



OLACEFS

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE
DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

GTCT

CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL



GUÍA DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

ENTRE ENTIDADES FISCALIZADORAS
SUPERIORES - 2021



ÍNDICE

1. Introducción	5
2. Términos y definiciones	7
3. Esquema legal para el intercambio de información entre entidades fiscalizadoras superiores enmarcado en la lucha contra la corrupción	
3.1. Derecho internacional sobre combate a la corrupción e intercambio de información para combatirla	9
3.2. antecedentes normativos sobre apertura de datos e identificación de fuentes de información para el combate a la corrupción	13
3.3. Antecedentes normativos propios de las efs sobre cooperación y lucha contra la corrupción (normas internas, marco de pronunciamientos profesionales y declaraciones)	14
4. Modelo organizacional y hoja de ruta para realizar el intercambio de información en la OLACEFS	18
4.1. debe plantearse un esquema colaborativo entre los órganos técnicos de la olacefs para la sostenibilidad del intercambio de información	19
4.2. Existirán diversos tipos de intercambios en la OLACEFS, siendo el fin último el intercambio automático	21
4.3. Se definirán los fines del intercambio así como las fuentes de información a intercambiar	22
4.4. Se trabajará por fases para la definición de protocolos y normalización de datos	24
4.5. Se definirán los modelos de madurez tecnológico de las EFS	
4.5.1. Modelo EFS 1 – nivel inicial en digitalización	
4.5.2. Modelo EFS 2 – nivel intermedio en digitalización	26
4.5.3. Modelo EFS 3 – nivel avanzado en digitalización	
4.6. Se procurará la exista de un modelo de colaboración para coadyuvar a la nivelación de la madurez tecnológica de las EFS	27

5. Aspectos tecnológicos – procedimientos	28
5.1. Se considerará el concepto de interoperabilidad como base tecnológica para el intercambio de información	29
5.2. se revisarán los estándares tecnológicos existentes para determinar el modelo que se adapte a las necesidades de las EFS de la OLACEFS	33
5.3. Se realizarán estudios de caso de modelos existen en la OLACEFS que procuren la apertura de datos e interoperabilidad de las bases	34
5.3.1. ODS.OLACEFS: CTIC	
5.3.2. Océano colombia: bases de datos en grafos e interoperabilidad con x-road	35
5.3.3. la plataforma alice en brasil: machine learning y análisis textual	36
6. Conclusiones	37
7. Bibliografía	38
8. Normativa consultada	39

Ficha catalográfica

Editores

Equipo técnico de la Presidencia del Grupo de Trabajo Especializado en la lucha contra la Corrupción Transnacional (GTCT) de OLACEFS

- María Isabel Vásquez Paredes (supervisión de calidad)
- María Gabriela Mesías (elaboración y edición)
- Ana María López (elaboración y edición)
- Lisette Villacrés (elaboración y edición)

Revisiones externas

- Osvaldo Rudloff, en el marco de la consultoría de aspectos jurídicos para el intercambio de información en la OLACEFS.
- Representantes de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, AC Colombia, el Grupo de Trabajo de Big Data, el Foro de Pronunciamientos Profesionales de la INTOSAI, Cooperación Alemana, por medio de la GIZ, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Katrin Nyman-Metcalf - E-Government Academy (a título personal).
- Contribuciones de los miembros del GTCT de las EFS de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, México y Perú. Así como del Tribunal de Cuentas del Estado de Santa Catarina, Tribunal de Cuentas del Estado de Acre, Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.

1. INTRODUCCIÓN

La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), constituida en 1963, es un organismo internacional, autónomo, independiente y apolítico, creado como una asociación de carácter permanente para brindar diversos servicios de asesoría y asistencia técnica en aras de perfeccionar el ejercicio del control gubernamental. Actualmente, dicho órgano agrupa a 22 miembros plenos y 29 organismos asociados. Además, mantiene diversas instancias administrativas para coadyuvar, entre otras temáticas, a la lucha contra la corrupción y la mejora de la gobernanza en el sector público.

Con esa misiva, durante la LXIX Reunión Ordinaria del Consejo Directivo de la OLACEFS, celebrada el 12 de abril de 2019, se aprobó la creación del Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional (GTCT), considerando como uno de los principales compromisos, la promoción del intercambio de información oportuna entre las EFS de la región para la mejor ejecución de sus procesos de investigación y fiscalización gubernamental; en reconocimiento de que este mecanismo ha resultado de vital importancia para los ámbitos judiciales y fiscales, en la fase de sanción de la corrupción.

Particularmente, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) emergen como autoridades decisivas en la prevención, detección y combate a la corrupción ya que velan por la ejecución adecuada de los recursos públicos, a través de la ejecución de diferentes tipos de auditorías, verificaciones patrimoniales y otras competencias contempladas en cada uno de sus mandatos nacionales. Asimismo, la data que recopilan tales organismos es considerada como “proxy¹” para evidenciar el grado de corrupción existente. No obstante, la labor de las EFS adolece ante los nodos transnacionales que oscurecen las transacciones y los actores involucrados en la comisión de actos de corrupción. Por tal razón, es necesario un enfoque de asistencia mutua entre los órganos de control con enfoque prioritario en el intercambio de información.

En virtud de lo anterior, se contempló dentro del Plan Operativo Anual del GTCT para el 2020, el desarrollo de una Guía que detalle los mecanismos y lineamientos que aseguren la legalidad de los intercambios, la coordinación efectiva entre los miembros del GTCT y demás órganos intervinientes de la OLACEFS; así como la definición de los protocolos y procedimientos tecnológicos.

1. Se entiende “proxy” como un indicador complementario.

Esta Guía se estructura en tres capítulos. Al inicio, se expone el esquema legal por medio del cual se abordan los antecedentes legales del intercambio de información. Si bien existen instrumentos de cooperación internacional que promueven el intercambio de información en materia administrativa, no está implementada esta práctica en los órganos de control. Sin embargo, en la OLACEFS, se han suscrito siete Declaraciones² regionales que instan a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) a combatir la corrupción aprovechando las alianzas y herramientas disponibles, tales como el compartir y receptor datos de interés.

Posteriormente, se detalla una estrategia para impulsar un modelo organizacional que permita la sostenibilidad del intercambio y análisis de los datos compartidos. Es importante precisar que, si bien la gestión del proyecto recae en el GTCT, es necesaria la coordinación con otras instancias de la OLACEFS. Asimismo, se detallan los potenciales procedimientos para identificar los datos a compartir, los potenciales usos, el tipo de intercambio según el nivel de madurez tecnológico de los miembros del GTCT y los mecanismos de colaboración. Finalmente, la última sección detalla aspectos claves para avanzar hacia el modelo organizacional proponiendo: la interoperabilidad semántica y técnica con miras de realizar el intercambio de información a través de medios tecnológicos; y los procedimientos tecnológicos generales que permitirán identificar y analizar datos con sentido y valor agregado para la detección, prevención y lucha contra la corrupción. Más aún en contextos de emergencia en donde las instituciones realizan sus operaciones de forma remota.

2. Se considera que las Declaraciones de Cartagena (2006), Asunción (2009), Santo Domingo (2012), Santiago (2013), Cusco (2014), Buenos Aires (2018) y San Salvador (2019) contienen antecedentes que sirven de base al desarrollo del proyecto de intercambio de información de OLACEFS. Éstas y las demás declaraciones de OLACEFS pueden conocerse y descargarse en: <https://www.olacefs.com/declaraciones-oficiales/>

2.TÉRMINOS Y DEFINICIONES

Para lograr una comprensión común de los términos previstos en esta Guía se presentan las principales definiciones utilizadas. Cabe indicar que en algunos casos se han adaptado las definiciones de diversas fuentes, mientras que cuando se realiza una referencia textual, se coloca la fuente de donde se ha tomado el término.

