

Gobierno Abierto y Participativo, GAP



Gobernando Municipios sin corrupción

**INSTITUTO DEL BANCO MUNDIAL EN COLABORACIÓN CON EL
INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE
MONTERREY**

PRESENTA:

**MANUAL DEL PROGRAMA
GOBIERNO ABIERTO Y PARTICIPATIVO (GAP)**

*Estrategia de intervención para una eficiente traducción de las
preferencias sociales en la gestión municipal.*

*Guía para contribuir a reducir la corrupción, mejorar la gobernabilidad,
fortalecer la democracia y desarrollar espacios de interacción ciudadanos-
autoridades.*

Este manual ha sido realizado por:

GUILLERMINA KANONNIKOFF

MARÍA GONZÁLEZ DE ASÍS

RAÚL MONTE DOMEcq

VÍCTOR VERGARA CASTILLO

LAS OPINIONES Y CONCLUSIONES CONTENIDAS EN ESTE DOCUMENTO SON LAS DE SUS AUTORES Y NO DEBEN ATRIBUIRSE, DE NINGUNA MANERA, AL BANCO MUNDIAL, SUS ORGANIZACIONES ASOCIADAS, LOS PAÍSES QUE REPRESENTA, O SU JUNTA DE DIRECTORES.

CONTENIDO

Presentación

Los programas efectivos de buen gobierno ponen énfasis en la identificación y eliminación de prácticas y comportamientos corruptos, impulsan a los países a comprender las deficiencias e incentivos que existen en las diferentes instituciones a nivel local. Asumiendo que no hay recetas mágicas para abordar la corrupción, la metodología participativa y holística utilizada en estos programas ayudan a diseñar estrategias propias para el mejoramiento de la función gubernamental.

El programa GAP (Gobierno Abierto y Participativo) es un programa del Instituto del Banco Mundial y del Tecnológico de Monterrey que tiene como objetivo dar a conocer los instrumentos claves y estrategias del combate a la corrupción al nivel de gobierno local y compartir experiencias de mejores prácticas para abatir la corrupción.

Con ambos objetivos se busca facilitar la transferencia de experiencias, de tal forma que los instrumentos y estrategias utilizadas puedan ser adaptadas a las condiciones particulares de cada localidad según las necesidades propias.

Las estrategias que se presentan aquí están basadas en la experiencia práctica de diversos gobiernos locales, donde la voluntad política ha sido requisito imprescindible para la formación de coaliciones entre gobiernos y sociedad civil que permitan llevar a cabo un plan de acción en consenso para la implantación de reformas prioritarias sostenibles.

Tabla de Contenidos

Introducción.	09
Unidad 1: Definición de la corrupción.	14
1. ¿Cómo definimos a la corrupción?	14
2. Tipos de corrupción.	16
3. Causas.	17
4. Los efectos sobre la sociedad y sobre el gobierno municipal.	20
5. Los esfuerzos anticorrupción.	21
6. Actividades de Taller.	25
Unidad 2: El diagnóstico.	26
1. ¿Qué es y para qué sirve un diagnóstico?	26
2. Incentivos y mecanismos que facilitan la corrupción.	28
3. Patrones de gobernabilidad y desempeño institucional.	29
4. ¿Cómo se hace un diagnóstico?	30
4.1 El diagnóstico rápido.	30
4.2 El diagnóstico detallado.	31
5. Instrumentos de diagnóstico.	33
5.1 Externos.	33
Las encuestas de percepción.	33
Los talleres participativos.	35
5.2 Interno.	38
Evaluación de desempeño institucional.	39
Sistema de toma de decisiones del Gobierno Municipal.	40
6. Anexo 1: Diagnosticando el problema.	41
7. Anexo 2: Información complementaria a la unidad 2.	44
8. Actividades de Taller.	45
Unidad 3: El plan de acción.	47
1. Análisis de resultados del diagnóstico.	47
2. Identificación de las áreas prioritarias.	49
3. Difusión de los resultados del diagnóstico.	51
4. El plan de acción.	52
5. Mecanismos de incidencia de la sociedad civil.	56
6. El carácter participativo y el empoderamiento del plan.	57
7. Vinculación de estrategias anticorrupción nacional y municipal.	58
8. Actividades de Taller.	59
Unidad 4: Los instrumentos de integridad municipal.	60
1. El papel de los instrumentos en una estrategia integral anticorrupción.	60
2. Las cuatro áreas de intervención estratégicas del GAP para reducir la corrupción.	63

3. Instrumentos para sistemas de información y transparencia.	65
4. Instrumentos para controlar la discrecionalidad arbitraria.	66
5. Instrumentos para rendición de cuentas.	66
6. Instrumentos para fortalecer la sociedad civil.	66
7. Desarrollo de los instrumento de integridad del GAP.	67

Unidad 5: La implantación. 112

1. La factibilidad de la ejecución del plan anticorrupción.	112
2. Factibilidad institucional.	113
3. Factibilidad política.	114
4. Factibilidad social.	114
5. Factibilidad económica.	114
6. Conformación de alianzas para impulsar el plan.	115
7. Actividades de Taller.	116

Unidad 6: Seguimiento y evaluación. 117

1. Seguimiento y evaluación del plan.	117
1.1 Seguimiento gubernamental.	
1.2 Seguimiento social.	
2. Indicadores de desempeño.	120
3. Modelo de matriz para registrar avances del plan.	121
4. Evaluación de los impactos: Encuestas de percepción y talleres participativos.	122
5. Actividades de Taller.	124

Bibliografía. 125

Créditos. 129

Introducción

La corrupción es uno de los principales problemas que enfrentan los gobiernos locales. Los costos económicos que cada vez generan mayor pobreza para las sociedades, acarrearán también costos políticos y sociales que afectan a la gran mayoría de los ciudadanos en el presente y compromete su futuro si no se toman medidas para combatirla.

La credibilidad en los funcionarios públicos y sus administraciones está en juego. En este momento existen intentos para recuperar esa credibilidad; incrementar el desarrollo económico y el bienestar social, a través de la implantación de programas que hagan posible que los gobiernos y ciudadanos utilicen de una manera más eficiente los recursos; proveer servicios de calidad y de manera transparente.

Los programas efectivos de gobierno para el combate a la corrupción ponen énfasis en la identificación y eliminación de prácticas y comportamientos corruptos, impulsan a comprender las fallas de las políticas e instituciones y ayudan a diseñar estrategias para el mejoramiento de la función gubernamental. Además requieren de disponibilidad de la información pública, liderazgo político y acción colectiva.

Ante esta perspectiva, el Tecnológico de Monterrey y el Instituto del Banco Mundial se unen en la tarea del combate a la corrupción y desarrollan el Programa Gobierno Abierto y Participativo (GAP) que busca:

- Dar a conocer los instrumentos claves y estrategias del combate a la corrupción al nivel de gobierno local.
- Compartir experiencias de mejores prácticas para abatir la corrupción.
- Facilitar la transferencia de estos conocimientos y experiencias de tal forma que sean adaptadas a las condiciones particulares de cada localidad.



Programas anticorrupción. Objetivos específicos:

- Adaptar los instrumentos de información, transparencia y rendición de cuenta a las propias necesidades de los gobiernos locales.
- Diseñar incentivos y mecanismos de control adaptados a las instituciones gubernamentales locales.
- Promover la participación ciudadana y fomentar la responsabilidad compartida entre la sociedad civil y el gobierno para cumplir con los servicios públicos.

Estrategias del programa de capacitación GAP.

- Facilitar la formación de equipos para cada gobierno local. Estos equipos podrán aportar hacia el desarrollo de iniciativas de gobierno abierto y participativo incluyendo la conformación de planes municipales de anticorrupción.
- Generar una red de intercambio de experiencias de las diferentes localidades en la lucha contra la corrupción buscando crear una comunidad de aprendizaje.



- ¿Por qué un manual anticorrupción a nivel municipal?

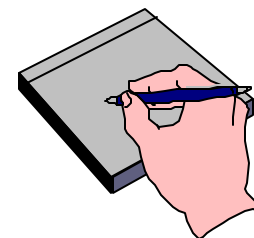
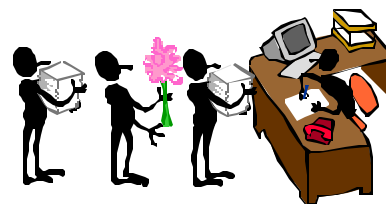
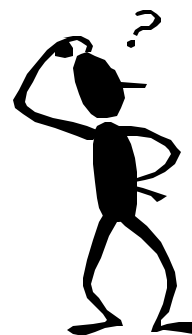
Normalmente, se asocia la palabra “manual” con un conjunto de conceptos presentados de forma organizada y sistematizada. Un paso a paso, como si se tratara de poner en práctica recetas de cocina que den por resultado final un sabroso producto que sirva para mitigar el hambre de comensales reunidos alrededor de una mesa. Pues no, ¿acaso se podría resolver los problemas de la mala distribución de la riqueza de las sociedades, sólo a través de la producción de un “manual-recetario”?; o se podría eliminar la corrupción siguiendo los pasos que unos cuantos “iluminados” señalan desde unas hojas con muy buenas ilustraciones?... Es evidente que si con la producción de manuales se resolvieran los problemas del mundo, hace ya mucho tiempo la Humanidad hubiera tenido resuelto el problema de la pobreza, la falta de educación, salud, vivienda y estaría transitando desafíos de otra naturaleza.

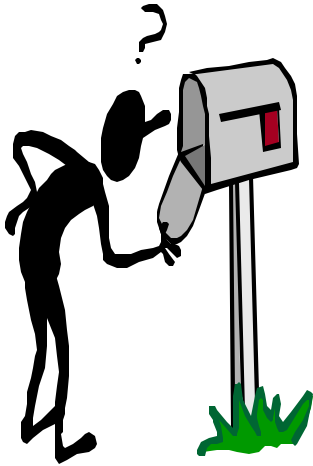
El manual del programa GAP, no pretende ser un recetario ni el único recurso para plantear la lucha contra la corrupción. No es un libro acabado en el que se puedan encontrar todas las respuestas a los grandes interrogantes que puedan ir surgiendo durante el proceso de abordaje a la lucha anticorrupción. Más bien, plantea ser una guía a tomar en cuenta a la hora de estudiar estrategias de lucha anticorrupción, ya que está elaborado con base en experiencias desarrolladas en diferentes países, cuyos actores y principales protagonistas no se quedaron en el análisis y el plagueo, sino que intentaron dentro de sus posibilidades, implantar acciones que dieran resultados tangibles, demostrables y adaptables a otras realidades. En este libro, se reúnen y se dan a conocer algunos de los instrumentos utilizados en dichas experiencias.

Este manual se propone contribuir al análisis del problema de la corrupción a nivel municipal, y a una aproximación innovadora en el diseño de planes capaces de prevenir y reducir la corrupción; aumentar la eficiencia, la equidad y la transparencia, dentro de una visión integral que se articule con políticas públicas de nivel regional y nacional. Estos objetivos serán factibles en la medida en que se conjuguen voluntad política, capacidad técnica para ejecutar las reformas necesarias, y alianza sólida con la sociedad civil que se comprometa a impulsar y fiscalizar la implantación de las estrategias contenidas en los planes anticorrupción.

Por último, se pretende que este manual sea un material flexible, capaz de recoger las inquietudes, críticas, dudas, sugerencias o planteamientos innovadores que surjan en la medida en que se va haciendo camino. Compartir la búsqueda de soluciones al combate a la corrupción, crecer en la experiencia de nuevos aprendizajes y mejorar las prácticas para un trabajo más efectivo. Para ello, cada unidad está preparada con espacios que permiten reflexiones, notas o preguntas, las cuales serán de mucha utilidad si se hacen llegar a la dirección de correo electrónico que aparece al pie de página.

Correo electrónico: Mgonzalezasis@worldbank.org

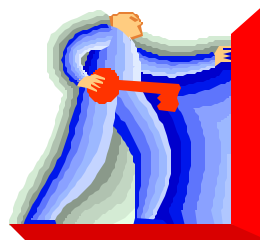




- **¿A quién va dirigido el manual?**

Este manual va dirigido a aquellas personas capaces de influir en la toma de decisiones a nivel de políticas públicas y liderar la implantación de estrategias en el combate a la corrupción como alcaldes, gobernadores, funcionarios públicos, profesionales, técnicos, dirigente políticos, líderes vecinales, organizaciones no lucrativas, sector empresarial, periodistas interesados en aprender y/o aplicar estrategias en el combate a la corrupción. Así mismo, para toda persona con ganas de involucrarse en la identificación del problemas, sus causas y consecuencias para el desarrollo de un país, la vida en comunidad, así como también conocer las herramientas con las cuales se pueden luchar contra este flagelo.

- **¿Cómo usar este manual?**



Como se señaló anteriormente, este manual pretende ser un material flexible y no un recetario frío que lleve al lector paso a paso hasta lograr un producto final predeterminado. La idea que se pretende manejar es el de utilizarlo como una guía que conduzca a una apropiación de los procedimientos de la problemática en la corrupción y capacite al usuario para el diseño de una estrategia propia y adaptada a su realidad. Para ello se organizó el material de la siguiente forma:

1. Cada unidad se presenta con un objetivo general que ubica al lector en el tema a ser desarrollado en esa unidad.
2. Los objetivos específicos de la unidad están enunciados en forma de competencias a lograr por parte del lector al término del desarrollo de la misma.
3. Al inicio de cada unidad hay una enumeración de los contenidos a tratar.
4. Cada unidad desarrolla un soporte teórico sobre el tema a tratar, con referencias bibliográficas que permiten ampliar el análisis de lo tratado.
5. En cada unidad se habilita una hoja de *COMENTARIOS Y DUDAS PARA PLANTEAR*, las cuales podrán ser resultas si se envían al correo electrónico indicado
6. En cada unidad se cuenta con una sección de *Actividades de taller*, donde se trabaja sobre casos prácticos, se recuperan aprendizajes de la unidad, se reflexiona a nivel personal o grupal sobre experiencias desarrolladas en sus municipios, o se realizan ejercicios de adaptación de instrumentos para poder implantarlos localmente.

Con relación al proceso didáctico que acompañe al uso de este material, se considera que los métodos deben ser adaptados a la situación y necesidades de los usuarios ya que nadie mejor que ellos para determinar cómo aprenden mejor. Se sugiere sí, la utilización de métodos interactivos y participativos que permitan “aprender haciendo”.

En este manual se utilizan como sinónimos los siguientes términos:

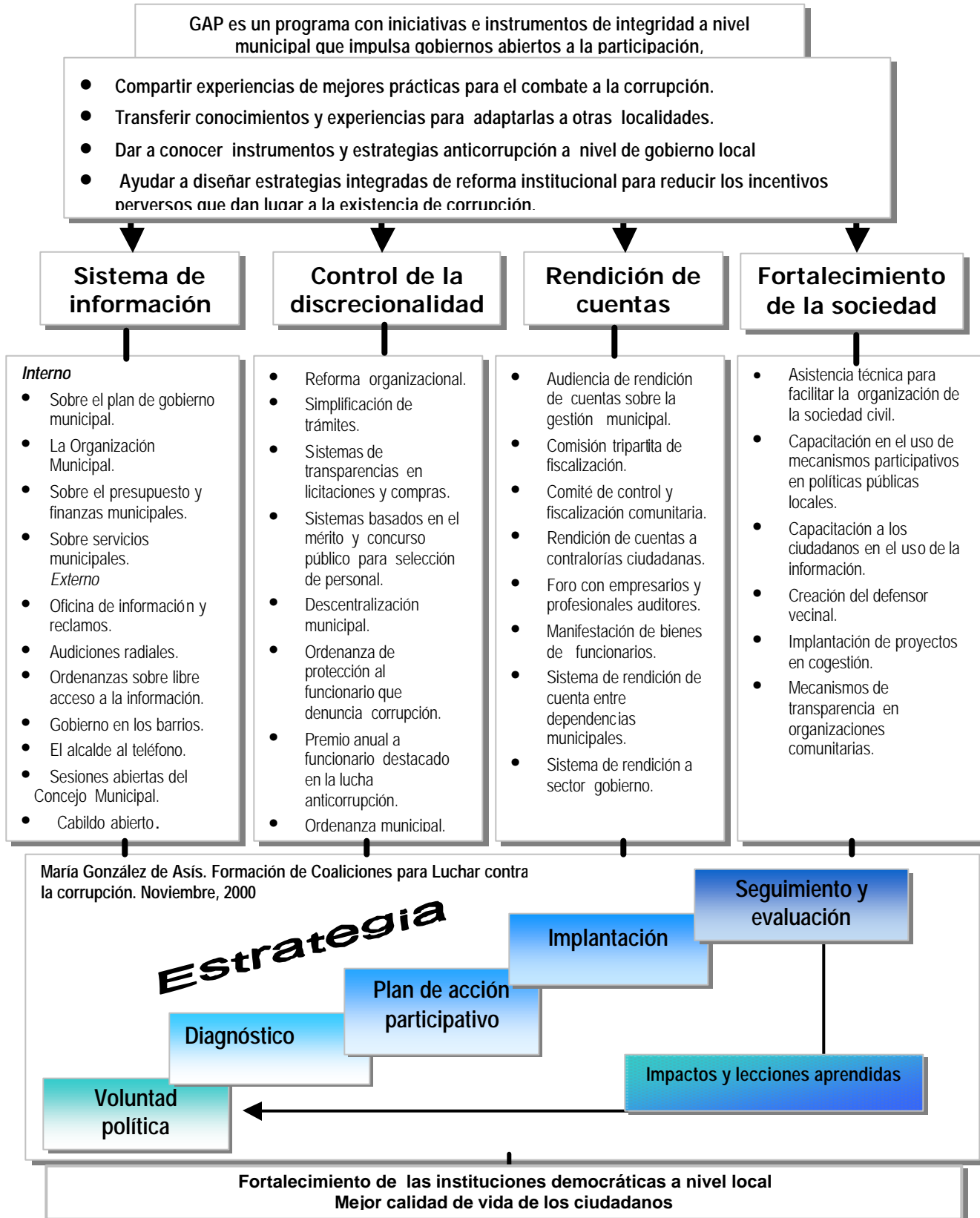
Para designar a los gobiernos locales: *Municipalidad, Alcaldía, Prefectura y Ayuntamiento.*

Para referir al titular del gobierno local: *Alcalde, Intendente, Prefecto.*

Para el Legislativo Municipal: *Cámara, Junta, Concejalía.*

Para indicar a los legisladores municipales: *Concejales, Vereadores.*

Se propone: GOBIERNO ABIERTO Y PARTICIPATIVO



Unidad 1: Definiendo la corrupción

Objetivo de la unidad:

Exponer los conceptos elementales sobre la corrupción, como problema tanto para la sociedad como para el gobierno municipal.

Objetivos específicos:

- Tener claro el concepto de corrupción.
- Conocer los tipos más usuales de formas de corrupción.
- Identificar los elementos causales.
- Reconocer los efectos de la corrupción sobre la sociedad y el gobierno municipal.
- Informarse acerca de las iniciativas de lucha contra la corrupción.

Contenido de la unidad:

1. ¿Cómo definimos la corrupción?
2. Tipos de corrupción.
3. Causas.
4. Los efectos sobre la sociedad y sobre el gobierno municipal.
5. Los esfuerzos de anticorrupción.

1. ¿Cómo definimos la corrupción?

“Es el abuso de un cargo público para obtener beneficios personales”

Una definición general de la corrupción es...”la utilización de un cargo público en beneficio propio”, (D. Kaufmann, Cheryl W. Gray, entre otros, Banco Mundial 1998). El uso indebido de una posición pública en este contexto se produce cuando:

- El funcionario acepta o pide un soborno.
- Cuando en las contrataciones de personal municipal se actúa por motivaciones partidarias (apadrinamiento, clientelismo) o contratando a familiares (nepotismo), sin pasar por sistemas incentivados por méritos.
- Cuando el funcionario hace apropiación indebida de activos de la institución municipal.
- Cuando el funcionario hace malversación de fondos públicos.

La caracterización que se hace de la corrupción no se limita al funcionario que pide soborno, también abarca comportamientos de personas o empresas particulares que ofrecen sobornos para evitar trámites engorrosos o buscando “ahorrar” en el pago de impuestos, o ganar alguna ventaja superior a las demás empresas. En muchos casos es el sector privado el que propicia actos de corrupción en el sector público. Lo cierto es que el acto de corrupción, en el sentido en que se analiza, ocurre cuando existe un funcionario corruptible y un sistema permeable.

El Banco Mundial en su publicación **“Reduciendo la corrupción a nivel local”**,¹ menciona dos tipos de corrupción que están en función a los incentivos perversos que los sostienen de nivel pequeño y sistémico.

Corrupción pequeña: en este contexto la conducta honrada del funcionario es normal; la corrupción es la excepción y el funcionario es sancionado cuando la corrupción es descubierta. Por ejemplo, en este caso están incluidos los funcionarios públicos mal pagados, que dependen de pequeños sobornos para mantener a sus familias. Reciben pequeñas coimas a cambio de acelerar trámites administrativos. El usuario soborna al empleado público con dinero en efectivo o pequeños favores.

Corrupción sistémica: se define como el uso sistemático y generalizado de la institución pública para la obtención de beneficio privado, reduciendo la calidad y la cantidad de los servicios prestados. En este caso, se dan patrones de conductas corruptas ascendentes, que hacen que el sistema dependa de la corrupción para su propia supervivencia. Los niveles de corrupción llegan a oficiales públicos de alto nivel que toman decisiones sobre contratos públicos o grandes proyectos. Es la corrupción motivada por codicia personal, no por necesidad. La corrupción se extiende como norma en el sistema.

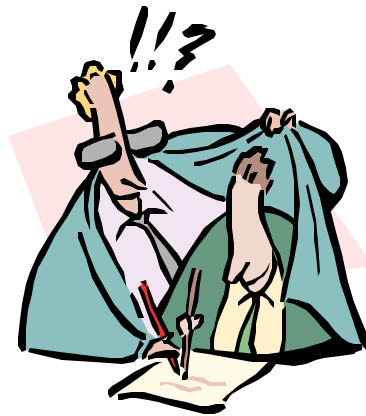
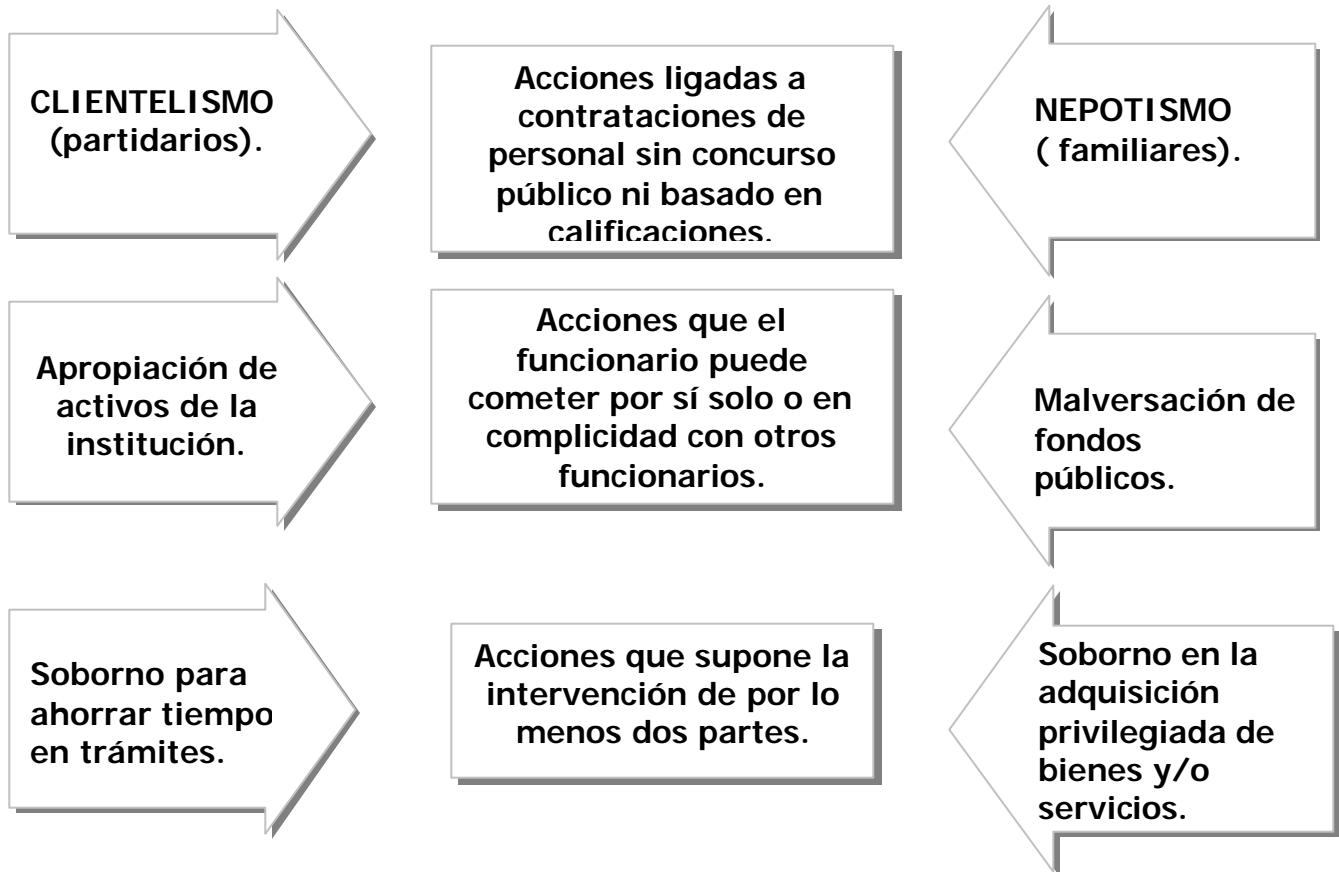
Cuando la corrupción está ampliamente extendida, o sea se vuelve sistémica, para combatirla se la debe analizar como una totalidad, abarcando en el análisis los diversos componentes que hacen a parámetros de la vida social.

En sociedades con una corrupción sistémica, si bien las normativas legales existen, no se cumplen. Los casos de corrupción se dan con frecuencia y por lo general quedan impunes. Las reglas informales se van instalando. Se sabe que el soborno es ilegal, sin embargo, se lo asume como práctica usual en las relaciones con el sector público. En la corrupción sistémica, existen incentivos perversos muy enraizados en los funcionarios, que el sector privado en vez de combatirlo por los costos que supone para toda la sociedad, prefiere convivir con él porque le resulta más fácil que pretender cambiarlo. Esta situación por lo general ocurre tanto a nivel nacional como a nivel local, y no es privativo de un país solamente.

¹ BANCO MUNDIAL, “Reduciendo la corrupción a nivel local”, Curso de aprendizaje a Distancia sobre Gerenciamiento urbano de ciudades. María González de Asis. Washington DC, USA. 2000

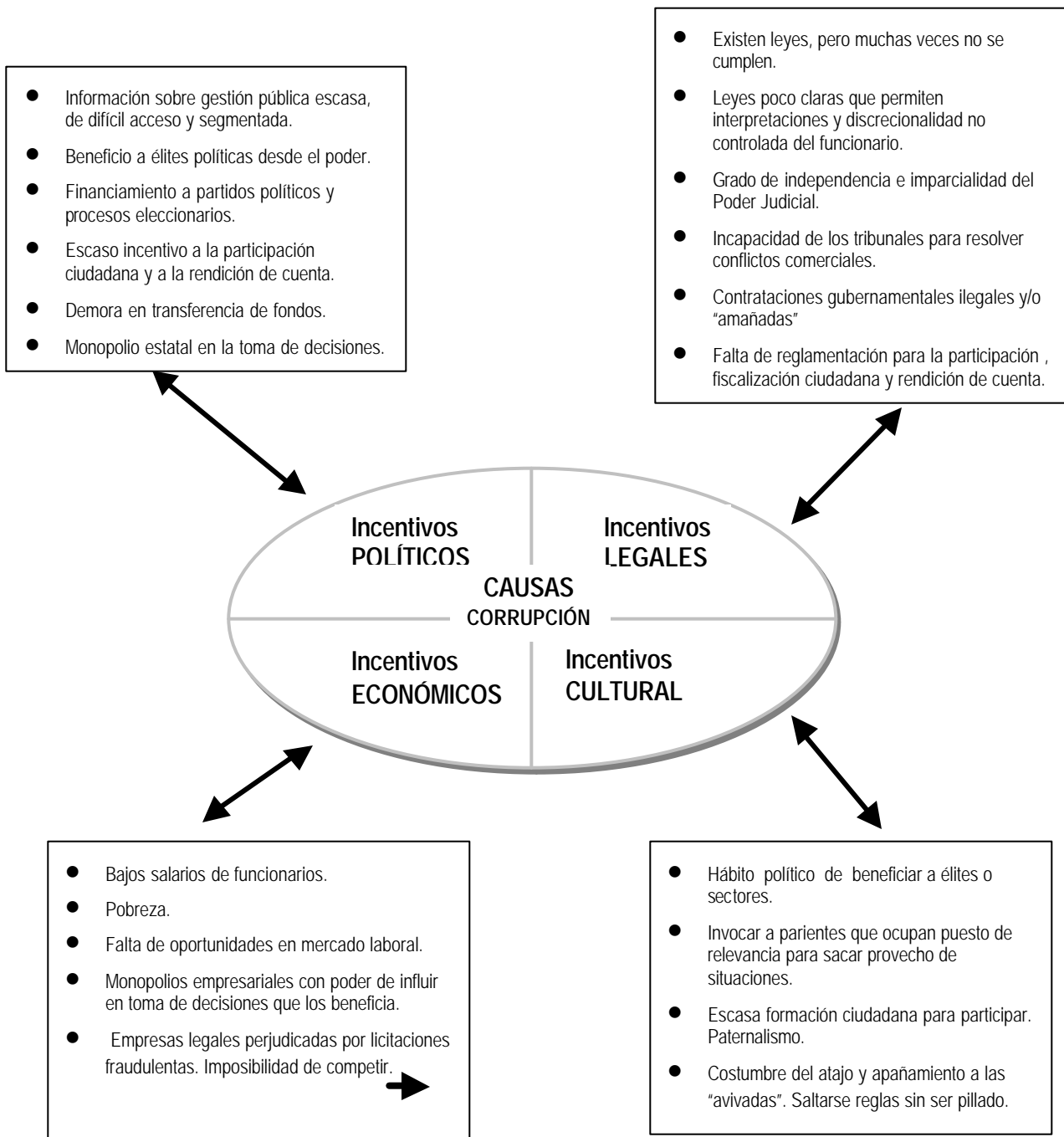
2. Tipos de corrupción:

Existen varios tipos de corrupción y en cada país los patrones pueden ser diferentes. Los estudios realizados registran entre otros:



3. Causas de la corrupción:

Las causas de la corrupción pueden responder a patrones diferentes en cada país. Lo que aquí se presenta son las prácticas más usuales y las causas que las generan a partir de la observación en cuatro ámbitos de la vida social. Todas ellas de algún modo están vinculadas al ejercicio de la autoridad.



La falta de transparencia está dada por la carencia o el difícil acceso a la información sobre la gestión municipal. En la medida en que el ciudadano no tenga acceso a la información veraz y oportuna, no podrá participar y fiscalizar a sus autoridades.

Al analizar el manejo político y correlación de fuerzas de una sociedad, salen a la luz las “élites” de poder, que ejercen fuertes influencias sobre los gobernantes a la hora de tomar decisiones. Generalmente en estos casos, existen jugosas recompensas o negocios compartidos. Esta situación, hace que otros sectores no privilegiados, queden fuera de competencia.

Otra causa de corrupción analizada dentro del manejo del poder político, es la que se refiere al financiamiento de los partidos políticos y los proceso electorarios. La falta de transparencia acerca de procedencia de los financiamientos y la rendición de cuentas sobre la utilización de los fondos. La utilización discrecional, del partido que está en el gobierno, de todos los bienes del Estado para favorecer a los suyos en detrimento de la igualdad de oportunidades para todos los que juegan en la arena política. Los subsidios del Estado que no llegan a tiempo para los partidos en oposición; las trabas legales que retrasan acciones e inmoviliza a oponentes. Todo esto contribuye a que el sistema político imperante desmotive la participación del ciudadano.



Incentivos legales

Con relación a los incentivos en el ámbito legal, en todos los países se tienen marcos legales regulatorios, incluso bien estructurados, pero que no pasan de ser meras enunciaciones ya que las leyes en muchos casos no se cumplen. Estos incentivos generan así toda una cadena de impunidad que retroalimentan el sistema de corrupción. En otros casos, leyes o reglamentos poco claros que permiten más de una interpretación, posibilitando una *discrecionalidad con impunidad* por parte del funcionario (es la generada por la discrecionalidad arbitraria, dada por el ejercicio de una función pública con escasa, nula o defectuosa reglamentación y control). La *discrecionalidad regulada* es útil a la hora de tomar decisiones que ayuden a gerenciar mejor, pero se vuelve peligrosa cuando no está sujeta a control. También el grado de independencia e imparcialidad a la hora de aplicar las leyes por parte del Poder Judicial, determinará el grado de impunidad, freno o sostenibilidad de la corrupción en una sociedad.

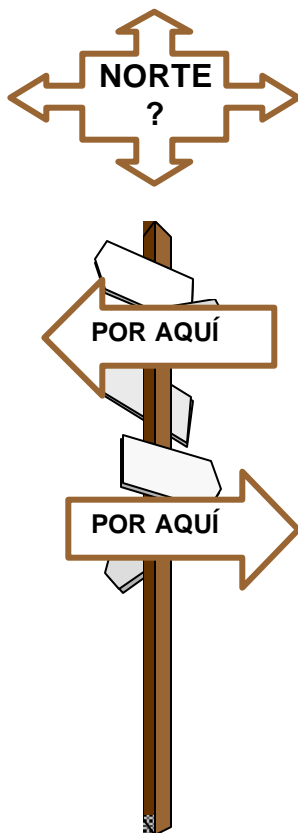
Por otro lado, la falta de reglamentación para la participación y control ciudadano en esferas de la gestión municipal, es un incentivo que facilita prácticas de corrupción. Para lograr incrementar gobiernos con administración eficiente y transparente, la fiscalización ciudadana es fundamental. En muy buena cantidad de municipios, los marcos legales que garantizan la participación del ciudadano en la administración municipal todavía depende de la voluntad política del alcalde de turno.



Incentivos económicos

Muchas de las causas que propician la corrupción, tienen raíz económica. La mayoría de los países empobrecidos por la mala administración de sus gobernantes y con estructuras políticas permeables a favorecer a “élites” con poder político y económico, han llevado a grandes sectores poblacionales a sufrir todo tipo de exclusiones con casi nulas oportunidades de competir. Exclusiones en educación, salud y empleo, son situaciones que crean un vínculo de dependencia de los menos favorecidos hacia los más favorecidos. Esta relación de dependencia es el caldo de cultivo necesario para que los que detentan el poder político y económico, marquen las reglas de juego y los demás tengan que sujetarse a ellas para sobrevivir en el sistema. Lo que implica amplia discrecionalidad a actos de corrupción.

