	20-ago	21-ago	22-ago
Confirmaron asistencia	30	16	24	32	31
Participaron	18	9	14	8	20
% de participantes en relación a los inscriptos	60%	56%	58%	25%	64%

Asimismo las jornadas de vigilancia ciudadana han contemplado el desarrollo de acciones vinculadas a **4 componentes**.

En lo que respecta a la primera de éstas, la auditoría de expedientes, los voluntarios han llevado a cabo dicha tarea en documentos referidos a “áreas críticas” (desde la perspectiva de la lucha anticorrupción) como las adquisiciones de bienes o servicios, las licencias de funcionamiento o la ejecución de obras públicas, suministrados por los municipio de Los Olivos y Miraflores, teniendo como marco legal la *Ley de transparencia y acceso a la información pública*. Para dicha función la Defensoría del Pueblo brindó apoyo metodológico para la elaboración de planillas de sistematización.

A modo de ejemplo, la iniciativa en Los Olivos revisó un total de 43 expedientes distribuidos de la siguiente manera:

- a) **17 Licencias de Funcionamiento,**
- b) **10 Licencias de Edificación,**
- c) **12 Contrataciones, y**
- d) **4 Obras.**

A su vez, ambas experiencias han demostrado que se trata de una de las acciones más complejas de las jornadas. En primer lugar debido a la exigencia técnica que ésta supone y, en segundo lugar, a ciertos “vicios” políticos. En este sentido la experiencia de Los Olivos tuvo obstáculos a la hora de acceder a los expedientes debido a cierta reticencia por una parte del funcionariado, como asimismo debido a que los expedientes se encontraban diseminados por partes dependiendo la área de incumbencia, dificultando el acceso al cuerpo completo.

Si bien en la experiencia de Miraflores se percibió en menor medida el obstáculo de expedientes separados, Proética pudo seleccionar los expedientes previamente usando el portal de datos abiertos del municipio y solicitarlos con anticipación a las oficinas correspondientes, quienes recabaron el material y lo pusieron a disposición de la Brigada, demostrando su predisposición a colaborar². Sólo se enfrentaron a problemas de acceso en aquellos casos en los que el expediente estaba siendo objeto de una “acción de control” por parte de la auditoría interna.

El desarrollo de las 3 acciones restantes fue pensado mediante la instalación de un puesto en un lugar público (plaza o calle) en el cual: se brindaba información y se invitaba a los transeúntes a participar de capacitaciones relámpago para vigilar la gestión pública y realizar ejercicios de monitoreo a los portales web de transparencia del estado existentes. A su vez se orientaba legalmente y se recibían denuncias.

Sin embargo sólo la prueba de Los Olivos contó con un stand en la vía pública. En Miraflores éste fue instalado dentro del edificio municipal, siendo su actividad y visibilidad menor que en la experiencia previa. Principalmente esto se debió a que el único espacio público disponible era una plaza pequeña poco transitada a espaldas del municipio, por lo que el personal de Proética no la consideró como una opción viable.

Uno de los componentes principales de la experiencia de Los Olivos fue la orientación legal y la recolección de denuncias cuyo resultado fue considerado por Proética al cabo de esa experiencia como poco relevante debido a la gran inconsistencia de las “denuncias” ciudadanas recibidas. Sobre un total de 27 atenciones realizadas, la mayoría de los hechos denunciados fueron de naturaleza administrativa vinculados a la gestión municipal, y no así de temas penales o casos de corrupción a nivel municipal.

En este sentido Proética entendió que el valor agregado de las Brigadas Anticorrupción no se da a partir de la recepción y canalización de denuncias ciudadanas provenientes de los ciudadanos a pie, sino del trabajo que los voluntarios capacitados y coordinados técnicamente por la Defensoría del Pueblo podrían lograr durante las jornadas.

En general, a la luz de lo que ha ocurrido en la experiencia de Los Olivos, los ciudadanos tienden a generar reclamos y quejas en lugar de denuncias vinculadas a posibles casos de corrupción, lo que distrae el foco de las jornadas de vigilancia ciudadana, y abre un espacio de interacción entre las Brigadas y los ciudadanos que podría provocar frustración al generar expectativas ni Proética ni la Defensoría tienen a su alcance resolver. Por dicho motivo esta acción no se ha implementado en las Jornadas de Miraflores.

Finalmente, Proética ha puesto en revisión este componente. Si bien aún no ha sido discontinuado, se espera en el desarrollo de las siguientes Brigadas poder observar con mayor detalle la efectividad del componente de recepción de denuncias para evaluar la conveniencia de seguir implementándolo. Por ello, y con la intención de potenciar el trabajo de análisis de expedientes y la orientación y sensibilización la ciudadanía, se decidió pasar a un segundo plano la recepción de denuncias.

² Cabe mencionar que se trata de uno de los municipios que mejores prácticas de transparencia y rendición de cuentas en Perú.

1.2.5 Análisis.

5. ANÁLISIS

Elaboración de
informe final de gestión
(Proyecto)

Una vez concluida la intervención, se dio comienzo a la etapa de sistematización de la información recolectada y se procedió a la elaboración de un informe final de gestión. Para la experiencia de Los Olivos se elaboró un informe principalmente descriptivo sobre el desarrollo e implementación de la Brigada, el cual no contó con una narrativa de resultados alcanzados, a la vez que tampoco detalló hallazgos, ni elaboró recomendaciones y un plan de seguimiento de éstas, principalmente debido a falta de tiempo y recursos humanos. A su vez, cabe resaltar que la elaboración del documento de la primera intervención llevó 5 meses de producción.

Una situación similar acontece para la experiencia de Miraflores. Más de 5 meses luego de la intervención, el informe aún se encuentra en proceso de producción.

1.2.6 Presentación.

6. PRESENTACIÓN

→ Presentación del
Informe al Alcalde de
Los Olivos

Durante las pruebas piloto el proceso supuso, en su última etapa, una instancia de presentación del informe. De esta manera, en Enero de 2016 el informe de gestión de la intervención de Los Olivos fue presentado en un acto privado al Alcalde de dicho municipio. De la reunión participó Walter Albán (Proética), Gerardo Távara (AC Transparencia), y el Defensor del Pueblo. Dicha reunión fue difundida en medios de comunicación.

En lo que respecta a Miraflores, se espera poder realizar la presentación formal del informe a las autoridades locales una vez elaborado.

1.3 Hacia una Teoría del Cambio

El inicio de la presente evaluación encontró a Proética sin una teoría del cambio (en adelante TOC) formalizada de la iniciativa de Brigadas Anticorrupción, como así también sin un plan estratégico que definiera una perspectiva de mediano y largo plazo. Ante distintas versiones escritas del proyecto (que fueron formuladas en diferentes momentos y para distintos donantes a lo largo del último año) fue necesario homologar un paraguas conceptual, que se intenta plasmar en la siguiente TOC.

La construcción de la primera versión de la TOC fue realizada durante talleres participativos facilitados por Maximiliano Luft (ZIGLA), de los que participaron Samuel Rotta y Carlos Arroyo por Proética, y Jorge Cabrejos y Mauro Bensimon por ZIGLA. Los talleres tuvieron lugar en la sede de Proética en Lima, en el marco de la visita de campo realizada entre el martes 24 y viernes 27 de mayo.

Los talleres tuvieron una dinámica iterativa para la construcción de una primer versión de la TOC, en varios momentos durante los cuatro días, que supuso sesiones conjuntas con el equipo de Proética y sesiones internas del equipo de ZIGLA para pulir lo trabajado de cara a la discusión y validación en la siguiente sesión.

En cuatro sesiones conjuntas se logró abordar y validar conceptualmente la Visión de Éxito, los diferentes niveles de intervención, la secuencia de resultados y precondiciones y los supuestos.

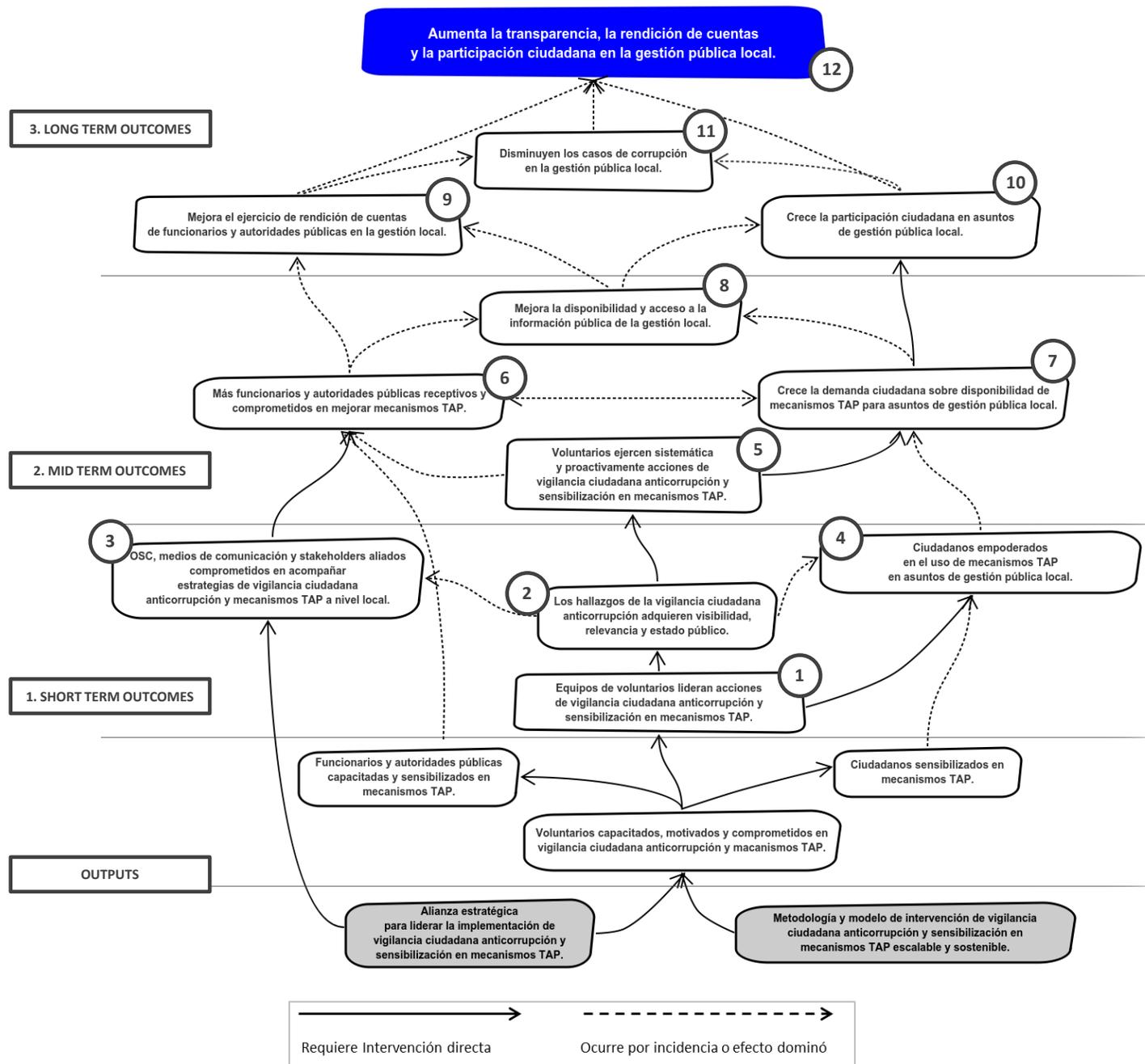
Finalmente, luego de la visita de campo, el equipo de ZIGLA avanzó en el refinamiento y conceptualización de la primera versión que fue, a su vez, trabajada también de manera iterativa con el equipo de TI-S José Marín y Rute Caldeira, quienes revisaron, dieron feedback y enriquecieron la versión que aquí se presenta.

A continuación se presenta una interpretación gráfica del modelo conceptual de la TOC en la que se distingue una secuencia lógica de **outputs** y **resultados** que es necesario que ocurran como precondiciones para lograr la **Visión de Éxito**.

Para el caso de la TOC de Brigadas, se trabajó en **4 niveles conducentes** al logro de la visión de éxito:

- OUPUTS
- SHORT TERM OUTCOMES
- MID TERM OUTCOMES
- LONG TERM OUTCOMES.

DIAGRAMA GENERAL – TOC BRIGADAS ANTICORRUPCIÓN



A fin de profundizar sobre cada uno de los niveles de intervención, a continuación se presenta un análisis detallado de los resultados e intervenciones en cada uno de los niveles, atendiendo a los actores involucrados y sus dinámicas, y aquellos supuestos que se asumen como factores del contexto para que los resultados ocurran tal como se espera, alcanzando la visión de éxito.