- **Gobernanza digital.** - modelo de administración de los recursos soportados por tecnologías de la información para facilitar el acceso e integración de la información para todas las partes interesadas en el contexto de una o varias organizaciones.
- **Asistencia mutua.** – mecanismo de cooperación entre dos o más entidades con el objeto de obtener información de interés bajo fines explícitos en instrumentos suscritos por todas las partes interesadas.
- **Interoperabilidad.** - capacidad de los sistemas para compartir datos y utilizar la información intercambiada. Requiere que existan lineamientos organizaciones comunes, definición de un lenguaje consensuado sobre la data a intercambiar y estándares.
- **Datos abiertos³.** - datos que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, y que se encuentran sujetos, cuando más, al requerimiento de atribución y de compartirse de la misma manera en que aparecen (Open Data Handbook, 2021).
- **Datos claves para la lucha contra la corrupción.** – datos que han sido identificados como fuentes que coadyuvarían a una mejor detección de irregularidades relacionadas a la corrupción.
- **Integrity-tech.** – herramientas anticorrupción que operan mediante el uso de tecnologías disruptivas y análisis de datos⁴

3. La definición fue tomada del portal web Open Data Handbook: <https://opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data/>

4. Definición obtenida desde el artículo de Carlos Santiso, publicado en: <https://oecd-development-matters.org/2021/08/05/la-digitalizacion-como-estrategia-anticorrupcion/>

3.3. ESQUEMA LEGAL PARA EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN ENTRE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES ENMARCADO EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN



3. ESQUEMA LEGAL PARA EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN ENTRE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES ENMARCADO EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

El intercambio de información que propone el GTCT además de fundamentarse en la tecnología se sustenta en la normativa internacional existente en materia de asistencia mutua para la prevención y lucha contra la corrupción aplicable a los Estados y en los marcos de pronunciamientos profesionales y declaraciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). Con eso en mente, se conciben tres aspectos que deben de considerar las EFS como base para el intercambio de información.

3.1. Derecho internacional sobre combate a la corrupción e intercambio de información para combatirla

Las EFS pueden acogerse a normativas globales que los Estados de América Latina y el Caribe han ratificado para fundamentar jurídicamente los intercambios de información centrados en la prevención, detección y lucha contra la corrupción.

Por una parte, encontramos aquellas normas que los teóricos del derecho internacional definen como *hard law* o simplemente *law*, entre las que la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996)⁵ y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción – UNCAC (2003)⁶ constituyen antecedentes claves para impulsar la cooperación regional e internacional entre Estados.

En efecto, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción contiene una serie de disposiciones que sirven de sustento en un proceso de intercambio de información entre las EFS de OLACEFS, a saber:

- El artículo 5 de la UNCAC dispone que los Estados Parte colaborarán entre sí, así como con organizaciones internacionales y regionales en la promoción y formulación de políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas. Luego,

5. La Convención Interamericana contra la corrupción puede ser consultada en el siguiente enlace: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corru_pcion.pdf

6. La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción puede ser consultada en el siguiente enlace: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Conve_ncion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

agrega que esa colaboración podrá comprender la participación en programas y proyectos internacionales destinados a prevenir la corrupción;

- A continuación, el artículo 48 dispone que los Estados Parte colaborarán estrechamente para aumentar la eficacia de las medidas de cumplimiento de la ley orientadas a combatir los delitos comprendidos en la Convención, por medio de medidas tales como el intercambio de información con otros Estados Parte sobre los medios y métodos empleados para la comisión de dichos delitos e intercambiar información y coordinar medidas administrativas y de otra índole adoptadas para la pronta detección de tales delitos;

- Posteriormente, el artículo 56 hace un llamado para que cada Estado Parte procure adoptar medidas que le faculten para remitir a otro Estado Parte que no la haya solicitado, sin perjuicio de sus propias investigaciones o actuaciones judiciales, información sobre el producto de delitos tipificados en la Convención si considera que la divulgación de esa información puede ayudar al Estado Parte destinatario a poner en marcha o llevar a cabo sus investigaciones o actuaciones judiciales.

Por su parte, el artículo XIV de la CICC dispone que los Estados Partes se prestarán la más amplia asistencia recíproca, de acuerdo con su ordenamiento jurídico, dando curso a las solicitudes emanadas de las autoridades que, de acuerdo con su derecho interno, tengan facultades para la investigación o juzgamiento de los actos de corrupción descritos en la Convención, con el objetivo de obtener pruebas así como la realización de otros actos necesarios para facilitar los procesos y actuaciones referentes a la investigación o juzgamiento de actos de corrupción.

Como se desprende de la lectura de las normas antes citadas los Estados Parte de ambas convenciones ya contemplan la posibilidad de compartir información para el combate a la corrupción en el ámbito de las EFS. En efecto, aun cuando las Entidades Fiscalizadoras Superiores no son actores de persecución penal, su actuación en el campo administrativo es clave en la detección de los delitos descritos en los citados cuerpos normativos.

Luego, como parte de aquello que la doctrina del derecho internacional denomina soft law, encontramos resoluciones, acuerdos o declaraciones como las que se mencionan a continuación.

En primer término, las resoluciones formuladas en las Conferencias de las Partes de la UNCAC devienen como marcos complementarios para los Estados, avanzando en la uti-

lización de datos civiles y administrativos en investigaciones contra la corrupción (Resolución 6/4)⁷, en el uso de tecnología de la información y datos abiertos (Resolución 6/7) y en la cooperación entre agencias anticorrupción y EFS (Resolución 8/13)⁸.

Recientemente el Compromiso de Lima (2018)⁹ fortalece las políticas de apertura de información e insta al empleo de nuevas tecnologías en aras de impulsar la transparencia, la interacción con los ciudadanos y la rendición de cuentas, a través del desarrollo de herramientas de identificación, detección, sistematización y monitoreo de procedimientos gubernamentales para fortalecer la cooperación y el intercambio de buenas prácticas sobre el desarrollo y aplicación de dichas tecnologías.

Finalmente, la Plataforma Regional de Suramérica y México para la Aceleración de la Implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción¹⁰, fomenta la cooperación internacional, así como el intercambio de datos para fortalecer los sistemas de integridad enfocados en la gestión las declaraciones patrimoniales y los conflictos de intereses. Efectivamente, la declaración emitida a propósito de la reunión de Cartagena 2019, plantea el intercambio de información en los siguientes acápites:

Acción Propuesta #9 (sobre sistemas de integridad y declaraciones de bienes e intereses): plantea la importancia de compartir experiencias y datos para mejorar las capacidades nacionales y facilitar el trabajo conjunto en la lucha contra la corrupción; Acción

Propuesta #3 (sobre personas jurídicas): invita a analizar la pertinencia de establecer una red informal de intercambio de información a nivel interno y regional entre organismos encargados de aplicar la ley en investigaciones sobre personas jurídicas en casos de corrupción en colaboración con otras redes de cooperación ya existentes en la región con la finalidad de evitar la duplicidad de esfuerzos;

Acción Propuesta #1 (sobre cooperación internacional): es explícita al reconocer que puede haber otras autoridades centrales que presten asistencia en las investigaciones y procedimientos correspondientes a cuestiones civiles y administrativas relacionadas con corrupción, como son las Entidades Fiscalizadoras Superiores;

7. La Resolución 6/4 y 6/7 puede ser consultada en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session6/V1508649s.pdf>

8. La resolución 8/13 puede ser consultada en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session8/V2001914s.pdf>

9. El Compromiso de Lima puede ser consultado en:

<https://viiicumbreperu.summit-americas.org/compromiso-de-lima-gobernabilidad-democratica-frente-a-la-corrupcion/>

10. La Declaración de la Conferencia Regional Anticorrupción para América del Sur y México puede ser consultada en: https://www.unodc.org/documents/uncac/Resultado_Final_para_America_del_Sur_y_Mexico.pdf

Acción Propuesta #2 (sobre cooperación internacional): menciona la necesidad de reconocer la importancia de la transmisión electrónica de información para la cooperación formal basada en las convenciones internacionales como la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, previamente citada; y,

Acción Propuesta #3 (sobre cooperación internacional): se refiere a la necesidad de implementar herramientas de cooperación internacional previstas en la UNCAC para definir criterios, parámetros o guías para transmitir la información de manera espontánea ante autoridades competentes.

A partir de lo antes señalado el entramado jurídico que debería ser considerado para llevar adelante un proyecto de intercambio de información entre las EFS de OLACEFS consideraría lo siguiente:



3.2. Antecedentes normativos sobre apertura de datos e identificación de fuentes de información para el combate a la corrupción

Se considera que existen cinco documentos que han sido decisivos para promover la apertura de la administración pública en la región, en los cuales pueden enmarcarse las EFS para realizar intercambios de información con fines automáticos.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007)¹¹ indica que los gobiernos deben instaurar un régimen para los documentos y archivos electrónicos bajo los criterios de equivalencia, validez y conservación y gestión de los datos; y promueve la interoperabilidad de servicios entre Estados iberoamericanos ambicionando para ello un estándar común.

De igual forma, la Carta Internacional de Datos Abiertos¹² (2015) se suscribe para crear un marco único de referencia que permita guiar las acciones de los gobiernos e instituciones que consideran a la apertura de datos como motor de desarrollo.