A nivel municipal los incentivos económicos se dan en pequeña escala cuando los bajos salarios de funcionarios incentivan la aceptación de coimas, mordidas o regalos. En escala mayor, se dan las alianzas de poderes políticos y económicos, donde monopolios empresariales capaces de influir en la toma de decisiones, hacen inclinar la balanza hacia sus intereses sectoriales. Así se tienen las licitaciones fraudulentas o amañadas que imposibilitan a empresas legales competir en igualdad de condiciones; lo que genera costos económicos y sociales como fuentes de trabajo afectadas, aumento de la pobreza y descenso en el crecimiento económico.



Incentivos culturales

Cuando los actos de corrupción son tan frecuentes en una sociedad, esta pierde la capacidad de asombro y paulatinamente se van incorporando al modo de vida de esa sociedad. Actos ilícitos son vistos como “normales” o parte de la idiosincrasia social, como por ejemplo: la “propina”, “el regalo” o el soborno. Al admitir estas prácticas como “normales”, se corre el riesgo de que paulatinamente penetren y sean transmitidas a las nuevas generaciones. Así tenemos actos que al analizarlos parecieran hasta folclóricos o sin importancia al comparárselos con actos notorios de corrupción. Sin embargo, estos actos tocan valores transversales en la formación del hombre, denotando a través de ellos, una actitud ante la vida que hacen a la permeabilidad o impermeabilidad ante la corrupción.

Como ejemplo podemos citar varios: Entrar en contra en una calle a pesar de la señalización sin ser “pillados”; usar a los “amigos” funcionarios para agilizar trámites y evitar hacer colas; amenazar invocando a parientes que ocupan cargos públicos de relevancia para sacar provecho de situaciones determinadas. Estos y otros actos similares se cuentan luego en rondas de amigos como hazañas de “avivadas” pintorescas.

Por otro lado, sería interesante estudiar los efectos que causa sobre la formación en valores de la niñez y la juventud, cuando sus propias autoridades son descubiertas en hechos de corrupción. Aquí notamos, cómo el tema de la corrupción no admite análisis coyunturales solamente, sino obliga a una mirada en retrospectiva que permita hallar las raíces que están en el pasado, para entender y encarar las estrategias colectivas de acción en el presente, con proyección hacia el futuro.

4. Los efectos sobre la sociedad y sobre el gobierno municipal.

La corrupción tiene efectos nefastos que se siente a todos los niveles de la sociedad, a nivel de su desarrollo económico, social, político y cultural. Contribuye asimismo, al deterioro de la legitimidad de las instituciones democráticas y al desprestigio de la clase política, creando una sensación de inestabilidad por la desconfianza que se genera hacia los administradores de la cosa pública. A diario, la ciudadanía se enfrenta a actos deshonestos cometidos por personas que ocupan cargos públicos. Se crea una suerte de indignación, desesperanza, apatía y alejamiento de los ciudadanos con respecto a sus autoridades. Esto aniquila la posibilidad de colaboración entre ciudadanos y autoridades para encarar juntos proyectos que son de interés de la comunidad.

Esa desconfianza y falta de compromiso también se puede notar, cuando la cartera morosa de pagos tributarios es elevada. El ciudadano no cumple con sus obligaciones tributarias porque siente que sus autoridades no administran con honestidad los recursos públicos. Esto perjudica enormemente a la vida de toda comunidad, ya que el sostén de toda institución municipal son los recursos recabados de los contribuyentes.

Un ejemplo a nivel nacional: *“La evidencia demuestra que la corrupción reduce la inversión interna y externa; merma los ingresos tributarios y afecta el gasto social. Por ende, empeora la distribución del ingreso y distrae recursos que se podrían destinar para reducir la pobreza. Investigaciones recientes muestran el gran «dividendo de desarrollo» que se obtiene con un mejor gobierno y con el control de la corrupción. En promedio, una mejora en gobernabilidad desde los niveles muy bajos de Rusia a los medianos de la República Checa, o de los de Indonesia a los de Corea del Sur, aproximadamente triplicaría el ingreso per cápita y produciría avances similares en la reducción de la mortalidad infantil, además de una mejora significativa en la tasa de alfabetismo”.*²

Un ejemplo a nivel municipal: El municipio de Campo Elías desarrolló el programa piloto GAPE (Gobierno Abierto Participativo y Eficiente), que contó con el apoyo del Instituto del Banco Mundial 1998 - 1999. Al término de la experiencia los ciudadanos que tuvieron la oportunidad de participar del programa opinaban lo siguiente: *“Se nos dio la oportunidad no sólo de participar formulando los pedidos sino también de tomar decisiones importantes como lo era aprobar los pedidos comunales que se incorporaban al presupuesto del municipio. El GAPE se convirtió en un instrumento anticorrupción importante, se le dio a los más interesados que son las comunidades organizadas, el poder de controlar y fiscalizar los recursos para que no se desviarán sino que se orientaran a resolver los problemas comunales, por eso los recursos rendían más, siempre se superaban las metas y se atendía un mayor número de pedidos comunales, las comunidades también aportaban recursos (a veces mano de obra y materiales) ya que había credibilidad en el proceso porque éramos la*

² Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica. DANIEL KAUFMANN, Instituto del Banco Mundial, Washington, DC, EE.UU. <http://www.worldbank.org/wbi/governance>

parte más importante y nada era oculto, todo era claro como la luz del sol. (José Gregorio Ramírez, médico cirujano, miembro de la Comisión Tripartita Municipal).³

Esto nos grafica cómo un mal gobierno y la corrupción pueden afectar el desarrollo de una comunidad, y cómo prácticas transparentes y de participación, pueden causar el efecto contrario.

Estudios recientes sobre la corrupción sostienen que es posible medir, cuantificar y comparar el grado de relación que existe entre gobernabilidad, desarrollo y corrupción. La evidencia sugiere un efecto causal entre mejor gobierno y mayores niveles de desarrollo.⁴

5. Los esfuerzos de anticorrupción

Con frecuencia y con fuerza se oyen quejas sobre la corrupción generalizada que presentan tanto gobiernos nacionales, regionales como locales. Si a eso se les agrega el descrédito de que goza en la actualidad la clase política, de donde se eligen los gobernantes, pareciera que estamos ante un monstruo de cien cabezas que no se puede abatir. Sin embargo, experiencias llevadas a cabo en varios países, tanto europeos como latinoamericanos en niveles nacionales y locales, demuestran que sí es posible transitar caminos de esperanza en la lucha contra la corrupción.

La corrupción distorsiona la traducción de preferencias sociales en acciones de gobierno y por lo tanto atenta contra el fortalecimiento de las democracias locales. Esta traducción se realizará sin distorsiones sólo cuando los usuarios perciban que sus contribuciones fiscales y otras aportaciones son manejadas con honestidad e integridad, o sea en un ambiente exento de corrupción en donde las asignaciones de recursos impositivos reflejen las preferencias de los ciudadanos.⁵

Mas allá, si los gobiernos locales han de establecer sistemas sostenibles de financiamiento que incluyan generación de recursos propios, es esencial contar con credibilidad y confianza de la población. El beneficio de gobiernos transparentes y eficientes es alto, no sólo en términos financieros y económicos sino también en términos de construir instituciones que responden a demandas ciudadanas.

En América Latina han habido experiencias de municipios e instituciones que realizaron esfuerzos por reunir y probar instrumentos para llevar a cabo reformas exitosas y medir impactos. Así, en el mes de Junio de 1998 se realizó un seminario-taller regional en Caracas, Venezuela sobre "**Sistemas de Integridad Municipal en América Latina**" que contó con la participación de más de 50 autoridades y técnicos municipales de Venezuela y de varios países de la región. El evento fue organizado por la Unión Internacional de Autoridades

³ Gobierno Abierto Participativo y Eficiente. Proyecto Piloto de la Alcaldía de Campo Elías, Ejido, Estado de Mérida, República de Venezuela, con la asistencia técnica del Instituto del Banco Mundial.

⁴ Daniel Kaufman, Aart Kraay y Pablo Zolito-Lobatón, La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción.. FINANZAS & Desarrollo/ Junio 2000. (www.worldbank.org/wbi/governance).

⁵ Gobierno Abierto Participativo y Eficiente. Proyecto Piloto de la Alcaldía de Campo Elías, Ejido, Estado de Mérida, República de Venezuela, con la asistencia técnica del Instituto del Banco Mundial.

Locales IULA-CELCADEL, a través de SACDEL y FUNDACOMUN, con apoyo del Instituto del Banco Mundial.

Sus objetivos fueron: a) Introducir el concepto de sistemas de integridad municipal en los gobiernos locales, buscando transparencia, rendición de cuentas y credibilidad; b) Exponer y motivar a los funcionarios locales en el aprendizaje de experiencias fuera de su región y de otras partes del mundo con el objeto de iniciar reformas integrales; c) Proveer un foro de discusión para implantar sistemas de integridad incluyendo entrega de servicios eficientes, presupuestos participativos y campañas de información públicas.

Durante el foro varias autoridades municipales manifestaron y solicitaron por escrito asistencia técnica al Instituto del Banco Mundial para llevar a cabo un programa de reformas institucionales y de lucha anticorrupción.

Como resultado del seminario-taller realizado en Caracas, se dio inicio a un programa piloto que comenzó con la realización de un diagnóstico sobre la percepción de la población con relación a los servicios municipales de tres ciudades venezolanas. Fue seleccionado el municipio **Campo Elías** por tres factores fundamentales: i) manifiesta voluntad política por parte de la alcaldesa Elba Soto de llevar adelante reformas institucionales que apuntan a la transparencia y apertura del gobierno a su comunidad; ii) manifiesta voluntad de apoyo a la participación ciudadana en la vida municipal y la existencia de asociaciones vecinales en funcionamiento; y iii) manifiesta voluntad para implantar los mecanismos e instrumentos de integridad municipal.

El caso del municipio de **La Paz, Bolivia**,⁶ ha demostrado que es posible combatir y erradicar la corrupción sistémica. En 1985 el alcalde electo Ronald Maclean-Abaroa que recibiera una municipalidad con un funcionariado super numerario y con una situación deficitaria en finanzas y servicios, implantó una estrategia anticorrupción para revertir esta situación. Se alió a fuerzas nacionales e internacionales favorables. De entrada despidió a los “peces gordos” y usó ese ejemplo para enviar el mensaje de que los viejos sistemas corruptos habían cambiado. Se enfrentó a la corrupción usando una estrategia preventiva, no atacó a la burocracia; al principio la ayudó, y luego se enfrentó a la corrupción usando una estrategia preventiva para reformar los sistemas. Los resultados fueron sorprendentes, las inversiones se multiplicaron por diez en un lapso de tres años, los ingresos aumentaron y los salarios pagados a los empleados municipales se volvieron competitivos con los del sector privado en menos de dos años.

La creación de **Transparency Internacional (TI)** es otro signo alentador en este sentido. TI fue fundada en Berlín en 1993 y ahora tiene más de 40 capítulos en distintos países. Su preocupación estratégica es el cómo movilizar y mantener la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción.

⁶ KLITGARD, Robert, MACLEAN-ABAROA, Ronald y PARRIS, Lindsey “Una estrategia práctica para lidiar con ilícitos municipales”, Cuaderno de Trabajo del Programa de Gestión Urbana, PGU, mayo de 1996. Publicado en “Integridad Municipal para América Latina” Cuaderno 33 de IULA/CELCADEL y Banco Mundial, Quito Ecuador. 1998.

El caso de la municipalidad de **Asunción, Paraguay**⁷, fue otra interesante experiencia de gestión transparente y participativa. En 1991 el primer alcalde electo por votación directa Carlos Filizzola, recibió el municipio en situación de quiebra virtual, donde incluso tuvo que recurrir a préstamos de banca privada para pagar salarios de funcionarios, con servicios municipales deficientes y donde la corrupción beneficiaba a militares y políticos a costa de la ciudadanía. En 1996 entregó una administración ordenada, con superávit financiero, sistemas de rendición de cuenta a la comunidad, creciente eficiencia en los servicios municipales y donde la corrupción sistémica había sido desmantelada. Para lograr esto, el alcalde Filizzola implementó una estrategia basada en 15 componentes de transparencia y participación ciudadana, entre otras acciones:

**Programa por la transparencia y la participación ciudadana
Acciones desde y por el gobierno municipal de Asunción.**

1. Programa de descentralización.
2. Fortalecimiento de las comisiones vecinales.
3. Jornadas de gobierno en los barrios
4. Visitas casa por casa.
5. Audiencias con el intendente.
6. Línea telefónica directa del intendente.
7. Audiencias radiales.
8. Centro de información y reclamo ciudadano.
9. Rendición anual de gestión.
10. "Controle Corrupción" vía Internet.
11. Nueva política presupuestaria.
12. Audiencia pública de presupuesto.
13. Ordenanza "A la luz del sol".
14. Programa de padrinazgos de espacios públicos.
15. Programa para concesionar los servicios públicos al sector privado.

Otras experiencias como la de la Región Administrativa Especial de Hong Kong y Singapur, por ejemplo, han pasado con razonable rapidez de ser lugares sumamente corruptos a estar relativamente limpios. Botswana ha sido un modelo de honradez durante decenios. Chile lleva muchos años funcionando bien y Polonia y Uganda han hecho recientemente algunos progresos en cuanto a la lucha contra la corrupción.⁸

La experiencia ha demostrado que cuando se combinan estrategias anticorrupción que abarcan reformas institucionales, realizadas a través de un buen diagnóstico que permita

⁷ MONTE DOMECCQ, Raúl "Transparencia y participación ciudadana en el primer gobierno democrático de la ciudad de Asunción 1991-1996" Publicado en "Integridad Municipal para América Latina" Cuaderno 33 de IULA/CELCADEL y Banco Mundial, Quito Ecuador. 1998.

⁸ Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica. DANIEL KAUFMANN, Instituto del Banco Mundial, Washington, DC, EE.UU. <http://www.worldbank.org/wbi/governance>

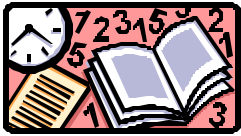
determinar los focos e incentivos que propician la corrupción, y se logra una sólida alianza con la sociedad civil, los gobiernos locales mejoran considerablemente su imagen de credibilidad; se fortalecen las instituciones democráticas y se impulsa el desarrollo local. En este sentido es importante implementar políticas claras de intervención incrementando la transparencia y rendición de cuenta y una eficaz participación de los ciudadanos en la fiscalización de cómo se administra la cosa pública.

La iniciativa participativa se fundamenta en establecer y definir esfuerzos compartidos entre instituciones públicas, privadas y sociedad civil a fin de llevar a cabo una estrategia global de reformas.⁹

La participación y el reclamo de la sociedad civil son vitales para mejorar la transparencia. Es la que organizada, será capaz de poner los frenos y equilibrios necesarios entre las fuerzas que pugnan por incidir en los gobiernos, buscando privilegios sectoriales por encima de las mayorías. Es por ello que las estrategias a elegir en el combate a la corrupción deben ser estrategias amplias, incluyentes y asumidas consensualmente por los diferentes sectores que conforman una comunidad.

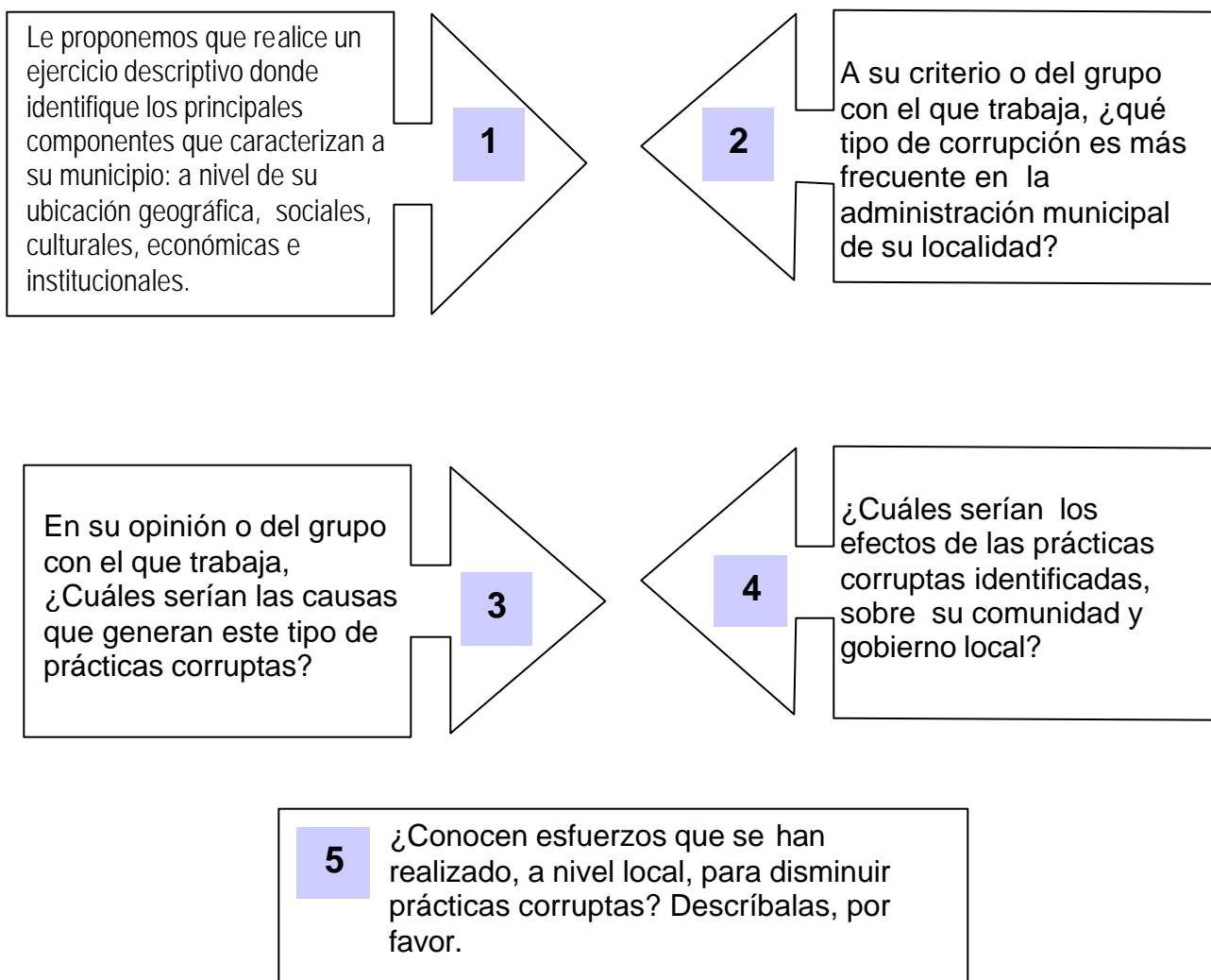


⁹ Ver más en: <http://www.worldbank.org/wbi/governance>



Unidad 1: Actividades de taller

En esta sección, se desea vincular los conocimientos teóricos con las prácticas, a través de sencillos ejercicios que se sitúen en la realidad concreta de los municipios. Lo puede realizar en forma individual o en grupos. Si lo realizan en grupos, asegúrense de que todos puedan participar dando sus puntos de vista.



Unidad 2: El diagnóstico

Objetivo de la unidad:

Adquirir conocimientos para elaborar un diagnóstico sobre los problemas de corrupción en un gobierno municipal.

Objetivos específicos:

1. Identificar y analizar los incentivos y mecanismos que facilitan la corrupción.
2. Analizar el sistema de toma de decisiones del gobierno municipal.
3. Estudiar los patrones de gobernabilidad y desempeño institucional.
4. Identificar las áreas más vulnerables a la corrupción del gobierno municipal.
5. Conocer los instrumentos del diagnóstico externo.
6. Conocer los instrumentos del diagnóstico interno.

Contenido de la unidad:

1. ¿Qué es y para qué sirve un diagnóstico?
2. Incentivos y mecanismos que facilitan la corrupción.
3. Patrones de gobernabilidad y desempeño institucional.
4. ¿Cómo se hace un diagnóstico?
 - 4.1. El diagnóstico rápido.
 - 4.2. El diagnóstico detallado.
5. Instrumentos de diagnóstico.
 - 5.1. Externos:
 - Las encuestas de percepción.
 - Los talleres participativos.
 - 5.2. Internos:
 - Evaluación de desempeño institucional.
 - Sistema de toma de decisiones del gobierno municipal.

1. ¿Qué es y para qué sirve un diagnóstico?

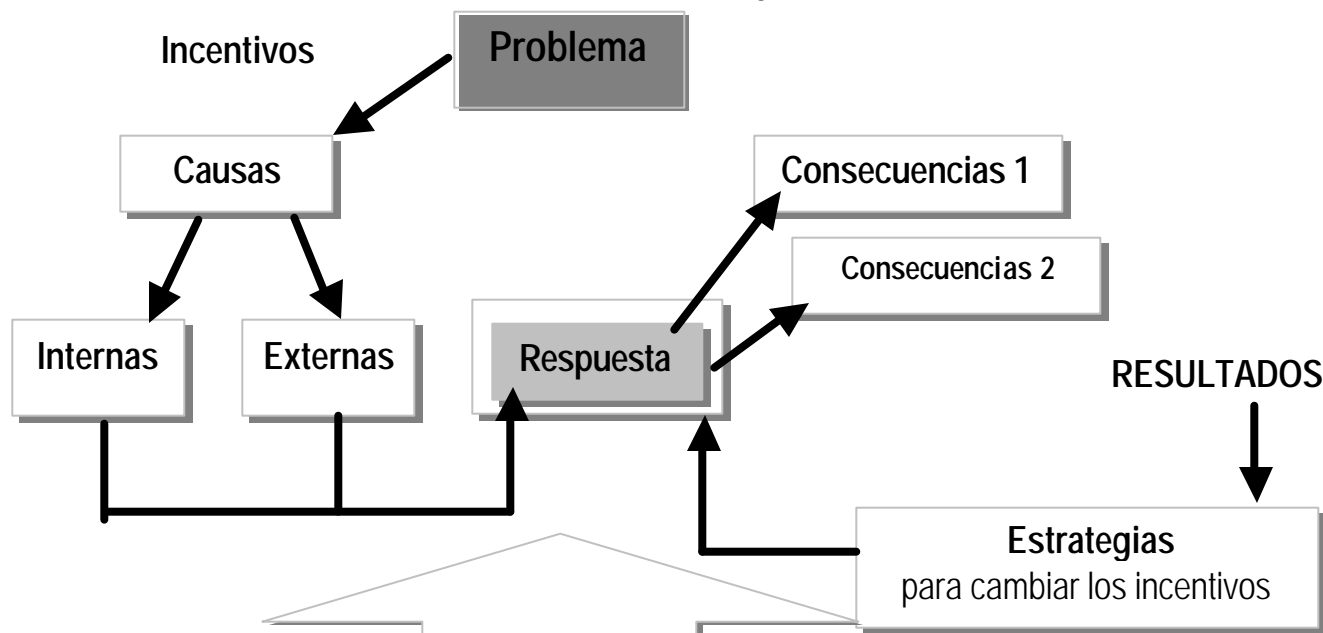
Plantearse hacer un diagnóstico implica por lo general la presencia de una problemática que se desea conocer, para poder abordarla, actuar sobre ella y transformar de una situación problema al de una realidad deseada. Si se aspira a formular estrategias que mejoren la gobernabilidad y controlen la corrupción, ya sea en países, gobiernos locales u organizaciones, es necesario hacer estudios de diagnóstico dentro del ámbito en el que se desea intervenir.

Empezar por definir qué se entiende por diagnóstico, para luego analizar su utilidad en la lucha contra la corrupción, debería ser el primer paso que nos lleve posteriormente a determinar los siguientes en la tarea a emprender.

A los efectos de este trabajo, se define diagnóstico como el proceso mediante el cual se observan y recogen datos de una realidad objeto de estudio tanto en su dimensión interna como externa, desde donde se analizan síntomas, se relacionan y comparan hechos conocidos con otros desconocidos, se codifican y clasifican dentro de categorías previamente definidas para obtener resultados.

Los resultados del diagnóstico servirán de base para interpretaciones sobre la realidad estudiada y proponer estrategias que permitan cambiar los incentivos que causan las conductas inapropiadas que se desean modificar.

Proceso del diagnóstico



El diagnóstico hace un análisis del problema con sus causas (internas - externas), permite identificar los incentivos que hacen a un tipo de respuesta y las consecuencias que genera(1); relaciona datos y extrae resultados. La interpretación de esos resultados posibilita diseñar estrategias para cambiar la respuesta actual rechazada, por otra nueva deseada.(2)

¿Qué información proporciona un diagnóstico anticorrupción?

La siguiente clasificación es un mapa de temas que puede abarcar un estudio de diagnóstico anticorrupción a nivel municipal

Áreas del gobierno municipal que estudia:

- Administración de recursos presupuestarios y extra-presupuestarios.
- Administración de recursos humanos.
- Mecanismos de provisión de servicios públicos.
- Administración de la información interna y externa a la municipalidad.

Tipos de desempeño institucional:

- Acceso al servicio público municipal.
- Calidad del servicio.
- Cantidad del servicio.
- Costo de la provisión del servicio.
- Su incidencia en la reducción de la pobreza.

Tipos de corrupción:

- Sobornos en la prestación de servicios.
- Sobornos en la compra de cargos municipales.
- Sobornos en las compras y contrataciones.
- Frecuencia de nepotismo.
- Frecuencia de clientelismo.
- Nivel de corrupción en el manejo presupuestario.

Deficiencias de gobernabilidad que explican el nivel de corrupción y desempeño institucional:

- Abuso de la discrecionalidad del funcionario municipal.
- Falta de transparencia en el manejo de la información municipal.
- Ausencia de sistemas que incentivan el mérito en recursos humanos.
- Procedimientos administrativos burocráticos.
- Falta de participación del usuario en el control de calidad del servicio municipal.
- Falta de participación del funcionario en niveles de decisiones que afectan la gestión municipal.
- Ausencia o insuficiencia de mecanismos de rendición de cuenta.

2. Incentivos y mecanismos que facilitan la corrupción.

Los incentivos y mecanismos que facilitan la corrupción, no siempre son los mismos. Como se vio en ejemplos anteriores, pueden variar o tener características particulares de un municipio a otro y de un país a otro. Como resultado de las diferentes experiencias que se están teniendo, hoy se puede decir que la corrupción se expande y se arraiga cuando:

- La información sobre las actividades del sector público se encuentra excesivamente segmentada y de difícil acceso a la ciudadanía.
- Cuando los funcionarios se encuentran desmotivados por los bajos salarios con los que son remunerados.

- Cuando no se cuenta con los fondos, materiales y equipos necesarios para cumplir con eficiencia los trabajos.
- Cuando los reglamentos no son claros, son cambiantes o se conocen poco y permite una discrecionalidad arbitraria al funcionario en el manejo administrativo de fondos y falta una verificación externa eficiente.
- Cuando los procedimientos son complejos o existe un margen de discreción de los funcionarios en hacer complejo el proceso.
- Cuando no existen criterios de promoción relacionados con el desempeño.
- Cuando faltan objetivos institucionales claramente definidos en términos de servicio hacia el usuario, que oriente la asignación presupuestaria.
- Cuando los mecanismos de rendición de cuentas de los funcionarios sobre sus gestiones no se cumplen o no existen.
- Cuando no se implementa mecanismos para denunciar los actos de corrupción.

El tener estudiado y analizado los focos causales y los incentivos que están generando actos de corrupción, permitirá crear las estrategias y mecanismos que logren sustituir conductas perversas por conductas ajustadas a procesos administrativos transparentes, sujetos a control y rendición de cuenta. Para reducir los incentivos a la corrupción, parte de la tarea es la de educar y concientizar al público sobre el costo económico y social que genera la corrupción. Esto ayuda a movilizar a la ciudadanía y al gremio empresarial para que tomen medidas articuladas en el combate a este flagelo que afecta a todos.

3. Patrones de gobernabilidad y desempeño institucional.

Con anterioridad se comentaba el proceso diagnóstico implementado en Campo Elías con el piloto GAPE. Este ejemplo nos muestra cómo y con qué medidas tomadas se logró reducir los incentivos a la corrupción. Asumir el desafío de bajar los niveles de corrupción supone en primer lugar trabajar sobre los patrones de gobernabilidad y el desempeño institucional, para lo cual se debe contar con una buena herramienta para diagnosticar el problema y actuar con los resultados en la mano y con un enfoque claro.

Si bien es cierto, que la decisión de implementar reformas fundamentales para mejorar la administración municipal es de naturaleza política, en países con un alto nivel de corrupción, estas reformas disminuyen considerablemente los ingresos “extras” de los funcionarios corruptos. Por lo tanto, no es de extrañar que la mayor resistencia a la implantación de reformas institucionales, venga de parte de funcionarios de alto nivel, políticos y burócratas, que son los que más se resisten a los cambios, más aún teniendo en cuenta que sus “actividades” están protegidas por la poca evidencia cuantificable sobre actos de corrupción y por el supuesto de que ésta no se puede medir.

Cuando la corrupción está instalada en la administración municipal, esto afecta las finanzas públicas ya que con pequeños sobornos a los funcionarios se consigue reducir o dejar de pagar ciertos impuestos, tasas y otras obligaciones. Esto implica menos recursos municipales

disponibles para cubrir los costos que supone ofrecer servicios municipales eficientes, lo que acarrea disconformidad, quejas y demandas ciudadanas. Otros sobornos como por ejemplo, el pago informal a legisladores municipales para conseguir ordenanzas que concedan privilegios especiales o exoneración de obligaciones tributarias, son ejemplos de cómo la gobernabilidad puede verse afectada por el grado de corrupción que ocurra en las instituciones públicas.

En un Estado democrático, el fin primero de éste debe y debería ser, el de traducir las preferencias sociales en políticas públicas tangibles. La corrupción sustituye ese fin al satisfacer intereses de grupos, sectores o individuos con capacidad de tener influencia en los niveles de decisión del gobierno ya sea municipal, regional o nacional, lo que significa que el Estado se convierte en agente de intereses sectoriales, particulares y trampolín para hacer buenos negocios. En términos económicos, la corrupción supone una deficiente asignación de los recursos públicos. Cuando esto se instala como sistema, el ciudadano común pierde el respeto a las instituciones y termina dejando de lado obligaciones básicas de una vida en sociedad, como pagar impuestos. Revertir esta situación es tal vez el mayor desafío que deben enfrentar los gobiernos que consideran a la corrupción como una amenaza a la gobernabilidad y desarrollo de sus sociedades.

4. ¿Cómo se hacen los diagnósticos?

Diagnósticos rápidos y diagnósticos detallados

Considerando las realidades de la mayoría de las municipalidades de América Latina, en cuanto a limitación de recursos técnicos y financieros para llevar adelante estudios complejos, y teniendo en cuenta que en los municipios pequeños y medianos es relativamente sencillo tener un diagnóstico porque la comunidad y los funcionarios conocen los problemas de su institución, el programa GAP propone dos formas de encarar el estudio de diagnóstico: el diagnóstico rápido y el diagnóstico detallado.

4.1. El diagnóstico rápido:

Es un método simplificado que se aplica a municipios de pequeño y mediano porte (dado por la población y presupuesto, entre otros criterios), que no poseen una estructura organizacional compleja y servicios diversificados, y sobre todo aquellos que tienen limitaciones en recursos humanos, financieros y técnicos.

Se proponen dos instrumentos: (i) los talleres de diagnóstico participativos y (ii) los exámenes de documentos y estadísticas sobre la organización y los servicios municipales existentes en la institución, o que puedan ser elaborados en forma inmediata o al momento de hacer el diagnóstico (información secundaria). Con base en la información obtenida de estas dos fuentes, se procesan de acuerdo a los criterios que se exponen en los siguientes puntos de esta misma unidad y se redacta el informe final del estudio de diagnóstico (ver el cuadro que sigue).

El **taller de diagnóstico participativo (TDP)**, similar a las reuniones focales, es una jornada donde se convocan a representantes de la sociedad civil y a funcionarios municipales para llevar adelante una reflexión sobre una agenda temática previamente definida y en función a los objetivos del diagnóstico. En este caso, el desempeño de los servicios y los principales problemas de gobernabilidad que revelan los incentivos de la corrupción.

La metodología del taller es sencilla y básicamente pueden distinguirse las siguientes etapas (ejemplo):

- (i) Convocatoria: sensibilizar y obtener una buena representación.
- (ii) Presentación de la metodología del taller.
- (iii) Mensaje del alcalde sobre objetivo del evento: lucha contra la corrupción y lograr una gestión abierta y participativa.
- (iv) Trabajo de grupos en matriz diagnóstica.
- (v) Plenaria de presentación de resultados de grupos de trabajo.
- (vi) Plenaria de conclusiones.
- (vii) Divulgación de los resultados del TDP.

Dependiendo del alcance del diagnóstico, se recomienda celebrar dos talleres participativos separados: uno con miembros representativos de la sociedad civil y otro sólo con funcionarios municipales.

El TDP con la sociedad civil

El tema puede estar centrado en los servicios y trámites municipales, como así también en la atención que brindan los funcionarios y las percepciones sobre prácticas de corrupción en la municipalidad que puedan tener los ciudadanos.

El objetivo es analizar a la municipalidad como entidad prestadora de servicios, sin la participación de los funcionarios, el grado de cumplimiento de su misión y su contribución al mejoramiento de la ciudad y su gente. (Para mayores detalles, ver el caso del municipio Campo Elías más adelante).

El TDP con los funcionarios municipales

Su objetivo es reflexionar sobre los problemas de gobernabilidad y desempeño institucional en los principales departamentos y servicios, identificando los incentivos perversos y priorizando las áreas más vulnerables de la corrupción. Sobre esta información, los propios funcionarios podrán esbozar las reformas institucionales necesarias y acciones correctivas.

Análisis de la información secundaria.

El diagnóstico participativo se podrá complementar con el examen de documentos y estadísticas sobre la organización y el estado de los servicios y trámites municipales. Como ejemplo, se pueden citar al presupuesto y la ejecución presupuestaria, las memorias e informes de desempeño por departamentos, estudios específicos sobre la institución que se disponga al momento de hacer el diagnóstico.

4.2. El diagnóstico detallado

Lo que en este manual se denomina como *diagnóstico detallado* representa el conjunto de instrumentos de diagnósticos externo a la municipalidad e interno a la misma, desarrollados

con rigurosidad técnica para obtener la descripción más exhaustiva y objetiva que sea posible. La ventaja de esta alternativa es que la evidencia empírica, además de ofrecer información fiable para la formulación de las medidas de reformas que guiarán la intervención, es que contribuye a despersonalizar y despolitizar el abordaje de la corrupción como problema en la institución pública. Su desventaja relativa es el mayor costo y tiempo que demanda su implementación. La decisión de utilizar la vía rápida o la detallada para hacer el diagnóstico dependerá del alcance que se desee otorgar al estudio y a los recursos que se disponga. En los siguientes puntos, se describen los instrumentos externos e internos que componen el diagnóstico detallado.