A. VISIÓN DE ÉXITO - LARGO PLAZO

El ejercicio de construcción de una Teoría del Cambio de la iniciativa de Brigadas Anticorrupción parte de una visión de éxito o cambio de largo plazo que Proética aspira lograr en un **plazo de 8 a 10 años** y que se centra en el aumento de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la gestión pública local en el Perú.

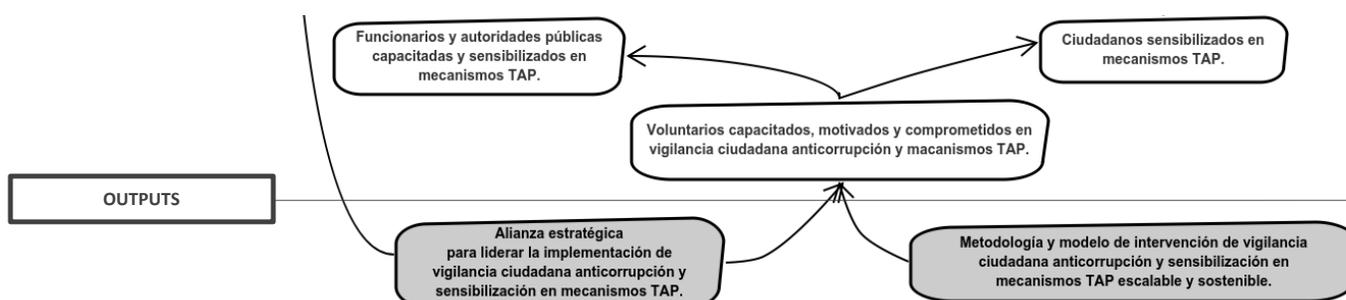
**Aumenta la transparencia, la rendición de cuentas
y la participación ciudadana en la gestión pública local.**

Al respecto, es importante mencionar que esta Visión de Éxito integra diferentes ejes de intervención que trascienden la propia dinámica de la participación ciudadana (que a propósito es, como ya se dijo, el ADN de la iniciativa de Brigadas Anticorrupción).

De esta manera, la iniciativa pretende alcanzar un resultado más ambicioso que la propia movilización de la ciudadanía local. Pretende que esta participación, ejercida de manera sistemática y proactiva, conduzca a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública local.

B. PRECONDICIONES & NIVELES DE INTERVENCIÓN

1. Outputs



El nivel inicial de la TOC parte de dos elementos promovidos por la **intervención directa de Proética**. En primer lugar, una **alianza estratégica** con actores clave como la Defensoría del Pueblo o Asociación Civil Transparencia, que en la etapa inicial cumplieron roles diferentes pero complementarios. La conformación de esta alianza entre organizaciones de prestigio y trayectoria en materia de Ética, Transparencia y Acceso a la información pública, y en especial con una institución como la Defensoría del Pueblo en Perú, es clave para poder garantizar una convocatoria y capacitación exitosa de voluntarios, así como para brindar un marco formal para el diálogo con autoridades públicas y la solicitud de acceso a expedientes e información pública.

Por otro lado, resulta determinante para la implementación de la estrategia de Brigadas Anticorrupción el diseño y la consolidación de una **metodología y modelo de intervención** replicable en diferentes localidades del país y escalable a diferentes niveles gubernamentales. Este modelo debe definir, entre otras cosas, el perfil de los voluntarios, modalidades de convocatoria, dinámicas y

contenidos de capacitación, roles y responsabilidades de los involucrados, componentes y recursos para las jornadas de intervención, criterios y herramientas para la recolección de información, etc.

En este contexto, la intervención de las Brigadas Anticorrupción en acciones de capacitación, sensibilización y orientación en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana (TAP, por sus siglas en inglés) desata tres outputs clave, que están dirigidos a tres de los actores centrales en la TOC: voluntarios, funcionarios y autoridades públicas, y ciudadanos.

Es importante resaltar que las dos intervenciones iniciales (conformación y consolidación de la alianza estratégica + la metodología y modelo de intervención) no sólo son importantes para avanzar en este nivel inicial de outputs directos sino que ambos se constituyen en drivers transversales a lo largo de toda la TOC, ya que supone la complementariedad de los actores idóneos con las herramientas idóneas. Este balance entre “quién-cómo-con qué” es una piedra angular en la estrategia de escalamiento de las Brigadas Anticorrupción.

De alguna manera, la TOC de las Brigadas refleja elementos de lo que Jonathan Fox denomina un enfoque estratégico. A saber: "enfoques estratégicos despliegan múltiples tácticas, fomentan entornos propicios para la acción colectiva en favor de la rendición de cuentas y coordinan iniciativas emanadas de la voz ciudadana con reformas gubernamentales que fortalecen la receptividad del sector público" (Fox 2014, p. 10).

Al incluir elementos de alianzas estratégicas al modelo de intervención ciudadana, las Brigadas buscan promover tanto la "voz" como los "dientes" (la capacidad de respuesta del Estado). Esto es importante ya que la “evidencia del impacto de los enfoques estratégicos es mucho más promisoria” (Ibid) que aquellas donde solamente se busca promover la “voz” de la ciudadanía.

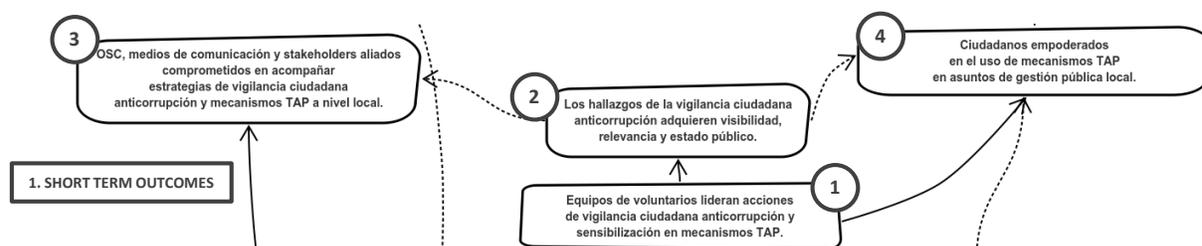
Al respecto, vale mencionar que debido al contexto propio de los gobiernos locales en Perú y una cultura política en general reticente a la transparencia y acceso a la información pública, la TOC no asume como supuesto que el Estado (en sus diferentes niveles) sea un aliado o colaborador. De esta manera, puede darse que haya alcaldes y funcionarios que formen parte de la alianza o que apoyen su accionar, motivo por el que es esperable que haya en el nivel de outputs funcionarios y autoridades públicas sensibilizadas como parte de las instancias de capacitación y sensibilización que realizan las mismas Brigadas. Es incluso deseable que estos funcionarios, al ser parte de esta instancia, participen del trabajo de las Brigadas durante las jornadas y faciliten el acceso y análisis de expedientes. Pero la probabilidad (muchas veces alta en las localidades de Perú) de que se mantengan indiferentes y hasta se pronuncien en contra del accionar de las Brigadas no debe impedir ni obstaculizar la secuencia lógica de resultados de la TOC.

Por el contrario, el modelo propone ante esta posibilidad que la propia dinámica del accionar entre voluntarios, aliados locales y medios de comunicación, apoyada en la evidencia y hallazgos de la vigilancia ciudadana, genere de manera gradual las condiciones e incentivos para que funcionarios y autoridades de turno mejoren su receptividad e interés por mejorar los mecanismos TAP en su gestión pública, favoreciendo así una dinámica iterativa que se retroalimenta junto a una demanda de la ciudadanía de TAP cada vez mayor (mid term outcomes).

Esta primera instancia del nivel inicial Proética deberá contemplar las siguientes **intervenciones**:

- a. Establecer una alianza estratégica nacional para promover la implementación de brigadas anticorrupción.
- b. Diseñar contenidos, herramientas y dinámicas para capacitar y motivar voluntarios en vigilancia ciudadana anticorrupción.
- c. Diseñar componentes y mecanismos de intervención para vigilancia ciudadana anticorrupción.
- d. Realizar intervenciones piloto en municipalidades a través de brigadas anticorrupción conformadas por voluntarios previamente capacitados.
- e. Generar una instancia de evaluación, reflexión y aprendizaje de las intervenciones piloto.
- f. Refinar y planificar una estrategia de implementación escalable y sostenible sobre los hallazgos y aprendizajes.

3. Short term outcomes



El paso del nivel de *outputs* directos al nivel de *short term outcomes* se da principalmente en un marco de cuatro **supuestos**, que serán también transversales a todos los siguientes niveles de outcomes:

- I. La corrupción se mantiene como un tema relevante para la opinión pública y la ciudadanía.
- II. Existe interés ciudadano y eventualmente motivación por involucrarse en vigilancia ciudadana anticorrupción.
- III. Existe una normativa de implementación vigente que habilita la vigilancia ciudadana y su intervención y acceso a expedientes (Ley de Acceso a la Información).
- IV. Existe un organismo que pueda garantizar la expertise y la competencia legal para intervenir en vigilancia ciudadana (Defensoría del Pueblo o similar).

Sobre la base de estos supuestos, este nivel de la TOC se propone lograr cuatro outcomes para lo cual será importante considerar una serie de intervenciones que deberá liderar Proética y la alianza estratégica conformada inicialmente. Algunas de las **intervenciones** más significativas de esta transición son:

- a. Convocar y conformar Brigadas Anticorrupción local con voluntarios capacitados y comprometidos.

- b. Identificar y establecer alianzas estratégicas locales que faciliten la intervención y difusión de las brigadas.
- c. Realizar jornadas de vigilancia ciudadana de la gestión pública local con Brigadas Anticorrupción.

El **outcome 1** esperado es aquel en el que los equipos de voluntarios toman una posición de liderazgo y compromiso para realizar acciones de vigilancia ciudadana, implementando la metodología desarrollada previamente y bajo la tutela institucional de Proética y sus aliados. Esta tutela es vital para los voluntarios, ya sea para hacer eficiente la coordinación antes y durante las jornadas de intervención con las autoridades públicas, como también para resguardar la seguridad física de los involucrados, la seguridad técnica de los procesos y los expedientes bajo veeduría y garantizar ante ciudadanos y funcionarios un marco institucional de prestigio y capacidad de acción.

La intervención de los voluntarios bajo la coordinación de Proética, la Defensoría del Pueblo y/u otros aliados empuja el **outcome 2**, en el que los hallazgos de las jornadas de vigilancia ciudadana, luego de haber sido analizados y sistematizados, adquieren visibilidad y estado público al ser difundidos.

La realización de las jornadas y la visibilidad de los hallazgos difundidos por las Brigadas desata el interés y el compromiso de otros stakeholders clave que es necesario que acompañen el accionar de vigilancia ciudadana (**outcome 3**). Entre estos actores se encuentran los medios de comunicación, Organizaciones de la Sociedad Civil y otras instituciones privadas interesadas en apoyar experiencias de empoderamiento ciudadano, acceso a información pública o transparencia.

El rol de acompañamiento simbólico o explícito en recursos (económicos o humanos) constituye una precondition fundamental para la secuencia de resultados en los siguientes niveles, al igual que el **outcome 4**, en el que los ciudadanos se encuentran ya empoderados en el uso de mecanismos TAP, luego de atravesar instancias de sensibilización, orientación y test de estos mecanismos en las propias jornadas de intervención lideradas por las Brigadas.

En esta transición, es importante que Proética considere las siguientes **intervenciones**:

- d. Motivar y conformar un equipo de voluntarios brigadistas que lidere la etapa de análisis y presentación de hallazgos y recomendaciones a la Entidad Pública intervenida.
- e. Acompañar, empoderar y brindar asistencia técnica a los equipos de brigadistas para que pueda liderar el seguimiento y diálogo con autoridades públicas.
- f. Conformar una red regional y/o nacional de Brigadas Anticorrupción para brindar asistencia técnica on demand en el nivel local y facilitar el intercambio de aprendizajes y buenas prácticas entre brigadistas de diferentes localidades.