Posteriormente, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto por el Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD), determina que “los gobiernos deberían diseñar, implementar y desarrollar portales de datos abiertos y elaborar normativas y/o pautas metodológicas para su adecuada categorización, uso y reutilización por parte de la ciudadanía y otros actores” (2016, p. 14)¹³. Esta Carta fue posteriormente citada como antecedente en la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública (CLAD 2018) y en la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública (CLAD 2020). Esta última plantea que la digitalización, la robotización y la gestión por la vía de la inteligencia artificial de la burocracia puede contribuir de una manera decisiva para erradicar la corrupción administrativa. Asimismo, agrega que la inteligencia artificial, alimentada por el big-data, puede estimular nuevos sistemas de control de la corrupción, con la prevención de que es necesario estar atentos ya que las nuevas tecnologías implican una concentración de poder que puede generar nuevos y sofisticados mecanismos de corrupción. Es importante destacar además que la citada carta sobre innovación (2020) menciona un punto importante a considerar en un futuro mecanismo de transferencia de información y que dice relación con el diseño de los algoritmos y los procesos de entrenamiento en el sector público, haciendo un llamado para que éstos sean transparentes y no blindados con patentes, permitiendo también que tanto la ciudadanía como las organizaciones no gubernamentales puedan evaluar externamente ambos procesos.

11. La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico puede ser consultada en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/7-Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Electr%C3%B3nico-2007-CLAD.pdf>

12. <https://opendatacharter.net/principles-es/>

13. La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto puede ser consultada en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/2-Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-2016-CLAD.pdf>



Con estos instrumentos se avanza hacia una cultura de datos abiertos en la región, poniendo al Estado al frente de tales estrategias para involucrar de forma más efectiva a la ciudadanía en el control de la administración pública. A la vez, esta mirada beneficia a la cooperación inter-agencial, pues los órganos del Estado pueden acceder a datos que se pueden contrastar con la información que se recaba desde sus distintas misiones.

3.3. Antecedentes normativos propios de las EFS sobre cooperación y lucha contra la corrupción (Normas internas, marco de pronunciamientos profesionales y declaraciones)

En primer término, es importante destacar que el Reglamento de la Carta Constitutiva de la OLACEFS, en las secciones sexta y séptima, dispone que dentro de los servicios que brinda la Organización se contempla la asistencia e intercambio de información y la promoción del trabajo conjunto para la consecución de los objetivos comunes de los miembros de la institución. Esta norma interna sirve de pivote sobre el cual el GTCT y las EFS miembros de OLACEFS fundamentan el proceso de intercambio de información que se trabaja en esta guía.

A partir de este mandato se considera una serie de pronunciamientos y declaraciones que dan contenido y forma a lo dispuesto en el reglamento.

En primer término, el Marco de Pronunciamientos Profesionales¹⁴ de la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI¹⁵ es la referencia para todos sus miembros

14. Para conocer el Marco de Pronunciamientos Profesionales de la INTOSAI (incluyendo las normas revise <https://www.issai.org/>

15. La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es la organización central para la fiscalización pública exterior. La INTOSAI ha trabajado para desarrollar las capacidades y estructuras necesarias para proporcionar un conjunto ampliamente reconocido de normas profesionales internacionales para la auditoría del sector público; basándose en la experiencia que se ha acumulado mediante el intercambio y desarrollo de los conocimientos de las EFS.

y organizaciones regionales en aras de perfeccionar el control gubernamental y su impacto en diversos aspectos, como la lucha contra la corrupción, la promoción de la transparencia y la cooperación internacional.

Si bien su adopción no es de carácter obligatorio, mediante la **Declaración de Sudáfrica**¹⁶ se insta a los organismos auditores a utilizar sus principios, normas y guías. En lo que refiere a lucha contra la corrupción, resaltan las normas INTOSAI-P-10, 12, 20, las ISSAI¹⁷ 100, 130; y la GUID 5270 en las que se alude de manera más amplia rol de las entidades de control en torno a reforzar su marco de independencia, rendición de cuentas, responder a entornos cambiantes, mapear riesgos y auditar los controles para mitigar la corrupción.

Particular mención merece la GUID 5270 cuando plantea que la lucha contra la corrupción debe ser multifacética, a partir de acciones tales como la mejora de los métodos y herramientas de combate a la corrupción y otros tipos de delito, así como la necesidad de cooperar con otras instituciones en el combate a la corrupción. Este documento reconoce también que el monitoreo de la gestión pública es necesaria para asegurar que los controles estén logrando los resultados deseados.

Si bien, a nivel normativo aún la comunidad de fiscalización superior no ha avanzado en el desarrollo de instrumentos específicos que atiendan la mirada transnacional de la corrupción, sí existen manifestaciones de interés a nivel regional. Se cuenta con Declaraciones de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) que proponen avanzar en dicho cometido. Por ejemplo, la **Declaración de Cartagena**¹⁸ (2006) estableció que las EFS se comprometían a intercambiar experiencias sobre la elaboración de mapas de riesgos en entidades públicas y toma de acciones de control oportunas y pertinentes para evitar que los riesgos se hagan realidad; así como las experiencias de unidades especializadas que adelanten el seguimiento práctico del fenómeno de la corrupción, sobre las propuestas de acciones para detectarla y sancionarla; los resultados de los equipos para el combate integral de la corrupción y sobre la forma de promover un trabajo en conjunto.

Por otro lado, la **Declaración de Asunción** (2009) señala que establecer mecanismos de rendición de cuentas promueve el combate a la corrupción, así como el fortalecimiento institucional, el desarrollo de políticas públicas que atiendan de mejor manera necesidades ciudadanas. Este instrumento hace alusión que la publicidad del actuar público es fundamental para la transparencia y que las EFS deben promover el uso intensivo de la

16. En noviembre de 2010, durante el XX Congreso de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), se acordó la Declaración de Sudáfrica.

17. Las ISSAI (por sus siglas en inglés) son las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores, que contienen los prerrequisitos básicos para el funcionamiento adecuado de los organismos auditores y los principios fundamentales de auditoría de entidades públicas.

18. Las Declaraciones de Cartagena, Asunción, Santiago de Chile y San Salvador pueden ser consultadas: <https://www.olacefs.com/declaraciones-oficiales/>

tecnología para lograr el acceso a información y para efectos transaccionales que permitan una gestión pública mucho más eficiente y transparente.

Posteriormente, en una acción innovadora la OLACEFS emitió la **Declaración de Santo Domingo** sobre de Género y Transparencia en la Fiscalización Superior (2012), donde deja de manifiesto que los países abordan la corrupción mediante la oportuna rendición de cuentas y el ejercicio de la transparencia en uso de fondos públicos, mejorando sistemas de investigación contable y jurídica, destacando el papel, presencia e influencia de las mujeres en la lucha en favor de la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

Más adelante, en la **Declaración de Santiago** sobre gobernanza, lucha contra la corrupción y confianza pública (2013) la OLACEFS resuelve que las EFS deben “seguir asumiendo los desafíos que plantean las exigencias más elevadas que los ciudadanos formulan a sus autoridades, en particular en materia de lucha contra la corrupción, el desarrollo de una cultura de transparencia y la incorporación activa de los ciudadanos en los procesos de deliberación pública”. Esta Declaración contiene además un enunciado central para todo el trabajo sobre combate contra la corrupción cuando en su artículo 8 reconoce que dicha acción es un asunto de la esencia del trabajo de las EFS y que: “la promoción de la probidad y la honestidad no exige enunciado manifiesto, pues enfrentar este flagelo es tarea de todos”.

En esta misma línea es importante recordar la **Declaración de Cusco**, denominada las EFS y la Gobernanza Pública: Contribuyendo con el Desarrollo Humano Sostenible (2014), que en su compromiso sexto manifiesta que es necesario fortalecer las relaciones interinstitucionales entre los organismos regionales involucrados en la prevención, identificación, investigación y seguimiento de hechos relacionados con la corrupción, por medio del desarrollo de mecanismos que fomenten la coordinación y asistencia mutua, favoreciendo el intercambio transversal y multidisciplinario de buenas prácticas y experiencias a nivel regional.

Luego y con un enfoque ciudadano la **Declaración de Punta Cana** (2016), a propósito de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible vincula la participación ciudadana con la responsabilidad e integridad en el manejo de la gestión pública, ya que “(...) facilita la generación de confianza y mejora el sistema de gobernanza del desarrollo sostenible mediante actividades ciudadanas de vigilancia, fiscalización, seguimiento, evaluación, crítica y sanción”.

Como una forma de preparar el camino para el uso de tecnologías para el combate a la corrupción el año 2018 OLACEFS emitió la **Declaración de Buenos Aires**, sobre el Rol de las Entidades de Fiscalización Superior ante las nuevas tecnologías de la información del

siglo XXI, donde explicita la necesidad de trabajar una conciencia digital en las EFS para avanzar en la colaboración entre pares y constituirse en una fuente confiable de información, independencia y objetividad por medio, entre otras, del uso de herramientas para la recolección, confrontación y aplicación de bases de datos en el trabajo fiscalizador. A continuación, agrega que las nuevas tecnologías constituyen una oportunidad para mejorar la calidad del control público, a través de un proceso de mejora continua. Esta manifestación expresa de la Organización concluye con un compromiso indeclinable e irreversible de avanzar en el uso de las herramientas tecnológicas y las innovaciones que ellas proveen, para de ese modo aportar a la buena gobernanza.