LAS ENCUESTAS COMO INSTRUMENTO DE DIAGNÓSTICO

Las encuestas identifican qué aspectos del funcionamiento de la institución ocasionan mayor corrupción.

INFORMACIÓN QUE PROPORCIONAN
LAS ENCUESTAS OBJETIVA DE
RECOLECCIÓN DE DATOS

INFORMACIÓN QUE PROPORCIONAN
LAS ENCUESTAS
DE PERCEPCIÓN

- Falta de cultura para hacer nombramientos y ascensos sobre la base de méritos.
- Injustificada discrecionalidad del funcionario
- Ineficiencia en el manejo de la información gerencial
- Falta de sistematización en la asignación de funciones administrativas.
- Falta de control de calidad en el servicio público ofrecido.
- Falta de simplificación y racionalización en el marco regulatorio.

- Recolección de datos sobre tiempo y costos que pagan por los procesos administrativos de trámite o servicios.
- Identifican las deficiencias administrativas.
- Localizan áreas más vulnerables
- Es complementaria a las encuestas de percepción.
- Calidad de información sobre la alcaldía que el ciudadano recibe.

- Las encuestas identifican aquellas áreas y servicios municipales donde existen mayores o menores abusos en la función pública.
- Cuantifica y tipifica el nivel de corrupción en cada área o servicio.
- Cuantifica costo que ocasiona la corrupción a los ciudadanos y empresas.

5. Los instrumentos de diagnóstico

5.1. Los instrumentos externos.

Son aquellos destinados a captar información externa al gobierno municipal, principalmente en sectores y miembros de la sociedad civil como usuarios de servicios públicos, organizaciones vecinales, empresarios, trabajadores, etc. Se trata de conocer cómo el cliente está percibiendo a su gobierno municipal en diferentes facetas que cada instrumento define en función a los objetivos del estudio. Los principales instrumentos externos son (i) las encuestas de percepción, (ii) las encuestas objetivas, sondeos de opinión, talleres de diagnóstico participativo, grupos focales, entre los más importantes. Algunos de ellos se desarrollan seguidamente.

Las encuestas de percepción

Hasta hace muy poco tiempo se consideraba difícil medir en forma sistemática la corrupción, así como sus consecuentes costos económicos, sociales y políticos en instituciones gubernamentales, tanto nacionales como municipales. Los datos disponibles eran mediciones muy vagas y generales en cuanto a la percepción del público sobre el efecto de la corrupción en su sociedad. Hoy se ha avanzado suficientemente sobre el tema y organismos como el Banco Mundial, entre otros, señalan que se puede medir la corrupción dentro de un estado o de un municipio, mediante encuestas rigurosas que ofrecen una serie de beneficios muy concretos y cuantificables.

El método probado y más efectivo consiste en llevar a cabo encuestas directas y simultáneas de las diferentes partes involucradas en la corrupción, entendiéndose usuarios de servicios públicos, gerentes de empresas y funcionarios públicos. Se les pregunta en forma detallada sobre el costo y el retorno privado de pagar sobornos para obtener servicios públicos, privilegios especiales y sobre acceso a cargos públicos. La experiencia ha demostrado que, con instrumentos apropiados de encuesta y técnicas de entrevista, las personas están dispuestas a reportar los problemas de eficiencia y corrupción en organismos públicos.

El objetivo primordial de la encuesta es determinar cuales son los factores de gobernabilidad y de abuso de la función pública que afectan el desempeño de la municipalidad como institución. Los factores institucionales que se pretende medir son tres dimensiones diferentes: primero, la encuesta se focaliza en indicadores de desempeño institucional; segundo, en indicadores de diferentes tipos de corrupción; y tercero, la encuesta recoge medidas de gobernabilidad en cada dependencia o servicios municipales. A continuación se presenta un mapa conceptual de la información que una encuesta busca captar:

indicadores de desempeño de acuerdo a percepción **funcionarios públicos:**

Indicadores de desempeño percibidos por los **usuarios** se incluye:

- Impacto de la institución en la reducción de pobreza
- Percepción de la calidad del servicio provisto por cada institución
- Percepción de la cantidad del servicio provisto por cada institución
- Percepción de la facilidad de acceso al servicio provisto por cada institución
- Percepción de la reducción de costos de provisión del servicio provisto por cada institución.

- Percepción de la calidad del servicio provisto por cada institución.
- Frecuencia de quejas por mal servicio
- Costos extras pagados por los usuarios

Indicadores de corrupción percibidos por los **funcionarios públicos** se incluye:

- Frecuencia de sobornos en cada institución
- Frecuencia de sobornos para acceder al servicio
- Frecuencia de sobornos para acelerar el servicio
- Frecuencia de sobornos para sesgar la decisión del funcionario
- Frecuencia de sobornos para obtener una licitación
- Ingreso ilegal del funcionario como porcentaje de su ingreso oficial
- Porcentaje de los empleados que "compraron" su posición
- Porcentaje del presupuesto "desviado" ilegalmente

Entre los indicadores de corrupción de acuerdo a usuarios-ciudadanos y empresas

- Frecuencia de sobornos en cada institución percibido por el ciudadano
- Frecuencia de sobornos en cada institución percibido por la empresa.

Las encuestas de percepción son herramientas claves a la hora de realizar los diagnósticos ya que proporcionan información detallada sobre patrones de funcionamiento de instituciones y detecta las actividades específicas donde se dan con mayor frecuencias los actos de corrupción, esto permite establecer las prioridades cuando se plantean las reformas.

Por otro lado, al difundir sus resultados cumple una función educativa de concientización sobre el costo económico y social de la corrupción, lo que ayuda a establecer alianzas y movilizar a la ciudadanía, a los gremios empresariales y otros para tomar medidas conjuntas. Otra ventaja que proporcionan es el de crear la línea base de referencia con la cual comparar los éxitos y fracasos de las reformas implementadas. Es útil repetir los estudios después de uno o dos años de haber implementado el plan anticorrupción con el objeto de contar con datos objetivos para divulgar los logros, ajustar su gestión y concentrar sus esfuerzos en las áreas donde ha conseguido menos éxito.

Los talleres de diagnóstico participativos

Un abordaje a la corrupción que no involucre la participación activa de los ciudadanos desde el mismo momento de su planteamiento, corre grandes riesgos de no tener éxito. Producir planes anticorrupción también se puede hacer entre cuatro paredes, si se cuenta con buenos técnicos capaces de idear estrategias que prometan reducir científicamente los niveles de corrupción. Pero la experiencia demuestra, que no hay plan anticorrupción, por más perfecto que en teoría parezcan, que se implementen y funcionen sin el compromiso activo de la sociedad toda.

En el programa GAPE de Campo Elías, con el criterio que los clientes son quienes mejor conocen sus problemas, así como las posibles soluciones y que los técnicos cumplen el rol de facilitadores, se celebraron consultas directas con la sociedad civil usuaria de los servicios del gobierno municipal.

Programa GAPE

Dos talleres de diagnóstico participativos:

- Para analizar calidad de los servicios municipales.
- Para reflexionar sobre el nivel de funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil.

Luego, de presentarse a la ciudadanía los resultados de la encuesta, los participantes analizaron los principales tipos de problemas con los que usualmente se enfrentan en materia de trámites y servicios municipales. Para ello, fue utilizada una matriz que registra el tipo de problema seleccionado, a quién beneficia, a quién perjudica, qué acciones a corto plazo se podrían tomar, quiénes deberían actuar desde la alcaldía y desde la comunidad, qué resultados se podrían esperar y recursos disponibles para lograr el objetivo propuesto. Para mayores detalles sobre el diagnóstico del proyecto piloto GAPE de Campo Elías, remitirse al anexo en esta misma unidad.

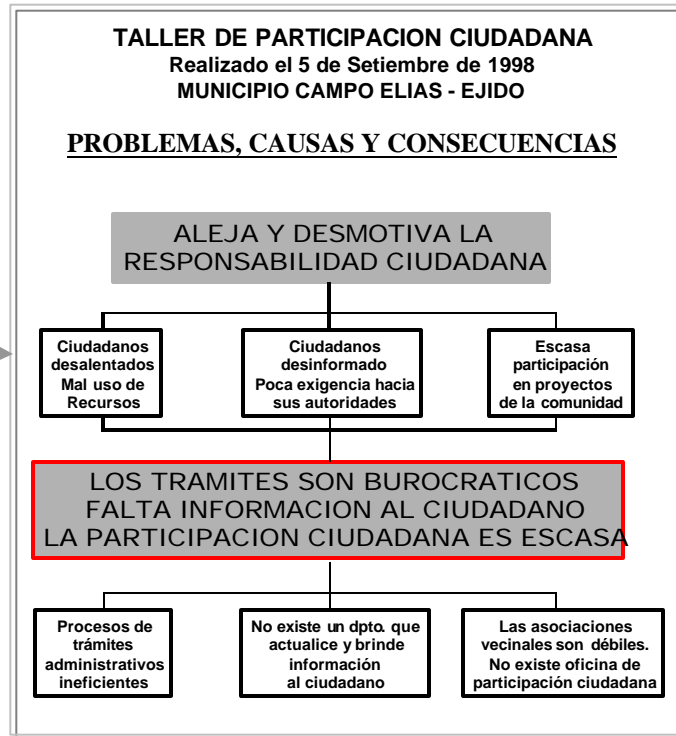
MATRIZ

PROBLEMA	BENEFICIA	PERJUDICA	ACCIONES	¿QUIENES?	RESULTADOS	¿RECURSOS ?

En base a los datos aportados por los ciudadanos y funcionarios participantes del taller citado y recolectados en la matriz precedente, se procedió a graficar los resultados en cuanto a los problemas y a las propuestas que a continuación se reproducen:

Taller participativo

Resultado de la consulta a ciudadanos usuarios de los servicios municipales a la hora de realizar trámites.



Taller participativo

Propuesta planteada por los ciudadanos sobre medidas a nivel institucional que se deberían tomar.



Tres pilares, identificados por la sociedad civil, sobre los que se diseñó el Plan de Acción del programa GAPE en Campo Elías.

- Necesidad de contar con mejores servicios municipales y trámites simplificados.
- Falta de información del ciudadano respecto a competencias municipales, derechos y obligaciones.
- Demanda de una mayor participación ciudadana en las decisiones sobre políticas públicas locales.

5.2 Los instrumentos internos

El diagnóstico interno en el caso de estudio de tres municipalidades en Venezuela ¹⁰

El estudio tiene por propósito medir, determinar, y explicar cómo los factores presupuestarios y administrativos afectan las percepciones de los usuarios de servicios específicos que proporcionan tres alcaldías de Bocono (Trujillo), Campo Elías (Mérida), y Heres (Ciudad Bolívar) de la República de Venezuela.

Con este fin, se ha realizado (i) encuestas a usuarios que concurren a las alcaldías de estas localidades con el propósito de realizar los trámites más comunes, que a la vez poseen un significativo impacto socioeconómico (**diagnóstico externo**); Por otro lado, (ii) se efectuó a través del examen objetivo y técnico de todas las direcciones involucradas en la prestación de estos servicios (**diagnóstico interno**).

El estudio efectuado busca relacionar dos grupos de variables para diagnosticar los problemas en la prestación de servicios específicos que son percibidos por las poblaciones de las alcaldías muestreadas. El primer grupo de factores está

clasificado como indicadores de resultados percibidos por la población y de resultados reales (estos datos son proporcionados por la encuesta); mientras que el segundo grupo está compuesto por indicadores que se refieren a los insumos de tipo presupuestario y administrativo dedicados a la actividad de producir servicios municipales.

¹⁰ Resumen elaborado en base a BUSCAGLIA, Edgardo. "Análisis y diagnóstico de la efectividad y eficiencia de los servicios municipales", en los municipios de Bocono, Campo Elías y Ciudad Bolívar, Venezuela. Instituto del Banco Mundial. 1998.

Con respecto al segundo grupo (diagnóstico interno), y a fin de determinar el impacto de variables administrativas, se han llevado a cabo entrevistas a cada uno de los directores y jefes de departamentos en cada alcaldía para determinar el flujo, cantidad y complejidad de los procedimientos administrativos seguidos en cada trámite seleccionado. A la vez, se ha tenido que identificar y calcular los cambios porcentuales anuales en términos reales per cápita de las partidas presupuestarias relevantes en las áreas de gastos operativos y de capital, en la cantidad de personal, y en las áreas presupuestarias que asignan gastos de capital.

De esta forma, este estudio de diagnóstico es un buen ejemplo que busca combinar instrumentos externos e internos para analizar aquellos problemas que afectan a las áreas de eficacia, eficiencia, cobertura, integridad y calidad de la información de los servicios ofrecidos por las tres alcaldías.

Evaluación de desempeño institucional.

Análisis sobre el desempeño institucional¹¹

Adaptación para un diagnóstico interno municipal.

Consiste en el estudio sobre la base de la observación, entrevistas con funcionarios y análisis de documentos y estadísticas sobre la gestión del gobierno que se realiza al interior de la alcaldía. El estudio abarca los factores internos de cada dependencia que tienden a afectar los incentivos de los funcionarios y usuarios a cometer actos ilícitos, áreas tales como:

1. **Sistema Organizacional.** Busca detectar la asignación informal y de hecho de las funciones administrativas de los empleados, con el propósito de medir el grado de discrecionalidad arbitraria del funcionario; el proceso de contratación y promoción de personal; capacidad del personal para el cargo que ocupa en la organización, entre otros.
2. **Procesos administrativos y trámites.** La discrecionalidad burocrática y la innecesaria complejidad de los procedimientos a los cuales se debe sujetar el
3. ciudadano, son los principales obstáculos en la provisión de servicios y trámites que el estudio de diagnóstico interno analiza. Por ejemplo, en Campo Elías, Venezuela, como producto del diagnóstico efectuado, se realizaron posteriormente reingenierías procesales y reorganizaciones administrativas, a través de nuevos manuales de procedimientos administrativos, con el objetivo de integrar los sistemas procesales y reducir la complejidad administrativa.
4. **Factores Tecnológicos.** El estudio trata de identificar los obstáculos que impiden el mejoramiento de la efectividad de los mecanismos y sistemas internos de programación, ejecución y control de las actividades de cada uno de los servicios municipales. Los factores tecnológicos pueden facilitar la transparencia en la información y los mecanismos de rendición de cuentas.

¹¹ Elaborado en base al "Diagnóstico sobre los patrones de comportamiento y desempeño institucional, gobernabilidad y corrupción en el sector público del Paraguay", Gobierno del Paraguay y Banco Mundial. 2000.

5. **Sistema Normativo.** Se busca eliminar la discrecionalidad injustificada en la interpretación y aplicación de las reglas por parte del funcionario. La toma de decisiones sin un referente normativo sistemático se presta a todo tipo de juicio de carácter subjetivo, que conducen a prácticas relacionadas a la corrupción. El funcionario actúa siguiendo sus criterios personales en ausencia de reglas normativas de carácter general.
6. **Factores Económicos,** relacionados a la vinculación entre el mérito y la compensación salarial de los que trabajan para la institución pública. Esto involucraría la definición de indicadores de desempeño y sistemas de control de calidad y de gestión en cada área de función pública que promuevan incentivos de productividad y, por definición, de mayor transparencia en el flujo de organización interna a la institución. Esto implicaría el aumento de sueldos y las bonificaciones especiales que deberían estar asociados con una mejora comprobable del desempeño grupal e individual de las unidades administrativas involucradas.

Sistema de toma de decisiones del gobierno municipal.

Los diagnósticos internos también estudian el proceso por el cual se toman las decisiones dentro de la estructura organizacional de la municipalidad, y que afectan la calidad y cantidad de servicios proporcionados a la población. Se trata de indagar sobre mecanismos e incentivos que pueden facilitar prácticas de corrupción a partir de la existencia de sistemas de toma de decisiones rígidos, centralizados y poco transparentes

Este tipo de investigación busca conocer factores tales como:

- Si las decisiones son tomadas en forma centralizada y autoritaria por el alcalde o directores.
- Si existe discrecionalidad arbitraria en las decisiones de un funcionario desde la posición que ocupa.
- El grado de participación que la organización municipal otorga a los funcionarios de diversos niveles y responsabilidades.
- Indagar si la municipalidad tiene mecanismos para escuchar y consultar a los ciudadanos en la toma de decisiones sobre políticas públicas locales.
- Si existe algún tipo de descentralización en la toma de decisiones sobre presupuesto y obras comunales desde el alcalde hacia las organizaciones de la sociedad civil.
- Mecanismos de controles interno y externo sobre las decisiones que toman el alcalde y las principales autoridades.

Unidad 2-Anexo 1

Diagnosticando el problema.

El caso de la alcaldía Campo Elías, Venezuela.¹²

Una encuesta sobre las percepciones de los usuarios fue conducida en Campo Elías entre junio y julio de 1998. Empresas y ciudadanos fueron consultados acerca de la provisión de servicios, sobre la integridad y credibilidad del gobierno municipal. La encuesta de diagnóstico llegó a la conclusión de que dos factores principales afectaron las percepciones de corrupción.

Primero, que los procedimientos administrativos ineficientes, excesivamente complejos e impredecibles eran usados para certificar los pagos de impuestos y para conceder permisos industriales, de comercio y de construcción.

Segundo, la información pública y la rendición de cuentas no existían.

Los resultados de la encuesta de diagnóstico fueron presentados en un taller facilitado por el Instituto del Banco Mundial, que se llevó a cabo con participación de la comunidad. Las estrategias para la reforma municipal fueron desarrolladas sobre la base de los resultados de las encuestas y de las decisiones de los grupos. Los grupos de trabajo identificaron los obstáculos a la reforma así como también los recursos disponibles para frenar la corrupción y reformar el gobierno municipal. También propusieron soluciones y presentaron métodos para llevar a cabo un seguimiento de los cambios mediante un plan de acción.

Este **plan de acción** planteó como prioridad el mejorar los procedimientos administrativos para las licencias patentes de industrias, de construcción y de comercio y para la certificación de los pagos de impuestos, así como el encontrar los mecanismos para mejorar la información y hacer del sistema municipal un sistema capaz de rendir cuentas. El plan de acción incluyó la asistencia técnica del Banco Mundial para aumentar la responsabilidad, la transparencia, la eficacia en el suministro de servicios y la credibilidad en el gasto.

En el caso del programa GAPE, se partió de un diagnóstico con dos partes diferentes y específicas, cuyos resultados se complementaron al corroborar los supuestos inicialmente asumidos. La primera parte del diagnóstico fue el **estudio sobre la eficiencia y eficacia de los servicios municipales**, a través de una encuesta suministrada a los usuarios, con énfasis en los trámites administrativos por ser uno de los factores que más influyen en la relación entre el Gobierno Municipal y la sociedad civil. La segunda parte del diagnóstico, introduce el **factor participativo de la sociedad civil** como cliente receptor de los servicios municipales y mandante de los administradores de turno. A través de los talleres participativos (comunidad y autoridades) se identificaron los principales problemas, sus causas y se sugirieron alternativas a seguir. Este taller permitió validar los resultados que arrojaron las encuestas.

El programa GAPE sostiene que la democracia local debe ser entendida como la traducción de las preferencias sociales de los ciudadanos en acciones efectivas de gobierno. Efectividad sustentada en:

- Un claro sentido de cuál es la misión, estrategias y objetivos de cada departamento y división de la alcaldía.
- Control de gestión del empleado municipal a través de indicadores de desempeño con incentivos al funcionario municipal para aumentar su productividad en función a la demanda de servicios por parte de los ciudadanos.

¹² Gonzalez de Asis, María. Reduciendo la corrupción: Lecciones de Venezuela PREMnotes, Banco Mundial, Nro. 39 Mayo 2000.

Este mejoramiento del desempeño de la alcaldía debería poseer un impacto benéfico en las percepciones de los ciudadanos que ven así traducidas con mayor efectividad sus preferencias en acciones gubernamentales concretas.

Se realizaron dos encuestas cada una de 250 usuarios y de 40 empresas productoras (la primera en 1998 y la segunda en 1999) que concurren a las Direcciones de Hacienda y de Planificación Urbana de la alcaldía de Campo Elías con el propósito de realizar los trámites más comunes que a la vez poseen un significativo impacto socio- económico. Estos trámites son los de:

- Solicitud de Patente de Industria y Comercio;
- Solvencia Municipal;
- Permisos de Construcción.

Las muestras de usuarios han sido estratificadas de acuerdo a edad, educación, género y nivel de ingreso.

Tanto en el estudio de diagnóstico como en el de impacto se han identificado a las variables administrativas más significativas y cómo estas han impactado en la producción de trámites municipales y en la percepción de la eficiencia, eficacia, cobertura y corrupción percibida por los usuarios encuestados que realizan trámites específicos en la alcaldía.

Procedimiento seguido: Primero, se evaluaron las variables de resultados percibidos por los usuarios medidos a través de una encuesta. Segundo, se midieron aquellas variables relacionadas a la cantidad de insumos asignados por la alcaldía a la prestación de cada servicio sujeto a estudio (trámites antes mencionados y servicio de aseo); y tercero, se midieron aquellas variables relacionadas a la producción de diferentes tipos de servicios, o sea, variables de producción objetivas. Se ha demostrado en el estudio de diagnóstico de 1998 que estas variables de producción de trámites seleccionadas están relacionadas a las variables de insumo (presupuestarias) y también asociadas a las variables de percepción de la eficiencia, eficacia, acceso, corrupción y calidad de la información ligados a estos mismos trámites.

Encuestas de evaluación de impactos

En una encuesta de 27 preguntas dirigidas a los usuarios se solicitó evaluar el **impacto de las reformas** en trámites y servicios de acuerdo a cinco criterios específicos:

- Eficacia del servicio recibido
- Eficiencia del servicio recibido
- Calidad de la información recibida por parte de la alcaldía

- Confiabilidad en la relación entre el usuario y los funcionarios de la alcaldía prestando este servicio que mide el nivel percibido de honorabilidad e integridad del funcionario municipal
- El nivel de acceso al servicio (cobertura)

En lo relacionado a la **eficiencia percibida** en el servicio prestado se examinan los siguientes factores:

- Tiempo de proceso del trámite;
- Tiempo necesario para recibir atención;
- Cantidad de empleados y materiales/suministros/infraestructura dedicados al trámite en cuestión en relación al servicio producido;
- El tamaño y calidad de la infraestructura;
- El nivel y calidad de la capacitación del funcionario municipal;

- El nivel de satisfacción recibido por el usuario;
- La cantidad adicional en impuestos que el usuario está dispuesto a pagar para así mejorar el servicio recibido.

La eficiencia percibida en la prestación también se relaciona con la calidad de la información generada por la alcaldía y recibida por el usuario. Este estudio examina si esta información provista por la alcaldía ha mejorado el nivel de conocimiento que el usuario posee en relación a:

- El procedimiento administrativo en la tramitación de solicitudes;
- El conocimiento acerca del presupuesto asignado por el municipio y de los mecanismos de asignación presupuestaria para la prestación de cada uno de los servicios. En el área relacionada a la percepción de efectividad percibida del servicio prestado la encuesta examina si a los usuarios encuestados se les dio respuesta a su demanda de servicio municipal y, por lo tanto, si el usuario alcanzó su objetivo.

La encuesta de usuarios se enfoca en monitorear los factores asociados a la confiabilidad del sistema de prestación a través de:

- La honorabilidad e integridad percibida por el usuario;
- La efectividad del sistema de formulación de quejas;
- La percepción del uso honesto de los impuestos pagados por el usuario;
- La transparencia del proceso decisorio que siguen los funcionarios municipales en relación al trámite que el usuario demanda;
- El nivel percibido de corrupción en la prestación de servicios municipales;
- La proporción de usuarios que se vieron obligados a pagar sobornos para así obtener/acelerar el servicio recibido.

Finalmente, la encuesta a los usuarios determina el nivel percibido de cobertura y acceso a los servicios municipales ofrecidos por la alcaldía. Se evalúa:

- La facilidad percibida de acceso al trámite solicitado;
- La amabilidad y actitud del funcionario municipal atendiendo al usuario;
- La capacidad de pago de cada usuario en relación al servicio de agua/aseo, transporte público, salud y recreación.

Unidad 2 - Anexo 2

Información complementaria a la Unidad 2, sobre diagnósticos nacionales.

Un ejemplo de diagnóstico anticorrupción a nivel nacional: El caso de Albania.

Los resultados de las encuestas informan sobre la importancia de los diferentes tipos de corrupción. Por ejemplo, malversación de fondos públicos, robo de la propiedad estatal, soborno para acortar el tiempo de procesamiento, para obtener poder monopólico y soborno en la asignación de adquisiciones. En los diagnósticos efectuados en 1998, en Georgia la forma más común de corrupción fue la malversación de fondos públicos, mientras que en Albania y Letonia fue el robo de la propiedad estatal. El soborno en el área de adquisiciones es común en los tres países, al igual que otros tipos de corrupción, pero en menor grado.

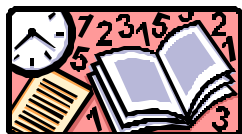
Las causas institucionales de la corrupción difieren en los tres países y sugieren prioridades muy diferentes de reforma. En Albania, la debilidad del sistema judicial se identifica como una de las principales causas de corrupción, en tanto que los defectos de la regulación económica son mucho menos importantes. Este último problema es más serio en Letonia y Georgia, y se traduce en regulaciones excesivas y reguladores discrecionales. Los datos proporcionan información para establecer prioridades dentro de cada una de estas áreas. Por ejemplo, se recopilaban estadísticas detalladas sobre los sobornos pagados por las empresas a los reguladores de diferentes organismos (frecuencia y costo).

*Las empresas estarían dispuestas a pagar impuestos más altos si se pudiera eliminar la corrupción.**

En Albania y Letonia, el costo total del soborno para aquellas empresas que admiten pagarlos es del 7% de sus ingresos, y en Georgia asciende al 15%. La pérdida de ingresos fiscales es sustancial en esos países, en especial en Georgia

Kaufmann, Pradhan y Ryterman, . "Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica. Instituto del Banco Mundial. 1998.

<http://www.worldbank.org/wbi/governance>



Unidad 2-Actividades de taller

Si se plantean estrategias integradas para combatir prácticas corruptas, una de las prioridades que se debe abordar, es la de generar un buen diagnóstico que describa el problema actual y enfoque las áreas de mayor permisividad del sistema. Por tanto, una mirada estratégica debe darse sobre las instituciones, que como las municipalidades tienen por misión, la de proveer servicios eficientes, de forma eficaz y transparente. Los vecinos, usuarios de los servicios, también tienen datos muy importantes que aportar sobre ellos, por tanto es necesario recoger sus percepciones a la hora de trabajar sobre el diagnóstico.

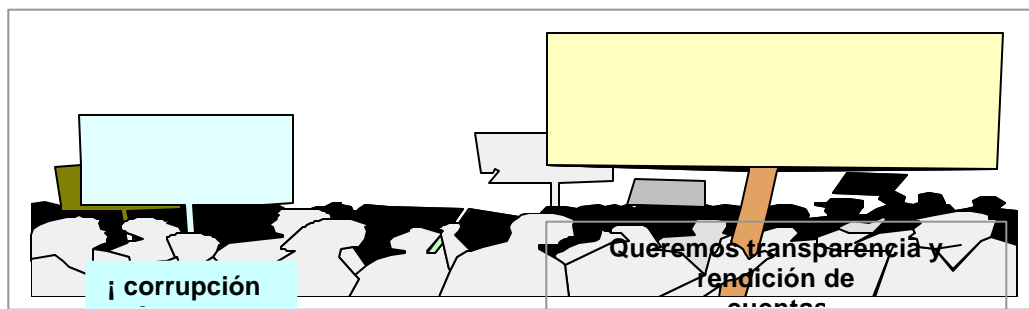
En base a lo señalado, se propone el siguiente ejercicio:

1. En forma individual o grupal, identificar y analizar los incentivos que facilitan la corrupción en su institución. Hacer una lista y en la columna de al lado explicar brevemente cómo operan. Agregar las filas que necesite para describirlas.

Un ejemplo de incentivos sería:

La existencia de trámites complejos es un incentivo para que los funcionarios públicos abusen de su poder y reciban coimas a cambio de la agilización de trámites a los usuarios. Los usuarios ven como incentivo el pago de la coima porque los beneficia en el servicio. Cuando se simplifican los trámites, el incentivo desaparece, todas las personas pagarán lo mismo para recibir el trámite.

INCENTIVOS	¿CÓMO OPERAN?



2. El análisis de los elementos que hacen posible la gobernabilidad tienen dos ejes que son necesarios estudiar: uno a nivel externo y el otro a nivel interno de la municipalidad. Si se conocen fortalezas y debilidades de estos dos niveles, más fácilmente se encontrarán los puntos de apoyo sobre los que será factible diseñar estrategias para elaborar un plan anticorrupción integrado que potencie la gobernabilidad a nivel local.

Factores de gobernabilidad	Internos	Externos
Fortalezas		
Debilidades		

3. **Desempeño institucional:** Se trata de hacer un estudio acerca de la gestión institucional tanto en una mirada general como particular referida al desempeño por direcciones o departamentos según organigrama de funcionamiento municipal. Se sugiere hacer uso de trabajos previos si ya se cuenta con ellos y/o de otras informaciones que contribuyan al análisis.

	Fortalezas	Debilidades
General		
De cada departamento:		

Unidad 3: El Plan de Acción.

Objetivo de la unidad:

Formular un plan de acción para llevar adelante la lucha contra la corrupción en el gobierno municipal.

Objetivos específicos:

- Aprender a interpretar un estudio de diagnóstico.
- Identificar, a partir del diagnóstico, las áreas más vulnerables a la corrupción.
- Identificar aliados en la lucha anticorrupción.
- Aplicar conocimientos adquiridos para formular un plan de acción anticorrupción.
- Vincular estrategias nacionales y locales en la lucha anticorrupción.

Contenido de la unidad:

1. Análisis de resultados del diagnóstico.
2. Identificación de las áreas prioritarias.
3. Difusión de los resultados del diagnóstico.
4. El plan de acción.
5. Mecanismos de incidencia de la sociedad civil.
6. El carácter participativo y el empoderamiento del plan.
7. Vinculación de estrategias anticorrupción nacional y municipal.

1. Análisis de resultados del diagnóstico.

¿Cómo interpretar un estudio de diagnóstico? ¿Qué tipo de información seleccionar y cómo utilizarla para diseñar una estrategia que permita luchar contra la corrupción en la municipalidad?

Para responder a estas preguntas, se debe partir del **objetivo del diagnóstico**, y sobre este, construir un “hilo conductor” que recorre el camino entre el problema y la formulación de la estrategia para encarar la solución de este problema.

Un estudio de diagnóstico sobre la corrupción, puede tener por objetivo, por ejemplo, la descripción de los patrones institucionales a través de las características de gobernabilidad, y desempeño en el funcionamiento de los servicios municipales para relacionarlos con la percepción existente sobre prácticas corruptas.

En este caso, el hilo conductor del estudio puede ser enunciado de esta forma:

Los patrones de comportamientos institucionales que se fundan en:

- *la ausencia de normas racionales,*
- *un esquema de tomas de decisiones discrecionales,*
- *un gerenciamiento administrativo de escaso control, cuyos miembros se integran en función a la lealtad al partido político o simplemente al jefe.*

Dichos patrones constituyen la matriz causal de las prácticas de corrupción.

Esto significa que el diagnóstico no se orienta al análisis de actos individuales de corrupción, sino de patrones de comportamientos institucional que actúan como incentivos para el desarrollo de las practicas de corrupción.

Con la información proporcionada por el diagnóstico, el lector deberá responder a las siguientes preguntas que pueden guiar la interpretación de los resultados:

- ¿Por qué la población percibe en algunos servicios municipales más corrupción que otros?
- ¿Cuáles son los incentivos y los mecanismos de aplicación de incentivos que inciden en la institución y facilitan el ejercicio de practicas corruptas?
- ¿Qué relación existe entre la percepción de los usuarios, funcionarios y empresarios sobre el desempeño de los servicios municipales y los patrones de funcionamiento de la institución municipal?

Estos interrogantes pueden indicar el camino para la reflexión, lo que supone:

- Describir los esquemas organizativos que favorecen el desarrollo de prácticas corruptas en la institución.
- Asociar la percepción de los usuarios sobre el desempeño de los servicios y trámites, relacionándolas con las características de gobernabilidad de la institución municipal.
- Analizar las características de gobernabilidad de la municipalidad y el impacto de estas sobre diferentes indicadores de corrupción.
- Establecer comparaciones sobre las características institucionales entre las principales áreas de la municipalidad y relacionar su rendimiento y desempeño con las pautas de comportamiento institucional según características de gobernabilidad.

Los puntos señalados suponen una hipótesis clave para la interpretación del diagnóstico: la corrupción no es sólo producto de la voluntad individual, sino de un marco institucional de escaso desarrollo, en relación con su orientación normativa y a sus prácticas administrativas que obstaculizan la creación o la vigencia de normas racionales, y formas de administración controlables y eficientes.

Los factores asociados a la corrupción y que por lo general pueden ser identificados en estudios de diagnósticos, pueden ser los siguientes:

- Complejidad de los procedimientos administrativos y excesiva burocracia.
- Partidización de la municipalidad y dependencia real que opera al margen de los mecanismos institucionales formales.
- Carencia de sistemas informativos de libre acceso público a la información relacionada sobre los actos de gobierno.
- La falta de transparencia en la asignación y uso de los recursos presupuestarios.
- Ausencia de procedimientos vigilados por órganos contralores, que a su vez incluyan la participación de organizaciones de la sociedad civil.
- Falta de mecanismos que permitan a los ciudadanos exponer sus preferencias y demandas sociales.
- Carencia o déficit en sistema de quejas de usuarios de servicios municipales que facilite el acceso y agilice los procedimientos.
- La discrecionalidad e incertidumbre en el proceso de aplicación de las normas de fondo y de forma de la recaudación tributaria.
- La ausencia de mecanismos que permitan un sistema de acceso a las funciones públicas basado en méritos.
- La ausencia de un servicio civil de carrera del estado siguiendo los principios que implementen gestión por resultados, a través de mecanismos contractuales renovables entre el Estado y sus agencias gubernamentales.

2. Identificación de las áreas prioritarias.

Sobre la base de la descripción que ofrece el estudio de diagnóstico, el siguiente paso para la formulación de las líneas estratégicas de un plan anticorrupción, es la selección de las áreas o servicios prioritarios para iniciar las intervenciones de reforma institucional.