Para ello, la TOC asume los siguientes **supuestos** que es esperable que se den a fin de favorecer la secuencia lógica de los short term outcomes y su transición hacia el siguiente nivel:

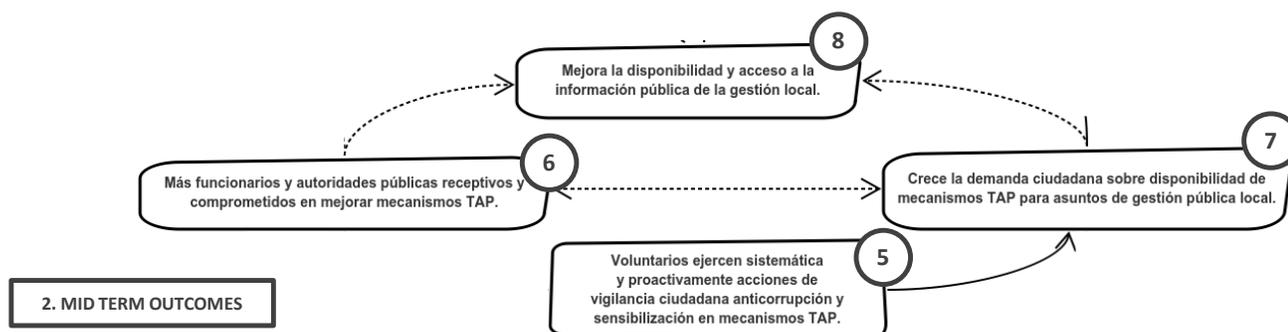
- V. Proética y sus aliados son capaces de convocar, capacitar y motivar eficazmente a voluntarios para involucrarse en las BA.

- VI. Existe compromiso de la Defensoría del Pueblo (o actor de similar competencia) para intervenir localmente.
- VII. Medios de comunicación locales y otros agentes de difusión tienen predisposición a publicar y dar visibilidad a la intervención de las BA y sus hallazgos.

4. Mid term outcomes

En todo el nivel inicial de la TOC el rol de Proética es central, tanto para garantizar la convocatoria y capacitación a voluntarios como para liderar el diálogo político institucional con las autoridades públicas y stakeholders involucrados antes, durante y después de las jornadas de intervención.

En el siguiente nivel -Mid term outcomes-, se espera que en el ámbito local en el que se han realizado previamente las jornadas de vigilancia ciudadana convocadas por Proética y aliados, el equipo de voluntarios gane autonomía y capacidad para sostener de manera proactiva y sistemática la vigilancia ciudadana (**outcome 5**). En el modelo previsto por las Brigadas Anticorrupción, este rol de los voluntarios comienza una vez que se difunden los hallazgos y se abre un espacio de seguimiento (junto con la Autoridad Pública como aliada o no) acerca de las recomendaciones y oportunidades de mejora en materia de mecanismos TAP.



A partir del outcome 5, se espera que la receptividad de los funcionarios y autoridades públicas sobre la importancia de los mecanismos TAP en su gestión crezca (**outcome 6**). Esta mejora en la receptividad se da, en parte, como efecto indirecto por el trabajo de incidencia que las Brigadas y los aliados locales realizan para dar visibilidad a los hallazgos y avances durante la etapa de seguimiento. Asimismo, la propia convicción de funcionarios sobre la conveniencia de profundizar cambios de comportamiento dentro de la gestión local contribuye a la aceleración de la mejora en la receptividad y facilita la dinámica iterativa entre las Brigadas y las autoridades públicas.

Simultáneamente a esta dinámica, se espera que crezca la demanda de la ciudadanía acerca de los mecanismos TAP (**outcome 7**), lo que tiende a retroalimentar el outcome 6 y viceversa. Al respecto, se asume que el contrato tácito entre gobernantes y gobernados evoluciona hacia la apertura a mecanismos TAP, que en su dinámica continua e iterativa en el tiempo tiende a favorecer cada vez más la receptividad de los funcionarios y la demanda ciudadana de más y mejores mecanismos TAP. Como un resultado mediato de esta dinámica las autoridades públicas mejoran gradualmente la disponibilidad

de información y canales para acceder a información pública (**outcome 8**) lo que aumenta los incentivos de la ciudadanía para participar directa o indirectamente de los asuntos públicos.

En este sentido dentro de los principales **supuestos** en este nivel de la TOC se encuentran:

- i. Existe un grupo de voluntarios dentro de la BA con capacidad e interés de liderar la interlocución con autoridades públicas, medios de comunicación y otros actores locales.
- ii. Existen organizaciones locales capaces de facilitar y garantizar la sostenibilidad de la intervención de las BA y apoyar el rol de los voluntarios en la interlocución con las autoridades públicas.
- iii. Los equipos técnicos de la Defensoría del Pueblo (o actor de similar competencia) a nivel local poseen las competencias y habilidades para capacitar y orientar a las BA.
- iv. La receptividad, motivación y compromiso de los voluntarios y aliados estratégicos locales garantiza la autonomía y sostenibilidad del accionar de las BA una vez que Proética termina su tarea directa en la entidad pública.
- v. El respaldo de la ciudadanía hacia el trabajo de los voluntarios brigadistas los motiva a continuar comprometidos con la vigilancia ciudadana.

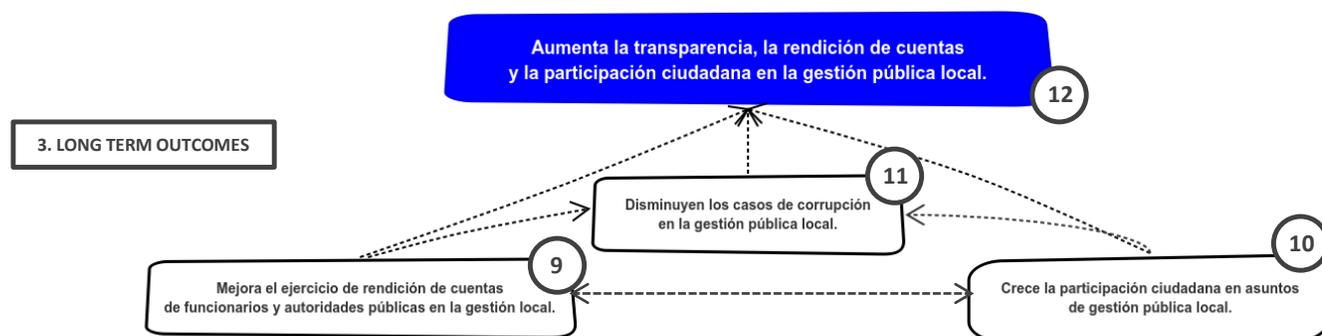
Estos supuestos pueden, a su vez, resultar como efectos de la intervención de Proética y sus aliados durante el nivel inicial, ya que las acciones de convocatoria, capacitación y sensibilización previstas como parte del modelo de intervención se dirigen a construir esta masa crítica sobre la que se apoya el nivel de mid term outcomes.

Los outcomes de este nivel constituyen condiciones previas para que sea posible avanzar al siguiente nivel de la TOC. Para ello, una de las claves es que el equipo de voluntarios se consolide en su rol de motor local de las Brigadas Anticorrupción, una vez que Proética se retira para impulsar nuevas brigadas en otras municipalidades.

3. Long term outcomes

Por último, la TOC prevé un nivel de long term outcomes en el que se plantean tres precondiciones para alcanzar la Visión de Éxito. Dos de ellos se presentan como pasos ineludibles para consolidar una dinámica de gestión local con más y mejores mecanismos TAP. El primero de ellos está vinculado con la mejora en el ejercicio de rendición de cuentas de los funcionarios y autoridades públicas (**outcome 9**).

Sobre la base de que previamente ya se había alcanzado mejorar el acceso a la información pública, los gobiernos locales avanzan en la apertura o ampliación de canales y mecanismos a través de los que dan cuenta de su gestión a la ciudadanía y desde los que están obligados a responder ante demandas y exigencias encuadradas en el marco legal- institucional que lo determine.



Asimismo, como efecto de la propia lógica que empuja la sensibilización y empoderamiento de cada vez más actores de la comunidad local sobre la importancia de los mecanismos TAP, cada vez más ciudadanos participan individual o colectivamente, periódicamente o con cierta frecuencia en asuntos vinculados a la gestión pública (**outcome 10**), lo que tiende a retroalimentar el outcome 9 y viceversa.

Como efecto directo de esta dinámica, se espera que el ejercicio de mejora continua en materia de acceso a la información pública, rendición de cuentas y participación ciudadana contribuya a la disminución de la corrupción a nivel local (**outcome 11**) y finalmente a la consolidación de una gestión pública más transparente y con mayor rendición de cuentas y participación ciudadana (**Visión de Éxito 12**).

Para la secuencia final de resultados en este nivel, será determinante el rol del entramado de actores locales que en los niveles previos fueron quienes acompañaron el trabajo de los voluntarios. Entre estos actores se destacan las organizaciones sociales locales, los medios de comunicación, la Defensoría del Pueblo (en sus diferentes niveles jurisdiccionales) y la Red de Brigadas Anticorrupción que Proética aspira a construir gradualmente a lo largo del país para dar un respaldo técnico e institucional a las brigadas locales de voluntarios. Toda esta red local-nacional debe servir de contención y plataforma de incidencia para acelerar la dinámica local que moviliza a la ciudadanía a participar y demandar una gestión pública más transparente.

2. UNA MIRADA EVALUATIVA

2.1 Introducción

El presente capítulo cuenta con una serie de apartados que buscan dar cuenta de una aproximación a las dimensiones de evaluación de la iniciativa Brigadas Anticorrupción (relevancia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad).

En su aspecto metodológico, la evaluación ha contado con revisión bibliográfica, como así también se realizaron entrevistas en profundidad (presenciales y virtuales), entrevistas grupales con actores clave y focus groups con voluntarios de las iniciativas³. Asimismo, con un enfoque vinculado a la replicabilidad y mejora de la iniciativa, se ha podido vincular y triangular datos y miradas multistakeholders que permiten identificar hallazgos, aprendizajes y oportunidades de mejora.

Sobre la base de todos los aprendizajes y oportunidades de mejora se ha logrado construir la Teoría del Cambio expuesta en el capítulo anterior y una versión refinada del Proceso de intervención para garantizar la sostenibilidad del modelo, que se presenta en el Capítulo 3.

2.2 Relevancia

El presente apartado brinda un análisis sobre la relevancia de la iniciativa de Brigadas Anticorrupción centrándose en las preguntas propuestas en el TDR.

- ¿Cuál es la Teoría del Cambio subyacente al modelo de Brigadas Anticorrupción?⁴
- ¿Cuán relevante es el modelo de Brigadas Anticorrupción en el contexto de la lucha contra la corrupción?
- ¿En qué medida el modelo de Brigadas Anticorrupción es innovador o agrega valor?
- ¿Cuán relevante es el modelo de Brigadas Anticorrupción para los beneficiarios directos e indirectos, su experiencia acerca de la corrupción y su intención de involucrarse para combatirla?

En el marco de un proceso electoral que define nuevas autoridades en los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Perú⁵, la corrupción se presenta como uno de los grandes flagelos que amenaza la gobernabilidad del país y el futuro de la sociedad peruana.

A los serios problemas de corrupción registrados en el manejo de recursos públicos se le suma los procesos de investigación por indicios de responsabilidad penal, comenzados en 2014, a los más altos niveles de conducción de 19 de los 26 Gobiernos Regionales. Denuncias periodísticas no sólo han visibilizado los casos sino que también han favorecido los procesos de judicialización. Incluso, los conflictos han permitido dar cuenta de la permeabilidad de la política peruana a una economía ilegal,

³ Ver 4.1 Anexo 1: Notas metodológicas

⁴ Ver 1.3 Hacia una Teoría del Cambio.

⁵ Keiko Fujimori, hija del ex presidente encarcelado por actos de corrupción, ha sido una de las figuras postuladas a la presidencia del Perú. Incluso llegando a instancias de ballottage, perdiendo por un margen menor al 1% frente a su rival, Pedro Pablo Kuczynski (actual presidente del Perú).

vinculada a la proliferación de organizaciones criminales que actúan como redes desde el narcotráfico, minería ilegal, trata de personas y lavado de activos.

En relación a este punto, según el recientemente publicado Índice de Percepción de Corrupción 2015 (TI), Perú se ubica en el puesto n° 88 del ranking mundial, mostrando una caída desde 2008 a 2015 (del n° 72 al n° 88). Las encuestas nacionales sobre corrupción de Proética del 2014 muestran que los ciudadanos ubican a la corrupción como el segundo problema más grave del país (detrás de la inseguridad ciudadana). El 53% de la sociedad peruana considera que la corrupción seguirá incrementándose en los próximos cinco años, según la IX Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú 2015 de Proética.

En suma, en un contexto donde la corrupción es una problemática crítica en la agenda política del país, iniciativas de sensibilización y promoción de acciones de vigilancia ciudadana agregan valor. Por lo tanto, se considera a la iniciativa de las Brigadas Anticorrupción relevante e innovadora, en tanto permite canalizar el descontento y la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones y los funcionarios hacia acciones de veeduría de la gestión pública.

De acuerdo a la información obtenida las Brigadas Anticorrupción son una iniciativa única en Perú. No se conocen acciones similares de participación ciudadana en torno a la lucha contra la corrupción. Muchas de las iniciativas anticorrupción que actualmente se implementan en Perú son respuestas de carácter institucional llevadas adelante por entidades mayormente ligadas al Estado. En este sentido puede mencionarse a la Comisión de Alto Nivel de Anticorrupción (CAN)⁶, o el Acuerdo Nacional (AN)⁷.