Agregando a los esfuerzos anteriores, la **Declaración de San Salvador** sobre la lucha contra la corrupción transnacional, suscrita en el año 2019, se convierte en un hito a nivel de EFS, toda vez que promueve acciones conjuntas respecto a la fiscalización y lucha contra la corrupción, fomentando la transparencia, cooperación multilateral, intercambio de información, suscripción de convenios, colaboración activa, creación de programas de formación y contribuir al avance del cumplimiento de los objetivos del Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional (GTCT) de la OLACEFS.

Ese mismo año 2019, las EFS agrupadas en INTOSAI, emiten la **Declaración de Moscú**¹⁹, donde convinieron que para asegurar su valor y beneficio, las EFS tienen que ser capaces de aplicar nuevos enfoques y sacar provecho de las oportunidades para dar respuesta a los desafíos emergentes, tanto nacionales como globales. Para ello plantea que las EFS deberían promover el principio de disponibilidad y apertura de los datos, del código fuente y de los algoritmos, aspirando a utilizar el análisis de datos en auditorías. Asimismo, hace un llamado para que las EFS extiendan su atención a la identificación de áreas de riesgo de interés nacional e internacional y la concienciación sobre los mismos.

A partir de estas Declaraciones se encuentran marcos importantes para el buen gobierno y la lucha contra la corrupción como la identificación de riesgos en las entidades públicas, el uso de la tecnología para el acceso a la información, incorporación de visión ciudadana y la cooperación entre EFS. En el último, inclusive se vislumbra un órgano técnico específico para llevar a ese cometido, lo cual representa una ventaja a la hora de pasar a la acción en los compromisos declarativos de la OLACEFS.

Las normas referenciadas constituyen la base para el intercambio de información fundamentándose en la buena fe de las entidades para fortalecer sus actividades de lucha contra corrupción. Con eso en mente, es pertinente la definición de protocolos jurídicos que consideren la normativa nacional para avanzar en el intercambio de información en materia administrativa.

19. La Declaración de Moscú puede ser consultada en https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news/2019/10/SP_23_Moscow_Decl_300919.pdf

4. MODELO ORGANIZACIONAL Y HOJA DE RUTA PARA REALIZAR EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN LA OLACEFS



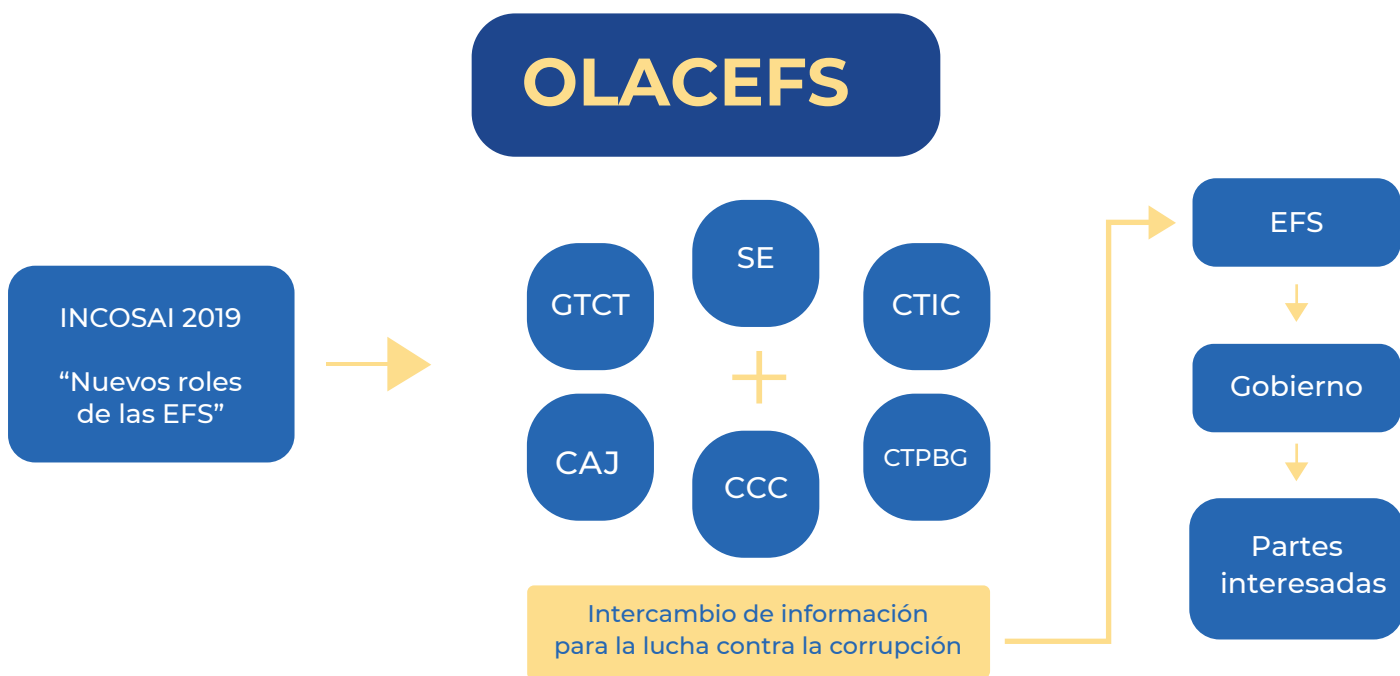
4. MODELO ORGANIZACIONAL Y HOJA DE RUTA PARA REALIZAR EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN LA OLACEFS

4.1. Debe plantearse un esquema colaborativo entre los órganos técnicos de la OLACEFS para la sostenibilidad del intercambio de información

En la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) existen varios órganos técnicos, cuyo mandato y operaciones coadyuvarían a la sostenibilidad de la aplicación del intercambio de información con enfoque en lucha contra la corrupción.

De tal forma, la gestión organizacional recaería en el siguiente esquema, sin perjuicio de la coordinación con otras instancias de la OLACEFS:

Gráfico 1. Interoperabilidad de los sistemas de EFS para la lucha contra la corrupción



Fuente: Presidencia del GTCT, 2020

En este modelo, la Presidencia del Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional (GTCT) será la instancia responsable de determinar los estándares para propiciar el intercambio de información.

Asimismo, debe posibilitar los espacios de negociación para el acuerdo de los tipos de intercambios y fuentes a compartir. Siguiendo experiencias previas de otros órganos en la OLACEFS, podrá constituir una Fuerza de Tarea a cargo de definir los protocolos tecnológicos del software que propiciaría el intercambio de información y el análisis o estudio de los sistemas jurídicos de los miembros de la OLACEFS.

De forma complementaria, la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (CTP-BG) podrá asesorar y compartir información de interés que posibilite la identificación de los campos de información para la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la integridad pública.

Por otro lado, la Comisión de Tecnologías de la Información (CTIC) deberá emitir su criterio técnico y validación de las alternativas tecnológicas de intercambio de información, asesorará técnicamente sobre los protocolos de seguridad para el intercambio de información. Finalmente, identificará las oportunidades de cooperación con otros proyectos tecnológicos en la OLACEFS.

El Comité Asesor Jurídico (CAJ) analizará la estrategia normativa propuesta por el GTCT para reforzar el intercambio de información entre EFS. Esto va en concordancia con lo previsto en los TDRs del órgano que en su artículo 3 contempla entre sus actividades, la asesoría jurídica a otras instancias en la OLACEFS, emitir dictámenes no vinculantes, y entre otros aspectos, realizar estudios jurídicos con base al Derecho Comparado (Comité Asesor Jurídico de OLACEFS, 2018)²⁰.

La Secretaría Ejecutiva (SE) será involucrada en la medida que se requiera avanzar con acuerdos normativos multilaterales, considerando que tiene capacidad para obligar válidamente a la organización, considerando lo previsto en el artículo 28, numeral XIV del Reglamento de la Carta Constitutiva de la OLACEFS (2016)²¹ que indica que la Secretaría Ejecutiva podrá entre otros aspectos: “proponer al Consejo Directivo las iniciativas de carácter normativo relativas al funcionamiento de la Organización”.