El plan estratégico representa un conjunto de lineamientos sobre políticas, programas y proyectos que guiarán la intervención para iniciar un proceso de reforma institucional en la municipalidad. Como es difícil que una Alcaldía tenga la capacidad de iniciar las reformas en todas las áreas y en forma simultánea, se deberá seleccionar las áreas prioritarias con base a los siguientes criterios:

- Aquellos servicios y trámites municipales percibidos con alto grado de corrupción por los usuarios y ciudadanos en general.
- Las dependencias municipales que registran los peores índices de desempeño.
- Aquellos trámites y servicios donde el usuario debe soportar una elevada burocracia y discrecionalidad que hace que el proceso sea totalmente impredecible en cuanto a duración y resultado final.
- Considerar las dependencias municipales que para su funcionamiento absorben importantes recursos financieros y humanos.

Como un ejemplo se puede citar a los servicios que fueron priorizados en el programa GAPE de la Alcaldía de Campo Elías, para iniciar una intervención de reforma institucional:

Área de intervención estratégica del GAPE - Alcaldía Campo Elías. ¹³

La identificación no fue sobre la base de modelos rígidos, porque no se debe imponer experiencias aun habiendo sido exitosas en otros municipios. Desde un inicio se trabajó con mucha flexibilidad, estimulando la creatividad y aprovechando la sinergia de programas y sistemas existentes en la Alcaldía. En este sentido fue clave la realización de dos talleres de diagnósticos participativos que facilitó la selección de los instrumentos y la corroboración de los resultados

de la encuesta: el taller sobre diagnóstico de la institución municipal y el taller de diagnóstico de las organizaciones vecinales, detallados en el punto precedente.

El plan de acción identificó las siguientes áreas para el diseño e implementación de los instrumentos integridad del Programa GAPE:

Área de instrumentos de planificación

El Plan de Gestión Local y los Talleres de Diagnósticos Participativos.

Área de atención al ciudadano

Reingeniería de trámites: permisos, construcción, solvencia, manual de procedimientos y funciones. Revisión del organigrama. Capacitación a recursos humanos afectados por la reingeniería de trámites. Oficina de información y reclamo ciudadano.

Área de participación ciudadana

Desarrollo de mecanismos que permitan una efectiva participación de los ciudadanos en el gobierno municipal, en especial en el presupuesto de gastos, a través de audiencias públicas y comisiones tripartitas para incidir en la toma de decisiones sobre inversiones, proyectos y servicios. Capacitación a líderes vecinales para que asuman un rol más activo en los programas de interés comunal.

Área legal

Elaborar y sancionar ordenanzas municipales destinadas a apoyar el proceso de sustentabilidad de los instrumentos del programa GAPE, tales como la Audiencia Pública de Presupuesto, las comisiones tripartitas, la Oficina de Desarrollo y Participación Ciudadana, entre otros. Ordenanza que garantice la libertad de información sobre documentos públicos municipales.

Área transparencia en la gestión

La participación ciudadana en los Comités de Licitaciones de la Alcaldía. Servicio de transparencia en las finanzas municipales a través de Internet. Este fue diseñado aunque no

¹³ ALCALDÍA CAMPO ELÍAS, EJIDO, ESTADO DE MÉRIDA, VENEZUELA, e INSTITUTO DEL BANCO MUNDIAL "Gobierno Abierto, Participativo y Eficiente" GAPE, 1998/99.

pudo ser desarrollado por dificultades técnicas en los últimos meses de gestión de la Alcaldesa de Campo Elías.

Estas fueron las áreas identificadas por el plan de acción para implementar las reformas institucionales que paulatinamente dieron paso a los instrumentos y mecanismos que configuraron el programa GAPE. Se basó en un trabajo de conjunto creativo y solidario entre la Alcaldía de Campo Elías, los representantes de la sociedad civil y los facilitadores técnicos del Instituto del Banco Mundial.

3. Difusión de los resultados del diagnóstico.

Los resultados del diagnóstico deben ser divulgados a la opinión pública y a los propios funcionarios de la Alcaldía. El propósito de la divulgación a la ciudadanía es transparentar y hacer pública la existencia del problema, con lo cual el gobierno municipal está dando una clara señal de voluntad política de encarar su solución. El primer paso es el reconocimiento público de la existencia del problema.

La utilización de mecanismos como encuestas de percepción sobre corrupción en la institución municipal por parte de usuarios, funcionarios y empresas privadas, contribuyen a dar un tratamiento objetivo y no contaminado con intereses políticos partidarios al tema de corrupción.

Otra utilidad muy importante de los resultados del diagnóstico es de carácter educativo a la sociedad civil, sobre todo en cuanto a los costos económicos de la corrupción para la sociedad y para el gobierno municipal. Particularmente es relevante este aspecto, porque facilita la identificación de aliados dentro de la sociedad civil, como las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones de vecinos, que podrían colaborar en algunas iniciativas para combatir la corrupción.

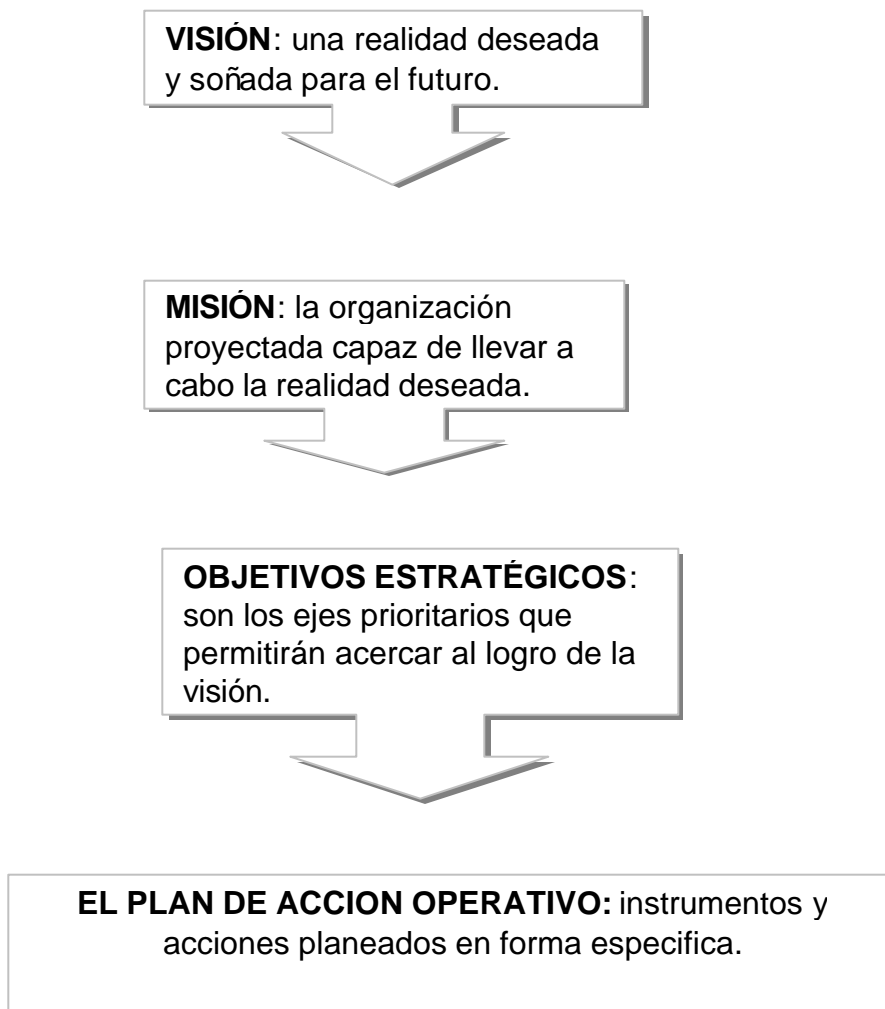
La divulgación de los resultados del diagnóstico con los propios funcionarios municipales, tiene dos objetivos: por un lado el concientizar sobre los efectos que puede ocasionar en la institución municipal y en su carrera como servidores públicos; y por otro lado, obtener la empatía del funcionario para lograr un cambio de actitud hacia un rol pro-activo y reducir las resistencias a las acciones de reformas que el gobierno emprenderá en el marco del plan de lucha anticorrupción.

A la prensa se le prestará una atención especial, facilitando información clara, completa y oportuna para que apoye desde un primer momento a las iniciativas de cambio que el gobierno emprenderá.

Los talleres participativos, seminarios, publicaciones, comunicación por Internet, boletines radiales y por televisión son medios a utilizar en la campaña comunicacional. El objetivo, es sensibilizar y lograr la simpatía de la opinión pública para facilitar la ejecución de los instrumentos de integridad (que se verá en detalle en la siguiente unidad) seleccionados en función a las líneas estratégicas y obtener aliados para los programas de gobierno abierto y participativo.

4. El plan de acción.

Un plan de acción se define como un instrumento de gestión que contempla la definición de la visión, la misión, los objetivos estratégicos y las acciones específicas para encarar determinados desafíos propuestos. En nuestro ejemplo, el desafío es lucha contra la corrupción.



Sobre la base de estas breves definiciones, a continuación se presenta un ejemplo que puede servir como guía para formular un plan de acción anticorrupción municipal. Las áreas que sirven de base para formular los objetivos estratégicos coinciden con las áreas de intervención que el GAP propone y son desarrolladas en la unidad 4 de este manual.

Ejemplo:

Visión:

Una ciudad con elevada calidad de vida para sus habitantes, donde la pobreza y la corrupción hayan sido erradicadas, con un gobierno municipal, honesto y eficiente, con satisfactorios niveles de gobernabilidad y una sociedad civil participativa en el contexto de una alta calidad de democracia.

Misión:

Convertir a la municipalidad en una institución que brinda servicios eficientes y eficaces, con una gestión transparente y abierta a la participación ciudadana, que impulsa el desarrollo local, y trabaja por el mejoramiento de la calidad de vida de la gente.

Objetivos estratégicos:

La fijación de objetivos estratégicos se realiza en función a las áreas o servicios identificados como vulnerables a la corrupción en el diagnóstico. Estos objetivos estratégicos guiarán las intervenciones para la reforma institucional.

Objetivo estratégico No. 1:

Desarrollar un sistema de **información** municipal transparente, accesible y eficiente para la comunidad.

Objetivo estratégico No. 2:

Impulsar reformas institucionales para controlar la **discrecionalidad** arbitraria y del funcionario público municipal.

Objetivo estratégico No. 3:

Perfeccionar los mecanismos de **rendición de cuenta** a la sociedad y a las autoridades gubernamentales.

Objetivo estratégico No. 4:

Contribuir para que la **sociedad civil** desarrolle su capacidad de escrutinio e incidencia en las políticas públicas locales.

Cada uno de estos objetivos estratégicos son explicados y definidos en la unidad 4 de este manual, como así también desagregados en más de una treintena de instrumentos de integridad municipal que permiten un nivel de mayor concreción.

El plan de acción operativo.

El plan operativo es el instrumento de gestión que permite concretar en acciones específicas y prácticas los objetivos estratégicos, para posibilitar su factibilidad asignando actividades, recursos, organización, tiempo, resultados esperados.

Los objetivos deben ser viables, claros, concisos, y mensurables susceptible de ser evaluados.

Componentes del plan

El plan operativo debe proporcionar “la hoja de ruta” a seguir y debe ser susceptible de dejar las huellas de lo transitado de modo que al recurrir a él se tenga claro lo que se hizo y lo que falta aún. Para que se pueda cumplir con este cometido, se sugiere como, ejemplo, que el plan operativo contenga:

- a) El ordenamiento de actividades según objetivos estratégicos definidos previamente.
- b) Un desagregado de las actividades en tareas.
- c) Las metas a las que se aspira llegar.
- d) El tiempo en que se realizará dicha tarea (inicio - fin).
- e) Definición de responsable.
- f) Costo y fuente de financiamiento.
- g) Indicadores de logros.

MATRIZ PARA UN PLAN OPERATIVO

Objetivos estratégicos	Actividades	Metas	Tiempo	Responsable	Costo y fuente de financiamiento	Indicadores de logros

En campo Elías, una vez que se obtuvieron los resultados de la encuesta diagnóstica, y estas fueron corroboradas por ciudadanos usuarios durante un taller participativo, en sesiones de trabajo con los principales directivos de la Alcaldía, se seleccionaron instrumentos de integridad y mecanismos participativos para llevar adelante un plan de acción que buscaba actuar sobre los problemas que se habían identificado como prioritarios.

A continuación se presenta a modo de ejemplo, la planilla de instrumentos utilizada en campo Elías a la hora de concretar los componentes que tendría el plan de acción.

Ejemplo de instrumentos utilizados en Campo Elías:

RESUMEN DE INSTRUMENTOS DE INTEGRIDAD DEL PROGRAMA GAPE MUNICIPIO CAMPO ELIAS, MERIDA, VENEZUELA. 1998/99.

INSTRUMENTO/PROGRAMA	OBJETIVO	PLAZO	COSTO
1. Plan de Gestión Local (PGL)	Planificación participativa de prioridades de la comunidad.	1-3 años	Ordinario + Asistencia técnica
2. Taller de Diagnóstico Participativo.	Gestión participativa.	Trimestre	Ordinario
3. Oficina de Desarrollo y Participación ciudadana.	Participación – eficiencia. Organización comunitaria.	C.P.	Ordinario + Equipamientos
4. Simplificación de Trámites.	Eficiencia y eficacia. Prevención de corrupción. Accesibilidad.	C.P.	Ordinario + Asistencia Técnica + equip.
5. Audiencias Públicas Parroquiales.	Participación descentralizada.	Trimestre	Ordinario
6. Comisión Tripartita Parroquial.	Cogestión – Transparencia.	Trimestre	Ordinario
7. Audiencia Pública de Presupuesto Municipal.	Transparencia y participación en el presupuesto. Anticorrupción y responsabilidad.	C.P.	Ordinario
8. Comisión Tripartita Municipal.	Cogestión – Transparencia.	Trimestre	Ordinario
9. Comité de Control y Fiscalización Comunitario	Transparencia, Participación y fiscalización en obras.	Trimestre	Ordinario
10. Audiencia Pública de Rendición de cuenta	Transparencia.	Trimestre	Ordinario

5. Mecanismos de incidencia de la sociedad civil.

Para ayudar a la identificación de los mecanismos de incidencia ciudadana dentro de las acciones previstas en el plan anticorrupción, se expone el siguiente cuadro que relaciona niveles y mecanismos de participación

NIVELES Y MECANISMOS DE LA PARTICIPACION CIUDADANA¹⁴

NIVELES DE PARTICIPACION	MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN
1. Información	Audiencias Públicas (AP) Audiencias de Rendición de cuenta Reuniones informativas Oficina de información al ciudadano Educación y capacitación
2. Consulta	Audiencias Públicas: se escuchan a los ciudadanos, pero la decisión es de la autoridad
3. Decisión	Priorización y selección por la comunidad de proyectos. Descentralización del poder del Alcalde en los ciudadanos organizados: Comisiones Tripartitas de las APP, Planes Estratégicos Participativos (PEP), Comité de Fiscalización de Obras del GAPE.
4. Auditoria social Control ciudadano Fiscalización ciudadana	Comisiones bipartitas de seguimiento para temas específicos (medio ambiente, obras, presupuesto) Comisión Tripartitas de Fiscalización de las Audiencias Públicas de Presupuesto y de GAPE.
5. Cogestión comunidad – autoridad.	Comité de control y Fiscalización (GAPE, Venezuela; Presupuesto Participativo, Porto Alegre), Cogestión de pequeños proyectos comunitarios.

¹⁴ Fuente: elaborado sobre la base de BRYAN, Donald, "Evaluación de Métodos e Instrumentos de Participación Ciudadana aplicados por las Municipalidades", Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) y Programa de Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización, Componente Gremial (PROMUDE/GTZ), San Salvador, El Salvador. Noviembre 1999.

La participación de la sociedad civil, como contralora y cogestionadora en las iniciativas anticorrupción y de gobierno abierto, es vital para el éxito de programas del tipo GAP. En el plan se debe incluir la identificación y el desarrollo de mecanismos que hagan posible la celebración de alianzas estratégicas con actores de la sociedad civil. Los mecanismos citados precedentemente, son descriptos en la unidad 4.

6. El carácter participativo y el empoderamiento del plan.

Poner en práctica planes y programas que impulsen las transformaciones necesarias para disminuir la corrupción, el estancamiento y la pobreza, implica que la participación ciudadana debe constituirse en el eje dinamizador de todo el proceso.

Pero la sola voluntad de autoridades, funcionarios, y vecinos de colaborar con sus autoridades para impulsar iniciativas en la lucha contra la corrupción, no basta. Es necesario también un cambio de actitud y de tolerancia cero a la corrupción. A esto, debe agregársele capacidad técnica y recursos económicos para lograr los éxitos esperados.

El carácter participativo del plan, no asegura por sí la adhesión de la gente al mismo. Es necesario, hablar de la participación y el “empoderamiento” del plan por parte de la ciudadanía. Se entiende por “empoderamiento”, a la acción de hacerlo suyo.

Existe empoderamiento:

- Cuando el plan deja de ser una iniciativa que está en la agenda del gobierno para pasar a formar parte de la agenda pública de los ciudadanos y con carácter de compromiso.
- Cuando el ciudadano acciona para transformar su realidad con el convencimiento de que su esfuerzo merece la pena, para él, su familia y la sociedad toda.
- Cuando siente que es protagonista y tiene la oportunidad de hacer una diferencia porque tiene sentido de propiedad sobre su obra.
- Cuando siente la necesidad y actúa para “contagiar” a otros en el impulso al plan anticorrupción.

Esto le da sostenibilidad al plan porque se penetra en la conciencia social ya que se trabaja sabiendo que los beneficios serán para todos.

Como ejemplo se pueden citar la implementación de ciertos mecanismos como el de las Audiencias Públicas, presupuesto participativo, Comisiones Tripartitas, oficina de participación ciudadana entre otros, mecanismos que crean un clima de confianza y propician el cambio de actitud necesario, para compartir proyectos que hagan posible a autoridades y vecinos convertirse en protagonistas de los cambios que necesitan sus instituciones y comunidades.

Como ejemplo de alianza y empoderamiento de la sociedad civil, se reproduce la evaluación que realizó una dirigente vecinal en el caso del proyecto piloto de Campo Elías, Venezuela:

“Participé en el GAPE, como Presidenta de la Junta Parroquial Matriz, en el año 1999 fui designada por las organizaciones Comunitarias como su representante ante la Comisión Tripartita Municipal y formé parte de la Comisión Tripartita Parroquial Matriz en mi condición de Presidenta de la Junta.

Visité muchas comunidades evaluando los pedidos que se recibieron en la Audiencia Parroquial de Matriz, junto con los demás Miembros y los Técnicos de la Alcaldía, asistí a las Asambleas Públicas de Constitución de los Comités de Control y Fiscalización Comunitario y de rendición de cuentas. Fue un proceso muy participativo y transparente que le dio vida al Municipio al darle la oportunidad a la comunidad organizada de participar de verdad, ya que formulaban sus pedidos, seleccionaban los más prioritarios, estaban informados de los recursos del Municipio, controlaban y fiscalizaban esos recursos que rendían mucho más y eso permitió realizar más obras para mejorar la calidad de vida de muchos ciudadanos.

Con este programa se debe continuar y esta experiencia difundirla ya que es maravillosa y de beneficio para los ciudadanos y la democracia”.

MARÍA SÁNCHEZ

Cédula de Identidad N ° 3.293.209.

Ocupación: Oficios del Hogar

Dirección: Calle 1 las Flores. Barrio Bella Vista No. 10, Ejido, Estado

Mérida- Venezuela.

Año 2000

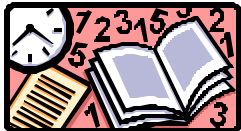
7. Vinculación de estrategias anticorrupción nacional y municipal

En la tarea de preparar un plan anticorrupción, el gobierno municipal debe informarse de iniciativas similares a nivel nacional o regional, ya sean programas de reformas de estado o planes anticorrupción en particular. El propósito es conocer otras experiencias, analizar niveles de complementación y aprovechar sinergias generadas por estas experiencias.

En el caso de programas nacionales de reforma institucional del Estado, se dará especial interés a los componentes: descentralización, políticas tributarias y fiscales, el impacto de las

decisiones en políticas económicas y financieras que impartan en los gobiernos locales, las reformas legales y de sistemas de contralorías, la legislación en materia de carrera del funcionario público, entre otros.

Se buscará institucionalizar la coordinación de esfuerzos de lucha contra la corrupción y por mejorar las practicas de transparencia y de rendición de cuenta con los demás niveles de gobierno central y subnacionales.



Unidad 3 -Actividades de taller

1. En esta unidad, se ha trabajado sobre el análisis de los resultados de un diagnóstico para la formulación de un plan de acción. Deseamos acercar la teoría a su práctica local, por lo que le proponemos que a la luz de los resultados obtenidos mediante diagnóstico realizado a su municipio:
 - a) Identifique las áreas más vulnerables a la corrupción, en su institución municipal.
 - b) Formule un objetivo adaptado a su realidad para combatir a la corrupción.
 - c) Intente una lista de posibles aliados en la lucha anticorrupción.

Matriz para ejercicio (puede agregar otros campos en caso de ser necesario).

ÁREAS VULNERABLES (DIAGNÓSTICO)	OBJETIVOS	ALIANZAS ESTRATÉGICAS
1.		
2.		
3.		

2. Como un segundo paso en el proceso de elaboración del plan de acción, le proponemos que trabaje sobre una matriz modelo que proporcionamos más abajo. Esta matriz le permitirá ordenar las tareas y pasos que deben tener en cuenta de modo que asegure el resultado de los objetivos trazados para sus instituciones.

Objetivo	Actividades	Metas	Tiempo	Responsa- ble	Costo y fuente de financia- miento	Indicado- res de logros

Unidad 4: Los instrumentos de integridad municipal.

Objetivo de la unidad:

Identificar y describir un conjunto de instrumentos prácticos que pueden servir para reducir la corrupción e impulsar gobiernos abiertos a la participación y transparentes.

Objetivos específicos:

- Tomar conocimiento de un menú de instrumentos de integridad municipal y analizar sus potencialidades y limitaciones.
- Analizar la factibilidad de su implantación en un municipio en particular.
- Seleccionar un conjunto de instrumentos que pueden servir como base para la formulación de un plan anticorrupción factible de ser implantado en un municipio concreto.

Contenido de la unidad:

1. El papel de los Instrumentos en una estrategia integral anticorrupción.
2. Las cuatro áreas de intervención estratégica del GAP para reducir la corrupción.
3. Instrumentos para Sistema de información y transparencia.
4. Instrumentos para Control de la discrecionalidad arbitraria.
5. Instrumentos para Rendición de cuenta.
6. Instrumentos para Fortalecimiento de la sociedad civil.

1. El papel de los Instrumentos en una estrategia integral anticorrupción

Los instrumentos de integridad constituyen el corazón de un plan anticorrupción del tipo GAP, porque nos indican **el cómo hacer** en el trayecto que existe desde el estudio del diagnóstico hasta la transformación de la realidad que es planteada. No basta con tener buenos diagnósticos, planes y programas, los cuales son necesarios pero no suficientes. América Latina está saturada de buenos propósitos, mientras la corrupción y la pobreza se expanden en forma alarmante. Se necesitan plasmar los cambios en la gestión pública municipal para poder conquistar la confianza del ciudadano, base de una gobernabilidad que se sustenta en la productividad, equidad e integridad.

En este capítulo, se dará especial énfasis a la presentación de los instrumentos destinados a buscar una gestión municipal transparente, abierta a los ciudadanos, eficiente y eficaz en los servicios que debe entregar a los ciudadanos. Los instrumentos presentados en un menú que

sirve de guía, tienen múltiples propósitos en los programas de modernización y reforma gubernamental a nivel local. Sin embargo, en este manual se focaliza en las estrategias de lucha contra la corrupción, en acciones por la transparencia y con la participación ciudadana.

El instrumento es definido como el medio o mecanismo que permite pasar de la teoría a la acción para ejecutar un conjunto de actividades, con la utilización de recursos escasos, en un periodo de tiempo dado, esperando lograr determinados resultados para enfrentar problemas previamente identificados.

El punto de partida, para la selección de instrumentos de integridad para un plan anticorrupción, es considerar las cuatro áreas de intervención estratégicas que permiten reducir y eliminar las prácticas corruptas en la administración pública local:

- i) un **sistema de información** eficiente y accesible,
- ii) sistemas que permitan **controlar la discrecionalidad arbitraria** del funcionario público,
- iii) incremento de la **rendición de cuenta**, y
- iv) una **sociedad civil fortalecida** en su capacidad de escrutinio e incidencia en las políticas públicas locales.

Las tres primeras áreas citadas tienen por actor central y responsable al gobierno municipal y los cambios a ser operados en la gestión dependen de la voluntad política de sus autoridades. La cuarta área tiene por actor a las organizaciones de la sociedad civil (OSC), y el papel del gobierno municipal es de facilitador o de apoyo.

Estas ideas señaladas como punto de partida y que permiten agrupar a los instrumentos de integridad en áreas de intervención, según su naturaleza en la estrategia anticorrupción a nivel municipal, quedan resumidas en la siguiente fórmula:

Menú de instrumentos de integridad del GAP

Interno

- Sobre el Plan de gobierno municipal.
- La Organización Municipal.
- Sobre el presupuesto y finanzas municipales.
- Sobre servicios municipales.

Externo

- Oficina de Información y reclamos.
- Audiciones radiales.
- Ordenanzas sobre libre acceso a la información.
- Gobierno en los barrios.

- Reforma organizacional.
- Simplificación de trámites.
- Transparencia en licitaciones y compras.
- Sistema de mérito propio de selección y promoción de personal.
- Descentralización municipal.
- Ordenanza de protección al funcionario que denuncia corrupción.
- Premio anual a funcionarios que se destacaron en la lucha anticorrupción.
- Ordenanza municipal sobre participación ciudadana.
- Oficina de participación ciudadana.
- Audiencia Pública de Presupuesto.

Estrategia anticorrupción del GAP:

$$I + D + R + S = AC$$

Donde,

- I** : SISTEMAS DE INFORMACION
- D** : CONTROL DE LA DISCRECIONALIDAD ARBITRARIA
- R** : RENDICION DE CUENTAS
- S** : FORTALECIMIENTO DE SOCIEDAD CIVIL
- AC** : ANTICORRUPCION

El fortalecimiento de estos componentes de la gestión pública, hará posible que las prácticas de corrupción puedan ser controladas y eliminadas de las instituciones públicas.

Esta fórmula utilizada en este manual indica la estrategia anticorrupción propuesta por el GAP. La misma es compatible con la fórmula utilizada para describir y explicar la corrupción: $C = M + D - R$, donde la corrupción (**C**) es igual al monopolio del poder (**M**), más la discreción de los funcionarios (**D**) menos la rendición de cuenta (**R**).¹⁵

Dicho en sentido contrario, en una administración donde exista:

- falta de información, tanto en calidad como en cantidad,
- alta discrecionalidad arbitraria ,
- ausencia de rendición de cuenta,
- desinterés y apatía de la sociedad civil por su gobierno local,

... es donde las prácticas de corrupción tienen el terreno fértil para crecer y reproducirse de mil formas.

El GAP propicia cambiar esta situación a través de la formulación e implantación de un plan anticorrupción que contemple instrumentos de integridad que permitan encarar de la manera más eficiente los problemas detectados en el diagnóstico. La base de sustentación del éxito de este plan es la alianza autoridades y sociedad civil que se debe construir. El corazón del plan son los instrumentos de integridad que deben ser identificados y adaptados a la idiosincrasia de cada municipio. En este sentido, es importante señalar que las mejores prácticas internacionales, provenientes de la experiencia registrada en municipios de diferentes países, son importantes insumos que deben ser adaptados a las condiciones particulares de cada comunidad. Aquí no sirven las “recetas” transplantadas acríticamente de un país a otro, o incluso de un municipio a otro dentro del mismo país. Esta adaptación se la

¹⁵ KLITGAARD, Robert, MACLEAN-ABAROA, Ronald y PARRIS, Lindsey “Una estrategia práctica para lidiar con ilícitos municipales”, Cuaderno de Trabajo Nro. 7 del Programa de Gestión Urbana, mayo de 1996. PNUDUNCHS (Habitat)/Banco Mundial., Quito, Ecuador. 1998.

hace con creatividad inspirada en la misma demanda que ejercen los ciudadanos hacia el gobierno municipal.

Las preguntas que surgen son...

- ¿Qué instrumentos elegir para diseñar el plan anticorrupción?
- ¿Cuáles son los criterios a tener en cuenta para una mejor elección?
- ¿Cómo saber si son factibles de ser implantados en un municipio?

Para responder a estas interrogantes, se presenta el siguiente menú de instrumentos de integridad, cuyo propósito es servir de guía para elaborar planes de lucha contra la corrupción y de buenas prácticas de gobierno abierto y participativo.

2. Las cuatro áreas de intervención estratégica del GAP para reducir la corrupción

El sistema de información (I)

La generación, sistematización y divulgación de la información es una condición imprescindible para ejercer un buen gobierno, con transparencia y abierto a la participación de la comunidad. A mayor grado de entrega de información útil, veraz y oportuna, es de esperar un mayor interés y confianza de la comunidad hacia el manejo de los asuntos públicos. Cuando un gobierno restringe y oculta la información sobre sus actividades, se estará alejando y creando desconfianza de los ciudadanos hacia su gestión. Es aquí donde la percepción de corrupción aumenta en la población.

Los instrumentos de integridad del sistema de información son agrupados en dos áreas: interno y externo. El sistema de información interno es el conjunto de informaciones que el Gobierno necesita disponer para lograr un funcionamiento eficiente que le permita cumplir con las metas y objetivos. Parte de la visión y misión del plan de gobierno y otras definiciones que hacen a la función política y administrativa, incluye a los diversos componentes de la estructura organizacional, la administración de los recursos económicos-financieros, y los servicios que presta a la comunidad.

El sistema de información externo es aquel que interesa en forma directa al ciudadano para mejorar su calidad de vida e influye en su relación con el gobierno de su ciudad. Abarca todo lo referente a las condiciones de vida que ofrece la ciudad para sus habitantes, los trámites y servicios, la concreción de obras, los tributos e impuestos, la política de gastos, la honestidad en la administración y otros aspectos de la gestión municipal. El sistema de información al ciudadano es un servicio clave que el gobierno debe privilegiar, porque ello es determinante para que exista una buena relación con la comunidad basada en la confianza.

El control de la discrecionalidad arbitraria (D)

Discrecionalidad arbitraria es definida como el ejercicio de una función pública en forma libre, con escasa, nula o defectuosa reglamentación y control por parte de autoridades de la misma institución y/o de otros entre públicos contralores. La discrecionalidad en sí no debe ser entendida como un factor negativo en la gestión; ya que un funcionario público que desempeña un rol gerencial, necesita disponer de cierto grado de discrecionalidad dentro de márgenes establecidos en normas legales y en procedimientos administrativos. La discrecionalidad se vuelve perversa cuando el funcionario ejerce su autoridad en forma arbitraria, sin normas y sin controles, y esta situación estimula el desarrollo de diferentes prácticas de corrupción que van desde el soborno hasta la apropiación privada de activos públicos.

Se debe buscar el equilibrio entre la *suficiente autonomía* que debe tener un funcionario público para desplegar su creatividad, eficiencia y eficacia en su cargo, con la *necesaria reglamentación* que asegure la transparencia en su actuar, el control y la rendición de cuenta que todo funcionario público le debe a la sociedad. Los instrumentos de integridad que fueron agrupados en esta área de intervención, apuntan a controlar la discrecionalidad para que ella no se vuelva arbitraria. Esto implica claridad y delimitación institucional en las competencias, procedimientos, normas y criterios en la toma de decisiones y en el desempeño de la función. Por otro lado, la discrecionalidad arbitraria también es controlada con instrumentos participativos que incentivan el control ciudadano a la gestión pública.

Rendición de cuenta (R)

Se define como la obligación que tiene el funcionario público de responder por una responsabilidad que le fuera conferida. Esto implica tres elementos: i) la obligación de responder al derecho de pregunta que tiene el propietario de la responsabilidad conferida; ii) la obligación que explicar y fundamentar las decisiones tomadas; iii) responder personalmente por lo actuado, incluso con su patrimonio personal por las acciones realizadas o las decisiones tomadas.¹⁶

La rendición de cuenta debe efectuarse incluso sin que nadie se lo pida al funcionario. Debe formar parte de la práctica usual en la administración pública. Es un conjunto de mecanismos e iniciativas pro-activas por parte del gobierno que buscan interesar, educar, ganar la confianza de los ciudadanos sobre el manejo de los asuntos públicos. Los instrumentos que fueron seleccionados en esta área de intervención del GAP que integran el menú (ver recuadro), apuntan a estimular la cultura de rendir cuenta a dos actores: a la sociedad civil y al sector gobierno, abarcando los diferentes niveles de gobierno local, regional, nacional y órganos contralores especializados.

¹⁶ En la literatura especializada se encontrarán otros términos que definen a la rendición de cuenta en este mismo sentido, abarcando los tres elementos citados, como **Accountability** del inglés que no tiene una traducción exacta, o la palabra **Responsabilidad** que no existe en el español y que fue acuñada con el propósito de explicar el primero. En este manual, los tres términos se toman como sinónimos para referir al mismo concepto.

Fortalecimiento de la sociedad civil (S)

Es el conjunto de iniciativas e instrumentos destinados a contribuir al desarrollo de la capacidad de control y de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) en áreas del gobierno local. Por sociedad civil se entiende “al conjunto de organizaciones privadas que se unen para impulsar sus intereses comunes o buscar el bien público. En esta categoría no están incluidos entidades gubernamentales, partidos políticos y las empresas privadas (cuyo objetivo es el beneficio económico en el mercado).¹⁷ Este concepto abarca a las asociaciones de vecinos, ya sea de nivel de barrio o de ciudad, organizaciones no gubernamentales, los gremios empresariales, profesionales y sindicales, entidades deportivas y culturales.

Si bien la participación ciudadana es un elemento transversal en los instrumentos contemplados en las tres primeras áreas, es vital que la misma sociedad y su gobierno inviertan en fortalecer la capacidad de control e incidencia de la comunidad. Los mejores programas de anticorrupción y transparencia pueden fracasar al no contar con una sociedad civil capacitada para exigir e incidir sobre el gobierno local, más aún cuando se registran cambios de Alcaldes y de gabinetes por elecciones al final de cada periodo. De esta forma los mecanismos de la democracia representativa tendrán un contrapeso en una sociedad civil más exigente, a través de los mecanismos de democracia participativa. Esto contribuye a regular la discrecionalidad y a estimular la cultura de rendición de cuenta, factores claves en la prevención de la corrupción.

Luego de definir las cuatro áreas de intervención estratégicas en un gobierno municipal para reducir la corrupción, en el marco del programa GAP, presentamos los instrumentos seleccionados que deben ser considerados siempre como una guía.

INSTRUMENTOS DE INTEGRIDAD DEL GAP

3. Instrumentos para sistemas de información y transparencia

3.1 INTERNO

1. Información sobre el plan de gobierno municipal.
2. Información sobre la organización municipal.
3. Información sobre el presupuesto y las finanzas municipales.
4. Información sobre los servicios municipales.