Por el contrario el enfoque de las Brigadas Anticorrupción no se dirige a estimular la participación de la ciudadanía a través de organizaciones ya establecidas, sino que apunta a movilizar la participación ciudadana a través del “ciudadano de a pie”, en calidad de voluntario (liderando o colaborando en las jornadas) o simplemente en calidad de destinatario de acciones de orientación y sensibilización, lo que se erige como una condición previa para su eventual empoderamiento.

Por otro lado, sobre la base de la normativa nacional existente (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública N°27806), las Brigadas Anticorrupción alientan el diagnóstico y la orientación sobre el uso de portales de transparencia y promueven el acceso a información pública de la ciudadanía. En este sentido permiten fortalecer y empoderar a la ciudadanía en el ejercicio de derechos ciudadanos mediante la consolidación de acciones de vigilancia y fiscalización.

En líneas generales, a la luz de los entrevistados⁸, las iniciativas de vigilancia ciudadana se presentan como una buena herramienta para promover la disminución de la corrupción desde la ciudadanía. De acuerdo a las declaraciones de los voluntarios se destaca la posibilidad que brinda el programa de

⁶ Un espacio de coordinación entre el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, los organismos autónomos, representantes de los gobiernos subnacionales, gremios empresariales y la sociedad civil, creado a principios del 2010 con el fin de dar seguimiento a las políticas de Estado anticorrupción.

⁷ Se trata de un foro tripartito donde participan el Gobierno, los partidos políticos que cuentan con representación en el Congreso de la República y organizaciones representativas de la sociedad civil a nivel nacional.

⁸ Para conocer el listado de entrevistados ver el Anexo 4.1: Notas metodológicas

Brigadas Anticorrupción a que *“ciudadanos comunes puedan integrarse en un grupo e incidir en entidades estatales”*. De esta manera la iniciativa permite guiar las motivaciones de los ciudadanos hacia el fortalecimiento y promoción de los valores democráticos, la participación ciudadana, la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas como buenas prácticas de gobierno.

La iniciativa presenta, asimismo, la capacidad de involucrar a ciudadanos y funcionarios en una misma acción. En un contexto nacional donde los funcionarios suelen estar distanciados de los ciudadanos y se percibe una fuerte desconfianza por parte de los políticos de brindar información, en relación a lo que se denomina *“cultura del secreto”*, programas que buscan acercar ambos actores son percibidos por los propios actores como saludables y bienvenidos.

En líneas generales la estrategia y TOC de las Brigadas asume que la promoción de la vigilancia ciudadana favorece la sensibilización del funcionariado público sobre la gestión pública transparente y la rendición de cuentas, y genera desincentivos para cometer actos de corrupción e irregularidades en la gestión pública⁹. Desde la perspectiva de Proética, en el marco del proceso de renovación institucional que ha comenzado a transitar, el programa de Brigadas Anticorrupción emerge como una iniciativa que busca involucrar de manera directa ciudadanos, convocando a éstos a trabajar en conjunto para reducir la impunidad y los márgenes para la corrupción. En este sentido a la consolidación de un nuevo liderazgo que amplíe la estructura de la organización de manera plural, incorporando personalidades e instituciones que fortalezcan su incidencia social, se espera, como parte de este proceso, afianzar una actitud más proactiva en relación a la definición de políticas públicas vinculadas a la lucha contra la corrupción, promoviendo la movilización ciudadana con fines de mejorar mecanismos TAP en la gestión pública. De esta manera las Brigadas se presentan como un nuevo desafío para traccionar un equipo de voluntarios, generar nuevas alianzas, etc., en el cual Proética tiene mucho para aprender.

Desde la perspectiva de Asociación Civil Transparencia, a modo institucional interno, la iniciativa le otorgó en su primera experiencia un espacio en el cual su red de voluntarios pueda participar en actividades distintas a las de observación electoral que realizan. Según declaraciones propias del personal de dicha asociación: *“estamos en un proceso ya hace un par de años en que queremos que el voluntariado no sólo observe elecciones, sino que haga otro tipo de vigilancias y esta para nosotras era perfecta. Entonces como experiencia fue importante porque hacía que el voluntariado hiciera una vigilancia distinta a la usual.”*

En perspectiva de la Defensoría del Pueblo, las Brigadas Anticorrupción otorgan una posibilidad de sensibilización al funcionariado sobre acciones de vigilancia ciudadana conllevando un cambio cultural en sus acciones. La iniciativa permite de una manera más amable romper con el contexto de *“cultura del secreto”* y *“amigar”* a las autoridades públicas con los procesos de veeduría y fiscalización ciudadana¹⁰.

⁹ Para ampliar el concepto sobre literatura de participación ciudadana y su vínculo con transparencia y anticorrupción es interesante ver *“Evidence of citizen engagement impact in promoting good governance and anti-corruption efforts”* (J. M. Marín, 2016) y *“How Not to Increase Participation in Local Government: The Advantages of Experiments When Testing Policy Interventions”*, (Arceneaux & Butler, 2015).

¹⁰ Referente a la perspectiva de funcionarios municipales, la evaluación ha encontrado dificultades a la hora de contactarlos. Sólo ha sido posible conversar con Roxana Calderón, Secretaria General de la Municipalidad de

2.3 Efectividad

El análisis de efectividad que se desarrolla a continuación posee como marco las preguntas presentes en el TDR:

- ¿Cuán efectivo ha sido el modelo de Brigadas Anticorrupción en alcanzar logros y resultados, y cuáles han sido?
- ¿De qué manera estos resultados se enmarcan en la Teoría del Cambio?
- ¿Cuáles son los indicadores de impacto en el mediano y largo plazo?
- ¿Qué factores internos y externos incidieron en el logro de los resultados u los obstaculizaron?
- ¿De qué manera el proyecto ha interactuado con los ciudadanos y otros actores relevantes?

Tal como se sostuvo en el Capítulo 1, la iniciativa de Brigadas Anticorrupción fue diseñándose incrementalmente a lo largo de su implementación, ya que surge como alternativa a la experiencia previa con la Contraloría. En este sentido, al no ser producto de un proceso de planificación exhaustivo, sus condiciones de evaluabilidad no son las óptimas.

Su baja formalidad programática dificulta la medición rigurosa de su efectividad: en ausencia de un documento que dé cuenta de objetivos, línea de base, metas, recursos disponibles, cronograma de implementación, etc., la evaluación no responde a una lógica de porcentajes o niveles de cumplimiento; sino que muestra productos y resultados desde diferentes perspectivas, y apoya su reflexión y aprendizaje sobre un enfoque de reconstrucción participativa y con mirada prospectiva.

En este sentido el accionar de las Brigadas hasta el momento de la evaluación puede vincularse con el nivel inicial de outputs de la TOC. Desde una perspectiva a nivel de **productos u outputs**, la evaluación reconoce que a partir de la iniciativa...

- V. se diseñaron formularios y fichas de análisis para la revisión de expedientes;
- VI. se capacitaron a más de 100 voluntarios en auditoría de expedientes y en el diagnóstico y orientación sobre el uso de portales de transparencia, con una distribución relativamente equitativa entre hombres y mujeres;
- VII. se elaboró y presentó un informe de gestión con hallazgos y recomendaciones para la municipalidad de Los Olivos, y
- VIII. se desarrolló una identidad gráfica y materiales de difusión, como por ejemplo: cartelería pública y spots radiales.

Miraflores, la cual ha enfatizado la importancia que poseen iniciativas de participación ciudadana como las Brigadas, en especial para el municipio de Miraflores, en tanto permiten mejorar la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública. Para el caso de funcionarios de Los Olivos, la entrevista acordada durante la visita de campo no se realizó debido a que los funcionarios o se presentaron ese día a la reunión. Tampoco fue posible agendar una entrevista telefónica, pese a los reiterados esfuerzos por parte del equipo evaluador y de Proética.

Complementariamente a estos outputs, desde una perspectiva aún incipiente de resultados, la evaluación ha recogido evidencia que permite destacar los siguientes **logros**:

- V. Se consolidó una alianza estratégica nacional con la Defensoría del Pueblo en sus distintos niveles jurisdiccionales, en cuya primera experiencia en Los Olivos también contó con la participación clave de AC Transparencia para la convocatoria y coordinación de voluntarios.
- VI. Se consolidó una metodología y un modelo de intervención de vigilancia ciudadana anticorrupción escalable y sostenible.
- VII. Se realizaron dos intervenciones piloto (Los Olivos y Miraflores) en las que se puso a prueba la metodología y el modelo de intervención diseñado.
- VIII. Se conformó un equipo de voluntarios capacitados en fiscalización y veeduría ciudadana¹¹ con interés y compromiso de continuar involucrados en acciones de vigilancia ciudadana.

Entre los **factores de contexto** que favorecieron el alcance de los logros, se destacan el hecho de que la corrupción sea una problemática crítica en el contexto socio-político y preponderante en la agenda pública, y que el marco normativo, sobre la base de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, permite promover acciones de acceso a la información pública. En especial las Brigadas han hecho uso de un artículo que permite el “acceso directo” a los documentos en el momento y en las instalaciones de las propias entidades¹².

A su vez, entre los **factores institucionales** propicios para la experiencia de las Brigadas resalta el apoyo explícito de TI-S y de la nueva Dirección de Proética, que han impulsado con flexibilidad y orientación técnica la adaptación de esta experiencia como alternativa en el OG PROJECT. A esta convicción institucional de Proética se sumó el liderazgo y la capacidad del equipo de coordinación de las Brigadas, para complementar con pericia el diseño y la gestión en la implementación. A su vez, es importante destacar el interés y compromiso de actores relevantes como la Defensoría del Pueblo, la AC Transparencia y de los mismos voluntarios. Esta motivación se explica a partir de la trayectoria, el prestigio y la capacidad técnica de Proética en Perú, que ha sido hasta aquí una garantía simbólica a nivel institucional.

Por otro lado, las brigadas se han encontrado con **dificultades o retos** en su proceso de implementación. En la experiencia de Los Olivos, la baja predisposición de ciertos funcionarios públicos a colaborar fue resaltada por la mayoría de los participantes como el principal obstáculo de dicha experiencia. Desde un enfoque más amplio, la demora en la elaboración y presentación de los informes finales de hallazgos y recomendaciones ha sido otro de los factores que han obstaculizado el alcance de logros significativos. Sobre este aspecto, cabe aclarar que el proceso de análisis no contó con recursos suficientes que permitieron agilizar la tarea. A su vez, luego de la presentación del informe, no se habilitó un proceso de

¹¹ Cabe aclarar que parte del equipo de voluntarios conformado ha participado también en otros ejercicios de auditoría ciudadana ajenos a la Brigada Anticorrupción, como ha sido la observación y registro de gastos de campaña en los mítines de cierre de los candidatos en Lima.

¹² LEY Nº 27.806 - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Artículos 10°, 11° y 12°.

seguimiento iterativo con las autoridades públicas a partir de los hallazgos y recomendaciones. Tal como lo demuestra el proceso, luego de la etapa de intervención el proceso entró un período de *fade out*, estableciéndose una asimetría de intensidad con respecto a la etapa de diseño, lanzamiento y capacitación.

Consecuentemente, si bien el propio contexto eleccionario ha servido de marco motivador para el desarrollo de las Brigadas, éste ha presentado mayores oportunidades de las que se han capitalizado. Para Proética (y también para sus aliados –Defensoría del Pueblo; AC Transparencia) este contexto eleccionario supuso una alta turbulencia y demanda operativa e institucional, lo que ha dilatado la activación de nuevas experiencias de Brigadas de acuerdo a las expectativas previstas. La gran demora entre el momento de la intervención y los nuevos puntos de contacto (presentación de informe de gestión en Los Olivos luego de varios meses, convocatoria de voluntarios para focus group de los Olivos en esta evaluación 9 meses después), sin duda es otro de los factores que han incidido de manera negativa impidiendo resultados en instancias de presentación y seguimiento en base a los hallazgos.

Tratándose de una iniciativa de articulación multiactoral, con diferentes niveles de involucramiento de personas provenientes de la ciudadanía, funcionarios públicos, de la Defensoría del Pueblo y ONGs, se observa el desafío de expandir esta red en los niveles locales, incorporando a otras OSC, como por ejemplo asociaciones vecinales, y medios de comunicación, que permitan apoyar las estrategias locales de vigilancia ciudadana¹³.