20. Los TDRs del Comité Asesor Jurídico pueden ser consultados en:

[https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2018/06/CER-8-2018-Terminos-de-Referencia-CAJ .pdf](https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2018/06/CER-8-2018-Terminos-de-Referencia-CAJ.pdf)

21. La Carta Constitutiva de la OLACEFS puede ser consultada:

<https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2017/03/09-REGLAMENTO-Olacefs-FINAL1.pdf>

Finalmente, el Comité de Creación de Capacidades actuará como el ente técnico para la creación de una línea de capacitaciones en colaboración del GTCT y de la CTIC respecto al uso de tecnologías en las operaciones de las EFS, usos de datos para la lucha contra la corrupción, etc.

El esquema previsto no excluye la coordinación con los demás órganos de la OLACEFS, en caso de que se considere pertinente una mayor interacción para analizar nuevas tendencias e innovación para combatir la corrupción que devengan posteriormente en nuevos campos de información a intercambiar.

4.2. Existirán diversos tipos de intercambios en la OLACEFS, siendo el fin último el intercambio automático

Para iniciar de forma inmediata con el proyecto es pertinente definir diversos tipos de intercambio de información con menor y mayor grado de complejidad y coordinación. Simultáneamente se vislumbra desarrollar una estrategia para lograr la interoperabilidad en campos de información definidos para la lucha contra la corrupción, los cuales se ejecutarán por etapas; avizorando que al mediano y largo plazo el intercambio sea automático y con acceso directo.

De tal manera, se considerarán los siguientes tipos de intercambio (Pita, 2007)²²:

- **Bajo solicitud.** - es de carácter puntual, se realiza de una EFS a otra, especificando el propósito del requerimiento. Debe de ser clara y realizarse exclusivamente en el marco de una actividad en curso de la EFS requirente. Se justifica en el marco de los acuerdos que puedan celebrar las EFS con sus pares u otros actores interesados.
- **Espontáneo.** - se efectúa por la necesidad o sospecha específica de una EFS en torno a una actividad por iniciar o en curso, su factibilidad se determinará el marco de los acuerdos multilaterales y bilaterales del país de la EFS que remitirá la información.
- **Automático.** - es de carácter periódico e involucra la automatización de tareas de recolección de información mediante medios digitales; requiere tener mapeados los procesos de las fuentes a intercambiarse y la normalización de los campos de tales fuentes para que sea comprendido por todos los actores involucrados.

²² Se tomó como referencia el capítulo "El intercambio de informaciones tributarias como instrumentos de contención de la competencia desleal a nivel internacional" del libro del Banco Interamericano sobre Tributación e Integración de América Latina publicado en 2007. <https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/27472/Claudino%20pita%20INTERCAMBIO%20DE%20INFO%20TRIBUTARIA.pdf>

4.3. Se definirán los fines del intercambio así como las fuentes de información a intercambiar

La identificación de las fuentes de información que efectivamente las EFS pueden intercambiar con miras a contribuir a procesos en cursos o definir nuevos servicios para la prevención, detección y lucha efectiva contra la corrupción transnacional; constituye un paso clave hacia el intercambio de información.

Se recomienda partir por una revisión de la literatura para recopilar información relevante de organismos internacionales, institutos de investigación y de otras agencias nacionales que ya hayan implementado el intercambio de datos como parte de sus estrategias anti-corrupción. Además, dicha revisión permitiría anticipar los retos relacionados al análisis y gestión de dichas fuentes. Aunque las publicaciones de este tipo son escasas, los siguientes textos son ilustrativos respecto a las fuentes de información deseables para combatir la corrupción:

- La digitalización como estrategia anticorrupción, preparado por Carlos Santiso para el portal OCDE Development Matters (2021)²³;
- ¿Puede la digitalización del Estado ayudarnos en la lucha contra la corrupción?, preparado por Jorge Gallego para el Banco de Desarrollo para América Latina - CAF (2021)²⁴;
- Tres preguntas sobre el uso de los datos para luchar contra la corrupción, suscrito por Carlos Santino del Banco de Desarrollo para América Latina - CAF (2020)²⁵.
- The promise and perils of data for anti-corruption efforts in international development work, elaborado por Daniel Berliner y Kendra Dupuy para el Centro Anticorrupción U4 y el Instituto CHR. Michelsen (2018)²⁶.
- The measurement and Macrorelevance of Corruption: A Big Data Approach, elaborado por Sandile Hlatshwayo, Anne Oeking, Manuk Ghazanchyan, David Corvino, Ananya Shukla, Lamin y Leigh para el Fondo Monetario Internacional (2018)²⁷.

23. Puede ser consultado en <https://oecd-development-matters.org/2021/08/05/la-digitalizacion-como-estrategia-anticorrupcion/>

24. Puede consultar el documento en: <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2021/08/puede-la-digitalizacion-del-estado-ayudarnos-en-la-lucha-contra-la-corrupcion/>

25. Puede consultar el documento en: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1544>

26. Puede consultar el documento en: <https://www.u4.no/publications/the-promise-and-perils-of-data-for-anti-corruption-efforts-in-international-development-work>

27. Puede consultar el documento en: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/08/31/The-Measurement-and-Macro-Relevance-of-Corruption-A-Big-Data-Approach-46157>

Adicional a las bases de datos que se promueven al interior de la OLACEFS, como el portal que recopila informes de auditoría basándose en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (cuyo contenido depende de la voluntad e interés de las EFS por participar, de modo que la incorporación de herramientas de inteligencia artificial potenciaría fuertemente su uso y utilidad) o el portal de datos abiertos en materia de participación ciudadana, se recomienda analizar diversas bases de datos relativas a los ámbitos en los cuales puede existir corrupción como las recomendadas a continuación:

Tabla 1. Bases de datos sugeridas para la lucha contra la corrupción y potenciales usos²⁸

BASES DE DATOS	USOS DE LA DATA
<ul style="list-style-type: none"> • Data sobre contratación pública • Data sobre contribuciones en campañas electorales • Data sobre declaraciones de bienes • Data sobre presupuesto y ejecución del gasto público 	<ul style="list-style-type: none"> • Detección de la corrupción • Medición de prevalencia de la corrupción • Comparación entre entidades y países • Evaluaciones de impacto de la corrupción

Fuentes: CAF, 2020; Dupuy & Berliner, 2018, Hlatshwayo, y otros, Fondo Monetario Internacional, 2018.

Seguido a la identificación de las fuentes de información y su accesibilidad, es importante realizar una recolección de información vía cuestionarios o entrevistas a las Entidades Fiscalizadoras Superiores que quieran intercambiar información, para definir sobre sus necesidades de información de pares y las fuentes de datos que tienen mayor respaldo jurídico para intercambiar. Se recomienda realizar este ejercicio también con partes interesadas externas.

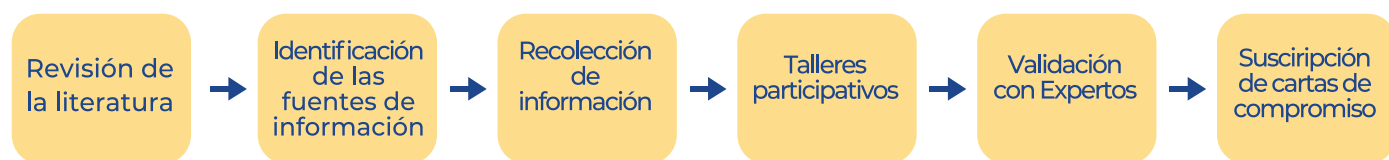
Esta etapa consultiva, puede ser complementada con la organización de talleres participativos, mesas de trabajo u otros métodos que permitan a las EFS, además de ratificar los hallazgos en la revisión de literatura y recolección de información, determinar hipótesis sobre los potenciales usos de los campos de información identificados y realizar análisis exploratorios con la información a manera de talleres o caso de estudio.

Por otro lado, se recomienda validar con expertos, la propuesta de datos a intercambiarse. Aquí es importante identificar los diversos actores que podrían intervenir y aportar insumos para un eficaz intercambio de datos (e.g. la academia, sociedad civil, organismos multilat-

²⁸ La sección 2 de la Carta de Datos Abiertos presenta una tabla de bases de datos útil para combatir la corrupción que se puede consultar en: <https://open-data-charter.gitbook.io/open-up-guide-using-open-data-to-combat-corruption/section-2-anti-corruption-open-data/summary-priority-datasets>

erales, sectores con experiencia en intercambio de información, entre otros). Como punto final, la suscripción de cartas de compromisos de los participantes será clave para lograr la continua participación de la alta directiva en el intercambio de la información.