3.2 EXTERNO

5. Oficina de información y reclamo.
6. Ordenanza que garantiza el libre acceso a la información pública.
7. Cabildos abiertos.
8. Gobierno en los barrios.
9. Sesiones abiertas del Concejo Municipal.
10. El Alcalde al teléfono.
11. Audiciones radiales.

¹⁷ KANONNIKOFF, Guillermina. “La participación ciudadana como estrategia de cambio”, GESTION LOCAL. Asunción, Paraguay. 2001.

4. Instrumentos para controlar la discrecionalidad

12. Reforma organizacional.
13. Simplificación de trámites.
14. Transparencia en licitaciones y compras.
15. Sistema de selección y promoción de personal por mérito propio.
16. Ordenanza de protección al funcionario que denuncia corrupción .
17. Premio anual a funcionarios que se destacaron en la lucha A/C.
18. Descentralización Municipal.
19. Oficina de Participación ciudadana.
20. Audiencia Pública de Presupuesto (APP).
21. Ordenanza municipal de participación ciudadana.

5. Instrumentos para rendición de cuentas

5.1 A LA SOCIEDAD CIVIL

22. Audiencias de rendición de cuenta sobre la gestión municipal.
23. Comisión Tripartita de Fiscalización.
24. Comités de Control y Fiscalización comunitario.
25. Rendición de cuentas a Contralorías Ciudadanas.
26. Foro con empresarios y profesionales auditores.
27. Manifestación de bienes de funcionarios municipales.

5.2 A NIVELES DE GOBIERNO

28. Sistema de rendición de cuenta a sector gobierno.

6. Instrumentos para fortalecer la sociedad civil

31. Asistencia técnica para facilitar la organización de la sociedad civil.
32. Mecanismos de transparencias en organizaciones comunitarias.
33. Capacitación a los ciudadanos en el uso de la información.
34. Creación del Defensor Vecinal.
35. Implantar proyectos en cogestión.
36. Mecanismos participativos en políticas públicas locales.

DESARROLLO DE LOS INSTRUMENTOS DE INTEGRIDAD DEL GAP

I. Sistema de Información y Transparencia.

1. Sistema de información sobre el plan de gobierno municipal

- **Objetivo:**

Los funcionarios conocerán los lineamientos estratégicos y las prioridades del gobierno municipal para el corto y largo plazos, tanto de las funciones políticas como administrativas, para que asuman y se empoderen de las directrices en sus tareas cotidianas de servir al ciudadano.

- **Actores involucrados**

Alcalde, autoridades y funcionarios municipales.

Se puede contar con el apoyo de facilitadores y comunicadores de ONGs.

- **Desarrollo**

Se trata de diseñar una política de comunicación e implantar un mecanismo educativo para obtener un intercambio autoridad–funcionario, según la escala jerárquica y estructura organizacional existente, para que todos puedan asumir con claridad la visión, la misión, las fortalezas y debilidades del gobierno municipal de cara a los desafíos que le espera frente a los ciudadanos.

Esto es esencial para lograr una mayor pro-actividad y confianza del funcionario, de tal forma que se reduzcan los niveles de resistencia interna hacia los programas innovadores como los planes anticorrupción o proyectos del tipo GAP.

Los insumos para este sistema de información interna pueden ser:

- **El programa de gobierno:** es el conjunto de promesas lanzadas a la opinión pública durante la campaña electoral para Alcalde.
- **El plan de gobierno:** la programación de cómo se ejecutarán las promesas lanzadas en el programa de gobierno y/o las demandas ciudadanas recibidas por diversos medios, con un cronograma de ejecución, recursos, responsables, y otras condiciones.
- ***Plan de desarrollo local:*** en caso que la Alcaldía cuente con un plan de desarrollo del municipio para el largo plazo, en todos sus componentes como el económico, social, urbano ambiental, cultural, político. Desde la década de los noventa, existe una fuerte tendencia en América Latina por los planes estratégicos participativos realizados por los gobiernos locales con la participación de la comunidad. Por lo general, éstos son planes de largo plazo de 10, 15, 20 ó más años, donde la comunidad traza el sueño de ciudad deseada y establece sus prioridades de desarrollo. Estos planes determinan los planes de gobierno, porque el primero abarca a toda la ciudad y su gente por un plazo largo. Mientras, el segundo consiste en lo que una administración realizará en el plazo que dure ésta (ejemplo de 3 a 5 años, según la legislación de cada país).

Para los casos de municipalidades que no dispongan de ningún tipo de plan o programa de gobierno, con el auxilio de consultas directas, encuestas breves y talleres participativos, se puede formular un conjunto de lineamientos estratégicos y prioridades de la comunidad que servirá como punto de partida. El Alcalde debe liderar esta tarea.

- **Costo y plazos estimados**

El costo del desarrollo de este sistema de información es relativamente bajo y se cubren con los gastos corrientes del presupuesto municipal. Por lo general, es recomendable efectuar durante el primer año de gobierno de una administración y su duración puede oscilar entre 1 y 3 meses para los municipios de tamaño mediano y pequeño. Esto se hace un poco más complejo para las grandes ciudades.

2. Sistema de información sobre la organización municipal

- **Objetivo:**

Facilitar el acceso de los funcionarios a la información sobre cómo está organizada y cómo funciona la municipalidad para ofrecer un mejor servicio a la comunidad.

- **Actores involucrados**

Funcionarios, técnicos y directivos municipales.

- **Desarrollo**

Se trata de sistematizar el conjunto de informaciones sobre la organización para que el funcionario pueda ubicar mejor su papel dentro del engranaje de la institución. Esto es la base para trabajar por un cambio de actitud del funcionario hacia una mayor pro-actividad, creatividad e identificación con la misión que tiene el gobierno municipal. Ayudará a una mejor relación funcionario – autoridad y funcionario – ciudadano.

El sistema de información puede incluir los siguiente temas:

- Claridad sobre delimitación de competencias y responsabilidades de las áreas.
- Sistema de toma de decisiones
- Estructura organizacional de la institución.
- Servicios y productos que ofrece cada área o departamento.
- Transparencia en políticas de recursos humanos, incluyendo contratación, promoción, ascensos, escalas salariales, etc.

No basta diseñar un buen sistema de información. Se debe hacerlo accesible y enseñar su uso al funcionario. Será importante que forme parte de las tareas cotidianas a través de boletines, revistas, manuales, acceso vía informática, audiovisual, etc.

Costo y plazos estimados

El costo del sistema de información es relativamente bajo y se puede cubrir con los gastos corrientes de funcionamiento. Su implantación puede ser efectuada en el primer año, y su mantenimiento debe ser permanente.

3. Sistema de información sobre el presupuesto y las finanzas municipales

- **Objetivo:**

Elaborar y difundir un sistema de información consistente sobre el presupuesto y las finanzas municipales con dos objetivos: i) para producir que faciliten la toma de decisiones de los gerentes municipales, y ii) para impulsar la cultura de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuenta en cada funcionario municipal.

- **Actores involucrados**

Técnicos y autoridades del área de finanzas y comunicación.

- **Desarrollo**

Diseñar, sistematizar y divulgar un conjunto de informaciones sobre la formulación y ejecución del presupuesto y el estado de las finanzas municipales, como base para la transparencia y el acceso tanto de funcionarios como de ciudadanos (como se verá en los instrumentos externos).

- Políticas de ingresos.
- Evasión y morosidad.
- Políticas de gastos.
- Estructuras salariales.
- Ejecución del plan de inversiones.
- Niveles y calidad del endeudamiento.
- Liquidez y pago a proveedores.

Un mecanismo efectivo es contar con una base de datos sobre las finanzas municipales actualizada en forma mensual, y difundida vía Internet, redes internas o en boletines impresos.

Es probable que deban diferenciarse niveles de profundización de este tipo de información. Un nivel general para uso general de los funcionarios sin distinción del área o función que ocupe dentro de la organización. Otro nivel de mayor especificidad para directores y técnicos que deben utilizar como insumos para tomar decisiones sobre su gestión. En este último se ubican por ejemplo el área de hacienda, finanzas o presupuesto, los Concejales, ejecutivos, etc.

Un instrumento muy útil en materia de gerencia financiera es contar con un sistema de administración financiera integrado, que permita claridad, eficiencia y consistencia en las operaciones vinculadas a la ejecución del presupuesto, sistema de caja y bancos, tesorería, contabilidad, y otras funciones. Por lo general son sistemas caros para municipalidades pequeñas y de recursos limitados. Sin embargo, existen muchas experiencias en América Latina que la están volviendo cada vez más accesible.

Costo y plazos estimados

El costo y el plazo de implantación del sistema de información puede variar según el grado de organización y tecnificación de cada municipalidad.

4. Sistema de información sobre los servicios municipales.

- **Objetivo:**

Elaborar y difundir un sistema de información sobre los servicios que presta la municipalidad a la comunidad, incluyendo a las obras y a los trámites, con el objetivo de producir insumos para facilitar la toma de decisiones en los cuadros gerenciales y para que los funcionarios se identifiquen con la misión de la municipalidad y adquieran capacidad para informar a la ciudadanía sobre la situación de los servicios.

- **Actores involucrados**

Autoridades, técnicos y funcionarios en general.

- **Desarrollo**

Elaboración de un sistema de medición del desempeño de los servicios para conocer las fortalezas y debilidades de la organización en relación a la asignación de recursos para la prestación de cada servicio.

El sistema de medición puede contener los siguientes tipos de indicadores:

- Medidas de producción, impacto (cantidad) en la sociedad.
- Medidas de productividad, miden la eficiencia física.
- Medidas de economía, relación costo / beneficio.
- Medidas de calidad, que incluye la accesibilidad, cumplimiento de la puntualidad
- Medidas de eficacia, mide el impacto de la actividad gubernamental en ese servicio

Costo y plazos estimados

El costo y el plazo de la implantación del sistema de información puede variar según el grado de organización y tecnificación de cada municipalidad.

1.2 SISTEMA DE INFORMACION EXTERNO

5. Oficina municipal de información y reclamo.

- **Objetivo:**

Crear una oficina de atención a los ciudadanos para proveer informaciones útiles sobre el Gobierno Municipal y la ciudad, responder a los reclamos, canalizar las inquietudes y promover la participación ciudadana en asuntos de interés de la comunidad.

- **Actores involucrados**

Funcionarios de la Alcaldía y cooperación de comunicadores, historiadores y otros actores de la comunidad.

- **Desarrollo**

La oficina tendrá dos funciones esenciales: una de recepción de quejas e inquietudes ciudadanas y otra de provisión de informaciones sobre la municipalidad y el municipio.

El sistema de respuesta a los reclamos debe ser claro, sencillo y directo; incluso debe existir un tiempo máximo para dar respuesta a cada inquietud o reclamo (por ejemplo una semana, 15 días). El mérito de esta oficina es que no sólo mejora la relación Alcaldía y ciudadano, sino también descongestiona el despacho del Alcalde porque los ciudadanos tienen acceso a un mecanismo que le soluciona sus problemas. En las Alcaldías pequeñas, es probable que un solo funcionario pueda ejercer el rol de esta oficina.

Funciones de la Oficina:

- Organizar, sistematizar y difundir informaciones que contribuyan a mejorar la vida de los vecinos.
- Crear un espacio para mejorar la relación de los ciudadanos con el Gobierno Municipal, a través de un contacto personalizado que permita conocer las necesidades reales.
- Impulsar la transparencia en la gestión como mecanismo de combatir la corrupción y ganar la credibilidad pública, disminuyendo las posibilidades de tráfico de influencia.
- Con información precisa y oportuna, contribuir a simplificar los trámites y desburocratizar los procedimientos administrativos.
- Descongestionar el despacho del Alcalde.

Ejemplo de componentes de un sistema de información:

1) Servicios Municipales

Informaciones útiles y oportunas para que el contribuyente pueda acceder a los diferentes servicios que brinda la Alcaldía, como costos, requisitos, condiciones, etc.

2) Trámites Municipales

Facilitar a los interesados la información sobre la realización de trámites administrativos, a través de campañas informativas, boletines, murales, avisos en los periódicos, programas radiales, cartillas, etc. Simplificar, clarificar y difundir los procedimientos y requisitos.

3) Reclamos, sugerencias e inquietudes

Recibir, procesar y responder a las quejas e inquietudes de los ciudadanos. Es el lugar donde toda insatisfacción de la comunidad pueda ser atendida y respondida. Debe servir de nexo entre la demanda ciudadana y la dirección afectada de la Alcaldía; por lo que toda queja puede ser un insumo para la elaboración y ejecución de políticas y programas del Gobierno Municipal. Toda pregunta siempre debe tener una respuesta final y concluyente.

4) Informaciones sobre la Alcaldía

Los ciudadanos necesitan conocer cómo funciona su Alcaldía, cómo las autoridades toman decisiones, cuáles servicios tiene y con qué recursos cuenta, entre otros temas. El ejemplo puede servir de guía:

- Resumen del Plan de Gobierno y/o del plan de desarrollo comunal.
- Organigrama de la Alcaldía.
- Mural con datos básicos de las dependencias y sus responsables.
- Días de audiencias con las autoridades.

- Cartilla de los derechos de los ciudadanos.
- Cartilla de las obligaciones de los ciudadanos.
- Datos básicos sobre obras y servicios.
- Alteración de servicios (cortes de vías, etc.).
- Obras por administración directa.
- Resumen pedagógico del presupuesto municipal
- Quiénes son las principales autoridades y en qué áreas deben responder ante la ciudadanía.

5) Agenda de eventos

La participación de la sociedad civil se logra difundiendo e interesando a los ciudadanos en las actividades sociales, culturales y eventos oficiales que encara el Municipio. Muchas veces no se participa porque no se conoce la agenda del mes, o de la semana.

6) Información sobre la ciudad y su gente.

Se trata de difundir informaciones que pueden servir para facilitar la promoción de la ciudad y de sus servicios, ya sea para turismo interno o externo. Sirve como insumo para planes de inversiones públicas y privadas. Además, todo ciudadano desea conocer su ciudad, recuperar su historia y apropiarse de la identidad colectiva para forjar su destino.

- **Costo y plazos estimados**

El costo del funcionamiento de una oficina puede ser cubierto con recursos corrientes y personal reasignado en el marco de una política de austeridad. El equipamiento, y sobre todo si es informático o audiovisual sí puede implicar una importante inversión. El costo y el tiempo de implantación dependerán del grado de complejidad sobre cómo se desea encarar este servicio.

6. Ordenanza que garantiza el libre acceso a la información pública municipal.

- **Objetivo:**

Promulgar un instrumento jurídico que garantice a todos los ciudadanos el libre acceso a los documentos públicos municipales, con el propósito de impulsar la transparencia, alentar la participación de los ciudadanos en el control de la gestión de gobierno y estimular la prevención de corrupción e irregularidades administrativas.

El principal desafío no es promulgar la ordenanza, que es un trabajo simple que puede hacer un legislador, sino (i) educar a la sociedad sobre cómo debe utilizarla para concretar los derechos que consagra, por un lado; y por el otro, (ii) implantar mecanismos prácticos y eficientes para que funcione en la realidad y sea parte de la vida cotidiana.

- **Actores involucrados**

Iniciativa: Ejecutivo y legislativo municipal. Uso: ciudadanos en general, periodistas y organizaciones de la sociedad civil con intereses específicos.

- **Desarrollo**

La mejor forma de explicar este importante instrumento de integridad municipal es basándose en un caso real. Se reproduce a continuación el texto de la Ordenanza Nro. 22/96, bautizada con la denominación **“A la Luz del Sol”**¹⁸ de la Municipalidad de Asunción, Capital del Paraguay.

¹⁸ La elaboración de esta Ordenanza Municipal fue realizada durante la administración del Alcalde Carlos Filizzola, y contó con la asesoría de abogados del Condado de Metro Dade, y el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID) y la Universidad Internacional de la Florida. Fue promulgada en el mes de octubre de 1996. Fuente: Municipalidad de Asunción, “5 años de gobierno de la Ciudad de Asunción, Promesa cumplida 1991 – 1996”, pag. 77. Noviembre 1996.

“ORDENANZA QUE ESTABLECE EL ACCESO A LOS DOCUMENTOS PUBLICOS MUNICIPALES DE LA CIUDAD DE ASUNCIÓN”

Ordenanza Municipal JM/Nº 22/96

VISTO: El artículo 28 de la Constitución Nacional de 1992, el cual establece que “las fuentes públicas son libres para todos”, y,

CONSIDERANDO:

Que, es necesario impulsar el efectivo acceso a los ciudadanos a la información pública existente en la Municipalidad de Asunción, haciendo disponible al público los archivos, registros y cualquier otro documento que guarde relación con la gestión pública de las autoridades, funcionarios y repatriaciones municipales, con el objetivo de posibilitar la efectiva participación de los ciudadanos en la gestión de control y toma de decisiones dentro del marco constitucional antes enunciado.

Que, forma parte de la política de la Municipalidad de Asunción que todos los documentos públicos se encuentren sujetos a la inspección por cualquier persona que así lo solicite;

Que, para el ejercicio del derecho constitucional establecido en el artículo 28 de nuestra Carta magna se hace necesaria la sanción de una norma municipal que impulse el acceso efectivo a los documentos públicos municipales.

Por tanto:

**La Junta Municipal de Asunción, reunida en Concejo,
ORDENA:**

Artículo 1º: DEFINICIONES. A los efectos de esta Ordenanza, se entenderá por: CUSTODIO: El funcionario municipal responsable de la dirección de la dependencia que tenga los documentos públicos, o sus designados.

DOCUMENTOS PÚBLICOS: Son las Ordenanzas y sus proyectos; las Resoluciones; las actuaciones de Juzgados; las actas de sesiones; los dictámenes; los informes; las pericias, evaluaciones y tasaciones; las actas de intervención; las grabaciones; fotografías y filmes de actos públicos, los mapas y fichas catastrales; y en general, cualquier material que contenga datos independientemente de su forma física, que se encuentre en la municipalidad o que haya sido elaborado o recibido por la misma con relación a la gestión pública y esté en vigencia. No será aplicable esta Ordenanza a la información que no esté documentada al momento de la solicitud.

Artículo 2º: INSPECCIÓN, EXAMEN Y COPIA DE DOCUMENTOS PÚBLICOS.

2.1. El custodio de un documento público deberá permitir que dicho documento sea inspeccionado y examinado por cualquier persona que lo solicite. En el caso de que un documento público no pueda ser hallado, pero se conozca su archivo, se permitirá acceso al mismo. Dicha inspección ocurrirá dentro del horario normal de atención al público, bajo condiciones razonables y bajo la supervisión del custodio. La inspección deberá ser permitida dentro de un plazo razonable, que no podrá exceder de quince(15) días hábiles.

2.2. El custodio deberá proporcionarle una copia simple o certificada del documento, si el solicitante lo requiera. El costo de las copias, correrá a cuenta y cargo del solicitante. La copia de los documentos públicos solicitados será suministrada dentro de un plazo razonable, que no podrá exceder de quince (15 días) días hábiles a partir de la fecha en que el documento público sea ubicado por medio de la inspección requerida en la sección 2.1.

2.3. Si la naturaleza o el volumen de los documentos públicos que se pretenden inspeccionar, examinar o copiar, de conformidad con el artículo, requiera el uso extensivo de los recursos tecnológicos de informática, o el uso extensivo de personal administrativo, o ambos, la Municipalidad podrá, además del costo de la copia, establecer un recargo especial y razonable a los efectos de sufragar los dichos gastos.

2.4. Alternativamente, si el interesado lo solicitare, el custodio podrá proveer la documentación a través de medios electrónicos de acceso remoto, siempre y cuando se encuentren disponibles en la Municipalidad. Todo costo del suministro de la documentación por este medio, corre a cargo del solicitante.

2.5. Cuando la Municipalidad cree un nuevo servicio con la finalidad de brindar información continua y permanente sobre temas específicos, podrá establecer un precio razonable que esté de acuerdo con el costo del servicio.

Artículo 3º: EXCEPCIONES:

3.1. El custodio de documentos públicos sólo podrá denegar el acceso a los mismos en los casos establecidos expresamente en la ley, tales como:

- a) Divulgaciones de estados financieros de los contribuyentes.
- b) Documentos que estén sujetos a legislación sobre propiedad intelectual protegida.
- c) Documentos cerrados entregados en virtud de procedimientos de selección de contratistas.
- d) Información de carácter médico, incluidas las de los funcionarios municipales y las de pacientes del Policlínica Municipal y dispensarios médicos.
- e) Documentos que revelen la identidad, el número de teléfono de la casa o el trabajo, o los haberes de la víctima de un crimen y que identifique a esa persona como víctima de un crimen, acoso sexual, abuso de menores, etc.
- f) Documentos generados por los abogados de la Municipalidad, o preparados a instancia o dirección expresa de los mismos, que contengan estrategias de litigios o teorías legales preparados exclusivamente para ser utilizados en procesos judiciales o administrativos, o en anticipación de procesos inminentes de dicho carácter.
- g) Preguntas y respuestas de exámenes de admisión a puestos públicos, hasta tanto se den los resultados del examen.
- h) Informaciones preliminares sobre funcionarios o hechos de corrupción hasta que se complete la correspondiente investigación dentro del plazo de la ley.
- i) Cotizaciones, valorizaciones, estimaciones, y otros informes referentes al valor, ofertas o contraofertas de bienes o servicios relacionados a proyectos de la municipalidad que pudieran dar lugar a la especulación.
- j) Y todos aquellos casos previstos en la ley, no enumerados expresamente en esta Ordenanza.

3.2. Si un documento público contuviere información exceptuada conforme al artículo 3.1. precedente, el custodio deberá proporcionar solamente la parte de la documentación que no se encuentre incurso en la excepción y negarse a facilitar la información exceptuada identificándola clara y expresamente, exponiendo los fundamentos de su rechazo y la disposición invocada. Esta negativa deberá ser proporcionada por escrito al solicitante si este lo requiere.

Artículo 4º: La Intendencia deberá arbitrar las medidas necesarias para agilizar el trámite de acceso a los documentos públicos municipales.

Artículo 5º: El incumplimiento de lo establecido en esta ordenanza será pasible de las sanciones previstas en el Estatuto del Funcionario Público, previstas para la causal de "inobservancia de obligaciones".

Artículo 6º: En caso de duda en la interpretación de esta Ordenanza se estará siempre en, lo que sea más favorable al acceso a la información pública.

Artículo 7º: Comuníquese a la Intendencia Municipal.

Dada en la Sala de Sesiones de la Junta Municipal de Asunción, a los diez y ocho días del mes de septiembre del año un mil novecientos noventa y seis.

Dr. Marcial Villalba.
Secretario.

Dra. Lilian Soto.
Presidente.

Asunción, 9 de octubre de 1996.

Téngase por Ordenanza, comuníquese, publíquese, dese al registro municipal y cumplido, archivar.

Abo. Teresa Sosa Laconich.
Secretaría General.

Dr. Carlos Filizzola.
Intendente Municipal.

- **Costo y plazos estimados**

El tiempo y el costo de elaboración de la Ordenanza son reducidos. Su implantación al interior de la organización municipal y la campaña de educación sobre su uso a la sociedad tienen su costo que dependerá del alcance proyectado.

7. Cabildos abiertos.

- **Objetivo:**

Celebrar reuniones públicas lideradas por el Alcalde y principales autoridades para tratar determinados temas de interés de la comunidad, con el objeto de que las autoridades presenten informes, y por otro lado escuchar las inquietudes ciudadanas sobre el tema que los convoca. Las denominaciones como asambleas ciudadanas, audiencias públicas, son experiencias similares y se toman como sinónimos.

- **Actores involucrados**

Autoridades y comunidad.

- **Desarrollo**

Es un instrumento de gestión útil para divulgar información e incentivar la participación ciudadana en asuntos de interés comunitario, y sobre todo cuando implica uso de recursos públicos que pueden afectar la vida de los ciudadanos.

En varios países esta figura o su equivalente esta contemplada en la legislación municipal¹⁹. El riesgo que se debe evitar es celebrar cabildos abiertos sólo para cumplir la ley o como parte de una propaganda política. Esto a más desnaturalizar este instrumento, causa frustración en la sociedad civil porque se siente usada para fines sectarios.

La convocatoria al Cabildo Abierto debe tener una agenda definida, con temas específicos a tratar y la población debe conocer de antemano como se desarrollara el programa. Establecer los componentes del programa: la información que el Alcalde brindará, si es de carácter técnico, por ejemplo el impacto ambiental que tendrá una medida, preparar una explicación sencilla y clara, puntualizar las alternativas a considerar. Prever un mecanismo para escuchar las inquietudes ciudadanas y los pasos futuros programa por la Alcaldía. Tener claro el propósito de la convocatoria.

- **Costo y plazos estimados**

Por lo general el costo y el tiempo de ejecución es bajo.

8. Gobierno en los barrios.

- **Objetivo:**

Trasladar al Alcalde y su gabinete a un barrio de la ciudad para hacer una jornada de gobierno exclusiva para los habitantes de ese barrio, con el propósito de tomar conocimiento directo de los problemas del lugar, contactar con los líderes vecinales y que el ciudadano tenga la

¹⁹ En El Salvador el Cabildo Abierto se halla en la Ley Orgánica Municipal y los Alcaldes están obligados a convocar al inicio de su gestión como mecanismo de informe y consulta.

oportunidad de comunicarse con sus autoridades sin burocracia y sin la aureola del poder que impone distancias.

- **Actores involucrados**

Autoridades y vecinos del barrio.

- **Desarrollo**

Es un sistema de reuniones descentralizadas por barrios, comunidades o cantones, conforme a la situación de cada municipio. El programa debe estar liderado por el propio Alcalde y es deseable que no se limite a una sola reunión aislada durante toda la administración. Se debe zonificar la ciudad en base a criterios de tipo social, económico y de desarrollo urbano que el Alcalde debe determinar, y cumplir con un cronograma.

Se recomienda básicamente tres puntos esenciales en la agenda de estos eventos:

- 1) El Alcalde informa sobre su gestión y el propósito del evento de ese día.
- 2) La comunidad presenta inquietudes y propuestas del barrio.
- 3) Se establecen mecanismos de cooperación y de resolución de problemas (Ejemplo: las oficinas de participación ciudadana y de información).

La alcaldía debe prever personal para registrar y sistematizar las propuestas ciudadanas, de tal forma a dar respuestas y utilizar como insumo en la toma de decisiones de la gestión.

La jornada de Gobierno en los Barrios, puede ser complementada con otro instrumento de información y participación ciudadana denominado **Visita del Alcalde casa por casa**. Esta modalidad que muchos Alcaldes lo practican, tiene por objetivo un acercamiento directo y vivencial entre el Alcalde y el vecino con su familia. Se trata de un recorrido y visita a un grupo de viviendas que se cumple en función a un cronograma y plan geográfico. Además de ser un mecanismo de dar y tomar información de primera mano, su mayor potencialidad es el alto contenido emotivo y se recomienda aplicar especialmente en comunidades que están atravesando situaciones difíciles como catástrofes, emergencias, conflictos graves, entre otros.

Ventajas para el Gobierno Local

Tanto las jornadas de **Gobiernos en los Barrios** como las **Visitas casa por casa**, junto a otros instrumentos similares, proporcionan las siguientes ventajas para el gobierno municipal:

- Conocer de cerca los problemas e inquietudes vecinales.
- Tomar contacto con los líderes sociales del lugar.
- Difusión enfocada de la información sobre el Gobierno y su gestión.
- Practicar la **responsabilidad** a nivel microsocial.
- Ayuda a crear condiciones para movilizar recursos privados destinados a atender problemas comunales.
- Contribuye a mejorar la credibilidad pública del Intendente y de los administradores públicos.

También pueden surgir algunos riesgos, tales como crear muchas expectativas en los vecinos de solución a problemas que requieren recursos no disponibles en el corto plazo; o no dar

respuestas a las demandas. Por ello, es importante saber administrar las expectativas en función a las posibilidades del gobierno. No obstante, las oportunidades son sensiblemente superiores a los riesgos que pueden plantear estos eventos, por lo que no cabe dudas de que un buen gobernante sabrá valorar estas prácticas.

- **Costo y plazos estimados**

El costo no es elevado, se puede cubrir con gastos corrientes y se debe prever material informativo, transporte y difusión para convocatoria.

9. Sesiones abiertas del Concejo Municipal.

- **Objetivo:**

Impulsar la realización de sesiones abiertas a la prensa y a la ciudadanía del Concejo Municipal, con el objetivo de estimular la transparencia en el tratamiento de todos los temas que realiza el órgano legislativo municipal.

- **Actores involucrados**

Concejo Municipal y vecinos

- **Desarrollo**

Varios municipios ya vienen practicando reuniones del Concejo abiertas al público en general, y eso ha reportado ventajas tanto en la eficiencia del funcionamiento del Concejo como en una mayor credibilidad de los vecinos hacia su gobierno.

Existen gobiernos municipales que no están de acuerdo con esta innovación y optan por celebrar sesiones cerradas. Esto puede incrementar la percepción pública de corrupción sobre los miembros del cuerpo legislativo, ya que se niegan a tratar los asuntos comunales en forma pública y a la luz del sol. La voluntad política de los dirigentes de los partidos políticos es esencial porque influye en la determinación del Concejo.

La Implantación de este instrumento puede contar con un reglamento para regular las sesiones públicas y establecer mecanismos de intervención de personas no miembros del cuerpo legislativo. La Alcaldía de San Salvador, El Salvador, ha elaborado un reglamento de funcionamiento de las sesiones abiertas del Concejo, el cual contempla, entre otros aspectos, la participación de representantes de la sociedad civil para el tratamiento de temas que son de su interés.

- **Costo y plazos estimados**

El costo es bajo y el tiempo puede ser breve. El mayor esfuerzo estaría lograr un cambio de actitud de los miembros del Concejo Municipal.

10. El Alcalde al teléfono

- **Objetivo:**

Ofrecer la oportunidad de comunicación telefónica con el Alcalde, para que el ciudadano pueda expresarle sus inquietudes e informarse en forma directa y sin protocolos sobre asuntos de su interés.

- **Actores involucrados**

El ciudadano y el Alcalde.

- **Desarrollo**

Se puede fijar uno o dos días por semana y durante un lapso de una o dos horas, por ejemplo, el Intendente atiende en forma personal las llamadas telefónicas de todo ciudadano para escuchar las quejas, críticas e inquietudes, propuestas sobre necesidades de la comunidad o asuntos del gobierno municipal.

Las conversaciones pueden ser grabadas con el objeto de registrar cada pedido vecinal para preparar su respuesta, previo procesamiento por área afectada. La respuesta puede ser entregada por teléfono, fax, correo impreso, correo electrónico o en visita a la residencia del vecino, según las características de cada caso. Las oficinas de información o la de participación ciudadana pueden canalizar estas respuestas en nombre del Alcalde.

Se debe divulgar con suficiente anticipación este programa, de tal forma a que todos los interesados tengan igual oportunidad para comunicarse con el Alcalde.

- **Costo y plazos estimados**

Los costos y el tiempo de implantación son bajos.

11. Audiciones radiales

- **Objetivo:**

Ofrecer un servicio de información y de rendición de cuenta a la ciudadanía por uno de los medios de comunicación más económico como es la radio sobre la ciudad y su gobierno.

- **Actores involucrados**

Comunicadores municipales.

- **Desarrollo**

Consiste en programas por radioemisoras privadas o públicas donde cualquier ciudadano puede informarse y participar a través del sistema denominado micrófono abierto, por el cual se reciben llamadas telefónicas en directo. Se propone dos objetivos: a) informar sobre programas y actividades municipales, educación cívica, asuntos urbano ambiental, etc., con la participación del Alcalde, directores y técnicos de las diferentes áreas; y b) recibir todo tipo de reclamos, quejas e inquietudes ciudadanas.

Las respuestas pueden ser también por el mismo medio, y darlas en el programa radial siguiente. Es muy importante no dejar ninguna pregunta sin responder. La oficina de información y quejas, o un funcionario designado puede asumir la responsabilidad del registro, procesamiento y emisión de la respuesta.

Con respecto a la frecuencia, puede ser un espacio semanal de una o dos horas, por ejemplo, dependiendo de las posibilidades de negociar con la radioemisora las condiciones de uso del

espacio. Los medios de prensa, como radios y periódicos necesitan por su parte llenar sus espacios con informaciones y noticias que interesan a sus lectores. El gobierno municipal, en su carácter de canalizador de inquietudes ciudadanas y acciones públicas, puede llegar a acuerdos que beneficien a las partes con los medios de comunicación.

La municipalidad puede recurrir también a las radios comunitarias y encarar programas de comunicación conjuntamente con organizaciones vecinales.

- **Costo y plazos estimados**

El principal costo es el espacio radial.

II. Control de la Discrecionalidad.

12. Reforma organizacional

- **Objetivo:**

Revisión del funcionamiento de la estructura organizacional del gobierno municipal con el objeto de buscar: i) mejorar la atención al ciudadano con el enfoque de cliente, ii) provisión de servicios eficientes y eficaces, iii) modernización en la organización interna, iv) realizar una gestión transparente y participativa.

- **Actores involucrados**

Alcalde, directores y funcionarios de la Alcaldía.

- **Desarrollo**

Reforma implica volver a pensar y rehacer la organización para reducir la burocracia, prevenir prácticas corruptas, ofrecer un funcionamiento más eficiente tanto a los ciudadanos como al funcionario público que sirve a la comunidad. Este proceso abarca una variada gama de intervenciones en diferentes áreas de la institución municipal, con diferentes grado de intensidad y alcances, tales como en:

- Sistema de organización administrativa.
- Sistemas de desarrollo de recursos humanos.
- Sistemas de formulación presupuestaria.
- Sistema de compras y adquisiciones.
- Sistema de recursos.
- Sistema integrado de administración financiera.
- Sistema de inventario patrimonial.
- Sistema de licitación y contrato.

Un rasgo fundamental de este instrumento que impacta en toda la estructura de la municipalidad como institución, además de la eficiencia y eficacia en el funcionamiento, es su contribución a la transparencia y a reducir la discrecionalidad arbitraria. Esto se da con el establecimiento de las competencias entre las dependencias, claridad en las reglas, normas y procesos administrativos.

Implica poner la casa en orden y producir la información necesaria para servir mejor a los ciudadanos.

En este proceso y en lo que afecta a los cambios que se operan en la política de recursos humanos, es recomendable negociar consensos con el Sindicato de trabajadores de la municipalidad e integrarlo a la dinámica de los nuevos programas.

- **Costo y plazos estimados**

El costo por lo general es elevado sobre todo en equipos informáticos y asistencia técnica especializada. El plazo puede oscilar entre 1 y 3 años, dependiendo de las condiciones en que se encuentre cada municipalidad

13. Simplificación de trámites.

- **Objetivo:**

Su objetivo es evitar la burocracia en los trámites para volverlos predecibles, ofrecer un servicios más eficiente y eficaz al ciudadano y recuperar la credibilidad pública en la gestión municipal.

- **Actores involucrados**

Directores, técnicos y funcionarios.