En suma, la evaluación concluye que la experiencia de Brigadas hasta el momento es reconocida como altamente positiva por sus outputs y sus logros, atendiendo a que es aún una iniciativa en etapa de exploración, mejora continua y con alto potencial

2.4 Eficiencia

El presente apartado tiene por fin dar cuenta de los siguientes interrogantes acorde al TDR:

- ¿Es el cronograma de implementación realista?
- ¿Se ha logrado progresar a costos razonables?
- ¿Los sistemas de administración, supervisión y gobernanza del proyecto son adecuados y están siendo gestionados de manera efectiva?
- ¿La actual estructura organizacional (CN, alianzas y dinámica CN-TI-S) es funcional y adecuada para lograr progresos positivos?

A fin de una mejor presentación del análisis dicho capítulo consta de cuatros sub-apartados que responden a cada una de las preguntas mencionadas anteriormente.

¹³ Para profundizar en los desafíos hacia adelante ver: 3.1 Aprendizajes y oportunidades de mejora: hacia un proceso replicable y escalable.

2.4.1 Plazos de implementación

El programa ha contado con un plazo inicial de ejecución de 30 meses, que ha comenzado a regir desde Septiembre de 2013. Sin embargo el traspaso de una iniciativa con la Contraloría a otra con la Defensoría, en Mayo de 2015, ha conllevado a la modificación del acuerdo entre Proética y Transparencia Internacional, extendiendo 5 meses más el plan de trabajo y confirmando la finalización del OG PROJECT en Septiembre de 2016.

Cumplido un año desde su formulación a Mayo del 2016, las Brigadas han sido implementadas en dos ocasiones. La primera de ellas en Agosto de 2015, apenas 2 meses después del comienzo de su etapa de diseño, ha permitido observar agilidad en su implementación, tomando en consideración las tareas que debieron llevarse a cabo. La experiencia de Miraflores se produjo en Marzo de 2016, 7 meses luego de la iniciativa de Los Olivos. El contexto eleccionario nacional, la búsqueda de voluntarios y el período de vacaciones de verano, han obstaculizado los plazos de desarrollo e implementación del programa entre una y otra intervención.

Cabe mencionar que si bien la iniciativa ha sido realista en sus etapas de planificación e implementación de las jornadas, se identifican demoras y problemas de timing (análisis, presentación de hallazgos y seguimiento) debido a la baja disponibilidad de recursos técnicos, humanos y de tiempos, lo que permite inferir pérdidas de oportunidad y problemas de eficiencia, en este aspecto puntual.

2.4.2 Recursos económicos.

En el marco del financiamiento de la Fundación Hewlett (a través de TI-S), el presupuesto asignado para la línea de acción de participación ciudadana del Open Governance Project en Perú ha sido acotado. €27.000 han sido destinados, de los cuales una suma cercana a los €17.000 ha sido direccionada para la consecución del proyecto implementado con la Contraloría General de la República. En este sentido, como una alternativa a la continuación de dicha línea de acción, las Brigadas Anticorrupción han contado con un presupuesto estipulado de €10.000.

No obstante la iniciativa también se ha servido de los fondos provenientes de la Embajada de Canadá. Debido a la cercanía del vencimiento estipulado de dichos fondos, las experiencias de Los Olivos y Miraflores han sido realizadas principalmente con los recursos provenientes de la cooperación canadiense, siendo destinados a la adquisición de materiales, folletería, traslados, spots radiales (especialmente en Los Olivos), alimentos y refrigerios. Según reportes financieros hacia Marzo de 2016 solamente unos €2.000 habían sido utilizados del presupuesto proveniente de la Fundación Hewlett.

Las primeras dos experiencias le han permitido al área de administración de Proética estimar la inversión mínima para realizar una Brigada tipo: USD 3.500. Sin embargo esta cifra no contempla gastos en aéreos, alojamiento, viáticos, etc., costos que deberían tenerse en cuenta a la hora de desarrollar acciones en el interior de Perú.

De acuerdo a la información brindada por el personal de Proética, dado el capital remanente con el que cuentan y la posibilidad de apalancar nuevos recursos, el equipo espera alcanzar sus expectativas de realizar 3 Brigadas más (en municipios del interior del país) antes de la finalización del programa. Sin

embargo, a la luz de lo observado, dicho objetivo se presenta como un desafío ya que supone una complejidad mayor a la de los municipios de Lima a nivel de logística, alianzas locales y convocatoria a distancia¹⁴. Siguiendo esta línea, las Brigadas han traccionado mayores recursos humanos de los que se han monetizado. Más de la mitad del personal de Proética han formado parte de las iniciativas pese a no encontrarse imputadas en los informes financieros.

En suma, si bien la estimación de la inversión mínima necesaria para la realización de una acción de Brigada debe ser ajustada tomando en consideración los costos mencionados no contemplados, el programa ha utilizado sus recursos de manera eficiente permitiendo alcanzar un progreso acorde a éstos.

2.4.3 Estructura organizacional.

La actual estructura organizacional de Proética es adecuada y conducente para el progreso positivo del programa. Actualmente, cuenta con un headcount de 14 personas, de las cuales dos personas se encuentran abocadas al área de diseño e implementación de la iniciativa que obtienen acompañamiento del área de administración de Proética en lo que refiere a finanzas y recursos. Ésta última área, conformada por un director y un asistente, envían trimestralmente reportes financieros y administrativos a TI-S. En lo que respecta a los aliados, el personal del capítulo ha demostrado su capacidad de consolidar alianzas claves que han permitido apalancar expertise, especies, recursos, etc., con actores estratégicos como Defensoría del Pueblo y Asociación Civil Transparencia. El primero de éstos ha brindado su capital técnico, siendo fundamental en el desarrollo de las capacitaciones y en el diseño de las fichas de evaluación, a la vez que ha facilitado el vínculo con las entidades y el funcionariado público, prestando seguimiento en las intervenciones. Como ha sido mencionado previamente, la alianza con AC Transparencia ha sido clave por medio de la facilitación de su red de voluntario para la experiencia de Los Olivos.

2.4.4 Gestión de la iniciativa.

Proética mantiene el liderazgo de la gestión del proyecto, en lo que respecta a su implementación y administración. El destino de los recursos es asignado por el área de finanzas del capítulo nacional de acuerdo a las necesidades del desarrollo e implementación del programa. Aliados, como la Defensoría del Pueblo, mantienen una posición de acompañamiento en el proceso sin asumir un rol decisor sobre cuestiones de finanzas o de gestión¹⁵. Éste mecanismo mostró eficiente para la gobernanza del proyecto.

¹⁴ Durante la elaboración del informe se han desarrollado dos Brigadas en Indiana y Trujillo, y luego de la primera quincena de agosto se espera realizar tres más.

¹⁵ Un caso particular es la Brigada que se llevará adelante en Huaraz hacia mediados de agosto de 2016. En ella la oficina local de la Defensoría del Pueblo colaborará con los gastos de alimentación del taller de capacitación, dado a que tienen presupuesto por ejecutar coincidente con los objetivos. Según personal de Proética, la decisión podría deberse a su vez a una visión “administrativa” de la comisionada jefe en Huaraz.

2.5 Sostenibilidad

El capítulo de sostenibilidad toma en consideración los interrogantes del TDR para el análisis de esta dimensión:

- ¿Cuán sostenible es el modelo de Brigadas Anticorrupción –conceptual y financieramente- una vez que termine el actual financiamiento?
- ¿Qué acciones se tomaron o se están tomando para fortalecer la sostenibilidad del modelo de Brigadas Anticorrupción?

En líneas generales el enfoque se presenta sostenible financiera y conceptualmente post-financiación actual. Desde el comienzo del programa el equipo de Proética ha tenido presente la dimensión de sostenibilidad en el diseño del mismo.

Como ha sido mencionado previamente, el personal del capítulo nacional ha contado con la capacidad de apalancar recursos económicos provenientes de diferentes donantes para llevar adelante las iniciativas. En este sentido, con el fin del financiamiento por parte de la Fundación Hewlett cercano, el capítulo nacional ya ha podido generar nuevos acuerdos con diversos donantes como por ejemplo aquel firmado con Open Society Foundations (OSF), el cual asegura los fondos necesarios para continuar con el desarrollo e implementación de la iniciativa.

Conceptualmente la propia lógica multiactoral (alianzas estratégicas a nivel nacional/local) apalancada en la participación ciudadana a través de voluntarios constituye una favorable plataforma de sostenibilidad de mediano y largo plazo para la iniciativa.

A grandes rasgos una serie de pasos fueron llevados adelante para asegurar la sostenibilidad del enfoque. En primer lugar Proética ha consolidado una alianza estratégica con la Defensoría del Pueblo y con otros actores claves, como por ejemplo AC Transparencia. En lo que respecta a éste último, debido a la cercanía de la definición del proceso electoral decidió focalizar sus acciones a la observación electoral. Como respuesta Proética ha comenzado un proceso de conformación de una red de voluntarios propios, los cuales han tenido su primera experiencia en la intervención de Miraflores. En las siguientes iniciativas se espera seguir ampliando dicha red.

Asimismo, dada la baja efectividad del componente de recolección de denuncias de corrupción provenientes de los ciudadanos a pie durante ambas experiencias, el equipo de Proética ha decidido pasar a segundo plano dicha actividad en el diseño del programa. Por otro lado las experiencias se han desarrollado en municipios que presentaban voluntad política y ciertas facilidades para llevar adelante las intervenciones. Transcurridas estas pruebas “piloto” se presenta como posibilidad y desafío desarrollar las próximas intervenciones en instituciones que no necesariamente posean voluntad de participar del programa.¹⁶

¹⁶ La primera experiencia de este estilo se realizará en el municipio de Chimbote durante el mes de agosto de 2016.

3. UNA MIRADA PROSPECTIVA

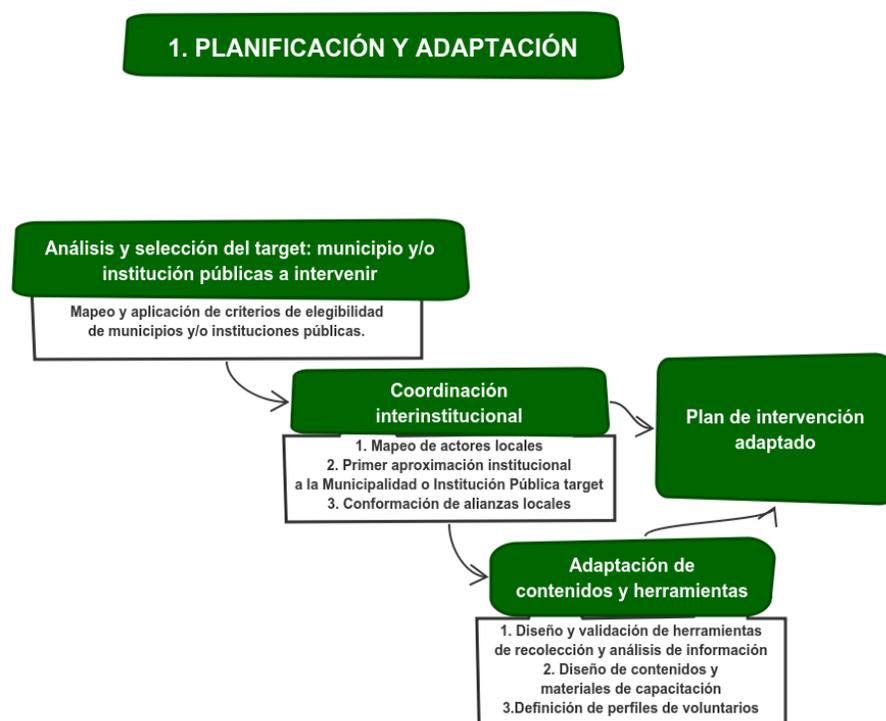
3.1 Aprendizajes y oportunidades de mejora: hacia un proceso replicable y escalable

Considerando el proceso de intervención tal como fue, los comentarios brindados por los actores entrevistados, las observaciones realizadas por el equipo evaluador y la teoría del cambio, a continuación se presenta una versión posible del proceso de implementación en **7 etapas**, que recoge los aprendizajes, las oportunidades de mejora y las recomendaciones hacia una iniciativa de vigilancia ciudadana replicable y escalable. Estas etapas son:



Cabe aclarar que este esquema ha sido diseñado sobre la posibilidad que ofrece el programa de replicarse en diversas instituciones públicas, más allá de municipios (como ha sido hasta aquí). Incluso toma en consideración la posibilidad de replicar la iniciativa en entidades u organismos que no presenten voluntad política, conformando dos rutas posibles en su implementación: una que cuenta con el aval político y la otra que no. Si bien se reconoce la dificultad de llevar adelante iniciativas del estilo en contextos desfavorables, se comprende que desde su diseño las Brigadas han considerado ambas vías en tanto resulta una decisión de Proética desarrollarlas en estos dos.

3.2.1 Planificación y adaptación



Diseñada la iniciativa de Brigadas Anticorrupción, una primera etapa hacia un modelo replicable y escalable comprendería el proceso de planificación y adaptación en cada una de las localidades donde

se piensa intervenir. Éste debería comenzar con el análisis y selección de la localidad e institución a intervenir. Durante las pruebas piloto, como ha sido mencionado en el apartado 1.2.1, la selección de los municipios estuvo signada por dos factores primordiales: cercanía y voluntad política. Por lo tanto se trató de municipios localizados en el área de Lima Metropolitana que mostraron interés en la iniciativa y aceptaron a ser parte de la misma.

Con el objetivo de llevar a cabo Brigadas Anticorrupción en diferentes municipios o instituciones públicas en todas las regiones de Perú, contando o no con su aval, se recomienda consolidar un índice de criticidad que pueda ser considerado a la hora de la selección del target a intervenir en función de la perspectiva de impacto en el contexto.

Este podría tener en cuenta dimensiones como:

- Nivel de transparencia del municipio.
- Receptividad de los funcionarios.
- Nivel de cumplimiento de la normativa
- Nivel de participación ciudadana.
- Índice de pobreza.
- Número de organizaciones sociales locales con potencial de ser aliadas.
- Presencia de Defensoría del Pueblo.

Asimismo dichas dimensiones podría considerar a modo de ejemplo indicadores del estilo como criterios de elegibilidad:

- ✓ Existencia de riesgos y casos de corrupción
- ✓ Posibilidad de acceso a los expedientes.
- ✓ Existencia y estado de portales de transparencia.
- ✓ Demora en la solicitud de acceso a la información.
- ✓ Cantidad de juntas vecinales en el presupuesto participativo.
- ✓ Existencia de un voluntariado instruido.

Cabe resaltar la importancia de elaborar un índice de criticidad y criterios de elegibilidad con el fin de realizar la selección de las instituciones target bajo pautas comunes, que incluso permita ordenarlas de acuerdo a riesgos y vulnerabilidades en torno a la corrupción, y sobre todo mejore la adaptación de la Brigada al contexto. A su vez, en caso de que sean municipios, esto permitiría realizar un mapa del estado actual de aquellos seleccionados que luego podría ser analizado a la luz los resultados de las Brigadas.

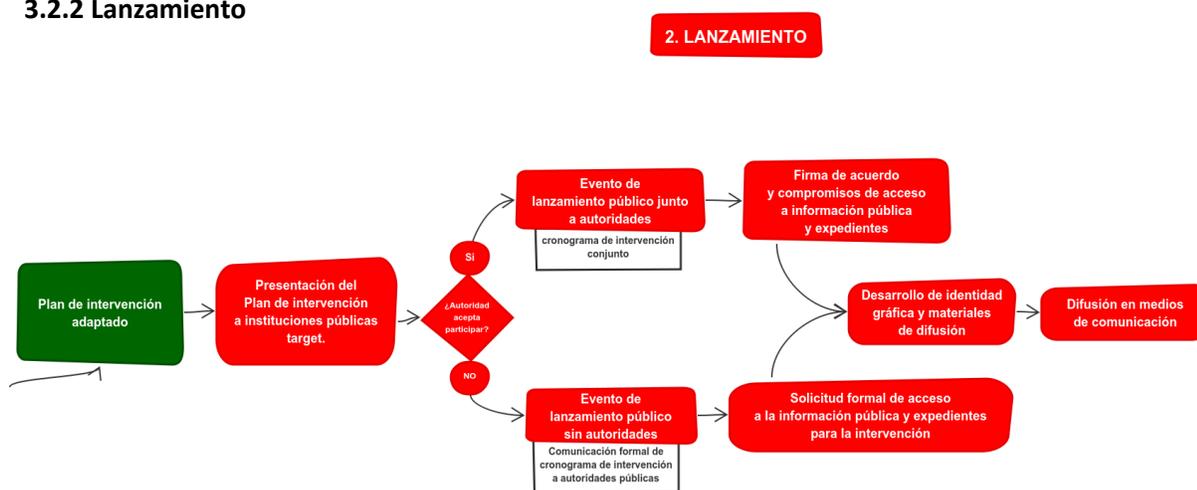
Luego de la selección del target se espera realizar un mapeo de actores con la finalidad de detectar e incorporar al proceso a instituciones públicas y privadas, así como organizaciones sociales afincadas a nivel local que permitan facilitar la replicación y sostenibilidad de la intervención. Elegido el target y conformadas las alianzas se procede a adaptar las herramientas de recolección de información y análisis, y los contenidos y materiales de las capacitaciones al contexto de intervención, tomando en cuenta las características del entorno político-institucional local.

El diseño de contenidos y materiales de capacitación previo (en la revisión de documentación y las tareas de sensibilización y difusión) es clave para el lanzamiento del proyecto, tomando en cuenta las especializaciones y capacidades para el análisis de cada uno de los tipos de expedientes que forman parte de la labor del voluntariado. Incorporar los aprendizajes de otros actores con similares metas podría sumar a este objetivo.

Dada la recurrencia de ciudadanos sin especialización ni conocimientos técnicos en temas de gestión pública y corrupción (tal como ocurrió en las experiencias en Los Olivos y Miraflores), es clave que se caractericen **los perfiles de los voluntarios** a convocar en función de las capacidades y habilidades mínimas para este ejercicio; incluso efectuando una clasificación tomando en cuenta el tipo de expedientes a revisar y proveyendo para su capacitación guías y herramientas que faciliten su comprensión y aplicación al momento de la realizar la veeduría de los expedientes u otras acciones en el marco de las jornadas de vigilancia ciudadana.

De esta manera la primera etapa debería concluir con la validación del **Plan de Intervención Adaptado**. Contar con un diseño final adaptado del proyecto, incorporando los elementos ya descritos de acuerdo al escenario particular de intervención, constituye un hito que no debe soslayarse, habida cuenta de las diferencias sociales, políticas y económicas entre cada espacio municipal o institución pública.

3.2.2 Lanzamiento



La validación del Plan de Intervención Adaptado se presenta como la antesala al comienzo de la etapa de Lanzamiento. Como primer paso es esperable que el Plan sea presentado a los funcionarios de la institución pública a intervenir. Dicha acción brinda ventajas concernientes a la sensibilización de las autoridades públicas acerca de la confirmación de implementación de la iniciativa y al modo de intervención. En este sentido la experiencia de Los Olivos demostró que si bien el plan fue presentado al Alcalde la comunicación no alcanzó funcionarios por debajo de éste, los cuales presentaron cierto desconocimiento y desconfianza acerca de la intervención a desarrollarse. Por dicho motivo, se recomienda que la presentación permita abordar tanto a los tomadores de decisión como a las autoridades por debajo de éstos.

En segunda instancia se recomienda realizar un evento de lanzamiento público en el que se presente la iniciativa a desarrollar y el cronograma de intervención. Dicho evento deberían contar con la participación de representantes de Proética, de organizaciones aliadas, de voluntarios y de medios de comunicación. En el caso específico de las autoridades públicas, su presencia estaría sujeta en primer lugar a su decisión de participar o no de la intervención. Aquí el proceso podría tomar dos vías distintas.

En el caso que confirmen su participación, no sólo el evento de lanzamiento contaría con su presencia, sino que también sería esperable que el cronograma de intervención sea desarrollado en conjunto con los funcionarios. Alinear los tiempos de las actividades y las agendas de los actores, en este caso de las autoridades gubernamentales, puede contribuir a incrementar las probabilidades de éxito de la intervención, en tanto puede posibilitar la disminución de los costos transaccionales.

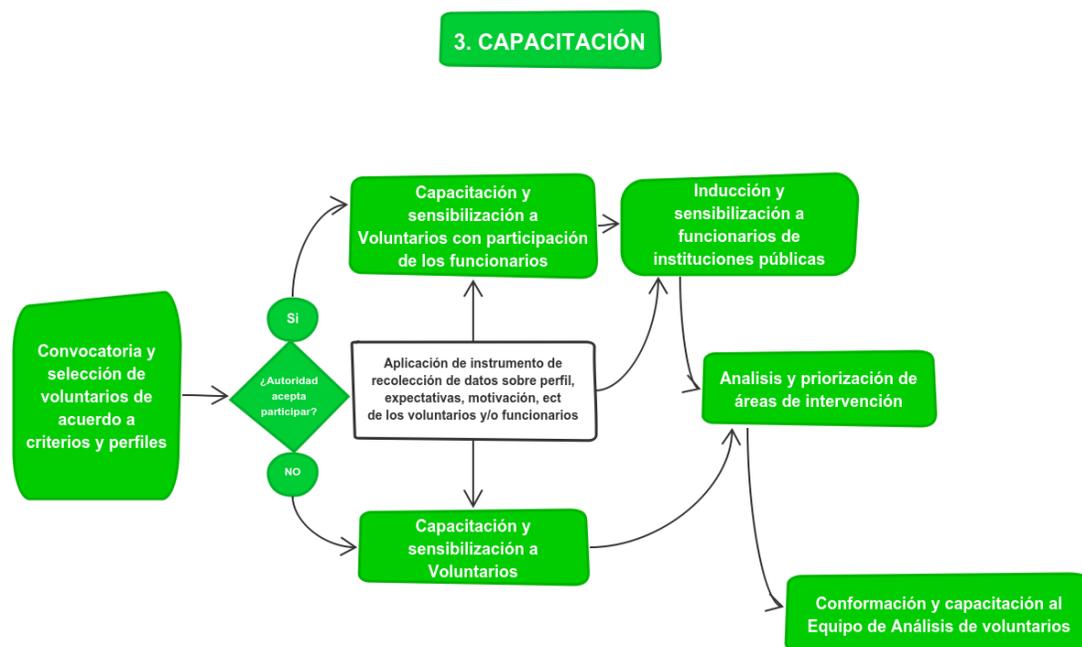
Aceptada la participación y realizado el evento de lanzamiento, un siguiente paso comprendería la firma de acuerdos que institucionalice la intervención y el compromiso por parte del funcionariado de facilitar el acceso a la información pública y a los expedientes a analizar. Esto no sólo permitiría un desarrollo más fluido de la iniciativa, al incorporar a las autoridades gubernamentales en todo el proceso, sino también sería un contrato en el cual el funcionariado asuma la responsabilidad de llevar adelante las recomendaciones de la Brigada e incorpore en su gestión mejores mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Por otro lado, si la autoridad no acepta, el evento público de lanzamiento se realizaría sin la participación de ésta, siendo el cronograma elaborado según conveniencia de los actores participantes. Consecuentemente, apoyados en la Ley de Acceso a la Información Pública, a través de la Defensoría del Pueblo se les solicitaría formalmente al funcionariado el acceso a la información pública y los expedientes. Sobre este punto resulta importante recordar que el acceso será otorgado sólo a aquellos documentos solicitados. Por lo tanto se deberá seleccionar previamente los expedientes a revisar durante la intervención sin posibilidad de acceder a otros a los cuales no se esté autorizado. En este sentido la selección de los documentos adquiere una trascendencia en lo que respecta a la relevancia de la iniciativa.

Hacia el final de la etapa de lanzamiento se debería comprender dos últimas acciones, se cuente o no con la participación de la autoridad. En primer lugar cada iniciativa debería contar con el desarrollo de la identidad gráfica y los materiales de difusión propios. La experiencia de Los Olivos permitió observar de qué manera una gráfica amigable e innovadora puede generar un mayor interés en la ciudadanía y mejorar las probabilidades de recordación y apropiación de la iniciativa. Sin embargo se recomienda mantener cierta estética similar a través de cada una de las Brigadas realizadas lo que permita conformar una “marca registrada”.

En segundo lugar la etapa concluye con la difusión de la iniciativa en los medios de comunicación. Una buena comunicación resulta esencial a la hora de alcanzar y sensibilizar a una mayor parte de la población con respecto a acciones de veeduría ciudadana. Por consiguiente se recomienda elaborar un *brief* de comunicación mínimo con contenidos y mensajes que puedan ser replicados a todo nivel, independientemente del emisor y el medio.

3.2.3 Capacitación



Respecto a la etapa de Capacitación se espera que la convocatoria se realice a través de diversos medios, incluso redes sociales, siendo la selección posterior de los voluntarios de acuerdo a los criterios y perfiles necesarios para el desarrollo de la Brigada. Hasta el momento, al haber sido implementadas las pruebas piloto en el área de Lima Metropolitana, la convocatoria de voluntarios con niveles educativos altos no se ha presentado como una dificultad. No obstante, replicar la iniciativa en área de menor densidad población y menor nivel educativo, la convocatoria a personal capacitado se presenta como un desafío de suma importancia para el desarrollo exitoso de la experiencia de vigilancia ciudadana.

Nuevamente, tal como se presenta en la etapa de Lanzamiento, el proceso puede tomar dos caminos distintos dependiendo de la participación o no de los funcionarios o autoridades públicas.

Si la autoridad acepta participar se espera que la capacitación y sensibilización de los voluntarios cuente con la presencia de éstos. El perfil, las expectativas y motivaciones del voluntario, son tomados en cuenta por la capacitación para fortalecer la capacidad del voluntario en la tarea a realizar. Asimismo se recomienda desarrollar un taller de inducción y sensibilización a funcionarios de la institución pública, preferentemente cargos gerenciales, no sólo en lo que respecta al funcionamiento y desarrollo de la iniciativa, sino también sobre la implementación de mecanismos TAP y las ventajas que pueden otorgar a la gestión pública.

Por otro lado en caso que no se cuente con la participación de las autoridades gubernamentales la capacitación a voluntarios se lleva a cabo sin la presencia del funcionariado.

Sin importar el camino por el que se conduzca el proceso, luego de la capacitación y sensibilización a voluntarios y funcionarios, se continúa con el análisis y priorización de las áreas de intervención. Esto

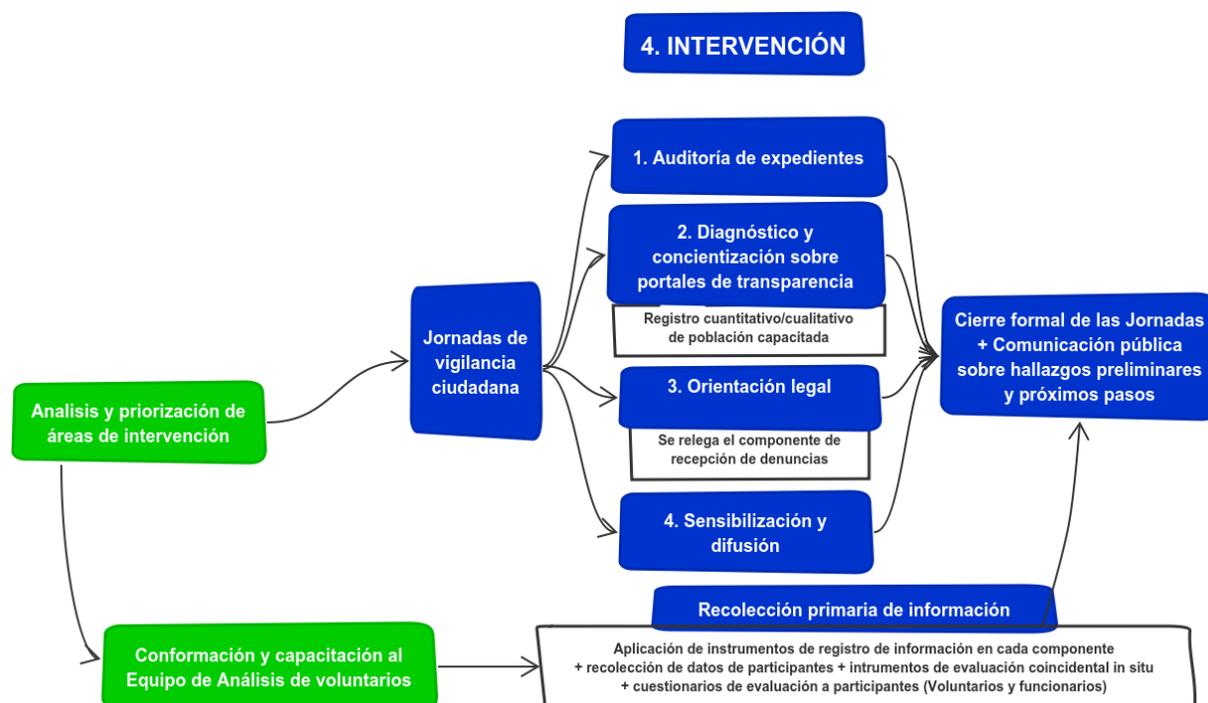
supone, como ha sido el caso de Miraflores, que una de las acciones no se lleve a cabo o se le dé mayor importancia a alguna en particular, como por ejemplo: la auditoría de expedientes.

Por último, las pruebas piloto han presentado dificultades a la hora de elaborar en tiempo los informes finales de las intervenciones. Por tal motivo se recomienda que la etapa de capacitación incluya la conformación e inducción a un equipo de voluntarios quienes participarán del proceso de análisis y evaluación de la intervención y elaboración del informe. Esto permitiría no sólo mejorar los tiempos de producción del informe, sino también que resulta esperable que mediante dicha iniciativa se permita incrementar la participación y apropiación por una parte de los voluntarios de la iniciativa.

3.2.4 Intervención

La etapa de propiamente de Intervención sigue contemplando los cuatro componentes de las jornadas de vigilancia ciudadana, a saber:

1. Auditoría de expedientes,
2. Diagnóstico y concientización sobre portales de transparencia,
3. Orientación legal, y
4. Sensibilización y difusión.



Las experiencias piloto han dejado una serie de lecciones aprendidas. En lo que respecta al diagnóstico y concientización es importante remarcar dos asuntos. En primer lugar, relacionado al aspecto de diagnóstico y evaluación de portales de transparencia, no se tuvo constancia de una matriz de criterios compartidos en cuanto a las variables a analizar. Por lo tanto se recomienda elaborar un documento que

a modo de grilla de sistematización permita relevar información sobre los portales a través de acuerdo a variables preestablecidas.

En segundo lugar, relacionado al aspecto de concientización, las experiencias no contaron con ningún registro cuantitativo o cualitativo de los ciudadanos a pie que fueron capacitados en el stand. Generar algún registro del estilo, como por ejemplo cuestionarios coincidentales in situ, podría contribuir a mejorar la evaluación de aspectos de gestión y efectividad del proyecto.

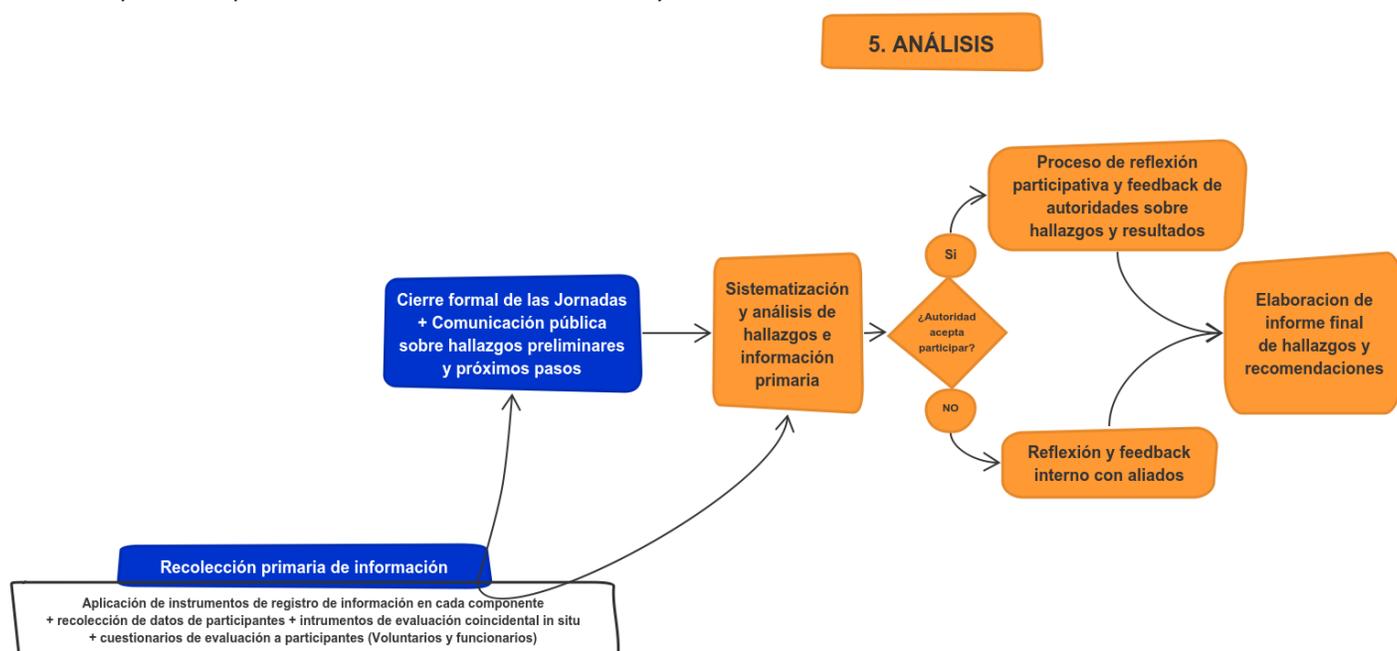
A su vez las experiencias han demostrado que la recepción de denuncias de modo callejero no es la mejor manera de abordar la identificación de riesgos de corrupción o irregularidades en la gestión pública. El ciudadano de a pie suele no tener del todo claro qué es y qué no es un hecho de corrupción denunciabile, o al menos suele no tener evidencia para sostener la denuncia. De este modo el componente ha sido relegado a un segundo plano en la iniciativa y se pretende explorar con mayor detalle cómo aprovecharlo de mejor manera (al ser un espacio requerido por los ciudadanos).

Por último, durante el proceso de intervención y directamente posterior, se prevé el relevamiento de información primaria a cargo del equipo de análisis de voluntarios. La recolección debe contemplar la información recogida por los participantes mediante la aplicación de instrumentos de registro para cada uno de los 4 componentes de la intervención y sus actividades, aquella proveniente de los cuestionarios coincidentales aplicados a los ciudadanos, como a su vez los cuestionarios aplicados a los participantes una vez finalizada la intervención.

Un último paso lo comprende el cierre formal de la actividad, donde se cree conveniente realizar una comunicación pública a través de medios de comunicación en la cual se presente los hallazgos preliminares de la Brigada y confirme los próximos pasos a seguir.

3.2.5 Análisis

La quinta etapa comienza con la sistematización y análisis de la información relevada.



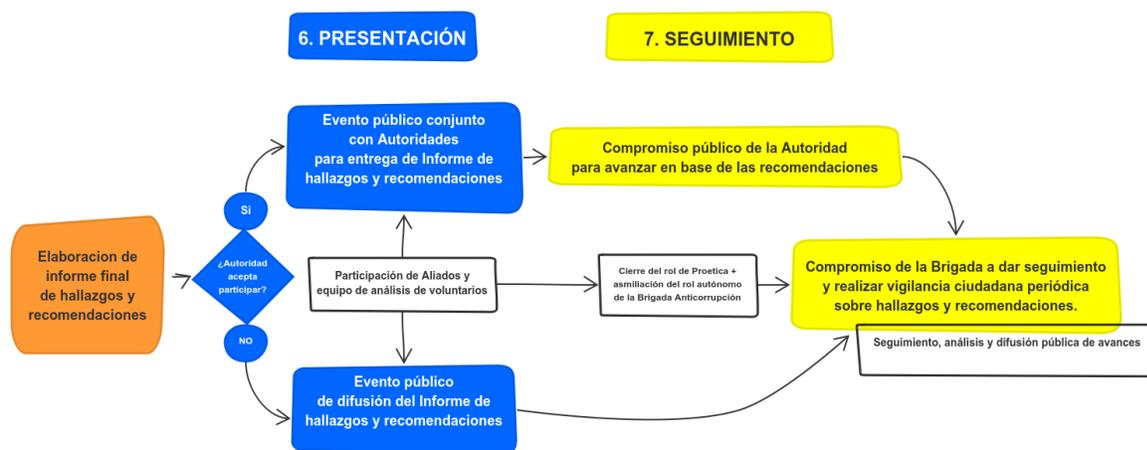
En la misma se espera que tomen parte, desde sus perspectivas y expertise, todos los actores involucrados en la iniciativa, en especial el equipo de análisis de voluntarios capacitados. Teniendo como objetivos la legitimidad, pertenencia y sostenibilidad de los logros del proyecto, y de cara a la transparencia como eje central, es fundamental incorporarlos a estas actividades bajo la coordinación de los responsables en Proética.

Posteriormente se lleva a cabo un proceso de reflexión participativa y feedback de hallazgos y resultados. Este proceso podrá contar con la autoridad pública o no, acorde a su voluntad de participación. En caso que no decida participar, la reflexión y el feedback será entre Proética, voluntarios y aliados. A grandes rasgos, las instancias de reflexión y feedback pueden favorecer el ajuste y la revisión del documento preliminar con los hallazgos y resultados.

A diferencia de lo ocurrido en las dos primeras pruebas piloto, este proceso de reflexión conjunta debería concluir con la elaboración de un informe final de hallazgos y recomendaciones que tome en cuenta lo relacionado al análisis de toda la experiencia, sus resultados obtenidos y cuente con indicadores medibles para evaluar mejoras posteriores, y no así en un informe de gestión mayormente relacionado al proceso de manera descriptiva.

3.2.6 Presentación

De la misma manera que ha sido desarrollado en “el proceso tal como fue”, a continuación de la elaboración del informe final se lleva adelante la etapa de Presentación del mismo.



A modo de posibilitar una mayor repercusión y visibilización se recomienda realizar un evento público en el que se encuentren presentes medios de comunicación, el equipo de análisis de voluntarios, referentes de organizaciones aliadas y de Proética. En caso de que las autoridades públicas también confirmen su participación es esperable que durante el evento se haga entrega a los funcionarios del informe de hallazgos y recomendaciones.

3.2.7 Seguimiento

Las experiencias piloto demostraron que luego de la presentación del informe no se llevó a cabo ninguna acción que permita observar si las recomendaciones elaboradas fueron puestas en práctica ni tampoco el alcance de estas mejorar. A la luz de los comentarios brindados por los entrevistados y lo observado, se recomienda incorporar una última etapa de Seguimiento al proceso.

En este sentido es esperable que luego de la presentación del informe final con hallazgos y recomendaciones, en caso que las autoridades hayan participado de la misma, éstas asuman un compromiso público de aplicación de las recomendaciones. Este punto nos remite a la posibilidad de firmar acuerdos durante la etapa de Lanzamiento, donde sería importante contemplar esta acción de compromiso frente a las recomendaciones propuestas en el informe final.

En este momento es esperable que Proética asuma un rol mayormente de acompañante y promueva el “ownership” de voluntarios y otros actores para asimilar un rol autónomo de las Brigadas Anticorrupción.

Por último, con o sin la participación de las autoridades públicas, resulta esencial que la etapa de Seguimiento asegure el compromiso por parte de la Brigada a dar seguimiento de estos avances y continuar con la acción de vigilancia periódicamente, hacia un proceso replicable y escalable.

4. ANEXO

4.1 Anexo 1: Notas metodológicas

La presente evaluación fue solicitada por TI-S a ZIGLA en abril de 2016. El equipo de profesionales involucrado en el proyecto estuvo conformado por:

- **Maxililiano Luft** – Coordinador. Experto en Monitoreo, Evaluación y Gestión de Conocimiento.
- **Mauro Bensimon** – Responsable de recolección de información primaria, análisis cuantitativo y cualitativo.
- **Jorge Cabrejos** – Experto en sistematización y técnicas cualitativas.

En línea con los Términos de Referencia (TDR), la evaluación tuvo por **objetivos**:

- i. Documentar la **teoría del cambio** detrás del enfoque y los resultados esperados de la iniciativa de Brigadas Anticorrupción.
- ii. Analizar la **performance general, la relevancia y el impacto** de la iniciativa hasta el momento.
- iii. Identificar los **factores contextuales** que afectan positiva y negativamente la implementación y los resultados del programa a la fecha.
- iv. Extraer lecciones aprendidas y buenas prácticas del enfoque de las Brigadas Anticorrupción con el fin de establecer recomendaciones que maximicen futuras actividades de participación ciudadana e iniciativas con objetivos similares.

El **ámbito** de la evaluación incluye el periodo mayo 2015- mayo 2016, periodo de diseño e implementación de las dos Brigadas Anticorrupción en los municipios de Los Olivos y Miraflores del área de Lima Metropolitana en Perú. La evaluación revisa el informe de gestión, junto con las actividades, productos, procesos que emergieron del diseño e implementación de las Brigadas en sus dos experiencias.

Los principales **destinatarios** de la evaluación son Transparency International y Proética. No obstante, es esperable que el informe sirva de guía a otros actores que llevan adelante iniciativas de participación ciudadana con fines similares a los de la Brigada Anticorrupción.

Las **metodologías** utilizadas en el marco de esta evaluación se complementaron entre sí y los datos fueron triangulados a través de las diferentes metodologías.

Se utilizaron las siguientes metodologías durante la evaluación:

Revisión de documentos: El equipo evaluador recolectó y revisó documentación por el equipo técnico de TI-S y Proética. Entre ellos es posible nombrar los siguientes tipos de documentos:

- ✓ Informe de actividad Brigada Anticorrupción en Los Olivos
- ✓ Programa de capacitaciones
- ✓ Plan de actividades y cronograma de implementación
- ✓ Propuesta de financiamiento

- ✓ Estudios e investigaciones sobre la problemática de corrupción
- ✓ Documentos y papers acerca de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuenta en la gestión pública.

Por su parte, el **recojo de información primaria** fue determinante para comprender el proceso y el enfoque de la iniciativa, documentar la Teoría del Cambio, extraer aprendizajes y oportunidades de mejora, y validar resultados identificados en la revisión documental de información.

- **ENTREVISTAS:** Se realizaron **cinco (5) entrevistas semi-estructuradas individuales y grupales**. Las guías de preguntas para las entrevistas fueron diseñadas para la identificación de productos, procesos y articulación interinstitucional en el marco de las Brigadas Anticorrupción. Estos instrumentos se aplicaron a **nueve (9) diferentes actores reconocidos como informante claves**, de manera presencial y virtual, durante últimos días de mayo y principios de junio de 2016.

#	Nombre de Entrevistado	Rol	Organismo/Institución
1	██████████	Public Sector Integrity Programme Coordinato	TI-S
2	██████████	Sub director	Proética
3	██████████	Administradora	Proética
4	██████████	Equipo técnico	Proética
5	██████████	Asistente contable	Proética
6	██████████	Coordinadora de proyectos y red nacional de voluntarios	Asociación civil Transparencia
7	██████████	Asistente de coordinación de red nacional de voluntarios	Asociación civil Transparencia
8	██████████	Comisionado de la Defensoría del Pueblo de Lima	Defensoría del Pueblo
9	██████████	Secretaria general	Municipalidad de Miraflores

- **FOCUS GROUPS:** Se llevaron adelante **dos (2) mini focus groups que contaron con la presencia de voluntarios que participaron de las iniciativas**, con el fin de relevar sus experiencias y testimonios acerca de las Brigadas. Los grupos fueron conformados respetando una distribución equitativa de género y municipio de implementación, es decir un primer grupo comprendió voluntarios que participaron de la iniciativa de Miraflores y un segundo grupo estuvo compuesto por voluntarios de la experiencia de Los Olivos. Cabe aclarar que el primero de estos contó con la presencia de **seis (6) participantes**, mientras que el segundo con **cuatro (4)**.

- **TALLER PARTICIPATIVO:** A modo de sistematizar una Teoría del Cambio de la iniciativa de Brigadas Anticorrupción, entre el martes 24 y viernes 27 de mayo de 2016, se realizaron talleres participativos facilitados por Maximiliano Luft (ZIGLA), de los que participaron Samuel Rotta y Carlos Arroyo por Proética, y Jorge Cabrejos y Mauro Bensimon por ZIGLA. Los talleres tuvieron una dinámica iterativa que supuso sesiones conjuntas con el equipo de Proética, sesiones internas del equipo de ZIGLA. A su vez, desde TI-S José Marín y Rute Caldeira, revisaron, dieron feedback y enriquecieron la versión.

A modo de **balance del proceso de recolección primaria**, mediante las entrevistas en profundidad y los focus groups la evaluación ha logrado cubrir la mayoría de los actores identificados como informantes claves. La única entrevista que no se ha podido realizar ha sido con personal de la Municipalidad de Los Olivos. Durante la visita de campo, el equipo evaluador, con la confirmación de la agenda por parte de las autoridades de dicho municipio, se presentó en la sede de gobierno pero no fue recibido por ninguna de los funcionarios. Se procedió a reconfirmar la entrevista de manera virtual con el Secretario General del Municipio, Sr. Giantomaso Arroba. Sin embargo, luego de reprogramar sucesivamente la entrevista ésta no pudo ser realizada.

Es importante destacar que la presente evaluación ha tenido **dos tipos de obstáculos y limitaciones** que condicionaron su desarrollo.

En primer lugar, **obstáculos de contexto y timing político**. Durante el periodo de la evaluación Perú atravesó un proceso electoral en sus altos niveles que supuso la elección del presidente, dos (2) vicepresidentes, ciento treinta (130) congresistas y cinco (5) parlamentarios andinos para el período gubernamental 2016-2021. Las elecciones fueron realizadas el 10 de abril de 2016. Sin embargo, dado que ningún candidato presidencial alcanzó más del 50% de los votos válidamente emitidos, se realizó una segunda ronda electoral el domingo 5 de junio de 2016.

En este sentido el contexto dificultó la posibilidad de realizar Brigadas Anticorrupción en otros municipios, a la vez que influyó en la coordinación de agendas con las personas a entrevistar, como por ejemplo en el caso del Secretario General de Los Olivos.

Por otro lado, la evaluación se encontró también con **obstáculos técnicos y metodológicos**. Al irse diseñándose a lo largo de su implementación y no ser producto de un proceso de planificación exhaustivo, sus condiciones de evaluabilidad no han sido las óptimas.

La baja formalidad programática ha dificultado la medición rigurosa de su efectividad. Ante la dificultad de responder a una lógica de porcentajes o niveles de cumplimiento, la evaluación da cuenta de productos y resultados desde diferentes perspectivas, apoyando su reflexión y aprendizaje sobre un enfoque de reconstrucción participativa y con mirada prospectiva.

4.2 Anexo 2: Bibliografía y Documentación

Bibliografía y papers consultados

- Arceneaux, K. & Butler, D. M. (2015). *How not to increase participation in local government: The advantages of experiments when testing policy interventions*. The American Society for Public Administration.
- Banerjee, A. et al. (2015). *The power of transparency: information, identification cards and food subsidy programs in Indonesia*. Cambridge, USA. National Bureau of Economic Research.
- Das, A. (2015). *How do we know we are making a difference? Challenges before the practitioner of community monitoring process in assessing progress and evaluating impact*. New Delhi, India. Centre for health and social justice (CHSJ), COPASAH Global Secretariat.
- Fox, J. (2014). *Auditoría social: ¿Qué dice realmente la evidencia?* Global Partnership for Social Accountability.
- Kosack, S., & Fung, A. (2014). *Does transparency improve governance?* Goteborg University.
- Lieberman, E. S., & Posner, D. N., and Tsai, L. N. (2014). *Does information lead to more active citizenship? Evidence from an education intervention in rural Kenya*. Elsevier.
- Marín Aguirre, J.M. (2013). *Concept note & scoping – local government integrity*. Berlin, Germany. Transparency International Secretariat.
- Marín Aguirre, J.M. (2013). *Social accountability mechanisms to advance local government integrity*. Berlin, Germany. Transparency International Secretariat.
- Marín Aguirre, J.M. (2016). *Evidence of citizen engagement impact in promoting good governance and anti-corruption efforts*. U4 Expert Answer.
- Nurmandi, A., et al. (2014). *Citizen participation in selected local governance of Asia pacific countries*. Yogyakarta, Indonesia. Jusuf Kalla School of Government.
- Peixoto, T., & Fox, J. (2016). *When does ICT-enabled citizen voice lead to government responsiveness?* World Development Institute.
- Schakel, L. (2016). *Learning review for Transparency International Indonesia's LINIDA Project*. The Hague, Netherlands.

Documentación interna brindada por Transparency International y Proética

- ✓ Brigadas Anticorrupción: voluntariado ciudadano contra la corrupción. Taller de capacitación a voluntarios. Los Olivos, sábado 11 de julio de 2015.
 - ✓ Cadena de resultados – Componente de citizen engagement (2015-2016). Proética, Perú
 - ✓ Cobertura de Medios de la Brigada Anticorrupción. Los Olivos.
 - ✓ Evaluación Brigada Anticorrupción – Miraflores. Cuestionario de evaluación.
 - ✓ Informe de Actividad. Brigada Anticorrupción. Intervención en la Municipalidad Distrital de los Olivos (Informe preliminar).
 - ✓ Las Fundaciones para una Sociedad Abierta (OSF). Programa para América Latina. Formato Propuesta de Proyecto.
 - ✓ Movilización ciudadana contra la corrupción en ámbitos locales – Brigadas Anticorrupción. Grant proposal para NED.
 - ✓ Proética, capítulo peruano de Transparencia Internacional. Brigadas Anticorrupción. Plan de actividades.
 - ✓ Programa. Capacitación de los voluntarios. Los Olivos, 15 de agosto de 2015
 - ✓ Propuesta colección de datos para monitoreo de las Brigadas Anti-corrupción.
 - ✓ Transparency International. Open Governance: Beyond paper promises, achieving real impact for people. Grant Proposal to the Hewlett Foundation. 2013, January 15.
-