Gráfico 2. Proceso sugerido para la identificación y validación de fuentes de información



Fuente: Presidencia del GTCT, 2020

4.4. Se trabajará por fases para la definición de protocolos y normalización de datos

Para la implementación del intercambio de información automático se recomienda efectuar un trabajo por fases. En ese marco, debido a que pueden existir diversas oportunidades de fuentes de información, se sugiere considerar los siguientes criterios:

a) Fase 1.- La información es manejada por todas o la mayoría de EFS (el 50% más uno de las EFS miembros de OLACEFS) y se cuenta con un sistema/repositorio de la información. Asimismo, esta información es abierta al público.

b) Fase 2.- La información es manejada por ciertas EFS y es parcialmente abierta al público. En el caso de que esos datos no sean manejados por las EFS se debe reconocer si los mismos son de carácter público.

c) Fase 3.- La información sensible/reservada o que no es manejada por las EFS²⁹.

Sin embargo, existen casos emergentes en órganos de control de la obtención de dichos datos vía acuerdos interinstitucionales. Para estos casos será necesario reconocer que algunas EFS funcionan como autoridades centrales en sus marcos nacionales de lucha contra la corrupción lo que les facilitaría el acceso a códigos fuente de datos que no necesariamente son gestionados por ellas.

En este punto será clave constituir dentro de los órganos de control participantes, equipos multidisciplinarios, involucrando específicamente a las unidades de archivo, de tecnología y si cuenta con las unidades especializadas en data science y analytics.

²⁹ Información que por normativa nacional no se expone al público.

Estas se encargarán de adoptar los estándares definidos particularmente en la homologación de términos, desarrollar hipótesis y recopilar los datos en bases de datos específicos para los ejercicios definidos. De igual manera, este equipo será el que contribuya a la actualización de las hipótesis de lucha contra la corrupción y al mantenimiento de información. Para potenciar los productos generados a partir del intercambio de información, es necesario tener en consideración lo siguiente en el manejo e interpretación de la data destinada al combate de la corrupción:

Tabla 2. Cinco retos en la gestión de datos para realizar estrategias/esfuerzos anticorrupción

Credibilidad o fiabilidad	En este punto se debe analizar las decisiones por las cuales ciertos datos están abiertos y en qué condiciones se encuentran.
Claridad o calidad	La información puede diferir en formatos, o contar con ciertos errores de categorización, inclusive errores ortográficos. Asimismo, puede que la información no esté disponible en formatos de lectura electrónica.
Complejidad	El análisis de los datos disponibles requiere de conocimientos de contexto de la información y de habilidad altamente técnicas como estadística y lenguajes de programación. La generación de estas capacidades puede significar un costo extra para las organizaciones.
Resultados concluyentes	La identificación de patrones/tendencias de corrupción puede ser subjetiva al inicio. Para contrarrestar eso se puede cruzar diversas bases de datos.
Comparabilidad	La comparación de los datos entre organizaciones, gobiernos y en distintos momentos resulta otra de las potenciales barreras.

Elaborado por: GTCT 2020. Fuente: CAF, 2020; Dupuy & Berliner, 2018.

4.5. Se definirán los modelos de madurez tecnológica de las EFS

A partir del seguimiento a las experiencias de las EFS de la OLACEFS en torno a sus avances tecnológicos, diseminadas en webinars y en sus portales web; se reconoce que pueden existir distintos niveles de madurez tecnológica dentro de las EFS que conforman el GTCT, por lo mismo se proponen tres etapas a manera de ilustrar las divergencias en el grado de digitalización y las potenciales estrategias que podrían utilizar para avanzar a un siguiente nivel.

4.5.1. Modelo EFS 1 – nivel inicial en digitalización

Dentro de los miembros del GTCT, la mayoría de las EFS ha empezado a construir una infraestructura tecnológica para automatizar los procesos institucionales. Particularmente en lo que respecta a la gestión de las auditorías, ya existen repositorios donde se almacenan esos datos; y en algunos casos ya están en disposición del público. Para reducir la inversión económica, se ha recurrido al apoyo de cooperantes³⁰, enfocándose en fortalecer las capacidades técnicas, realizando un levantamiento de procesos que permita identificar oportunidades en una gestión documental digital y finalmente, poniendo en marcha de la automatización esbozando a futuro estrategias de inteligencia de negocios, análisis de datos y big data.

No obstante, estos procesos toman años y requieren de un cambio en la cultura organizacional, para que se considere a la tecnología como una aliada para cumplir con la misión institucional y los nuevos roles de los órganos de control según lo indica la INTOSAI. Para los miembros que se encuentren en esta etapa, suscribir la carta de compromiso que habilita el compartir información, supone a la vez, potenciar la digitalización de los campos de datos (e.g. informes de auditoría) que se hayan acordado para el intercambio. Ya que es necesario contar con una infraestructura que permita la extracción de las bases de datos digitalizadas para rápidamente poder cargar y transformar los mismos en productos que posibiliten la lucha contra la corrupción.

4.5.2. Modelo EFS 2 – nivel intermedio en digitalización

En los miembros del GTCT existe entidades que se encuentran en una fase intermedia en torno a la digitalización de sus operaciones. Es decir, ya cuentan con una estrategia digital en implementación y buscan potenciar los servicios que su EFS puede generar para mejorar la gestión pública, con la integración de información de otras entidades. De igual

30. Se encuentran experiencias positivas de cooperación bilateral, con agencias de desarrollo. Por ejemplo, la EFS de Ecuador potencia su sistema de gestión documental con la asistencia técnica de la EFS de Chile, y el financiamiento de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID). Otra forma de impulsar la digitalización con cooperantes ha sido vía el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que mantiene un proyecto con la Presidencia de OLACEFS.

forma, ya cuentan con resultados preliminares de la aplicación de la estrategia de innovación tecnológica. No obstante, podrían beneficiarse del intercambio de información para considerar el análisis de datos en campos no previstos dentro de su estrategia. La adición de dichos cambios sería factible en virtud de la infraestructura tecnológica vigente y el personal en la organización que ya ha empezado a visualizar los beneficios del uso de TICs.

4.5.3. Modelo EFS 3 – nivel avanzado en digitalización

Por último, aunque de forma más escasa, existen miembros en el GTCT que tienen varios años implementado estrategias de análisis de datos y big data, y por ende cuentan ya con unidades y equipos capacitados en dicha materia. Inclusive, estos órganos de control tienen la capacidad de realizar desarrollos “in-house” ya especializados en el combate a la corrupción, como, por ejemplo, sistemas que alertan irregularidades en contratación pública. De igual manera, estos órganos de control ya obtienen información de otras entidades públicas mediante convenios interinstitucionales y su gestión apunta hacia una mirada de evaluación de políticas públicas y una cultura de innovación. Contar con miembros más especializados contribuiría en tener “consultores” que permitan afinar los protocolos tecnológicos para asegurar el intercambio de información.

Por otro lado, estos actores podrían expandir sus estrategias institucionales hacia una mirada de combate a la corrupción de forma transnacional, demostrando más aún el valor y beneficio de las EFS al promover dicha actividad.

4.6. Se procurará la exista de un modelo de colaboración para coadyuvar a la nivelación de la madurez tecnológica de las EFS

Reconociendo los diferentes modelos que existen en el GTCT respecto al grado de madurez tecnológica, existe la oportunidad de que las EFS con un nivel avanzado en digitalización de sus operaciones puedan realizar una transferencia de conocimientos a las que se encuentran en etapas iniciales e intermedias a través de talleres virtuales, capacitaciones especializadas, intercambio de expertos y otros mecanismos que consideren pertinentes las partes; así como el intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas, lo que permitirá a éstas avanzar con la implementación del intercambio de información. Asimismo, será imperativo que las EFS vuelquen sus esfuerzos en la apertura de datos con el apoyo de la CTIC; ya que esto facilitará el acceso a fuentes más amplias de información. Este último aspecto se analiza en la siguiente sección como una de las estrategias tecnológicas para lograr un alto grado de interoperabilidad.

5. ASPECTOS TECNOLÓGICOS – PROCEDIMIENTOS



5. ASPECTOS TECNOLÓGICOS – PROCEDIMIENTOS

Toda vez que se ha definido el esquema que facilitaría la gobernanza de la gestión e intercambio de información entre Entidades de Fiscalización Superior que forman parte del Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional de la OLACEFS, es menester la discusión de los estándares tecnológicos que permitirán recolectar y analizar datos con sentido y valor agregado para la detección, prevención y lucha contra la corrupción.

5.1. Se considerará el concepto de interoperabilidad como base tecnológica para el intercambio de información

Para lograr la interoperabilidad en el contexto regional del Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción de la OLACEFS, es necesario poner énfasis en la integración de los datos, en la gestión adecuada de la información y en la experiencia del personal previamente involucrado en la ejecución de la auditoría informática que lleva a cabo cada EFS.