- **Desarrollo**

El primer paso es realizar un diagnóstico sobre la situación de los trámites y servicios municipales, para conocer las fortalezas y debilidades de cada uno. Un medio eficaz para obtener información externa a la Alcaldía es una encuesta de percepción a usuarios sobre trámites y servicios municipales. El segundo paso implica realizar un estudio al interior de la Alcaldía, sobre los pasos y tiempos procesales actuales para determinar los grados de discrecionalidad, las duplicaciones y la eficiencia en la asignación de recursos.

Sobre esta información se diseña y se implanta un nuevo diagrama de flujo de los procesos administrativos con sus manuales de funciones. El resultado buscado es el aumento en la eficiencia y eficacia del servicio, y mejorar el acceso de la población a los servicios prestados por la Alcaldía. El indicador de medición de cambios operados es la reducción de los tiempos y pasos procesales, asignaciones más eficientes de los recursos y la mejora en la satisfacción de los ciudadanos usuarios de los servicios. Esto último, se puede obtener por otra encuesta de percepción realizada luego de los cambios en el sistema de trámites.

Este proyecto contribuye a mejorar la imagen del Gobierno ante la población; ya que a mayor burocracia, es mayor la percepción que los contribuyentes tienen en materia de corrupción e

ineficiencia. Se debe comenzar por los trámites de mayor demanda por parte de los usuarios.²⁰

- **Costo y plazos estimados**

El costo y el tiempo de ejecución varía de acuerdo al tamaño del municipio y al grado de complejidad administrativa de cada institución. Las principales inversiones son en equipos y asistencia técnica, incluyendo recolección de información.

14. Transparencia en Licitaciones y Compras.

- **Objetivo:**

Desarrollar un sistema de licitaciones y compras que garantice la igualdad de oportunidades para todos los oferentes, con transparencia en su proceso y que genere confianza tanto en la empresa privada como en la sociedad civil.

- **Actores involucrados**

Alcaldía, proveedores y ciudadanos.

- **Desarrollo**

Los procesos de licitaciones, compras y contrataciones deben ser los más transparentes posibles, garantizando la igualdad de oportunidades para todos los interesados en participar. Las reglas deben ser claras, sencillas, comprensibles y precisas. Se deben reducir los márgenes de discrecionalidad que los cargos otorgan a ciertos funcionarios. Una mayor transparencia contribuirá en una nueva manera de relacionarse con los proveedores y contratistas, además de reducir sobrecostos para los licitantes que se generan en las coimas y actos similares. Además, para la Alcaldía significará ahorro de recursos que antes era apropiado por la corrupción.

Un banco de datos sobre las transacciones celebradas y en curso de realización de contratos y adquisiciones, de fácil acceso a través de una página *Web* en Internet contribuirá a la transparencia. Los oferentes y sus competidores podrán comparar precios y condiciones de las transacciones.

En los procesos de compras y licitaciones de bienes y servicios que la Alcaldía encare, se puede incluir la participación de representantes de la comunidad como observadores calificados del proceso, con el objeto de demostrar transparencia e interesar a los ciudadanos en el manejo de los aspectos públicos. Esta iniciativa, además de ser educativa, contribuye a mejorar la imagen de credibilidad del Gobierno municipal. Esto debe estar debidamente reglamentado para que el proceso sea eficiente y transparente, con roles bien especificados para la Alcaldía, los oferentes y la sociedad civil. Se puede extender la invitación a la prensa.

La Alcaldía Campo Elías, en el marco del Programa GAPE, ha iniciado a fines de 1999 un mecanismo que permite la participación de un representante de las asociaciones de vecinos en las comisiones de licitaciones que se constituyan en el Municipio como garante de la

²⁰ La Municipalidad de Asunción, Paraguay, habilitó en 1996 una página Web en Internet con la denominación "Control de Corrupción" y se invitaba a auditar las licitaciones realizadas. Su uso estaba relacionado y amparado por la Ordenanza Municipal "A la Luz de Sol" citada en este capítulo.

transparencia en el proceso. Esta figura esta contemplada en la Ordenanza de Participación Ciudadana, en su artículo Nb. 30. Su reglamentación esta dada por la Resolución No. 120 referente a “Instructivo para la compra de materiales, suministros y dotaciones para las diferentes áreas de la Alcaldía”.

Una interesante iniciativa denominada “Programa de Contrataciones Transparentes” fue impulsada por la Fundación Poder Ciudadano. Posee dos componentes: (i) audiencias públicas como un proceso regimentado de consulta y (ii) pactos de integridad para generar un contexto de transparencia entre los proveedores y las autoridades para evitar el pago de sumas indebidas. La experiencia fue realizada en el municipio de Morón, Argentina, con resultados finales sumamente positivos en cuanto a ahorro, transparencia y mejor servicio.

Otro ejemplo fue un servicio habilitado en el año 1996 en la Municipalidad de Asunción, Paraguay, denominado “Controle Corrupción” vía Internet, un banco de datos sobre licitaciones y compras del municipio. Se invitaba a las empresas proveedoras y ciudadanos en general a investigar irregularidades en estas transacciones.

- **Costo y plazos estimados**

El costo es relativamente bajo, y esta centrado en asistencia técnica (administrativa y jurídica).

15. Sistema de selección y promoción de personal por mérito propio.

- **Objetivo:**

Desarrollar un sistema de selección y promoción de personal en base a méritos y a desempeño por resultados, con el objeto de combinar la eficiencia en el cargo con la equidad laboral.

- **Actores involucrados**

Gerencia de recursos humanos.

- **Desarrollo**

El objetivo es abrir a la competencia pública la contratación de nuevos empleados para la Alcaldía a través de concursos públicos, con amplia difusión para garantizar igualdad de oportunidades para los potenciales interesados. Para ello, la Alcaldía puede establecer un procedimiento de selección en el marco de una política de recursos humanos. Se busca reducir las prácticas de nepotismo, contratación clientelista, prebendas, etc., y apuntar a captar a personas probas e idóneas para el cargo que se busca.

Un estatuto del servidor municipal puede contemplar las siguientes prácticas que se consideran eficaces para promover la integridad y competitividad:

- Sistemas para contrataciones y ascensos abiertos y por méritos con estándares objetivos.
- Sistema de sueldos y salarios no alejado del promedio de mercado y en función a criterios de productividad.
- Sistemas de compensaciones imparciales y adecuadas para disponer de subsistencia adecuada sin corrupción.

- Sistemas que provean seguridad de jubilaciones dignas sin tener que recurrir a la corrupción.
- Sistemas de control al personal en puestos delicados.
- Sistemas para reconocer al personal por honestidad demostrada.
- El empoderamiento de un código de ética.
- Prohibiciones y limitaciones a la aceptación de regalos y otras ventajas.
- Prohibiciones a la utilización inadecuada de propiedad y recursos gubernamentales.

- **Costo y plazos estimados**

El desarrollo del sistema puede ser relativamente rápido, pero las transformaciones y los cambios de actitud en las personas son más lentos.

16. Ordenanza de protección al funcionario que denuncia corrupción.

- **Objetivo:**

Ofrecer un mecanismo de protección legal y procedimientos administrativo al funcionario que denuncie hechos de corrupción, de tal forma que el denunciante no sea perjudicado con persecuciones laborales, chantajes y despidos.

- **Actores involucrados**

Concejo Municipal y Dirección de recursos humanos.

- **Desarrollo**

Se trata de brindar seguridad y protección a los funcionarios públicos municipales que denuncien actos de corrupción en la propia institución donde prestan servicios. Con esto se esta incentivando a que se presenten denuncias en forma responsable a través de un procedimiento establecido, pero protegiendo confidencialidad de la identidad, la integridad y la estabilidad en su puesto de trabajo al funcionario denunciante. Luego, a autoridad pertinente pueda derivar para la correspondiente investigación y juzgamiento del hecho denunciado.

Con esta Ordenanza, el Alcalde y el Concejo están reafirmando la voluntad política de luchar contra la corrupción, ya que es un recurso eminentemente preventivo de actos de corrupción.

De ser posible, es deseable una ley nacional al respecto porque otorga mayor sustentabilidad, ya que una ordenanza puede ser cambiada por la siguiente administración municipal.

- **Costo y plazos estimados**

De costo bajo.

17. Premio anual a funcionarios que se destacaron en la lucha A/C

- **Objetivo:**

Reconocimiento a los funcionarios públicos municipales que se destacan en la lucha contra la corrupción y por la integridad en la institución.

- **Actores involucrados**

Todos los funcionarios.

- **Desarrollo**

Establecer un programa anual que permita el reconocimiento público a los funcionarios, obreros y empleados de la municipalidad que han realizado contribuciones significativas en la lucha contra la corrupción, o que se han destacado por iniciativas que resaltan la honestidad en la función pública.

Se podrá constituir un jurado con personas honorables y condecoradas del tema a fin de hacer una correcta calificación y selección. Las distinciones no necesariamente deben ser pecuniarias, pueden ser honoríficas. Se recomienda establecer una alianza entre varias instituciones públicas y privadas que auspicien el Premio Anual a la Integridad Municipal. Servirá además para estimular a otras instituciones públicas que implementen programas similares.

- **Costo y plazos estimados**

Costo reducido.

18. Descentralización Municipal.

- **Objetivo:**

Diseñar e implantar un programa de descentralización al interior del municipio, con el objeto de apoyar el control de la discrecionalidad arbitraria, impulsar la transparencia y la participación ciudadana.

- **Actores involucrados**

Alcaldía y comunidad.

- **Desarrollo**

Desarrollar programas de desconcentración y/o descentralización de la Alcaldía hacia regiones o distritos municipales, principalmente en municipalidades de porte mediana y grande. Esto implica no sólo transferir recursos, sino también competencias, incluyendo una parte del poder del Alcalde a un gerente de zona para focalizar la gestión de la Alcaldía en esa región e intensificar los procesos participativos donde la sociedad civil interactúa con sus autoridades en la búsqueda del bien común.

La creación de empresas públicas municipales descentralizadas para servicios específicos, como recolección de basura, terminal de autobuses, puertos de carga fluvial – marítima, aeropuertos, construcción de obras, etc., donde los ingresos, los egresos y las operaciones pueden tener autonomía con respecto a la administración central de la municipalidad. Esto se aplica más a ciudades con grandes poblaciones.

En el caso de programas de planes estratégicos participativos, presupuestos participativos, audiencias públicas sobre presupuesto o iniciativas similares, también se da una suerte de descentralización del poder político del Alcalde hacia los ciudadanos cuando éstos establecen prioridades y eligen proyectos de obras y servicios con afectación presupuestaria. Es decir,

una parte del poder político de decidir sobre gastos municipales es transferido a los vecinos organizados.

- **Costo y plazos estimados**

Según el grado y alcance del proceso de descentralización proyectado.

19. Oficina de Participación ciudadana.

- **Objetivo:**

Institucionalizar un canal de relaciones entre el Gobierno municipal con la sociedad civil para llevar adelante mecanismos de democracia participativa, impulsando la fiscalización social, la transparencia y la confianza entre autoridades y ciudadanos.

- **Actores involucrados**

Alcaldía y ciudadanía.

- **Desarrollo**

Diseñar e implantar la política social del gobierno local, sobre todo en lo que hace a los programas de participación de la sociedad civil en aspectos de la gestión municipal, que vayan más allá de la provisión pasiva de información o el procesamiento de quejas y reclamos. Es el equipo que tiene a su cargo el establecimiento de relaciones del Alcalde con los ciudadanos, y es por excelencia, la puerta principal de la Alcaldía para los sectores organizados de la sociedad civil. En los casos de municipios pequeños, con limitaciones de recursos, se pueden fusionar las oficinas de información y reclamos con la de participación ciudadana en una misma dependencia.

En cuanto a los tipos de programas y proyectos que se pueden impulsar desde esta oficina, existe una rica y variada gama de experiencias en América Latina. Todos ellos apuntan a fortalecer los mecanismos participativos, la transparencia, la rendición de cuenta, iniciativas de cogestión para mejorar la calidad de las comunidades. Algunos son mencionados en este menú de instrumentos.

- **Costo y plazos estimados**

Los costos varían en función al alcance y extensión de los programas y del tamaño poblacional del municipio.

20. Audiencia Pública de presupuesto (APP) ²¹

- **Objetivo:**

Es un mecanismo que permite la participación de la comunidad en la formulación y en el control de la ejecución del presupuesto municipal. Su objetivo es i) desarrollar e instalar un sistema que sirva para facilitar el acceso del ciudadano a la información del municipio, ii) impulsar mecanismos de transparencia y de rendición de cuenta de la gestión municipal y iii)

²¹ Extractado del "Manual de Audiencia Pública de Presupuesto Municipal" Raúl Monte Domecq, GESTION LOCAL, en edición. Asunción. Año 2001.

crear un espacio para que el ciudadano tenga incidencia en el presupuesto de su gobierno municipal.

Este programa responde a las cuatro áreas de intervención del GAP, ya que i) ofrece un servicio de información, ii) contribuye a reducir la discrecionalidad de las autoridades en el manejo presupuestario, iii) efectúa rendición de cuenta, y iv) estimula la participación ciudadana, por lo que es considerado uno de los instrumentos más completos de integridad y de democracia participativa.

- **Actores involucrados**

Alcaldía y ciudadanos.

- **Desarrollo**

Se trata de un efectivo mecanismo de participación en aspectos de la gestión pública local que son de interés del ciudadano, porque toda decisión por parte de sus autoridades en estos temas afecta la calidad de vida en su barrio y en su ciudad. En este programa, cada vecino tiene la posibilidad de dar a conocer sus necesidades y de influir en cómo gastar mejor el dinero de los contribuyentes. Tiene un mecanismo para informarse sobre como funciona el gobierno de su municipio y de entender cómo puede tener incidencia en las decisiones de las autoridades.

El programa de la APP tiene *nueve pilares* sobre los cuales funciona:

- **Decisión política del Intendente Municipal.** La primera condición para el funcionamiento de este programa, es una real voluntad política por parte del Intendente Municipal para optar por una gestión abierta, participativa y eficiente.
- **Planificación financiera.** Mejorar la capacidad de formular políticas para el presupuesto en materia de ingresos, gastos, endeudamiento, etc.
- **Organización de la información.** Para abrir el gobierno a la transparencia y a la participación, previamente se necesita organizar, sistematizar y producir la información sobre la gestión del gobierno municipal en formatos didácticos destinados para los ciudadanos.
- **Transparencia y difusión.** Desarrollar mecanismos para transparentar la gestión municipal y especialmente la información sobre las obras, los servicios y las finanzas municipales. Difundir por diferentes medios.
- **Educación para la participación ciudadana.** El programa de la APP no se limita a la información, sino también a la formación de los ciudadanos para que la participación sea útil y tenga sentido para los intereses tanto del gobierno como de la comunidad.
- **Movilización ciudadana.** El desarrollo de la capacidad de relacionarse con los ciudadanos, construyendo espacios de interacción para recuperar la confianza pública e impulsar la cooperación vecinos – municipalidad.

- **Ejecución de obras, servicios y programas:** Todo buen gobernante, si dispone de los recursos previstos, debe cumplir con los compromisos asumidos ante los vecinos y ejecutar los proyectos aprobados en la APP.
- **Rendición de cuenta:** sobre actos de gobiernos y en especial sobre los proyectos del programa APP. Incluso debe invitar a la ciudadanía a fiscalizar el manejo de la cosa pública.
- **Escrutinio social a la gestión municipal.** Estimula nuevas formas de relacionarse entre autoridades y vecinos para establecer lazos de cooperación para buscar mejorar las condiciones de vida de la población y tener mejor gobierno.

Seguidamente se presenta un diagrama de flujo que refleja un modelo de organización del programa de la APP en etapas cronológicas, con una duración estimada para todo el año. Es decir es un programa permanente que se acopla al proceso de formulación y ejecución del presupuesto. No se limita sólo a una reunión pública anual. Se pueden observar cinco etapas: i) la etapa previa, donde se define la voluntad política; ii) las tareas a cargo de los equipos de la Alcaldía; iii) las tareas directas con la sociedad civil; iv) la incidencia ciudadana en el presupuesto; v) el seguimiento y la rendición de cuenta. Esto es sólo una guía ya que cada Alcaldía debe dibujar e implantar su propia experiencia de acuerdo a sus posibilidades y a sus características propias.

Para quienes deseen establecer un marco legal del programa de la APP, se presenta a continuación un modelo de ordenanza que debe ser adaptado a las condiciones de cada municipio en particular.

MODELO DE ORDENANZA MUNICIPAL SOBRE PARTICIPACION CIUDADANA EN EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

Considerando que,

- 1.- Para afrontar los desafíos del desarrollo económico y del mejoramiento de la calidad de vida de la población, es necesario impulsar una gestión pública municipal abierta, transparente, participativa, eficiente y eficaz.
- 2.- Es necesario aportar a la construcción de nuevos espacios para establecer relaciones entre la sociedad civil y las autoridades locales, con el fin de compartir la búsqueda conjunta de soluciones a los problemas de la comunidad y para impulsar gobiernos creíbles y transparentes.
- 3.- Son principios fundamentales para el sistema democrático, tanto a nivel nacional como de la comunidad local:
 - La participación de los ciudadanos en el proceso de decisión gubernamental.
 - El derecho de los ciudadanos a tomar conocimiento del funcionamiento del gobierno y a desarrollar su comprensión de la cosa pública.

- El derecho de los ciudadanos a ser escuchados.
- La necesidad de que el gobierno sea responsable ante los ciudadanos y de que responda de una manera completa, clara y fácil de entender.
- La transparencia de las acciones gubernamentales.
- La obligación del gobierno de crear mecanismos que ayuden a los ciudadanos a relacionarse e interactuar con los poderes públicos.

4.- El presupuesto es un plan que refleja las acciones que el gobierno se propone ejecutar durante un determinado ejercicio fiscal, y que en la medida en que el vecino pueda influir en él, la participación ciudadana adquiere una dimensión real y efectiva.

Se torna necesario para la solidez de las instituciones crear mecanismos que posibilite la permanente vigencia de los principios que sustentan el sistema democrático y de los propósitos que hacen a una gestión abierta y participativa.

En consecuencia, la Cámara Municipal,²² reunida en Concejo

ORDENA:

1. La Alcaldía Municipal deberá convocar a todos los ciudadanos a una Audiencia Pública para elaborar el Presupuesto Municipal de cada año, antes de la aprobación del presupuesto correspondiente al año siguiente, para que los ciudadanos puedan presentar sus propuestas.
2. La Audiencia deberá ser convocada por el Alcalde Municipal, y dada a conocer a los ciudadanos con suficiente anticipación. Básicamente tendrá tres funciones: a) informar a los ciudadanos sobre actos de gobierno, b) escuchar y recibir los pedidos de la comunidad, y c) rendir cuenta sobre los pedidos aprobados para el presupuesto y sobre la ejecución de los mismos.
3. Participaran de la misma los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo del Municipio.
4. La Audiencia Pública sobre Presupuesto (APP) se podrá realizar en forma descentralizada, ya sea por parroquia o zona a ser determinada por la Alcaldía.
5. Se deberá alentar la participación de las organizaciones de la sociedad civil y otros actores sociales, de tal forma que, como proceso previo a la Audiencia Pública, puedan identificar y priorizar los proyectos y pedidos a ser presentados en la Audiencia Pública de Presupuesto.
6. Antes de la aprobación de la Ordenanza del Presupuesto por la Cámara Municipal los ciudadanos serán informados de las decisiones adoptadas por la autoridad municipal en relación a sus peticiones presentadas en la Audiencia Pública.
7. Las Obras y Servicios solicitados en la Audiencia Pública finalmente aprobados, deberán constar en el presupuesto en forma explícita, consignándose la descripción de la obra o servicio, ubicación y valor monetario. Esta identificación debe realizarse a nivel de programa, subprograma o proyecto en la Ordenanza que aprueba el Presupuesto Municipal.

²² Cámara Municipal es denominada también como Consejo Municipal, Junta Municipal. En algunos países la legislación consagra al independencia de ambos poderes a nivel local, mientras que en otros casos el legislativo esta presidido por el titular del ejecutivo municipal.

8. Las obras y servicios solicitados en la Audiencia e incorporadas al presupuesto, que la administración no logre ejecutar por insuficiencia de recursos durante el año de vigencia de ese presupuesto, tendrán prioridad en el presupuesto del año siguiente sobre las nuevas solicitudes.
9. La Alcaldía Municipal rendirá cuentas a los ciudadanos en acto público, en frecuencia trimestral, durante el ejercicio fiscal sobre la ejecución de las obras, servicios y proyectos que fueron solicitados en la Audiencia Pública y aprobados en el presupuesto municipal.
10. Crease por esta Ordenanza una Comisión Tripartita que tendrá por función el seguimiento y fiscalización de la ejecución de los pedidos de la Audiencia Pública aprobados en el presupuesto. Dicha Comisión estará presidida por el Alcalde e integrada por: a) tres representantes de los ciudadanos del municipio, electos por mecanismos democráticos a ser establecidos por las propias organizaciones vecinales, b) tres representantes del Ejecutivo Municipal nombrados por el Alcalde, y c) un legislador de la Cámara Municipal. La Comisión establecerá su propio reglamento de funcionamiento y celebrará por lo menos cuatro sesiones públicas al año, con amplia difusión a la comunidad. Los miembros tendrán una duración de un año en sus cargos, debiendo la Comisión Tripartita al inicio del año fiscal realizar su renovación.

De forma: Dado en la sala de sesiones de la Cámara Municipal, a los xx días del mes de XXXXX del año 2001.-

El texto desarrollado precedentemente como modelo de Ordenanza, puede tener variantes conforme al grado de apertura y de participación que la Alcaldía esté en condiciones de asumir. Por ejemplo, en este modelo es el Alcalde quien selecciona los proyectos para su inclusión en el presupuesto, luego de escuchar, recibir y estudiar cada petición. Una variante más audaz es la delegación del poder del Alcalde a la Comisión Tripartita citada en artículo No. 10, lo que implicará concertar dentro de esta comisión la selección de los pedidos recibidos en la Audiencia Pública. En este caso, la comisión debe ser equilibrada entre representantes de la sociedad civil y autoridades. Es importante fijar de antemano montos y rubros del proyecto de presupuesto para que la parte de la torta a ser distribuida del presupuesto tenga un “techo” o límite máximo, conforme a las proyecciones de ingresos para el próximo año fiscal. Esto facilitará el trabajo de la comisión en cuanto a selección y a concertación de los pedidos y proyectos de diferentes zonas de la ciudad.

El Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Brasil.

Una experiencia considerada exitosa en materia de participación ciudadana en el presupuesto, es el programa presupuesto participativo (PP) que viene realizando la Prefectura de Porto Alegre, Brasil, desde el año 1989. La Conferencia sobre Asentamientos Humanos “Hábitat II” organizada por las Naciones Unidas declaró en 1996 como una de las mejores prácticas de participación ciudadana en el mundo. A continuación presentamos un breve resumen de esta experiencia:

Objetivo del (PP)

- Instrumentar participación en la gestión local
- Generar confianza a través de sistemas de auditoría social
- Programar el gasto público de acuerdo a prioridades de la población

Marco Jurídico

- La participación se le ha “añadido” a muchos marcos regulatorios pero no han tenido éxito
- En Brasil el instrumento esta previsto en el marco regulatorio Federal, Regional y Municipal.

¿Qué es lo innovador en el caso de Porto Alegre?

- El marco regulatorio no es de una ley municipal sino de una regulación de la comunidad.
- El presupuesto Participativo esta abierto al cambio permanente (cambio ágil).
- Su reglamentación refleja modificaciones y mejoras permanentes.

Proceso Político de Generación de Conciencia y Ciudadanía

- La Población aprendió que existen problemas que desbordan la esfera municipal
- No es suficiente afectar el presupuesto de la Nación o región para resolver problemas locales

El Presupuesto municipal es definido en base a tres dimensiones

- La Base Geográfica (16 plenarias)
- La Base Temática (cinco plenarias)
- La Base Técnica y de Programa de Gobierno

La base temática en el año 1999 fue establecida en

- Transporte Publico
- Salud
- Educación y Cultura
- Desarrollo Económico y política fiscal
- Desarrollo Urbano

Dinámica del funcionamiento del PP

Básicamente posee tres etapas:

- Primer Ronda marzo- abril
- Rondas intermedias marzo - junio
- Segunda Ronda junio-julio
- Elaboración de Matriz Presupuestaria

En la primera Ronda marzo - abril

- Se efectúan 16 Plenarias públicas, una por cada región
- 5 reuniones temáticas.
- Una gran reunión municipal de rendición de cuentas y elección de delegados por región.

Rondas intermedias marzo - junio

Múltiples reuniones abiertas a nivel de barrio, vecindario.

- Los órganos de gobierno proporcionan información técnica sobre temas relacionados a viabilidad y obras.
- Elección de mas delegados

Segunda Ronda junio-julio

- Gobierno entrega estimados de gastos fijos.
- Elección de manera directa de dos consejeros por cada región (con reelección de un año posible)
- Elección de 10 consejeros temáticos
- Cada región entrega prioridades y obras

Elaboración de la primera matriz presupuestaria

- Se genera un sistema de prioridad ponderada para la ciudad en base a la prioridad de cada región
- Análisis de documentos de plenarias temáticas
- El gobierno presenta sus gastos “fijos” no sujetos a cambios a corto plazo.

Inicia su trabajo el nuevo Concejo del PP en el mes de julio

- Los 44 nuevos consejeros asumen su papel
- 32 consejeros regionales
- 10 consejeros temáticos
- 1 asocian de habitantes de Porto Alegre
- 1 Sindicato Municipal

Deliberación de matriz presupuestaria

- El gobierno compatibiliza las prioridades de las regiones y las temáticas con propuestas presupuestarias
- Junta Financiera, Coordinación de Gobierno y el Plenario de Secretariado

Concejo de PP delibera sobre la matriz presupuestaria

Redacción por parte del Gabinete de Planeamiento (GAPLAN) y basada en lo aprobado por el Concejo del Presupuesto Participativo (COP) elabora la versión final de la propuesta presupuestaria.

Aprobación del Presupuesto Municipal

- La legislatura municipal discute y aprueba el presupuesto antes del 30 de Noviembre
- Elaboración de Plan de Inversiones hasta el 30 de Diciembre

Como define el PP las prioridades comunes

- Se toma en cuenta la importancia Local
- Y se considera la importancia Regional

Cómo se reparten los recursos entre las regiones?

- Población
- Deficiencia de Servicios
- Coincidencia con prioridades de la Ciudad

¿Cómo calificar y valorar las prioridades el PP?

- Primera Prioridad : 4 Puntos
- Segunda Priodidad : 3 Puntos

- Tercera Prioridad : 2 Puntos
- Cuarta prioridad : 1 Punto

¿Cómo se reparten los Recursos entre las Regiones?

1. Población

Valor relativo

- 1 hasta 49.999.....1 punto
- De 50.000 to 99.999.....2 puntos
- De 100.000 to 199.000.....3 puntos
- Mas de 200.0004 puntos

2. Deficiencia de Servicios

Valor Relativo 3

- Hasta 25%.....1 puntos
- De 26% to 50%..... 2 puntos
- De 51% a 75%.....3 puntos
- Mas de 76%.....4 puntos

3. Coincidencia con prioridades de la Ciudad

Valor Relativo 3

- De cuarta prioridadnota 1
- Tercera prioridad.....nota 2
- Segunda prioridad.....nota 3
- Primera prioridad.....nota 4

Consideraciones Especiales

- Acceso - Completo y Fácil incluyendo cuidado de niños para que madres de familia participen.
- Información: es completa y útil
- Conocimiento: la población y los consejeros reciben educación cívica y de finanzas públicas

Impacto desde 1989

- Acceso a Agua Potable 83% to 98%
- Alcanrtarillado from 46% to 85% coverage
- Pavimentacion de 4 to 20-30 Km/year
- Duplico matriculacion en primarias
- Rehabilito 80 unidades de atencion

Consideraciones de Exito

- Porto Alegre es la Ciudad Metropolitana con el mas alto índice de Calidad de vida en Brasil antes de Curitiba y Río de Janeiro
- El Municipio mantiene una de las finanzas mas sanas del Brasil.

Fuente: elaborado en base a presentación preparada por la Alcaldía de Porto Alegre, Brasil.

- **Costo y plazos estimados**

Dependiendo del grado de organización de la Alcaldía, el costo es relativamente bajo. Su preparación puede oscilar de tres a seis meses y su consolidación como mecanismo participativo puede darse de tres años en adelante.

21 Ordenanza municipal de participación ciudadana

- **Objetivo:**

Su objetivo es establecer las modalidades de participación de la sociedad civil en el Gobierno Municipal, para la construcción de nuevos espacios de interacción entre autoridades y ciudadanos en vista a aunar esfuerzos para buscar soluciones a los problemas comunales.

- **Actores involucrados**

Ejecutivo y Legislativo municipales. Ciudadanos.

- **Desarrollo**

Con los cambios de Alcaldes cuando finalizan sus periodos de mandatos, cambian gabinetes, funcionarios, sistemas, y con ellos, cosas buenas y malas de cada administración. Un Alcalde en su deseo por colocar su sello personal en la orientación de su gestión al frente del Gobierno, puede echar a perder iniciativas útiles para la comunidad que han tenido su costo.

Los programas participativos deben ser instalados en el gobierno y en la comunidad para que tengan sustentabilidad en el largo plazo. Esto requiere persistencia y un periodo de maduración. Algunas experiencias han señalado la conveniencia de institucionalizarlos a través de una Ordenanza Municipal, como un elemento que puede contribuir a la sustentabilidad. Lo legal puede ser importante, pero no es suficiente. Es necesario utilizar varios instrumentos de integridad de las cuatro áreas de intervención del GAP para poder proyectar la sustentabilidad de los mecanismos de democracia participativa.

Estableciendo esta precisión entre la institucionalidad y la instalación de un proceso en el gobierno y comunidad local, presentamos seguidamente como un modelo el texto de la Ordenanza Municipal sobre participación ciudadana que fue elaborada por la Alcaldía del Municipio de Campo Elías, Ejido, Estado de Mérida, Venezuela en el año 1999.

Costo y plazos estimados

El costo es bajo y el tiempo de su ejecución esta en función al acuerdo entre el Ejecutivo y el Legislativo municipal.

REPUBLICA DE VENEZUELA
ESTADO MERIDA
MUNICIPIO CAMPO ELIAS

ORDENANZA SOBRE PARTICIPACION CIUDADANA

El Concejo del Municipio Campo Elías en ejercicio de sus facultades legales sanciona la siguiente Ordenanza sobre Participación Ciudadana.

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 1.- La presente Ordenanza tiene por objeto establecer las modalidades de participación ciudadana en el Gobierno local que permita la integración de la sociedad civil y las autoridades locales en la búsqueda de soluciones a los problemas comunales que efectivamente mejoren la calidad de vida de la población.

ARTICULO 2.- La participación de los ciudadanos se hará a través de las Organizaciones Comunitarias, legítimamente designadas por estos; estas organizaciones pueden ser Asociaciones de Vecinos, Comité Comunitarios, Comisiones Vecinales, Organizaciones no Gubernamentales, Culturales, Deportivas, de Profesionales, de Comerciantes, de Artesanos, Sindicatos Agrícolas, Cooperativas y similares.

ARTICULO 3.- El Municipio a través de la Oficina de Desarrollo y Participación Ciudadana promoverá la organización de las Comunidades.

ARTICULO 4.- Para garantizar la participación ciudadana se establecen las siguientes modalidades de participación: a) Talleres de Diagnóstico participativo; b) Audiencias Públicas Parroquiales c) Audiencia Pública de Presupuesto; d) Comisiones Tripartita; e) Comités de Control y Fiscalización Comunitario.

CAPÍTULO II

DEL PLAN DE GESTIÓN LOCAL Y DE DESARROLLO ECONOMICO

ARTICULO 5.- Al iniciar el periodo de gobierno, el Alcalde, está obligado a elaborar el Plan de Gestión Local, a fin de que, previa consulta con las comunidades organizadas, se focalicen los problemas comunales que deben ser atendidos a través de la inversión de los recursos del Municipio.

ARTICULO 6.- Para la formulación del Plan de Gestión Local se consultará a la comunidad organizada y demás fuerzas vivas del municipio a través de los Talleres de Diagnóstico Participativo, que permitan jerarquizar los problemas comunales, que serán tratados en los talleres técnicos estableciendo las definiciones estratégicas y operacionales de la acción del Gobierno.

ARTICULO 7.- En los talleres técnicos podrán participar: los directores y técnicos de la Alcaldía, los Concejales, representantes de los organismos Regionales y Nacionales, las Comisiones Tripartitas Parroquiales y Municipales.

ARTÍCULO 8.- El Alcalde podrá igualmente elaborar el plan de desarrollo económico del Municipio estableciendo los mecanismos de consulta a los ciudadanos.

ARTICULO 9: Los Planes de Gestión Local y de Desarrollo Económico deberán ser presentados a la Cámara Municipal para su debido conocimiento.

CAPITULO III

AUDIENCIA PUBLICA PARROQUIALES

ARTICULO 10.- Para la formulación de la Ordenanza de Ingresos y Gastos de cada año, la Alcaldía convocará en cada una de las Parroquias a las organizaciones comunitarias en Audiencias Públicas Parroquiales para que presente los pedidos comunales a ser incorporados en el presupuesto del ejercicio fiscal correspondiente.

ARTICULO 11.- En las Audiencias Públicas Parroquiales se recibirán los pedidos comunales y se constituirá las Comisiones Tripartitas Parroquiales.

ARTICULO 12.- Las Comisiones Tripartitas Parroquiales estarán integradas por tres representantes designados por las organizaciones comunitarias, tres técnicos designados por el Alcalde, los miembros de la Junta Parroquiales.
Igualmente podrán integrarse los Concejales y Prefectos Civiles.

ARTICULO 13.- La Comisión Tripartita es la encargada de evaluar los pedidos comunales jerarquizándolos de acuerdo con los instrumentos de planificación y formulará los perfiles de proyectos a ser presentados en las Audiencias Públicas de Presupuesto.

CAPITULO IV

AUDIENCIA PUBLICA DE PRESUPUESTO

ARTICULO 14.- Antes de elaborar el Proyecto de Ordenanza de Ingresos y Gastos, el Alcalde convocará a las organizaciones comunitarias y la sociedad civil organizada de cada una de las Parroquias que conforman el Municipio, a una Audiencia Pública de Presupuesto .

ARTICULO 15.- En la Audiencia Pública de Presupuesto el Alcalde hará una rendición de cuentas de los pedidos comunales presupuestados en el ejercicio fiscal en curso e informará sobre los Ingresos que el Municipio percibirá para el ejercicio fiscal siguiente.

ARTICULO 16: En la Audiencia Pública de Presupuesto las Organizaciones Comunitarias y Comisiones Tripartitas Parroquiales presentarán los Proyectos Comunales que serán evaluados por el Alcalde y la Comisión Tripartita Municipal para ser incorporados en el Proyecto de Ordenanza de Ingresos y Gastos que será presentado a la consideración de la Cámara Municipal.

ARTICULO 17.- Una vez aprobado el Proyecto de Ordenanza de Ingresos y Gastos el Alcalde informará a las Comisiones Tripartitas Municipales y Parroquiales, organizaciones Comunitarias sobre los Proyectos de obras y servicios incorporados indicando el monto de la asignación presupuestaria .

ARTICULO 18.- Al finalizar cada trimestre el Alcalde convocará a una Audiencia Pública de Rendición de cuentas para informar a los ciudadanos el estado de ejecución de los pedidos comunales incorporados en la Ordenanza de Ingresos y Gastos y sobre cualquier otra circunstancia de interés colectivo.

CAPITULO V

DE LA COMISION TRIPARTITA MUNICIPAL

ARTICULO 19.- En el mes de Enero de cada año el Alcalde mediante resolución designará a una comisión Tripartita encargada de hacer el seguimiento y control de la gestión de Gobierno y de la ejecución de los pedidos Comunales Aprobados en la Ordenanza de Presupuesto.

ARTICULO 20.- Esta comisión estará integrada por tres Representantes designados por la Organizaciones Comunitarias un representante designado por el Concejo Municipal y Tres Técnicos de la Alcaldía designados por el Alcalde.

ARTICULO 21.- Los miembros de la Comisión Tripartita cumplirán sus funciones ad honoren y duraran en sus funciones hasta el treinta y uno de diciembre de cada año.

ARTICULO 22.- La Comisión Tripartita estará presidida por el Alcalde y deberá reunirse periódicamente para elaborar el cronograma de inicio del plan de obras y determinará las modalidades de ejecución. A estas reuniones deben ser convocadas las Comisiones Tripartitas Parroquiales quienes emitirán su opinión.

ARTICULO 23.- Las Comisiones Tripartitas participará en la Constitución de los Comité de Control y Fiscalización Comunitario, inspeccionará las obras y programas y formulará las observaciones que considere pertinente.

CAPITULO VI

DE LOS COMITÉS DE CONTROL Y FISCALIZACION COMUNITARIO

ARTICULO 24.- Antes de iniciarse la ejecución de una obra se constituirá un Comité de Control y Fiscalización Comunitario integrado por un Contralor Comunitario su suplente y dos fiscales.

ARTICULO 25.- Cuando la obra se ejecute bajo la modalidad de administración directa se designará además un depositario.

ARTICULO 26.- El Comité de Control y Fiscalización Comunitario se elegirá en Asamblea Públicas de Vecinos de la comunidad donde se ejecute la obra.
La Asamblea de vecinos será convocada por la Asociación de Vecinos y a falta de esta por la Oficina de Desarrollo y Participación Ciudadana.

ARTICULO 27.- El Comité de Control y Fiscalización velara por la ejecución física y financiera de la obra que se ejecute en su comunidad pudiendo paralizar la misma cuando no se cumpla con los lineamientos aprobados.

ARTICULO 28.- La unidad ejecutora de la obra informará por escrito al Comité de Control y Fiscalización Comunitario del presupuesto asignado a la obra y la discriminación por partidas de estos recursos, a fin de que lleven el control de la inversión de los mismos.

ARTICULO 29.- Al finalizar la ejecución de la obra se convocará a una asamblea de vecinos para que la Unidad Ejecutora y el Comité de Control y Fiscalización Comunitario presenten la Rendición de Cuentas y se levante el acta de terminación de la obra.

CAPITULO VII

DISPOSICIONES FINALES

ARTICULO 30.- En las comisiones de licitación que se constituyan en el Municipio se designará a un Representante de las asociaciones de vecinos como garante de la transparencia del proceso.

ARTICULO 31.- El Municipio promoverá la organización de asociaciones cooperativas como incentivo al desarrollo de la economía solidaria.

ARTICULO 32.- El Alcalde podrá establecer otras modalidades de participación ciudadana que a su juicio sean necesarias.

ARTICULO 33.- La presente ordenanza entrará en vigencia después de su publicación En la Gaceta Oficial y deroga cualquier otra disposición Municipal en contrario.

Dada, firmada y sellada en el Salón donde realiza sus sesiones el Concejo Municipal del Municipio Campo Elías del Estado Mérida. En la ciudad de Ejido a los 12 días del mes de Agosto de mil novecientos noventa y nueve. Años 189 de la Independencia y 140 de la Federación.

Comuníquese y Publíquese

Abog. Elba Soto Ibarra
Presidente

Br. Xiomara Becerra Dugarte
Secretario Municipal (E)

En la Alcaldía del Municipio Campo Elías del Estado Mérida a los _____ días del mes de Agosto de mil novecientos noventa y nueve. Años 189 de la Independencia y 140 de la Federación.

Cumplase.

Abog. Elba Soto Ibarra
El Alcalde

III. Rendición de cuenta.

III.1 a la sociedad civil

22. Audiencias de rendición de cuenta.²³

- **Objetivo:**

Se trata de una reunión pública convocada por el Alcalde, para dar cuenta sobre el cumplimiento de las obligaciones y promesas asumidas por parte de la autoridad ante los ciudadanos. El informe debe ser público, verbal y escrito, es recomendable utilizar medios audiovisuales que puedan facilitar una transmisión pedagógica de la información.

- **Actores involucrados**

Autoridades y comunidad.

- **Desarrollo**

La audiencia pública de rendición de cuenta cierra el ciclo del programa de participación ciudadana en la elaboración del presupuesto municipal, porque es el espacio donde los ciudadanos pueden evaluar la eficacia de este programa, si se cumplen o no con las promesas asumidas por la Alcaldía, y si los recursos están siendo administrados con transparencia y con eficiencia de acuerdo a lo planeado. De esto depende la sustentabilidad del programa en el largo plazo, porque es aquí donde se juzga la credibilidad pública del Gobierno municipal.

La Alcaldía Campo Elías realizó una Audiencia Pública de Rendición de Cuenta sobre Ejecución de Obras y Servicios, del periodo enero a mayo, el 12 de junio de 1999, que tuvo el siguiente contenido:

- Informe de la Alcaldesa sobre aspectos relevantes de la gestión de su gobierno, incluyendo las obras, servicios y finanzas municipales.
- Informe escrito sobre cada pedido de la audiencia pública de presupuesto realizada el año anterior, detallando su estado de ejecución, el monto invertido, la población beneficiada.
- Evaluación de la experiencia de la Comisión Tripartita, presentada por un representante de las asociaciones de vecinos y Presidente de la Comisión a la vez.
- Evaluación de la experiencia del Comité de Control y Fiscalización de la comunidad La Vega de los Benitez, presentada por los propios ciudadanos.
- Informe sobre los avances en los programas de atención al ciudadano: mejoramiento en trámites administrativos, y procesamiento de pedidos y reclamos ciudadanos.
- Debate sobre los temas expuestos.

En este tipo de evento, la Alcaldía presenta los resultados de sus gestiones, los ciudadanos se informan, y también existe un espacio para la evaluación de programas llevados en forma conjunta –autoridades y sociedad civil- como el caso de las comisiones y comités.

²³ Extraído de "Gobierno Abierto, Participativo y Eficiente" (GAPE), Proyecto piloto de la Alcaldía Campo Elías, Ejido, Estado de Mérida, Venezuela, con la asistencia técnica del Instituto del Banco Mundial. 1998 – 1999.

- **Costo y plazos estimados**

Si la Alcaldía posee una mínima capacidad técnica para generar la información necesaria, el costo es reducido y el plazo es breve.

23. Comisión Tripartita de Fiscalización

- **Objetivo:**

Mecanismo integrado por representantes de tres sectores: la sociedad civil, la Alcaldía y del Concejo Municipal que tiene por objetivo participar del planeamiento y ejercer control de programas y actividades de la municipalidad.

- **Actores involucrados**

Representantes de vecinos, Alcaldía y Concejo Municipal.

- **Desarrollo**

La Comisión Tripartita Municipal esta integrada por:

- Representantes de las organizaciones comunitarias.
- Técnicos designados por la Alcaldía.
- Representante designado por el Concejo Municipal.

Los representantes de las organizaciones comunitarias son designados por los vecinos en las asambleas de organizaciones comunitarias. Son cargos ad honorem y duran en sus funciones un año. El Alcalde preside esta comisión

Funciones de la Comisión Tripartita:

- Elaboración del cronograma de obras y determinación de las modalidades de ejecución,
- Seguimiento y control de la gestión del gobierno municipal, en forma específica la ejecución de los proyectos comunales aprobados en el proyecto de ordenanza de presupuesto,
- Participación en la constitución de los Comités de Control y Fiscalización Comunitario, e inspección de las obras encaradas por estos comités.
- Intermediar y buscar consensos para encarar soluciones a los problemas y conflictos entre comunidades y Alcaldía.
- Integrar a la comunidad en las diferentes modalidades de participación ciudadana.

Un miembro de la Comisión Tripartita del proyecto GAPE, evaluó de la siguiente forma esta experiencia desde la óptica de la sociedad civil: ²⁴

- Los vecinos pueden ejercer control sobre el manejo de recursos presupuestarios
- Los representantes vecinales pueden influir para tratar de distribuir los recursos sobre la base de criterios de equidad y racionalidad en el gasto.
- Se reducen posibilidades de corrupción en la contratación de las obras, como así también la manipulación de intereses partidarios que pueden dividir las iniciativas de la comunidad.

²⁴ "Las Comisiones Tripartitas... un camino de soluciones", ponencia presentada por José Gregorio Ramírez en el seminario de divulgación del programa GAPE, realizado en Mérida, Venezuela, el 01 de diciembre de 1999.

- Las comunidades están aprendiendo a presentar en forma organizada proyectos factibles.
- En el seno de esta Comisión surgió la idea de elaborar una Ordenanza que permita mantener y lograr la sustentabilidad de los mecanismos de participación ciudadana.

- **Costo y plazos estimados**

Los costos y plazos de implantación son reducidos.

24. Comités de control y fiscalización comunitario ²⁵

- **Objetivo:**

Mecanismo de control y fiscalización bi partido integrado por la Alcaldía y la comunidad, cuyo objetivo es ejercer el control sobre la ejecución de las obras públicas para buscar transparencia y la eficiencia en el uso de recursos municipales.

- **Actores involucrados**

Representantes de la comunidad y de la Alcaldía.

- **Desarrollo**

Antes de iniciarse la ejecución de las obras, la Oficina de Desarrollo y Participación Ciudadana, conjuntamente con la asociación de vecinos del sector convocaba a los miembros de la comunidad beneficiaria de la obra a una asamblea pública de vecinos. En esta asamblea se daba información precisa sobre la denominación de la obra, las especificaciones técnicas y financieras del proyecto discriminado por partidas y se procedía a designar los miembros del Comité de Control y Fiscalización Comunitario, mediante elección directa y democrática de los miembros de la comunidad presentes en la Asamblea.

El Comité de Control y Fiscalización Comunitario estaba integrado por un contralor comunitario y su suplente, dos fiscales comunitarios y un depositario, este último se designaba si la obra era ejecutada por administración directa.

El comité ejercía las siguientes funciones:

1.- Integraba a todos los miembros de la comunidad en torno a la obra que se estaba ejecutando, que no había sido impuesta sino solicitada por ellos mismos en la Audiencia Pública Parroquial, observándose el sentido de pertenencia de la obra y el interés por el rendimiento de los recursos por lo tanto no sólo fiscalizaban y controlaban el manejo de los recursos, sino que además colaboraban buscando cotizaciones de materiales que garantizarán calidad y precios razonables; cuando era necesario aportaban mano de obra y hasta materiales para superar las metas propuestas.

2.- Ejercían el control y fiscalización para que los recursos asignados a la comunidad se ejecutarán con transparencia y por el control llevado participaban activamente en la rendición de cuenta informando a los demás miembros de la comunidad la forma como habían sido ejecutados los recursos.

3.- Velaban por la calidad de la obra.

²⁵ Proyecto realizado en el marco del programa GAPE, Alcaldía de Campo Elías. 1999.

Para que el Comité de Control y Fiscalización Comunitario ejerciera sus funciones, se le hacía entrega de una carpeta con el proyecto y las especificaciones técnicas y financieras señalando por partidas los materiales, equipos, herramientas y mano de obra a utilizar y el costo establecido en el presupuesto inicial.

Luego de constituir el Comité de Control y Fiscalización Comunitario y estar informados del presupuesto asignado a la obra, cualquier modificación en las partidas debía estar avalada por este comité.

En el caso de ejecución de obras por administración directa en la medida que se hacía el gasto se entregaba copia de las facturas al Comité de Control y Fiscalización Comunitario, indicando la descripción del material o de los equipos, el precio unitario, el precio total y la identificación de la casa comercial proveedora, a objeto de facilitar el control y la verificación de la transparencia de la compra así como contabilizar las economías con respecto al presupuesto inicial.

Si para la ejecución de las obra era necesario contratar personal, el mismo se seleccionaba entre las personas desempleadas de la misma comunidad generando de esta forma empleos directos, igual ocurría cuando era necesario alquilar maquinarias, equipos ó vehículos para el transporte, si existían dentro de la comunidad se contrataban con preferencia generando empleos indirectos.

En todo caso los gastos generados por contratación de personal, de vehículos, maquinarias y traslados de partidas para hacer el trámite administrativo tenía que estar autorizado por el Comité de Control y Fiscalización Comunitario.

De acuerdo a este procedimiento para la ejecución de obras por administración directa se elaboraron formatos que eran utilizados para llevar un efectivo control dejando constancia de lo que ocurría en el transcurso de su ejecución, esta forma eran las actas para constitución del Comité de Control y Fiscalización Comunitario, acta de inicio de obra, de paralización de obra, de reinicio de obra y de terminación de obra, que era llenada después de la rendición de cuentas.

A través de los Comités de Control y Fiscalización Comunitario se logro mayor transparencia de la gestión al dar a los ciudadanos el poder para ejercer la función contralora en la ejecución de obras públicas, estando debidamente informados de todos los detalles técnicos y financieros.

Igualmente se logro obtener un mayor rendimiento de los recursos, siempre se superaban las metas propuestas y quedaban remanentes que se reinvertían nuevamente en la comunidad incentivando de esta forma la participación, la credibilidad, y la responsabilidad compartida en la solución de los problemas comunales.

- **Costo y plazos estimados**

El costo de funcionamiento del Comité es reducido.

25. Rendición a cuenta a Contralorías Ciudadanas.

- **Objetivo:**

Rendición de cuenta enfocada en los temas de interés específicos de las organizaciones contraloras de la sociedad civil.

- **Actores involucrados**

Contralores municipales y contralorías ciudadanas.

- **Desarrollo**

Existen varias experiencias iniciadas sobre la creación de Contralorías Ciudadanas, organizaciones de la sociedad civil que buscan desarrollar mecanismos de control y fiscalización a la gestión de los gobiernos locales, regionales y nacionales. Estas organizaciones, por lo general buscan identificar, denunciar y dar seguimiento a casos de corrupción en el sector público. La lucha contra la corrupción se ha constituido en el móvil principal de muchas organizaciones no gubernamentales, tanto en el aspecto de denuncia como de prevención. Cuando el gobierno no acepta o se cierra a las presiones de estos organismos, se crea nuevas tensiones y desconfianza de la sociedad hacia sus gobernantes.

Con este instrumento, se propone que el Gobierno municipal tome la iniciativa e invite a las organizaciones de la sociedad civil existentes en la comunidad y que vienen trabajando en la lucha contra la corrupción, a que auditen a la Alcaldía. Para ello se pondrá a disposición toda la información pertinente de las diferentes áreas citadas en los instrumentos de información y transparencia del Menú del GAP, además de informaciones específicas que puedan interesar a las contralorías ciudadanas.

Esta propuesta parte del principio de que se debe rendir cuenta de los actos de gobierno, incluso sin que nadie se lo pida. Esto debe pasar a formar parte de la gestión cotidiana. Demostrar no sólo que se está manejando con eficiencia y honradez los recursos del pueblo, sino también pedir ser controlado y facilitar la fiscalización por parte de la sociedad civil. Si existen redes de contralorías ciudadanas, se recomienda suscribir acuerdos de cooperación e intercambio.

El gobierno municipal puede encarar esta actividad a través de talleres participativos, publicaciones regulares, habilitación de espacios de interacción como las comisiones tripartitas de fiscalización, o similares.

- **Costo y plazos estimados**

Si la Alcaldía dispone de su sistema básico de información institucional, el costo y tiempo de ejecución es bajo.

26. Foro con empresarios y profesionales auditores

- **Objetivo:**

Rendición de cuenta del gobierno municipal a sectores especializados de la sociedad civil, con el objetivo de tener interlocutores más exigentes en materia de auditoría.

- **Actores involucrados**

Alcaldía, empresarios, contadores, auditores.

- **Desarrollo**

En el marco de las acciones de rendición de cuenta a sectores especializados de la sociedad, se plantea crear un espacio para que el gobierno presente su informe de gestión a un foro compuesto por empresarios y profesionales autores, contadores y similares. Se trata de crear espacios de reflexión y debates con profesionales, técnicos y gremios que realizarán un examen más exigente y exhaustivo al desempeño del Gobierno, especialmente en el campo económico y financiero. Si el gobierno pasa este examen, estará agregando otra cuota de credibilidad hacia su gestión, y por ende, un aumento de la confianza por parte de la comunidad.

Se puede incluir dentro de este foro a representantes de instituciones bancarias y financieras del sector privado, con el objetivo de ofrecer información especializada que sirva para facilitar el acceso de la municipalidad al crédito y otras operaciones bancarias.

- **Costo y plazos estimados**

Si la Alcaldía dispone de sus sistema básico de información institucional, el costo y tiempo de ejecución es bajo.

27. Manifestación de bienes de funcionarios municipales

- **Objetivo:**

Transparentar la manifestaciones de bienes de funcionarios públicos, facilitando el acceso del público.

- **Desarrollo**

Los Alcaldes, Concejales, los funcionarios superiores especialmente los que tienen a su cargo la administración o la toma de decisiones que afectan a recursos públicos municipales, deberán cumplir con la declaración de bienes patrimoniales, tanto al asumir como al dejar el cargo y remitir una copia autenticada a una instancia contralora a nivel nacional o instancia que se estime adecuada conforme al ordenamiento legal pertinente. En los casos de incrementos sustanciales de patrimonio, muy por encima de los haberes

percibidos durante el ejercicio de su cargo, funcionario deberá explicar y demostrar a la instancia pertinente como accedió a dichos bienes. Esto es relevante en iniciativas anticorrupción en empleados públicos.

Se podrá habilitar un banco de datos sobre las declaraciones de bienes de todos los funcionarios y facilitar su acceso publico a través de una dependencia municipal.

Guía básica para una declaración patrimonial

- Declaración de ingresos, incluyendo su remuneración en la municipalidad.
- Declaración de gastos.

- La composición del activo corriente, como cuentas bancarias, derechos sobre terceros, cuentas a cobrar, etc.
- Los bienes inmuebles, rodados, y otros activos fijos.
- Los activos de largo plazo como acciones y títulos.
- El pasivo, con sus obligaciones de corto y largo plazos.
- Declaración de participación accionaria relevante en empresas que sean proveedoras o contratistas de la municipalidad (para casos de conflictos de intereses).

- **Costo y plazos estimados**

El costo es bajo y su implantación es rápida si hay voluntad política.

III. A NIVELES DE GOBIERNO

28. Sistema de rendición de cuenta a sector gobierno.

- **Objetivo:**

Perfeccionar los sistemas de rendición de cuenta al interior de la Alcaldía y con respecto a otras dependencias públicas contraloras.

- **Actores involucrados**

Gobierno Municipal.

- **Desarrollo**

Con el objeto de reducir la discrecionalidad arbitraria, eliminar incentivos de la corrupción y mejorar la transparencia, es necesario perfeccionar los sistema de controles y de rendición de cuenta a dos niveles:

- i) Al interior de la institución, entre las dependencias que tienen a su cargo actividades de mayor vulnerabilidad porque implica manejar recursos, tales como adjudicación de concursos de precios, licitaciones, contratos, control presupuestario, etc.; recaudación tributaria, entre otros.;
- ii) A entes contralores del gobierno nacional o regional, incluyendo a la Contraloría General de la República. Si bien esto ya depende de la legislación nacional y sistemas desarrollados fuera del ámbito de la Alcaldía, esta deberá arbitrar los medios para cumplir con todas las obligaciones, previendo capacitación a sus técnicos, cumpliendo en fecha las obligaciones impuestas e incluso innovando con mejores y mayores informaciones sobre la gestión del gobierno local.

- **Costo y plazos estimados**

Desarrollar sistemas de contralorías tiene su costo y los procesos requieren de tiempo, los cuales dependen del grado de organización de que dispone la municipalidad.

IV. FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL

29. Asistencia técnica para facilitar la organización de la sociedad civil.

- **Objetivo:**

Contribuir al proceso de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil para que estas desarrollen su capacidad de escrutinio al gobierno y de incidencia en las políticas públicas locales.

- **Actores involucrados**

Organizaciones de la sociedad civil y Oficina de participación ciudadana o su equivalente.

- **Desarrollo**

El gobierno municipal debe invertir en educación y organización de la sociedad civil, para que esta se constituya en un actor local con un rol más activo en la búsqueda de soluciones a sus problemas. Es necesario pasar del asistencialismo paternalista a la facilitación, que es el genuino sentido de la ayuda que luego debe convertirse en sostenible. Para ello se sugiere diseñar programas sociales a través de las oficinas de participación ciudadana y alentar alianzas estratégicas con ONGs, universidades, y otras entidades públicas y privadas. En este proceso es importante apoyar y tener como interlocutor a las coordinadoras o federaciones de organizaciones comunales sean estas por zonas o por ciudades.

Las organizaciones de la sociedad civil deben desarrollar su autonomía y cooperación hacia la Alcaldía, tomar distancias de factores que pueden dividir a los vecinos como los intereses políticos partidarios o creencias religiosas. Se debe trabajar la tolerancia, la convivencia democrática y espíritu de colaboración con la Alcaldía, sin caer en posiciones de sometimiento paternalista hacia la autoridad de turno. Esto último destruye a las organizaciones de la sociedad civil y envilece a las autoridades locales.

Entre las tareas a encarar de parte de la Alcaldía, es habilitar un sistema para institucionalizar a las asociaciones de vecinos, disponiendo reconocimientos sin burocracia, reglamentos de funcionamiento, mecanismos básicos de transparencia y rendición de cuenta, formas de asegurar una adecuada representatividad de los miembros de las comunidades, entre otros.

Escuela vecinal. Sectores de la sociedad civil organizada de municipios de varios países, vienen impulsado la creación de escuelas vecinales administradas por organizaciones vecinales o fundaciones sin fines de lucro. Su misión es la contribuir con el desarrollo de la ciudadanía, entendida esta como el conjunto de valores y *prácticas* cívicas que deben caracterizar a todo ciudadano integro y de bien común, a través de la educación y el apoyo a la organización de la sociedad civil. Un aspecto relevante, es el fortalecimiento de la capacidad de incidencia que debe tener en la formulación y monitoreo de las políticas públicas a nivel local y nacional.

- **Costo y plazos estimados**

Las movilizaciones ciudadanas tienen su costo en materia de información masiva y transporte, entre otros, los que pueden ser compartido en base a alianzas con entidades del sector privado. La maduración de los procesos sociales es de largo plazo.

30. Mecanismos de transparencias en las organizaciones comunitarias.

- **Objetivo:**

Apoyar el desarrollo de mecanismos de información y de rendición de cuenta al interior de las organizaciones vecinales, en vista a que estas se desempeñen con transparencia y generen credibilidad de sus interlocutores.

- **Actores involucrados**

Organizaciones de la sociedad civil y Oficina de participación ciudadana o su equivalente.

- **Desarrollo**

La transparencia debe llegar a todos los sectores de la sociedad y del Estado. El gobierno local debe aportar, como un servicio público, asistencia técnica para que las organizaciones vecinales adquieran y desarrollen sistemas sencillos de transparencia y de rendición de cuenta.

Las organizaciones de la sociedad civil, como las comisiones vecinales o asociaciones de vecinos de un barrio, y similares a nivel de ciudad, intermunicipal o departamental, necesitan tener mecanismos de transparencia para la elección de sus miembros, la administración de sus recursos y la rendición de cuenta de la gestión de la directiva. Esto es fundamental para que exista un ambiente de confianza y credibilidad entre los miembros. Se sugiere un programa de capacitación impulsado a través de ONGs y/o entidades académicas.

- **Costo y plazos estimados**

El costo y el plazo son reducidos, y más aun si se encara en alianza con ONGs.

31. Capacitación a los ciudadanos en el uso de la información municipal

- **Objetivo:**

Entrenar a los líderes de organizaciones ciudadanas para entender e interpretar como funciona el gobierno municipal, con el objetivo de que puedan desarrollar su capacidad de incidencia en la formulación y ejecución de las políticas públicas a nivel local.

- **Actores involucrados**

Organizaciones de la sociedad civil y Oficina de participación ciudadana o su equivalente.

- **Desarrollo**

Para que exista participación ciudadana ²⁶ no sólo es necesario disponer de información sobre la gestión pública, sino también se necesita educar sobre como interpretarla y utilizarla para poder tener influencia en la toma de decisiones sobre las políticas públicas locales.

²⁶ "La participación ciudadana se define como el espacio de intervención que construyen los ciudadanos al interactuar junto a sus autoridades locales a fin de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de su comunidad". Kanonnikoff, Guillermina "La participación ciudadana como estrategia de cambio. GESTION LOCAL. Asunción, 2001.

Parte importante de las informaciones que el ciudadano necesita, están contenidas en los instrumentos citados en el sistema de información interna del menú del GAP: sobre los planes de gobierno, la organización municipal, el presupuesto y las finanzas, los servicios públicos municipales.

Entre las tareas que se pueden encarar, cabe citar por ejemplo a la elaboración de materiales didácticos para una amplia difusión sobre los derechos y deberes de los ciudadanos para con su Alcaldía y la propia comunidad. El propósito es sensibilizar y contribuir al establecimiento de un ambiente de cooperación. Muchos problemas no se solucionan porque los ciudadanos no tienen conocimiento de sus obligaciones; como tampoco pueden reclamar o colocar presión sobre la Alcaldía por desconocer sus derechos. Una campaña de educación en este campo, otorgará una nueva y positiva dinámica en la relación comunidad y autoridad local. Las ONGs. pueden desempeñar un rol clave en este trabajo que debe ser de largo plazo y en forma sostenible junto a la Alcaldía.

- **Costo y plazos estimados**

El costo y el plazo son reducidos, y más aun si se encara en alianza con ONGs.

34. Creación del Defensor Vecinal.

- **Objetivo:**

Creación de la figura del Defensor Vecinal cuya función es la de garantizar la protección de los derechos humanos de los vecinos y controlar que la administración municipal proteja los intereses de la comunidad.

- **Actores involucrados**

Alcaldía y Legislativo municipal.

- **Desarrollo**

La figura del Defensor Vecinal es también conocida como Ombudsman Municipal. Es diferente al “Defensor del Pueblo” que es nombrado por el Parlamento Nacional y área de acción suele abarcar el país.

La Municipalidad de Asunción creó la figura del Defensor Vecinal en el año 1992 ²⁷ y sus principales características son las siguientes:

Es un representante defensor de los intereses de los vecinos ante la Alcaldía, trabaja sobre diferentes temas y aspectos de la vida ciudadana. Es un cargo rentado por la Alcaldía, debe asistir a todas las reuniones del Concejo Municipal y tiene el derecho de ejercer acciones de interpelación ante el Alcalde cuando existan causas que dañan los derechos de los ciudadanos por un exceso en la función o una negligencia de un funcionario municipal.

²⁷ Ordenanza Municipal Nro. 279 del año 1992. Municipalidad de Asunción. El defensor vecinal es nombrado por la Junta Municipal (Legislativo), dura cinco años en sus funciones, puede ser destituido por la misma Junta, tiene total independencia del Ejecutivo Municipal y es un cargo rentado con igual remuneración a un Concejal.

No tiene función judicial, no impone sanciones, no dicta sentencias, no tiene competencia ejecutiva. La defensoría escucha, investiga, recomienda, opina, sugiere, media, y propone formular de acuerdo y reconciliación.

Atribuciones y deberes del Defensor Vecinal

- Velar por el cumplimiento de la Constitución, leyes, ordenanzas, resoluciones y reglamentos de la Municipalidad.
- Recibir las quejas y reclamos que toda persona le haga llegar referente al cumplimiento de los cometidos que le señalen las leyes y los relativos a la efectividad de los derechos e intereses de los administradores.
- Instruir debidamente a toda persona que deseen o deba formular alguna petición.
- Recibir y hacer tramitar las peticiones o recursos que las autoridades municipales por cualquier motivo, no los hayan recibido y que él lo considere pertinente.
- Fiscalizar la conducta oficial de los funcionarios y trabajadores municipales y velar porque desempeñen debidamente sus funciones. Podrá solicitar la aplicación de medidas disciplinarias a los funcionarios que, sin causa justificada, dificulten, demoren o hagan ineficaz el ejercicio del derecho de petición.
- Realizar investigaciones sobre los bienes, ingresos y egresos de la institución municipal.
- Promover ante cualquier autoridad o empleado municipal todo lo que estime conveniente a la mejora y prosperidad del municipio.
- Concurrir a las sesiones de la Junta Municipal o comisiones asesoras cuando lo crea conveniente, o cuando sea convocado. En la misma tendrá voz pero no voto.
- Ejercer todas las demás funciones que tengan relación con la defensa de los derechos e intereses de los vecinos del municipio.

Art. 5to. Ordenanza Municipal Nro. 279/92.

Citado en el libro "5 Años de Gobierno de la Ciudad de Asunción, 1991 – 1996". Municipalidad de Asunción.

• **Costo y plazos estimados**

El costo es reducido y el plazo de implantación es corto.

33. Implantar proyectos en cogestión

• **Objetivo:**

Desarrollar mecanismos que permitan ejecutar obras y servicios en forma conjunta comunidad y municipalidad, con el objeto de elevar los niveles de cooperación.

• **Actores involucrados**

Alcaldía y comunidad.

• **Desarrollo**

Esta propuesta parte del criterio de que las iniciativas realizadas en forma cogestionarias generan una mayor confianza de los ciudadanos hacia su gobierno local, dado que una

necesidad es atendida por la acción del gobierno, pero con la participación de los propios vecinos beneficiarios de la obra. Tiene los siguientes componentes.

- Esto implica la movilización de recursos privados que son destinados para atender la satisfacción de necesidades públicas.
- El recurso de la municipalidad rinde más, porque es complementado con los del sector privado.
- Para el vecino tiene mayor significación porque a él y su familia también han aportado.
- Es una forma de compartir el compromiso del desarrollo local y en especial del barrio y de las familias afectadas.
- Es una forma efectiva de combatir el paternalismo del Gobierno y la vieja imagen de que el Estado debe resolver todos los problemas sociales.
- Con las obras realizadas en cogestión, las asociaciones de vecinos adquieren mayor confianza, por el reconocimiento social de que es objeto por parte de la comunidad.

Las obras congestionadas pueden tener diferentes modalidades:

- Municipalidad y comunidad cubren en forma conjunta el costo.
- Vecinos ponen mano de obra y la Municipalidad financia materiales y equipos.
- Costo a cargo de vecinos y la Municipalidad aporta asesoramiento técnico.
- Tercerización o concesionamiento a vecinos de un servicio municipal.

Se puede imaginar otras alternativas novedosas en función a las necesidades de cada municipio. Para ello se necesita voluntad política, creatividad y flexibilidad para interpretar la demanda de los vecinos.

- **Costo y plazos estimados**

Costos compartidos con vecinos.

34. Mecanismos participativos en políticas públicas locales

- **Objetivo:**

Desarrollar e institucionalizar mecanismos que posibiliten la participación de la sociedad civil en la formulación y en la fiscalización de políticas públicas locales.

- **Actores involucrados**

Sociedad civil y Alcaldía.

- **Desarrollo**

La participación ciudadana es un elemento transversal en todas las áreas de intervención estratégica que el GAP propone a través del menú de instrumentos de integridad. Sin el escrutinio y la incidencia de la participación de la sociedad civil será muy difícil controlar y erradicar la corrupción de la administración pública.

Se trata de facilitar toda iniciativa, que provenga tanto de la comunidad como del gobierno, que contribuya al desarrollo de la capacidad de incidencia de la sociedad civil en las políticas

públicas locales. Por incidencia se entiende no sólo el control sino también la influencia para cambiar, confirmar, concebir y concertar medidas y acciones que forman parte de la gestión pública local e influyen en la calidad de vida del municipio y su gente. Esta es la forma más eficiente de democracia participativa, por reproducir en forma real y directa las demandas ciudadanas al gobierno local.

Algunos ejemplos de mecanismos participativos son:

- Las mesas de concertación y los Concejos impulsores del Plan Estratégico Participativo.
- Las Audiencias Públicas de Presupuesto.
- Los Comités de Control y Fiscalización comunitario.
- El Comisión Tripartita Municipal.

- Jornadas de Gobiernos en los Barrios.
- Comités de Desarrollo Local

- **Costo y plazos estimados**

El costo y la duración de implantación varia en función al tipo de mecanismo de participación de que se trate.

Unidad 5: La Implantación del Plan.

Objetivo de la unidad:

Identificar factores determinantes en la factibilidad de la implementación del plan.

Objetivos específicos:

- Detectar componentes de factibilidad en la implementación de un plan anticorrupción.
- Definir las medidas de prevención de riesgos en la implementación del plan.
- Pactar concertación de compromiso con la sociedad civil en la lucha contra la corrupción.

Contenido de la unidad:

1. La factibilidad de la ejecución del plan anticorrupción.
2. Factibilidad institucional.
3. Factibilidad política.
4. Factibilidad social.
5. Factibilidad económica.
6. Conformación de alianzas para impulsar el plan.

1. La factibilidad de la ejecución del plan anticorrupción.

En las unidades precedentes, se han presentado cinco etapas del Programa GAP que hacen al diseño, estudio y planeamiento: (i) la delimitación del problema de la corrupción, (ii) la preparación del diagnóstico, (iii) la formulación de un plan estratégico anticorrupción, (iv) la selección de los instrumentos de integridad y (v) la elaboración del plan operativo anticorrupción. La etapa que sigue es la de enfrentarse con la realidad para transformarla. Es el gerenciamiento del plan anticorrupción.

No basta con tener buenos planes, ni buenas intenciones o profundos estudios, los cuales son necesarios, pero no suficientes. La implementación es la etapa más difícil de cualquier programa, proyecto o plan, porque implica la **acción**

deliberada para **cambiar** una realidad **problema** a una realidad **deseada**. Esta acción requiere la utilización de recursos, tiempo y personal empleado en forma eficiente y coordinada para lograr los resultados esperados. Pero la mayor exigencia de esta etapa es verificar la real **voluntad política del Alcalde** para hacer lo que se debe hacer: llevar a la práctica el plan de luchar contra la corrupción. Es aquí donde se corrobora si existe o no voluntad política para ejecutar las reformas institucionales.

Muchos programas de transparencia y de participación ciudadana fueron rigurosamente planeados, con diagnósticos muy completos, buenas estrategias y equipo técnico capacitado, pero llegó el momento de su ejecución y el Alcalde no lo realizó. Lo más probable porque no comprendió las ventajas o porque no pudo asumir los costos políticos del partido.

La voluntad política de luchar contra la corrupción y de trabajar por mejorar los servicios del gobierno municipal debe ser clara y terminante por parte del Alcalde y debe ser constatada en dos momentos: al inicio de la elaboración del plan y en la implementación del plan.

Esta claro que la voluntad política del Alcalde para llevar adelante este tipo de programas es una condición indispensable. Si no la hay, el programa estará condenado de antemano al fracaso. Si embargo, no es el único factor que debe darse para asegurar los resultados esperados de la ejecución del plan anticorrupción. También se requiere de la aceptación de la sociedad civil, de la reducción de resistencias por parte de los funcionarios municipales y de los niveles de gobierno (nacional, regional, departamental, o estatal), prever los factores económicos, tecnológicos y políticos. Para analizar estos factores, el GAP sugiere reflexionar sobre los siguientes factores de factibilidad que pueden facilitar o limitar un plan en el momento de su implementación.

2. Factibilidad institucional

Es la voluntad política de las autoridades, principalmente del Alcalde, de implementar un instrumento o un conjunto de reformas. Esta es la condición primera y excluyente. Si no hay voluntad política, no se puede implementar con éxito desde el Gobierno, e incluso sería casi una pérdida de tiempo y de recursos.

El segundo aspecto en lo institucional, es la capacidad técnica al interior del Gobierno municipal para llevar adelante un instrumento dado. Se trata de conformar un equipo capaz de diseñar y llevar adelante un plan de lucha contra la corrupción, para lo cual deberá desarrollar las habilidades que permitan conducir estudios de diagnósticos, formular las líneas estratégicas, seleccionar y recrear los instrumentos, confeccionar e implementar el plan. Este equipo además deberá liderar e involucrar al resto de los funcionarios de la Alcaldía en las diferentes áreas, de tal forma a generar energías pro activas en torno a objetivos trazados.

Algunos legisladores o políticos pueden interpretar conflicto entre los mecanismos de la democracia participativa con los de la democracia representativa, por temor a que los primeros desplacen a los segundos en el proceso de toma de decisiones en políticas públicas locales, incluyendo sobre el presupuesto municipal. Es importante dedicar esfuerzo y tiempo para hacer previsión y destrabar este tipo de obstáculos. Para ello, se demostrará que no existe incompatibilidad con respecto a los instrumentos del tipo GAP, e incluso, existe complementariedad ya que pueden potenciar la relación autoridades - comunidad.

3. Factibilidad política

Está dada por el impacto que pueda generar la implementación de un programa o instrumento en la relación entre el Gobierno de la Alcaldía con respecto a la Gobernación del Estado y al Gobierno Central. Se deben analizar potenciales focos de conflictos que puedan surgir con el ordenamiento legal, competencias u otros tipos de tensiones cuyos efectos se deben prevenir.

Así mismo, se debe considerar los posibles impactos en las relaciones con los partidos políticos, participen o no en el Ejecutivo y en el Legislativo municipal. Es importante tornar a los factores de resistencia en fuerzas pro activas y facilitadoras a los procesos de cambios que se plantee a partir de la aplicación de un instrumento de integridad.

4. Factibilidad social

Está determinada por el grado de aceptación y apoyo de la sociedad civil, donde es determinante el tipo de vinculación que lleven adelante las autoridades con los ciudadanos. Los instrumentos de transparencia y de participación ciudadana son incompatibles con Gobiernos cerrados y corruptos. La apertura del Gobierno hacia la participación ciudadana representa uno de los mejores respaldos a los procesos de cambios que se impulsan a través de los instrumentos de integridad.

El involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil, como las asociaciones de vecinos, las ONGs., los clubes sociales, deportivos y entidades culturales, se debe lograr a través de campañas de sensibilización y una adecuada política comunicacional sobre temas relacionados a por ejemplo:

- El costo de la corrupción en el gasto social (educación, salud)
- Como afecta la corrupción a la inversión y a los servicios municipales.
- Las ventajas de las prácticas de gobierno abierto.
- Los mecanismos de participación.

De los instrumentos desarrollados en el menú, la mayoría de ellos solo pueden ser ejecutados con la participación de la sociedad civil. En general, la factibilidad social es un reaseguro de todo lo que hace un gobierno municipal, por ser los ciudadanos los “accionistas” y clientes de la municipalidad.

5. Factibilidad económica

Es el acceso oportuno a los recursos económicos necesarios para cumplir con los objetivos y el cronograma de los instrumentos. Los recursos pueden provenir de fuentes no solo del presupuesto municipal, sino también de la sociedad civil, de cooperación interna y externa, entre otros. Para aquellos instrumentos que demanden inversión importante, por ejemplo en equipamientos, activos fijos o tecnología de punta, la disponibilidad o no de recursos económicos es determinante en cuanto a su viabilidad.

El tiempo que requiere el diseño e implementación de estos instrumentos de integridad es de corto plazo, la mayoría entre un trimestre y un año; siempre y cuando se disponga de la información, la voluntad política y la capacidad técnica por parte de las autoridades, y organizaciones comunitarias dispuestas a asumir un rol activo para mejorar sus condiciones de vida.

El costo de implementación es relativamente bajo en la mayoría de los instrumentos de integridad. Se utilizan los recursos ordinarios del presupuesto de la Alcaldía, como por ejemplo parte del tiempo del mismo personal, el mismo equipamiento e infraestructura. Para casos de municipios de gran extensión geográfica y que no dispongan de suficientes recursos en transportes y comunicaciones es probable que se requiera de cierta inversión en movilidad.

Los instrumentos que pueden requerir recursos adicionales a los rubros de gastos corrientes del presupuesto, son aquellos que demandan asistencia técnica especializada y equipamientos tecnológicos. Sin embargo, esto puede variar de un municipio a otro dependiendo de sus características en estas áreas.

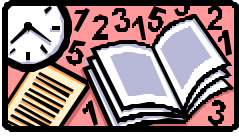
Los gastos en los programas de participación ciudadana son relativamente bajos, principalmente se concentra en provisión de información, capacitación y organización de eventos. Aquí es importante la creatividad para innovar y compartir las iniciativas con la sociedad civil organizada, de tal forma a lograr movilizar recursos privados para atender necesidades públicas, incluyendo a proyectos privados de interés comunitario.

6. Conformación de alianzas para impulsar el plan.

Ha llegado el momento de llevar adelante experiencias de alianzas entre las autoridades locales y representantes de la sociedad civil para impulsar el plan de acción anticorrupción. El eje de estas alianzas es la confianza que se da a partir de la construcción de consensos. El gobierno necesita la cooperación de la ciudadanía para ejecutar las reformas, y ésta necesita comenzar a ver resultados para dedicar no solo su tiempo, sino también sus propios recursos en los proyectos que le inspiren credibilidad.

Existen varios casos de buenas prácticas de formación de alianzas a nivel municipal, como los espacios abiertos por el Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Brasil; las audiencias públicas sobre licitaciones transparentes realizadas en el Municipio de Morón, Argentina, o las mesas de concertación de los Planes Estratégicos Participativos impulsados en Paraguay y El Salvador, entre otros.

A modo de ejemplo, se relata el caso del Municipio de Limpio, Paraguay, donde se han conformados cinco meses de concertación y un consejo Impulsor tripartito del plan de desarrollo local.



Unidad 5 - Actividades de taller

En base a lo tratado en esta unidad, le proponemos la siguiente reflexión:

1. Identifique los posibles factores determinantes de la factibilidad de instrumentos del tipo de GAP que puedan ser implantados en su municipio.

.....

.....

.....

.....

2. ¿Puede citar las principales características de la resistencia que pueda surgir en su municipio por cada factor de factibilidad?

.....

.....

.....

.....

Unidad 6: Seguimiento y evaluación.

Objetivo de la unidad:

Controlar la implementación del Plan. Proponer los ajustes necesarios para lograr los mejores resultados.

Objetivos específicos:

- Analizar resultados de la implementación del plan.
- Implementar encuestas de percepción de resultados.
- Potenciar las estrategias con mejores resultados.
- Sustituir estrategias que no resultaron.

Contenido de la unidad:

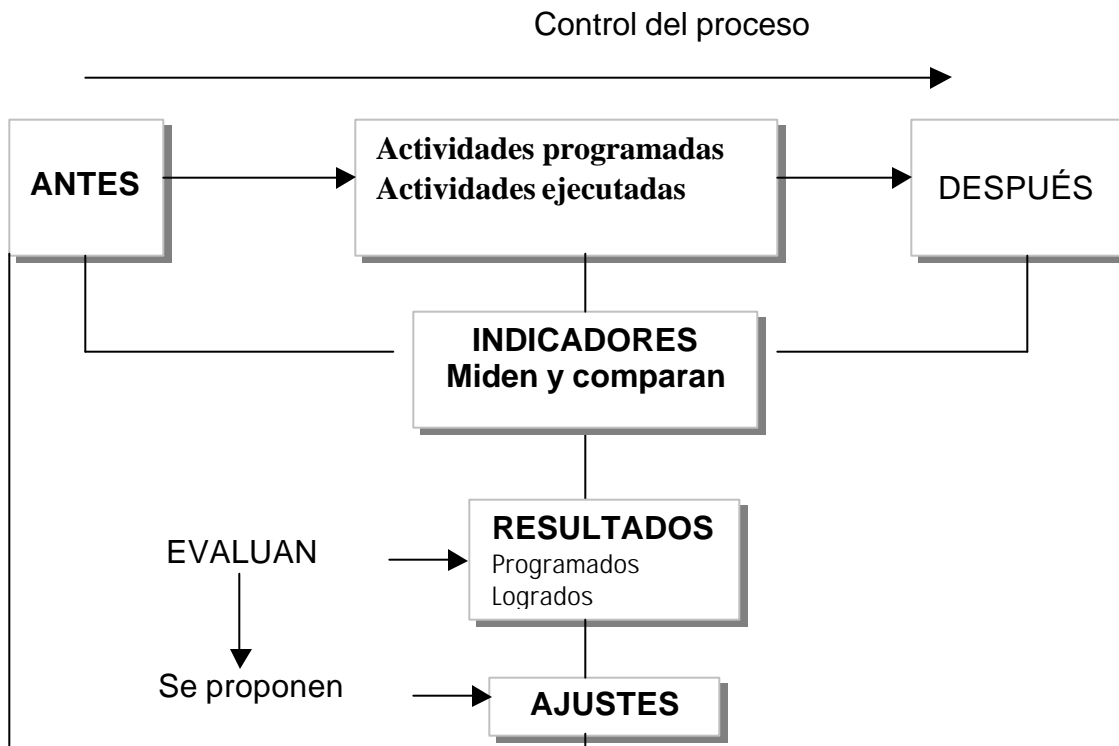
1. Seguimiento y evaluación del plan:
Seguimiento Gubernamental
Seguimiento Social
2. Indicadores de desempeño.
3. Modelo de matriz para registrar avances del plan.
4. Evaluación de los impactos:
Encuestas de percepción y talleres participativos.

1. Seguimiento y evaluación del plan.

Seguimiento: Es la acción de ejercer un control sobre el avance de la ejecución del plan anticorrupción y el cumplimiento de sus actividades, en forma paralela a la implementación del plan. La utilidad del seguimiento esta dada en la contribución que hace a la resolución de obstáculos que afectan la ejecución normal del plan. Posee dos características esenciales: 1) mide el grado de ajuste de lo realizado con respecto a lo previsto, 2) sirve de base para tomar medidas correctivas sobre la continuidad del plan.

Evaluación: Es la acción de medir el grado de cumplimiento de resultados y objetivos propuestos. Esta tarea se basa en indicadores previamente establecidos para asegurar la objetividad en el análisis. La evaluación permite realizar comparaciones entre la situación inicial, su variación en el tiempo y su estado final.

El proceso del seguimiento y la evaluación



Los indicadores son los que informan de manera clara y objetiva, en qué medida se alcanzaron los objetivos. Permite comprobar el grado de cumplimiento de metas y objetivos contenidos en el plan.

La etapa del seguimiento y la evaluación proporciona por tanto:

- La hoja de ruta que señala lo que se propuso, lo que se hizo y lo que aún falta por hacer.
- Mide y compara el nivel de logros e impactos alcanzados con relación a lo que se había propuesto llegar.
- El análisis de los resultados obtenidos y el nivel de logros alcanzados permite hacer los ajustes necesarios para asegurar el mejor producto.

La ventaja que ofrece un buen plan de seguimiento y evaluación, radica en la oportunidad que brinda de reflexionar sobre lo que se está haciendo, cómo está resultando y detectar a tiempo las obstrucciones a la implementación del plan. Esto contribuye a tomar medidas ajustadas a los nuevos desafíos que van surgiendo durante el proceso. También permite evaluar el nivel de impacto y confrontarlos con los objetivos y metas de corto y largo plazo propuestos inicialmente.

El diseño del seguimiento se basa en el plan de acción, por lo cual debe preverse claramente, desde el inicio, qué tipo de información se deberá recoger, qué instrumentos se utilizarán para recogerla, la frecuencia con la que se recogerá la información y quién será el responsable de hacerlo. En el punto tres de esta unidad, proponemos una matriz que puede servir de modelo.

El seguimiento de la implementación del plan tiene dos puntales claves. El primero implica un seguimiento desde el gobierno municipal y el segundo desde la sociedad civil. Tanto uno como otro son necesarios para darle sostenibilidad al proceso de cambio que se quiere lograr.

Seguimiento y evaluación desde la institución municipal:

Es el control que la propia institución municipal debe implementar para conocer cómo se están llevando las acciones, el cumplimiento o no de las metas propuestas, el manejo de los diferentes recursos y medir los impactos que esta teniendo el plan en su implementación. Como responsable del impulso del plan, la municipalidad se hace cargo de evaluar:

- **La correspondencia** de los objetivos propuestos con las áreas de intervención, y el cómo se están desarrollando. Es responder a la pregunta: ¿En qué medida la implementación del plan contribuye a resolver los problemas identificados en las áreas de intervención? Y por otro lado ¿Cuál es la percepción de los usuarios al respecto?.
- **La eficacia** en el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos con resultados cuantificables. Responder a la pregunta: ¿Qué resultados se han logrado con relación a lo previsto? ¿Las actividades propuestas y realizadas son las que produjeron los resultados esperados?.
- **La eficiencia** en el uso de los recursos humanos y económicos donde se relaciona el análisis del costo – beneficio. Aquí es útil hacerse la pregunta: ¿Los recursos humanos y financieros fueron asignados convenientemente? ¿Se utilizaron adecuadamente?.
- **La sostenibilidad** es la capacidad de volverlo permanente al cambio logrado. Esto ocurre cuando los funcionarios sustituyen las viejas practicas de operar, por las nuevas que se incorporan a su rutina diaria. Si no se logra sostener el proceso, no se puede hablar de éxito. La pregunta a responder sería: ¿En qué medida se han incorporado las nuevas prácticas a la rutina de la institución? ¿Los usuarios están en conocimiento de los cambios?, ¿reclaman o hacen uso de ellos?

Seguimiento social

El seguimiento y apoyo ciudadano a la implementación y posterior sostenibilidad dependerá de la habilidad de mantenerla informada, integrada al proceso y motivada por los resultados que se vayan obteniendo en el corto, mediano y largo plazo.

La sola voluntad política del alcalde si bien es necesaria, no basta para darle sostenibilidad a los cambios efectuados a nivel municipal. La participación comprometida de la sociedad civil, es necesaria para que los cambios permanezcan incluso al ocurrir el cambio de autoridad.

Por ello, para que el plan se implemente y sea sostenible, requiere de un rol protagónico de la sociedad civil. El rol de la misma debe ser el de fiscalizar el proceso y apoyar a sus autoridades en el cumplimiento de las metas y objetivos. Debe estar involucrada en cada una de las etapas y debe sentirse parte de la misma.

Como ejemplo se puede citar informaciones recogidas de los protagonistas de la sociedad civil, luego de finalizada la experiencia del municipio de Campo Elías:

El seguimiento y evaluación del plan, debe estar facilitado por mecanismos que permitan hacer efectiva esta inserción de la sociedad civil. Como ejemplos se pueden citar: la oficina de información y reclamos, mesas de concertación, talleres participativos, audiencias públicas sobre presupuesto, cabildo abierto, audiciones radiales del alcalde, audiencias de rendición de cuenta, Sesiones abiertas del Consejo Municipal, entre otros. Estos y otros mecanismos permiten al ciudadano informarse, capacitarse e influir en la toma de decisiones sobre temas que le compete y hacen a su calidad de vida.



El GAPE fue un programa de mucho impacto para el movimiento vecinal. Fue como una revolución porque sentimos que por primera vez después de tantas luchas se nos tomaba en cuenta, que nuestras opiniones valían, que nuestra participación era necesaria. Muchos alcaldes nos cerraban las puertas y hasta nos privaban de la libertad por protestar por nuestras necesidades. Aquí con el GAPE, se nos abrió las puertas a la participación y ya no teníamos que protestar sino acudir a las audiencias a realizar nuestros pedidos. Aprendieron a jerarquizar nuestras necesidades y a aportar soluciones; en muchas oportunidades trabajamos con los árboles de problemas. Fue un proceso bonito de participación, enseñanza y aprendizaje como ciudadanos. (Irlanda Coromoto Dugarte, Coordinadora vecinal del municipio Campo Elías, de profesión auxiliar de enfermería).

2. Indicadores de desempeño

Los indicadores de desempeño son herramienta que permiten identificar el buen o mal cumplimiento de funciones de la institución, de un departamento o de un área en especial. Es el instrumento que posibilita a los responsables de la toma de decisiones, asumir las medidas adecuadas para hacer los ajustes necesarios de modo a producir mejores resultados y los ciudadanos puedan tener información sobre las actuaciones de los gobernantes.

La medición del desempeño, no simplemente implica cumplir las leyes y procesos establecidos, sino también, que el gobierno debe rendir cuentas no solo del gasto realizado sino sobre qué resultados se obtuvieron con el dinero de los contribuyentes.

Las acciones del gobierno no pueden estar desvinculadas de los recursos financieros disponibles. Los resultados pueden verse afectados por la disponibilidad mayor o menor de recursos. Por eso, las actividades del Plan de Acción anticorrupción deben estar relacionadas al presupuesto y el desempeño esperado ajustado a los mismos. No se pueden programar acciones que implican gastos importantes cuando no se dispone de ellos.

Ejemplos de Indicadores:

- de **producción**: mide el impacto de la acción del gobierno en la sociedad. (cantidad de obras realizadas, cantidad de niños que estudian en una escuela municipal).

- de **eficiencia**, mide y relaciona costo-beneficio. Cantidad producida - recursos asignados.
- de **eficacia**, miden el impacto final de la actividad del gobierno. (más relacionados a la calidad del servicio recibido y a la satisfacción del beneficiario. Este impacto último puede estar definido en el Plan de Acción como objetivos de desempeño esperado.

La evaluación del desempeño implica la elaboración de un informe que debe contener una parte narrativa donde se aporta información de contexto y donde se realiza un análisis, incorporando factores no cuantificables. También debe incluir resultados no deseados.

¿Por qué son útiles las medidas de desempeño?

- Porque permite una vinculación entre el sistema de medición y la toma de decisiones.
- Porque provee información confiable sobre desempeño de distintos niveles o áreas de la institución, posibilitando la toma de medidas estratégicas más integrales.
- Porque permite realizar evaluaciones periódicas de los planes y de la gestión municipal. Se pueden comparar en el tiempo.
- Porque sirve para diseñar las Cartas de Derechos del Ciudadano que describen los estándares de servicio que el ciudadano puede esperar y como el ciudadano puede manifestarse si el desempeño no es el establecido.

3. Modelo de matriz para registrar avances del plan.

Para cumplir con la etapa de seguimiento y evaluación, se hace necesario contar con un instrumento que permita registrar y comparar los diferentes momentos que atraviesa el plan.

Como ejemplo le proponemos la siguiente matriz:

Objetivos propuestos	Actividades planeadas	Indicadores de cumplimiento	Fuentes de información	Nivel de cumplimiento de la ejecución	Obstáculos observaciones	Ajustes propuestos	Responsable y fecha de la evaluación

4. Evaluación de los impactos

Se realiza un tiempo después de que el proyecto haya finalizado. Permite descubrir los cambios producidos en la comunidad en la que se realizó la intervención. Determina si se ha contribuido o no a mejorar la calidad de vida de la población en los ámbitos o áreas propuestos al inicio del plan.

Un ejemplo de resultados obtenidos en un área de intervención municipal en la Alcaldía Campo Elías, Venezuela.²⁸

Resumen de Resultados “Simplificación de Trámites”

CUADRO 1: PROCEDIMIENTO DE PATENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO

	ICA	TIEMPO DE RESPUESTA	PRODUCCION DE TRAMITES POR SEMANA	ELASTICIDAD DE OFERTA
Antes de la Implementación	93	38 días	8 Tramites	1.06
Después de la Implementación	15	3 días		1.89

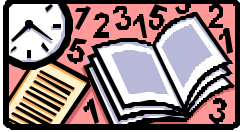
El índice de complejidad administrativa (ICA) al cual se ve sujeto el usuario se calcula en base a multiplicar el numero de pasos administrativos, el numero de departamentos al cual debe concurrir el ciudadano para así satisfacer los recaudos del tramite solicitado, y por ultimo, se computan los tiempos procesales del tramite. Se observa en el Cuadro 1 que el ICA ha disminuido de 93 a 15

²⁸ ALCALDÍA CAMPO ELÍAS, EJIDO, ESTADO DE MÉRIDA, VENEZUELA, e INSTITUTO DEL BANCO MUNDIAL “Gobierno Abierto, Participativo y Eficiente” (GAPE), Proyecto piloto. 1998 – 1999.

como resultado de las reingenierías de procedimiento. Los tiempos de respuesta al trámite solicitado han también disminuido en promedio de 38 días a 3 días; el procesamiento total (producción) de trámites por semana por parte de la Alcaldía ha aumentado de 8 a 25 trámites; y la elasticidad de oferta de trámites (que mide el incremento porcentual en la cantidad de trámites procesados al cambiar en un 1% el presupuesto asignado a los departamentos responsables de la Alcaldía) ha aumentado de 1.06 a 1.89%. Estos son indicadores objetivos de éxito en la reforma administrativa a la cual se sujeta el trámite de patente de industria y comercio

Encuestas de percepción y talleres participativos

Estos son dos instrumentos externos al gobierno municipal que sirven para medir los impactos en el desempeño de los servicios y áreas de la Alcaldía, luego de implementar las acciones de reformas institucional definidas en el plan de acción anticorrupción. En el caso de las encuestas de percepción se busca medir el grado de satisfacción en la población y como ésta está percibiendo a la municipalidad. En los talleres participativos se busca realizar una evaluación del impacto de las reformas conjuntamente con representantes de la sociedad civil, y como segundo objetivo, se busca divulgar los resultados y diseminar la experiencia para consideración de otros gobiernos municipales de la región o del país. Los componentes y características de los encuestas y de los talleres participativos ya fueron desarrollados en la unidad 2 de este manual.



Unidad 6 - Actividades de taller

1. A su criterio, ¿cuál cree podría ser el método más eficaz para obtener información acerca de los impactos de la implementación del plan para su municipio?
2. Tomando como modelo la matriz que le presentamos más abajo, complete con las columnas que necesite para adecuarla a sus necesidades. Cargue en ella la información que le permita registrar y controlar los avances de su plan.

Modelo de matriz para registrar avances del plan.

Objetivos propuestos	Actividades planeadas	Indicadores de cumplimiento	Fuentes de información	Nivel de cumplimiento de la ejecución	Obstáculos observaciones	Responsable y fecha de la evaluación	Ajustes propuestos

BIBLIOGRAFIA

Unidad 1- Respaldo bibliográfico:

1. Nuevas Fronteras en el Diagnóstico y combate de la corrupción. PREMnotes, Banco Mundial, Nro. 7 Octubre 1998.
2. Reduciendo la corrupción: Lecciones de Venezuela. PREMnotes, Banco Mundial, Nro. 39 mayo 2000.
3. KAUFMAN, Daniel, KRAAY, Aart y ZOILO-LOBATÓN, Pablo, La gobernabilidad es fundamental. Del Análisis a la acción. FINANZAS & Desarrollo/ Junio 2000.
4. KAUFMANN, PRADHAN Y RYTERMAN,. ‘Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica. Instituto del Banco Mundial. 1998.
<http://www.worldbank.org/wbi/governance>
5. KLITGARD, Robert, MACLEAN-ABAROA, Ronald y PARRIS, Lindsey “Una estrategia práctica para lidiar con ilícitos municipales”, Cuaderno de Trabajo del Programa de Gestión Urbana, PGU, mayo de 1996. Publicado en “Integridad Municipal para América Latina” Cuaderno 33 de IULA/CELCADEL, Quito Ecuador. 1998.
6. MONTE DOMECCQ, Raúl “Transparencia y participación ciudadana en el primer gobierno democrático de la ciudad de Asunción 1991-1996” Publicado en “Integridad Municipal para América Latina” Cuaderno 33 de IULA/CELCADEL y Banco Mundial, Quito Ecuador. 1998.
7. GONZALEZ DE ASIS, María, “Reduciendo la corrupción a nivel local”, Curso de aprendizaje a Distancia sobre Gerenciamiento urbano de ciudades. BANCO MUNDIAL. Washington DC, USA. 2000
8. Planes anticorrupción de: Bolivia, Paraguay, Colombia, Nicaragua, y otros en pagina Web del Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/wbi/governance>
9. Universidad Virtual del Tecnológico de Monterrey. Dirección de Desarrollo de Funcionarios Públicos <http://www.ruv.itesm.mx/programas/gap>.

Unidad 2 - Respaldo bibliográfico:

ALCALDÍA CAMPO ELÍAS, EJIDO, ESTADO DE MÉRIDA, VENEZUELA, e INSTITUTO DEL BANCO MUNDIAL Proyecto piloto “Gobierno Abierto, Participativo y Eficiente” GAPE, 1998/99.

BUSCAGLIA, Edgardo. “Análisis y diagnóstico de la efectividad y eficiencia de los servicios municipales”, en los municipios de Bocono, Campo Elías y Ciudad Bolívar, Venezuela. Instituto del Banco Mundial. 1998.

KAUFMANN, PRADHAN Y RYTERMAN,. ‘Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica. Instituto del Banco Mundial. 1998.
<http://www.worldbank.org/wbi/governance>

KLITGARD, Robert, MACLEAN-ABAROA, Ronald y PARRIS, Lindsey “Una estrategia práctica para lidiar con ilícitos municipales”, Cuaderno de Trabajo del Programa de Gestión Urbana, PGU, mayo de 1996. Publicado en “Integridad Municipal para América Latina” Cuaderno 33 de IULA/CELCADEL, Quito Ecuador. 1998.

BANCO MUNDIAL, “Reduciendo la corrupción a nivel local”, Curso de aprendizaje a Distancia sobre gerenciamiento urbano de ciudades. María González de Asis. Washington DC, USA. 2000

Unidad 3 - Respaldo bibliográfico:

ALCALDÍA CAMPO ELÍAS, EJIDO, ESTADO DE MÉRIDA, VENEZUELA, e INSTITUTO DEL BANCO MUNDIAL “Gobierno Abierto, Participativo y Eficiente” GAPE, 1998/99.

KLITGARD, Robert, MACLEAN-ABAROA, Ronald y PARRIS, Lindsey “Una estrategia práctica para lidiar con ilícitos municipales”, Cuaderno de Trabajo del Programa de Gestión Urbana, PGU, mayo de 1996. Publicado en “Integridad Municipal para América Latina” Cuaderno 33 de IULA/CELCADEL, Quito Ecuador. 1998

República del Paraguay e Instituto del Banco Mundial “Diagnóstico sobre los Patrones de Comportamiento y Desempeño Institucional, Gobernabilidad y Corrupción en el Sector Público del Paraguay”. Asunción, Paraguay, Noviembre 2000.

BRYAN, Donald, “Evaluación de Métodos e Instrumentos de Participación Ciudadana aplicados por las Municipalidades”, Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) y Programa de Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización, Componente Gremial (PROMUDE/GTZ), San Salvador, El Salvador. Noviembre 1999.

“Pensar antes y durante la acción”. Presentación de la Fundación Friedrich Ebert. Seminario taller en Asunción. Año 1996.

Intervención General de la Administración del Estado “El Establecimiento de objetivos y la medición de resultados en el ámbito público”. Madrid, España. 1997.

Darquea Sevilla, Gonzalo “El Plan Local Estratégico y Participativo. Guía metodológica”. IULA/CELCADEL/PROYECTO SACDEL. Quito, 1996.

Bobadilla, Percy y Rodríguez, Luis en “Planificación Estratégica para ONGs” Manuales de Capacitación de PACT / Perú. 1998.

Unidad 4 - Respaldo bibliográfico:

Kanonnikoff, Guillermina. “La participación ciudadana como estrategia de cambio”, GESTION LOCAL, en edición. Asunción, Paraguay. (2001)

Municipalidad de Asunción, “5 años de gobierno de la Ciudad de Asunción, Promesa cumplida 1991 – 1996”, pag. 77. Noviembre 1996.

“Manual de Audiencia Pública de Presupuesto Municipal” Raúl Monte Domecq, GESTION LOCAL, en edición. Asunción. Año 2001.

“Gobierno Abierto, Participativo y Eficiente” (GAPE), Proyecto piloto de la Alcaldía Campo Elías, Ejido, Estado de Mérida, Venezuela, con la asistencia técnica del Instituto del Banco Mundial. 1998 – 1999.

IULA/CELCADEL e Instituto del Banco Mundial “Integridad Municipal para América Latina”, Cuaderno 33, Quito, Ecuador, 1998.

GENRO, Tarso y de SOUZA, Urbiratan “El presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre”, Ediciones del Serbal, Barcelona, 2000.

FEDOZZI, Luciano, Orcamento Participativo: Reflexoes sobre a experiencia de Porto Alegre, Observatorio de Políticas Urbanas e Gestao Municipal. Porto Alegre, Brasil 1999.

CENTRAC, Participacao e Controle Cidadao do Orcamento Público Municipal, Campina Grande, Brasil, Febrero de 2000.

CREA INTERNACIONAL de El Salvador, La Transparencia en El Salvador: Un Nuevo Desafío, San Salvador, El Salvador. Noviembre 2000.

Unidad 4 - Respaldo bibliográfico:

Kanonnikoff, Guillermina. “La participación ciudadana como estrategia de cambio”, GESTION LOCAL, en edición. Asunción, Paraguay. (2001)

Municipalidad de Asunción, “5 años de gobierno de la Ciudad de Asunción, Promesa cumplida 1991 – 1996”, pag. 77. Noviembre 1996.

“Manual de Audiencia Pública de Presupuesto Municipal” Raúl Monte Domecq, GESTION LOCAL, en edición. Asunción. Año 2001.

“Gobierno Abierto, Participativo y Eficiente” (GAPE), Proyecto piloto de la Alcaldía Campo Elías, Ejido, Estado de Mérida, Venezuela, con la asistencia técnica del Instituto del Banco Mundial. 1998 – 1999.

IULA/CELCADEL e Instituto del Banco Mundial “Integridad Municipal para América Latina”, Cuaderno 33, Quito, Ecuador, 1998.

GENRO, Tarso y de SOUZA, Urbiratan “El presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre”, Ediciones del Serbal, Barcelona, 2000.

FEDOZZI, Luciano, Orcamento Participativo: Reflexoes sobre a experiencia de Porto Alegre, Observatorio de Políticas Urbanas e Gestao Municipal. Porto Alegre, Brasil 1999.

CENTRAC, Participacao e Controle Cidadao do Orcamento Público Municipal, Campina Grande, Brasil, Febrero de 2000.

CREA INTERNACIONAL de El Salvador, La Transparencia en El Salvador: Un Nuevo Desafío, San Salvador, El Salvador. Noviembre 2000.

Unidad 5 - Respaldo bibliográfico:

ALCALDÍA CAMPO ELÍAS, EJIDO, ESTADO DE MÉRIDA, VENEZUELA, e INSTITUTO DEL BANCO MUNDIAL Proyecto piloto “Gobierno Abierto, Participativo y Eficiente” GAPE 1998 - 1999.

IULA – CELCADEL. Manual de Administración de Proyectos de Desarrollo Local. Volumen II. Ejecución y Gerencia. Guía del Instructor. Quito-Ecuador. 1992

URRUTIA ABURTO, Arturo. “Construyendo Ciudadanía”. Manuales de operaciones para la implementación de un sistema de Participación Ciudadana a Nivel Municipal. DAI/USAID. Asunción-Paraguay. Año 2000.

Unidad 6 - Respaldo bibliográfico:

BULLER Eduardo. “Manual para Facilitadores de Cursos de Desarrollo Institucional Municipal”. (1996) IULA/CELCADEL - BID. Quito – Ecuador

“Guía para la Planificación Participativa Municipal”. .PROMUDE/GTZ. San Salvador. El Salvador. 1998.

BOBADILLA Díaz, PERCY y otros. “Diseño y Evaluación de Proyectos de Desarrollo” Manuales de capacitación N° 3 PACT-USAID, Perú 1998.

ALCALDÍA CAMPO ELÍAS, EJIDO, ESTADO DE MÉRIDA, VENEZUELA, e INSTITUTO DEL BANCO MUNDIAL “Gobierno Abierto, Participativo y Eficiente” (GAPE), Proyecto piloto. 1998 – 1999

CREDITOS

Sistema Tecnológico de Monterrey
Universidad Virtual
Dirección de Extensión

Ing. Carlos Enrique Cruz Limón
Rector de la Universidad Virtual

Ing. Yolanda Martínez de Hernández
Dirección de Planeación y Desarrollo
Universidad Virtual

Dr. Manuel Zertuche Guerra
División de Desarrollo Social
Universidad Virtual

Lic. Verónica Sánchez Matadamas
Dirección de Desarrollo de Funcionarios Públicos
Universidad Virtual

Daniel Kaufmann
Gerente del Programa de Gobernabilidad
Instituto del Banco Mundial

María González de Asís
Víctor Manuel Vergara Castillo
Gerentes del Programa de Gobiernos Municipales Abiertos y Participativos
Instituto del Banco Mundial

María González de Asís
Guillermina Kanonnikoff
Raúl Monte Domecq
Víctor Vergara Castillo
Investigación y Redacción

Jairo Acuña-Alfaro
Consultor
Instituto del Banco Mundial

El material dentro de este manual puede ser reproducido para uso interno de gobiernos locales participando en el GAP. Para cualquier otro uso se requiere autorización por parte del Instituto del Banco Mundial o el de la Universidad Virtual del Instituto Tecnológico de Monterrey.