La interoperabilidad entre EFS permitirá consolidar estrategias tecnológicas para intercambiar y analizar de manera segura diversas fuentes de información que permitan la identificación de actividades de fraude y corrupción. A su vez la interoperabilidad garantiza que el dominio o gobernanza sobre los activos digitales este bajo la competencia de cada EFS participante por seguridad informática y acorde al cumplimiento de la gestión de sus sistemas de información. Si bien se considera como primer paso el uso de información pública, no se debe descartar la viabilidad de realizar intercambios de datos reservados con el acuerdo de las partes, y asegurando su integridad.

Para institucionalizar el marco de intercambio de información vía sistemas interoperables es necesario que las EFS tengan en cuenta los siguientes puntos:

- El intercambio debe procurar la legalidad de los datos. - generación de documentación/ evidencia legal y archivos sobre el intercambio de datos y comunicación entre las entidades (e.g. firmas digitales, certificados, marcas temporales o sellos de tiempo, usuarios y contraseñas, entre otros mecanismos).
- Los resultados del análisis de la información deben fomentar la transparencia y la prevención y detección de la corrupción. – los datos analizados permitirán realizar reportes a la ciudadanía y partes interesadas respecto a los riesgos de corrupción y resultados de la gestión de fiscalización.

- El intercambio debe propiciarse de forma distribuida datos/distribuidos. - los datos van de un sistema al otro. La data no pasa por ningún servidor de mediación u operación. Toda comunicación entre sistemas es encriptada de punto a punto.
- El intercambio deberá tener la orientación de una institución central. - dicha entidad tendrá una alta madurez tecnológica que posibilite la identificación de los tipos de sistemas de información que se conectarán en esta red y que definirá lenguajes comunes entre los sistemas de información. Es decir, la entidad central velará por establecer las condiciones necesarias para la seguridad de los datos a intercambiarse entre EFS. A su vez, es la responsable de la interoperabilidad, es decir el movimiento de los datos entre los sistemas informáticos de las EFS según el marco normativo regional y estándares técnicos que se establezca para el proyecto.

Asimismo, este marco fomentará un modelo descentralizado de intercambio de información para habilitar que cada órgano de control sea responsable de sus bases de datos. Justamente las plataformas de interoperabilidad no centralizan la información para robustecer la seguridad de los sistemas y promover la gobernanza digital institucional y nacional de los participantes. Cabe recalcar que estas plataformas funcionarán como una capa transaccional enmarcada en el componente tecnológico de comunicación de cada EFS.

No obstante, el intercambio a través de sistemas interoperables, presupone la necesidad de contar con una institución central con el rol de orientar respecto a los protocolos de intercambio que permitan una semántica común de los datos compartidos e integración de sistemas. Además, al momento de realizar las transacciones mediante plataformas de interoperabilidad se fomenta la trazabilidad de la información fomentando la transparencia y el uso de datos estructurados (datos granulares) sobre los cuales las instituciones decidan intercambiar según sus necesidades y procesos propios de control. De esta manera, se garantiza la adopción de controles internos de TI para mantener la confidencialidad, integridad y disponibilidad de los datos, acciones establecidas en las recomendaciones de las Guías de la INTOSAI sobre auditoría informática.

Aunado a lo anterior, se recomienda identificar los sistemas de información, que la ISSAI 5300 de la INTOSAI define como “combinaciones de actividades, estrategias gerenciales y operativas, involucradas en la recopilación, procedimiento, distribución y uso de la información las tecnologías relacionadas”. Conocer a detalle los mecanismos tecnológicos de las EFS permitirán intercambiar datos entre unidades y facilitar la cooperación además de las tareas de comparación, validación, reporte y análisis de información.

El gráfico 3 expone criterios a considerar en cada uno de los sistemas de gestión información de las EFS, claves para avanzar hacia el intercambio automático. De esa forma, la definición de los datos de valor en cada una de las fuentes identificadas, es un aspecto necesario para generar diccionarios de datos en base a los protocolos definidos por la entidad central. En esta etapa también es crucial que cada EFS revise y ajuste sus sistemas de gestión de información, para que la forma en que almacenan los documentos sea legibles y entendible por el estándar de interoperabilidad definido por la comunidad OLACEFS. Toda vez que sean definidos tales aspectos, las EFS podrán dar paso a la fase del intercambio automático, teniendo como principios orientadores la integración de los datos y no su almacenamiento y la trazabilidad de los procesos.

Gráfico 3. Hacia la interoperabilidad



Algunos Sistemas de Gestión de Información

¿Qué es un dato?



Es información concreta sobre un aspecto del ciudadano, empresa o institución. Por ejemplo el número de seguridad social, cédula, fecha de nacimiento, dirección, teléfono.

¿Sistemas de gestión documental?

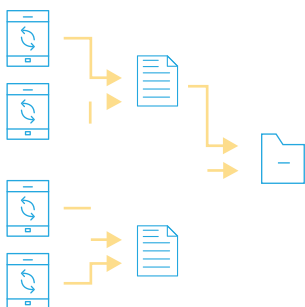


Es un repositorio que gestiona documentos digitales y expedientes. Estos documentos están compuestos por datos y tienen validez legal. Los expedientes son un conjunto de documentos. Por ejemplo un certificado, informe, expediente judicial.

¿Base de datos?



Es un conjunto de datos almacenados organizado y estructurado que corresponden a un mismo contexto. Por ejemplo los directorios, bases de datos bibliográficas, transaccionales.






Sistemas de gestión de información de cada institución

Permite el almacenamiento de los datos y metadatos, documentos, así como la conformación de un expediente electrónico.

5.2. Se revisarán los estándares tecnológicos existentes para determinar el modelo que se adapte a las necesidades de las EFS de la OLACEFS

Considerando que se iniciará el intercambio por data pública, se considera relevante explorar los diversos formatos en los que se podría presentar la data. Para este fin se evaluó el esquema de 5 estrellas desarrollado por Tim Berners Lee, el inventor de la Web, para la apertura de data sets incluyendo especificaciones concernientes a ciertos conceptos de privacidad que se deben considerar sobre el desarrollo de datos de las EFS. Este esquema identifica los formatos e implicaciones de privacidad e interoperabilidad de cada peldaño que permitirá medir el estado del arte³¹.

Tabla 3. Esquema de 5 estrellas – tipo de información

	PDF y el reconocimiento óptico de caracteres OCR
<p>La primera estrella es para toda información que está disponible en la web y cuenta con una licencia abierta como la creative commons. Sin embargo, las EFS deben considerar que la digitalización de los archivos institucionales se debe desarrollar en procesos óptimos de digitalización. El escaneo y conversión de la imagen del archivo debe ser realizado con OCR, aplicable desde Adobe o los escáneres.</p> <p>Este proceso de digitalización de textos permite la identificación automática de símbolos o caracteres que pertenecen a un determinado alfabeto, para luego almacenarlos en forma de datos. Así podremos interactuar con estos mediante un programa de edición de texto o realizar minería de textos.</p>	
	Archivos estructurados no completamente abiertos al público (e.g. Excel en vez de una imagen de una tabla escaneada)
<p>Estas tablas son conjuntos de datos almacenados en archivos organizados y estructurados según los esquemas y lenguajes controlados diseñados por cada EFS, son formatos de propiedad. Los formatos de propiedad son aquellos que se pueden decodificar e interpretar según sistemas específicos de las instituciones y por lo general responden a acuerdos de no divulgación y pueden tener un costo de uso. La guía de intercambio de información propone la homologación de un esquema para organizar y estructura la heterogeneidad taxonómica entre EFS basándose en información pública o consensuada para el intercambio de información. Al desarrollar este esquema se tiene presente que la información se podrá compartir entre instituciones o por solicitud del no ser completamente pública en formatos de propiedad. Esto significa que se accederá o analizará mediante un software desarrollado o implementado para el intercambio específico de esta información.</p>	
	Archivos estructurados que se producen en las instituciones de uso abierto-Open Data
<p>Estos archivos pueden estar en formatos pdf, excel, csv, txt, ods entre otros. Son formatos no-propietarios y por ende no requieren de sistemas o paquetes especializados de propiedad de las instituciones para su uso y análisis.</p>	

31. El esquema 5 estrellas puede ser consultado en: <https://5stardata.info/es/>



Archivos estructurados RDF

Archivos estructurados que utilizan los estándares abiertos del W3C, tales como RDF como esquemas de descripción y SPARQL como lenguaje de consulta. Estos estándares permiten que los archivos que generamos se utilicen en bases de datos de grafos semánticas entre otras tecnologías semánticas para almacenar y gestionar datos vinculados (linked data). Se basan en el concepto fundamental de triplestore, almacenamiento de la relación entre sujeto-predicado-objeto (nodo-relacion-atributo). El concepto fundamental subyace en el principio de Linked Data, datos vinculados por medio de una URI (uniform, resource identifier) un ID único para toda instancia relacionada. Este formato es de licencia abierta y no tiene costo



Linked data URI

Basado en el principio de Linked Data desarrollado por el W3C este es un método para publicar datos estructurados usando vocabularios controlados que pueden ser conectar a los datos de otras personas en forma de triplets para proveer un contexto y ser interpretados por las máquinas. Linked Data se construye sobre los estándares Web de tecnologías como HTTP y URIs para extender la lectura automática de la información a los sistemas computacionales. De esta manera permite que los datos de varias fuentes se conecten y pueda ser consulta.

Fuente: (5 stars data, 2020)

La exploración de la información en base a una clasificación de accesibilidad facilitará identificar según el tipo de intercambio de información los datos a compartir y los potenciales usos y disponibilidad de estos.

Finalmente para facilitar el intercambio de información y reducir costos de operación, es importante reconocer los estándares específicos que cada EFS utiliza en sus procesos de auditoría informática para mapear las mejores prácticas de interoperabilidad y definir los procedimientos y estándares tecnológicos que se utilizarán para el intercambio de información entre EFS.

5.3. Se realizarán estudios de caso de modelos existentes en la OLACEFS que procuren la apertura de datos e interoperabilidad de las bases

Finalmente, considerando que el fin del intercambio de información será en materia de corrupción, nos parece pertinente exponer tres iniciativas en el marco de la OLACEFS y sus miembros que resultarán orientadoras a la hora de definir el uso de la información para los fines previstos:

5.3.1. ODS.OLACEFS: CTIC

Se trata de una aplicación para el intercambio de informes de auditorías, con información indexadas por medio de filtros, en formato de datos abiertos entre EFS y la sociedad civil. La herramienta está orientada a vincular las auditorías con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Permite la exportación de datos abiertos de los informes cruzándolos con categorías de los ODS. La app permite el uso de palabras claves sugeridas o cargarlas manualmente para compartir información que se busca analizar en varios idiomas³².

5.3.2. Océano Colombia: Bases de datos en grafos e interoperabilidad con X-Road

La Central de Información Contractual realiza la depuración y analítica de datos a través de herramientas tecnológicas. Brinda insumos, información en tiempo oportuno a la Contraloría General de la República de Colombia para identificar riesgos y nichos de corrupción. Algunas tipologías que se identifican en la plataforma son valores, comportamientos atípicos, objetos contratantes, carteles etc.

Tecnológicamente es una herramienta de analítica predictiva. Realiza minería de datos, analítica, inteligencia artificial y procedimientos en el seguimiento de la contratación pública. Cruza los datos con varias fuentes de información entre las más destacadas son las de instituciones de contratación pública. Su ingesta es de más de 120 millones de registros y con ello, agrega, integra, limpia, cruza, almacena, analiza e investiga el volumen, velocidad, variedad, veracidad, valor, variabilidad y visualización de situaciones y casos corruptos, y atiende las solicitudes ciudadanas para la lucha contra la corrupción.

Con este intercambio de información en tiempo real genera mapas de calor, análisis comparativos, concentración contractual y redes de relación entre todas las categorías que analiza. Su mecanismo de interoperabilidad para el intercambio de información entre las entidades se realiza mediante el protocolo y plataforma X-Road.

³². Puede revisar el portal ODS.OLACEFS en <https://ods.olacefs.com/ods/117>

5.3.3. La plataforma ALICE en Brasil: Machine learning y análisis textual

El Analisador de Licitações e Editais (ALICE) es una herramienta utilizada por el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil (TCU) para el análisis de los documentos de contratación y compra. ALICE toma la información del sistema de compra pública del Brasil baja los textos de los documentos del proceso contractual y genera un reporte de alertas tempranas por la valoración del riesgo que hace de los procesos de contratación.

Se asignan categorías a los datos para determinar el perfil del contrato. Luego detecta combinaciones de palabras que pueden hacer a un contrato más riesgoso y estratégico para la TCU. Se seleccionan estos contratos y por medio de una alerta se envían correos a los auditores para su análisis prioritario. Los contratos se almacenan en un repositorio, base de datos centralizada. Entre el 2018 y 2019 se han analizado contratos por un valor aproximado de 900 millones.³³

Como se puede observar, estas iniciativas usan como motores centrales para las acciones de control la innovación tecnológica. Respondiendo a la proliferación de las tecnologías de la información y factores cambiantes en el entorno del sector público y el ambiente de auditoría. En el marco de la INTOSAI instrumentos como la Guía sobre Mineo de Datos para la Investigación de Fraude y la Guía para Conducir Actividades de Auditoría con Data Analytics recogen las buenas prácticas y experiencias de las EFS a nivel mundial que ya han establecido metodologías computacionales para el uso de datos compartidos en estrategias conjuntas.

33. Para conocer más sobre el sistema ALICE y OCEANO en el Manual de Buenas Prácticas de lucha contra la Corrupción Transnacional de los miembros del Grupo de Trabajo Especializado en la lucha contra la Corrupción Transnacional <https://www.olacefs.com/?s=manual>

6. CONCLUSIONES

Esta Guía se constituye como un modelo en la OLACEFS para propiciar el intercambio de información, poniendo principalmente énfasis en la modalidad automática. Para ello, vislumbra aspectos legales, organizacionales y tecnológicos, encontrando oportunidades para que el intercambio sea propiciado por sistemas interoperables que en el largo plazo optimicen los procesos para compartir y obtener data.

Motivando a esta trabajo, se encuentran diversos instrumentos al interno del marco internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, como el Marco de Pronunciamientos Profesionales de la INTOSAI y las Declaraciones de la OLACEFS. Además de las Convenciones y otros compromisos que los Estados han ratificado en el marco de la lucha contra la corrupción y de la promoción de datos abiertos; las cuales involucran el accionar de las EFS. De igual forma, existen experiencias exitosas en la OLACEFS para obtener data de interés a favor de la mejora el control gubernamental, cuyos modelos constituyen puntos de referencia para esta Guía.

7. BIBLIOGRAFÍA

5 stars data. (7 de octubre de 2020). Obtenido de <https://5stardata.info/es/>

Comité de Creación de Capacidades. (2019). Informe del Diagnóstico de Necesidades para la Elaboración del Plan de Capacitación de OLACEFS (Trienio 2019-2021). Obtenido de https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2019/08/informe-del-diagnostico_web.pdf

Dupuy, K., & Berliner, D. (2018). The promise and perils of data for anticorruption efforts in International Development. (U. & CMI, Ed.) Obtenido de <https://www.cmi.no/publications/6771-the-promise-and-perils-of-data-for-anti-c-orruption>

Grupo de Trabajo Especializado en la lucha contra la Corrupción Transnacional (2021). Obtenido de: <https://www.olacefs.com/?s=manual>

Hlatshwayo, S., Oeking, A., Ghazanchyan, M., Corvino, D., Shukla, A., & Leigh, L. Y. (2018). Fondo Monetario Internacional. Obtenido de <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/08/31/The-Measurement-and-Macro-Relevance-of-Corruption-A-Big-Data-Approach-46157#:~:text=The%20Measurement%20and%20Macro%2DRelevance%20of%20Corruption%3A%20A%20Big%20Data%20Approach,-Author%2FEditor%3A&t>

Santino, C. (2020). Tres preguntas sobre el uso de los datos para luchar contra la corrupción. (C. -b. Latina, Ed.) Obtenido de https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1544/Tres_preguntas_sobre_el_uso_de_los_datos_para_luchar_contra_la_corrupcion.pdf?sequence=1&isAllowed=y

8. NORMATIVA CONSULTADA

Convención Interamericana contra la Corrupción (1996)

Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción – UNCAC (2003)

Resolución 6/4 de la sexta Conferencia de las Partes de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (2015)

Resolución 6/7 de la sexta Conferencia de las Partes de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (2015)

Resolución 8/13 de la octava Conferencia de las Partes de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (2019)

Compromiso de Lima (2018)

Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007)

Carta Internacional de Datos Abiertos (2015)

Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto por el Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (2016)

Marco de Pronunciamientos Profesionales de la INTOSAI

Declaración de Sudáfrica de la INTOSAI (2010)

Declaración de Moscú de la INTOSAI (2019)

Declaración de Cartagena de la OLACEFS (2006)

Declaración de Asunción de la OLACEFS (2009)

Declaración de Santo Domingo de la OLACEFS (2012)

Declaración de Cusco de la OLACEFS (2014)

Declaración de Santiago de la OLACEFS (2013)

Declaración de Buenos Aires (2018)

Declaración de San Salvador de la OLACEFS (2019)



OLACEFS

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE
DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES



GTCT

CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL