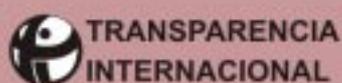


Herramientas para Promover la

TRANSPARENCIA

En la Gobernanza Local



PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Copyright © UN-HABITAT (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS) y Transparencia Internacional (TI). Todos los derechos reservados. Impreso en Nairobi, marzo de 2004.

UN-HABITAT, P.O. Box 30030, 00100 Nairobi, Kenya.

Transparency International (TI), Otto-Suhr-Allee 97-99, 10585 Berlín, Alemania.

Copyright (ilustraciones) © UN-HABITAT y Bob Browne/Grass Roots Comic Company Ltd.
(páginas 38, 98, 112, 118)

UN-HABITAT estimula la reproducción de este material. Sin embargo, esta publicación no puede ser utilizada o reproducida total o parcialmente sin autorización escrita, salvo en el caso de breves citas incorporadas en artículos críticos, reseñas o estudios especiales. Las opiniones expresadas en este informe no reflejan las opiniones oficiales de las Naciones Unidas o de su Secretario General.

Serie Caja de Herramientas para la Gobernanza Urbana

HS/702/04S

ISBN: 92-1-331053-7





Producto de una asociación entre Transparencia Internacional (TI) y UN-HABITAT (el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), este libro, **Herramientas para Promover la Transparencia en la Gobernanza Local** ha sido preparado bajo el marco de la Campaña Mundial por la Gobernanza Urbana. Se basa en la primera caja de herramientas desarrollada por la Campaña para promover la gobernanza urbana, *Tools to Promote Participatory Urban Decision-Making (PUDM) (Herramientas para una Gestión Urbana Participativa)*.

Herramientas para Promover la Transparencia en la Gobernanza Local se publica cuando damos la bienvenida al “Milenio Urbano”, en un momento en que los gobiernos nacionales y locales de todo el mundo están empezando a reconocer los lazos inseparables entre la pobreza y la gobernanza urbana. Siendo el organismo de Naciones Unidas responsable de monitorear los avances en la implementación de la Meta 7 de Desarrollo del Milenio, Objetivo 11, **“Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de asentamientos precarios para el año 2020”**, UN-HABITAT desempeña un papel importante en la promoción de una amplia gama de esfuerzos para reducir la pobreza urbana. Si la pobreza es entendida no solo como la falta de acceso a medios de subsistencia y necesidades básicas, sino también la exclusión de los procesos de toma de decisiones, mejorar la calidad de la gobernanza en los pueblos y ciudades es un elemento vital en el combate contra este fenómeno. La transparencia es uno de los principios clave de la gobernanza urbana.

Una gobernanza local inadecuada afecta a los pobres de muchas maneras, y con frecuencia agrava su exclusión. La falta de participación significa que los pobres muchas veces no tienen oportunidad para determinar sus propias necesidades y prioridades de desarrollo. Las prácticas administrativas municipales burocráticas, complejas y poco transparentes generan menos ingresos, lo que a su vez da lugar a menos gastos en programas sociales para beneficiar a los pobres. Una asignación de recursos que no obedece a las necesidades expresadas puede generar un gasto desproporcionado en las prioridades de los más acomodados en lugar de atender las necesidades de los pobres. Las prácticas poco transparentes de asignación de tierras empujan a los pobres hacia la periferia urbana y a zonas peligrosas propensas a terremotos, deslizamientos e inundaciones, privándolos de un acceso seguro a un importante activo productivo. Lo que es más, las mujeres pobres son aun más gravemente afectadas por estos fenómenos, pues deben asumir además la pesada carga de las responsabilidades del hogar y son más vulnerables a la explotación.

Esta caja de herramientas asevera que la calidad de la gobernanza urbana puede ser la diferencia entre una ciudad caracterizada por la prosperidad y la inclusión, y una ciudad caracterizada por la decadencia y la exclusión social. Aquí se describe cómo una mayor transparencia en el ámbito local puede ayudar a combatir la pobreza urbana y aumentar el compromiso cívico. La promoción de la transparencia por medio de la aplicación de una gama de instrumentos de educación pública, participación pública, e-gobernanza, ética y reforma institucional, puede:

Reducir la apatía ciudadana, mediante el desarrollo de la confianza entre los gobiernos locales y otros actores, reduciendo las oportunidades de corrupción en el ámbito local, y comprometiendo a todos los actores en la identificación de las necesidades de desarrollo y la fijación de prioridades;



Hacer que la prestación de servicios contribuya a reducir la pobreza, no solamente mejorando la efectividad general de los servicios, sino también haciendo que los servicios sean accesibles a más ciudadanos sobre una base de equidad;

Aumentar los ingresos de la ciudad, aumentando la confianza de los ciudadanos de que los impuestos recaudados están siendo usados para mejorar la ciudad, y demostrando que se vive en un estado de derecho, en especial en lo relacionado con contratos y derechos de propiedad;

Elevar los estándares éticos, mejorando la calidad del liderazgo político y profesional e incorporando un sentido de servicio público entre los funcionarios elegidos, los de libre remoción y aquellos potenciales.

UN-HABITAT acoge las opiniones de los lectores sobre esta Caja de Herramientas, incluso información sobre cualquier otra herramienta relacionada con la transparencia y la gobernanza, lecciones y experiencias aprendidas en el campo, historias exitosas, así como problemas y desafíos. La versión en línea de la caja de herramientas será actualizada de manera regular con la retroalimentación que recibamos de ustedes.

Espero que esta Caja de Herramientas sea una importante contribución para promover la gobernanza urbana y reducir la pobreza urbana— ambas metas centrales de UN-HABITAT y de su Campaña Mundial sobre Gobernanza Urbana.



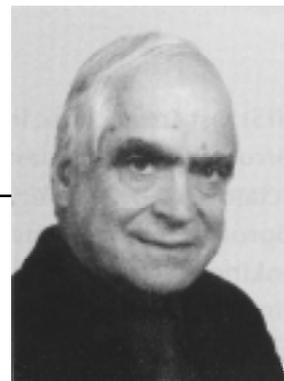
Anna Kajumulo Tibaijuka
Directora Ejecutiva, UN-HABITAT



PREFACIO

EMPODERAR A LOS CIUDADANOS PARA CREAR UN MUNDO LIBRE DE CORRUPCIÓN

Por Peter Eigen, Presidente de Transparencia Internacional

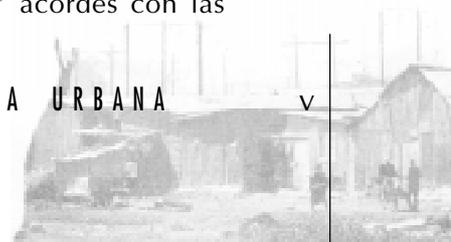


La corrupción sigue siendo insidiosa en todo el mundo. Agrava la pobreza al distorsionar la vida política, económica y social. La corrupción significa que las decisiones son tomadas no para el beneficio público, sino para servir intereses privados. Las instituciones democráticas se debilitan conforme el público pierde la confianza en los políticos y les quita su apoyo. La corrupción también es nociva para el comercio, aleja la inversión, amenaza al medio ambiente, provoca abusos de derechos humanos, y hace imposible que millones de personas, especialmente en los países en desarrollo, se ganen la vida de una manera honesta. En el peor de los casos, las elites políticas corruptas asignan los escasos recursos disponibles a enormes negociados de compra de armas, combinando los sobornos para sus compinches con una escalada de los conflictos, agravando el sufrimiento de poblaciones enteras en algunas de las regiones más pobres del mundo.

En ninguna otra parte sienten los ciudadanos de manera más directa los efectos de la corrupción que en los gobiernos locales. La mayoría de las personas entran en contacto con el sector público cuando acuden al gobierno local para realizar diversos trámites, que van desde la adjudicación de contratos públicos, entrega de viviendas, obtención de permisos de operación, reglamentos y permisos de zonificación, hasta servicios básicos como escuelas y hospitales. La corrupción afecta directamente la viabilidad de nuestro contrato social, al alterar la naturaleza de la relación entre gobiernos y ciudadanos, una relación donde los funcionarios públicos no producen lo que se espera de ellos, y donde los ciudadanos ya no confían en sus autoridades. El Barómetro de la Corrupción Global de Transparencia Internacional para el año 2003, una encuesta entre el público en general realizada en 48 países de todo el mundo, reveló que la corrupción golpea más duro a los pobres: dos de cada cinco entrevistados de bajos recursos respondieron que la corrupción tiene un efecto muy importante sobre su vida personal y familiar.

Pero no todas las noticias son tan negativas. La suscripción en diciembre de 2003 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, producto de un esfuerzo realizado durante 3 años por 129 países, refleja un consenso global sobre la necesidad de contar con un sistema legal internacional para combatir la corrupción. El interés por desarrollar mejores normas de gobernanza, transparencia y rendición de cuentas se está diseminando en todo el mundo. A nivel local en muchos países, grupos de ciudadanos están pidiendo cuentas a sus gobiernos. En Bangladesh, el capítulo nacional de Transparencia Internacional ha iniciado la formación de Comités de Ciudadanos Preocupados, que califican los servicios municipales y cabildean para obtener reformas en áreas donde la prestación de servicios municipales es percibida como defectuosa. El capítulo nacional de TI en Nicaragua, el Grupo Cívico Ética y Transparencia, hizo recientemente un trabajo con los alcaldes de varias municipalidades para desarrollar un instrumento que permite evaluar el gobierno local en términos de transparencia, eficacia y participación ciudadana.

Para aumentar la responsabilidad del gobierno y combatir la corrupción se requiere un enfoque holístico. Muchas estrategias de combate contra la corrupción han fracasado porque han tenido un enfoque muy limitado. El trabajo de Transparencia Internacional implica promover, evaluar y fortalecer "Sistemas Nacionales de Integridad" acordes con las



condiciones locales. Los pilares sobre los que se basa el Sistema Nacional de Integridad (SNI) son todas las instituciones y prácticas que trabajan conjuntamente para proteger a la sociedad de la corrupción. Si el sistema depende íntegramente de un solo “pilar”, como por ejemplo de un “dictador benigno”, o solo en unos pocos pilares que funcionen, el sistema será vulnerable al colapso. El enfoque SNI nos proporciona una nueva herramienta para el diagnóstico y una potencial cura para la corrupción. En lugar de considerar a las instituciones por separado (por ej., al sistema judicial) o a reglas y prácticas por separado (por ej., el derecho penal) y luego concentrarse en programas de reformas aislados, el SNI considera las interrelaciones, la interdependencia y la eficacia combinada del conjunto. Para establecer un SNI sólido es necesario dejar de lado las reformas de “arriba abajo” y hacer énfasis en “la responsabilidad horizontal”. También se necesita hacer una identificación sistemática de los vacíos y las debilidades, así como de las oportunidades para reforzar o aumentar cada uno de estos pilares en un marco coherente.

El gobierno no puede atacar la corrupción de manera eficaz por su propia cuenta, a no ser mediante medidas altamente autoritarias y potencialmente abusivas. Las organizaciones de la sociedad civil necesitan comprometerse unas con otras, y con los gobiernos y el sector privado, para que su voz pueda ser oída y tomada en serio por los niveles normativos en todos los ámbitos. La estrategia de construcción de coaliciones permite que las tres partes—gobierno, sector privado y organizaciones de la sociedad civil— encuentren áreas de interés común donde ningún gobierno o compañía estaría dispuesto a aplicar por si solo y unilateralmente normas de comportamiento más responsables.

Toda estrategia válida para combatir la corrupción debe basarse en investigaciones sólidas, en una promoción dinámica y en herramientas que han sido probadas y verificadas. Esta Caja de Herramientas, publicada conjuntamente por Transparencia Internacional y UN-HABITAT, ofrece una colección de herramientas prácticas que las organizaciones de la sociedad civil y otros grupos movilizados pueden usar en sus esfuerzos por sanear a los gobiernos locales. La Caja de Herramientas destaca el potencial de la sociedad civil para crear mecanismos de fiscalización y control de las instituciones públicas y para exigir y promover una administración pública responsable y receptiva.

Prólogo	iii
Prefacio: Empoderar a los ciudadanos para crear un mundo libre de corrupción	v
Tablas y Gráficos	ix
Recuadros	ix
Siglas y Abreviaturas	xi
Reconocimientos	xii
PRIMER CAPÍTULO: CONTEXTO Y MARCO	1
1.1 El Contexto Urbano	3
1.2 Transparencia y Buena Gobernanza Urbana	7
1.3 Transparencia y Corrupción	10
1.4 El Marco para Promover la Transparencia en el Nivel Local	15
1.5 Desarrollo de un Programa de Transparencia Local	21
1.6 Conclusión	25
SEGUNDO CAPÍTULO: HERRAMIENTAS PARA PROMOVER LA TRANSPARENCIA	27
PARTE 2A: Herramientas de Evaluación y Monitoreo	28
2.1 La Lista de Verificación Municipal	31
2.2 La Encuesta de Corrupción Urbana	36
2.3 La Evaluación de la Vulnerabilidad Municipal	41
2.4 La Evaluación Participativa de la Corrupción– Una Metodología para Evaluar cómo la Corrupción Afecta a los Pobres Urbanos	42
2.5 Las Libretas de Calificaciones	45
2.6 PROOF: El Registro Público de Operaciones y Finanzas	51
Monitoreo de la Legislación: Un comentario	53
Parte 2B: Herramientas para Mejorar el Acceso a la Información y a la Participación Pública	54
2.7 Reuniones Públicas	55
2.8 Leyes de Reuniones Abiertas	57
2.9 Leyes de Acceso a la Información	61
2.10 Manejo e Informatización de los Registros	64
2.11 Gobierno Electrónico	67
2.12 Capacitación de los Medios de Comunicación	71
2.13 Herramientas de Educación Pública	72
2.14 Herramientas de Participación Pública	76



Parte 2C: Herramientas para Promover la Ética, el Profesionalismo y la Integridad	82
2.15 Leyes de conflictos de Intereses	84
2.16 Declaraciones de Bienes e Ingresos	88
2.17 Registro de Cabilderos	90
2.18 Protección de Denunciantes	94
2.19 El Pacto de Integridad	96
2.20 Código de Ética	101
2.21 Campañas Éticas	111
2.22 Capacitación en Ética	114
Parte 2D: Herramientas para Aumentar la Transparencia a través de Reformas Institucionales	118
2.23 Oficina de Quejas y Defensoría	120
2.24 La Oficina Municipal de Atención al Público (u Oficina Pública)	125
2.25 El Centro de Servicios de una Sola Parada	128
2.26 Comités de Vigilancia	132
2.27 Función de Auditoría Independiente	134
2.28 Organismos Anticorrupción Independientes	136
2.29 Presupuesto Participativo	140
TERCER CAPÍTULO: GLOSARIO	147
CUARTO CAPÍTULO: “PÁGINAS AMARILLAS” – REFERENCIAS DETALLADAS	151
4.1 Introducción	151
4.2 Listado General en Orden Alfabético	152
4.3 Listado Descriptivo por Organizaciones	154
4.4 Referencias Adicionales	186

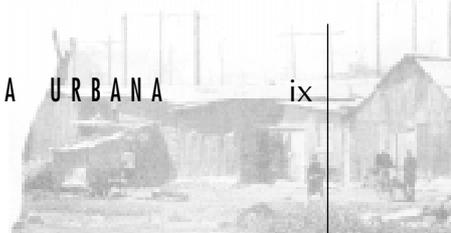


TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla 1:	Estrategias y Herramientas para Promover la Transparencia en la Gobernanza Local	18
Tabla 2:	Temas Fundamentales que debe abordar la Encuesta de Corrupción Urbana	37
Gráfico 1:	La Transición Urbana	4
Gráfico 2:	El Proceso Participativo y las Herramientas para Promoverlo	22

RECUADROS

Recuadro 1:	La democracia aumenta las reivindicaciones de derechos humanos	6
Recuadro 2:	Formas comunes de Corrupción	11
Recuadro 3:	Herramientas para aumentar la efectividad de los gobiernos locales en el desarrollo de la transparencia y la lucha contra la corrupción: El caso de Bulgaria	20
Recuadro 4:	Factores de éxito en el desarrollo de la transparencia en los gobiernos locales, EE.UU .	21
Recuadro 5:	Una Nota sobre la participación de los Donantes	24
Recuadro 6:	Exponer la Corrupción y Desarrollar la Transparencia mediante un Monitoreo efectivo: el caso de Japón	29
Recuadro 7:	Marco Ético Municipal	33
Recuadro 8:	Aplicación de la Lista de Verificación Municipal en Cuatro Poblados de Namibia	34
Recuadro 9:	Uso de la Lista de Verificación Municipal en Pireo, Grecia	35
Recuadro 10:	Encuesta de Soborno Urbano en Kenia: Hallazgos y Lecciones	39
Recuadro 11:	Encuesta para Evaluar la Corrupción en las Elecciones Municipales en Brasil	40
Recuadro 12:	Descripción de una Evaluación de Vulnerabilidad Municipal	42
Recuadro 13:	Análisis del impacto de la corrupción en los pobres urbanos de Indonesia	44
Recuadro 14:	Uso exitoso de la Libreta de Calificaciones en Bangalore, India	49
Recuadro 15:	La Libreta de Calificaciones de Filipinas sobre Servicios a favor de los Pobres	49
Recuadro 16:	Encuestas de Libretas de Calificaciones aplicadas por los Comités de Ciudadanos Preocupados de Bangladesh	50
Recuadro 17:	Monitoreo del Desempeño Financiero de la Corporación Municipal de Bangalore	52
Recuadro 18:	Departamento de Recursos Naturales de Wisconsin: Listado de Reuniones Públicas	57
Recuadro 19:	Ley de Reuniones Públicas Abiertas de los Estados Unidos	59
Recuadro 20:	Las Leyes de Reuniones Abiertas de Arizona Prevén Reuniones Reservadas en Circunstancias Específicas	60
Recuadro 21:	Libertad de Información en Sudáfrica - Ley de Promoción del Acceso a la Información	63
Recuadro 22:	Mayor Transparencia por medio de la informatización local en Bellandur, India	65
Recuadro 23:	Informatización de la Ley en Papua Nueva Guinea	66
Recuadro 24:	El Sistema OPEN en Corea	68
Recuadro 25:	Mejorar la Transparencia en las elecciones de Ecuador a través de la Internet	69
Recuadro 26:	Transparencia en las licitaciones por medio del uso de TI – Pori, Finlandia	69
Recuadro 27:	Sitio web del condado de Montgomery - Estados Unidos	70
Recuadro 28:	Campaña Anticorrupción en los Medios de Comunicación de Líbano	74
Recuadro 29:	Perú – Varias Estrategias para una Campaña contra la Corrupción	74
Recuadro 30:	Programa de Educación Escolar en el condado de Miami-Dade, Florida, Estados Unidos	74
Recuadro 31:	Uso de Afiches como herramientas efectivas de información pública en Botswana	75
Recuadro 32:	El programa CitiStat de Baltimore– Introducción de una nueva cultura de información y participación pública	75
Recuadro 33:	Operación Firimbi – Kenia	79
Recuadro 34:	Lucha contra la Corrupción por medio de la Participación Pública en Krasnoyarsk, Rusia	80
Recuadro 35:	Pautas de Ética en la Legislación Canadiense	84
Recuadro 36:	Conflictos de Intereses en los Contratos – California, EE.UU	86
Recuadro 37:	Junta de Conflicto de Intereses – Nueva York, EE.UU	87

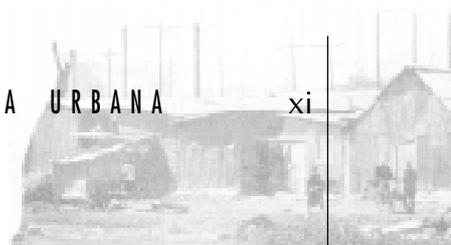


Recuadro 38:	Publicación de Información Financiera en Rhode Island – EE.UU	89
Recuadro 39:	Cabildeo Regulado en la Ciudad y Condado de San Francisco, California, EE.UU	91
Recuadro 40:	Reforma del Cabildeo en la ciudad de Miami Beach, EE.UU	92
Recuadro 41:	Regulación del Cabildeo en el Plano Nacional – Ley de Divulgación de Actividades de Cabildeo de EE.UU	92
Recuadro 42:	Algunos Requisitos para los Cabilderos y para su registro en la Mancomunidad de Virginia, EE.UU	93
Recuadro 43:	Protección de Denunciantes en el Condado de King, EE.UU.	95
Recuadro 44:	Las Audiencias Públicas y el Pacto de Integridad se combinan para garantizar procesos de contratación transparentes en Argentina	99
Recuadro 45:	Aplicación exitosa del Pacto de Integridad y el sistema OPEN en Pakistán	100
Recuadro 46:	Código de Ética de la ICMA - Un elemento clave para el gremio de Administradores Urbanos	105
Recuadro 47:	Ética en Sudáfrica – Difusión del Código de Conducta y evaluación de su impacto	106
Recuadro 48:	La Ley de Ética del Sector Público de Queensland	107
Recuadro 49:	Código de Conducta para las ONGs de Etiopía	108
Recuadro 50:	El Código de Ética de la Asociación de Administradores Urbanos, Gujarat (CMAG)	109
Recuadro 51:	Santa Clara, California – Las Campañas Éticas Son Posibles	112
Recuadro 52:	Promoción de Campañas Éticas en Azerbaiján por medio de un Programa de Administración de Elecciones	113
Recuadro 53:	Aprendiendo de la manera más difícil – La Importancia de la Capacitación en Ética, Washington, DC	116
Recuadro 54:	Algunos Indicadores para evaluar a la Defensoría como un pilar de Integridad	121
Recuadro 55:	La Oficina de Quejas y Defensa Ciudadana del Condado de King, EE.UU.	122
Recuadro 56:	Oficina Nacional de la Defensoría – Irlanda del Norte	122
Recuadro 57:	La Defensoría de Alberta – Preguntas Frecuentes	123
Recuadro 58:	Las Oficinas Municipales de Atención al Público en Kosovo	126
Recuadro 59:	La Oficina Municipal de Atención al Público de Flatonia	127
Recuadro 60:	El Centro de Servicios de una Sola Parada de Sydney, Australia	129
Recuadro 61:	El Centro de Servicios de una Sola Parada para la obtención de Permisos de Construcción de Nashville	129
Recuadro 62:	El Centro de Servicios de una Sola Parada del Concejo del Distrito de Slough, Reino Unido	130
Recuadro 63:	El Centro de Servicios de una Sola Parada de la Ciudad de Durham	131
Recuadro 64:	Comité de Vigilancia de la Educación de Carolina del Sur	133
Recuadro 65:	Ciudad de Bartlesville – Comité de Vigilancia para el mejoramiento del sistema de agua potable	133
Recuadro 66:	Ciudad de Windhoek, Namibia –Oficina del Jefe de Auditoría Interna	135
Recuadro 67:	Comisión de Ética y Confianza Pública y la Oficina del Inspector General, Condado de Miami-Dade, Florida, EE.UU.	139
Recuadro 68:	Dirección de Corrupción y Delitos Económicos, Botswana	140
Recuadro 69:	La Pionera del Presupuesto Participativo – Porto Alegre, Brasil	143
Recuadro 70:	La ciudadanía no tiene tamaño – participación de los niños en la gobernanza y el presupuesto municipal de Barra Mansa, Brasil	144
Recuadro 71:	Hacia un Presupuesto y Contrataciones Públicas más Transparentes en las Municipalidades de Serbia	144
Recuadro 72:	Cotacachi – Incremento de las Asignaciones para el Presupuesto Participativo	145



S IGLAS Y ABREVIATURAS

AusAID	Australian Government International Aid Agency /Agencia de Ayuda Internacional del Gobierno de Australia
OCB	Organización Comunitaria de Base
CCC	Committees of Concerned Citizens / Comités de Ciudadanos Preocupados
CD	Disco Compacto
CEC	Central Election Commission / Comisión Central de Elecciones
CMAG	City Managers' Association, Gujarat /Asociación de Administradores Municipales, Gujarat
CdE	Consejo de Europa
CRDA	Christian Relief and Development Association / Asociación Cristiana de Asistencia y Desarrollo
EOC	Education Oversight Committee / Comité de Supervisión de la Educación
PFs	Preguntas Frecuentes
FBAS	Funds Based Accounting System /Sistema de Contabilidad Basado en Fondos
FGD	Focal Group Discussions / Discusiones de Grupos Focales
Ldl	Libertad de Información
ICMA	International City/County Management Association / Asociación Internacional de Gestión de las Ciudades/Condados
ICTs	Information and Communications Technologies / Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones
IIED	International Institute for Environment and Development / Instituto Internacional del Medio Ambiente y el Desarrollo
PI	Pacto de Integridad
TI	Tecnología de la Información
INTRAC	International NGO Training and Research Centre / Centro Internacional de Capacitación e Investigación de ONGs
MDP	Municipal Development Programme / Programa Municipal de Desarrollo
MdE	Memorando de Entendimiento
MSI	Management Systems International / Sistemas Internacionales de Gestión
NALAO	Namibia Association of Local Authorities Officers / Asociación de Funcionarios de Autoridades Locales de Namibia
ONG	Organización No Gubernamental
OCIA	Office of the Chief Internal Auditor / Oficina del Jefe de Auditoría Interna
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIG	Office of the Inspector General / Inspectoría General
OPEN	On-line Procedures Enhancement for civil applications system / Sistema interactivo para el Mejoramiento de Procedimientos para Aplicaciones Civiles
PAC	Public Affairs Centre / Centro de Asuntos Públicos
PCA	Participatory Corruption Appraisal / Evaluación Participativa de la Corrupción
PNG	Papua Nueva Guinea
PROOF	Public Record of Operations and Finance / Registro Público de Operaciones y Finanzas
PSA	Public Service Announcement / Anuncio de Servicio Público
TI	Transparency International / Transparencia Internacional
TUGI	The Urban Governance Initiative / Iniciativa Mundial de Gobernanza
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UN-HABITAT	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
USAID	US Agency for International Development / Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
BM	Banco Mundial
WSIOC	Water System Improvement Oversight Committee / Comité de Vigilancia de Mejoras en el Sistema de Agua Potable



Herramientas para Promover la Transparencia en la Gobernanza Local es la segunda de una serie de “cajas de herramientas” para la Gobernanza Urbana elaboradas como parte de la Campaña Mundial de Gobernanza Urbana, impulsada por UN-HABITAT. Estas cajas de herramientas son diseñadas para brindar asistencia en la promoción y el desarrollo de capacidades para la aplicación de los principios de buena gobernanza urbana promovidos por la Campaña Mundial. Están dirigidas a todos los actores que intervienen en la vida urbana, incluyendo a los gobiernos locales, la sociedad civil y el sector privado.

Esta publicación es el resultado del esfuerzo concertado de un equipo de funcionarios y consultores de UN-HABITAT y Transparencia Internacional. El borrador fue preparado por Bridget Oballa, Michael Lippe y Szilard Fricska, con aportes de Mohamed Halfani, Raf Tuts, Shipra Narang y Paul Taylor. Bridget Oballa realizó la investigación para el desarrollo de la publicación. Shipra Narang fue responsable de pulir y editar el contenido, y de la producción de la Caja de Herramientas en su forma actual.

También debemos reconocimientos a muchas otras personas que contribuyeron al desarrollo y perfeccionamiento de las diferentes secciones de este documento. Christina Prkic del Condado de Miami-Dade, EE.UU, preparó extensas secciones del texto y los estudios de caso sobre Ética. Elina Sainio y Tapio Furuholm, de la ciudad de Pori, ayudaron a elaborar el estudio de caso sobre su ciudad. Juanita Olaya, de Transparencia Internacional, nos dio importantes sugerencias para la sección sobre Pactos de Integridad. Miklos Marschall y Carolin Schlippe, también de Transparencia Internacional, ofrecieron comentarios constructivos sobre varios borradores. Los aportes de Corinne Rothblum y Beth Kellar, de la Asociación Internacional de Gestión de las Ciudades/Condados (ICMA), ayudaron a fortalecer la sección sobre Códigos de Ética. Las ilustraciones del Pastor Bob Browne, un caricaturista de Papua Nueva Guinea, sirvieron para enriquecer la publicación y transmitir sus mensajes principales con sencillez y buen humor.

Otros miembros del equipo y asociados que contribuyeron a la elaboración de este documento son Gulelat Kebede, de la unidad de Capacitación y Desarrollo de Capacidades de UN-HABITAT; Dinesh Mehta, Fiona Ramsey e Yves Cabannes, del Programa de Gestión Urbana; Cecilia Kinuthia-Njenga, del Programa Ciudades Sostenibles; Adnan Aliani y Yap Kioe Sheng, de UN-ESCAP; Eliana Riggio, de la Secretaría Internacional de Ciudades Amigas de los Niños, de UNICEF; Kaarin Taipale, de ICLEI; y German Solinis, de UNESCO. Sus contribuciones ayudaron a mejorar considerablemente la calidad del documento.

Un agradecimiento especial para Emilia Saiz, de IULA –socia activa y Presidenta del Grupo Directivo de la Campaña Mundial de Gobernanza Urbana – quien apoyó el proceso de elaboración del documento de principio a fin. Apreciamos enormemente el aliento y el apoyo del IULA, no solo para esta publicación sino también para otras iniciativas de la Campaña Mundial.

Mohamed Halfani
Jefe de la Sección de Gobernanza Urbana
UN-HABITAT, Nairobi

Dirección

Paul Taylor

Coordinación

Mohamed Halfani

Redacción

Bridget Oballa

Michael Lippe

Mohamed Halfani

Raf Tuts

Szilard Frisca

Edición

Shipra Narang

Ilustraciones

Bob Browne

Diseño y

Diagramación

Jennifer A. Odallo

Impresión

UNON Printshop

P PRIMER CAPÍTULO:

CONTEXTO Y MARCO

Desde principios de la década de los '90, el tema de la transparencia ha venido asumiendo un papel cada vez más destacado en el mejoramiento de la gobernanza, básicamente por la mayor atención que se ha dado a aumentar la participación ciudadana, mejorar la participación de la sociedad civil en la palestra pública, promover una mayor rendición de cuentas y combatir la corrupción.¹ La transparencia ha sido reconocida como el instrumento para garantizar una ciudadanía informada y buscar una visión colectiva. La transparencia pone al descubierto el espacio público, permitiendo así que todos los actores se mantengan informados sobre los logros y los fracasos del gobierno. La transparencia motiva el compromiso colectivo y desarrolla la identidad comunitaria, permitiendo que todos sus miembros se identifiquen con los procesos, los resultados y los productos. En efecto, por medio de la transparencia los límites de la responsabilidad y la acción se vuelven visibles, permitiendo así determinar fácilmente el punto donde se concentra la responsabilidad. Además, la transparencia limita la corrupción, que suele florecer en sistemas cerrados plagados de ambigüedades y conductas discrecionales. La transparencia es entonces un pilar fundamental de la buena gobernanza.

En los últimos 15 años, el foco donde se ha concentrado la transparencia, tanto como un aspecto de la promoción de la gobernanza como del combate contra la corrupción, ha sido en el nivel nacional, y esto ha estado principalmente asociado con la tendencia mundial hacia la democratización, el pluralismo y una mejor gobernanza corporativa. En cierto sentido esto es entendible, porque la corrupción – la consecuencia más conspicua de la falta de transparencia – es muchas veces más visible en el plano nacional y, debido a que las instituciones nacionales, es decir los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, han sido el punto de partida tradicional para atacar la corrupción. Ahora, sin embargo, se está dando un cambio para promover la transparencia en el ámbito local. Es cada vez más reconocido que la promoción de la transparencia es importante para atacar algunos de los desafíos más grandes que tiene el desarrollo sostenible a nivel local.

La Campaña Mundial de Gobernanza Urbana de UN-HABITAT afirma que nunca antes ha sido tan importante como ahora el concentrarse en la calidad de la gobernanza en el ámbito local. El nuevo contrato social que resulta de la emergente administración democrática, el enérgico resurgimiento de la sociedad civil y la expansión del espacio público, promueve la necesidad de asumir responsabilidades y rendir cuentas de los resultados y los impactos. Además, las fuerzas de la globalización y el movimiento hacia la descentralización están ejerciendo una tremenda presión sobre las ciudades y los gobiernos locales para que ofrezcan una gama cada vez más grande de beneficios. La realización de estas expectativas, sin

¹ El momento coincide con el fin de la Guerra Fría, lo que lleva a algunos a especular que una de las razones para el creciente interés en la transparencia es la disminución de la tolerancia hacia regímenes amigables pero corruptos y los recursos disponibles para beneficiarlos. Otros hace énfasis en la aparición de un consenso neoliberal alrededor de los principios básicos de la gobernanza, la democracia y los derechos humanos. Algunos escépticos, sin embargo, ven el interés por la gobernanza y la transparencia de manera más específica, como un dispositivo cínico para que los países desarrollados promuevan la liberalización económica, la privatización y una menor injerencia del gobierno. Si bien es útil que los que desarrollan programas de transparencia tengan en mente estos argumentos, éstos no son obligatorios. La Caja de Herramientas afirma que los impactos de la mala gobernanza y la falta de transparencia son tan generalizadamente negativos, especialmente para los pobres urbanos, que la promoción de la transparencia es esencial.



embargo, se ve afectada por varias realidades significativas relacionadas con la gobernanza urbana.

La emergente asociación entre el gobierno local, el sector privado y la sociedad civil en el desarrollo sostenible requiere no solamente una reconfiguración del espacio público, dominado anteriormente únicamente por el gobierno, sino también nuevos mecanismos para crear vínculos operativos entre estas esferas. Esto se hace aún más importante dado el crecimiento del área de competencia de las autoridades locales, el incremento en el volumen de los recursos bajo su responsabilidad, y los aumentos en el ámbito de las transacciones manejadas por los gobiernos locales. De hecho, la complejidad de la gobernanza local no solo la hace vulnerable a la corrupción y a otros tipos aberrantes de comportamiento organizacional, sino que también la hace susceptible a la alienación de sus ciudadanos.

Otro aspecto de la realidad urbana que tiene que ser tomado en cuenta es que las épocas de mayor transición, como las que experimentamos actualmente, crean un sistema de incentivos perversos que de hecho suelen recompensar las conductas corruptas. La falta de claridad en relación con los papeles y las responsabilidades, los marcos reglamentarios confusos y los complejos procedimientos administrativos, crean numerosas oportunidades para que los funcionarios calculen que las posibilidades de ser capturados o el castigo que pueden recibir no sean muy grandes.²

Un argumento clave presentado en esta Caja de Herramientas, por lo tanto, es que la transparencia puede servir como punto de partida estratégico para catalizar una revolución en la gobernanza local. Las ciudades, debido a su escala más pequeña y a la mayor proximidad que existe entre las autoridades locales, los ciudadanos y otros actores, ofrecen dos importantes ventajas en comparación con el ámbito nacional para impulsar esfuerzos destinados a aumentar la transparencia.

Primero, los efectos negativos de la mala gobernanza, incluyendo la alienación y la corrupción, se sienten con más agudeza en el plano local. El sistema vital inmediato de un ciudadano se ve eminentemente afectado por factores que son en última instancia determinados en ese nivel. Esto se relaciona con la ubicación de su hábitat y la calidad del medio ambiente, los tipos de servicios, las facilidades disponibles para su subsistencia, e incluso las oportunidades que tiene para influir en la gama de alternativas y opciones disponibles para llevar una vida sostenible. De igual modo, en relación con la corrupción, los ciudadanos y las empresas son muy susceptibles al impacto de prácticas no transparentes y corruptas en el ámbito local, tales como la asignación ilegal o arbitraria de tierras, la inadecuada provisión de servicios, los sobornos y la extorsión. Lo que es más, los actores pueden ser fácilmente identificados y, como miembros de una comunidad más limitada, se les puede aplicar el poder de la “presión ejercida por los grupos paritarios” de una manera más eficaz para implementar reformas.

Un segundo beneficio importante de la aplicación de los esfuerzos de transparencia en el nivel local es su potencial efecto catalizador para generar reformas más fundamentales. Como lo ha sugerido Transparencia Internacional, las ciudades “pueden ser el campo de entrenamiento que necesitamos para obtener la experiencia y la confianza necesarias para actuar en el ámbito nacional.”³ La experiencia sugiere que una exitosa campaña contra la corrupción en el plano nacional requiere de unos 10-15 años para generar resultados signi-

² Ver Klitgaard, Robert, Ronald MacLean-Abaroa y H. Lindsey Parris (1996) *A Practical Approach to Dealing with Municipal Malfeasance*. Documento de Trabajo del Programa de Gestión Urbana, Serie No. 7, Nairobi, p.12.

³ Pope, Jeremy (2000) *TI Sourcebook 2000: Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Transparency International, Berlín, p. 133.

⁴ Gonzalez de Asis, María (2000) *Coalition-building to Fight Corruption: Draft Paper*. Instituto del Banco Mundial, Washington, D.C., p. 8.

ficativos, mientras que en el ámbito municipal, se pueden alcanzar resultados significativos en apenas dos años.⁴ La naturaleza compleja de las reformas legales o constitucionales hace que los esfuerzos para aumentar la transparencia/anticorrupción sean muy lentos y, por lo tanto, más difíciles de mantener, especialmente durante cambios en el liderazgo político. Sin embargo, las campañas locales tienen el potencial de movilizar a un electorado comprometido y generar resultados positivos significativos, que pueden brindar el impulso necesario para lograr reformas a un nivel más central, tales como cambios en la constitución.

El resto del Capítulo se estructura de la siguiente manera: para los lectores que desean más información de base sobre el contexto urbano actual, la Sección 1.1 describe cómo las fuerzas de la urbanización, la globalización, la descentralización y la democratización están modelando a las ciudades del siglo XXI. La conclusión que se saca de este Capítulo es que la calidad de la gobernanza urbana puede significar la diferencia entre una ciudad caracterizada por el crecimiento y la prosperidad, y una ciudad caracterizada por la decadencia y la exclusión social. La promoción de la transparencia puede desempeñar un papel protagónico en el mejoramiento de la calidad de la gobernanza urbana.

En las secciones 1.2 y 1.3 se discute el tema de la transparencia desde los dos puntos de partida estratégicos propuestos por la Caja de Herramientas. La Sección 1.2, Transparencia y Gobernanza Urbana, se centra en cómo la transparencia puede mejorar la calidad de la gobernanza urbana. La transparencia puede aumentar significativamente la inclusión en las ciudades, mejorar la rendición de cuentas y promover el compromiso cívico. La sección 1.3, Transparencia y Corrupción, pretende generar ideas comunes sobre la corrupción y sus negativos efectos sociales, económicos, ambientales y políticos. En esta sección se ofrece un resumen de la naturaleza y los tipos de corrupción y se resalta la importancia de la transparencia y la gobernanza urbana en los esfuerzos por minimizar sus impactos negativos.

La Sección 1.4 presenta un “enfoque de gobernanza” para promover la transparencia en el ámbito local. Aquí se hace énfasis en la necesidad de que todos los actores del gobierno local cumplan con sus responsabilidades en la medida de sus capacidades. Desarrolla un marco de cinco estrategias para promover la transparencia en el ámbito local y sirve como el principio organizador de las herramientas incluidas en la Caja de Herramientas. Las cinco estrategias, que se refuerzan mutuamente, son: (i) evaluación y monitoreo; (ii) promover el acceso a la información; (iii) fomentar la ética y la integridad; (iv) reformas institucionales; y (v) focalizar los temas específicos que se convierten en los puntos de partida fundamentales para mejorar la gobernanza urbana.

Finalmente, la Sección 1.5 contiene un método simplificado para poner en práctica un programa de transparencia local. Este programa ha sido adaptado del ciclo programático propuesto en la publicación de UN-HABITAT “Herramientas para una Gestión Urbana Participativa,” la primera de la serie de Cajas de Herramientas de la Campaña por la Gobernanza Urbana. El propósito de esta sección es alentar y apoyar a cualquier actor urbano que pueda y desee iniciar una discusión local sobre el diseño y la implementación de un programa local de transparencia. El enfoque sugerido es flexible, y se prevé su adaptación a las realidades locales de cada ciudad.

1.1 EL CONTEXTO URBANO

El propósito de esta sección es demostrar que la importancia de la transparencia y la gobernanza urbana se extiende más allá de la meta de reducir la corrupción. Afirma que las fuerzas de la urbanización, globalización, descentralización y democratización están generando un cambio fundamental en la forma cómo viven las personas, y llega a la conclusión de que la calidad de la gobernanza urbana ayudará a garantizar que los beneficios de estas fuerzas se maximicen, al tiempo que se mitiga cualquier consecuencia potencialmente negativa.



CUATRO FUERZAS MODELAN LAS CIUDADES

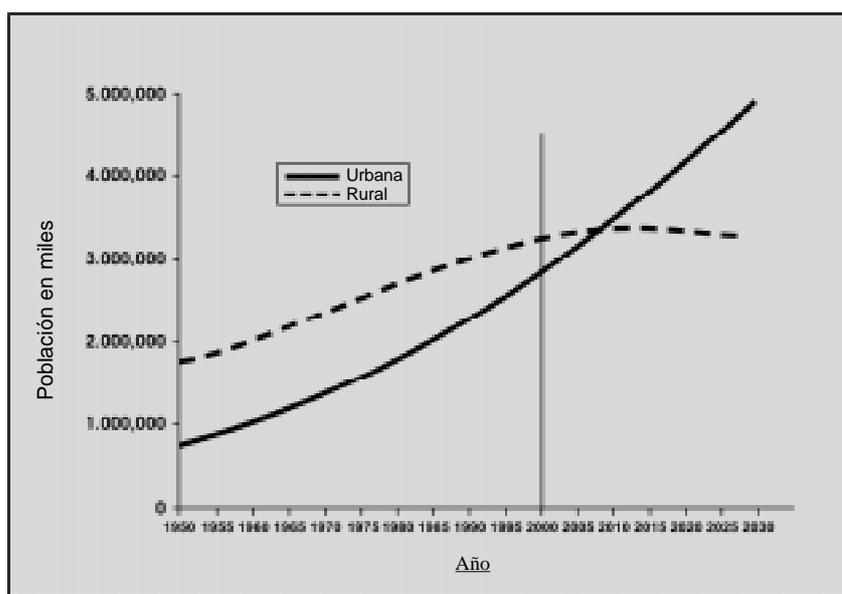
La transición Urbana

Una de las fuerzas de cambio más poderosas de las que el mundo está siendo testigo es el proceso de urbanización. En 1950, el 30% de la población del mundo era urbana. Al combinarse la migración desde las zonas rurales, el crecimiento natural de la población urbana y la reclasificación de áreas anteriormente consideradas rurales, esta cifra aumentó al 47% en el año 2000 y se proyecta que alcanzará el 60% en el año 2030.⁵ Casi todo este crecimiento está produciéndose en las ciudades de los países en desarrollo, lo que generará una duplicación de la población urbana en estos países para el año 2030.

Como lo observa el Informe de Desarrollo Mundial de 2003, la calidad de la gobernanza de una ciudad determinará si dicha ciudad puede maximizar los beneficios de la urbanización y minimizar al mismo tiempo sus potenciales efectos negativos.⁶

En el mejor de los casos, las ciudades pueden ser las principales promotoras del desarrollo económico y social, incluso de una transformación en estos ámbitos. Las empresas y las industrias pueden aprovechar el acceso compartido a la mano de obra, los servicios, la infraestructura y la información para reducir costos y aumentar su productividad. Al mismo tiempo, los consumidores urbanos se benefician de una mayor selección y de bienes y servicios de mejor calidad.

Gráfico 1: La Transición Urbana



Las ciudades también son centros de ideas y aprendizaje y muchas veces albergan a activas organizaciones de la sociedad civil dedicadas a velar por la calidad de la gobernanza y el gobierno. Las desigualdades entre los hombres y las mujeres son menores. Las familias son por lo general más pequeñas.

Sin embargo, las ciudades también pueden tener características menos deseables. La pobreza urbana es una de las más importantes. La urbanización viene acompañada de un fenómeno llamado "la urbanización y feminización de la pobreza," esto es, la creciente concentración

⁵ División de Naciones Unidas para las Poblaciones (2002) *World Urbanization Prospects: The 2001 revision*. Nueva York, p.1.

⁶ Banco Mundial (2003) *Sustainable Development in a Dynamic World: Transforming Institutions, Growth and Quality of Life*. Banco Mundial y Oxford University Press, pp. 108-110

de personas pobres en las ciudades y el aumento desproporcionado del número de mujeres que viven en la pobreza.⁷ Otras “externalidades negativas” potenciales adicionales son: la contaminación del agua, del aire y del suelo; servicios deficientes de salud y atención social para los pobres; y el aumento de la delincuencia.

Muchos observadores han comentado que la calidad de la gobernanza urbana puede hacer la diferencia entre ciudades caracterizadas por el crecimiento y la prosperidad y aquellas que se caracterizan por la decadencia y la exclusión social:

De lo que no hay duda es que la calidad de la gobernanza y la gestión urbana es crítica para cosechar los beneficios y limitar los aspectos negativos que caracterizan a ciudades de cualquier tamaño. El rápido crecimiento de las ciudades hace que se dé más importancia a la creación de instituciones para atender los problemas de esas ciudades.⁸

Sin embargo, recientemente los comentaristas han venido haciendo énfasis en la particular importancia de la transparencia en la gobernanza urbana. El Informe Mundial de Desarrollo del año 2003, por ejemplo, destaca que “la movilización para la acción dirigida a resolver estos problemas [urbanos] ...exige que las partes afectadas obtengan acceso a información creíble sobre los costos y beneficios y que perciban un interés común en hallar una solución”.⁹ El equilibrio efectivo y equitativo de prioridades opuestas hace que se dé más importancia a la transparencia.

La Globalización y las Ciudades

La creciente interconexión de la economía global, alentada por la diseminación de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (ICTs), se manifiesta de la manera más clara en las ciudades. La globalización está aumentando la competencia económica entre las ciudades, al tiempo que aumenta la fragmentación social dentro de éstas. Como se observa en el Informe Global sobre Asentamientos Humanos de 2001, *Cities in a Globalizing World (Ciudades en un Mundo Globalizado)*:

La combinación de los procesos de urbanización y globalización ha cargado a los gobiernos municipales con responsabilidades adicionales; éstos se ven de repente con que tienen que lidiar con el desarrollo económico de su electorado local frente a la comunidad internacional, al tiempo que tienen que asumir la carga de garantizar la justicia social y la equidad dentro de las ciudades.¹⁰

El informe llega a la conclusión de que “se requieren nuevas formas de gobernanza para manejar y mitigar los riesgos asociados a la globalización.” Las ciudades que logren manejar exitosamente la globalización serán aquellas que puedan reaccionar rápidamente como un solo cuerpo. La disponibilidad y el uso de la información para tomar decisiones inteligentes serán cada vez más importantes para generar consensos entre la amplia gama de perspectivas que tienen los actores sobre temas críticos.

Descentralización

La gran mayoría de países del mundo están involucrados actualmente en alguna forma de descentralización. Sus defensores alegan que la descentralización efectiva de la autoridad política, administrativa y financiera permite una entrega de servicios más equitativa y eficiente,

⁷ UN-HABITAT (1999) *Basic Facts on Urbanization*, Nairobi, p. 7.

⁸ Banco Mundial (2003) *op. cit.*, p. 108. Véase también el Informe de Pobreza 2003 del PNUD, que describe la gobernanza como el “eslabón perdido” entre los esfuerzos contra la pobreza y la reducción de la pobreza, y UN-HABITAT (2002) *Global Campaign on Urban Governance: Concept Paper*, Nairobi, marzo 2002.

⁹ Banco Mundial (2003) *op. cit.*, p. 114.

¹⁰ UN-HABITAT (2001) *Cities in a Globalising World: Global Report on Human Settlements 2001*, Earthscan, Londres, p. xxx.



una mejor elaboración de políticas por medio de una mayor participación del público en la toma de decisiones y un gobierno local más responsable.¹¹ Al mismo tiempo, sus críticos observan que la descentralización rara vez se implementa de manera efectiva. Con mucha frecuencia, las nuevas responsabilidades del gobierno local no vienen acompañadas de recursos suficientes, de la autoridad para tomar decisiones o de iniciativas para el desarrollo de capacidades. Lo que es más, ante la falta de claros estándares y puntos de referencia para la rendición de cuentas, la descentralización acarrea el riesgo de aumentar la corrupción local y la asignación irregular de recursos para favorecer a las élites locales y a los grupos más ricos, que tienen mayor influencia política que los pobres urbanos. Existe, por lo tanto, una necesidad apremiante de una mayor transparencia en la gobernanza local, con el fin de aumentar y mejorar la calidad de la participación pública, al tiempo que crece la responsabilidad del gobierno local ante sus ciudadanos.

Democracia y Derechos Humanos

En paralelo con la actual ola de descentralización, el Informe de Desarrollo Humano de 2002, *Deepening Democracy*, observa que unos 140 países de un total de 200 celebran elecciones multipartidistas. Al mismo tiempo, sin embargo, el informe observa que solamente el 10% de los entrevistados en una encuesta Gallup, realizada en 1999 en 60 países, sentían que su gobierno era manejado según la voluntad del pueblo.¹² Existe una creciente desilusión con los beneficios que ofrece la democracia electoral, por medio de la cual la voz de los ciudadanos en la toma de decisiones se expresa solamente una vez cada tres a cinco años.

Una parte de esta desilusión se debe a que las expectativas de los ciudadanos crecen a medida que se vuelven más conscientes de sus derechos. El movimiento de derechos humanos también ha adquirido más fuerza desde principios de los años '90 y los ciudadanos se están volviendo más articulados en sus exigencias para hacer respetar un amplio espectro de derechos (véase el Recuadro 1).¹³

Recuadro 1: La democracia aumenta las reivindicaciones de derechos humanos ...

- *Vida, libertad e integridad de la persona*
- *Libertades cívicas*, incluyendo las libertades de expresión, asociación y religión
- *Derechos políticos*, para participar en los asuntos públicos y votar en elecciones libres y justas
- *El derecho de las mujeres a la igualdad*, la no discriminación y a no ser acosadas
- *Derechos de los empleados a organizarse colectivamente* y a tener un ambiente de trabajo seguro
- *Derechos económicos y sociales* al trabajo, a sueldos adecuados y a la salud
- *Derecho a un ambiente limpio y saludable*
- *Derechos de los niños* a estar protegidos contra la explotación y el trabajo infantil
- *Acceso a la información* cuando es de claro interés público o cuando los derechos están en juego
- *Derechos de grupos especiales* a la protección y a la no discriminación
- *Derechos a la justicia*, incluyendo un acceso no discriminatorio
- *No discriminación*

Fuente: *International Council on Human Rights Policy (Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos)*(2002)

¹¹ Véase una discusión más extensa en Litvack, Jennie y Seddon, Jessica (1999) *Decentralization Briefing Notes*, Nota Informativa del Banco Mundial y Red PREM, Instituto del Banco Mundial, Washington, DC.

¹² PNUD (2002) *Deepening Democracy: Human Development Report 2002*, Oxford University Press, RU, p. 1.

¹³ Adaptado de la Política del Consejo Internacional sobre Derechos Humanos (2002), *Local Rule: Decentralisation and Human Rights*, Ginebra, pp. 16-17.

Como resultado, cada vez hay más llamados para elaborar mecanismos de “democracia directa” que permitan profundizar esta “democracia representativa”. La democracia directa se refiere a la institucionalización de la participación ciudadana en la toma de decisiones, esto es, creando mecanismos para hacer de la participación un elemento común de los asuntos municipales. En este libro se presentan varios instrumentos que proponen ideas sobre cómo llevarlo a la práctica. Es claro que la promoción de la transparencia en el ámbito local puede “profundizar la democracia”, mejorando la calidad y la frecuencia de la participación pública, fortaleciendo el sentido de responsabilidad cívica y aumentando la obligación de los representantes de rendir cuentas.

En conclusión, es evidente que estas cuatro fuerzas: urbanización, globalización, descentralización y democratización, ofrecen muchas oportunidades y desafíos. Estos fenómenos interrelacionados están en el centro de un período de transición sin precedentes, que concentra una atención considerable en las ciudades y los gobiernos locales. Sin embargo, esta atención ignora el hecho de que la naturaleza de estos desafíos no hace que su manejo sea responsabilidad de ningún actor individual. La importancia dada a la calidad de la gobernanza urbana es cada vez más reconocida, como lo ilustra el análisis anterior. El libro pretende demostrar la importancia de la transparencia para lograr el tipo de gobernanza urbana necesario para poder manejar el actual contexto urbano. En la siguiente sección se revisa con mayor detalle la relación entre la gobernanza y la transparencia.

1.2 TRANSPARENCIA Y BUENA GOBERNANZA URBANA

En esta Caja de Herramientas se afirma que la promoción de la transparencia puede contribuir a aumentar la inclusión en las ciudades, al promover la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo, aumentar la responsabilidad de los diversos actores, y mejorar la calidad de la gobernanza urbana en general. En esta sección se discute este último objetivo – promover la gobernanza urbana.

¿QUÉ ES LA BUENA GOBERNANZA URBANA?

Dada la importancia que se da a la calidad de la gobernanza urbana, es importante tener una idea clara de lo que se quiere decir con el término “gobernanza”. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo ha definido como:

“El ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para manejar los asuntos de un país a todo nivel. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias.”¹⁴

Dos aspectos de esta definición merecen mayor atención. Primero, el concepto de gobernanza es más amplio que el de gobierno. Normalmente, la gobernanza se describe en el sentido de que incluye al gobierno, a la sociedad civil y al sector privado. En el contexto urbano, esto significa que la responsabilidad de manejar los asuntos de una ciudad no se limita al gobierno local, sino que incluye a una amplia variedad de actores, como los gobiernos nacionales y regionales (provinciales y estatales); el sector privado; organizaciones no gubernamentales y comunitarias de base (ONGs/OCBs), los medios de comunicación, los gremios de profesionales y otros miembros de la sociedad civil. Como lo veremos más adelante en este capítulo, cada actor tiene un papel específico que representar dependiendo del origen de su legitimidad y sus ventajas comparativas.

¹⁴ PNUD (1997) *Governance and Sustainable Development*, Nueva York, p. 2-3.



En segundo lugar, el concepto de gobernanza se centra en las instituciones y los procesos. En un contexto donde los recursos son escasos, las prioridades opuestas pero igualmente legítimas deben conciliarse por medio de procesos que involucren a todos los actores en la toma de decisiones. Esto tiene importantes consecuencias en el desarrollo de un sistema que promueva la transparencia en el ámbito local. La transparencia en los procesos de toma de decisiones y en las instituciones puede convertirse en una estrategia fundamental para comprometer a los actores, combatir la corrupción y mejorar la calidad de la gobernanza urbana en general.

En el contexto actual, por lo tanto, la buena gobernanza urbana se refiere a una situación en la que los mecanismos, los procesos y los instrumentos para la toma de decisiones y la acción facilitan el compromiso cívico y la rendición de cuentas.

LA TRANSPARENCIA COMO PRINCIPIO DE BUENA GOBERNANZA URBANA

La transparencia es ampliamente reconocida como el principio elemental de la buena gobernanza.¹⁵ Como lo observa el PNUD, transparencia significa “compartir información y actuar de manera abierta.” Además, la transparencia:

Permite a los actores reunir información que puede ser crítica para revelar abusos y defender sus intereses. Los sistemas transparentes tienen procedimientos claros para la toma de decisiones públicas y canales de comunicación abiertos entre actores y funcionarios, y ponen a su disposición una amplia gama de información.¹⁶

El acceso libre a la información desempeña un papel importante en la promoción de la transparencia. Sin embargo, para que pueda ser usada efectivamente, la información debe ser oportuna, pertinente, exacta y completa. Quién produce qué información, y para qué fin, son entonces preguntas clave cuando intereses opuestos convergen sobre un tema en particular.

TRANSPARENCIA E INCLUSIÓN

UN-HABITAT define a la “ciudad incluyente” como un “lugar donde todo el mundo, sin consideración de sus ingresos, género, edad, raza o religión, puede participar productiva y positivamente en las oportunidades que una ciudad puede ofrecer.”¹⁷ La falta de transparencia en el ámbito local afecta a los actores pobres y excluidos de muchas maneras, con frecuencia aumentando la exclusión y limitando su acceso a los recursos urbanos y a las oportunidades que ofrece la ciudad.

En el nivel macro, la falta de transparencia puede reducir el número de empleos y oportunidades de subsistencia disponibles para los pobres urbanos. Las prácticas administrativas demasiado burocráticas y oscuras conducen a una disminución de los ingresos generados por concepto de impuestos, lo que a su vez da lugar a menos inversiones en programas sociales que benefician a los pobres. En el plano local, una asignación de recursos que no obedece a las demandas del pueblo puede conducir a un gasto desproporcionado en las prioridades de la clase media y los ricos (por ejemplo, grandes proyectos de infraestructura), en lugar de atender las prioridades de los pobres (por ej., extensión de la red de agua potable hacia los barrios menos atendidos). Lo que es más, las prácticas poco transparentes de asignación de tierras empujan a los pobres hacia la periferia

¹⁵ Véase por ejemplo, Banco Mundial (2000) *Cities in Transition: Urban Strategy and Local Government*, Banco Mundial Washington, DC; PNUD (2000) *Governance for Sustainable Human Development*. Nueva York; Banco de Desarrollo de Asia, *Elements of Governance*, http://www.adb.org/Governance/gov_elements.asp acceso junio 2003; UN-HABITAT (2002) *Global Campaign on Urban Governance: Concept Paper*. Nairobi

¹⁶ PNUD (1997) *Governance for Sustainable Development*, Nueva York, enero 1997, p. 36.

¹⁷ UN-HABITAT (2002) *Global Campaign on Urban Governance: Concept Paper*, 2a Edición. Nairobi, p. 5.

urbana y hacia zonas peligrosas propensas a terremotos, deslizamientos e inundaciones, privándolos de un acceso seguro a un importante activo productivo.

Las mujeres pobres se ven incluso más afectadas por estos fenómenos, ya que son ellas muchas veces las que tienen que asumir la pesada carga de las responsabilidades del hogar y son más vulnerables a la explotación. Cuando los programas sociales son recortados debido a la falta de ingresos por concepto de impuestos o debido a una errada asignación de recursos, las mujeres asumen el peso desproporcionado de enfrentar el agravamiento de la escasez. El resultado neto es un aumento de la exclusión, la que, si no es atacada, puede generar inestabilidad social y política y, en última instancia, puede incluso comprometer la sostenibilidad de las ciudades.

El acceso a la información también es un elemento clave en el aumento de la inclusión y la reducción de la pobreza urbana. La información, según observaciones recientes del Banco Mundial, es una condición previa esencial para el empoderamiento, al que define como “la expansión de los activos y las capacidades de las personas pobres para participar, negociar, influir, controlar y pedir cuentas a las instituciones que afectan sus vidas.”¹⁸ Añade el Banco Mundial que los ciudadanos informados “están mejor equipados para aprovechar oportunidades, acceder a servicios, ejercer sus derechos y pedir cuentas a los actores estatales y no estatales”.¹⁹

Un elemento importante de esta Caja de Herramientas se centra, por lo tanto, en el desarrollo de la transparencia con el fin de facilitar la realización de otros dos principios de gobernanza—compromiso cívico y rendición de cuentas— con el objetivo final de promover el desarrollo de ciudades incluyentes.

TRANSPARENCIA Y COMPROMISO CÍVICO

El compromiso cívico se entiende como la activa participación de los ciudadanos en la vida pública y su contribución al bien común. El nivel de confianza en el gobierno local y en las instituciones públicas es un factor clave que determina la magnitud y la calidad del compromiso cívico. La pérdida de confianza puede llevar al desinterés de los ciudadanos y desalentar la participación de las comunidades locales y del sector privado en ciertas funciones, tales como la prestación de servicios públicos, o incluso en procesos democráticos como las elecciones municipales. A su vez, la confianza tiene una relación directa con la transparencia, como se ilustra a continuación:

La confianza en los órganos públicos se ve afectada por dos cosas: la calidad de los servicios que las personas y sus familias reciben; y cuán abiertas y honestas son las organizaciones acerca de su actuación, incluyendo su disposición a admitir y aprender de sus errores.²⁰

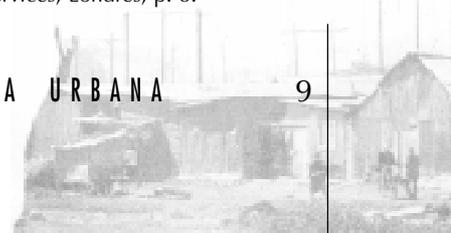
La transparencia ayuda no solamente a informar al público y a desarrollar ideas y propuestas, sino también a convencer a los ciudadanos de que las entidades públicas están interesadas en escuchar sus opiniones y responder a sus prioridades y preocupaciones. Esto a su vez aumenta la legitimidad del proceso de toma de decisiones y refuerza la “democracia directa”.

La transparencia también influye en el compromiso cívico en una manera más directa. Con frecuencia, la receptividad es el secreto de una participación exitosa de los ciudadanos y el sector privado en proyectos de desarrollo urbano y en los esfuerzos de regeneración urbana. Los gobiernos locales que comparten sus evaluaciones y sus planes con los ciudadanos y solicitan sus opiniones de manera regular, pueden ser mucho más efectivos en la implementación de programas de desarrollo con la participación de los actores locales. Así, la transparencia puede ayudar a estimular el compromiso activo del sector privado y de la

¹⁸ Banco Mundial (2002) *Empowerment and Poverty Reduction: a Sourcebook*. Washington, DC, p. xviii.

¹⁹ Banco Mundial (2002) *ibid.*, p. xix.

²⁰ Audit Commission (2003) *Corporate Governance: Improvement and Trust in local public services*, Londres, p. 8.



sociedad civil en los asuntos públicos, confirmando el cambio en el papel que desempeña el gobierno local, ahora como habilitador y facilitador del acceso a los bienes y servicios urbanos, y ya no como simple proveedor y controlador de los mismos.

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Al promover un mejor acceso a la información para todos los participantes activos, la transparencia refuerza la rendición de cuentas de todos los actores frente a las metas de desarrollo locales, así como frente a otros actores. En esta sección se discute el tema de la rendición de cuentas desde la doble perspectiva de mejorar la gobernanza y reducir la corrupción.

El Banco Mundial ha identificado tres tipos principales de rendición de cuentas: *rendición de cuentas política*, que se expresa en la realización de elecciones periódicas; *rendición de cuentas administrativa*, que se representa por medio de mecanismos horizontales y verticales dentro y entre instituciones públicas; y *la rendición de cuentas social*, que incluye mecanismos que obligan a las instituciones a rendir cuentas a sus ciudadanos.²¹ Sin embargo, como lo demuestra el análisis anterior sobre el contexto urbano actual (véase la Sección 1.1), las elecciones tienen una capacidad limitada de promover la rendición de cuentas, debido a la poca frecuencia con la que se las realiza. Por lo tanto, su utilidad para promover una cultura de intolerancia frente a la corrupción se ve limitada en cierto grado. Lo que es más, la rendición de cuentas administrativa se reduce a las relaciones y procedimientos dentro y entre instituciones. Estas no siempre permiten un compromiso significativo de los otros actores con la gobernanza urbana, los mismos actores que deben ser movilizados para generar una respuesta efectiva a la corrupción.

El concepto de rendición de cuentas social se acerca más al enfoque de gobernanza propugnado por esta Caja de Herramientas. Sin embargo, una distinción clave es que la rendición de cuentas social parece centrarse en el papel de la sociedad civil. En cambio, el enfoque de gobernanza hace énfasis en que cada actor – gobierno, sociedad civil y el sector privado – debe cumplir con sus responsabilidades particulares para alcanzar la meta de la gobernanza urbana.

1.3 TRANSPARENCIA Y CORRUPCIÓN

El término “corrupción” era tabú en la década de los 80 y 90 – en su lugar, se usaban términos eufemísticos, como “malversación”. Hoy en día es mucho más fácil discutir el tema abiertamente, gracias a los esfuerzos de varias organizaciones para poner el tema en la mesa de debate de la gobernanza. Sin embargo, las diferentes dimensiones de la corrupción no son siempre claramente entendidas o explicadas. El propósito de esta sección, por lo tanto, es desarrollar una idea común de lo que es la corrupción, su naturaleza y su escala, y su impacto socioeconómico negativo. La sección hace énfasis en la importancia fundamental de tener un enfoque de gobernanza para combatir la corrupción de manera efectiva.

ENTENDIENDO LA CORRUPCIÓN

Si bien no hay una definición universalmente aceptada de la corrupción,²² Klitgaard, MacLean-Abaroa y Parris nos brindan un punto de partida útil:

Corrupción significa el *uso inadecuado de un cargo para el beneficio personal*. El cargo es la posición de confianza que le confiere a una persona autoridad para actuar en representación de una institución, ya sea privada, pública o sin fines de lucro. (el énfasis es nuestro)²³

²¹ Banco Mundial (2002) *op. cit.*, p. 17

²² Los intentos por desarrollar una definición se enfrentan invariablemente con temas legales, criminológicos y políticos. Ver UNODC (2002) *Anti-Corruption Toolkit: Volume 1 General Introduction, Version 4*. Noviembre 2002, Viena, p. 6.

A diferencia de otras formulaciones, que hacen énfasis en el uso inapropiado del “cargo público para el beneficio personal”, esta formulación demuestra que la corrupción puede producirse no solo en el sector público, sino en cualquiera de los otros grandes pilares de la gobernanza— el gobierno, el sector privado o la sociedad civil. Esto es consistente con el enfoque de gobernanza de la Caja de Herramientas, que incluye instrumentos diseñados para construir una coalición de actores comprometidos a combatir la corrupción sobre la base del principio de que cada actor tiene la responsabilidad de desempeñar su papel dando lo mejor de sí.

Además, la definición también es consistente con el enfoque institucional de la Caja de Herramientas. Como se mencionó en la introducción, la gama de medidas contra la corrupción en el ámbito local suelen ser de tipo institucional, en lugar de ser medidas legales, parlamentarias o constitucionales.

LA CORRUPCIÓN ASUME DIFERENTES FORMAS...

Como no existe una definición universalmente aceptada de la corrupción, tampoco hay una tipología universalmente válida de la misma. Sin embargo, todas las formas de corrupción se basan en el potencial conflicto entre los intereses profesionales y personales de una persona. En el Recuadro 2 se presentan las formas más comunes de la corrupción.

Recuadro 2: Formas Comunes de Corrupción

Soborno: Probablemente la forma más común de corrupción, el soborno consiste en *dar alguna forma de beneficio para influir de manera indebida en alguna acción o decisión por parte del receptor o beneficiario*. El soborno puede ser iniciado por la persona que solicita el soborno, o por la persona que lo ofrece. El “beneficio” puede ser dinero o algún objeto de valor, o incluso beneficios menos tangibles, como información confidencial o un empleo. Los sobornos pueden ser pagados cada vez que se pide un favor, o como parte de una relación continua. La estrategia más común para contrarrestar el soborno es penalizándolo y, con frecuencia, las cortes se concentran exclusivamente en los casos en que están implicados funcionarios públicos.

Malversación, hurto y fraude: tomar o utilizar dinero, bienes u otros objetos de valor para el beneficio personal. La malversación y el hurto implican que una persona toma bienes que le han sido confiados, mientras que el fraude consiste en usar información engañosa para inducir a una persona a entregar dichos bienes voluntariamente, por ejemplo, mintiendo sobre el número de personas que necesitan un servicio en particular.

Extorsión: la extorsión involucra el uso de incentivos coercitivos, como la amenaza de violencia o la divulgación de información perjudicial, para inducir a otra persona a cooperar. Los funcionarios pueden ser tanto instigadores como víctimas de la extorsión.

Abuso de discrecionalidad: el abuso de un cargo para el beneficio personal, pero sin influencia externa o extorsión. Los patrones de estos abusos se asocian por lo general con burocracias en las que existe una amplia discrecionalidad individual, con pocas estructuras de supervisión o rendición de cuentas, así como en aquellas donde las reglas para la toma de decisiones son tan complejas que neutralizan la eficacia de esas estructuras aun cuando éstas existen.

Favoritismo, nepotismo y clientelismo: En general, implican abusos de discrecionalidad; sin embargo, en estos casos específicos, el acto se rige no por el interés egoísta directo de la persona corrupta, sino por una filiación menos tangible, como promover el interés de la familia (nepotismo), un partido político, un grupo étnico, religioso o de otra índole.

Contribuciones políticas indebidas: pagos efectuados en un intento por ejercer una influencia indebida en las actividades actuales o futuras de un partido o en sus miembros cuando ocupan un cargo. Es muy difícil distinguir estas contribuciones de las contribuciones políticas legítimas.

Adaptado del Anti-Corruption Toolkit de UNODC, Volumen 1, Introducción General, p. 10.

Y VARÍA SEGÚN EL ALCANCE ...

Entender el grado de penetración de la corrupción en una sociedad es tan importante como entender la forma cómo ésta se manifiesta. La escala de la corrupción se describe con frecuencia en el sentido de que abarca desde la “corrupción de poca monta” hasta la



“corrupción a gran escala.” La corrupción de poca monta “puede implicar el intercambio de cantidades muy pequeñas de dinero o pequeños favores por parte de las personas que buscan un tratamiento preferencial, empleos para sus amigos, etc.”²⁴, mientras que la corrupción a gran escala “implica la distorsión o corrupción de las funciones principales del gobierno, como las funciones legales, económicas o normativas, la elaboración y promulgación de leyes, o la independencia judicial.”²⁵ El resultado final de la corrupción a gran escala puede ser la pérdida de confianza en la gobernanza, el estado de derecho y, en ejemplos extremos, la inestabilidad política.

Cabe resaltar que la corrupción a gran escala es sistémica – es decir que está presente en todas las instituciones y procesos de gobernanza. En consecuencia, se requiere una respuesta sistemática que implique una variedad de estrategias, todo lo cual debería basarse en unos cimientos que promuevan la gobernanza.

AUN ASÍ, LOS IMPACTOS DE LA CORRUPCIÓN SON INVARIABLEMENTE NEGATIVOS

La corrupción tiene un profundo efecto corrosivo sobre la gobernanza local y la calidad de vida en las ciudades. Si no se la controla, la corrupción socavará los objetivos sociales, económicos, ambientales y políticos de la ciudad.

Algunas personas pueden alegar que la corrupción está determinada por la cultura, esto es, que ciertas prácticas consideradas corruptas en un país pueden ser prácticas de negocios legítimas en otros países. Otros alegan que la corrupción es beneficiosa, que sirve como “grasa” para agilizar lo que de otro modo serían instituciones ineficientes.

Sin embargo, ambos argumentos están equivocados. Todos los países, por ejemplo, tienen leyes contra la corrupción. Y como lo observara en una ocasión el Presidente de Nigeria, Olusegun Obasanjo, “La distinción entre los regalos y los sobornos es fácilmente reconocible. Un regalo puede ser aceptado abiertamente, un soborno tiene que ser mantenido en secreto.”²⁶

El argumento de que la corrupción actúa como “grasa” en una economía que de otro modo es ineficiente, también está errado. Ignora el hecho de que el soborno constituye un incentivo adicional para la excesiva regulación y burocratización de procedimientos, a fin de permitir que más personas se beneficien de los sobornos. El efecto neto es el tiempo que se pierde y el precio más alto que se paga por realizar una transacción. Este sistema es profundamente desigual, pues generalmente los pobres son los que sufren más debido a la corrupción.

En resumidas cuentas, los impactos negativos de la corrupción son:

- *Socava el crecimiento económico*, desviando recursos hacia sectores o actores ineficientes o improductivos; reduciendo la cantidad de dinero recaudado por concepto de impuestos sobre la renta y otras fuentes de ingresos; aumentando el costo de las transacciones; reduciendo la calidad de los trabajos contratados; finalmente, la corrupción socava la confianza de los inversionistas y contribuye a la fuga de capitales;
- *Socava los esfuerzos de reducción de la pobreza*, ya que habrá menos recursos disponibles para los programas sociales, debido a la deficiente focalización de los beneficiarios, tanto en términos de la efectividad general de los servicios, y en hacer que los servicios alcancen a un mayor número de ciudadanos sobre una base de equidad;

²³ Klitgaard, MacLean-Abaroa, y Parris (1996), *op. cit.*, p. 1.

²⁴ UNODC (2002), *op. cit.*, p. 6.

²⁵ UNODC (2002), *ibid.*, p. 6

²⁶ Olusegun Obasanjo (1994), en un discurso durante el Foro de Liderazgo Africano, citado en PNUD (1999), *op. cit.*, p.

- *Socava la seguridad, la salud ambiental y la sostenibilidad de las ciudades*, las regulaciones sanitarias y de zonificación son ignoradas; y debido a la débil aplicación de políticas y reglamentos de protección ambiental, la corrupción puede incluso poner en riesgo las necesidades de generaciones futuras;
- *Amenaza la estabilidad política*, especialmente en el caso de la corrupción sistémica. La pérdida de confianza pública en el estado de derecho, la justicia y las instituciones del gobierno puede generar inestabilidad política, e incluso conflictos civiles.

... ESPECIALMENTE PARA LOS POBRES URBANOS

“Un estado donde existe una corrupción endémica puede ser especialmente brutal para los muy pobres, que no tienen recursos para competir con los que están dispuestos a pagar sobornos.”²⁷

El costo de los sobornos en relación con los ingresos tiene un impacto negativo tremendo sobre las vidas de los pobres comparado con los segmentos más acomodados de la población. El dinero gastado en sobornos puede reducir los recursos para vivienda, alimentación, agua, salud y educación – derechos y necesidades básicos de la vida urbana. Lo que es más, cuando se enfrentan a la elección de pagar un soborno o de pasar tiempo en prisión, los pobres con frecuencia no tienen elección. El resultado es un mayor riesgo de violencia y de sufrir lesiones.

Como se discutió brevemente en la Sección 1.3, las mujeres pobres muchas veces son más gravemente afectadas por la corrupción que los hombres. Generalmente tienen que asumir responsabilidades financieras adicionales, por ejemplo, la salud y la educación de los hijos, y todavía no tienen el mismo poder de generación de ingresos que los hombres. El hecho de tener que pagar sobornos, por lo tanto, las priva de una gran cantidad de recursos, que son ya bastante limitados de por sí. Lo que es más, las mujeres por lo general obtienen sus ingresos de empresas domésticas que funcionan en el sector informal. La aplicación discrecional de reglamentos las puede obligar a pagar sobornos que consumen sus pocos ingresos. Las mujeres también son más vulnerables a las amenazas a su seguridad, incluyendo violaciones, y deben recurrir con más frecuencia al pago de sobornos para evitar riesgos. Finalmente, la corrupción generalmente aumenta la inequidad de género, ya que el soborno o el nepotismo altera las normas jurídicas que promueven la equidad en la fuerza laboral.

¿CUÁNDO PROSPERA LA CORRUPCIÓN?

El fenómeno de la corrupción es, con mucha frecuencia, el resultado de las condiciones socioeconómicas y de gobernanza que predominan en una ciudad o país. Factores como la pobreza, la escasez, la falta de acceso a los servicios básicos, la falta de información, instituciones demasiado burocráticas y pocos incentivos para los servidores públicos, se conjugan en varias permutaciones y combinaciones para dar lugar a la corrupción. Mejorar la gobernanza en general y aumentar la transparencia y la participación pública en particular, pueden hacer mucho para atacar el problema de la corrupción en el ámbito local. Klitgaard, MacLean-Abaroa y Parris alegan, sin embargo, que “la corrupción es un crimen de cálculo, no de pasión. Las personas suelen cometer actos de corrupción cuando los riesgos son bajos, las sanciones leves y las recompensas grandes.”²⁸ Basados en esta apreciación, los autores proponen una simple fórmula heurística para analizar la tendencia a la corrupción:

$$C = M + D - A$$

²⁷ Osborne, Denis (1998) “Learning Module on Corruption,” PNUD, citado en PNUD (1999), *op. cit.*, p. 10.

²⁸ Klitgaard, MacLean-Abaroa y Parris (1996), *op. cit.*, p. 11.



Corrupción = Monopolio + Discrecionalidad – Responsabilidad

Al explicar la fórmula, los autores afirman que la corrupción suele florecer “en aquellos lugares donde los funcionarios tienen un poder monopólico sobre un bien o servicio, discrecionalidad ilimitada para decidir quién recibe qué bien o servicio o cuánto reciben, y ninguna responsabilidad que permita que otras personas puedan ver lo que esa persona está decidiendo.”²⁹ En consecuencia, los autores propugnan: mejorar los incentivos positivos para los funcionarios municipales, incluso a través de reformas a las estructuras salariales del servicio público, para hacerlo más competitivo con sus contrapartes en el sector privado; promover competencias entre los sectores público y privado, lo que incluiría la privatización, la tercerización y, en los casos necesarios, la eliminación de programas municipales corruptos; simplificar reglas y reglamentos e informar a los ciudadanos de los derechos y normas de servicio a los que tienen derecho; aumentar la rendición de cuentas y la transparencia por medio de normas claras de conducta, apertura en las licitaciones y contrataciones, y reformas institucionales.³⁰

La fórmula de Klitgaard puede ser modificada un poco, si tomamos en cuenta otro factor – la ética. Como lo observa Moor³¹, el elemento que falta en la fórmula es “el sentido de comunidad, de responsabilidad por el bien común y la ética.” Si examinamos el patrón de existencia de la corrupción en diferentes sociedades, se puede proponer una fórmula modificada: $C = (M+D-A)/E$, donde el denominador E es el ambiente ético. En esta Caja de Herramientas también se alega que la promoción de la conducta ética puede desempeñar un papel protagónico en la reducción de la corrupción, aumentando la transparencia y mejorando el compromiso cívico integral (véase la Sección 2C - Herramientas para Promover la Ética, el Profesionalismo y la Integridad).

A veces sin embargo, otros actores totalmente diferentes entran en acción, los mismos que afectan a todas las estructuras institucionales formales y corrompen todos los pilares de la sociedad – el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. La exposición sobre los “Vladivideos”³² en Perú es un ejemplo de esto. Este caso ilustra que la corrupción también puede ser el resultado de esfuerzos deliberados y sistemáticos de poderosas figuras políticas para socavar al Estado y sus instituciones. En un artículo reciente sobre este caso se observa:

En Perú, la corrupción se produce no debido a la falta de controles burocráticos o a una excesiva discrecionalidad administrativa, sino como resultado de una intervención política – intencional y sistemática – en el Estado. Un complejo sistema de intercambio de recursos políticos crea redes de corrupción organizada, que existen a pesar de las regulaciones formales o los controles burocráticos. Estas redes sociales son la base de la continuidad institucional que desvía reformas y brinda impunidad a los que participan en la corrupción.³³

No obstante, la fórmula de Klitgaard y los argumentos que presenta posteriormente siguen siendo importantes por varias razones. Primero, sugiere que cambiar los incentivos para la corrupción puede tener un impacto significativo sobre el predominio de la corrupción. Se

²⁹ Klitgaard, MacLean-Abaroa y Parris (1996), *op. cit.*, p. 10.

³⁰ Klitgaard et al. (1996), *Ibid*, pp. 14-15.

³¹ Moor, Jay (1998) *On Good Behaviour: Corruption and Ethics*, en “Habitat Debate”, Vol. 4, No. 4, UN-HABITAT, Nairobi, p. 24.

³² En sus intentos por asegurar la reelección de Alberto Fujimori y asegurar así su propio control sobre el país, su cercano asesor Vladimiro Montesinos sistemáticamente “compró” (por medio de sobornos, favores, nombramientos y amenazas) a miembros del Parlamento, empresarios, personajes clave en los medios de comunicación, así como a miembros del poder judicial. Los intercambios fueron filmados en video, los que después se conocieron como los “Vladivideos”.

³³ Ocampo, Luis Moreno (2002) *Building Institutions: Corruption and Democracy. The Peruvian case of Montesinos*, en ReVista: the Harvard Review of Latin America, otoño 2002.

pueden tomar medidas, incluso medidas pequeñas, que tienen un impacto significativo. En segundo lugar, la fórmula resalta la importancia de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito local. Finalmente, sugiere que existen varias actividades que los actores deben realizar en los diferentes ámbitos con el fin de asegurar su éxito. Los dos últimos puntos confirman claramente la necesidad de tener un “enfoque de gobernanza” para la transparencia.

Al reconocer la importante contribución de todos los actores en la promoción de la transparencia, Transparencia Internacional (TI) propugna la creación de “sistemas de integridad” que involucran a todos los actores en la lucha contra la corrupción. Este enfoque ha sido extensamente usado en el ámbito nacional por TI, a través de los Sistemas Nacionales de Integridad.³⁴ En esta Herramienta se propugna un enfoque más focalizado en el desarrollo de “Sistemas Locales de Integridad.” Como se verá más adelante en la Sección 1.4, este enfoque se basa en la promoción de la transparencia y la gobernanza urbana no solo por los gobiernos locales sino por todos los actores clave.

1.4 EL MARCO PARA PROMOVER LA TRANSPARENCIA EN EL NIVEL LOCAL

En esta sección se describe el “enfoque de gobernanza” de la Caja de Herramientas para promover la transparencia en el nivel local. También se presentan los cinco puntos de partida estratégicos como marco para mejorar la transparencia: (i) evaluación y monitoreo; (ii) acceso a la información; (iii) ética e integridad; (iv) reforma institucional; (v) focalización de temas específicos.

EL ENFOQUE DE GOBERNANZA

El enfoque de gobernanza se basa en una perspectiva institucional que ve a la corrupción fundamentalmente como un fracaso de las instituciones. Como lo afirma el PNUD, “las instituciones débiles no pueden dar a la sociedad un marco para la ejecución de procesos competitivos y obstruyen los procedimientos legítimos que vinculan a las áreas políticas y económicas. Las evidencias empíricas sugieren que cuando fuerzas políticas y económicas opuestas son excluidas del sistema, es más probable que tengamos corrupción y no desarrollo sostenible”.³⁵ En suma, el PNUD alega que la corrupción socava las instituciones responsables de defender las metas sociales y económicas de un país.

Este enfoque institucional propugna cuatro estrategias: reducir la discrecionalidad de los funcionarios; mejorar la aplicación de la ley; reformar la administración pública; y aumentar la transparencia y la supervisión ciudadana. En la práctica, el énfasis del enfoque institucional se ha centrado por lo general en cambiar las leyes y reformar la administración pública. Estas medidas son sin duda valiosas, pero no son fáciles de implementar o de focalizar específicamente en el ámbito local. Lo que es más, por lo general no han involucrado a todos los actores interesados en promover la gobernanza urbana.

En esta Caja de Herramientas también se propone llevar el enfoque institucional hasta su siguiente nivel lógico: un enfoque de gobernanza más focalizado que implique la identificación de los papeles y las responsabilidades de todos los actores clave en la promoción de la gobernanza urbana, y sacar el mayor provecho de sus potenciales contribuciones. La acción resultante se basa en varias estrategias que alientan a cada actor a contribuir a un objetivo común basado en sus ventajas comparativas.

³⁴ Transparency International (2000), *op. cit.*, Capítulo 4, “National Integrity Systems,” pp. 31-40.

³⁵ PNUD (1999), *op. cit.*, p.10.

³⁶ Transparency International (2000), *op. cit.*, p. 134.



La necesidad crucial de tener un “enfoque de gobernanza” para la transparencia también lo resalta Transparencia Internacional:

“Existe una relación triangular entre el gobierno, el capital y la sociedad civil. La corrupción puede arraigarse en las tres partes de la relación. Por lo tanto, es imposible tanto desde el punto de vista teórico como desde el punto de vista práctico, que solo una de las partes ataque el tema de la corrupción sola y aisladamente de las otras dos – y se puede alegar que es imposible lidiar eficazmente con el tema sin la participación de las tres partes.”³⁶

A continuación se discutirán cinco estrategias para promover la transparencia por medio del enfoque de gobernanza. Sin embargo, es útil revisar primero la fuente de legitimidad y las ventajas comparativas de los principales actores en la promoción de la gobernanza urbana:³⁷

- **Gobierno Nacional** Como se consagra en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el gobierno nacional obtiene su legitimidad de la voluntad del pueblo, expresada normalmente por medio de la constitución y las leyes.³⁸ Como lo afirma Transparencia Internacional, “si el gobierno debe rendir cuentas a un control democrático, si está obligado por el estado de derecho y si respeta los estándares universalmente aceptados de derechos humanos, el gobierno puede con derecho alegar que actúa en representación del pueblo. Es esta legitimidad la que le da al gobierno la fuerza para emprender reformas para sofocar la corrupción.”³⁹ El liderazgo, por lo tanto, es el papel preeminente del gobierno (especialmente del gobierno nacional) en la promoción de la gobernanza urbana y en la lucha contra la corrupción. Este liderazgo se aplica en particular para garantizar una distribución equitativa de los beneficios y a crear un marco favorable para el desarrollo. Su responsabilidad es conducir a la implementación de las reformas necesarias y aumentar la escala e institucionalizar iniciativas locales exitosas. Sus estrategias usuales incluyen promulgar leyes, reformar la administración pública y promover la apertura económica, pero también pueden incluir campañas de concientización y de integridad entre el público.
- **Gobierno Local:** La legitimidad del gobierno local se basa en el mismo principio que la del gobierno nacional: actúa en nombre y representación de los intereses de su pueblo. Su ventaja comparativa en la promoción de la gobernanza urbana y en la lucha contra la corrupción yace en su cercanía al pueblo. Está mejor posicionado que el gobierno nacional para entender y hacer algo con respecto de los deseos de sus ciudadanos. Su campo de acción contra la corrupción es mayor, ya que es más probable que pueda movilizar a un número finito de actores detrás de una estrategia común para aumentar la transparencia y combatir la corrupción. Tiene un papel de liderazgo crucial que representar y si lo hace adecuadamente, garantizará el continuo y creciente apoyo de la ciudadanía. Los éxitos en el ámbito local, por lo tanto, forman la base para la implementación de reformas nacionales más amplias.
- **El Sector Privado:** La legitimidad del sector privado se basa en su papel de crear fuentes de empleo y trabajo que a la vez generan ingresos a través de los impuestos. Estos impuestos son usados para diseñar los programas sociales que benefician a los ciudadanos. Existe, por lo tanto, una dependencia mutua entre las esferas económica y social de la sociedad, que deben apoyarse la una a la otra. El sector privado tiene un

³⁷ Véase Eigen, Peter (1997) *The Role of Civil Society*, en PNUD (1997b), *Corruption and Integrity Improvements in Developing Countries*, Capítulo 5, Nueva York, PNUD, pp. 84-86; y Pope, Jeremy (2000) *TI Source Book 2000*, Transparencia Internacional, pp. 132-134.

³⁸ Declaración Universal de Derechos Humanos, citada por UN-HABITAT (2002) *International Legal Instruments Addressing Good Governance*, Nairobi, p. 26. Ver también el Artículo 25 de la Convención Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (CIDCP), citado en la misma publicación, p. 18.

³⁹ Peter Eigen en PNUD (1997b), *op cit.*, p. 84

interés legítimo en garantizar que su productividad no sea socavada por los excesivos costos de tramitación impuestos por la corrupción. Al mismo tiempo, sin embargo, también tiene la obligación de evitar el pago de sobornos. Herramientas como los Pactos de Integridad (véase la Sección 2C) ofrecen mecanismos específicos para ayudar a garantizar que tanto el gobierno como las empresas no se vean tentados a caer por la pendiente de las prácticas corruptas.

- **Organizaciones No Gubernamentales y Comunitarias de Base (ONGs/OCBs):** La legitimidad de estas organizaciones se basa en su capacidad de defender fielmente los intereses de sus ciudadanos, especialmente de los grupos subrepresentados, como las mujeres y los pobres. Otro aspecto de su legitimidad es su explícita orientación no lucrativa. La transparencia, sin embargo, es tan vital para estas organizaciones como lo es para el gobierno y el sector privado. Su papel movilizador puede ser socavado por estructuras internas poco democráticas, que pueden levantar sospechas en relación con sus motivos o con su condición de organización sin fines de lucro.
- **Los Medios de Comunicación** Los medios de comunicación tienen un papel importante que desempeñar en el combate contra la corrupción y la promoción de la gobernanza urbana. Su papel no debe verse como limitado simplemente a identificar y exponer la corrupción, sino que también se debe reconocer y sacar provecho de su papel como fuente de verdad. Tienen un importante papel que desempeñar en el fortalecimiento y desarrollo de un impulso para el cambio, reconociendo buenas prácticas y resaltando éxitos en la realización de los objetivos de desarrollo. Como las organizaciones no gubernamentales, sin embargo, su credibilidad puede verse socavada por una conducta poco profesional, que genera cuestionamientos sobre su imparcialidad. Los códigos de conducta y la capacitación en periodismo investigativo y ético son herramientas importantes para garantizar que los medios de comunicación desempeñen su papel de modo responsable.
- **Asociaciones profesionales:** La legitimidad de estas organizaciones se basa en las normas profesionales que prometen defender. Su responsabilidad en relación con la promoción de la gobernanza urbana y el combate contra la corrupción es publicar y diseminar sus estándares y penalizar a aquellos de sus miembros que los violan. La inclusión de códigos de ética o cláusulas anticorrupción en los requisitos de membresía puede servir como un instrumento que contribuye a crear una cultura intolerante frente a la corrupción.
- **El Ciudadano:** Ninguna buena campaña de gobernanza puede tener éxito sin personas comprometidas. Si bien los derechos de las personas son ampliamente analizados cuando se habla de temas de corrupción, las personas también tienen la responsabilidad de promover la buena gobernanza: estar informados y participar activamente en las decisiones que afectan sus vidas. Las campañas de relaciones públicas en las que se informa a las personas sobre sus derechos pueden desempeñar un importante papel en la promoción de dicha participación. La responsabilidad de las personas que asumen papeles de liderazgo es igualmente importante: los funcionarios deben actuar con integridad en representación de las personas que han confiado en ellos. Las mejoras de la integridad en el plano de la persona, por lo tanto, tienen un importante papel que desempeñar.

CINCO ESTRATEGIAS PARA PROMOVER LA TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO LOCAL

En esta Caja de Herramientas se propone un marco estratégico de cinco puntos para promover la transparencia y la gobernanza urbana y minimizar los efectos negativos de la corrupción. Cuatro de estas estrategias luego serán usadas para organizar las herramientas (véase la Tabla 1). En sus ediciones futuras, la Caja de Herramientas ampliará su enfoque para abarcar los temas específicos de la quinta estrategia (Concentración en Temas Específicos), a partir de la experiencia colectiva de las iniciativas de gobernanza.



Tabla 1: Estrategias y Herramientas para Promover la Transparencia en la Gobernanza Local

ESTRATEGIAS	Evaluación y Monitoreo (Sección 2A)	Acceso a la información y participación pública (Sección 2B)	Promoción de la ética, el profesionalismo y la integridad (Sección 2C)	Reformas institucionales (Sección 2D)
HERRAMIENTAS	2.1 Lista de Verificación Municipal	2.7 Reuniones Públicas	2.15 Leyes de Conflicto de Intereses	2.23 Oficinas de Quejas y Defensoría
	2.2 Encuesta sobre Corrupción Urbana	2.8 Leyes de Reuniones Abiertas	2.16 Publicación de ingresos y activos	2.24 Oficina municipal de atención al público
	2.3 Evaluación de la Vulnerabilidad Municipal	2.9 Acceso a Leyes de Información	2.17 Registro de cabilderos	2.25 Centro de Servicios de una Sola Parada
	2.4 Evaluación Participativa de la Corrupción	2.10 Manejo de Registros e Informatización	2.18 Protección de denunciantes	2.26 Comités de Vigilancia
	2.5 Libretas de Calificaciones	2.11 E-Gobierno	2.19 El Pacto de Integridad	2.27 Función de Auditoría Independiente
	2.6 PROOF	2.12 Capacitación de medios de comunicación	2.20 Código de Ética	2.28 Agencias Anticorrupción Independientes
		2.13 Herramientas de Educación Pública: <i>Campañas de medios, programas escolares, compromisos para hablar en público, publicaciones</i>	2.21 Campañas de Ética	2.29 Presupuesto Participativo
		2.14 Participación Pública: <i>Audiencias Públicas, Círculos de Estudio, Juntas de Consultoría Ciudadana, Comités de Contratación Pública, Grupos de Vigilancia Públicos</i>	2.22 Capacitación en Ética	

1. **Evaluación y Monitoreo:** Entender los tipos y la escala de la corrupción y el grado de la transparencia en la gobernanza local, al tiempo que se crea una línea de base contra la cual se pueden medir los avances en el mejoramiento de la transparencia. Esta estrategia también es valiosa para concientizar al público y movilizar a los electores comprometidos a atacar la corrupción.
2. **Acceso a la información:** Medidas para mejorar el acceso de los actores a la información, para que puedan participar de manera más efectiva en la toma de decisiones.
3. **Ética e integridad:** Herramientas para aclarar lo que se espera de los profesionales, incluyendo mecanismos de monitoreo para garantizar que se adhieran a sus compromisos y que sean sancionados si violan la confianza del público.
4. **Reformas institucionales:** Incluyen tanto la modernización como la simplificación de los trámites administrativos e innovaciones estructurales para promover la participación y la rendición de cuentas.
5. **Concentración en temas específicos:** Usar temas específicos como puntos de partida para mejorar la transparencia. Estos temas deben ser importantes en términos del desarrollo local y deben tener el potencial de servir como puntos de concentración para cambios positivos en la gobernanza local. Estos mismos temas también pueden ser vulnerables a la corrupción.

En la práctica, estas herramientas son usadas frecuentemente en diferentes combinaciones dependiendo del contexto específico. En el caso de Bulgaria, por ejemplo (*véase el Recuadro 3*), se han recomendado una variedad de medidas que caen dentro de diferentes estrategias para aumentar la efectividad de los gobiernos locales en el desarrollo de la transparencia y combatir la corrupción en el plano local. Estas herramientas incluyen un mayor flujo de información entre los residentes y la autoridad local, el desarrollo de un código de ética y el establecimiento de una comisión de ética independiente, y la capacitación sobre el papel apropiado de los concejales.



Recuadro 3: Herramientas para aumentar la efectividad de los gobiernos locales en el desarrollo de la transparencia y la lucha contra la corrupción: El caso de Bulgaria

Según una investigación realizada por Transparencia Internacional en 1999-2000, los gobiernos locales de Bulgaria se enfrentaban a una serie de factores que contribuían a favorecer la corrupción:

- Falta de un diálogo efectivo entre los ciudadanos y la administración;
- Falta de garantías para mantener distancias entre los partidos políticos y las estructuras e intereses estatales; y
- Una actitud ambigua e inadecuada sobre las diferencias entre los bienes públicos y los privados.

Se estima necesario que los diseñadores de políticas del gobierno local y nacional lleven a cabo una variedad de acciones para tratar cada uno de estos elementos. En el estudio se hace énfasis en que el establecimiento de una cultura de transparencia y responsabilidad en las actividades del concejo municipal es un elemento clave en el proceso para contrarrestar la corrupción. La falta de un diálogo efectivo requiere de un mayor flujo de información entre los residentes y la autoridad local. Los temas de las ambigüedades relativas a la propiedad pública y privada y de los papeles apropiados para los partidos políticos deben ser abordados por medio de un código de ética, así como por una comisión ética independiente. También se exige tener una educación básica y capacitación sobre el papel adecuado de los concejales.

Los resultados de la investigación definen una **serie de direcciones**, en el caso de Bulgaria, en las que se podrían enfocar mejor los esfuerzos cívicos para promover la transparencia y la responsabilidad:

- Desarrollo de condiciones para un **diálogo efectivo entre los concejales municipales, las comisiones permanentes y temporales del concejo municipal y los ciudadanos** –éstas podrían incluir la creación de oficinas de atención al público para los concejales municipales y el establecimiento de procedimientos claros de acceso a las comisiones permanentes y temporales;
- Establecimiento de **procedimientos y reglamentos claros** para el almacenamiento y acceso de actas e información pública acerca de las actividades de las comisiones permanentes y temporales del concejo municipal, así como acerca de las sesiones del concejo municipal;
- Redefinición y reorientación de las funciones de las comisiones permanentes del concejo municipal, con el fin de reducir la presión sobre los concejales municipales, que favorece la corrupción;
- Cambios en las **políticas de información del concejo municipal**– que dejaría de ser una política pasiva y difícil para con el público y los medios de comunicación, para convertirse en una **estrategia de comunicación proactiva**, que permitirá la formación de una opinión objetiva acerca de los procesos de desarrollo de políticas locales y ayudará a superar la imagen negativa que los medios de comunicación tienen del concejo municipal;
- Formación de una **asociación** para la **presentación pública efectiva** de los derechos, los principios de operación y los mecanismos de control civil de las actividades del concejo municipal– de extrema importancia en este sentido son las oportunidades para establecer asociaciones efectivas de largo plazo con las organizaciones del sector terciario;
- Iniciar un **diálogo activo entre los concejos municipales dentro de la misma región**, en el que la cooperación entre los diferentes concejos municipales y sus comisiones permanentes debe concentrarse en la asistencia mutua dentro del proceso de desarrollo de políticas regionales.

Fuente: Galabov, Antony (2000). Curbing Corruption and Improving Transparency in Municipal Council Work in Bulgaria: A Policy Paper and A Handbook for Effective Advocacy.

De igual modo, una síntesis de la experiencia americana (véase el *Recuadro 4*) en sus esfuerzos para eliminar la corrupción en el gobierno local indica que es necesario aplicar una gama combinada de herramientas con el fin de reducir significativamente la corrupción y aumentar la transparencia.

Recuadro 4: Factores de éxito en el desarrollo de la transparencia en los gobiernos locales, EE.UU.

En años recientes, los gobiernos locales de EE.UU. han emprendido una gran variedad de medidas y prácticas para tratar de frenar el fenómeno de la corrupción generalizada y promover una mayor rendición de cuentas en sus instituciones. Transparencia Internacional – USA realizó una investigación sobre la experiencia americana y ha generado un informe que analiza esta experiencia. La mayor parte del informe se concentra en los estudios de casos de varias ciudades: Providence (Rhode Island), Camden (Nueva Jersey), Chicago (Illinois) y Los Ángeles (California), que demuestran, por lo general, un impresionante fracaso en la lucha contra la corrupción que se ha generalizado en estas ciudades.

Las conclusiones se relacionan con las características de un régimen y marco exitosos contra la corrupción en el ámbito local.

Estas características exitosas incluyen:

- Promulgar y aplicar leyes de ética locales, incluso mediante el establecimiento de una Comisión de Ética independiente y efectiva;
- Implementar controles de gestión del gobierno local;
- Un papel para los grupos de vigilancia ciudadana;
- Presencia de medios de comunicación investigativos fuertes; y
- Disponibilidad de múltiples organizaciones o mecanismos locales interesados en desarraigar la corrupción.

Fuente: Elaborado por Nancy Bosworth, Directora de Transparencia Internacional-EE.UU., Tel: +1-202-296-7730.

1.5 DESARROLLO DE UN PROGRAMA DE TRANSPARENCIA LOCAL

Uno de los objetivos explícitos de esta Caja de Herramientas es facilitar el desarrollo y la implementación de programas para promover la transparencia en la gobernanza local. Sin embargo, esto es más en teoría que en la práctica. El fomento de la transparencia es generalmente parte integrante de una agenda nacional o subnacional de reformas, un proceso de transformación institucional general con frecuencia desencadenado por factores externos, o a veces por compulsiones políticas o socioeconómicas internas. Así, cualquier programa para promover la transparencia debe establecerse dentro del contexto general de gobernanza y de cualquier programa de reforma institucional existente. Esto probablemente también va a garantizar una mayor aceptabilidad y un eventual éxito de la iniciativa de transparencia.

En esta sección se presenta un enfoque simplificado, por medio del cual cualquier grupo de interesados— sea del gobierno, de la sociedad civil o del sector privado – puede iniciar un programa de transparencia local. La metodología se basa en la experiencia de UN-HABITAT en la planificación urbana participativa, como se sintetiza en la publicación de UN-HABITAT, “Herramientas para una Gestión Urbana Participativa.” Cabe indicar, sin embargo, que esta metodología no es normativa sino sugestiva – está destinada básicamente a proponer ideas y catalizar acciones. Incluye algunos de los principios básicos de un enfoque participativo para el desarrollo urbano, pero no debe ser considerado como una “receta” que debe ser seguida sin adaptarla a los contextos locales. Lo que es más, aunque las fases de la metodología se presentan en una forma lineal, la experiencia sugiere que el proceso se desarrolla orgánicamente de acuerdo con su propia lógica y las realidades del contexto local.

FASES PRINCIPALES EN EL DESARROLLO DE UN PROGRAMA DE TRANSPARENCIA LOCAL

Dada la importancia fundamental de participar en el desarrollo de un programa que promueva la transparencia, es imperativo que estos programas sean desarrollados con la máxima participación y transparencia posible. Adicionalmente, dada la compleja naturaleza de los

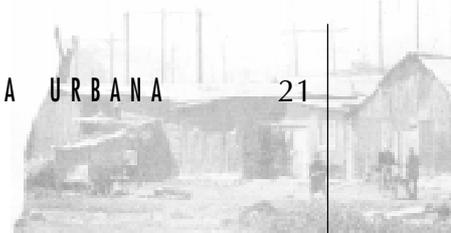
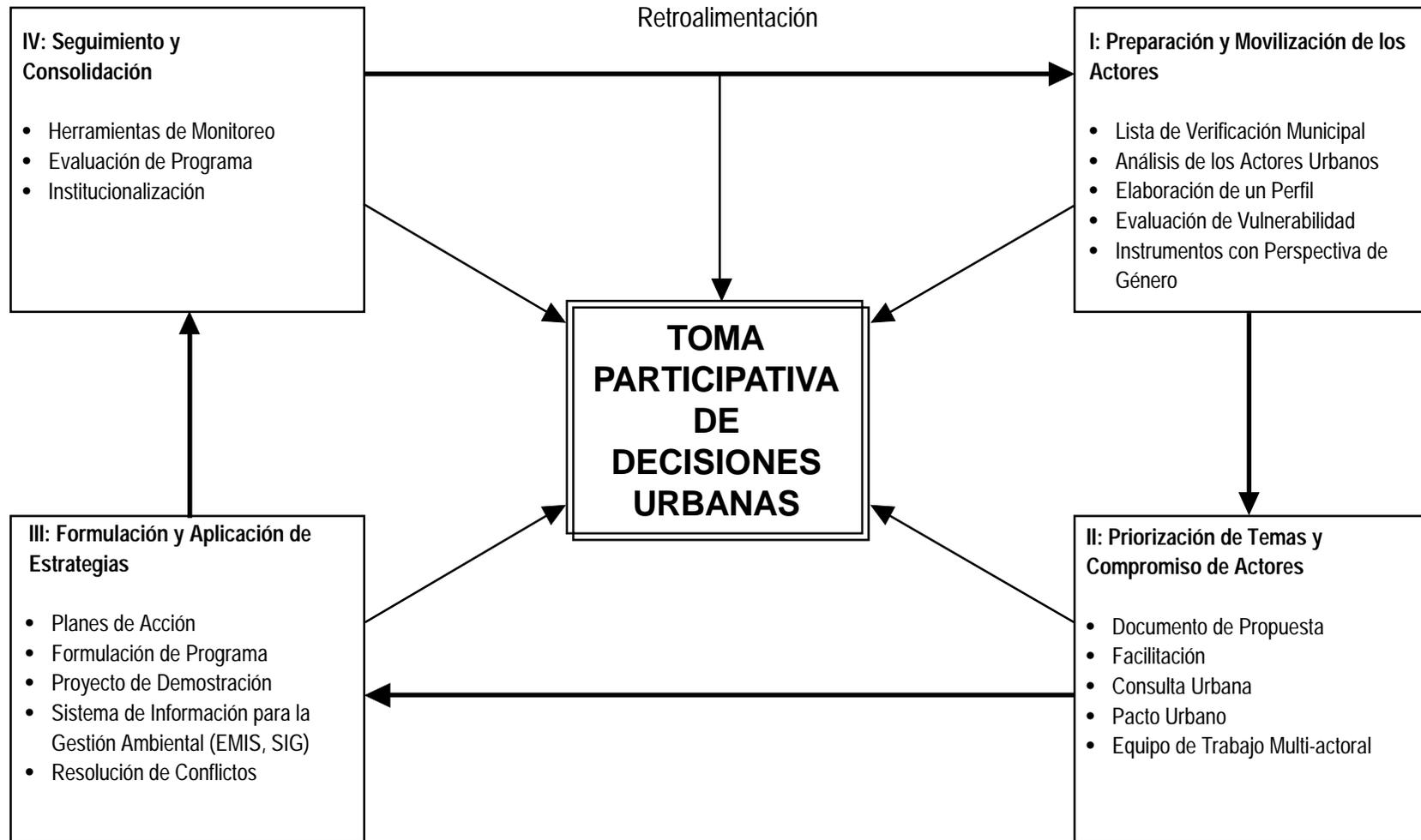


Gráfico 2: El Proceso Participativo y las Herramientas para Promoverlo



sistemas corruptos, es poco probable que un programa de transparencia tenga algún impacto significativo y duradero, a menos que todos los actores sean movilizados desde las etapas iniciales.

El Gráfico 2 describe las fases del proceso participativo de toma de decisiones presentado en la publicación de UN-HABITAT, “Herramientas para una Gestión Urbana Participativa.” En la experiencia de UN-HABITAT, estas cuatro fases son válidas en el desarrollo de cualquier programa urbano participativo: Fase I – Preparación y Movilización de Actores; Fase II – Priorización de Temas y Compromiso de Actores; Fase III – Formulación e Implementación de Estrategias; Fase IV – Consolidación y Seguimiento.⁴⁰ Sin embargo, puede ser necesario modificar el contenido de estas fases para poder aplicar efectivamente el método de tema único o de punto de entrada estratégico.

Las siguientes consideraciones específicas deben ser tomadas en cuenta para cada fase en el momento de diseñar e implementar un programa de transparencia local:⁴¹

Fase I: Preparación y Movilización de Actores: implica la recolección de información y la identificación y participación de actores clave;

- *Voluntad política:* Para desarrollar un dinámico movimiento para el cambio, muchas veces es de gran importancia asegurar el compromiso de un reformador de alto nivel dentro de la municipalidad, de preferencia el Alcalde, y de un administrador principal, como el Secretario del Ayuntamiento. Sin embargo, este compromiso no debe ser considerado como indispensable, ni tampoco debe sustituir el compromiso con los otros grupos de actores clave. Los funcionarios pueden ser reemplazados y se requiere de una amplia coalición para mantener el esfuerzo contra la corrupción. Se requiere tiempo, determinación y recursos considerables para mantener una campaña contra la corrupción. El establecimiento de un Comité Directivo amplio para brindar una dirección estratégica y revisar los avances logrados ha resultado ser una valiosa herramienta institucional en los programas de transparencia.
- *Análisis de Actores:* La política es importante. Cuando se aborda el tema de la transparencia, es esencial tener un conocimiento claro y común de cómo el poder se articula dentro del sistema local. Entender las fuentes de legitimidad, los papeles y las responsabilidades de los otros y sus contribuciones potenciales para atacar la corrupción es un factor esencial. Además, deben hacerse esfuerzos especiales para involucrar a las mujeres, a los pobres urbanos y a otros grupos excluidos, para garantizar que sus perspectivas sean incorporadas en el análisis del impacto de la corrupción.
- *Encuesta de Transparencia:* Realizar una encuesta es vital por dos razones: primero, para desarrollar un conocimiento más profundo de los tipos y la escala de los problemas que afectan al sistema local – esto debe incluir tanto los problemas físicos como a los desafíos de la gobernanza; y segundo, para establecer una línea base de datos contra los cuales se puede medir el impacto del programa. Es importante seleccionar una organización neutral y respetada para realizar esta encuesta inicial, pues de lo contrario sus resultados podrían ser ignorados por considerarlos supuestamente inspirados por consideraciones políticas o porque tiene fallas metodológicas. Las instituciones académicas, las organizaciones no gubernamentales o las instituciones de gestión han desempeñado este papel exitosamente en varios países. Los indicadores para evaluar la transparencia son desarrollados en esta etapa del proceso. Estos indicadores deben ser desarrollados conjuntamente con todos los actores clave, para generar consensos y garantizar la pertenencia del proceso. También, es sumamente importante estudiar a

⁴⁰ UN-HABITAT (2001) *Tools to Support Participatory Urban Decision-Making*, Nairobi, p. 13.

⁴¹ Adaptado de Gonzalez de Asis, María (2000) *Coalition Building to fight Corruption – Draft Paper*. Instituto del Banco Mundial, Washington, DC; y UNODC (2002) *op. cit.*



Recuadro 5: Una Nota sobre la Participación de los Donantes

La gobernanza y la transparencia se están convirtiendo cada vez más en condiciones fundamentales para lograr que los donantes apoyen a los gobiernos nacionales y locales. Sin embargo, un programa efectivo de transparencia se maneja mejor desde adentro. Debe estar firmemente arraigado en el gobierno nacional o local, con la participación activa de los otros actores de la gobernanza que se indicaron más arriba. El papel de los actores externos, tales como los donantes internacionales, los organismos de Naciones Unidas y las organizaciones de apoyo técnico, es servir de asesores, y cuando mucho, como catalizadores para el proceso de cambio.

Estos actores externos pueden brindar asistencia técnica, apoyo al desarrollo de las capacidades institucionales, facilitar el intercambio de experiencias y alentar el trabajo en red. Sin embargo, para garantizar la sostenibilidad de cualquier iniciativa de transparencia (y en efecto, cualquier esfuerzo relacionado con la gobernanza), la mayor parte de los recursos deben ser movilizados desde los actores locales.

una gama de actores, usando una variedad de métodos de investigación, con el fin de “triangular la realidad”, es decir, comparar diferentes perspectivas para llegar a una evaluación justa de la situación actual. Finalmente, cabe indicar que también se puede iniciar un programa de transparencia usando un punto de partida distinto que la corrupción. Las encuestas sobre la provisión de servicios, por ejemplo, han resultado ser un sustituto muy útil.

Fase II: Priorización de Temas y Compromiso de Actores: identificación de los principales temas y pasos que deben darse.

- *Consultas Urbanas:* Las consultas urbanas representan hitos importantes en el diseño y la implementación de programas de transparencia. Deben realizarse en momentos estratégicos, como por ejemplo después de la conclusión de la encuesta inicial, para garantizar que todos están de acuerdo sobre los temas principales y crear así el impulso para el cambio. Un desafío fundamental es identificar en qué área es más probable que la corrupción cause los costos más grandes a la sociedad en su conjunto. Las principales conclusiones de la encuesta deberían ser respaldadas por todos los actores.
- *Grupos de Trabajo:* los grupos de trabajo son mecanismos útiles para avanzar sobre la base del consenso alcanzado en la consulta urbana y para incluir una variedad de perspectivas en la elaboración de temas específicos y soluciones potenciales. Estos grupos obtienen su legitimidad de las instituciones existentes y existen solo el tiempo necesario para concluir negociaciones sobre las estrategias que debe adoptar el Grupo Directivo.
- *Documentos de propuestas:* los documentos de propuestas pueden ser elaborados por los grupos de trabajo o por los subcomités designados para brindar información más detallada sobre temas específicos relativos a la transparencia, los arreglos institucionales/legales, o restricciones particulares para el cambio. También pueden recomendar posibles áreas de acción basadas en su análisis. Dada la complejidad del área de transparencia, es probable que sus recomendaciones apunten a un conjunto de estrategias que se fortalecen mutuamente. Estas podrían incluir, por ejemplo, el establecimiento de una Defensoría del Pueblo, crear un Código de Conducta, desarrollar un Pacto Piloto de Integridad y ofrecer más capacitación a los periodistas para que investiguen potenciales casos de corrupción.
- *Pacto Urbano:* Los resultados de la consulta urbana y los resultados de los grupos de trabajo y las estrategias de los documentos de propuestas pueden resumirse en un borrador, en el que se compromete a todos los actores a cumplir su responsabilidad en la lucha por la transparencia y contra la corrupción. Un Pacto Urbano, centrado en la transparencia, sirve para formalizar la visión colectiva, concretar el compromiso, concientizar al público y movilizar el continuo apoyo al trabajo de la coalición de actores. El Pacto debe ser lanzado en una segunda consulta urbana, garantizando no solo la atención de los medios de comunicación, sino también brindando otra oportunidad para que los ciudadanos ofrezcan sus aportes.

Fase III: Formulación e Implementación de Estrategias: Desarrollo de planes de acción e implementación de proyectos de demostración.

- *Planificación de Acciones:* Mientras que el Pacto Urbano establece las estrategias generales para el programa, se requiere de una planificación más profunda de acciones para definir las actividades específicas y los papeles y responsabilidades de cada actor en la implementación de las mismas. Dada la naturaleza especial de los temas de transparencia, es importante identificar reformas dirigidas al corto, mediano y largo plazo. La secuencia adecuada de estas reformas también es vital para maximizar la sinergia y desarrollar el impulso. Esta etapa requerirá de una significativa negociación y de alguna habilidad en el manejo y resolución exitosa de conflictos entre perspectivas opuestas. En algunos casos, los Comités Directivos pueden decidir posponer la preparación del Pacto Urbano hasta que se concluya esta etapa.
- *Proyectos de demostración:* Con el fin de seguir avanzando, puede ser útil diseñar e implementar algunos proyectos de pequeña escala y de corto plazo, para mejorar la transparencia. El propósito de tales proyectos es ofrecer un marco de aprendizaje para desarrollar la confianza y la experiencia, para hacer énfasis en la acción que se está tomando, y para facilitar la replicación, el aumento de escala y la institucionalización de resultados exitosos en una etapa posterior. Muchas de las herramientas presentadas en el Capítulo 2 de este Libro pueden ser adaptadas e implementadas como proyectos de demostración.

Fase IV: Seguimiento y Consolidación: Monitorear el avance e institucionalizar las lecciones aprendidas.

- *Encuesta de Transparencia II:* En esta etapa, realizar otra encuesta ha demostrado ser una estrategia útil. Por un lado, ayuda a demostrar los efectos positivos de los avances logrados hasta la fecha, sean estos tangibles o percibidos. Al mismo tiempo, también ayuda a determinar si la corrupción se ha desplazado a otras instituciones, o si ha adoptado nuevas formas. Ambos factores son importantes para aumentar la escala de los proyectos de demostración exitosos y para diseñar nuevos programas. Una vez más, la consulta urbana puede servir como un mecanismo útil en la generación de apoyo para la realización de reformas institucionales o legales más fundamentales.

1.6 CONCLUSIÓN

En conclusión, la Caja de Herramientas considera a la transparencia como un punto de partida estratégico para alentar la participación pública y promover la buena gobernanza urbana. En el libro se afirma que un método basado en los principios básicos de la buena gobernanza urbana será la estrategia más efectiva para aumentar la rendición de cuentas y eliminar la corrupción en el nivel local. También se alega que nunca antes ha habido una mayor necesidad de concentrarse en la transparencia en el plano local como ahora. Las fuerzas de la urbanización, globalización, descentralización y democratización crean un clima de cambios rápidos que ofrecen muchas oportunidades y desafíos. Uno de los desafíos más insidiosos en este período de transición es evitar la creación de un sistema de gobernanza que ofrezca incentivos perversos que premian los comportamientos corruptos. El camino hacia adelante requiere el compromiso firme de todos los actores para mejorar la gobernanza urbana.

Finalmente, se debe hacer nuevamente énfasis en que el marco, la metodología y las herramientas incluidas en esta Caja de Herramientas tienen por objeto ser fuentes de inspiración para catalizar la acción. No están hechos para ser usados sin la debida consideración de los entornos culturales y sociales específicos de los diferentes países.

¡Procedan con convicción, pero con cuidado!



S EGUNDO CAPÍTULO:

HERRAMIENTAS PARA PROMOVER LA TRANSPARENCIA

Este capítulo constituye el núcleo básico de la Caja de Herramientas y contiene 29 herramientas que pueden servir para promover la transparencia y la buena gobernanza local. Las herramientas están organizadas de acuerdo con el marco estratégico presentado en el Capítulo 1. Como se mencionó anteriormente, las cinco estrategias – Evaluación y Monitoreo; Acceso a la Información; Ética e Integridad; Reformas Institucionales; y Concentración en Temas Específicos – representan diferentes puntos de partida para presentar y desarrollar la transparencia en la gobernanza local. De hecho, muchas veces las cinco estrategias son usadas en combinación para obtener mejores resultados.

A. Evaluación y monitoreo: Esta estrategia se centra en entender los tipos y la escala de la corrupción y el grado de la transparencia en la gobernanza local, al tiempo que crea una línea de base contra la cual se pueden medir los avances en el mejoramiento de la transparencia. También es valiosa para concientizar al público y movilizar a los electores comprometidos en la lucha contra la corrupción.

B. Acceso a la información: Esta estrategia abarca medidas para mejorar el acceso de los actores a la información, para que puedan participar más eficazmente en la toma de decisiones.

C. Ética e integridad: Esta estrategia se basa en la convicción de que la conducta ética entre todos los actores puede hacer mucho por desarrollar la transparencia y aumentar la inclusión en las ciudades. Incluye herramientas para aclarar lo que se espera de los diversos actores y participantes activos en la gobernanza local.

D. Reformas Institucionales: Esta estrategia incluye tanto la racionalización como la simplificación de los trámites administrativos, así como innovaciones estructurales para promover la participación y la rendición de cuentas.

E. Concentración en temas específicos para desarrollar la transparencia: Temas específicos como tierra, agua, vivienda, educación, servicios sociales, servicios de salud, manejo de desechos, recaudación y administración de impuestos etc., que son importantes para el desarrollo local, sirven con frecuencia como puntos de concentración para implementar cambios positivos en la gobernanza local. Estos mismos temas también pueden ser vulnerables a la corrupción. Sin embargo, esta sección no será desarrollada en esta primera edición de la Caja de Herramientas. La Caja de Herramientas se dedicará a ampliar su enfoque sobre temas específicos en futuras ediciones, a partir de la experiencia colectiva de los actores de la gobernanza.

Cada herramienta en este capítulo se presenta de acuerdo con el siguiente formato:

- Introducción o visión de conjunto de la herramienta
- Propósito de la herramienta
- Vinculación con la Transparencia
- Cómo opera – los elementos fundamentales para utilizar la herramienta
- Ejemplos de su aplicación

Se analizaron muchas herramientas para ver si era posible incluirlas en este capítulo. Al final, sin embargo, el criterio fundamental para seleccionarlas fue su eficacia. Por lo tanto, aquellas herramientas que no han sido probadas o que no han resultado efectivas, no fueron incluidas en esta edición de la Caja de Herramientas.



PARTE 2A: Herramientas de Evaluación y Monitoreo



© Bob Browne/The Grass Roots Comic Company Ltd.

En esta sección se incluyen siete herramientas utilizadas para realizar actividades pertinentes de evaluación y monitoreo dentro del gobierno local. El objetivo general de estas herramientas es identificar temas y áreas vulnerables a la corrupción, y mejorar nuestro conocimiento y la base de información necesaria para promover la transparencia en la gobernanza local.

Un objetivo fundamental del monitoreo de las actividades y la actuación del gobierno local es dar al público mayor información sobre lo que sus representantes locales están haciendo. Sin embargo, éste no es su único propósito. Otro objetivo sumamente importante es informar a los gobiernos locales propiamente dichos – incluyendo al personal de alto nivel y a los funcionarios elegidos – sobre lo que está sucediendo dentro de sus propias oficinas, para que puedan tomar acciones para mejorar su propio desempeño y trabajar efectivamente con la sociedad civil.

Como lo observa la Federación de Municipalidades Canadienses (FCM), un objetivo importante de la medición del desempeño es permitir la rendición de cuentas, incluyendo tanto la *rendición de cuentas pública* como la *rendición de cuentas interna*.⁴² Lo que se espera de esto es que un proceso de monitoreo efectivo también disuada actividades indeseables y ayude a mejorar el desempeño de los gobiernos locales al aumentar la efectividad, la receptividad y la eficiencia.

La ventaja de involucrar a la sociedad civil en las actividades de monitoreo es que introduce en el proceso a un observador experto externo e independiente. Por lo tanto, el público puede estar seguro de que está recibiendo información imparcial y objetiva. El monitoreo del gobierno local también puede ser usado no solo para dar publicidad a las actividades del gobierno local, sino para influir en el resultado de los temas de actualidad y para dar un apoyo activo a las campañas por una mayor transparencia y receptividad. Uno de los ejemplos más dignos de comentar sobre el poder del monitoreo por parte de la sociedad civil viene de Japón, donde existe una larga tradición de sobornos que las grandes compañías pagaban a funcionarios del gobierno local, y de cobros fraudulentos por gastos de representación, los mismos que fueron exitosamente puestos al descubierto por el Defensor del Pueblo a mediados de los años '90 (véase el Recuadro 6).

Recuadro 6: Exponer la Corrupción y Desarrollar la Transparencia mediante un Monitoreo Efectivo: el caso de Japón

Las denuncias de corrupción en los gobiernos locales de Japón han sido abundantes durante muchos años, pero rara vez se hacían revelaciones públicas de lo que en realidad estaba pasando. La ley japonesa permite a los ciudadanos solicitar la publicación de los gastos públicos. A mediados de los años '90, un puñado de abogados de la ciudad de Sendai estableció una defensoría civil independiente con el propósito expreso de examinar pagos efectuados para cubrir gastos de diversión oficiales, así como pagos a funcionarios por gastos de representación. Luego también se creó una asociación de defensores civiles, cuando se hizo obvio que los problemas eran generalizados y que se justificaba una mayor exposición pública.

A lo largo de varios años, los defensores diligentemente solicitaron información y monitorearon los gastos y las actividades de diversión de los funcionarios del gobierno local. Algunas municipalidades estuvieron dispuestas a cooperar. Otras no. Cuando los gobiernos locales se negaron a proporcionar la información, fueron llevados a la corte y obligados a divulgarla. Eventualmente, el panorama real empezó a emerger, así como el verdadero costo para el público, que superaba los cientos de millones de dólares.

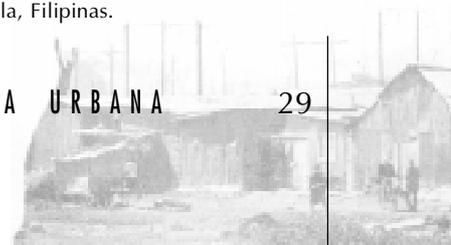
Dos patrones básicos de conducta corrupta fueron expuestos por medio de las actividades de monitoreo de los defensores. El primero se relacionaba con las sucursales de los gobiernos locales en la capital, Tokio, involucrados en el escándalo, que invitaban a los empleados públicos del gobierno central a beber y a cenar con la esperanza de conseguir asignaciones del gobierno central. Resultó que gran parte de la diversión que se ofrecía era o ilegal o sobrefacturada, y que los funcionarios del gobierno local se guardaban la diferencia en su bolsillo. Un segundo patrón de mala conducta que también fue monitoreado y expuesto involucraba la facturación de viajes oficiales que nunca se realizaron.

El papel que los defensores civiles independientes desempeñaron para poner al descubierto la corrupción en las entidades públicas de Japón ilustra el poder de control de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción.

Fuente: <http://www.nbr.org>

Para más información, comunicarse con: The National Bureau of Asian Research, 4518 University Way NE, Suite 300, Seattle, WA 98105. Tel: (206) 632-7370, Fax: (206) 632-7487, E-mail: nbr@nbr.org,

⁴² Federación de Municipalidades Canadienses (2003) *International Experiences in Municipal Performance Measurement*. Trabajo presentado en la Tercera Conferencia Internacional sobre Descentralización, Manila, Filipinas.



Klitgaard, MacLean-Abaroa y Parris⁴³ defienden el proceso participativo de diagnóstico de la corrupción en las oficinas públicas. Esto se puede hacer facilitando una discusión abierta y analítica dentro de la organización en cuestión, sin la amenaza de represalias. Los autores alegan que estos talleres deben ser realizados a muchos niveles dentro de la municipalidad, de preferencia empezando con las autoridades encargadas de la toma de decisiones de los niveles más altos. El ejercicio puede ser totalmente interno, o también puede incluir a personas de afuera (como representantes de ONGs y la sociedad civil, profesionales, académicos e investigadores).

ALGUNOS INDICADORES PARA EVALUAR LA TRANSPARENCIA EN EL GOBIERNO LOCAL

Entre los indicadores que se utilizan con frecuencia para evaluar el nivel de la transparencia en los gobiernos locales tenemos:

- ¿El gobierno local es democráticamente responsable?
- ¿Está sujeto a una auditoría independiente?
- ¿Es obligatorio que las reuniones de los órganos locales se realicen en público, a menos que hayan razones especiales por las que deban celebrarse en privado, ya sea por disposiciones legales o por convencionalismos?
- ¿Las autoridades locales están sujetas a la jurisdicción de un Defensor del Pueblo o un órgano independiente similar?
- ¿Se mantienen registros de los regalos y atenciones recibidos por personas en posiciones delicadas? De ser así, ¿existe un derecho de acceso público a estos registros?
- ¿Existe una publicación accesible y formal del gobierno local que contenga información sobre contratos, licitaciones, presupuestos y cuentas?
- ¿Existen declaraciones publicadas y firmadas de las normas de conducta que los ciudadanos tienen derecho a esperar de los funcionarios elegidos y del personal del gobierno local?
- ¿Los funcionarios locales elegidos deben revelar al público sus ingresos y activos (y los de su familia inmediata) antes de asumir el cargo?⁴⁴

Las herramientas incluidas en esta sección ayudan a contestar las preguntas anteriores y muchas otras. Estas herramientas son:

2.1 La Lista de Verificación Municipal

2.2 La Encuesta de Corrupción Urbana

2.3 La Evaluación de la Vulnerabilidad Municipal

2.4 La Evaluación Participativa de la Corrupción

⁴³ Klitgaard, Robert, et. al. (2000) *Corrupt Cities: A practical guide to cure and prevention*. Instituto del Banco Mundial, Washington, DC, p. 50.

⁴⁴ El Índice de Gobernanza Urbana, desarrollado por la Campaña Mundial por la Gobernanza Urbana de UN-HABITAT, incluye algunos indicadores dentro de la categoría "Rendición de Cuentas", que pueden ayudar a responder a estas preguntas de una manera objetiva y directa. Para más información, ver el sitio web <http://www.unhabitat.org/governance>

2.5 Las Libretas de Calificaciones

2.6 PROOF: El Registro Público de Operaciones y Finanzas

Algunos de los temas, como las declaraciones de bienes e ingresos, conflictos de intereses y normas de conducta se exploran en mayor detalle en las Secciones 2B y 2C.

2.1 LA LISTA DE VERIFICACIÓN MUNICIPAL

INTRODUCCIÓN

Con el fin de minimizar los vacíos y las oportunidades de corrupción dentro de la autoridad local, conviene examinar las realidades locales y las condiciones específicas que pueden perpetuar estas actividades corruptas en el ámbito local. La Lista de Verificación Municipal se centra específicamente en el sistema de gobierno local y está dirigida a evaluar la vulnerabilidad del sistema al abuso de autoridad y de los recursos de la ciudad. En este sentido, es diferente de la Encuesta de Corrupción Urbana (*véase el punto 2.2 más abajo*), la misma que es aplicable al panorama urbano más amplio.

PROPÓSITO

La Lista de Verificación Municipal tiene los siguientes objetivos:

- Identificar y empezar a concentrarse en las diferentes áreas de vulnerabilidad al abuso⁴⁵ de la autoridad y en el manejo de los recursos que una municipalidad puede tener.
- Proporcionar una base común de información y conocimiento para todas las partes interesadas en conocer y mejorar la eficacia de la Municipalidad. La difusión de esta información ayuda a promover la transparencia.

Vínculo con la Transparencia

La Lista de Verificación Municipal genera un perfil de información útil, que se obtiene (entre otros medios) a través de la interacción directa con los funcionarios y empleados municipales. Esta información, que puede contener pistas sobre varios vacíos donde se pueden dar prácticas corruptivas, debe ser ampliamente difundida entre las partes interesadas y el público en general. Lo que se pretende con el impacto de las decisiones tomadas y de las acciones llevadas a cabo como resultado de la Lista de Verificación Municipal es ayudar a lograr transparencia en el gobierno local. Adicionalmente, el proceso mismo de obtener información, así como su difusión generalizada, también desempeña un papel importante en la promoción de la transparencia.

CÓMO OPERA - ELEMENTOS CLAVE

Estructura. La Lista de Verificación es una serie de preguntas divididas en secciones que corresponden a aquellas áreas de la vida municipal que por lo general han sido más susceptibles al abuso, o que resultan ser aquellas donde se necesitan más correctivos para remediar los problemas de corrupción. Estas preguntas podrían incluir:

⁴⁵ Vulnerabilidad para abusar es un amplio concepto, que incluye el manejo no solo de los recursos financieros, sino también de otros recursos, como la tierra y el medio ambiente, de los que las autoridades locales con frecuencia son responsables.



El Marco Ético Municipal (véase en la Sección 2C una explicación más detallada); Quejas Públicas (véase también el punto 2.23, Oficina de Quejas y Defensoría); Liderazgo; Recursos Humanos; Presupuesto (véase también el punto 2.29, Presupuesto Participativo); Contratación Pública (véase también el punto 2.19, El Pacto de Integridad); y Procedimientos de Auditoría (véase también el punto 2.27, Función de Auditoría Independiente). En el Recuadro 7 se presenta una muestra de las preguntas divididas en las siete secciones indicadas más arriba, que pueden servir como marco para la elaboración de cuestionarios hechos a la medida específica de las situaciones particulares de cada municipio.

Administración de la Lista de Verificación. Es muy importante que el proceso de administrar la Lista de Verificación, es decir, de usarla para realizar una evaluación del gobierno local, involucre a una extensa gama de actores. Existen muchas razones para esto, incluida la necesidad de contar con una apreciación adecuada de las opiniones que la comunidad en su conjunto tiene sobre la corrupción dentro de la municipalidad, así como la necesidad de sentar las bases para un monitoreo externo de la actuación de la municipalidad.

La evaluación usando la Lista de Verificación puede realizarse de varias maneras. Se pueden organizar pequeñas reuniones de grupo con unidades de trabajo individuales, talleres más grandes, e incluso estudios externos. Sin embargo, el principio básico es que se debe realizar en coordinación con el personal del municipio. Por medio de un enfoque asociativo, y no simplemente una investigación de tipo auditoría realizada por un consultor externo, la Lista de Verificación puede convertirse en una herramienta de aprendizaje y un instrumento para promover el cambio dentro de la municipalidad. Será necesario que los líderes principales, tanto los políticos como los del sector público, hagan una evaluación inicial de los métodos que garantizarán la máxima franqueza en las respuestas.

Análisis de los Resultados. La Lista de Verificación puede desempeñar un papel importante para ayudar a los diversos actores a entender las fortalezas y debilidades de los sistemas de integridad de la municipalidad. La meta final es que los resultados de la Lista de Verificación sirvan como base para hacer cambios dentro de la municipalidad. Esto solo puede suceder con certeza cuando los líderes de la municipalidad están comprometidos con la gobernanza urbana y se han implementado los sistemas que les permitirán actuar de manera efectiva. Estos sistemas se discuten como parte de otras herramientas en las Partes B y C de este capítulo.

Si bien la Lista de Verificación es básicamente una herramienta de autoevaluación para las municipalidades, también puede servir para el propósito muy importante de construir una comunidad informada. Por esta razón, se recomienda que la participación de los actores sea incorporada al proceso de ejecución de la Lista de Verificación Municipal. Esto se puede hacer por medio de entrevistas y grupos focales, así como de reuniones públicas más amplias. Adicionalmente, compartir los resultados de la evaluación basada en la Lista de Verificación y los pasos propuestos para ser llevados a cabo por la municipalidad, puede ser muy útil para desarrollar la confianza entre los actores y el gobierno local y promover la transparencia.



Recuadro 7: Marco Ético Municipal

1. ¿Existe un código de conducta para los líderes máximos del gobierno local?
2. ¿Se lo usa y se lo considera efectivo?
3. ¿Los bienes y los ingresos de los funcionarios de mayor jerarquía del gobierno local deben ser revelados anualmente al público utilizando medios efectivos?

Quejas Públicas

4. ¿Existe una oficina independiente que reciba quejas dentro del gobierno local?
5. ¿El público y el personal saben de esta oficina?
6. ¿Es efectiva y respetada?
7. ¿Los denunciantes son víctimas de represalias, o son protegidos?
8. ¿Se pueden presentar quejas anónimas?
9. Existe un programa para probar la integridad de los diversos departamentos del gobierno local?
10. ¿Se da publicidad al programa y es efectivo?

Liderazgo Municipal

11. ¿El liderazgo del gobierno local está comprometido en la lucha contra la corrupción? ¿Cómo se ha demostrado esto en palabras y en los hechos?
12. ¿El público respeta el trabajo del gobierno local?

Recursos Humanos Municipales

13. ¿Existe respeto por las reglas de trabajo por parte del personal, incluyendo los supervisores?
14. ¿El sistema empleado por el gobierno local para reclutar, disciplinar y promover personal es justo?
15. ¿Las escalas de sueldos y los beneficios que paga el gobierno local son justos?
16. ¿El sistema administrativo interno para apelar las decisiones relacionadas con el personal es considerado justo?

Presupuesto Municipal

17. ¿El proceso presupuestario del gobierno local recibe suficiente publicidad y es abierto al público?
18. ¿El público participa activa y directamente en la identificación de las prioridades presupuestarias del gobierno local?

Contrataciones Municipales

19. ¿El sistema de contratación del gobierno local tiene la reputación de ser justo?
20. ¿Se basa en principios competitivos?
21. ¿Se hace publicidad de las contrataciones por adelantado y se las da a conocer al público?
22. ¿El proceso para la selección de licitadores es exhaustivo y justo?
23. ¿Se aplican reglas de conflicto de intereses?
24. ¿Existen ciertos tipos de contrataciones que no pueden ser sujeto de licitación?
25. ¿El gobierno local hace inversiones por medio de un proceso competitivo?
26. ¿Han habido problemas de corrupción dentro del sistema de contrataciones?
27. ¿Existe una auditoría regular de los procesos de contratación?

Procedimientos de Auditoría

28. ¿Las cuentas del gobierno local son auditadas regularmente por auditores independientes?
29. ¿Existe un auditor interno?
30. ¿Los resultados son dados a conocer al público de una manera oportuna y efectiva?
31. ¿Existe un comité de cuentas públicas del gobierno local autónomo?
32. Como resultado de estas auditorías ¿se toman acciones para rectificar los sistemas y las prácticas?

Fuente: *Transparencia Internacional*

EJEMPLOS DE CIUDADES/PAÍSES

Recuadro 8: Aplicación de la Lista de Verificación Municipal en Cuatro Poblados de Namibia

En 2001, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Asociación de Funcionarios de Autoridades Locales de Namibia (NALAO), con la asistencia de Management Systems International (MSI), inició un proyecto de integridad para las autoridades locales. En su evaluación inicial de las áreas que podían ser más vulnerables a la corrupción, el programa usó la Lista de Verificación Municipal, adecuadamente adaptada al contexto local. Cuatro poblados (Otjiwarongo, Mariental, Katima Mulilo y Ondangwa) fueron escogidos para participar en la fase piloto de este proyecto. En cada poblado se organizó una pequeña fuerza de tarea con miembros principalmente de la autoridad local. NALAO proporcionó la orientación general y facilitadores para cada poblado. La participación de la sociedad civil fue parte integral de este proceso inicial.

La fase de evaluación del proceso terminó en junio de 2002. Las evaluaciones en los cuatro poblados revelaron que se necesitaban tres grandes tipos de cambios. Estos se relacionaban con las políticas y procedimientos, la participación pública y las relaciones entre los concejales elegidos y el personal municipal. Los detalles de cada poblado se indican a continuación:

Katima Mulilo

- 1) Políticas y procedimientos para:
 - Controlar el crédito en las funciones de entrega de servicios básicos, como el agua
 - Asignar y vender tierras
 - Recursos humanos, como contratación de personal
 - Programa de Vivienda Construyamos Juntos
- 2) Estrategia para que la autoridad local comprometa al público
- 3) Brindar capacitación sobre las responsabilidades y relaciones entre concejales y personal municipal

Otjiwarongo

- 1) Políticas y procedimientos para:
 - Recursos humanos como contratación/ascensos/apelaciones
 - Programa de ética, que incluye códigos de conducta/oficinas públicas de quejas
- 2) Fortalecimiento de OCBs locales para interactuar con la autoridad local

Mariental

- 1) Políticas y procedimientos, y asistencia técnica para:
 - Contrataciones
 - Asignar y vender tierras
- 2) Capacitación sobre las responsabilidades y relaciones entre concejales y personal municipal
- 3) Estrategia para involucrar a la sociedad civil y concientizar al público

Ondangwa

- 1) Políticas y procedimientos para:
 - Asignar tierras
 - Entregar servicios (incluyendo capacitación)
- 2) Investigar percepciones y dimensiones de la corrupción en Ondangwa
- 3) Capacitación sobre las responsabilidades y relaciones entre concejales y personal municipal
- 4) Estrategia para la concientización del público, incluyendo la creación del comité comunitario de vigilancia

La Lista de Verificación Municipal parece ser más útil para una autoevaluación de las autoridades locales – permitiéndoles revisar sistemáticamente y entender su propia situación. No era particularmente importante para los participantes de la sociedad civil y del sector privado, que no tenían un conocimiento suficientemente detallado del funcionamiento interno del gobierno local para poder hacer una evaluación. Parecería más prometedor aplicar un enfoque más general a estos grupos, centrado simplemente en las áreas que ellos consideran vulnerables por experiencia propia.

Fuente: Asociación de Funcionarios de Autoridades Locales de Namibia

Recuadro 9: Uso de la Lista de Verificación Municipal en Pireo, Grecia

La Lista de Verificación Municipal fue usada por primera vez en la Municipalidad de Pireo, Grecia. Consistió en un estudio de las operaciones de la Municipalidad de Pireo, realizado conjuntamente por la ciudad y Transparencia Internacional (Grecia), con la ayuda de Transparencia Internacional. Surgió de una invitación que el Alcalde de Pireo hizo a TI. El proceso empleado en Pireo requirió de una persona externa, en cierto modo el equivalente de un consultor, que se reunió con una amplia sección transversal de personal del municipio y de los sindicatos, dos empresas municipales y varias organizaciones de la sociedad civil de Pireo, durante 4 días. Después de un breve período de diagnóstico, los resultados del estudio fueron presentados a la municipalidad. Algunos de los hallazgos más importantes del diagnóstico del Pireo se resumen a continuación:

- **Marco ético**– No existían códigos de conducta para el Alcalde, los vice-alcaldes, los concejales y el personal de alto nivel.
- **Declaración de bienes**– Solo el Alcalde debía hacer declaración de bienes.
- **Quejas públicas** – todas las personas entrevistadas indicaron que el Alcalde estaba muy abierto a escuchar sus quejas. Sin embargo, no había una oficina en la Municipalidad específicamente responsable de hacer el seguimiento de las quejas de los ciudadanos. Tampoco había un procedimiento establecido y conocido por el público para hacerlo.

Como resultado del ejercicio, la ciudad posteriormente adoptó un nuevo Código de Ética, y sigue trabajando con TI (Grecia) para mejorar sus sistemas de integridad. No obstante, parece claro que un enfoque que involucre más directamente a la comunidad local y al personal de la municipalidad local hubiera tenido un impacto mucho mayor.

Fuente: *Transparencia Internacional, Grecia*

MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

General

Transparencia Internacional (TI), Otto-Suhr-Allee 97-99, 10585 Berlín, Alemania
Tel.: +49-30-343-8200; Fax: +49-30-34703912
E-mail: ti@transparency.org, mjlippe@aol.com; sitio web: <http://www.transparency.org>

Namibia

Namibia Association of Local Authorities Officers, 80 Independence Avenue, Box 59, Windhoek, Namibia.
Tel.: +264-61-2902615; Fax: +264-61-2902344; E-mail: nalao@windhoekcc.org.na

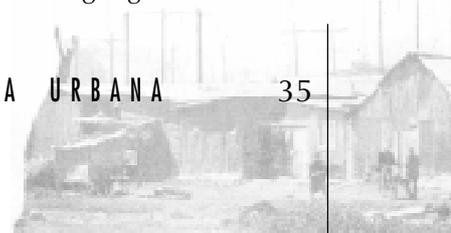
Namibian Institute for Democracy, P.O. Box 11956, Windhoek, Namibia.
Tel: +264-61-229117/8, Fax: +264-61-229119, E-mail: nid@mweb.com.na

Management Systems International, 600 Water Street, SW, Washington, DC 20024, EE.UU.
Tel.: +1-202-484-7170, Fax: +1-202-488-0754, sitio web: www.msiworldwide.com

United States Agency for International Development, Windhoek, Namibia.
Tel.: +264-61-273700

Grecia

Transparencia Internacional – Grecia, 6-7, Efroniou St., 11634 Atenas, Grecia.
Tel: +30-1-7224940, Fax: +30-1-7224947
E-mail: transparency@otenet.gr, sitio web: <http://www.transparency.gr> (solo en griego)



2.2 LA ENCUESTA DE CORRUPCIÓN URBANA

INTRODUCCIÓN

La Encuesta de Corrupción Urbana es una herramienta que ayuda a los actores a entender las realidades existentes relacionadas con la corrupción, la transparencia y la calidad de la gobernanza en una ciudad.

Esta evaluación es esencial para formular estrategias que no solamente atacan los problemas actuales, sino que también ayudan a desarrollar sistemas para garantizar una mayor transparencia en el futuro.

PROPÓSITO

La Encuesta de Corrupción Urbana tiene los siguientes objetivos:

- Identificar las organizaciones, instituciones o departamentos dentro de las instituciones donde existe corrupción,
- Cuantificar los costos que la corrupción representa para el ciudadano promedio,
- Aumentar el interés del público en los temas que rodean a la corrupción, y
- Ofrecer una base para las acciones que deben tomarse a la luz de los hallazgos de la encuesta.

VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

La Encuesta de Corrupción Urbana es una herramienta que facilita la identificación de cualquier práctica antiética en áreas urbanas específicas, resaltando las percepciones de la gente ordinaria sobre la corrupción en organizaciones que trabajan en el ámbito local. El Índice Urbano de Corrupción/Soborno, formulado como resultado de la Encuesta, puede tener un papel importante en el desarrollo de medidas adecuadas para prevenir los sobornos y aumentar la transparencia.

CÓMO OPERA - ELEMENTOS CLAVE

A continuación se describen los componentes fundamentales para el diseño de la encuesta y la conducción del ejercicio. Estos elementos de la metodología de la encuesta provienen básicamente del diseño y de las experiencias del Índice de Soborno Urbano desarrollado por TI-Kenia (*véase detalles en el Recuadro 10*).

Diseño del Marco. Los objetivos de la encuesta deben ser claramente definidos al inicio y deben ayudar a conformar el diseño del ejercicio. La encuesta puede ser aplicada en todas o en algunas oficinas públicas locales, o incluso a actividades o secciones específicas del gobierno local y a los proveedores de servicios públicos y privados. La encuesta debe ser diseñada para captar información de todos los actores clave – sector público y privado, así como la sociedad civil. En esta etapa también es necesario identificar claramente a la audiencia objetivo. Solamente después de haber completado estos pasos se puede diseñar el instrumento para la encuesta.

Instrumento para la Encuesta. El instrumento más popular para hacer encuestas es el tradicional cuestionario. Ninguna encuesta es mejor que su cuestionario. El cuestionario debe recoger tanta información como sea posible. Sin embargo, se lo debe mantener simple, claro y debe ser fácil de comprender para los diferentes entrevistados. Las preguntas incluidas deben ser sistemáticas y cortas, y no demasiado numerosas. Se debe dedicar una cantidad sustancial de tiempo para estructurar el cuestionario y, de ser necesario, se puede solicitar la ayuda de expertos en la materia para ayudar a diseñar la encuesta. De ser posible, las preguntas

deben probarse con anticipación para eliminar las ambigüedades en la mayor medida posible. La Tabla 2 contiene una muestra de los temas que el cuestionario puede cubrir.

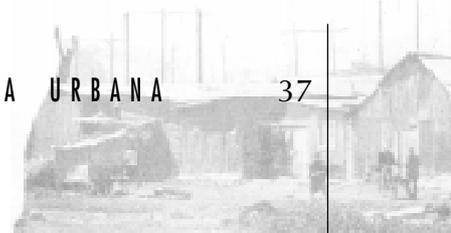
Tabla 2: Temas fundamentales que debe abordar la Encuesta de Corrupción Urbana

Tema	Descripción
Frecuencia de la Interacción	Organizaciones con las que el entrevistado ha interactuado en el último año y con qué frecuencia (una vez al mes o más a menudo, menos de una vez al mes o solo una vez en el último año)
Propósito de la Interacción	El propósito de la interacción podría ser clasificado en las siguientes cinco categorías:
	<ul style="list-style-type: none"> a. Servicios (por ej. salud, educación, servicios básicos) b. Relacionado con la ley o los reglamentos c. Relacionado con empresas d. Empleo e. Otros
Incidencia del Soborno	Si los sobornos son exigidos o requeridos para obtener o agilizar un servicio (o evitar la aplicación de la ley) y lo que los entrevistados piensan que pasará si no ofrecen el soborno (es decir, servicio satisfactorio, servicio deficiente, acoso, demoras o negación del servicio)
Operación de Soborno	Los sobornos efectivos que los entrevistados han pagado o que saben que otros han pagado (por ej., amigos, socios de empresas o competidores). Los entrevistados deben dar información sobre la cantidad, la frecuencia (todos los días, al menos una vez por semana, al menos una vez al mes, al menos una vez en los últimos 12 meses), y el propósito, según la clasificación anterior.
Tendencia de la Corrupción	Organizaciones en las que los entrevistados han percibido mejoras o un deterioro en el nivel de corrupción, la magnitud (pequeña, moderada o grande), y el período durante el cual se ha percibido el cambio (el último año, los últimos tres años, los últimos cinco años)

Índice. El índice general es un acumulado de todos⁴⁶ los indicadores, que capturan diferentes dimensiones y el impacto de los sobornos. Estos indicadores podrían incluir, por ejemplo:

- **Incidencia:** Con cuánta frecuencia se le pide a las personas que den sobornos en las organizaciones con las que tienen que lidiar.
- **Extensión:** El porcentaje de la población que se ve afectada por los sobornos en una organización/institución/departamento del gobierno local.
- **Gravedad:** Las consecuencias de no dar los sobornos, que van desde un servicio no satisfactorio hasta la negación frontal del servicio (es decir, si no se paga el soborno, no hay servicio).
- **Frecuencia:** El nivel efectivo de los sobornos reportados en una organización, esto es, cuántos sobornos reciben los funcionarios de la organización.

⁴⁶ Los estudios realizados hasta ahora, especialmente en Kenia, han usado seis indicadores.



- **Costo:** El costo estimado para el público de los sobornos pagados a una organización, medido como un “impuesto per capita al soborno”.
- **Tamaño del soborno:** El tamaño promedio del soborno pagado a funcionarios de la organización.

Limitaciones de la Encuesta. Una de las limitaciones básicas de cualquier estudio de este tipo es el cálculo de los valores. El cálculo de cualquier índice agregado implica invariablemente hacer juicios subjetivos acerca de lo que se debe incluir y de lo que no se debe incluir, qué medidas usar, si se debe asignar un peso a cada componente por separado y, en ese caso, qué peso asignarles. Con frecuencia, la comparación transversal (calificar unidades en un momento específico en el tiempo) implica hacer una compensación con el grado de comparación en el tiempo, y viceversa. En la encuesta efectuada en Kenia, cada uno de los indicadores recibió el mismo peso, aunque esto ya de por sí es un juicio de valor, dado que se puede alegar que algunos de los indicadores son más críticos que otros. Sin embargo, la corrupción es un área muy nueva de investigación académica y todavía no existe una convención aceptada sobre las dimensiones de los elementos que son más críticos que otros. Finalmente, los indicadores que han sido escogidos pueden no ser los únicos posibles. Para cualquier índice agregado siempre hay un conjunto o combinación diferente igualmente válido de indicadores que puede dar como resultado diferentes puntuaciones.

Financiamiento. Para poder implementar una encuesta exhaustiva es necesario contar con los recursos financieros adecuados. Como se sugiere en el Capítulo 1, idealmente cualquier ejercicio de transparencia debe ser apoyado (al menos en parte, si no totalmente) por el gobierno local, para garantizar su pertenencia y sostenibilidad.

Informes. Los informes sobre resultados deben abordar los diferentes grupos meta identificados al inicio del ejercicio. Es importante tener un informe técnico que detalle la metodología, las preguntas y las cuestiones estadísticas, pero quizá también sea necesario contar con informes separados dedicados a los diferentes aspectos de los resultados, hechos a la medida de las diferentes audiencias. Cada uno de los indicadores debe ser presentado y discutido por separado en el informe técnico.

Uso de los Medios de Comunicación. Esto es importante para garantizar que la información llegue a las diferentes audiencias. Es necesario entender y responder a las necesidades específicas de los diferentes medios – es decir, los medios impresos, los medios electrónicos y la Internet.



© Bob Browne/The Grass Roots Comic Company Ltd.

EJEMPLOS DE CIUDADES/PAÍSES

Recuadro 10: Encuesta de Soborno Urbano en Kenia: Hallazgos y Lecciones

La Encuesta sobre los Sobornos Urbanos en Kenia se realizó con el fin de evaluar las prácticas corruptas en las zonas urbanas y así ayudar a conformar estrategias para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en el plano local. A continuación se describen las características básicas de la encuesta:

Muestra de la Encuesta: se tomaron muestras de tres grupos separados— micro y pequeñas empresas, el sector corporativo e individuos. Al inicio, el sector corporativo no respondió mayormente a los cuestionarios escritos, así que se hizo un seguimiento con entrevistas personales. Los pequeños negocios y las entrevistas personales en la calle fueron realizadas de forma aleatoria. En total, 1.164 personas respondieron a la encuesta.

Instrumento para la Encuesta: la encuesta se realizó usando un cuestionario estructurado, con preguntas sobre las interacciones de los entrevistados con organizaciones públicas en los últimos 12 meses. Se recogió información sobre la frecuencia de las interacciones, el propósito de la interacción, la incidencia del soborno en esas interacciones, e información sobre los sobornos efectivos que se pueden haber pedido y las tendencias de la corrupción en esas organizaciones.

Índice de Sobornos Urbanos: Sobre la base de esta información, TI Kenia elaboró un índice que era un agregado de seis indicadores; incidencia, extensión, gravedad, frecuencia, costo y monto del soborno. Los tres primeros indicadores, incidencia, extensión y gravedad, se calculan como porcentajes en la muestra. Los otros tres, frecuencia, costo y monto de los sobornos, que son valores reales, se escalonan según el valor más alto, para obtener un índice donde el valor más alto es igual a 100. El índice agregado es el promedio simple (es decir, no ponderado) de los seis índices. El índice califica a todas las instituciones de las que la encuesta tiene suficiente información para hacer una comparación estadísticamente válida. Otras organizaciones de las que no se tiene suficiente información pueden ser agregadas en otras categorías, por ejemplo, “Otras del Gobierno Central”, “Otras Corporaciones Estatales”, “Otras Autoridades Locales”, “Sector Privado (comercial y sin fines de lucro)”, etc. Estas luego se añaden a las otras para sacar una clasificación total.

Algunos de los resultados más interesantes fueron los siguientes:

- Aproximadamente dos de cada tres personas reportaron que se les pidió un soborno para obtener un servicio público.
- Las personas que eran probablemente pobres (personas de bajos ingresos, desempleadas o con bajos niveles de educación) eran significativamente más vulnerables a la corrupción que los encuestados que tenían una mejor situación económica.
- La corrupción está en aumento.
- La mayoría de los sobornos eran relativamente pequeños, por ej., el 41% de todos los sobornos eran de menos de 200 chelines de Kenia (KSh.), pero los sobornos de mayor cantidad, por encima de los 5.000 KSh. representaban el 75% del valor monetario total de los sobornos dados.
- La Policía de Kenia fue nombrada como la organización pública más corrupta de Kenia. Seis de cada diez encuestados mencionaron que tuvieron que pagar sobornos para obtener servicios de la policía. El Consejo Municipal de la ciudad de Nairobi ocupó el segundo lugar.

En el índice de sobornos compuesto, la Policía nuevamente ocupó el primer lugar. El Concejo Municipal de Nairobi y el Concejo Municipal de Mombasa, las dos ciudades más grandes de Kenia, ocuparon el 5° y 7° puesto entre las organizaciones más corruptas, seguidas por otras autoridades locales en 8° posición.

Los resultados de la encuesta fueron ampliamente publicitados en Kenia y siguen siendo mencionados en los diarios. La encuesta ha sido usada por una amplia gama de organizaciones y personas como punto de partida de actividades para aumentar la transparencia.

Fuente: *Transparencia Internacional, Kenia.* <http://www.tikenya.org>

Recuadro 11: Encuesta para Evaluar la Corrupción en las Elecciones Municipales en Brasil

La encuesta realizada en Brasil ilustra el uso de la herramienta para evaluar la corrupción en una actividad específica del Gobierno Municipal –la realización de elecciones. Esta encuesta fue realizada por TI-Brasil, Transparencia Brasil, en respuesta a los numerosos reportes de una masiva compra y venta de votos durante las elecciones municipales de 2000.

Se examinaron dos cuestionarios diferentes, uno con seis preguntas que fue usado en una encuesta casa por casa por una respetada organización de encuestas públicas, IBOPE, y el otro, más largo, que debía ser aplicado a través de la Internet, pero que al final no fue utilizado. A continuación se detalla la encuesta más corta, que fue la que se usó finalmente.

0. En su opinión, en los dos últimos años el grado de corrupción en las tres esferas del gobierno ha [aumentado significativamente – disminuido significativamente -en una escala de 5 puntos]:

Federal _____

Estatal _____

Municipal _____

1. Durante los últimos 12 meses, ¿algún funcionario del gobierno le ha pedido directamente o le ha dejado entender que una condición para obtener sus servicios era pagar un soborno?

Sí No

Si la respuesta es sí, ¿a qué institución(es) pertenecía?

Respuesta abierta _____

2. En el año 2000, algún funcionario público o intermediario lo ayudó de manera regular a resolver problemas dentro de la administración municipal, poniendo como condición que Ud. vote por cierto candidato?

Sí No

3. Durante la campaña para las elecciones municipales de 2000, ¿algún candidato (o intermediario) le ofreció a Ud. dinero a cambio de que vote por él?

Sí No

a. Si la respuesta es sí, ¿cuánto le ofrecieron?

Respuesta abierta _____

b. Si la respuesta es sí, ¿aceptó Ud.?

Sí No

4. Si la repuesta a la pregunta 3 es sí, y cualquiera que sea su respuesta a la pregunta 3b, ¿votó Ud. por el candidato?

Sí No

Nota: IBOPE no entendió esta pregunta y la aplicó solamente a las personas que contestaron "Sí" a la pregunta 3.b.

5. En su opinión, ¿el sistema educativo es responsable de no dar a la corrupción la atención que se merece?

Estoy de acuerdo No estoy de acuerdo No sé

La Encuesta de Brasil nos proporcionó importantes lecciones sobre los conocimientos prácticos que se necesitan para estructurar el cuestionario, realizar la encuesta y difundir sus hallazgos. El reporte de los hallazgos de la encuesta requirió un informe más simple para el consumo público, y uno más técnico y detallado para los expertos y las autoridades pertinentes. Además, los diferentes medios de comunicación requieren diferentes formatos para la difusión del informe, es decir, un formato impreso, uno electrónico y otro para la Internet.

Fuente: Transparency International, Brasil, www.transparencia.org.br

MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

General

Transparency International (TI), Otto-Suhr-Allee 97-99, 10585 Berlín, Alemania
Tel.: +49-30-343-8200; Fax: +49-30-34703912
E-mail: ti@transparency.org; Página web: www.transparency.org/surveys/index.html

Kenya

Transparency International – Kenya, P.O. Box 198, P.O. Box 00200 City Square, Nairobi, Kenya.
Tel: +254-20-727763/5, Fax: +254-20-729530
E-mail: tikenya@wananchi.com, página web: www.tikenya.org

Brasil

Transparencia Brasil, Rua Francisco Leitão 339, São Paulo (SP) Brasil.
Tel: +55-11-30862537/ 30623436; Fax: +55-11-2581047
E-mail: cwabramo@vol.com.br, o tbrasil@transparencia.org.br
Página web: www.transparencia.org.br

2.3 LA EVALUACIÓN DE LA VULNERABILIDAD MUNICIPAL

INTRODUCCIÓN

La Evaluación de la Vulnerabilidad Municipal es otra herramienta, además de la Lista de Verificación Municipal analizada en el párrafo 2.1 anterior, que puede ser aplicada por una municipalidad y por organizaciones externas para ayudar a entender cómo el gobierno local enfrenta los temas de integridad y transparencia. Esta herramienta se centra en tres áreas: si el clima general de control existente en un gobierno local es favorable para la corrupción; si una actividad en particular es más susceptible que otras a la corrupción; y si los controles existentes son adecuados.

PROPÓSITO

Los principales objetivos de la evaluación de la Vulnerabilidad Municipal son:

- Aclarar las diferentes áreas dentro de una municipalidad que pueden ser vulnerables al abuso de autoridad y del manejo de recursos; y
- Encaminar a las autoridades y a los reformadores en la dirección adecuada en relación con los pasos que deben darse para reducir la vulnerabilidad, aumentar la transparencia y fortalecer la integridad.

VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

La Evaluación de la Vulnerabilidad Municipal genera información especialmente útil para identificar lagunas que pueden permitir que la corrupción entre en el sistema local. Un análisis exhaustivo puede señalar los cambios sistémicos que son necesarios para reducir la corrupción y aumentar la transparencia en el gobierno local.

CÓMO OPERA - ELEMENTOS CLAVE

Como se indica más abajo, y tal como la Lista de Verificación Municipal, la Evaluación de la Vulnerabilidad Municipal plantea una serie de preguntas que deben ser contestadas después de hacer un examen minucioso de la estructura de la Municipalidad. Estas respuestas luego son analizadas para identificar las áreas vulnerables. Finalmente, se proponen correctivos para mejorar el ambiente municipal general y reducir los riesgos de corrupción en las áreas identificadas.



El recuadro 12 presenta una descripción de una Evaluación de la Vulnerabilidad Municipal dentro del marco triple descrito más arriba.

Recuadro 12: Descripción de una Evaluación de la Vulnerabilidad Municipal

A. ¿Los controles generales facilitan la corrupción?

1. ¿En qué medida está la administración comprometida con un sólido sistema de controles internos?
2. ¿Existen adecuadas relaciones informativas entre las unidades organizacionales?
3. ¿En qué medida cuenta la organización con personal competente e íntegro?
4. ¿La autoridad es delegada y limitada adecuadamente?
5. ¿Los empleados tienen una idea clara de las políticas y procedimientos?
6. Los procedimientos de presupuesto y reporte, ¿están bien especificados y son efectivamente implementados?
7. ¿Los controles financieros y administrativos –incluyendo el uso de computadores– están adecuadamente implementados y protegidos?

B. ¿En qué medida tiene la actividad un riesgo inherente de corrupción?

1. ¿En qué medida es el programa vago o complejo en sus objetivos; altamente involucrado con terceros beneficiarios; maneja dinero en efectivo; o se dedica a tramitar solicitudes, licencias, permisos y certificados?
2. ¿Cuál es el tamaño del presupuesto? (Mientras más grande es el presupuesto, mayores son las posibles pérdidas).
3. ¿Cuán grande es el impacto financiero fuera de la entidad? (Mientras más grandes sean las “rentas”, mayores serán los incentivos para la corrupción).
4. ¿El programa es nuevo? ¿Está funcionando bajo presión por la limitación del tiempo o tiene una fecha de expiración inminente? (de ser así, la corrupción es más probable).
5. ¿El nivel de centralización es adecuado para la actividad?
6. ¿Hay pruebas anteriores de actividades ilícitas en la entidad?

C. Después de hacer una evaluación preliminar, ¿en qué medida las salvaguardias y controles existentes parecen adecuados para prevenir la corrupción?

Fuente: Klitgaard, Robert, et. al. (2000) *Corrupt Cities: A practical guide to cure and prevention*. Instituto del Banco Mundial, Washington, DC.

MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

Klitgaard, Robert, Ronald MacLean-Abaroa, H. Lindsey Parris (2000) **Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention**. Instituto del Banco Mundial, Washington DC.

2.4 LA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA DE LA CORRUPCIÓN – UNA METODOLOGÍA PARA EVALUAR CÓMO LA CORRUPCIÓN AFECTA A LOS POBRES URBANOS

INTRODUCCIÓN

La Evaluación Participativa de la Corrupción es una herramienta basada en el impacto de la corrupción sobre los actores urbanos más vulnerables –los pobres urbanos. Este método se introdujo por primera vez en Indonesia (*véase el Recuadro 13*), como parte de una iniciativa apoyada por el Banco Mundial.

Siempre es difícil obtener información sobre prácticas corruptas. Es doblemente difícil obtener información sobre cómo la corrupción afecta a los pobres, dado que las personas pobres generalmente no están muy dispuestas a hablar acerca de sus propios actos corruptos o de la conducta corrupta de otros, en caso que esto genere represalias en su contra. La experiencia de la EPC en Indonesia revela que, en un ambiente adecuado, es muy posible aprender mucho sobre cómo la corrupción afecta la vida de los pobres.

PROPÓSITO

Los propósitos generales de la Evaluación Participativa de la Corrupción (EPC) son:

- Entender los efectos nocivos de la corrupción sobre las vidas de las personas pobres
- Comunicar dicha información a todos los hacedores de políticas y al público en general
- Ayudar a las comunidades en donde se desarrolló la Evaluación Participativa de la Corrupción a planificar y tomar medidas para reducir la corrupción.

VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

El impacto de la corrupción sobre los pobres no está muy bien documentado.⁴⁷ Sin embargo, es un hecho reconocido que la corrupción y las malas prácticas en áreas como la asignación de tierras y la provisión de servicios desempeña un papel importante en el aumento de la exclusión de los pobres. Un esfuerzo concertado para aprender más acerca de la naturaleza y la escala del impacto de las prácticas corruptas o antiéticas sobre los pobres urbanos puede conducir al desarrollo de estrategias adecuadamente documentadas para atacar el problema y contribuir a promover ciudades incluyentes.

CÓMO OPERA - ELEMENTOS CLAVE EN EL PROCESO EPC

Hacer contacto. Es importante identificar a una organización que tenga la confianza de los pobres en el tema general sobre el que se busca información. Generalmente se trata de una ONG que está implementando un programa en esa área (por ej., servicios de ahorro y crédito, o de salud, o una organización comunitaria local).

Identificar a la comunidad. La identificación de la comunidad va de la mano con el proceso para conocer a las organizaciones locales. Debe ser una comunidad en donde exista un número considerable de personas pobres. Dependiendo del país y de la cultura, pueden haber tugurios que son uniformemente pobres, o pueden haber comunidades en los tugurios de una ciudad que son relativamente homogéneas, o puede haber un gran número de personas pobres dentro de una comunidad heterogénea. También tiene que ser una comunidad que está claramente definida o que se identifica a sí misma, y donde las personas se conocen entre sí.

Construir un equipo. El equipo de trabajadores de campo que debe realizar la EPC generalmente incluye a personas de la ONG o de la asociación comunitaria, que son capaces y están dispuestas a aprender la metodología y a aplicarla en la comunidad. Esto implica desarrollar destrezas para la realización de discusiones participativas con los Grupos Focales (DGF) y para conducir entrevistas.

Discusiones con Grupos Focales. A lo largo de un período de una o dos semanas se realizan varias Discusiones con Grupos Focales y varias entrevistas personales.

Síntesis de la información. La información recolectada debe ser tamizada y organizada de tal forma que pueda ser vuelta a presentar a las personas.

Compartir resultados con la comunidad y con las personas responsables de adoptar decisiones. La información recogida debe ser presentada a la comunidad y se deben analizar las posibles acciones que se pueden tomar. Este paso puede ser seguido por una reunión

⁴⁷ Aunque el impacto de la corrupción en los pobres no siempre es directamente perceptible, la Encuesta de Soborno Urbano de Kenia (véase también en la sección 2.2 la Encuesta sobre Corrupción Urbana y el Recuadro 10) trae cifras sobre el impacto monetario de las diferentes prácticas corruptas. La segunda encuesta realizada en Kenia también llegó a la conclusión de que el advenimiento de un nuevo gobierno comprometido con la lucha contra la corrupción causó aparentemente una reducción en la cantidad de pequeños sobornos que se piden.



pública (con el consenso de la comunidad) en la que los hallazgos de la evaluación y los planes de acción propuestos son presentados a una audiencia más amplia (funcionarios del gobierno local, ONGs locales, líderes locales tradicionales, periodistas locales). La idea es ampliar la voz de la comunidad y buscar la participación de otros en el tratamiento de los problemas causados por la corrupción.

EJEMPLOS DE CIUDADES/PAÍSES

Recuadro 13: Análisis del impacto de la corrupción en los pobres urbanos de Indonesia

En 2000-2001, la Asociación para la Reforma de la Gobernanza de Indonesia y el Banco Mundial organizaron y desarrollaron conjuntamente un proyecto de investigación/acción llamado “Corrupción y los Pobres”. El proyecto fue llevado a cabo en tres tugurios urbanos de Makassar, Yogyakarta y Yakarta, y su intención era explorar cómo la corrupción afecta a los pobres urbanos de Indonesia, aplicando las técnicas de la Evaluación Participativa de la Corrupción (EPC).

En cada localidad, el equipo del proyecto habló con grupos de 30-40 hombres y mujeres pobres acerca de sus experiencias con la corrupción. Esto fue seguido por entrevistas individuales en toda la comunidad para averiguar cómo y en qué áreas eran afectados por la corrupción. Esto permitió tener una percepción inmediata de la vida de las personas pobres y brindó una idea holística de cómo la corrupción los afecta. También motivó a los participantes y a los investigadores a mantenerse dedicados al trabajo de campo, vinculando la investigación con la acción.

Los participantes en la EPC identificaron cuatro grandes costos de la corrupción:

- costos financieros –la corrupción se come una buena parte de presupuestos ya bastante apretados y, por lo tanto, agrava más la carga que deben soportar los pobres en comparación con los ricos;
- capital humano –la corrupción erosiona el acceso y la efectividad de los servicios sociales, incluyendo escuelas, servicios de salud, programas de subsidios alimentarios y recolección de basura, que afectan al bienestar físico y las destrezas de las personas pobres;
- decadencia moral –la corrupción erosiona el estado de derecho y refuerza una “cultura de corrupción”; y
- pérdida de capital social – la corrupción destruye la confianza y daña las relaciones, corroyendo la cohesión comunitaria.

La actividad se realizó en dos fases:

1. La fase de investigación – que consistía en (a) la visita inicial a las comunidades para el trabajo de campo, y (b) la segunda visita a la comunidad para vincular la investigación con la acción – durante esta visita, los hallazgos fueron reportados de nuevo a la comunidad y se inició un proceso de seguimiento.
2. La fase de acción – que consistió en varias actividades de seguimiento específicas para cada localidad, en las que participaron las ONGs locales, los medios de comunicación y la comunidad.

El proyecto Corrupción y los Pobres generó dos publicaciones, así como un informe sobre el proyecto para el Banco Mundial. La primera publicación, titulada “Los Pobres Hablan”, es una serie de 17 artículos que registran las historias de las personas pobres que participaron en la fase de acción. El libro describe los tipos de corrupción con los que se enfrentan las personas pobres en su vida cotidiana y registra cómo las personas afectadas deciden manejar la corrupción. En el libro también se incluye un análisis de los resultados del proyecto. Una segunda publicación, titulada “Evaluación Participativa de la Corrupción”, registra la metodología usada por el proyecto Corrupción y los Pobres para tratar de hacer participar a las comunidades urbanas pobres y darles facilidades para que expresen cómo la corrupción afecta sus vidas y para identificar estrategias para combatirla. El proyecto logró averiguar lo que las personas pobres consideraban que eran las prácticas más corruptas que las afectaban, y qué creían que se podía hacer al respecto.

Un tercer aspecto del proyecto Corrupción y los Pobres fue la participación de las ONGs locales que deseaban trabajar en actividades contra la corrupción, tales como el seguimiento al proyecto de acción para la investigación. Los grupos de la sociedad civil de Makassar y Yogyakarta lideraron la creación de redes de más de 40 ONGs, universidades y organizaciones profesionales, para realizar acciones locales contra la corrupción y facilitar la lucha de las comunidades urbanas contra la corrupción en los niveles más bajos del servicio público. Algunas de las actividades realizadas incluyen obras de teatro popular, educación comunitaria, trabajos con los medios de comunicación de masas, tiras cómicas y apertura de canales de comunicación alternativos para difundir mensajes anticorrupción y establecer grupos de control de la corrupción y de las políticas públicas en las comunidades.

Fuente: <http://www.partnership.or.id>

MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

The Partnership for Governance Reform in Indonesia: <http://www.partnership.or.id>

2.5 LAS LIBRETAS DE CALIFICACIONES

INTRODUCCIÓN

A lo largo de los años han surgido varios sistemas participativos para que los ciudadanos analicen los servicios públicos. Uno de los métodos desarrollados es el de la Libreta de Calificaciones, que ha sido aplicado en varios países, incluyendo la India y las Filipinas.

Las Libretas de Calificaciones son instrumentos para alentar la rendición de cuentas públicas. A partir de una práctica empleada en el sector privado que consiste en realizar encuestas de satisfacción entre los clientes, las Libretas de Calificaciones solicitan las percepciones de los usuarios sobre la calidad, la eficiencia y la idoneidad de diversos servicios públicos financiados por los contribuyentes. Las opiniones cualitativas de los usuarios son agregadas para crear una “libreta de notas” que califica el rendimiento de los proveedores de servicios. Los hallazgos ofrecen una medida cuantitativa de la satisfacción general y de los niveles de corrupción percibidos por el público de entre una gama de otros indicadores. Al recoger y hacer una difusión sistemática de la retroalimentación recibida del público, las Libretas de Calificaciones pueden servir como un “sustituto de la competencia” para los monopolios – generalmente empresas de propiedad del gobierno– que carecen de incentivos para ser tan receptivos como las empresas privadas a las necesidades de sus clientes. Las libretas son un medio útil que permite a los ciudadanos “mandar señales” creíbles de manera colectiva a las entidades sobre su rendimiento y ejercer presión para que cambien.

PROPÓSITO

El propósito de la Libreta de Calificaciones es evaluar los servicios prestados por la autoridad local por medio de una encuesta aplicada a los receptores o beneficiarios de estos servicios y calificarlos de acuerdo con una escala que mide la eficiencia y el valor de los mismos.

El propósito más general de esta herramienta es usar los resultados de la encuesta para luego mejorar los servicios prestados e investigar más a fondo las razones por las que los servicios no son prestados tan eficientemente como se podría esperar.

VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

La Libreta de Calificaciones es una forma de garantizar la transparencia en la prestación de servicios públicos. La encuesta involucra tanto a los ciudadanos, que son los beneficiarios previstos de los servicios, como a los contribuyentes. Se la usa para evaluar la satisfacción de los ciudadanos, analizar a los funcionarios públicos y exponer su incapacidad de prestar adecuadamente los servicios. Lo que es más importante, la encuesta es usada con el fin de identificar un medio para mejorar la provisión de estos servicios. Todo el proceso sirve para mejorar la calidad del servicio por medio de una mejor rendición de cuentas.



CÓMO OPERA - ELEMENTOS CLAVE

Para que la iniciativa de la Libreta de Calificaciones sea efectiva se requiere una hábil combinación de cuatro elementos:

- Entender el contexto sociopolítico de la gobernanza y la estructura de las finanzas públicas
- Competencia técnica para ejecutar y analizar científicamente la encuesta
- Campaña informativa y de soporte para presentar los resultados al público, y
- Pasos destinados a institucionalizar la práctica para la realización de acciones cívicas iterativas.

Generalmente, la iniciativa de la Libreta de Calificaciones se aplica siguiendo las siguientes etapas básicas:

Identificación del Ámbito, el Objeto y los Actores. Uno de los pasos requeridos para implementar la iniciativa de la Libreta de Calificaciones es determinar el ámbito de la evaluación: un sector, una industria, o una unidad de prestación de servicios. Los criterios pueden variar según los contextos: entidades que reciben la mayor cantidad de fondos públicos, entidades que están más directamente relacionadas con los pobres, entidades que tienen mandatos delicados, como las fuerzas de seguridad y la policía, entidades que se enfrentan a un elevado volumen de quejas anecdóticas de sus usuarios, etc.

Dado que el manejo de la iniciativa de la Libreta de Calificaciones es un ejercicio técnico, es importante identificar institutos de política creíbles u otros intermediarios, de tipo ONGs, dentro o fuera de la ciudad que puedan llevar adelante el ejercicio. La respetabilidad de la organización intermediaria afecta directamente a la credibilidad de los hallazgos.

Otro elemento clave es identificar una clase amplia de usuarios de la cual se puede sacar una muestra. Esto dependerá del sector que se está evaluando. Finalmente, desde el punto de vista de la implementación, la audiencia es fundamental. El público en general y los medios de comunicación son los obvios beneficiarios de los hallazgos, pero es crucial determinar los diversos grupos objetivo al inicio del ejercicio.

Diseño de los Cuestionarios. Luego de identificar a los actores, se necesita realizar interacciones entre grupos focales con al menos dos grupos— los proveedores del servicio y sus usuarios— para tener insumos para el diseño del cuestionario. Los proveedores de servicios pueden indicar no solamente lo que se les ha ordenado proveer, sino las áreas en las que la retroalimentación de los clientes puede mejorar sus servicios. De igual modo, los usuarios pueden relatar sus impresiones iniciales sobre el servicio, de tal suerte que se pueda dar cobertura a las áreas que merecen una indagación más extensa. Después de diseñar el cuestionario, será necesario hacer una prueba preliminar usando a un grupo objetivo similar, antes de aplicarlo a gran escala.

Si bien el grado de detalle y el tiempo se compensan entre sí, es necesario recabar una masa crítica de información para poder garantizar la credibilidad y la utilidad de los cuestionarios. Si los cuestionarios son muy exhaustivos, será necesario diseñar mecanismos para aliviar la carga de trabajo y hacer que las sesiones sean convenientes tanto para el encuestador como para el entrevistado. Una práctica útil es dividir el cuestionario en varios módulos. Entonces, cada módulo puede ser contestado por más de un miembro de la familia, o cualquiera que sea la unidad de análisis.

Muestreo. La necesidad de contar con una muestra crítica tiene que satisfacerse según las limitaciones presupuestarias, de tiempo y de recursos humanos. Si bien las encuestas son, por definición, diferentes de los censos, mientras mayor es el tamaño de la muestra, por lo general mejores serán los resultados de la encuesta. No existe, sin embargo, un tamaño recomendado para la muestra. De hecho, hacer que la muestra sea más representativa debería ser una consideración más importante que simplemente tener una mayor cantidad de información numérica. Después de determinar cuál es el mejor tamaño agregado de la muestra, se debe hacer el reparto entre regiones geográficas debidamente identificadas. El principio estándar en este caso es usar la técnica de muestreo de probabilidad de etapas múltiples con una probabilidad proporcional al tamaño de la población.

Finalmente, si bien los hogares son generalmente las unidades de análisis más convenientes, es necesario tener en cuenta ciertas advertencias acerca de los hábitos culturales y la distribución de la riqueza y el poder dentro de los hogares. Dentro de los hogares de la muestra, es necesario escoger a las personas que van a ser entrevistadas. Generalmente, el jefe de la familia es la persona a quien se hacen las preguntas. Si los cuestionarios son extensos y se han dividido en módulos, el jefe de familia, ya sea hombre o mujer, puede designar a otros miembros de la familia para que contesten los diferentes módulos. Por ejemplo, los hombres pueden tener más información acerca de algunos módulos y las mujeres sobre otros. Si algunos de los hogares dentro de la muestra no están dispuestos a cooperar, se deberán escoger otros hogares con similares características socioeconómicas, de edad, étnicas y de género.

Aplicación de la Encuesta. Es necesario seleccionar y brindar capacitación a un grupo de encuestadores para llevar a cabo el ejercicio. Los encuestadores o enumeradores no deben solo estar cabalmente informados acerca de los elementos básicos y el propósito del proyecto, sino que deben tener habilidad para hacer las preguntas a los entrevistados con cortesía y paciencia. Al igual que las pruebas preliminares de los cuestionarios, el trabajo de los encuestadores propiamente dichos tiene que ser sometido a una prueba previa y la retroalimentación preliminar deberá ser usada para modificar los cuestionarios o la táctica de interrogación.⁴⁸

Para garantizar que el registro de la información de los hogares se haga de manera exacta, muchas veces es útil realizar un monitoreo rápido y aleatorio de las sesiones de preguntas. Si los cuestionarios fueron mal interpretados o si algunas respuestas parecen inconsistentes, será necesario volver a hacer la entrevista.

Finalmente, luego de terminar cada entrevista, lo ideal es que el encuestador revise la información recolectada e identifique las inconsistencias. Después de estimar que el registro es satisfactorio, se lo introduce en las tablas de datos estandarizados.

Análisis de datos. Esta es la etapa en la que todos los datos son consolidados y analizados. Por lo general, los entrevistados califican o dan información sobre aspectos de los servicios del gobierno en una escala, por ejemplo, de -5 a +5, o de 1 a 7. Luego se suman las calificaciones que los usuarios han dado a las diversas preguntas, se saca un promedio y la nota de satisfacción se expresa como un porcentaje. Existen numerosas advertencias con respecto a esta técnica, incluyendo, por ejemplo, la no representatividad de la muestra, o la imposibilidad de comparar datos de diferentes sectores. El punto clave es garantizar que se utilicen técnicas de encuestas adecuadamente probadas y que estén conformes con los estándares internacionales, y que los datos sean sometidos a un análisis estándar de errores y a pruebas de significación.

⁴⁸ Una importante consideración durante la ejecución de las encuestas del tipo Libreta de Calificaciones debe ser la integridad del sistema de recolección de datos. Si los encuestados son pagados por cada cuestionario que entregan, es posible que puedan dar un mal uso al sistema. Con el fin de contrarrestar el riesgo de tener resultados alterados debido a la presentación de cuestionarios fraudulentos, los pagos no deben estar vinculados con el número de entrevistas y se deben hacer verificaciones sorpresa con los encuestados durante el trabajo de campo.



Diseminación. El objetivo de los hallazgos de la Libreta de Calificaciones es que sea una crítica constructiva. Lo más probable es que no tenga ninguna utilidad si la meta es simplemente avergonzar o alabar el desempeño de un proveedor de servicios. Por ello, es muy importante compartir los hallazgos preliminares con el proveedor del servicio en cuestión. Las autoridades deben tener la oportunidad de responder a algunas de las críticas más graves, y las quejas verdaderas que puedan tener, por ejemplo limitaciones de personal o presupuestarias, deben ser incluidas en el informe para moderar el tono de las recomendaciones.

Los medios de comunicación son los mejores aliados de las iniciativas de Libretas de Calificaciones. Los hallazgos deben ser presentados en una conferencia de prensa muy publicitada y se deben hacer esfuerzos extremos para garantizar que la cobertura sea lo más amplia posible. Esto puede requerir la preparación de paquetes de prensa con artículos cortos que puedan ser impresos, comunicados de prensa de fácil uso por los medios de comunicación y la traducción del informe principal a los idiomas locales. El hecho de dar amplia cobertura y difusión a los hallazgos hace que sea más difícil que la entidad involucrada los ignore.

Luego de la publicación de las Libretas de Calificaciones, se recomienda hacer una interfase entre los usuarios y los proveedores de servicios, idealmente en el marco de una oficina municipal. Esto no solo permite que las dos partes se comprometan a un diálogo constructivo, basado en las pruebas extraídas del ejercicio, sino que ejerce presión sobre los proveedores de servicios para que mejoren su desempeño en la siguiente ronda. Si más de una entidad está siendo evaluada, estas reuniones pueden fomentar un sentido de competencia saludable entre los proveedores de servicios. Una interacción directa entre las dos partes involucradas es también una manera de garantizar un enlace operacional entre la información y la acción. Finalmente, los nuevos avances en la tecnología de la información deben ser usados cada vez más para resolver viejos problemas de rendición de cuentas. Por medio de los sitios web y foros de discusión en la Internet, no solo que se puede ampliar el alcance de los hallazgos de las Libretas de Calificaciones, sino que se puede solicitar la participación de los contribuyentes educados e informados para resolver problemas públicos.

Institucionalización. Las iniciativas de las Libretas de Calificaciones, especialmente las que llegan como experimentos aislados, servirán muy poco al objetivo de largo plazo, a menos que se haga un seguimiento sostenido de su implementación. La institucionalización también es importante para explotar al máximo la utilidad de Libretas de Calificaciones creíbles, haciendo de ellas algo más que herramientas de presión psicológica sobre los proveedores de servicios. Lo ideal es que los gobiernos puedan usar las Libretas de Calificaciones para elaborar un presupuesto basado en el desempeño y vincular a la opinión pública en el manejo de los gastos públicos. La forma de institucionalizar estos esfuerzos debe ser entonces una preocupación que merece una reflexión adecuada desde el inicio.

La institucionalización de la iniciativa puede asumir una variedad de formas, dependiendo de las circunstancias de cada país. Los tres modelos más comunes son: i) una organización independiente de la sociedad civil emprende la iniciativa (India); ii) los proveedores de servicios por sí mismos solicitan directamente retroalimentación de sus clientes (Reino Unido); y iii) una entidad de control emprende la iniciativa (Estados Unidos). Si los grupos no gubernamentales están llevando a cabo el ejercicio, podría ser útil recurrir a un método de coalición que reúna a organizaciones dedicadas a investigaciones técnicas, a organismos movilizados y a los medios de comunicación.

EJEMPLOS DE CIUDADES/PAÍSES

Recuadro 14: Uso exitoso de la Libreta de Calificaciones en Bangalore, India

El concepto de la libreta de calificaciones fue sometido a prueba por primera vez en Bangalore, India, en 1993, gracias a los esfuerzos del Centro de Asuntos Públicos, presidido por el Dr. Samuel Paul. La causa inmediata fue las continuas fallas en el desempeño de los servicios públicos de la ciudad. El apoyo de una empresa de estudios de mercado, Gallup MBA India Pvt. Ltd., que aceptó participar en pro de una causa social, resultó crucial para lanzar la encuesta. Los costos de la encuesta fueron asumidos en gran parte por medio de la movilización de donaciones locales. Posteriormente, la Fundación Nacional para la India y la Fundación Ford proporcionaron apoyo financiero para la realización de esfuerzos adicionales y actividades de seguimiento.

El exitoso uso de la libreta de calificaciones en Bangalore confirma el valor de este mecanismo de retroalimentación pública, tanto para permitir a los ciudadanos mandar señales a los proveedores de servicios acerca de su desempeño, como para estimularlos a responder a estas señales. La libreta de calificaciones y los hechos que se sucedieron con posterioridad parecen haber tenido un impacto positivo en el nivel de conciencia de los ciudadanos sobre los problemas de los servicios públicos de Bangalore.

Una característica singular de la libreta de calificaciones es la forma cómo centra la atención sobre la corrupción, un fenómeno que siempre ha sido difícil de identificar y cuantificar con precisión. Hacer que las personas que dan sobornos identifiquen a las entidades involucradas permite tener una medida de especificidad y credibilidad. La comparación entre agencias, localidades, etc., atrae la atención del público y expone a las agencias a la poca deseada luz pública. La libreta de calificaciones sobre la corrupción da a los grupos de ciudadanos organizados el tipo de información que necesitan para impulsar reformas en entidades específicas y exigir una mayor rendición de cuentas públicas.

La experiencia con las libretas de calificaciones en Bangalore y en otras ciudades refuerza los argumentos a favor de una evaluación comparativa de las dimensiones cualitativas y cuantitativas de los servicios públicos para monitorear su desempeño a lo largo del tiempo. El uso de la retroalimentación pública puede servir como una variable sustitutiva para la presión de la competencia, en un contexto donde los clientes tienen pocas opciones. La mayoría de proveedores de servicios públicos y entidades públicas de control son monopolios y, en muchos países en desarrollo, el campo de acción para lograr que compitan en el mercado es más bien limitado. Los grupos externos de investigación y defensa pueden demostrar cómo el uso de la retroalimentación pública puede estimular a las entidades prestadoras de servicios públicos a ser más receptivas a las necesidades de sus clientes. En resumidas cuentas, los proveedores de servicios así como las autoridades encargadas de su vigilancia deben ver el mérito de usar esta estrategia y solicitar encuestas de usuarios de manera periódica.

Fuente: Varias publicaciones del Centro de Asuntos Públicos, Bangalore: <http://www.pacindia.org>

Recuadro 15: La Libreta de Calificaciones de Filipinas sobre servicios a favor de los pobres

El Banco Mundial dirigió un proyecto piloto en Filipinas, usando la libreta de calificaciones para obtener retroalimentación de los ciudadanos sobre los servicios públicos en ese país.

La Libreta de Calificaciones Filipina sobre servicios a favor de los pobres evalúa el desempeño de una selección de servicios gubernamentales vistos desde la experiencia de los clientes. Estos servicios son salud básica, educación elemental, vivienda, agua potable y distribución de alimentos. Los resultados de la libreta de calificaciones arrojan luz sobre las limitaciones a las que se enfrentan los filipinos en el acceso a los servicios públicos, sus opiniones sobre la calidad e idoneidad de los servicios y la receptividad de los funcionarios públicos. Ofrecen valiosas percepciones sobre las prioridades y los problemas a los que se enfrentan los clientes y cómo los diversos servicios pueden ser mejor adaptados a las necesidades de los filipinos en general, y a las de los pobres en particular. A través de la encuesta, los ciudadanos pudieron expresarse sobre la calidad y la accesibilidad de los servicios, y también revelaron su nivel de conocimiento y acceso a los programas.

Se espera que los proveedores de servicios tomen en consideración los hallazgos de la libreta de calificaciones al adaptar sus programas para mejorar la provisión de servicios. Sin embargo, muchas evaluaciones efectuadas en el pasado no tuvieron un efecto duradero sobre la provisión de servicios, porque muchas veces eran ejercicios aislados, sin ningún medio efectivo para aplicar sus resultados. Es necesario realizar encuestas del tipo libreta de calificaciones de manera periódica, para poder evaluar las mejoras en la provisión de servicios desde una perspectiva de abajo hacia arriba. El incentivo para responder con mejoras concretas será mayor si los proveedores de servicios saben que van a volver a ser evaluados. Así, existe la necesidad de institucionalizar el mecanismo de la libreta de calificaciones como un proceso continuo que debe ser repetido periódicamente (digamos, con intervalos de 12 a 18 meses).

Este mecanismo regular es oportuno, ya que en la última década el aumento en la rendición de cuentas del Estado hacia la población (los clientes) se ha convertido en una importante área de desarrollo. Se están implementando varias iniciativas sobre aspectos relacionados, como la corrupción, así como sobre la reforma general de la administración pública. Lo que es más, cada vez se da mayor importancia al papel vital que un sector privado socialmente responsable y una sociedad civil vibrante pueden desempeñar como actores clave para aumentar la gobernanza y reducir la pobreza. Después de People Power II, existe un consenso generalizado en Filipinas de que los ciudadanos deben seguir monitoreando al gobierno para garantizar un mejor desempeño y una mayor rendición de cuentas.

Fuente: www.worldbank.org/participation/web/webfiles/philipreport.htm

Recuadro 16: Encuestas de Libretas de Calificaciones aplicadas por los Comités de Ciudadanos Preocupados de Bangladesh

TI Bangladesh creó seis **Comités de Ciudadanos Preocupados (CCC)** locales en diferentes regiones del país, que debían realizar **encuestas de libretas de calificaciones** acerca de los servicios que prestaban los gobiernos locales. Se diseñó y puso en marcha un elaborado proceso para seleccionar las áreas que debían alojar a los CCCs y a los residentes locales que serían sus miembros, para luego establecer oficinas para estos comités.

Para la selección de los distritos que iban a albergar a los CCCs, las necesidades especificadas eran: distancia mínima desde Dhaka, la localidad debe ser un distrito electoral parlamentario pleno, con acceso a una gama de servicios y facilidades (especialmente comunicaciones), disponibilidad de personas idóneas, redes de ONGs y organizaciones profesionales, etc.

Hubo una larga lista de requisitos y calificaciones para seleccionar a los miembros de los CCCs, que hacían énfasis en la importancia de tener a personas respetadas y dignas de confianza, de contar con una amplia gama y diversidad de personas, y de que esas personas sean activas en la comunidad.

Los CCCs ya han sido establecidos, pero no sin superar una serie de problemas que revelan lo siguiente:

- el proceso va a tomar tiempo.
- es importante que haya una demanda demostrada de parte de la comunidad para este tipo de organización y que no se la perciba como algo venido únicamente desde afuera. Esto es difícil, porque también es cierto que en algunas situaciones se necesita que las organizaciones reciban un “empujón” desde afuera para lograr que las actividades cívicas tomen impulso.
- la elección de los miembros es crucial. Es importante asegurar que las personas que aceptan trabajar en los comités estén motivadas básicamente por el deseo de ayudar a mejorar sus comunidades.

Los CCCs ya han empezado a evaluar las actividades de los proveedores de servicios locales en sus respectivas áreas. Sin embargo, todavía es muy pronto para determinar el impacto global de la iniciativa. La iniciativa es todavía un trabajo en curso, pero ofrece promesas para el futuro, siempre que exista perseverancia en el plano local.

Fuente: *Transparencia Internacional, Bangladesh*: <http://www.ti-bangladesh.org>

MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

Bangalore, India

Public Affairs Centre, 422, 80 Feet Road, VI Block, Koramangala, Bangalore 560095, India.
Telefax: +91-80-5520246/5525452/5525453, 5533467/5537260
E-mail: pacindia@vsnl.com, página web: www.pacindia.org

Filipinas

The World Bank, Environment and Social Development Sector Unit, 1818 H Street, N.W.
Washington, DC 20433 EE.UU.
Página web: www.worldbank.org/participation/web/webfiles/philipreport.htm

Bangladesh

Transparency International Bangladesh, Progress Tower (5th and 6th Floors), House No. 1,
Road No. 23, Gulshan-1, Dhaka 1212, Bangladesh.
Tel. y Fax: +880-2-988-4811, 882-6036
E-mail: info@ti-bangladesh.org; página web: www.ti-bangladesh.org.

2.6 PROOF: EL REGISTRO PÚBLICO DE OPERACIONES Y FINANZAS

INTRODUCCIÓN

Las evaluaciones de resultados y la presentación de estados financieros trimestrales son universalmente reconocidos como mecanismos y criterios de evaluación esenciales, que favorecen el progreso de las instituciones. El sector corporativo, las ONGs, las OCBs y la sociedad civil no solo han adoptado el concepto, sino que lo han usado como la base para medir el desempeño y los cimientos de la gobernanza. Los gobiernos también necesitan adoptar este concepto y practicarlo.

Con este objetivo, en julio de 2002, cuatro ONGs lanzaron la campaña de Registro Público de Operaciones y Finanzas (PROOF por sus siglas en inglés) en Bangalore (India). Las 4 ONGs son el Centro de Asuntos Públicos, Janaagraha, el Centro de Estudios de Presupuestos y Políticas, y Voces. PROOF, una nueva herramienta para alentar la transparencia en las instituciones locales, permitirá al gobierno y a los ciudadanos trabajar juntos para garantizar que los dineros públicos sean usados para el bien público. PROOF es una campaña para la transparencia en la gobernanza municipal, ejecutada en estrecha asociación con el gobierno local.

PROPÓSITO

Los principales objetivos de PROOF son:

- Proveer un marco eficiente y efectivo para hacer informes regulares sobre el desempeño de los gobiernos locales.
- Reducir significativamente las oportunidades de mala administración y malversación de fondos en los concejos municipales y otras entidades públicas.

Por otra parte, PROOF está dirigido a desarrollar o mejorar la confianza general del público en los sistemas de gobierno.

VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

PROOF exige que las finanzas municipales relacionadas con los servicios públicos sean publicadas y escrutadas por grupos organizados y el público general. El flujo de esta información hacia el ámbito público permite transparencia en los manejos financieros de la autoridad municipal. El escrutinio previsto por los grupos organizados aumenta esta transparencia, puesto que garantiza que los dineros públicos sean usados para el beneficio del público.

CÓMO OPERA - ELEMENTOS CLAVE

PROOF es una nueva herramienta que ha sido probada solamente en una ciudad – Bangalore (India). Es una herramienta sumamente simple que depende de un factor clave– la voluntad del gobierno local de compartir información con los actores. La herramienta se concentra en tres áreas: obtener estados financieros trimestrales del gobierno, desarrollar indicadores de resultados para evaluar las actividades municipales en toda la ciudad, y discusiones públicas.

Obtención de estados financieros municipales. El primer paso en el proceso es obtener estos registros de la institución en cuestión para el período de análisis. Estos estados incluyen:



- Estado de Ingresos y Gastos, comparados con las cifras del presupuesto original.
- Balance Indicativo, con información detallada sobre los activos corrientes y de largo plazo, además de los pasivos de corto y largo plazo.

Indicadores de Resultados. Estos pueden ser desarrollados para todas las áreas principales que son responsabilidad del gobierno local. En Bangalore, dos sectores fueron escogidos inicialmente como áreas focales:

- Educación: evaluar el desempeño de las escuelas de Bangalore
- Salud: evaluar el desempeño de los hospitales gubernamentales de la ciudad

Análisis Público y Discusión de la Administración. Este paso incluye una discusión abierta sobre:

- El desempeño global
- El análisis de ciertas actividades seleccionadas

La campaña PROOF hace énfasis en la necesidad de compartir información exacta y completa sobre el desempeño de la institución. Cada revisión sirve como una oportunidad para introducir el concepto de la rendición de cuentas financiera y evaluación de desempeño en el ámbito público. Sin embargo, estas revisiones también sirven como catalizadores en un proceso más amplio para acercar al gobierno y al público. Lo que es más, cada revisión también sirve como punto de referencia y brinda una base para desarrollar y reajustar las prioridades del gasto público. Además, como lo observó FCM, “los sistemas de medición previstos para ayudar a determinar los gastos reflejan un deseo más profundo de aumentar la confianza del público en el gobierno.”⁴⁹

EJEMPLOS DE CIUDADES/PAÍSES

Recuadro 17: Monitoreo del Desempeño Financiero de la Corporación Municipal de Bangalore

Lanzada por cuatro ONGs en 2002, la campaña PROOF se esfuerza por instituir sistemas para garantizar la publicación trimestral regular y sistemática de información financiera. Esta información, conjuntamente con la ayuda de otros indicadores de resultados para diferentes servicios, permitirá a los ciudadanos evaluar el rendimiento del gobierno local y mejorar su calidad de vida. PROOF tiene por objeto desarrollar la confianza entre el gobierno local y los ciudadanos, mejorar la receptividad y aumentar la rendición de cuentas del gobierno local.

El primer informe financiero proporcionado por la Corporación Municipal de Bangalore fue discutido en un debate público en agosto de 2002. Desde entonces, la Corporación Municipal ha compartido de forma regular y consistente los informes trimestrales con el público en general. La habilidad de la Corporación Municipal de presentar el rendimiento financiero trimestral en un formato de fácil acceso, es en efecto un elemento encomiable y digno de resaltar. Debe mencionarse aquí que el gobierno de la ciudad cuenta con un Sistema de Contabilidad Basado en Fondos de última tecnología (FBAS por sus siglas en inglés). Este sistema fue instalado hace 30 meses por la Fuerza de Tarea Programática de Bangalore y ha venido funcionando desde entonces; tal es así que ahora puede proporcionar información/informes financieros actualizados sobre todos los aspectos del desempeño de la autoridad local. El gobierno del Estado (provincial) propone extender el FBAS a todos los Concejos Municipales de las ciudades, ya que este sistema de contabilidad reducirá considerablemente las oportunidades de mala administración en estos organismos.

Dentro de la campaña PROOF también se realizan sesiones de capacitación de modo regular para permitir a los miembros del público leer, entender y discutir los estados financieros publicados por la Corporación de Bangalore. Esto ayuda a los ciudadanos a interactuar con el BMP en temas relativos a las finanzas y a participar efectivamente en los debates públicos.

Fuente: <http://www.voicesforall.org/proof/index.htm>, <http://www.janaagraha.com/campaigns>

⁴⁹ Federación de Municipalidades Canadienses (2003) *op. cit.*

MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

PROOF, 165 First Floor, 9th Cross, 1st Stage, Indiranagar, Bangalore 560 038, India.
Tel: +91-80-5213902/03; Fax: +91-80-5213901
E-mail: proof_voices@vsnl.net; pagina web: <http://www.voicesforall.org/proof/index.htm>

MONITOREO DE LA LEGISLACIÓN: UN COMENTARIO

En muchos países, el proceso de aprobar o enmendar leyes nacionales, así como el contenido de esas leyes, no incluye ninguna forma de consulta pública. El proceso muchas veces es apurado, tiene errores, y no admite intervenciones o comentarios externos. Como resultado de esto, el contenido de la legislación es por lo general de una calidad deficiente.

El capítulo búlgaro de Transparencia Internacional ha emprendido un extenso trabajo en el plano nacional relacionado con el monitoreo de la legislación. El proceso que se escogió finalmente en Bulgaria implicaba hacer contactos con los representantes electos para expresar el interés de participar en un proceso de revisión de nuevas leyes; seleccionar un panel de expertos locales para analizar las propuestas; mantener discusiones públicas sobre la legislación a través de grupos focales; hacer publicidad en los medios de comunicación; y desarrollar recomendaciones para la legislatura.

Este proceso sería especialmente útil para las organizaciones de la sociedad civil nacional, incluso para las asociaciones de autoridades del gobierno local, interesadas en monitorear leyes que podrían tener un impacto sobre los gobiernos locales. Adecuadamente adaptado, también podría ser útil para las organizaciones locales, que tratan de tener un impacto en los procesos legislativos de sus autoridades locales.



Parte 2B: Herramientas para Mejorar el Acceso a la Información y a la Participación Pública



© Bob Browne/The Grass Roots Comic Company Ltd.

El acceso público a la información muchas veces se compara con la transparencia y es considerado como la panacea para todo tipo de corrupción y malas prácticas. Sin embargo, lo que en ocasiones pasa desapercibido es el papel clave que desempeña este enfoque en el proceso de empoderamiento de los actores. Sin embargo, es importante recordar que la información debe no solo estar disponible al público, sino que debe ser exacta y completa. Este puede ser un proceso muy complejo, como lo demuestra la experiencia con las leyes de Libertad de Información, pero la aceptación del principio y el establecimiento de un proceso son elementos importantes en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas. El acceso a la información es uno de los factores clave en la promoción de una participación más efectiva en el proceso de toma de decisiones por los actores.

Esta Sección tiene ocho herramientas principales (o categorías de herramientas) para apoyar el proceso mediante el cual se mejora el acceso del público a la información. Herramientas como las reuniones públicas y las leyes de reuniones abiertas describen los mecanismos para involucrar a la comunidad en discusiones abiertas sobre importantes decisiones acerca de su futuro. La descripción de las leyes de Acceso a la Información ilustra las características esenciales que debe tener una ley para aumentar el acceso del público a la información. El manejo de registros, la informatización y el gobierno electrónico ayudan a hacer que los datos y la información sean fácilmente accesibles para todos los ciudadanos, por medio de mejores procedimientos y el uso efectivo de la tecnología de la información.

Las herramientas de educación pública y de participación pública parten de una variedad de mecanismos que pueden ser usados para involucrar efectivamente a la comunidad.

Las herramientas incluidas en esta sección son:

- 2.7 Reuniones Públicas**
- 2.8 Leyes de Reuniones Abiertas**
- 2.9 Leyes de Acceso a la Información**
- 2.10 Manejo e Informatización de los Registros**
- 2.11 Gobierno Electrónico**
- 2.12 Capacitación de los Medios de Comunicación**
- 2.13 Herramientas de Educación Pública**
- 2.14 Herramientas de Participación Pública**

2.7 REUNIONES PÚBLICAS

INTRODUCCIÓN

Las reuniones públicas deben ser una función normal y explícita de los legisladores y funcionarios de nivel ejecutivo. Los principales objetivos de las reuniones públicas son (a) impartir información, y (b) lo que es probablemente más importante, solicitar la opinión del público sobre temas de importancia para el gobierno local. Pedir opiniones es uno de los medios que permite involucrar al público en el proceso de planificación. Es, por lo tanto, importante que estas opiniones sean solicitadas lo más pronto posible mientras se delibera sobre un tema en particular. También es cierto, sin embargo, que la respuesta del público suele ser limitada en aquellos sectores o temas que los ciudadanos sienten que no les afectan o interesan directamente.



PROPÓSITO

Las reuniones públicas sirven para los siguientes objetivos:

- garantizar un mejor flujo de información desde los funcionarios públicos hacia los ciudadanos, especialmente acerca de decisiones importantes que los afectan, y facilitar la participación directa de los actores en la gobernanza local.
- permitir un seguimiento y escrutinio público de las acciones tomadas por los funcionarios públicos / autoridades del gobierno, aumentando así la rendición de cuentas.
- promover mejores relaciones entre gobiernos/autoridades locales y ciudadanos.

VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

El proceso para poner la información a disposición del público en general – ya sea de forma voluntaria o como resultado de obligaciones legales – es una señal de que se trata de un gobierno transparente. En consecuencia, una ciudadanía informada está mejor capacitada para exigir que los funcionarios públicos rindan cuentas sobre su conducta y sobre las decisiones que toman en temas que afectan al público, tales como la provisión de servicios.

CÓMO OPERA - ELEMENTOS CLAVE

Los elementos clave que contribuyen al uso de las reuniones públicas como una herramienta efectiva para mejorar la transparencia son:

- **El tema** – Un resumen conciso del tema sometido a deliberación.
- **Una Agenda** – Una descripción clara de la estructura y la agenda propuesta para la reunión.
- **Fijación de fechas** – Las fechas deben ser fijadas con suficiente antelación.
- **Asistentes clave** – Los actores clave, los funcionarios del gobierno local y/o nacional, deben ser informados de la reunión y se debe asegurar su participación.
- **Notificación pública** de las fechas de la reunión y de la agenda, incluso por medios impresos y electrónicos, así como por la Internet.
- **Opciones para el público** – Se debe dar a los actores la opción de entregar comentarios escritos por correo/fax o por correo electrónico, en caso que no puedan asistir a la reunión.
- **Contactos** para obtener más información sobre la reunión pública programada.



EJEMPLOS DE CIUDADES/PAÍSES

Recuadro 18: El Departamento de Recursos Naturales de Wisconsin: Listado de Reuniones Públicas

Noviembre 18 – Consejo de Revisión de Normas de Certificación, 10 a.m. a 3 p.m., Salón de la ciudad, Lodi. Puntos de la Agenda: informe de auditoría, cambios en el personal del programa de certificación de laboratorios, perfeccionamiento y revisión de NR 149. Para más información, ponerse en contacto con Greg Pils al (608) 267-9564.

Noviembre 18 – Reunión de consulta sobre desechos de construcción, Sheboygan Co. #5, 4:30 a 5:30 p.m., Centro de Servicios DNR Plymouth, 1155 Pilgrim Rd., Plymouth. La Agenda incluye retroalimentación sobre la lista de verificación DNR Predemo, materiales de construcción “verdes” inocuos para el medio ambiente, proyectos piloto de reutilización beneficiosa C&D, informes de avance y posibilidades de restaurar, actualizar y concesionar proyectos de reciclaje/reutilización de demoliciones/construcciones. Para más información, ponerse en contacto con Christine Lilek al (920) 892-8756, ext. 3027.

Noviembre 19 – El Consejo sobre Reciclaje se reunirá a las 9:00 a.m., sala 1, Centro de Naturaleza Schlitz Audubon, 1111 East Brown Deer Road, Bayside. El Consejo fijará las metas para el año 2004. El Consejo también escuchará los informes de actualización del Departamento de Recursos Naturales y recibirá un reporte actualizado de las actividades del DNR relacionadas con el mercurio. Luego de la reunión, el Consejo visitará las instalaciones. Para más información, ponerse en contacto con: Dan Fields, DNR, 608-266-5334

Noviembre 20 – Comité Asesor Técnico DNR NR 243, 10 a.m. a 3 p.m., salón 227, edificio de oficinas del Estado, 125 S. Webster St (GEF 3), Madison. El comité se reunirá para analizar la posible revisión del Cap. NR 243 del Código Administrativo de Wisconsin y las necesidades para concentrar las Operaciones de Alimentación de Animales en lo relacionado a la aplicación de estiércol en suelos congelados y cubiertos de nieve, el uso continuo de Unidades Animales y el cálculo de Unidades Animales Mixtas, y los planes de respuesta a emergencias. Para más información, ponerse en contacto con Tom Bauman al (608) 266-9993.

Noviembre 20 – Comité Asesor de Revisiones NR 149, 10 a.m. a 3:30 p.m., Alcaldía de Lodi, 113 N. Main St., Lodi. Esta es la última reunión programada del CAR; los puntos de la agenda son aquellos cuyos detalles aun no han sido concluidos hasta la fecha. Para más información, ponerse en contacto con Diane Drinkman al (608) 264-8950.

Noviembre 20 – La Dirección de Pesca Comercial del Lago Michigan (LMCFB) realizará una Teleconferencia especial a las 6:30 p.m. en el Centro de Servicios DNR de Sturgeon Bay, 110 S. Neenah Ave., Sturgeon Bay, para resolver sobre tres (3) solicitudes de transferencia de permisos. Para más información, ponerse en contacto con Alan Blizel (920) 746-2866.

Diciembre 1, 2 y 4 – Se realizarán reuniones públicas para recabar comentarios sobre si la ruta Tussock State Trail debe convertirse en una ruta abierta todo el año para vehículos todo terreno, en Winter, Park Falls y Birchwood. El tramo de la ruta iría desde el oeste de Birchwood hasta Park Falls. La propuesta cambiaría el uso de la ruta de estacional, para vehículos todo terreno, a una ruta abierta todo el año para vehículos todo terreno. El departamento está solicitando aportes del público y comentarios escritos. Las personas que no pueden asistir a la reunión pueden enviar sus comentarios a Terry Jordan, Coordinadora Regional de la Ruta, 810 W. Maple Spooner, WI 54801; o llamar al (715) 635-4121. Las reuniones se realizarán: 1° de diciembre – Auditorio de la Winter High School, 7-9 p.m. 2 de diciembre – Biblioteca de Park Falls, 6-8 p.m. 4 de diciembre – terrenos deportivos de la Escuela Birchwood, 7-9 p.m.

Fuente: <http://www.dnr.state.wi.us/org/caer/ce/news/hearmeet.html>

MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

Wisconsin Department of Natural Resources, 01 S Webster St., P.O. Box 7921, Madison, Wisconsin 53707-7921, EE.UU.

Tel: +1-608-266-2621, Fax: +1-608-261-4380, página web: <http://dnr.wi.gov>

2.8 LEYES DE REUNIONES ABIERTAS

INTRODUCCIÓN

Las Leyes de reuniones abiertas facilitan el colectivismo y la participación ciudadana en los debates de política y establecen salvaguardas contra la explotación de los sistemas y los recursos del gobierno en contra de los mismos ciudadanos. El ámbito de dichas leyes se

extiende a todas las reuniones de al menos dos o más miembros de una organización del gobierno donde se discutan recomendaciones de política o los asuntos del gobierno. Otras estipulaciones de estas leyes que tienen relación con esto son aquellas que regulan la notificación con suficiente antelación de la realización de las reuniones (*véase también la sección 2.7, Reuniones Públicas*), la redacción de actas, y procedimientos de votación transparentes y abiertos.

PROPÓSITO

Las leyes de reuniones abiertas tienen por objeto:

- Alentar a los ciudadanos a asistir a las discusiones de los diferentes organismos públicos y aportar a temas de particular interés e impacto para ellos.
- Proteger a los ciudadanos que se reúnen públicamente, y establecer salvaguardas para prevenir la explotación de los recursos del gobierno en contra de dichos ciudadanos.
- Racionalizar y conformar las actividades de dichas reuniones de manera que incluyan procedimientos transparentes.

VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

Las leyes de reuniones abiertas facilitan los esfuerzos para hacer que los asuntos del gobierno sean más accesibles y más receptivos. Proveen el marco legal adecuado para facilitar y proteger el derecho del ciudadano de reunirse y colectivamente discutir los asuntos públicos, lo que a la vez contribuye a desarrollar la transparencia.

Existen abrumadoras justificaciones para la aplicación generalizada de las leyes de reuniones abiertas en las entidades públicas locales. Los organismos locales tienen el impacto cotidiano más significativo sobre las vidas de sus ciudadanos y están sujetos a las influencias de la opinión pública. La existencia de áreas geográficas más pequeñas bajo la jurisdicción de órganos públicos locales permite que la asistencia a las reuniones abiertas sea una posibilidad real para todas las personas regidas por ese órgano, a diferencia de los órganos estatales que son efectivamente accesibles solamente a las personas que viven cerca del lugar donde se realiza la reunión o a aquellas personas que tienen un interés especial en un asunto en particular que va a ser tratado por la entidad. Por lo tanto, las ciudades y los poblados tienen la oportunidad de usar de manera efectiva las disposiciones de una ley nacional de reuniones abiertas para promover la transparencia y la gobernanza urbana en el plano local, a través de una mayor participación de los actores a los que sirven.

CÓMO OPERAN - ELEMENTOS CLAVE

Las leyes de reuniones abiertas se formulan con frecuencia a nivel nacional o federal, pero en muchos casos se busca, asimismo, aplicarlas a las unidades más pequeñas del sistema de gobierno. Por lo tanto, uno de los elementos clave de las leyes de reuniones abiertas es la definición de las entidades a las que se van a aplicar.

Las disposiciones de esta ley o estatuto podrían incluir los siguientes aspectos esenciales:

- Las entidades que son sujetas de la ley.
- La definición de lo que es una reunión pública, incluyendo las acciones que pueden recomendarse o tomarse en una reunión, qué actividades están exentas, y quién puede asistir a una reunión pública.



- Los registros/actas de la reunión pública que deben llevarse, así como la accesibilidad a dichos registros.
- Las notificaciones públicas que una entidad está en la obligación de proporcionar, por ej., adoptar un programa de reuniones regulares, notificar reuniones especiales, celebrar reuniones de emergencia, etc.
- Los recursos disponibles frente a cualquier violación de las leyes de reuniones públicas
- Cualquier asunto excepcional, que pueda ser discutido reservadamente en lugar de en una reunión pública.

EJEMPLOS DE CIUDADES/PAÍSES

Recuadro 19: Ley de Reuniones Públicas Abiertas de los Estados Unidos

La *Ley de Reuniones Públicas Abiertas* fue promulgada por la legislatura de los Estados Unidos en 1971, como parte de un esfuerzo nacional para hacer los asuntos del gobierno más accesibles y, en teoría, más receptivos. La Ley declara su propósito en una frase que emplea términos muy fuertes:

“La legislatura halla y declara que todas las comisiones, juntas, consejos, comités, subcomités, departamentos, divisiones, direcciones y otras entidades públicas de este Estado y sus subdivisiones existen para ayudar en la conducción de los negocios de las personas. La intención de este capítulo es que las acciones de estas entidades sean tomadas abiertamente y que sus deliberaciones se realicen abiertamente. Las personas de este Estado no renuncian a su soberanía sobre las entidades que las sirven. Al delegar la autoridad, las personas no dan a los servidores públicos el derecho de decidir por ellos qué deben o qué no deben saber. Las personas insisten en mantenerse informadas para mantener el control sobre los instrumentos que han creado”.

Entre las entidades que están sujetas a la Ley están las entidades públicas y sus órganos rectores. Las disposiciones estatutarias luego definen el significado de estas dos entidades de la siguiente manera:

- Entidades Públicas; (a) cualquier dirección, comisión, comité, departamento, institución educativa u otra agencia estatal que haya sido creada por o de conformidad con un estatuto, distintas que las cortes y la legislatura; (b) cualquier condado, ciudad, distrito escolar, distrito de propósito especial u otra corporación municipal o subdivisión política del Estado de Washington; (c) cualquier subagencia de una agencia pública que sea creada por o de conformidad con un estatuto, ordenanza, u otro acto legislativo, incluyendo, sin limitación, comisiones de planificación, juntas de bibliotecas o parques, comisiones y agencias; (d) cualquier grupo de política entre cuyos miembros existen representantes de servicios de propiedad pública formados por o de conformidad con las leyes de este Estado, cuando se reúnen como o en representación de los participantes que han presentado ofertas para adjudicarse la producción de las plantas generadoras que están siendo planeadas o construidas por una agencia ejecutora.
- Órgano Rector: “Órgano Rector” significa la junta, comisión, comité, consejo u otro órgano de política o de control compuesto de múltiples miembros de una agencia pública, o cualquier comité del mismo, cuando actúa en representación del órgano rector, realiza audiencias, o toma testimonios o comentarios públicos.

La Ley también define los términos “reunión” y “acción”, con referencia específica a las reuniones abiertas (públicas). “Acción” implica la tramitación de los asuntos oficiales de una entidad pública por un órgano rector, incluyendo, sin limitación, la recepción de testimonios públicos, deliberaciones, discusiones, consideraciones, revisiones, evaluaciones y acciones finales.

Adicionalmente, la Ley prevé ciertas excepciones en el caso de reuniones que pueden tener un componente público pero que no califican como reuniones públicas. Un ejemplo es “el momento durante una reunión en el cual el órgano rector planea o adopta la estrategia o posición que tomará durante el curso de cualquier negociación de un contrato colectivo, o un proceso de quejas o mediación, o la revisión de las propuestas efectuadas en negociaciones o procedimientos, mientras estén en curso”.

Finalmente, la Ley determina quién puede asistir a las reuniones, cómo se deben llevar las actas, y el procedimiento para emitir convocatorias públicas con suficiente antelación a una reunión. La ley recomienda además, que las entidades deben adoptar un cronograma de reuniones regulares por medio de una ordenanza, resolución, estatuto, o cualquier otra regulación que sea necesaria para la conducción de los asuntos de ese organismo. También hace énfasis en que las entidades deben notificar cualquier reunión especial.

Fuente: <http://www.atg.wa.gov/records/chapter1.shtml>

Recuadro 20: Las leyes de Reuniones Abiertas de Arizona Prevén Reuniones Reservadas en Circunstancias Específicas

Los 50 estados de EE.UU., incluyendo Arizona, han adoptado algún tipo de ley que estipula que las actividades oficiales del gobierno deben realizarse en público (es decir, abiertamente), y estas leyes se denominan leyes de reuniones abiertas. Su intención es permitir que el público, cuyos asuntos está manejando el gobierno, observe y sepa cómo se está haciendo este trabajo. Sin embargo, las leyes de reuniones abiertas de Arizona también reconocen que, en ciertas circunstancias, una ciudad debe poder discutir temas de forma reservada.

En Arizona, los concejos municipales pueden excluir al público y tratar ciertos asuntos en una sesión ejecutiva. Aunque la discusión puede desarrollarse en una sesión ejecutiva sin la presencia del público, cualquier acción final tomada por el concejo municipal debe ser adoptada en una reunión abierta, donde el público puede estar presente para observar. Estas excepciones a las leyes de reuniones abiertas se aplican generalmente en situaciones en las que la capacidad del concejo municipal de conducir los asuntos públicos se vería impedida por la publicación o discusión pública del tema. Un tópico que los concejos municipales pueden, pero no tienen la obligación de discutir en sesiones ejecutivas, de conformidad con las leyes de reuniones abiertas de Arizona, son los temas relativos al personal. El concejo municipal puede discutir o analizar la contratación, asignación, nombramiento, ascenso, remoción, remuneración, disciplina, renuncia o despido de un funcionario o empleado público, sin la presencia del público. Esta excepción a las leyes de reuniones abiertas permite que el concejo municipal realice una discusión abierta y frontal acerca de una posible acción de personal, para que el tema pueda ser explorado a fondo y para proteger los derechos de confidencialidad del empleado.

Además de los temas relacionados con el personal, los concejos municipales también pueden reunirse en sesiones ejecutivas para obtener asesoría legal, dar a sus abogados instrucciones relacionadas con estrategias para juicios (incluyendo posibles arreglos extrajudiciales), y para dar instrucciones a los representantes de la ciudad sobre estrategias y posiciones en la negociación de contratos. La ciudad (y por ende los ciudadanos a los que sirve) estaría en una desventaja evidente en un juicio o una negociación si la otra parte del juicio o negociación pudiera simplemente estar presente en una reunión del concejo municipal para averiguar qué estrategias y posiciones va a adoptar el abogado o el negociador en el juicio o negociación respectivo, siguiendo las instrucciones del concejo municipal.

Aunque el concejo municipal está autorizado a realizar ciertas discusiones en una sesión ejecutiva, esto no significa que el concejo puede convocar a reuniones secretas. Para que el concejo municipal celebre una sesión ejecutiva, debe votar durante una reunión abierta la celebración de una sesión ejecutiva en una fecha, hora y lugar designados. Salvo en casos de emergencia, el voto en una sesión abierta para celebrar una sesión ejecutiva debe hacerse al menos 24 horas antes de que se realice la sesión ejecutiva. Adicionalmente, el concejo municipal debe presentar en un lugar público y poner a disposición del público, cuando éste así lo solicite, la agenda de la sesión ejecutiva al menos 24 horas antes de su realización. Esta agenda debe prever una descripción general de los temas que se van a tratar o discutir, pero no debe contener información que podría echar por tierra el propósito mismo de la sesión ejecutiva, comprometiendo los legítimos intereses de privacidad de un empleado o funcionario, o comprometiendo el secreto profesional entre abogado y cliente. Finalmente, la agenda debe también citar la excepción de la ley de reuniones abiertas sobre la que el concejo municipal se basa para celebrar la sesión ejecutiva.

El Concejo Municipal de Glendale vota durante sus reuniones regulares las fechas y horas para la celebración de sesiones ejecutivas. Cualquier persona que asiste a una reunión regular del concejo o que observa una en el canal de cable "KGLN 11" de la ciudad, podrá conocer la fecha prevista para una sesión ejecutiva. Además, los ciudadanos pueden averiguar la fecha prevista para dicha sesión y examinar la agenda de la reunión que indica los puntos que serán discutidos durante la misma, visitando la página web de la ciudad en www.glendaleaz.com. La agenda definitiva de la sesión ejecutiva se publica al menos 24 horas antes de la fecha prevista para la celebración de la misma. Los ciudadanos pueden obtener copias de la agenda de cualquier reunión ejecutiva, incluyendo las agendas de las reuniones ejecutivas anteriores, llamando o acudiendo a la oficina del secretario municipal, ubicada en el cuarto piso de la Alcaldía. Las actas de las sesiones ejecutivas no son públicas, y los estatutos del Estado exigen que sean mantenidas en reserva.

Fuente: tomado de: <http://www.ci.glendale.az.us/Mayor/Star/star0202.cfm>

MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

General

Schwing, Ann Taylor (2000) Open Meeting Laws – A national treatise covering all 50 states.
Sitio web: <http://openmeetinglaws.com/LocalGov.html>

Office of the Attorney General (1998) Open Records & Open Meetings – A Citizen's Guide to Open Government. Manual, Estado de Washington.
Sitio web: <http://www.atg.wa.gov/records/chapter1.shtml>

Arizona, EE.UU.

Flaaen, Richard (2002). **Arizona's Open Meeting Laws Provide for Confidential Meetings in Specific Circumstances.** En *The Glendale Star (Editorial)*, Febrero 2002. Disponible en: <http://www.ci.glendale.az.us/Mayor/Star/star0202.cfm>

City of Glendale, City Council Office, 5850 W. Glendale Ave., Glendale, AZ 85301, EE.UU.
Tel.: +1-623-930-2249; Fax: +1-623-931-8526

2.9 LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Proporcionar información que da una buena imagen de una administración no reviste mucha dificultad. Sin embargo, cuando la información revela lo contrario, la divulgación voluntaria de esa información al público se convierte en una tarea sumamente difícil. Sin embargo, es deseable que las autoridades encargadas de tomar decisiones -tanto a nivel nacional como local- hagan un esfuerzo concertado para promover cambios de actitud, que podrían relajar las restricciones sobre los procedimientos de divulgación y aumentar el acceso de todos los actores.

Una legislación adecuada es una de las herramientas más importantes para garantizar un mejor acceso a la información. Existe un consenso global cada vez más generalizado sobre las Leyes de Libertad de Información (LLI), que pueden establecer el derecho de revisión (por ej., por parte del Defensor del Pueblo, véase también el punto 2.23), así como las prácticas que deben ser observadas, aun por aquellos que están menos dispuestos a hacerlo. Esto puede cambiar la usual presunción en favor del secretismo. Los ciudadanos obtienen el derecho legal de acceder a documentos del gobierno sin tener primero que probar que tienen un interés especial, y la carga de justificar la no divulgación de los mismos recae sobre la administración. Se pueden imponer límites de tiempo dentro de los cuales la administración debe responder a las solicitudes y se puede conferir un derecho inapelable de acceso a ciertas categorías de información.

PROPÓSITO

Las leyes de Acceso a la Información dan a los ciudadanos un “derecho legal a saber”. En la práctica, las disposiciones específicas de la legislación son las que determinan el grado de acceso que los ciudadanos pueden tener a los registros de las actividades del gobierno. La intención es brindar acceso, siempre que la divulgación de la información sea de interés público, y no que los funcionarios públicos usen la legislación como una ley de sigilo.

VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

Como cualquier otra herramienta que apoya el acceso a la información, una legislación moderna y efectiva sobre este tema puede mejorar considerablemente la rendición de cuentas de los funcionarios públicos y construir una sociedad informada. También contribuye a desarrollar la confianza entre las entidades públicas y los actores, aumentando la transparencia y mejorando la gobernanza en su conjunto.

CÓMO OPERA - ELEMENTOS CLAVE

Los rasgos esenciales de las leyes de libertad de información son:

- confieren a los ciudadanos derechos legales que pueden ser aplicados;
- tratan de cambiar la cultura del secretismo dentro del servicio civil;



- brindan acceso a registros, no solo a información;
- definen exenciones; y
- definen derechos de apelación.

Las leyes de Libertad de Información (LLI) no solo establecen el derecho legal del ciudadano de tener acceso a la información, sino que también imponen sobre el gobierno la obligación de facilitar dicho acceso. La ley debe incluir disposiciones que requieren que las entidades públicas sujetas a la ley publiquen información sobre:

- su estructura, sus funciones y sus operaciones;
- las clases de registros que lleva la entidad;
- disposiciones para el acceso; y
- los procedimientos internos empleados por la entidad en la conducción de sus negocios.

Algunos indicadores de la eficacia del acceso a información se listan a continuación.⁵⁰

- ¿Existe una política sobre el suministro de información que favorezca el acceso a la misma? – A menos que los argumentos contra el acceso en una situación en particular reúnan los justificativos prescritos y limitados que justifiquen que la información no sea divulgada.
- ¿Los derechos de acceso a la información cubren información mantenida por gobiernos locales y empresas estatales? ¿Incluyen los registros de empresas privadas que tienen contratos con el gobierno?
- ¿Existen procedimientos claros y garantías efectivas para que los ciudadanos y los periodistas tengan acceso a la información oficial que requieren?
- ¿Si el acceso a la información es negado por un departamento del gobierno, existe el derecho de apelación o revisión? ¿Es esto independiente del gobierno?
- ¿Las cortes adjudican sanciones punitivas en casos de difamación en los que están involucrados personajes públicos? En ese caso, ¿sirve esto como un elemento disuasivo para los medios de comunicación?
- ¿Las cortes brindan una protección adecuada a las fuentes de información de los periodistas?
- ¿Se da capacitación a los funcionarios sobre el manejo adecuado de los registros y la entrega de información al público?

⁵⁰ Pope, Jeremy (2000) *op. cit.*



EJEMPLOS DE CIUDADES/PAÍSES

Recuadro 21: Libertad de Información en Sudáfrica – La Ley de Promoción del Acceso a la Información

La Ley de Promoción del Acceso a la Información fue promulgada por el parlamento sudafricano a principios del año 2000. Una ley anterior – la Ley de Democracia Abierta – previó el acceso a la información, pero solo a aquella que está en poder del gobierno. La Ley de Promoción del Acceso a la Información (2000) ahora incluye el acceso a la información conservada por organismos privados, algo que la sociedad civil ha recibido con agrado y que es considerado como una victoria y un hito, dado el historial de “apartheid” del país, una era que se caracterizó (entre otras cosas) por la supresión de la información.

La Constitución sudafricana, adoptada en 1996, también prevé el acceso a la información en la siguiente cláusula:

Todo el mundo tiene derecho a acceder a:

- cualquier información en poder del estado; y
- cualquier información que esté en posesión de cualquier otra persona y que sea necesaria para el ejercicio o la protección de cualquier derecho.

La Ley de Promoción del Acceso a la Información (2000) hace efectivo el derecho al acceso a la información establecido en la Constitución y en la Declaración de Derechos de los Ciudadanos. Establece los procedimientos para acceder a la información del gobierno así como de organismos privados, sujeto a ciertas limitaciones. Además, la Sección 9 establece que la Ley debe promover la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza efectiva de todos los organismos públicos y privados.

La Ley tiene preeminencia sobre cualquier otra disposición de alcance más restrictivo con respecto de la información. La Ley se refiere básicamente a la información en términos de “registros” (cualquier información registrada). Si la información solicitada puede ser extraída de un documento que el funcionario a cargo de la información dice que no puede ser divulgado, entonces se la debe extraer. La Ley no se aplica a registros necesarios en procesos civiles o penales, basándose en el argumento de que existen procedimientos específicos ya establecidos en relación con los registros para los juicios. El funcionario a cargo de la información está obligado a atender cualquier solicitud y a trasladar dicha solicitud a otra persona si no puede satisfacer dicha solicitud en ese departamento en particular.

Sin embargo, la Ley tiene algunas restricciones: por ejemplo, con respecto de información relacionada con ciertos registros del Servicio de Rentas Internas de Sudáfrica, o sobre información relativa a temas como la defensa, la seguridad, asuntos internacionales y el bienestar económico y financiero de la República, el funcionario a cargo de la información tiene un cierto grado de discrecionalidad. A pesar de estas restricciones, la Ley prevé una cláusula para eludir esta restricción en casos de “interés público”.

Entre los recursos que la parte perjudicada tiene a su disposición (incluyendo terceros que se oponen al acceso concedido) está la posibilidad de una apelación interna, que debe ser presentada ante la autoridad pertinente dentro de un período de tiempo específico.

Fuente: tomado del resumen de la Ley de Promoción del Acceso a la Información efectuado por el Freedom of Expression Institute: www.foi.net; www.fxj.org.za/odaf.htm

MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

General

Pope, Jeremy (2000) **Transparency International Source Book** (Capítulo 24: El Derecho a la Información).

Transparency International (TI), Otto-Suhr-Allee 97-99, 10585 Berlín, Alemania.

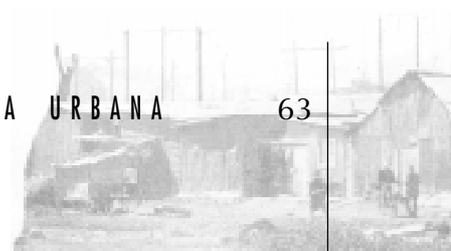
Tel.: +49-30-343-8200; Fax: +49-30-34703912

E-mail: ti@transparency.org; sitio web: <http://www.transparency.org>

Sudáfrica

Freedom of Expression Institute, Sudáfrica.

E-mail: fxi@wn.apc.org, sitio web: <http://www.fxj.org.za/odaf.htm>



2.10 MANEJO E INFORMATIZACIÓN DE LOS REGISTROS

INTRODUCCIÓN

El acceso a la información por parte de los actores, aún si está previsto en la ley (*véase también el punto 2.9 – Leyes de Acceso a la Información*), muchas veces se ve muy limitado debido a una organización y manejo deficientes de los registros. Un sistema adecuadamente organizado de mantenimiento de registros puede facilitar el acceso a la información por parte del público. También permite la publicación de listas de las series de registros que las oficinas o agencias públicas tienen. Lo que es más, los sistemas de manejo de registros también pueden garantizar que cada empleado público sea considerado responsable de sus acciones. Los documentos de interés general deben ser preparados usando un formato que sea entendible por el público en general y, cuando sea posible, estos documentos deben ser colocados en la Internet para beneficio de aquellas personas que tienen acceso a la red.

Muchas veces es esencial tener una política nacional de manejo de registros del gobierno y ésta se puede adaptar fácilmente al nivel de la autoridad local. Cuando no hay leyes nacionales, las autoridades locales pueden formular políticas en ese sentido, si existe la posibilidad legal para hacerlo.

PROPÓSITO

El objeto de un sistema adecuado de manejo de registros respaldado por una política nacional o local es:

- Aumentar la accesibilidad del público a la información del gobierno.
- Mejorar la rendición de cuentas, la receptividad y el profesionalismo del sistema de administración local.

VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

La capacidad de los ciudadanos para involucrarse efectivamente con el gobierno local y la confianza que tienen en las entidades públicas dependen muchas veces de la información disponible. Una información pertinente, completa y concisa, recopilada en un formato de fácil comprensión, y que se ponga a disposición del público de manera proactiva o previa solicitud, puede hacer mucho por aumentar la transparencia y mejorar la participación de los ciudadanos en la gobernanza local.

CÓMO OPERA - ELEMENTOS CLAVE

Todo sistema de manejo de registros públicos debe incluir procedimientos y protocolos adecuados para documentar las políticas y las actividades clave del gobierno. El sistema para llevar los registros y las pautas que permiten la accesibilidad por parte del público deben ser simples y claros.

Un elemento importante de cualquier sistema de manejo de registros es la informatización. La informatización de los registros ofrece la ventaja de que la información es fácil de registrar, actualizar, procesar y transferir.

Los indicadores de una política efectiva de manejo de registros públicos incluyen:

- ¿Existe un órgano oficial que tenga el deber legal de mantener los registros (rastreo de registros)?
- ¿Existen pautas administrativas claras sobre el mantenimiento de registros públicos? De ser así, ¿estas instrucciones son respetadas generalmente?

- ¿Los ciudadanos tienen el derecho de acceder a sus expedientes personales (distintos que los relacionados con las cuestiones de policía y seguridad) y el derecho de insistir en que se hagan correcciones cuando estos expedientes contienen errores?
- ¿Los funcionarios públicos u otras personas que solicitan información pasan dificultades para obtenerla? De ser así, ¿cuáles son los problemas?
- ¿Qué políticas existen en relación con la provisión de información al público (por ej, para responder a una queja)?
- ¿Los funcionarios están en capacidad de entregar cuentas creíbles y oportunamente auditadas e información acerca del número de empleados, etc.?
- ¿La ley cubre los registros de las regiones y distritos de la ciudad (o sus equivalentes)?

EJEMPLOS DE CIUDADES/PAÍSES

Recuadro 22: Mayor Transparencia por medio de la informatización local en Bellandur, India

La tecnología de la información ha transformado una aldea cercana a Bangalore, la capital de la alta tecnología de la India, reduciendo drásticamente la corrupción y los trámites burocráticos. La aldea de Bellandur, a 18 kilómetros de la ciudad, tiene la fama de ser el primer “gram panchayat”, o administración local del país que introduce la gobernanza electrónica. El gram panchayat abarca a hasta diez mil personas, distribuidas en cinco aldeas.

Los sobornos, que son una práctica común en los corredores oficiales de todo el país, se han reducido de manera significativa. “Hay muy poco espacio para eso aquí,” dice K. Jagannath, el presidente electo de la aldea, que inició el experimento TI en 1998. “La informatización ha ayudado a generar una administración eficiente. Ha reducido considerablemente la corrupción y las demoras burocráticas,” dice.

Los registros en línea

Bellandur es una aldea agrícola relativamente pudiente y como está cerca de Bangalore, el acceso a la educación ha contribuido a elevar el grado de alfabetismo de la aldea a casi el 90%. Pero ese no es el único factor en juego. “El éxito del proyecto también se debe a la activa cooperación de los habitantes,” dice Ganga Reddy, un empleado jubilado del sector público.

El proyecto de gobernanza electrónica de Bellandur empezó con una sola computadora que se instaló en la aldea en 1998 para reemplazar a la antigua máquina de escribir. La oficina de la aldea ahora tiene tres computadoras, financiadas con donaciones de los agricultores más acomodados, así como por compañías que operan en el área. “Las lagunas fiscales se han tapado. Ahora se puede tener acceso a todos los registros solo presionando un botón,” dice Jagannath. La Srta. Shobha, una operadora de programas que trabaja para la administración del villorrio, explica que las oportunidades para que los funcionarios pongan trabas a los trámites, pasando papeles de un expediente a otro o de un escritorio a otro, han sido eliminadas. “Las personas pueden registrar sus tierras en tiempo record. Antes, a una persona le tomaba entre 7 y 10 días hacerlo,” dice.

TI de fácil acceso para la población

Subramanya Jois, Presidente y Director Ejecutivo de Compusol, una compañía de software asentada en Bangalore que diseñó el paquete de software para la aldea, está orgulloso del éxito del proyecto. “Bellandur ha probado que el concepto de TI puede funcionar en las zonas rurales,” dice. El éxito del proyecto ha inspirado a Ur Sabhpathy, un legislador del pueblo costero de Udupi que apoya el desarrollo de la TI, a replicar el experimento en su municipalidad con la ayuda de Compusol, cuyos socios de negocios son Microsoft e IBM.

El proyecto Bellandur ciertamente ha sido una revelación para muchos vecinos del pueblo, que creían que la TI era un fenómeno estrictamente urbano. Muniswamy, un empleado de una granja, dice que todos habían dado por sentado que el proyecto fracasaría. “Pensamos que nada de esto funcionaría aquí. Pero la gente está por lo general contenta con la forma como está funcionando,” dijo.

Incremento de las rentas

El paquete de software usado en Bellandur maneja los registros de los detalles de las propiedades, la recaudación de impuestos, los certificados de nacimientos y defunciones y cosas por el estilo. Además de acelerar los procesos de recaudación de impuestos y de compraventa de propiedades, el proyecto de gobernanza electrónica ha ayudado a recuperar grandes cantidades de ingresos pendientes de pago. “Los pagos atrasados del impuesto a la propiedad solían ser considerables antes de que racionalizáramos la recaudación de impuestos. Ahora tenemos un continuo aumento de las recaudaciones,” dice Jagannath.

La administración de la aldea está canalizando los fondos adicionales hacia proyectos de desarrollo, como el asfaltado de caminos, la construcción de sistemas de drenaje subterráneos y la excavación de pozos. También está planeando hacer transmisiones en vivo de las reuniones oficiales semanales a través de la cadena local de TV por cable. “Quiero que nuestra administración sea lo más transparente posible, para que la gente sepa lo que está pasando,” dice Jagannath.

Fuente: India's e-village tackles corruption. Reportaje de la BBC, 14 de junio de 2002. http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/2045485.stm

Recuadro 23: Informatización de la Ley en Papua Nueva Guinea

Papua Nueva Guinea siempre ha tenido un grave problema de acceso a las leyes. En el período previo a su independencia se publicó un número limitado de leyes. Se hizo circular solo un número limitado de copias de sentencias no reportadas, y solo un número limitado de sentencias fueron reportadas en los registros de legislación oficial (PNGLRs), que comenzaron a publicarse en 1963.

Después de la independencia en 1975, la situación se fue agravando poco a poco, y a pesar de que se hizo una nueva publicación general de las Leyes Enmendadas de PNG a principios de los años 1980, el acceso a las leyes en los años '90 se había deteriorado considerablemente. Un equipo creado por la Agencia de Ayuda Internacional del gobierno australiano (AusAID) para desarrollar un programa de asistencia para remediar esta situación reportó que:

“El sistema que mantiene los estatutos impresos actualizados ha colapsado y la generación de información sobre la jurisprudencia tiene graves retrasos. Muchos de los textos estándares sobre temas importantes de la ley están desactualizados. Los textos de referencia y los manuales para los magistrados están desactualizados y en algunos casos son inadecuados. No hay publicaciones sobre la ley accesibles al público en general”.

Para remediar estas deficiencias, el Proyecto “Acceso a las Leyes en PNG” fue financiado por el Gobierno australiano para lograr lo siguiente:

- Consolidación y publicación en un CD-ROM y en la Internet de un juego completo de Leyes Nacionales.
- Publicación de las sentencias de las cortes nacionales y de la Corte Suprema no reportadas desde la independencia (así como de las Decisiones de los Magistrados de Grado V) en un CD-ROM y en la Internet.
- Publicación de sentencias reportadas (PNGLR) a partir de 1963.
- Publicación en CD-ROM y en formato impreso de un Manual Legal para ser usado por el público en general. Este texto es una declaración en un inglés sencillo de los principios legales generales.
- Publicación de paquetes de leyes para ser usados por los Magistrados y Jueces (cada uno contiene las 45 leyes del Parlamento Nacional más usadas y algunas Regulaciones).
- Publicación de un Manual para los Magistrados y funcionarios de las Cortes Distritales y Locales.
- Publicación de libros de texto estándares sobre leyes.
- Publicación de un nuevo manual de leyes para ser usado por el público en general.
- Establecimiento de acuerdos para mantener actualizadas estas publicaciones.

Además de lo anterior, se va a crear un CD-ROM especial que recogerá las opiniones emitidas por la Procuraduría General, incluyendo las opiniones del Procurador General, del Fiscal del Estado y del Fiscal General.

Gracias al método de publicación incremental adoptado por el Proyecto, gran parte de este material ya está disponible a mitad del proyecto. El material está siendo publicado usando un poderoso software de publicación (Folio 4) y, eventualmente, será puesto en un formato de libre acceso. Se está capacitando a personal clave del Proyecto para darle destrezas informáticas básicas, en el uso del Folio 4 y en el uso de la Internet. Además, el proyecto ha entregado computadores y servidores a las oficinas de los diversos actores para facilitar el acceso. Hasta ahora, el acceso a la información por parte del público se limita a la biblioteca de la Universidad y a la biblioteca de la Corte Suprema. Con el tiempo, sin embargo, esta situación debería mejorar.

Si el proyecto “Acceso a las Leyes en PNG” cumple todos sus objetivos, generará los siguientes beneficios:

- Publicación del texto de las leyes de manera rápida y exacta luego de su promulgación.
- Las leyes estarán disponibles en formatos y en lugares suficientes, para que todos tengan una oportunidad razonable de consultarlas cuando lo requieran.
- Se contará con uno o varios sistemas de publicación y difusión de las leyes que permitan a los ciudadanos asumir las funciones que actualmente desempeña el Contratista del Proyecto.
- Ciudadanos capacitados en el uso de las bases de datos, en la preparación de materiales para su publicación y en la publicación propiamente dicha.

La ley y el mantenimiento del orden son los principales problemas que afectan a PNG. No hay una solución fácil ni sencilla para estos problemas. Sin embargo, crear un sistema legal efectivo y justo es un componente esencial de cualquier solución y el proyecto “Acceso a las Leyes en PNG” contribuirá mucho a garantizar que esto suceda. Lo que se necesita es asegurarse que una vez que el proyecto haya concluido, la situación no regrese al estado anterior. En este sentido, el establecimiento de un sistema simple, la entrega de capacitación adecuada y un financiamiento adicional serán factores clave que tendrán que ser abordados.

Fuente: Haynes (1999) *Computerising the Law of Papua New Guinea*.

MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

General

Pope, Jeremy (2000). **Transparency International Source Book**. (Capítulo 24: El Derecho a la Información—Información, Conciencia Pública y Registros Públicos).

Transparency International (TI), Otto-Suhr-Allee 97-99, 10585 Berlín, Alemania

Tel.: +49-30-343-8200; Fax: +49-30-34703912

E-mail: ti@transparency.org; sitio web:

India

“**India’s e-village tackles corruption**”. Publicado en el sitio web de la BBC:

http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/2045485.stm

Papua Nueva Guinea

Haynes, C.E.P. Val (1999). **Computerising the Law of Papua New Guinea**. Trabajo presentado en la Conferencia “*La Ley por Internet ‘99*” de AustLII.

<http://www.austlii.edu.au/au/other/CompLRes/1999/21/index.html>

2.11 GOBIERNO ELECTRÓNICO

INTRODUCCIÓN

La Internet ha abierto nuevas posibilidades para que los gobiernos y las autoridades locales interactúen con sus ciudadanos. Muchas autoridades locales –tanto en las ciudades de países desarrollados como en desarrollo– manejan sitios web para sus ciudades. Muchas de estas ciudades han llegado incluso a usar la Internet para realizar el mayor número de transacciones con sus ciudadanos como sea posible. Algunos países están desarrollando políticas y prácticas de “gobierno electrónico” o “e-gobierno” integrales. Obviamente, esta opción no está disponible para aquellos países donde el acceso a la Internet es limitado, pero parece efectivamente la forma cómo se van a dar las cosas en el futuro.

El e-gobierno muchas veces se complementa con el uso de la Internet por parte de las organizaciones de la sociedad civil y de los individuos para monitorear a los gobiernos locales y aumentar la transparencia.

PROPÓSITO

Los fines de esta herramienta son:

- Aumentar la información disponible al público en general sobre las actividades del gobierno local.
- Maximizar el potencial para el trabajo en red y permitir una interacción más rápida entre el público en general y las autoridades.

VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

La información colocada en la Internet es accesible a toda persona que tenga un cierto grado de alfabetismo y acceso a la red. Es obvio que la voluntad o la decisión política de hacer disponible la información es una condición previa indispensable. La provisión de información general y específica en un sitio web fortalece el vínculo y la confianza entre los actores y las entidades públicas. Esto a la vez construye una ciudadanía más informada y una comunidad más transparente.



CÓMO OPERA - ELEMENTOS CLAVE

El e-gobierno hace uso de la Internet para diseminar información. En su nivel más elemental, requiere el compromiso del gobierno local o de la organización que está colocando la información en una página web de Internet para que el sitio se mantenga actualizado. Necesita entonces recursos humanos y financieros, así como que la organización responsable tenga la capacidad electrónica necesaria. Para hacer que funcione y para que tenga un impacto significativo sobre una ciudad, pueblo o municipalidad en particular, también se necesita que los residentes locales tengan un nivel razonable de conocimientos sobre el uso de computadores y que tengan acceso a la Internet.

El método del e-gobierno puede ser especialmente útil para:

- Proveer información general sobre una localidad.
- Monitorear las elecciones locales.
- Colocar avisos públicos sobre reuniones, resoluciones, etc.
- Reportar quejas, inquietudes y emergencias por parte de la comunidad local.
- Obtener diferentes tipos de permisos por parte de los residentes locales.
- Licitaciones públicas, solicitudes civiles.

EJEMPLOS DE CIUDADES/PAÍSES

Recuadro 24: El Sistema OPEN en Corea

La ciudad de Seúl ha instituido un sistema en el que las solicitudes de licencias y otras autorizaciones que debe emitir la ciudad pueden ser rastreadas en línea. El sistema para mejorar la tramitación en línea de la obtención de solicitudes civiles (conocido como OPEN por sus siglas en inglés), fue desarrollado para lograr una administración más transparente de la ciudad, evitando así las demoras innecesarias o el manejo inadecuado de los asuntos civiles por parte de los empleados públicos.

Entre muchos de los trámites civiles manejados por el Gobierno Metropolitano de Seúl, este sistema interactivo permite a los ciudadanos monitorear las solicitudes de permisos o aprobaciones en los puntos donde es más probable que se produzcan casos de corrupción, y hacer preguntas si detectan alguna irregularidad.

Características de OPEN

- **Fácil Acceso:** Sin hacer llamadas telefónicas o visitas, los ciudadanos pueden monitorear los procedimientos de manejo de solicitudes civiles por medio de la Internet, cuando quieran y desde el lugar donde estén.
- **Transparencia:** Acceso en tiempo real a información sobre los detalles del manejo de solicitudes civiles, procedimiento de aprobación, revisión de documentos, cronograma de procesos planificados, etc.
- **Más Credibilidad:** Acceso a la información para todos los ciudadanos, justicia y objetividad garantizadas por la administración municipal, eliminando así la desconfianza del público.

¿De qué manera OPEN sirve a los ciudadanos?

Tan pronto como un ciudadano presenta una solicitud para un permiso de construcción, por ejemplo, los empleados del gobierno a cargo del tema publican los detalles de la solicitud recibida en el sitio OPEN. Usando cualquier computadora conectada a la Internet, ya sea en casa, en el trabajo o en la oficina barrial o distrital más cercana, el ciudadano puede saber en tiempo real si la solicitud fue recibida correctamente, quién está manejando y revisando el caso en ese momento, cuándo se espera que el permiso vaya a salir y, si el trámite es devuelto, por qué motivo.

Transparencia Internacional Corea del Sur ha realizado encuestas sobre el sistema OPEN de Seúl y sus conclusiones sobre el sistema son en general favorables. Tanto el sistema OPEN como la evaluación hecha por TI Corea del Sur están disponibles en la red.

Fuente: <http://english.metro.seoul.kr/government/policies/anti/>

Recuadro 25: Mejorar la transparencia en las elecciones de Ecuador a través de la Internet

El historial de los procesos electorales realizados en el Ecuador durante los últimos años ha sido deplorable. Transparencia Internacional–Ecuador, en estrecha colaboración con Transparencia Internacional–Argentina, diseñó un sistema basado en el uso de la Internet y en otros medios para hacer que los candidatos a las elecciones locales sean mejor conocidos por los electores.

Los objetivos del sistema, tal como los describe Transparencia Ecuador, fueron los siguientes:

- a) Poner a disposición del público la información sobre los potenciales funcionarios elegidos a un cargo público (Prefectos, Consejeros Provinciales, Alcaldes y Concejales Municipales).
- b) Promover una cultura de participación democrática. El público debe ser informado sobre áreas donde pueden darse potenciales conflictos de intereses en los cargos públicos, sobre los planes electorales y otra información afín.
- c) Promover una cultura de rendición de cuentas entre los empleados públicos (tanto los de libre remoción como los elegidos).

Se usaron cuatro metodologías o herramientas para lograr los objetivos antes indicados. Estas son: 1. Publicación en línea de las bases de datos de candidatos; 2. Instalación de módulos de referencia de bases de datos en CD para los órganos/personas particulares que lo solicitaron a la CLD; 3. Publicación de un resumen de la base de datos en los diarios El Comercio y La Hora (de circulación nacional); 4. Publicidad en la prensa, la radio y la televisión. Se hizo un evento de lanzamiento simbólico del sistema de información a través de una teleconferencia que se transmitió simultáneamente en varias ciudades. Los participantes fueron invitados a responder a preguntas sobre la utilización del sistema.

Se pidió a los candidatos potenciales que introduzcan sus datos, llenando formularios de datos sin que exista de por medio ninguna obligación legal o administrativa. Se promovió una campaña en los medios de comunicación exhortando a los posibles candidatos a devolver los formularios de información llenados. Una vez que se completó la base de datos, los cuatro métodos descritos más arriba fueron usados para difundir la información.

Fuente: www.transparency.org/toolkits/2001/election_candidates-ecuador.html

Recuadro 26: Transparencia en los procesos de licitación por medio del uso de TI – Pori, Finlandia

En Pori y, de hecho, en toda Finlandia, la base para las licitaciones públicas es la legislación nacional finlandesa y las directivas de la Unión Europea. El principio de escoger la oferta más barata todavía se aplica. La ciudad de Pori ha introducido exitosamente el uso de la Internet para aumentar la transparencia en los procedimientos de contratación.

Cualquier persona puede hacer una oferta después de consultar la convocatoria para la licitación. La unidad de contratación envía un correo electrónico a todos los potenciales licitadores conocidos, indicando las licitaciones que están en trámite. Las versiones en papel no son usadas, excepto en el caso de los faxes enviados a compañías que no tienen Internet. Este proceso de “licitación electrónica” ha sido diseñado en estrecha cooperación con las potenciales compañías licitadoras.

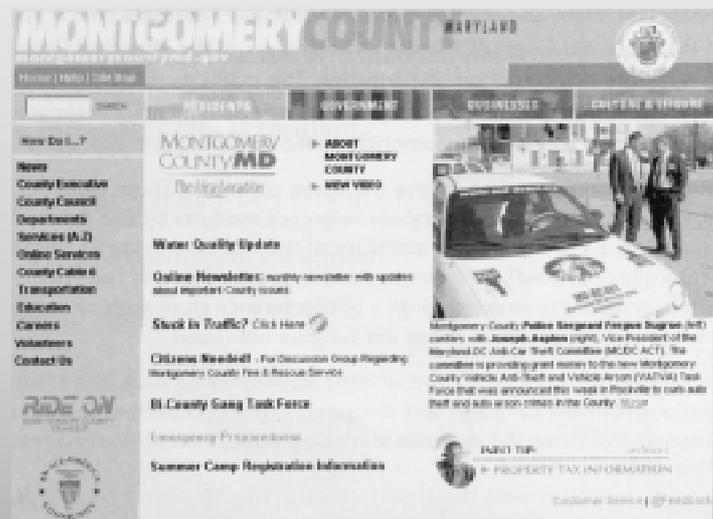
La ciudad de Pori comenzó a hacer licitaciones por la Internet en 1997. La política se extendió a todo el país en 2001, cuando el Ministerio de Comercio e Industria implementó un modelo de licitaciones electrónicas llamado “Public Markets”. Esta página web es el punto de encuentro de compradores y proveedores para negociar contratos que están por debajo de los límites fijados por la Unión Europea. Esta innovación sirve de soporte a los estándares fijados por la ciudad de Pori y ahora la ciudad anuncia sus convocatorias a licitación en ambas páginas. Pori también ha introducido un sistema de adquisiciones en Internet especialmente diseñado para ciertos grupos de productos.

La transparencia garantizada no es el único beneficio generado por el uso de estas nuevas tecnologías. Todos los actores que participan en el proceso de licitación (unidad de contrataciones, proveedores, departamento de facturación, etc.) se benefician, porque el proceso es manejado con más eficiencia. La ciudad de Pori no solo organiza sus propias contrataciones sino que maneja también los servicios de contratación de otras nueve autoridades locales. Esto ha sido posible solo gracias al uso efectivo de nuevas tecnologías. Todos los procedimientos electrónicos han sido activados paso por paso. La mayoría de los sistemas han sido desarrollados como algo adicional a las funciones normales de los funcionarios encargados, sin necesidad de crear una organización especial para preparar el proyecto ni conseguir financiamiento adicional.

Fuente: www.pori.fi/hankinta/eng

Recuadro 27: Sitio web del Condado de Montgomery – Estados Unidos

Abajo se muestra la página principal del sitio web del Condado de Montgomery, EE.UU., una jurisdicción local de tamaño intermedio con aproximadamente un millón de habitantes. La diversidad de temas que aparecen en la página principal del condado dará a los lectores una idea de los potenciales usos del e-Gobierno.



Fuente: <http://www.emontgomery.org>

MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

General

OCDE (2003). **Checklist for E-Government Leaders**. Informe de Política de la OCDE, París. OCDE, 2, rue André Pascal, F-75775 Paris Cedex 16, Francia

Tel.: +33-1-4524-9057

E-mail: elizabeth.muller@oecd.org; Sitio web: www.oecd.org/publications/Pol_brief

Seúl, Corea

Seoul Metropolitan Government, República de Corea

Sitio web: <http://english.metro.seoul.kr/government/policies/anti/>

Ecuador

Corporación Latinoamericana para el Desarrollo- CLD

E-mail: cld@cld.org.ec

Sitio web: http://www.transparency.org/toolkits/2001/election_candidates-ecuador.html

Pori, Finlandia

The City of Pori, Press Relations Unit, o Procurement Unit, Finlandia.

Tel. +358-2-621-1165

E-mail: tapio.furuholm@pori.fi o elina.sainio@pori.fi; Sitio web: www.pori.fi/hankinta/eng

Condado de Montgomery, EE.UU.

Montgomery County Council, Council Office Building, 100 Maryland Avenue, Rockville, MD 20850, EE.UU.

Tel: +1-240-777-7900, Fax: 1-240-777-7914

Sitio web: <http://www.montgomerycountymd.gov>

2.12 CAPACITACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

INTRODUCCIÓN

La defensa, la concientización y la capacitación en el campo de la gobernanza urbana en general, y de la transparencia en particular, requieren aún de mucho trabajo en casi todos los países en desarrollo. Los medios de comunicación están desempeñando un papel cada vez más importante para llenar este vacío, gracias a su singular capacidad de informar tanto al público como a las personas encargadas de tomar decisiones. Es importante anotar sin embargo que la eficacia de los medios de comunicación depende del acceso a la información y de la libertad de expresión (*véase también el punto 2.9, Leyes de Acceso a la Información*), así como de tener un equipo profesional y ético de periodistas investigativos. Por lo tanto, la capacidad de los medios de comunicación tiene que ser fortalecida continuamente a través de diferentes métodos de capacitación, para promover de manera efectiva la causa de una mayor transparencia y rendición de cuentas y reducir la corrupción.

PROPÓSITO

- Aumentar el grado de conciencia y enriquecer los conocimientos de los medios de comunicación sobre los temas pertinentes de transparencia y gobernanza – incluyendo los sistemas de rendición de cuentas públicas.
- Fortalecer la credibilidad, la integridad y la capacidad de los medios de comunicación para hacer una cobertura responsable y sin sesgos de los actos de corrupción y de las iniciativas anticorrupción.
- Aumentar las oportunidades – por diferentes vías – para concientizar al público y aumentar su participación en el proceso de gobernanza.
- Aumentar la cobertura de incidencias de corrupción.
- Brindar oportunidades para el trabajo en red entre los medios y los profesionales del ramo, para aumentar e incorporar autenticidad y utilidad en sus esfuerzos en pro de la transparencia.

VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

Los medios de comunicación desempeñan un papel vital en la defensa de los principios de gobernanza urbana, incluyendo la transparencia, así como en la identificación de las ocasiones en que se violan dichos principios. La capacitación de los medios de comunicación puede ayudar a crear un grupo de periodistas comprometidos a identificar las buenas y también las malas prácticas de gobernanza, evaluándolas de manera objetiva y sacando lecciones que pueden ser útiles para los actores. Una comunidad de medios de comunicación empoderada y bien informada puede aumentar la transparencia, construir un grupo informado de ciudadanos y promover la participación de los actores en la gobernanza local.

CÓMO OPERA - ELEMENTOS CLAVE

La capacitación de los medios de comunicación puede asumir diferentes formas y la puede realizar una organización gubernamental con interés en el tema, una organización de la sociedad civil o un actor del desarrollo. Los métodos de capacitación pueden incluir un seminario, una reunión de información técnica, un foro de discusión para intercambiar ideas y experiencias, una guía práctica o un manual de capacitación. Esta capacitación también debe incluir actividades para desarrollar estándares adecuados de conducta y hacer que los medios de comunicación los cumplan.

MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

The Urban Governance Initiative (TUGI), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), P.O. Box 12544, 50782 Kuala Lumpur, Malasia.

Tel: +603-2095-9122; Fax: +603-2093-2361

E-mail: saira.shameem@undp.org; Sitio web: <http://www.tugi.apdip.net>



2.13 HERRAMIENTAS DE EDUCACIÓN PÚBLICA

INTRODUCCIÓN

La educación pública fomenta la confianza pública. Permite que el público se involucre en los estamentos políticos, sociales y burocráticos que monitorean y coordinan las estrategias contra la corrupción. Los esfuerzos en pro de la educación pública revelan un compromiso de la parte del gobierno y de otros actores comunitarios para trabajar activamente con la comunidad y potencialmente remodelar las estructuras del gobierno que han sido asediadas por malas prácticas de gobernanza.

La educación pública incluye no solo la educación formal sobre los derechos y las obligaciones de los actores, sino también campañas de educación pública para desarrollar conciencia sobre los problemas y las soluciones relacionados con la gobernanza. El público desempeña un papel crítico en la evaluación de la efectividad de los programas locales de gobernanza y transparencia. Como actores y beneficiarios necesarios de los servicios del gobierno, los valores y estándares del público conforman el proceso local de gobernanza. Educar al público también incluye involucrar a los niños en las discusiones sobre la transparencia y la ética del gobierno, lo que puede servir para motivar y crear futuras coaliciones para la gobernanza urbana.

PROPÓSITO

- Facilitar la participación informada del público en la gobernanza local, por medio de una adecuada educación e información sobre temas de importancia.
- Crear la demanda para la rendición pública de cuentas.

VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

Educar al público es uno de los componentes básicos para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en las estructuras de los gobiernos locales. Un enérgico esfuerzo por mejorar la educación pública aumenta las vías por las que el ciudadano puede tener acceso al gobierno, y es uno de los pasos iniciales para restablecer la confianza del público en las instituciones del gobierno.

CÓMO OPERA - ELEMENTOS Y MÉTODOS CLAVE

Educar al público acerca de la importancia de la transparencia es una tarea de largo plazo. No solo incluye explicar los evidentes efectos negativos que tienen las prácticas no transparentes, especialmente la corrupción, sino también dar al público las herramientas para identificar y reportar la corrupción, el fraude y las conductas antiéticas en la administración. Para que una campaña de educación pública sea exitosa, la creatividad y la amplia participación del público son tan importantes como las fuentes de financiamiento.

En cualquier actividad educativa o de acción directa, el primer paso siempre debe ser considerar los intereses diversos y la composición heterogénea del público. La calidad y la sofisticación de los métodos utilizados depende en gran medida de los recursos financieros y humanos disponibles. A diferencia de las comisiones de ética y otras agencias anticorrupción donde la escasez de recursos financieros puede poner en peligro los esfuerzos, los proyectos de educación pública pueden en última instancia ser efectivos con recursos financieros mínimos, siempre que se busque proteger y representar el interés del público general. La información puede ser colocada en diferentes tipos de paquetes, incluyendo mediante el uso de música, arte y teatro, afiches y pancartas. Herramientas como charlas para el público

pueden ser efectivas para reconectar al público con el gobierno y sus representantes, especialmente dado que la corrupción puede alienar y alejar a la ciudadanía.

Es imposible describir una técnica a prueba de errores que abarque todos los aspectos de las campañas o programas de educación pública. Para diseñar uno de estos programas se requiere comprender a la población de una comunidad y aplicar varios enfoques. Sin embargo, como mínimo, la educación del público debe involucrar a todos los sectores de una sociedad: el sector público, el privado, el no gubernamental y las instituciones sin fines de lucro. Esta representación transversal genera estrategias más globales para el desarrollo de la transparencia en la gobernanza urbana. A continuación se describen algunos métodos que han sido extensamente empleados.

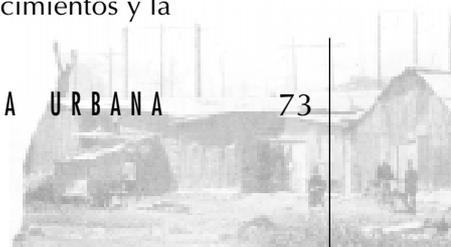
Campañas Publicitarias y en los Medios de Comunicación. La participación de los medios de comunicación es crucial. Ofrece una vía tanto para la educación pública como para acceder a la información. Los medios de comunicación pueden servir para formular programas dedicados al tema de la gobernanza, incluyendo la transparencia y la rendición de cuentas. Con su extensa cobertura, los medios de comunicación locales pueden cultivar una cultura de interés público y debate en temas de gobernanza local. Por otra parte, los medios de comunicación pueden informar y facilitar la participación del público en la toma de decisiones, mientras que por otra parte, pueden servir para desenmascarar la corrupción del gobierno. El gobierno y los grupos de la comunidad pueden asociarse con los medios de comunicación para desarrollar programas de educación pública y de información para lograr una mayor transparencia. Sin embargo, los medios de comunicación no deben depender solamente de estas oportunidades y con frecuencia deben tomar el liderazgo en la canalización de la información relevante hacia el ámbito público. Promover el desarrollo de una sociedad civil bien informada es altamente plausible, por medio de anuncios de servicio público, programas locales de radio y televisión, publicidad impresa y afiches, y especialmente mediante actos televisados realizados en la alcaldía de la comunidad, dedicados al tema de la transparencia en la gobernanza urbana.

Programas Escolares. Como se mencionó anteriormente, los niños son parte importante en cualquier programa de educación pública. Ya sea por medio de actividades escolares informales, como juego de roles, o por medio de actividades curriculares más formales dedicadas a inculcar valores éticos básicos y a educar el carácter, la educación ética alienta a los niños a analizar el comportamiento ético en la administración del gobierno. Lo que es más importante, educar a los niños acerca de los peligros de la corrupción sirve de base para una futura ciudadanía comprometida con la buena gobernanza.

Charlas en Público. Celebrar reuniones con organizaciones empresariales, cívicas, religiosas y otras entidades sin fines de lucro es un método menos sistemático de hacer educación pública. Además, no todos los miembros del público son integrantes de alguna organización o asociación que tenga una membresía formal.

Pero una ventaja de este tipo de actos es que son una oportunidad, no solo de transmitir un mensaje, sino también de responder a las preguntas y resolver las inquietudes del público y recibir retroalimentación de la comunidad. Existen varias formas de aplicar este método, tales como: crear una oficina local de oratoria, con funcionarios del gobierno, académicos y otros expertos disponibles para hablar acerca de iniciativas anticorrupción y estrategias de gobernanza; designar a una entidad pública para que realice presentaciones y talleres comunitarios; y nombrar a un funcionario responsable de la información pública para que realice presentaciones de educación pública.

Publicaciones. La elaboración de información escrita que resalta los recursos comunitarios y nacionales sobre estrategias de ética, transparencia y anticorrupción puede ser una herramienta efectiva en cualquier campaña de educación pública. Sin embargo, este elemento por sí solo no es adecuado. Las publicaciones escritas pueden ser valiosas si se las combina con otras actividades como programas de capacitación y educación para los empleados y funcionarios del gobierno, charlas en público y círculos de estudios. Adicionalmente, conforme los medios electrónicos se vuelven cada vez más accesibles, las publicaciones de este material en la Internet pueden aumentar los conocimientos y la



conciencia del público sobre cómo mejorar la transparencia y contribuir a una mejor gobernanza.

EJEMPLOS DE CIUDADES/PAÍSES

Recuadro 28: Campaña Anticorrupción en los Medios de Comunicación de Líbano

A principios del año 2001, con el apoyo de ONGs locales y USAID, el gobierno lanzó la primera fase de una campaña en los medios de comunicación, con anuncios en la televisión, la radio, la prensa y carteles publicitarios en todo el país.

La campaña duró un mes y al mismo tiempo se realizaron encuestas públicas para medir su impacto. La retroalimentación fue positiva y recibió una extensa cobertura en todos los grandes diarios del país. Como parte de la campaña, se creó un sitio web con una sección de retroalimentación, a la que el público podía enviar sus comentarios e ideas. La siguiente etapa incluye la realización de una campaña multimedios dedicada a los costos que la corrupción representa para el ciudadano promedio y a identificar pasos específicos que los ciudadanos pueden dar para combatirla.

Fuente: Preparado por M. Lippe, Transparencia Internacional.

Recuadro 29: Perú – Varias Estrategias para una Campaña contra la Corrupción

Una campaña anticorrupción realizada en Perú usó varios métodos para sus actividades de educación pública. Con el apoyo de varias donaciones internacionales, la Cámara de Comercio de Lima organizó un foro ampliamente publicitado y una vídeo-conferencia sobre el plan nacional contra la corrupción. Una ONG local del norte de Perú produjo y representó en varias escuelas de Piura y Tumbes, en el norte del Perú, una obra de teatro sobre la lucha contra la corrupción y la ética. Otros actos de educación pública fueron:

- Un seminario internacional sobre el cabildeo, en el que participaron más de 200 miembros del Congreso Nacional, el sector privado y la sociedad civil
- Una serie de talleres para líderes locales sobre el monitoreo del gobierno local, y
- Una campaña radial en la comunidad, “Transparencia en el Gobierno Local en el Valle de Jequetepeque”, que llegó a más de 160.000 radioescuchas en la región de La Libertad.

Fuente: Preparado por M. Lippe, Transparencia Internacional.

Recuadro 30: Programa de educación Escolar en el Condado de Miami-Dade, Florida, Estados Unidos

En el otoño de 2001, la Comisión de Ética y Confianza Pública del Condado de Miami-Dade, bajo la supervisión de su Programa Comunitario de Educación Ética y Acción Directa, creó el Programa Modelo de una Comisión Ética Estudiantil. Después de varios años de reunirse con asociaciones empresariales y cívicas, educadores y organizaciones sin fines de lucro, el consenso fue que era necesario que se diera más importancia a la educación comunitaria y a las estrategias de toma de conciencia en las escuelas. En respuesta, la Comisión de Ética desarrolló un programa diseñado para enseñar y comprometer a los estudiantes en las políticas y temas relacionados con la ética, la gobernanza y la rendición de cuentas en la administración pública.

Durante el curso, los estudiantes se dedican a actividades de juego de roles, asumiendo papeles tales como los de comisionado de ética y defensor público. Mientras practican esta técnica, los estudiantes analizan estudios de casos de ética, resuelven los dilemas presentados, identifican soluciones a varios problemas dentro del ámbito del gobierno local y participan en simulacros de audiencias públicas de la comisión para discutir temas de política pública. El principio rector que impulsa al programa es desafiar a los estudiantes a pensar sobre la gobernanza, para que puedan comprometerse tanto social como intelectualmente en garantizar un gobierno y una ciudadanía receptivos y responsables.

Fuente: Preparado por M. Lippe, Transparencia Internacional.

Recuadro 31: Uso de afiches como herramientas efectivas de información pública en Botswana



Recuadro 32: El programa CitiStat de Baltimore – Introducción de una nueva cultura de información y participación pública

La ciudad de Baltimore, EE.UU., se ha convertido en el innovador de tendencias en el uso de la tecnología para informar al público y pedir cuentas a los funcionarios municipales. Martin O'Malley, el joven alcalde de Baltimore elegido hace cuatro años, ha introducido un método innovador e intensamente público para rastrear el desempeño de cada uno de los departamentos de la ciudad— desde la salud hasta la vivienda, la policía y el departamento de parques. Bautizado “CitiStat”, este programa fue diseñado por Jack Maple, el arquitecto del innovador programa CompStat de la ciudad de Nueva York. CompStat rastrea los puntos álgidos donde azota la delincuencia, tales como robos, asaltos y homicidios, y envía a oficiales de la policía a esos sitios para cortar el crimen de raíz. Maple convenció a O'Malley de que el mismo sistema de recolección de datos usando computadoras y mapas – más las candentes sesiones de interrogatorio de los comandantes de la policía— podría expandirse a las operaciones del gobierno local. El Alcalde decidió dar el paso. Empezando con el departamento de recolección de desechos sólidos, gradualmente expandió su nuevo sistema de información “CitiStat” a 16 departamentos dedicados a temas variados, desde incendios hasta las personas sin hogar.

La ejecución del programa CitiStat es rigurosa. Cada dos semanas, en un salón de entrevistas en la Alcaldía, especialmente diseñado para el efecto, el director de cada departamento es interrogado sobre una amplia gama de temas, incluyendo, por ejemplo, el desempeño de su departamento en comparación con indicadores que pueden ser medidos, presupuestos, ausentismo sin excusa y respuestas a las quejas de los ciudadanos. Entre los interrogadores están O'Malley, el Vice-Alcalde Michael Enright, el Director de CitiStat, Matthew Gallagher, y otros funcionarios principales. Las preguntas no surgen por accidente. Uno de los seis analistas de planta de CitiStat es asignado a cada departamento, dedicándose a analizar informes, preparar resúmenes de temas clave, crear descripciones visuales de los datos usando mapas y gráficos (incluso fotos digitales recientemente tomadas en el campo) – todo lo cual se proyecta en una pantalla durante las sesiones de interrogatorio.

La Alcaldía cree que CitiStat ha producido \$100 millones en ahorro de gastos y aumento de ingresos desde el año 2000. Una buena razón para esto es la drástica reducción de las horas extra y el ausentismo a consecuencia de los exámenes que realiza CitiStat. El desempeño ha mejorado y los atrasos se han reducido considerablemente. Las quejas son atendidas con rapidez y eficiencia. En toda la ciudad, se crearon 10.000 nuevos empleos, y los crímenes violentos se han reducido en un 29%.

Como resultado de la iniciativa CitiStat, la ciudad de Baltimore está ahora en mejor posición para atraer y retener empresas y residentes de clase media. Un flujo constante de observadores municipales vienen a observar las operaciones de CitiStat. El sistema está siendo copiado, ya sea totalmente o en parte, en las ciudades de Syracuse, Pittsburgh, Detroit, Miami y Providence. “La característica más revolucionaria de este sistema de gobierno abierto y transparente,” afirma O'Malley, “es que nos aleja de la política clientelar, basada en los réditos políticos, para poner en práctica una política de desempeño, basada en resultados. Un mapa computarizado no sabe si un barrio es blanco o negro, rico o pobre, demócrata o republicano. Enviamos los recursos a los lugares donde hay problemas – o en lo relativo al desarrollo económico, a los lugares donde están las oportunidades.” Pero O'Malley observa que el éxito solo llega luego de una constante e intensa presión por parte del Ejecutivo, acompañada de un incansable trabajo de seguimiento con los diferentes departamentos.

Fuente: Extraído de: Peirce, Neal (2004). *Less Secrecy, More Efficiency: Baltimore's Groundbreaking "CitiStat"*. The Neal Peirce Column, Washington Post, 18 de enero 2004; <http://www.ci.baltimore.md.us/news/citistat/>

MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

General

Pope, Jeremy (2000). **Transparency International Source Book** (Capítulo 24: El Derecho a la Información – Información, Atención Pública y Registros Públicos)
Transparency International (TI), Otto-Suhr-Allee 97-99, 10585 Berlín, Alemania.
Tel.: +49-30-343-8200; Fax: +49-30-34703912
E-mail: ti@transparency.org, Sitio web: www.transparency.org

Líbano

Resumen de caso preparado por M. Lippe, Transparencia Internacional.

Perú

Resumen de caso preparado por M. Lippe, Transparencia Internacional.

Florida, EE.UU.

Resumen de caso preparado por M. Lippe, Transparencia Internacional.

Botswana

Urban Management Programme, Sub-regional Office for Africa: 7 St David's Place, Parktown, Johannesburgo, República de Sudáfrica.
Tel: +27-11-7173532/3503; Fax: +27-11-7173699; E-mail: ramsey.f@pdm.wits.ac.za

Baltimore, EE.UU.

The Mayor's Office, City Hall, Room 250 • 100 N. Holliday Street, Baltimore, Maryland 21202, EE.UU.
Tel.: +1-410-396-3835; Fax +1-410-576-9425
E-mail: mayor@baltimorecity.gov; Sitio web: <http://www.ci.baltimore.md.us/news/citistat/>

2.14 HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

INTRODUCCIÓN

La vinculación entre la participación pública y la transparencia está claramente definida. No hay duda que las estrategias adecuadamente desarrolladas de participación pública fomentan la confianza, promueven la rendición de cuentas, fortalecen el compromiso de todos los actores hacia una mejor gobernanza y limitan directamente el potencial para la corrupción.

El nivel de participación pública va desde simplemente compartir la información hasta la participación activa de los ciudadanos en la implementación y el manejo de proyectos y servicios. Las herramientas para desarrollar diferentes tipos de participación también abarcan desde las consultas a actores y audiencias públicas hasta la creación de grupos de vigilancia comunitaria y asociaciones público-privadas. Sin embargo, el elemento común que caracteriza a las diferentes herramientas es el compromiso del gobierno local de compartir información y comprometer a la comunidad en un diálogo abierto. Las opiniones de los ciudadanos no deben solo ser escuchadas, sino que también deben reflejarse en las decisiones de desarrollo, haciendo así a los gobiernos receptivos y responsables ante la comunidad.

PROPÓSITO

Los objetivos de la participación pública son claros –promover la transparencia, alentar la apertura en el gobierno y desarrollar un sentido de pertenencia sobre las decisiones relativas al desarrollo y sobre los diferentes programas y proyectos. Específicamente, la participación pública:

- Alienta a los ciudadanos a comprometerse más en los procesos de toma de decisiones que tienen un impacto en su comunidad local.
- Sirve para mejorar los conocimientos de los ciudadanos sobre la forma cómo trabaja el gobierno, y les confiere la capacidad de acceder a los procesos de toma de decisiones del gobierno.
- Brinda al público la oportunidad de influir y participar en programas y proyectos de desarrollo.

VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

La participación pública busca cerrar la brecha entre el gobierno, la sociedad, el sector privado y el público en general, desarrollando un conocimiento común sobre la situación, las prioridades y los programas locales. La participación pública alienta la apertura, la rendición de cuentas y la transparencia, y éstos son los elementos fundamentales de un proceso de toma de decisiones incluyente. El nivel y la naturaleza de la participación pública en temas de gobernanza local son usados muchas veces como indicadores de una cultura cívica saludable.

CÓMO OPERA - ELEMENTOS CLAVE

La participación pública puede asumir diversas formas. *La Caja de Herramientas para una Gestión Urbana Participativa* de UN-HABITAT ofrece un estudio global de las herramientas que pueden ser usadas para alentar y fortalecer la participación de los actores en los procesos de toma de decisiones en el ámbito local. Más abajo se resumen algunas de las herramientas que tienen un papel específico en la promoción de la transparencia. Sin embargo, también es importante observar aquí que la participación del público está implícita en muchas otras herramientas (y ejemplos) citados en esta Caja de Herramientas, por ejemplo: 2.1 – Lista de Verificación Municipal; 2.2 – Encuesta sobre la Corrupción Urbana; 2.3 – Evaluación de la Vulnerabilidad Municipal; 2.5 – Libretas de Calificaciones; 2.29 – Presupuesto Participativo, etc.

Herramientas para promover la participación pública. La composición de una comunidad y la percepción que tiene sobre la gobernanza local influirán en el nivel y la configuración de la participación pública. Pueden existir mecanismos preestablecidos, como por ejemplo las audiencias públicas durante las sesiones de la administración, durante las cuales las personas pueden hacer comentarios sobre las políticas del gobierno local. Los elementos que se resaltan más abajo no son exhaustivos, pero se los presenta como ejemplos de los medios empleados por las comunidades que se han enfrentado a problemas de transparencia y corrupción.

- **Círculos de Estudio** – Los círculos de estudio pueden ser un formato útil para discutir estrategias de transparencia en la gobernanza urbana. Este método consiste en canalizar discusiones por medio de una serie de etapas. Permite a los participantes discutir opiniones alternativas sobre temas específicos e intercambiar ideas y experiencias con la administración local. La característica más importante de los círculos de estudio es la participación de un grupo diverso de personas con diferentes antecedentes educativos y profesionales. Conforme las comunidades luchan contra la corrupción, especialmente en las democracias en transición, los círculos de estudio pueden brindar el marco para desarrollar objetivos de largo plazo para la gobernanza urbana.



- **Juntas de Asesoría Ciudadana** – Generalmente estructuradas alrededor de temas específicos, como el desarrollo económico o la vivienda, las juntas de asesoría ciudadana pueden ser otra forma efectiva de participación pública. Compuesta de voluntarios residentes en la comunidad, estas juntas brindan a las autoridades locales información y recomendaciones sobre temas locales. Los ciudadanos tienen la oportunidad de desempeñar un papel significativo dentro de la estructura del gobierno, por medio del establecimiento de una relación de trabajo con los empleados y funcionarios públicos. Considerando el grado de independencia con el que trabajan las Juntas de Asesoría Ciudadana, pueden servir como una útil salvaguardia contra la corrupción y ayudar a establecer prácticas transparentes de toma de decisiones.
- **Comité de contrataciones públicas** – Muchas veces los funcionarios del gobierno local desempeñan un importante papel en la adjudicación y administración de los contratos del gobierno. Al tener disponibles miles de millones de dólares en contratos gubernamentales, las entidades gubernamentales encargadas de la toma de decisiones tienen la obligación de establecer un método para la participación ciudadana y la supervisión de tales contratos. Ya sea por medio de comités de selección ad-hoc o a través de juntas ciudadanas permanentes de supervisión y ejecución, estos comités pueden dar forma a una cultura ética de contrataciones públicas. Lo que es más, esta forma de participación pública puede ser un paso o componente inicial para garantizar que el ambiente de las contrataciones públicas sea abierto.
- **Audiencias Públicas** – Las audiencias públicas son fundamentales para el funcionamiento de administraciones públicas abiertas y democráticas. Dado que las autoridades locales deliberan sobre políticas y otros asuntos administrativos, las audiencias públicas ofrecen a los ciudadanos una opción para hablar con los niveles normativos sobre temas locales importantes, especialmente en relación con temas presupuestarios. Del mismo modo, también permiten que los funcionarios públicos soliciten comentarios e información y tengan acceso a la asesoría de expertos de entre el público. Las audiencias públicas significan deliberaciones y debates públicos, y pueden ser la clave para engendrar procesos transparentes de toma de decisiones.
- **Grupos de Vigilancia Públicos** – Los Grupos de Vigilancia Públicos son organizaciones comunitarias o populares cuyo papel clave es el activismo cívico y la difusión de información relativa a las iniciativas del gobierno. A diferencia de las juntas de asesoría ciudadana, estos grupos no tienen una relación formal con las entidades del gobierno. Estos grupos monitorean los temas y políticas del gobierno local, se relacionan con los medios de comunicación y con las autoridades del gobierno, asisten a audiencias públicas y hablan a favor o en contra de las propuestas de políticas públicas. El capital humano, más aun que el capital financiero, es lo que impulsa el éxito y la eficacia de estos grupos de vigilancia. Por ello, es importante que estos grupos generen visibilidad con los funcionarios y entidades del gobierno, pero que mantengan un espíritu independiente. En varias ciudades alrededor de los Estados Unidos, los grupos de vigilancia pública desempeñan un papel clave en la promoción de reformas de gobernanza local y exigen medidas y leyes anticorrupción más fuertes.

Actores clave para la promoción de la participación pública. En consideración de las herramientas antes indicadas para alentar la participación pública en la toma de decisiones, es evidente que una amplia gama de actores pueden asumir el liderazgo en la promoción o la defensa de estas actividades.

- **El Gobierno:** Aunque la participación pública se puede manifestar de diversas maneras, los gobiernos locales y nacionales deben adoptar un papel proactivo, garantizando que hayan oportunidades para la participación del público. La decisión de incluir a los ciudadanos en los comités de contratación, por ejemplo, la tiene el gobierno. El éxito y la efectividad de las audiencias públicas, las juntas de asesoría ciudadana y otras

herramientas por el estilo también dependen en gran medida del compromiso del gobierno local con la transparencia y la participación pública.

- **Organizaciones de la Sociedad Civil:** La sociedad civil no solo es la mejor ubicada para hacer el papel de guardián, sino que también es la que mejor puede movilizar a la opinión pública a favor o en contra de las políticas y prácticas del gobierno local. Las organizaciones de la sociedad civil muchas veces lideran la formación de comités de vigilancia y grupos de asesoría ciudadana y facilitan las actividades de dichas asociaciones. Su papel es por ende crucial para desarrollar una cultura de participación en cualquier ciudad o comunidad.
- **El Sector Privado:** El sector privado está desempeñando un papel cada vez más importante en los asuntos cívicos, ya sea por medio de la participación en programas de desarrollo local o en asociaciones público-privadas. El sector privado puede desempeñar un papel importante para aumentar la participación del público, ampliando su apoyo a las campañas en los medios de comunicación y participando en las Juntas Asesoras.

EEMPLOS DE CIUDADES/PAÍSES

Recuadro 33: Operación Firimbi - Kenia

La Operación Firimbi (que significa delator en Kiswahili) es un esfuerzo global que se realiza en Kenia para contrarrestar los abusos generalizados que se dan tanto en el gobierno central como en los gobiernos locales en relación con la asignación de terrenos públicos. Esta campaña fue preparada y lanzada en 1996 por una coalición de ONGs presididas por el Instituto Mazingira, una organización de activistas locales, en respuesta al acelerado deterioro de la situación y a los reportajes que salían con regularidad en los medios de comunicación denunciando la “usurpación de tierras” por personas prominentes.

En Kenia, toda la tierra es de propiedad privada o es mantenida en fideicomiso por el gobierno central o las autoridades locales. Era frecuente ver cómo, en alianza con la autoridad local o con personas que trabajan en ella, algunas personas usurpaban tierras muy valiosas y el gobierno local no hacía nada para impedirlo. La concientización del público a través del uso de los medios de comunicación fue esencial para poner fin a estas actividades ilegales. La esencia de la campaña era la educación cívica y la concientización del público, al tiempo que se alentaba a las personas a hablar y a hacer público lo que estaba sucediendo, dando información específica sobre las tierras y las personas involucradas.

Según los organizadores, la campaña requirió un considerable trabajo de administración y supervisión. Implicó la creación de comités locales, llamados “Puntos Vocales”, en numerosas áreas. Debido a la actitud hostil de las autoridades, se adoptó otra estrategia clave para tomar acciones y hacer contacto con los medios de comunicación, bajo la égida de una organización que abarca a varias ONGs, en lugar de hacer que las ONGs individuales soportaran la ira del gobierno central y de los gobiernos locales.

La Operación Firimbi en Kenia debió gran parte de su éxito a la participación de la gente común en la campaña para poner coto a las usurpaciones de tierras por parte de las elites. Esta campaña ilustra el poder de la ciudadanía, cuando se levanta, para enfrentar la corrupción y las malas prácticas.

Fuente: <http://www.bestpractices.org>



Recuadro 34: Lucha contra la Corrupción por medio de la Participación Pública en Krasnoyarsk, Rusia

A pesar de los significativos cambios institucionales que se han dado, Rusia todavía no ha construido una democracia verdaderamente participativa. El evidente deseo de las personas de ejercer influencia sobre el gobierno no solo durante el corto periodo de las campañas electorales genera manifestaciones, protestas y mítines espontáneos, en lugar de un diálogo continuo con las autoridades. Algunas otras formas de participación, como los referendos y las propuestas de leyes por la ciudadanía están estipuladas en la Constitución y en las Leyes Federales, pero estos procedimientos son demasiado engorrosos y poco flexibles. Por lo tanto, al tiempo que se redactaba una ley contra la corrupción, las autoridades de Krasnoyarsk optaron por mecanismos mucho más “prácticos” de participación pública. En lugar de reconstruir por completo el sistema de administración municipal existente, se limitaron a introducir ciertas innovaciones.

Una de las principales innovaciones fue la inclusión de asociaciones profesionales en el gobierno municipal. Cuando se forman comisiones para analizar ofertas para la adquisición de bienes y servicios municipales, profesionales con la experiencia necesaria son incluidos en estas comisiones. Como resultado, la proporción de bienes adquiridos por medio de concursos de ofertas está en aumento (En el año 2000, hasta el 70% de los bienes municipales fueron adquiridos a través de concursos de ofertas). Además de aumentar la transparencia en la toma de decisiones, estos procedimientos tienen un considerable beneficio económico. El círculo de proveedores se agranda; las convocatorias para los concursos de ofertas son publicadas en el diario *Gorodskiye Novosti*, que tiene una circulación de 40.000 ejemplares. Y debido a que los concursos de ofertas son reales, la ciudad puede lograr mejores tratos. Como resultado de una licitación entre varias farmacias para obtener el derecho de atender a ciertos ciudadanos que tienen un descuento en medicamentos vendidos con receta médica, el margen comercial cayó del 25-30% al 10%, o lo que es un ahorro de más de 3 millones de rublos. El margen comercial sobre el suministro de combustibles para cubrir las necesidades de la ciudad cayó del 10% al 4%, también como resultado de una licitación.

En Krasnoyarsk se ha convertido en una práctica común el asignar dinero del presupuesto a los proyectos sociales por medio de licitaciones. En el año 2000, más de 2 millones de rublos por concepto de concesiones municipales fueron entregados de esta forma a diferentes grupos sin fines de lucro.

Como parte de un proyecto contra la corrupción, el departamento de recursos humanos de la administración municipal ha emitido recomendaciones sobre la preparación de ofertas para estas concesiones. Su base legal ha sido cuidadosamente preparada, tomando en cuenta la experiencia previa que se tenía en el financiamiento de ONGs y grupos de jóvenes. Se han establecido paneles de expertos compuestos no solo de funcionarios y delegados del concejo municipal, sino también de representantes de las comunidades locales, asociaciones profesionales y ONGs. Un “consejo socioeconómico”, compuesto de académicos, miembros de ONGs e industriales, sesiona actualmente bajo la supervisión del Alcalde. Este consejo discute regularmente los problemas económicos y sociales de la ciudad y las prioridades de la política municipal. Los “Consejos de Coordinación Sectoriales” analizan temas concretos relacionados con el presupuesto y con programas blanco. Esto garantiza no solamente el control por parte del público, sino su participación en la adopción de decisiones administrativas.

En los últimos dos años, la administración y el concejo municipal han solicitado los servicios de asociaciones empresariales para redactar documentos legales. El Alcalde y el concejo municipal han emitido decretos para la creación de ciertos órganos consultivos y para delimitar sus funciones (por ejemplo, un consejo de políticas para jóvenes, un consejo de inversiones, etc.). En la actualidad, las leyes determinan la forma cómo el gobierno local puede dar información al público sobre ciertos aspectos particulares de la vida de la ciudad. Basado en una decisión del consejo de políticas para jóvenes, por ejemplo, el Alcalde tuvo que presentar un informe anual sobre la situación de los niños y adolescentes en Krasnoyarsk. En el año 2000 se lanzó una campaña pública– “Krasnoyarsk marcha hacia el Siglo XXI”. Como parte de esa campaña, el público participó en la discusión de un plan maestro para el desarrollo de Krasnoyarsk de aquí al año 2020, y de un plan de desarrollo social y económico hasta el año 2015.

En varios casos, las decisiones del alcalde son preparadas por órganos consultivos, de los cuales al menos la dos terceras partes de sus miembros son personas independientes. Entre estos órganos se incluyen las comisiones para la adjudicación de contratos y títulos y para el nombramiento y cambio de nombre de monumentos urbanos. La decisión de cambiar el nombre de una calle en Krasnoyarsk solo se la puede tomar si al menos el 50% de las personas que viven en esa calle están de acuerdo.

Los proyectos de leyes municipales clave –que afectan los intereses y los derechos de los ciudadanos – son publicados de manera regular en el diario de la ciudad para su discusión pública. Estos proyectos incluyen una nueva carta política para la ciudad, un proyecto de reforma del sector de vivienda y servicios básicos, y un nuevo sistema de pago para los servicios prestados por la municipalidad. Actualmente se están dando los últimos toques a una serie de leyes que van a regular las actividades financieras de los órganos del gobierno local.

De este modo, se están formulando y poniendo en práctica las bases de un sistema de participación pública en el gobierno de la ciudad. Es obvio que esto requiere de un trabajo meticuloso. Los ciudadanos deben ser educados para que puedan ejercer sus derechos, y los funcionarios públicos deben ser capacitados para trabajar de manera honesta y profesional. Para lograr este último propósito, el colegio local de empleados públicos está implementando un programa de capacitación en nuevas técnicas administrativas. Sus estudiantes han desarrollado un “código de ética para los empleados municipales”, y un proyecto anticorrupción apoyado por la Fundación Eurasia ha iniciado la tarea de desarrollar un programa coherente de interacción entre el gobierno local y varios grupos de la ciudad. Se espera que el sistema esté listo en los próximos dos a tres años.

Las autoridades están conscientes de que para hacer que la corrupción disminuya es necesario que surjan mecanismos e instituciones efectivos de participación pública –además de las elecciones, y que se debe garantizar un intercambio constante de información entre todos los participantes en el proceso político. También hay otros factores importantes. La disminución de la gama de esferas reguladas por el Estado, el surgimiento del gobierno local como un verdadero gobierno autónomo, y no meramente como una copia al carbón de la administración del Estado, y el mejoramiento de la legislación también son vitales para eliminar la corrupción en Rusia.

Fuente: Kleshko, Alexei (2001) *Corruption at the Local Level* en “RUSSIA ON RUSSIA”, _4. Londres. <http://www.kleshko.info/Publicity/Author/publicity-aut-02.htm>

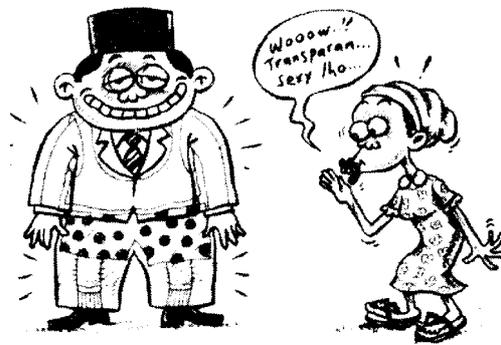
MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

Kenya

Mazingira Institute, P. O. Box 14550, Nairobi, Kenya.
Tel: +254-20-4443229/4443226/ 4443219, Fax: +254-20-4444643
E-mail: mazinst@healthnet.or.ke o mazinst@mitsuminet.com
UN-HABITAT, P.O. Box 30030, Nairobi 00100, Kenya.
Sitio web: <http://www.bestpractices.org>

Rusia

Alexei Kleshko, Deputy of the Krasnoyarsk city council and Chairman of the Commission for Local Government, non-governmental organizations and the media.
Sitio web: <http://www.kleshko.info>



transparencia

**Para desarrollar la confianza mutua
entre el gobierno y el público, los
administradores gubernamentales deben
brindar información adecuada al público y
facilidades de acceso a información exacta
cuando lo necesite**

Parte 2C: Herramientas para Promover la Ética, el Profesionalismo y la Integridad



© Bob Browne/The Grass Roots Comic Company Ltd.

La fortaleza del gobierno local y de sus entidades encargadas de la toma de decisiones depende, en gran parte, de la fortaleza de su infraestructura legal. Esta infraestructura legal comprende leyes que regulan el comportamiento de los empleados y funcionarios del gobierno y promueven la rendición de cuentas, la transparencia y altos estándares éticos. De las ocho herramientas presentadas en esta sección, las primeras cinco son leyes que guían el establecimiento de sistemas transparentes y responsables.⁵¹ Conforme crecen las burocracias locales y se adaptan para satisfacer las cambiantes necesidades de la comunidad, estas leyes brindan un marco de procedimiento que garantiza la rendición de cuentas en la entrega y contratación de servicios gubernamentales y una capacidad consistente de supervisión en las estructuras encargadas de la toma de decisiones. Estas leyes también desempeñan un papel crítico en el restablecimiento de la fe pública y la confianza de los ciudadanos en la administración pública.

La otra categoría de herramientas exploradas en esta sección está dirigida a fortalecer el aspecto ético del gobierno local, mediante el establecimiento de códigos de conducta y la provisión de capacitación sobre comportamientos éticos. Algunas de las herramientas que caen dentro de esa categoría son los Códigos de Ética, las Campañas de Ética y la Capacitación Ética.

Cabe señalar que esta sección no se limita a describir aquellas herramientas dirigidas simplemente a fomentar la ética en el gobierno local. Como la gobernanza afecta a todos los pilares de la sociedad, inclusive al sector privado y a la sociedad civil, otros actores también deben adoptar altos estándares de ética en sus actuaciones y actividades. Las herramientas como el “Código de Ética” están dirigidas por lo tanto a una amplia gama de actores, incluyendo el gobierno local, las ONGs, los medios de comunicación y las asociaciones profesionales. De igual modo, “los Pactos de Integridad” tratan de promover un elevado estándar de ética y transparencia en los tratos entre los sectores público y privado.

Las herramientas incluidas en esta sección son:

- 2.15 Leyes de Conflicto de Intereses**
- 2.16 Declaraciones de Bienes e Ingresos**
- 2.17 Registro de Cabilderos**
- 2.18 Protección de Denunciantes**
- 2.19 El Pacto de Integridad**
- 2.20 Código de Ética**
- 2.21 Campañas Éticas**
- 2.22 Capacitación en Ética**

El Recuadro 35 muestra la importancia de combinar las herramientas más adecuadas para desarrollar una base ética que se refleje en la gobernanza local.

⁵¹ Los lectores pueden observar que muchos ejemplos de ciudades/estados en esta sección vienen de EE.UU. o de Norteamérica. Esto se debe a que uno de los objetivos de la Caja de Herramientas es presentar a los usuarios los mejores ejemplos de aplicación de las diversas herramientas. Muchas de las herramientas incluidas en esta sección (a saber, publicación de Ingresos y Activos, Registro de Cabilderos, Protección de Delatores y Códigos de Ética) han sido aplicadas de la manera más eficaz y exitosa en las ciudades y estados de Norteamérica.



Recuadro 35: Pautas de Ética en la Legislación Canadiense

En Canadá, varias provincias – y el Gobierno Federal – han creado oficinas que brindan orientación sobre temas éticos a los parlamentarios y a los funcionarios públicos de mayor jerarquía. Las personas que ocupan estas oficinas tienen diferentes nombres: “Comisionado de Ética” (Alberta), “Comisionado de Integridad” (Ontario); “Comisionado para Conflictos de Intereses” (Columbia Británica, Saskatchewan, Nueva Escocia, Nueva Brunswick, Territorios del Noroeste y Yukon), “Comisionado para los Intereses de los Miembros” (Terranova), o “El Consejero de Ética” (Gobierno Federal). \l “nota 19” Todas estas oficinas reconocen que en el área de la ética, hay dos grandes riesgos cuando se es totalmente dependiente de un sistema estrictamente legalista. En primer lugar, los funcionarios públicos pueden muchas veces olvidar lo que una conducta verdaderamente ética es realmente en el ámbito de la vida pública, y en lugar de eso se defienden apoyándose en lo que ellos entienden, empantanándose en tecnicismos legales de palabras y conceptos.

En segundo lugar, muchas veces las reglas acerca de temas que deben ser perfectamente claros y evidentes para cualquier persona que tenga un sólido juicio moral son sumamente detalladas, dando al ciudadano promedio la impresión de que las personas nombradas para un cargo público no tienen ningún sentido moral en lo absoluto. Esto puede tener efectos muy nocivos, corroyendo la confianza del público en lugar de fortalecerla.

El gobierno federal de Canadá ha adoptado una estrategia que asume que los funcionarios públicos sí quieren tomar acciones éticas. La estrategia asume que estas personas sí quieren ganarse un mayor nivel de respeto de sus conciudadanos. Por esta razón, El gobierno federal decidió no aplicar la otra estrategia de la ética – es decir, codificar rigidamente el comportamiento ético, generalmente por medio de una serie de prohibiciones de tipo mandamientos bíblicos. La estrategia aplicada en Canadá para desarrollar y manejar una estructura ética se basa en evitar los conflictos de intereses mucho antes de que se produzcan. Se centra en trabajar con las personas, asumiendo que éstas personas desean hacer lo que es correcto.

La Oficina Federal del Comisionado de Ética trabaja con conflictos de intereses potenciales y otros temas de ética que afectan a las personas que tienen más probabilidades de ejercer influencia en las decisiones críticas del gobierno federal. Este grupo incluye a todos los miembros del Gabinete Federal, incluso al Primer Ministro, así como a cónyuges e hijos dependientes; a los miembros del equipo político de los Ministros, y a los funcionarios principales del servicio público federal. La oficina monitorea los bienes, los ingresos y los pasivos de las personas a las que vigila.

La oficina también es responsable de la Ley de Registro de Cabilderos y del Código de Conducta de los Cabilderos. Estos han sido diseñados para introducir un nivel de transparencia en las actividades de cabildeo y garantizar que las personas dedicadas a ese trabajo tengan estándares profesionales sólidos. La oficina, como es obvio, no reemplaza a la policía, a los fiscales y a los jueces cuando se trata de posibles violaciones del derecho penal. Más bien, trabaja en lo que sería el área gris, o sea situaciones que los ciudadanos pueden considerar efectivamente como incorrectas, sin nunca llegar a ser ilegales. Su papel está diseñado para brindar asesoría y consejos a los funcionarios del gobierno, no para actuar como fiscal, juez y jurado. En la práctica, la oficina trabaja en estrecha cooperación con las personas cubiertas por el Código. Estas personas acuden con preguntas sobre el trato que se debe dar a un bien o interés determinado, y la Oficina les brinda asesoría. En determinadas ocasiones, el Primer Ministro también le solicita que investigue y dé sus comentarios sobre temas específicos.

¿Funciona este sistema? La persona que actualmente ocupa este cargo así lo cree: “¿Si funciona? Yo diría que sí. Las personas con las que trato reconocen que tomar la decisión correcta les ayuda a garantizar su salud política a largo plazo. Reconocen que los canadienses esperan altos estándares de conducta y con toda razón. Generalmente han hecho grandes esfuerzos para cumplir con esos estándares.”

Fuente: Pope, Jeremy (2000) *TI Source Book (Capítulo 20)*, <http://www.transparency.org>

2.15 LEYES DE CONFLICTO DE INTERESES

INTRODUCCIÓN

Para evitar cualquier acto de corrupción generado por un conflicto de intereses, en el que el interés privado pueda ejercer influencia sobre una decisión pública, se ha demostrado la utilidad de crear un marco legal para que tales intereses privados sean dados a conocer con anticipación. También se necesitan medidas para hacer cumplir aquellas leyes que refuerzan la transparencia y la gobernanza. Estas leyes deben necesariamente incluir disposiciones relacionadas con la publicación de las declaraciones de bienes e ingresos de los funcionarios públicos, el aprovechamiento de la posición oficial de los funcionarios, la reglamentación de las campañas y los registros públicos y los requerimientos para la celebración de reuniones abiertas. Estas leyes también deberían regir la conducta de aquellas personas que buscan alguna forma de ganar acceso o ejercer influencia sobre la entidad del gobierno encargada

de tomar las decisiones. Cabe tener en cuenta, sin embargo, que estas leyes son tan efectivas como las sanciones especificadas en ellas y la aplicación de las mismas.

PROPÓSITO

- Garantizar la transparencia y la conducta ética de los empleados y funcionarios del gobierno, eliminando la tentación o la oportunidad de cometer actos de corrupción.
- Establecer marcos transparentes para los funcionarios del gobierno con respecto de los procesos de toma de decisiones, especialmente decisiones financieras.
- Promover la publicación de intereses privados, personales y políticos de funcionarios y empleados del gobierno.
- Proteger a los funcionarios de cualquier sospecha indebida e infundir confianza en la ciudadanía sobre la administración del gobierno.
- Desarrollar parámetros que exijan que las personas que tratan de hacer negocios con el gobierno o acceder a cargos públicos también están sujetos a ciertos estándares de ética.
- Limitar la influencia indebida, por medio de restricciones de empleo durante un determinado período después de haber ocupado un cargo en el gobierno.
- Crear mecanismos para sancionar y/o reprender a los que violan tales leyes.

VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

En principio, las leyes de Conflicto de Intereses ciertamente promueven las normas de transparencia; con frecuencia, sin embargo, aplicar estas normas es un problema desafiante. Existen no obstante instrumentos específicos como las leyes de conflicto de intereses que pueden promover la transparencia. Por ejemplo, el requisito de que los funcionarios elegidos y de libre remoción y otros empleados del gobierno presenten declaraciones juramentadas de bienes, también llamadas estados de interés económico, que pueden ser examinadas por el público, es la piedra angular de una gobernanza transparente. Dado que estas declaraciones juramentadas son documentos legales, las personas que entregan información fraudulenta están sujetas a sanciones penales o civiles. La inclusión de medidas coercitivas adecuadas garantiza que las violaciones de estas leyes sean castigadas. Obviamente, es imperativo que los mecanismos de ejecución reflejen también el debido proceso, es decir, que sean justos y transparentes.

CÓMO FUNCIONAN - ELEMENTOS CLAVE

Creación: Las leyes de conflicto de intereses pueden ser parte de la legislación nacional o de las ordenanzas municipales que deben ser observadas por las autoridades locales. La redacción de estas leyes debe reflejar una cuidadosa deliberación y participación pública. Los gobiernos pueden empezar realizando encuestas para determinar los valores básicos y las inquietudes de la comunidad y de los empleados del gobierno, e identificar los problemas más acuciantes.

El documento final debe ser lo más claro posible en lo que se refiere a las intenciones, las estructuras legales y las definiciones. Algunos de los aspectos clave que una Ley de Conflicto de Intereses debe prever son:

- Capacitación y educación de los servidores públicos, para darles mayores conocimientos sobre las leyes de conflicto de intereses.



- Reglas/pautas para la publicación de información financiera.
- Mecanismos para la presentación de quejas y la realización de investigaciones.
- Pautas claras sobre lo que se consideran intereses y comportamientos prohibidos, incluyendo renuncias a intereses o publicación de los intereses de los servidores públicos.
- Restricciones relativas a la contratación de ex servidores públicos.
- Sanciones claras para los que violan las disposiciones legales, así como disposiciones para revisar la ley de manera regular con el fin de subsanar cualquier vacío o laguna que pueda existir.

Aplicación: Se puede pedir a los funcionarios que identifiquen proactivamente aquellos intereses personales que pueden estar en conflicto con su trabajo, ya sea como parte de los términos de su contrato o en los casos en que surjan conflictos. Los funcionarios pueden ser removidos de sus cargos de influencia para proteger el interés público. La aplicación de las Leyes de Conflicto de Intereses puede ser supervisada ya sea por el departamento legal de la municipalidad/gobierno local o por una Comisión o Junta independiente (véase el Recuadro 37).

Manejo: Quizás sea necesario que las estructuras organizacionales sean suficientemente descentralizadas para garantizar que existan suficientes funcionarios independientes para tomar decisiones de interés público en el caso que algunos funcionarios deban ser excluidos.

EJEMPLOS DE CIUDADES/PAÍSES

Recuadro 36: Conflictos de Intereses en los Contratos – California, EE.UU.

En Estados Unidos, el Estado de California ha codificado una prohibición del derecho consuetudinario contra “las auto negociaciones” de contratos. Esta prohibición es comúnmente conocida como la “prohibición de la Sección 1090” y prevé básicamente que los funcionarios o empleados municipales no pueden tener ningún interés financiero en ningún contrato efectuado por ellos en su calidad de funcionarios, o por el organismo del cual son miembros. La cláusula principal de la prohibición reza así:

Los miembros de la Legislatura, así como los funcionarios y empleados del Estado, del Condado, del Distrito, del Distrito judicial y de la ciudad no pueden estar financieramente interesados en ningún contrato efectuado por ellos en su calidad oficial, o por cualquier órgano o junta de la que sean miembros. Ningún oficial o empleado del Estado, Condado, Distrito, Distrito judicial o Municipal puede tampoco ser comprador en cualquier venta o vendedor en cualquier compra efectuada por ellos en su calidad oficial.

Casi todos los miembros de la junta, así como los funcionarios, empleados y consultores son considerados funcionarios públicos dentro del significado de la Sección 1090 – la disposición que regula los conflictos de intereses en los contratos. Si su participación viola la Sección 1090, el órgano o junta es excluido de participar en el contrato, aun si el miembro interesado se abstiene. Un contrato suscrito en violación de la Sección 1090 sujeta al funcionario o al empleado a una multa o a pena de cárcel, y a una descalificación perpetua de ocupar cualquier cargo público en California. Adicionalmente, cualquier contrato suscrito en violación de la Sección 1090 es inejecutable y nulo.

Fuente: <http://www.fresno.gov/city/staff/conflict/exhibit1.pdf>

Recuadro 37: Junta de Conflictos de Intereses - Nueva York, EE.UU.

La entidad legal encargada de hacer cumplir las Leyes de Conflicto de Intereses de Nueva York es la Junta de Conflictos de Intereses. Está compuesta de cinco miembros, designados por el Alcalde con la asesoría y aprobación del Concejo. Estas personas no pueden ocupar ningún cargo público ni ser candidatas para ningún cargo público; no pueden ser empleados públicos de ninguna jurisdicción, ocupar ningún cargo en un partido político, o actuar como cabildero ante el municipio mientras es miembro de la Junta.

Los miembros sirven por seis años y la Junta se reúne al menos una vez al mes. El Alcalde está facultado para remover a cualquier miembro de la junta por descuido de sus deberes, mala conducta grave o incapacidad de realizar las funciones del cargo.

A esta Junta le corresponde el deber de informar a los servidores públicos sobre las disposiciones de las Leyes de Conflicto de Intereses y ayudarlos a entender la ley. La junta prepara material educativo y programas para educar a los servidores públicos sobre las disposiciones de esta ley, y capacita a todas las personas admitidas al servicio público.

La Junta emite opiniones consultivas sobre todos los asuntos cubiertos por la ley y realiza el examen de las declaraciones juramentadas de bienes para garantizar el cumplimiento de los reglamentos respectivos. También recibe quejas y dirige el departamento de investigación, que investiga asuntos relacionados con sus responsabilidades.

La Junta también está facultada para revisar las disposiciones de las Leyes de Conflicto de Intereses y recomendar regularmente al Concejo cualquier cambio o añadidura que pueda estimar adecuada o deseable.

Fuente: www.nyc.gov/html/conflicts/home/home.shtml

MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

California, EE.UU.

Fresno City Hall, 2600 Fresno Street, Second Floor, Fresno, CA 93721-3600, EE.UU.

Tel.: +1-559-621-7777; Fax: +1-559-621-7776

E-mail: Matt.Otstot@fresno.gov; Sitio web: <http://www.fresno.gov/city/staff/conflict/exhibit1.pdf>

Nueva York, EE.UU.

The Conflicts of Interest Board, 2 Lafayette Street, Suite 1010, New York, NY 10007, EE.UU.

Tel: +1-212-442-1400; Fax: +1-212-442-1407

Sitio web: www.nyc.gov/html/conflicts/home/home.shtml

2.16 DECLARACIONES DE BIENES E INGRESOS

INTRODUCCIÓN

En muchos países, la publicación de las declaraciones de bienes e ingresos es un tema muy delicado, pero que reviste un enorme interés. Los reglamentos sobre la publicación de estas declaraciones permiten recoger información relativa a los ingresos y a los cambios en la posición económica de las personas mientras ocupan cargos públicos, ya sea como representantes elegidos o como funcionarios municipales. Sin embargo, es importante recordar que la publicación de declaraciones de bienes e ingresos es importante no sólo para el gobierno local, sino también para los empleados de organizaciones del sector público, empresas estatales, incluso ONGs y otras organizaciones sin fines de lucro.

Si bien algunas disposiciones elementales relativas a la publicación se incluyen con frecuencia en las Leyes de Conflicto de Intereses (*véase el punto 2.15 más arriba*) y en los Códigos de Ética (*véase el punto 2.20*), resulta útil tener una legislación específica y exclusiva para este tema, especialmente en circunstancias donde la corrupción en niveles altos ha sido rampante y generalizada en el pasado.

PROPÓSITO

El propósito de promulgar leyes sobre la publicación de declaraciones de bienes e ingresos por personas que ocupan un cargo público son:

- Servir de base para monitorear la situación económica de las personas mientras ocupan un cargo público.
- Aumentar la rendición de cuentas de los empleados públicos sobre sus acciones y reducir las posibilidades de que participen directamente o alienten prácticas corruptas en las oficinas públicas a su cargo.

VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

La publicación de declaraciones de bienes e ingresos es un paso importante en el desarrollo de la rendición de cuentas entre las personas de la comunidad que ocupan cargos públicos. La publicación de esta información por parte de ONGs y organizaciones sin fines de lucro también es clave para asegurar su credibilidad e integridad ante la comunidad y el gobierno. Por lo tanto, la entrega de este tipo de información puede ser vital para desarrollar la transparencia y aumentar la confianza entre los órganos gubernamentales y no gubernamentales y los ciudadanos.

CÓMO OPERA - ELEMENTOS CLAVE

Los siguientes principios son importantes para solicitar y garantizar la publicación efectiva de declaraciones de bienes e ingresos:

- La información solicitada no debe referirse solamente al funcionario público, sino también a los miembros de su familia inmediata.
- Deben existir sanciones para aquellas personas que se niegan deliberadamente a entregar información exacta.
- Se deben asignar recursos y se debe crear una oficina dentro del gobierno local para monitorear las publicaciones y tomar acciones legales contra las anomalías detectadas. Este papel podría ser desempeñado por el departamento jurídico del gobierno local.

- Poner esta información a disposición del público es un aspecto clave. La publicación debe ir acompañada de una difusión efectiva y responsable de la información, generalmente a través de los medios de comunicación. La publicación de la información también implica que estos datos pueden ser fácilmente obtenibles por ONGs interesadas en analizar la información y compartirla con el público.

EJEMPLOS DE CIUDADES/PAÍSES

Recuadro 38: Publicación de Información Financiera en Rhode Island, EE.UU.

Autoridad

La Comisión de Ética está facultada por la Constitución de Rhode Island a aplicar disposiciones del código de ética que rigen la publicación de información financiera por parte de funcionarios públicos. La ley exige que todos los funcionarios elegidos, los candidatos a cargos públicos y las personas designadas para ocupar un cargo como funcionarios o miembros de ciertas agencias estatales o municipales publiquen sus estados financieros. Los estados financieros deben ser presentados cada año. Los funcionarios deben divulgar las fuentes de sus bienes e ingresos, incluyendo los de sus cónyuges y de cualquier hijo dependiente. Los funcionarios también deben divulgar si ellos, su cónyuge o un hijo dependiente tienen un interés en cualquier empresa manejada por el gobierno de Rhode Island o en cualquier empresa que haga transacciones comerciales con el gobierno. Finalmente, los funcionarios deben divulgar el nombre y la dirección de cualquier persona, negocio u organización al que el funcionario, su cónyuge o un hijo dependiente deban más de \$1.000. Los funcionarios no están obligados a revelar la suma en dólares de cualquier ingreso, activo o deuda que tengan.

Trámite

Cada año en promedio, el personal de la Comisión de Ética procesa las declaraciones de bienes de más de 6.000 funcionarios. Se usan sistemas computarizados para crear y mantener listas de funcionarios sujetos a los requisitos de presentación de declaraciones. Durante todo el año, el personal actualiza las bases de datos computarizadas conforme se realizan elecciones, se hacen citas, concluyen mandatos, funcionarios renuncian, se crean nuevas posiciones y se suprimen antiguas entidades y comisiones. Las listas de candidatos se obtienen de cada una de las 39 juntas encargadas de hacer sondeos en cada zona durante los años de elección; las listas de funcionarios elegidos y de libre remoción se obtienen de los secretarios de las diferentes ciudades y poblados, de los distritos de bomberos y de los líderes de los departamentos y agencias estatales. Los formularios e instrucciones para la publicación de información financiera son enviados por correo a los nuevos funcionarios y candidatos tan pronto como la Comisión recibe una notificación escrita oficial de su nombramiento o elección. Luego de eso, los formularios e instrucciones son enviados por correo cada año a las personas sujetas a cumplir estos requisitos.

Acceso Público

Todas las declaraciones de bienes son registros públicos y pueden ser examinadas durante horas normales de oficina. La Comisión mantiene los registros en sus oficinas por hasta 5 años; los registros que tienen más de 5 años se conservan en un depósito fuera de la oficina. Se pueden obtener copias de cualquier declaración de bienes a un costo de \$0.15 la página. También es posible que las instituciones cobren valores adicionales por recuperar la información.

Fuente: <http://www.state.ri.us/ethics>

MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

Rhode Island Ethics Commission, 40 Fountain Street, Providence, RI 02903, EE.UU.
Tel.: +1-401-222-3790; Fax: +1-401-222-3382
E-mail: ethic@ethics.state.ri.us; Sitio web: <http://www.state.ri.us/ethics>

2.17 REGISTRO DE CABILDEROS

INTRODUCCIÓN

Es bien sabido que el cabildeo, que puede cumplir la función pública de hacer que la información esté más accesible a los legisladores, también puede empañar el proceso de toma de decisiones y contrataciones públicas del gobierno. Aquellos individuos que quieren hacer modificar o promulgar leyes, u obtener contratos del gobierno ya sea para su propio beneficio o el de terceros y que reciben una remuneración por dicha actividad, deben estar sujetos a los requisitos de registro de cabilderos y entrega de informes. Estos requisitos pueden consistir en identificar a las personas y empresas, el tema o acción por el que se hace el cabildeo, los nombres de los funcionarios y empleados del gobierno contactados para tratar el tema o la acción y los niveles y la cantidad de la compensación pagada por realizar dicha actividad.

PROPÓSITO

- Regular el proceso de cabildeo con el fin de crear un terreno justo para todos los participantes sobre un tema determinado.
- Aumentar la rendición de cuentas y la transparencia de las entidades públicas y de quienes toman las decisiones, al impedir cualquier oportunidad de pagar sobornos para influir en los resultados y las decisiones.
- Poner a disposición de las partes que requieren de esos servicios las listas y contactos de cabilderos profesionales desde un punto céntrico –generalmente la autoridad gubernamental de una región.
- Hacer accesible al público en general las actividades de los cabilderos y sus principios, así como los resultados de los temas cabildeos.

VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

El cabildeo generalmente consiste en ejercer influencia o tratar de intervenir en las acciones ejecutivas o legislativas por medio de comunicaciones verbales o escritas con un funcionario ejecutivo o legislativo, y/o incitar a otros para que ejerzan influencia sobre un funcionario ejecutivo o legislativo. La práctica es generalizada, aunque puede ser considerada legal en algunos países e ilegal en otros. En los casos en los que es permitido, es importante que el proceso de cabildeo sea mantenido lo más transparente posible para minimizar el riesgo de ejercer una influencia indebida por medio del miedo o de favores. El registro de cabilderos promueve el acceso del público a información relacionada con los diversos “grupos de interés” que participan en los procesos de generación de política, lo que a su vez contribuye a mejorar la transparencia.

CÓMO OPERA - ELEMENTOS CLAVE

No es raro que las empresas y las organizaciones necesiten ser representadas ante un órgano rector o administrativo o ante ciertas entidades del gobierno. Muchas grandes empresas emplean a cabilderos a tiempo completo, pero incluso ellos a veces necesitan ayuda adicional, y contratan a otros cabilderos. Identificar a un cabildero experimentado y reputado que sea adecuado a las necesidades de la organización es en la mayoría de los casos un proceso bastante impreciso. Por lo tanto, es conveniente que se exija mediante reglamentación el registro de los cabilderos.

El registro de cabilderos se hace con frecuencia en el ámbito central/nacional, pero se lo puede hacer localmente, dentro de la administración gubernamental. El procedimiento implica:

1. La promulgación de leyes de carácter nacional o local para respaldar el ejercicio de registro
2. Un procedimiento estándar para el registro, que normalmente requiere proporcionar detalles sobre los antecedentes tanto del cabildero como del mandante (la entidad/ organización o persona a favor de quien se está haciendo el cabildeo). Normalmente también implica un costo mínimo, que debe ser pagado por los cabilderos que se registran.
3. Hacer del ejercicio de registro (y actualización) un procedimiento regular – por ejemplo, una vez por año.
4. Suspensión automática de los cabilderos que no pagan las multas exigidas.
5. Prohibición de que los cabilderos contratados por un gobierno local representen también a terceros ante ese mismo gobierno local (con la idea de limitar los potenciales conflictos de intereses que podrían darse si los intereses de los terceros son opuestos a los del gobierno local que el cabildero también representa).
6. Exenciones para ciudadanos/sociedad civil y grupos sin fines de lucro (para no disuadir o impedir el acceso de ciertas organizaciones, algunas con limitados medios económicos, dedicadas a temas de política pública o asuntos de interés general de la comunidad).

EJEMPLOS DE CIUDADES/PAÍSES

Recuadro 39: Cabildeo Regulado en la Ciudad y Condado de San Francisco, California, EE.UU.

La Junta de Supervisores de la Ciudad y el Condado de San Francisco promulgó la Ordenanza de Cabildeo de San Francisco, una ley integral que regula a los cabilderos que, en representación de intereses privados, tratan de ejercer influencia sobre los funcionarios municipales en temas relacionados con acciones legislativas o administrativas. El propósito de las exigencias de divulgación pública contenidas en la ley es proteger la confianza del público en el carácter representativo del gobierno y divulgar el trabajo que hacen los cabilderos con las entidades encargadas de la toma de decisiones.

Los elementos clave de la ley son:

- Requisitos detallados de registro, para identificar el tipo de servicio de cabildeo de que se trata.
- Requisitos de entrega de información trimestral, para divulgar, entre otras cosas, las compensaciones recibidas o prometidas, los gastos pormenorizados, y las contribuciones políticas efectuadas a funcionarios.
- Prohibición de dar regalos por un valor agregado de más de \$50 a cualquier funcionario del gobierno.

Según la Comisión de Ética de la Ciudad y el Condado de San Francisco, que es la agencia encargada de hacer cumplir y administrar la Ordenanza, los requisitos de publicación de compensaciones promueven la transparencia y proveen al público de información específica acerca de la influencia que empresas privadas tienen sobre los funcionarios y entidades gubernamentales. Además, todos los informes y formularios de registro se publican en línea.

Fuente: <http://www.ci.sf.us/ethics>

Recuadro 40: Reforma del Cabildeo en la Ciudad de Miami Beach, EE.UU.

Después de la publicación de varios artículos en los medios de comunicación sobre el papel negativo y la influencia indebida que los cabilderos ejercían sobre las acciones de los funcionarios del gobierno local, en 1999 el Condado de Miami-Dade empezó a trabajar en la promoción de una reforma del sistema de cabildeo. Los que propusieron la reforma alegaban que las lucrativas comisiones contingentes, también conocidas como comisiones de éxito, cobradas por los cabilderos que representaban a compañías que licitaban en contratos con el gobierno inflaban las adjudicaciones de contratos, lo que eventualmente iba en detrimento de los contribuyentes.

Adicionalmente, los cabilderos del Condado de Miami-Dade participan activamente en el proceso electoral local, organizando actos para recaudar fondos y solicitar contribuciones para los candidatos. Dado que las contribuciones de campaña se limitan a \$250 por oficina condal y a \$500 por oficina municipal, los grandes actos para recaudar fondos son esenciales y obviamente atractivos para los candidatos a cargos locales. Así, una vez que un candidato es elegido a un cargo, el cabildero que exitosamente organizó los programas para recaudar fondos durante la campaña puede gozar de un acceso especial y de ventajas que no son compartidas por el público en general. Lo que es más, se crea la percepción de que el funcionario elegido entonces premia al cabildero/recaudador de fondos apoyando las ofertas de los clientes del cabildero en los procesos de contratación con el gobierno.

Si bien el reporte más detallado de los gastos y la clarificación del término cabildero fueron elementos importantes que se aprobaron en la reforma, el trabajo se centró específicamente en hacer públicas las comisiones que los cabilderos reciben y en prohibir el pago de comisiones contingentes. Aunque la prohibición de pagar comisiones contingentes fue aprobada en 2003, la publicación de las comisiones pagadas a los cabilderos no lo fue. Sin embargo, la ciudad de Miami Beach, una municipalidad dentro del Condado de Miami-Dade, aprobó una ley sobre la publicación de las comisiones recibidas por los cabilderos. De hecho, la municipalidad hizo una enérgica declaración al promulgar también leyes que prohíben que los cabilderos que se dedican a hacer un cabildeo activo en la ciudad recauden fondos para campañas políticas. Adicionalmente, la ciudad aprobó una ley que prohíbe las contribuciones de campaña de cabilderos que trabajan en bienes raíces y contrataciones públicas.

Fuente: Preparado por C. Prkic, Condado de Miami Dade, EE.UU.; E-mail: cprkic@yahoo.com

Recuadro 41: Regulación del Cabildeo en el Plano Nacional– Ley de Divulgación de Actividades de Cabildeo de EE.UU.

La Ley de Divulgación de Actividades de Cabildeo de 1995 requiere que casi todas las personas que reciben dinero por cabildear ante el gobierno federal se registren ante el Secretario del Senado y el Secretario de la Cámara de Representantes, si cumplen los requisitos estipulados en la Ley.

Cabe observar que este proceso no es un sistema de certificación para permitir el cabildeo, sino más bien un sistema para reportar sobre las actividades de cabildeo. Se puede pedir a las empresas dedicadas al cabildeo, a los cabilderos independientes y a las organizaciones que emplean a cabilderos que presenten informes, sin consideración de si representan intereses extranjeros o nacionales. El incumplimiento de esta disposición acarrea una multa de no más de \$50.000.

La Ley ha adoptado un formulario estándar para el registro de los cabilderos: el LD-1, y otro para la presentación semestral de informes de actividades, el LD-2. Ambos formularios pueden ser obtenidos, junto con instrucciones y una guía de asesoramiento sobre cómo llenarlos, en dos oficinas céntricas del gobierno en Washington, DC. En esas oficinas también se pueden obtener instrucciones sobre cómo presentar los informes.

Fuente: <http://www.centeronline.org/knowledge/whitepaper.cfm?ID=1796>, E-mail: jstenenbaum@venable.com

Recuadro 42: Algunos Requisitos para los Cabilderos y para su Registro en la Mancomunidad de Virginia, EE.UU.

El Estado de la Mancomunidad de Virginia ha delineado los requisitos para los Cabilderos y para su registro, con el fin de racionalizar las actividades tanto de los cabilderos como de sus mandantes. En el momento de registrarse, los cabilderos deben llenar formularios de registro estándar proporcionados por el Secretario de la Mancomunidad y deben incluir la siguiente información obligatoria:

1. El nombre, la dirección de la oficina y el número de teléfono del cabildero.
2. El nombre, la dirección de la oficina y el número de teléfono de la persona encargada de custodiar las cuentas y registros del cabildero y del mandante del cabildero, necesarios para cumplir con este artículo, y la dirección y el número de teléfono del lugar donde se conservan dichas cuentas y registros.
3. El nombre, la dirección de la oficina y el número de teléfono del mandante del cabildero.
4. El tipo de empresa del mandante del cabildero.
5. Por cada mandante, el nombre completo de la persona a la que se reporta el cabildero.
6. Por cada mandante, una declaración de si el cabildero es empleado o contratado, y si lo es exclusivamente para el propósito de ejercer este tipo de actividad.
7. El cargo ocupado por el cabildero, si es empleado de tiempo parcial o completo del mandante.
8. El nombre completo, la dirección de la oficina y el número de teléfono de cada cabildero empleado por el mandante o que lo representa.
9. Una identificación del tema (lo más específica posible) sobre el cual el cabildero o el mandante del cabildero se dedicará a cabildear.
10. La declaración firmada por el cabildero de que la información contenida en la declaración de registro es verdadera y correcta.

El Estado también requiere que siempre que se produzca cualquier cambio, modificación o adición a la condición del cabildero, éste debe entregar información completa relacionada con dicho cambio en el plazo de una semana. El Secretario de la Mancomunidad también se compromete a entregar al mandante una copia de la información proporcionada por el cabildero que lo representa. El mandante debe firmar una declaración juramentada en un plazo de diez días después de haber recibido la información, si desea negar que el cabildero lo representa. El Cabildero debe pagar a la Secretaría un derecho anual de registro de cincuenta dólares por cada mandante en cuya representación va a actuar. La información sobre el Registro de Cabilderos se guarda en un archivo legislativo de registro de Cabilderos, conservado por la Secretaría de la Mancomunidad. El Estado requiere que cada Cabildero presente un informe anual separado de gastos, incluyendo regalos, por cada mandante a quien representa. El informe se hace en un formulario proporcionado por la Secretaría de la Mancomunidad.

Fuente: <http://www.soc.vipnet.org/Lobbyist/lobbyDocs/lobbyistRegAct.pdf>; www.commonwealth.virginia.gov; <http://www.commonwealth.virginia.gov/Lobbyist/lobbyist.cfm>

MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

San Francisco, California, EE.UU.

Sitio web: <http://www.ci.sf.us/ethics>

Miami Dade County, EE.UU.

Staff Attorney, Miami-Dade County Commission on Ethics and Public Trust, 19 W. Flagler St, #207, Miami, FL 33130, EE.UU.

Tel: +1-305-579-2594

E-mail: cprkic@yahoo.com; Sitio web: <http://www.Miamidade.gov/ethics>

Lobbyist Disclosure Act, EE.UU.

Tenenbaum, Jeffrey S. (2002). **White paper on The Lobbyist Registration Act of 1995.**

The Centre for Association Leadership.

Sitio web: <http://www.centeronline.org/knowledge/whitepaper.cfm?ID=1796>

E-mail: jstenenbaum@venable.com

Virginia, EE.UU.

The Lobbyist Specialist, Office of the Secretary of the Commonwealth, P.O. Box 2454, Richmond, Virginia 23218-2454, EE.UU.

Tel: +1-804-786-2441

E-mail: chris.frink@governor.virginia.gov

Sitio web: <http://www.commonwealth.virginia.gov/Lobbyist/lobbyist.cfm>

2.18 PROTECCIÓN DE DENUNCIANTES

INTRODUCCIÓN

Proteger a las personas que hacen denuncias es crucial para alentar a los funcionarios, empleados y ciudadanos perjudicados a que denuncien casos de mala conducta ética, derroche, fraude y otras formas de corrupción en el gobierno local. En algunos países es necesario superar los tabúes sociales que rodean al acto de delatar a un conciudadano. Se habla mucho de la concientización pública en estos temas, pero es un asunto que se deja prácticamente en manos de la sociedad civil para que lo resuelva. Ofrecer protección contra represalias por denunciar a alguien que está violando la confianza pública aumenta la probabilidad de que los empleados del gobierno y de otros actores cooperen, especialmente en el curso de investigaciones de violaciones de la ética. También es posible presentar quejas anónimas ante ciertas instituciones, como las comisiones anticorrupción o las Defensorías del Pueblo, o por medio de las “líneas de emergencia” telefónicas. Los denunciantes deben tener la seguridad de que sus quejas van a ser tomadas en serio, y que ellos no van a correr ningún riesgo. Esta protección puede especificarse dentro de la ley o en un código de ética local, o puede promulgarse una ley especial al efecto.

PROPÓSITO

Aumentar la detección de fraudes y corrupción y alentar las denuncias de casos de corrupción y otras malas prácticas que pueden poner en peligro la integridad de una administración.

VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

La protección de los denunciantes es parte integral de cualquier ejercicio para promover tratos transparentes con el sector público. Al alentar a los profesionales, empleados, actores y ciudadanos a exponer la corrupción y las malas prácticas, el gobierno no solo recibe información sino que envía una señal de que la rendición de cuentas es esencial, la transparencia es una prioridad y las malas prácticas no serán toleradas.

CÓMO OPERA - ELEMENTOS CLAVE

Promulgar una política o ley sobre la protección de denunciantes. Para que un mecanismo de denuncia sea efectivo, debe haber total reserva y protección de la identidad del denunciante. Se debe garantizar el seguimiento de todas las denuncias fidedignas. Los diferentes órganos del gobierno deberán por lo tanto implementar políticas y procedimientos para cumplir con cualquier promulgación de una decisión de este tipo por el poder central.

Implementación de los servicios de línea de emergencia. Se ha llegado a la conclusión que la puesta en funcionamiento de servicios de líneas de emergencia que funcionen bien es un mecanismo útil para alentar a los denunciantes. El aspecto clave es la instalación de procedimientos adecuados para que las líneas calientes sean operadas de una manera

efectiva y eficiente, y para brindar soporte en lo relacionado con la capacidad de investigación, las políticas y la evaluación. Las líneas de emergencia pueden ser manejadas desde el nivel central o encargadas a diferentes órganos y departamentos del gobierno. Es importante sin embargo establecer un sistema efectivo de manejo de datos para todas las líneas de emergencia, con el fin de tener un registro coherente de las denuncias recibidas.

Capacitación. Quizá sea necesario impartir cursos específicos de capacitación para dar soporte al personal especializado que atiende las líneas de emergencia. También es necesario desarrollar un procedimiento estándar de investigación para la unidad investigadora a cargo de la línea de emergencia. La responsabilidad de la operación día a día de las líneas de emergencia tiene que recaer en el nivel administrativo adecuado, para garantizar el compromiso de los administradores principales y del personal de la organización.

Finalmente, el sistema de gobernanza debe propender a promover otras leyes y códigos que alienten y complementen las denuncias, tales como las Leyes de Acceso a la Información (véase también el punto 2.9). Esto debe ir acompañado de medidas adecuadas de educación pública, con el fin de alentar al público a desempeñar un papel más activo en el uso de estas leyes para combatir la mala administración y la corrupción en los sectores público y privado.

EJEMPLOS DE CIUDADES/PAÍSES

Recuadro 43: Protección de Denunciantes en el Condado de King, EE.UU.

El Código de Protección de Denunciantes del Condado de King es un instrumento que permite que los empleados del Condado de King denuncien acciones gubernamentales impropias y represalias. La acción gubernamental impropia se define como cualquier acción ejecutada por una oficina o empleado del Condado en el curso de sus obligaciones oficiales que:

- viole cualquier ley del Condado, del estado o federal;
- constituya un abuso de autoridad;
- genere un peligro considerable para la salud o la seguridad pública;
- resulte en un grave desperdicio de fondos públicos.

El Código hace énfasis en que las acciones gubernamentales impropias no incluyen aquellas acciones de personal o acciones autorizadas con las que el empleado o la autoridad que investiga están en desacuerdo. El código alienta a los empleados a reportar información privilegiada o información que legalmente no puede ser divulgada. No prevé inmunidad de sanción por informar sobre las acciones gubernamentales impropias del mismo empleado que hace la denuncia.

Los empleados que denuncian acciones gubernamentales impropias están protegidos contra represalias. Las denuncias deben hacerse por escrito ante el funcionario investigador correspondiente, ya sea el director del departamento donde se produjo la supuesta acción gubernamental impropia, o la Defensoría del Pueblo. El Código de Protección de Denunciantes ofrece además orientación en el sentido de ante qué agencia o persona el denunciante debe presentar la denuncia.

Las quejas son investigadas por la Defensoría del Pueblo del Condado de King o enviadas al departamento sujeto de la denuncia para su investigación. Los resultados de la investigación son entregados al denunciante. Cualquier represalia por denunciar el hecho debe ser reportada a la Defensoría, por escrito, en un plazo de treinta días después del incidente.

La Defensoría alienta a los empleados a estudiar el Código de Protección de Denunciantes y a prestar especial atención a los requisitos para denunciar casos, y está dispuesta a responder a cualquier inquietud que los empleados puedan tener sobre el Código.

Fuente: *The King County Office of Citizenship Complaints - Ombudsman*; <http://www.metrokc.gov/ombuds/>

MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

Office of Citizen Complaints-Ombudsman, 400 Yesler Way, Room 240, Seattle, WA 98104, EE.UU.

Tel: +1-206-296-3452; Fax: +1-206-296-0948

E-mail: ombudsman@metrokc.gov, Sitio web: <http://www.metrokc.gov/ombuds/>

2.19 EL PACTO DE INTEGRIDAD

INTRODUCCIÓN

El terreno de las contrataciones públicas ha sido un campo de batalla para los que luchan contra la corrupción. Es aquí donde la mayoría de los grandes casos de corrupción se producen, y la mayor parte de los daños afectan visiblemente el proceso de desarrollo en los países más pobres y los países en transición. Aunque inicialmente hubo escépticos que pelearon contra la iniciativa de las “islas de integridad”, sus éxitos están siendo cada vez más reconocidos. Las “islas de integridad” son procesos en los que se llegan a acuerdos voluntarios entre licitadores y gobierno para limitar las oportunidades de corrupción en un determinado proyecto. El uso que se está haciendo de la Internet para las adquisiciones públicas en las ciudades de Seúl (Corea), Pori (Finlandia) y en México también resulta muy prometedor (véase también el punto 2.11, *E-gobierno*).

El Pacto de Integridad (PI) fue diseñado y lanzado por Transparencia Internacional en la década de los '90 con el objetivo principal de proteger a las contrataciones públicas de la corrupción. Ha sido formulado como una herramienta que puede ser usada por una agencia gubernamental, y de hecho, por cualquier servicio de compras del Estado, en sus procesos de contratación. El Pacto de Integridad ya ha sido implementado en varios países y en proyectos de infraestructura de gran escala, que van desde las telecomunicaciones hasta el transporte público.

PROPÓSITO

La meta del Pacto de Integridad es reducir cualquier (y prácticamente garantizar ninguna) oportunidad de corrupción durante los procesos de contratación, por medio de un acuerdo vinculante entre la agencia y los licitadores para contratos específicos.

El PI tiene dos objetivos básicos:

- permitir a las compañías que se abstengan de sobornar, brindándoles garantías de que
 - ⇒ sus competidores tampoco lo harán, y
 - ⇒ los servicios de compras, privatización y entrega de licencias del gobierno se dedicarán a prevenir la corrupción -incluyendo la extorsión- por parte de sus funcionarios y a aplicar procedimientos transparentes; y
- permitir a los gobiernos reducir el alto costo y el impacto distorsionador de la corrupción en las contrataciones públicas, las privatizaciones o la entrega de licencias.

VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

El Pacto de Integridad es una herramienta específica usada para desarrollar la transparencia en las contrataciones públicas. Al declarar de manera frontal que el proceso de contratación, licitación o concesión estará libre de cualquier forma de corrupción, tanto las instituciones públicas como las agencias privadas someten sus operaciones al escrutinio público. El

establecimiento de una base justa y transparente para adjudicar contratos no solo garantiza la eficiencia sino que ayuda a desarrollar la confianza del público en el gobierno y el sector privado⁵².

CÓMO OPERA - ELEMENTOS CLAVE

El Pacto de Integridad es un acuerdo vinculante entre la agencia y los licitadores para contratos específicos, en el que la agencia promete que no aceptará sobornos durante el proceso de contratación y los licitadores prometen que no ofrecerán sobornos. Dentro del PI, los licitadores para servicios o contratos específicos se ponen de acuerdo con la agencia u oficina de contratación para llevar a cabo la contratación en una manera específica. Los elementos esenciales del PI se enumeran más abajo:⁵³

- un pacto (contrato) entre una oficina del gobierno que solicita licitaciones para un servicio de aprovisionamiento, construcción, consultoría u otro tipo de contrato de servicio, o para la venta de activos del gobierno, o para una licencia o concesión del gobierno (la Autoridad o el “mandante”) y una compañía que presenta una oferta para dicha actividad específica (el “licitador”);
- un compromiso del mandante de que sus funcionarios no exigirán ni aceptarán sobornos, regalos, etc., con sanciones disciplinarias o penales en caso de violación;
- una declaración de cada licitador de que no ha pagado y no pagará ningún soborno;
- un compromiso por parte de cada licitador de que revelará todos los pagos efectuados en conexión con el contrato en cuestión a cualquier persona (incluyendo agentes y otros intermediarios así como a miembros de la familia, etc., de funcionarios); la divulgación se haría ya sea en el momento de la entrega de la oferta o a petición del mandante, especialmente cuando existe sospecha de violación por parte de ese licitador;
- la aceptación explícita por cada licitador de que el compromiso de no entregar sobornos y la obligación de divulgación así como las sanciones concomitantes seguirán vigentes para el licitador que gana el contrato hasta que éste haya sido plenamente ejecutado;
- los compromisos en representación de la compañía licitadora se harán “en nombre y representación del Presidente y Director Ejecutivo de la compañía”;
- una serie previamente anunciada de sanciones para cualquier violación de sus compromisos o emprendimientos por parte de un licitador, incluyendo (todos o algunos):
 - ⇒ rechazo o pérdida de contrato;
 - ⇒ pérdida de la fianza de oferta y de la garantía de cumplimiento de contrato;
 - ⇒ responsabilidad por daños infligidos al mandante y a los otros licitadores que compiten, y
 - ⇒ descalificación del infractor por parte del mandante por un periodo adecuado de tiempo

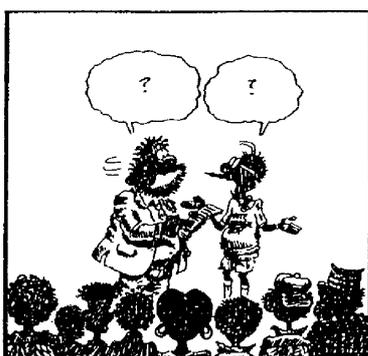
⁵² Varios autores se han referido a la urgente necesidad de atacar la corrupción en las contrataciones públicas. Klitgaard et al hace énfasis en cambiar las recompensas y las sanciones a las que se enfrentan los licitadores, por ejemplo, por medio de “contratos de incentivos” que favorecen a los licitadores éticos, y por medio del “fortalecimiento de la severidad y la certidumbre de sanciones, descalificación, sanciones penales, etc.” Para más información, ver Klitgaard, MacLean-Abaroa y Parris (2000) *op. cit.*, p. 133.

⁵³ Transparency International (2002) *The integrity Pact: The Concept, the Model and the Present Applications (A Status Report)*. pp. 4-5. Disponible en: http://www.transparency.org/building_coalitions/integrity_pact/



También se aconseja a los licitadores tener un Código de Conducta Corporativo (que refleje claramente el uso de sobornos y otros comportamientos antiéticos) y un Programa de Cumplimiento para la implementación del Código de Conducta en toda la compañía.

En algunos casos, por ejemplo en Nepal, el Pacto de Integridad ha sido adaptado a las condiciones y prioridades locales. En Nepal, esto no solo implica mejorar el proceso de contrataciones, sino que es un esfuerzo mucho más integral por parte de las municipalidades para prevenir actividades corruptas. Lo que es más original acerca del enfoque de TI-Nepal y las municipalidades participantes es que implica promesas solemnes por parte de los funcionarios elegidos y el personal municipal para abjurar su participación en prácticas corruptas. También implica el establecimiento de mecanismos de quejas públicas, así como un sistema efectivo de monitoreo y evaluación dentro de las municipalidades.



© Bob Browne/The Grass Roots Comic Company Ltd.

Recuadro 44: Las Audiencias Públicas y el Pacto de Integridad se combinan para garantizar procesos de contratación transparentes en Argentina

Poder Ciudadano (Transparencia Internacional– Argentina) ha desempeñado un papel protagónico en la introducción de innovadores cambios en la forma cómo funcionan las municipalidades. Poder Ciudadano ha combinado el uso de audiencias públicas y el pacto de integridad para demostrar que las ciudades pueden ahorrar sumas considerables de dinero por medio de este proceso. El proceso fue probado por primera vez en la ciudad de Morón, una municipalidad de más de 350.000 habitantes, localizada en el centro del Área Metropolitana de Buenos Aires.

Cuando Poder Ciudadano ofreció su *Programa Contrataciones Públicas Transparentes* a 40 gobiernos locales en la Provincia de Buenos Aires, el Alcalde de Morón fue el único que demostró interés en que Poder Ciudadano monitoree el proceso de licitación para esta contratación pública de principio a fin. En la administración anterior, Morón se había convertido en sinónimo de corrupción y caos administrativo. En la anterior contratación del servicio de recolección de desechos, se sabía que los funcionarios municipales eran los propietarios de la compañía escogida para prestar el servicio de recolección de desechos. Esto creó una atmósfera de desconfianza y sospecha entre los ciudadanos. Con el fin de promover la participación cívica y la transparencia en este importante proceso de toma de decisiones, y para apoyar la iniciativa del Alcalde, Poder Ciudadano implementó su *Programa Contrataciones Públicas Transparentes*. Esta fue la primera vez que este programa, que incluye audiencias públicas y el Pacto de Integridad, fue implementado en Argentina.

El programa combina dos componentes:

- a) Celebrar una **Audiencia Pública** durante la cual la autoridad responsable reúne a ciudadanos, empresas, expertos y representantes de la oposición para que expresen sus objeciones y sugerencias acerca de los términos planificados del contrato; y
- b) Firmar un **Pacto de Integridad** en el que el gobierno y todas las empresas que compiten en la licitación comparten un contrato de control recíproco para prevenir el pago de sobornos entre licitadores y las autoridades municipales.

Fase 1, Audiencia Pública: Las autoridades municipales acordaron discutir el borrador del documento con los licitadores y los ciudadanos interesados en el curso de una sesión extraordinaria del Concejo municipal. Poder Ciudadano monitoreó la preparación de esta audiencia pública y garantizó la máxima cobertura en los medios impresos y electrónicos, tanto en el ámbito local como nacional. Además, un grupo de expertos locales independientes (abogados, ingenieros, economistas, etc.) propuestos por Poder Ciudadano fueron invitados a examinar los documentos y a presentar sus opiniones en la audiencia pública. El borrador del documento de la oferta fue colocado en el sitio web de la Municipalidad y estaba disponible en forma impresa en la oficina de Poder Ciudadano.

Fase 2, Pacto de integridad: Poder Ciudadano presentó el concepto de PI a los licitadores respectivos en el momento mismo del inicio del proceso, para garantizar que las nuevas reglas fueran establecidas antes de que las partes interesadas tuvieran la oportunidad de llegar a otros acuerdos. Los cuatro licitadores aceptaron las condiciones impuestas por el PI sin objeción, y firmaron en septiembre de 2000. El PI contenía importantes compromisos mutuos entre la ciudad y los licitadores, incluyendo los siguientes:

- Un compromiso formal y voluntario de no sobornar, en el que los licitadores se comprometían a no sobornar ni conspirar, a la divulgación total de todos los pagos; a reportar cualquier violación por otros licitadores durante el proceso de licitación y durante la ejecución del contrato.
- Un compromiso para garantizar la total transparencia de los documentos; la divulgación pública de la adjudicación y los principales elementos de la evaluación y las razones para seleccionar al ganador, y la resolución de cualquier conflicto mediante arbitraje nacional.
- El compromiso correspondiente del Alcalde de Morón (en representación de todos los funcionarios de su despacho) de no exigir o aceptar sobornos, y de prevenir la extorsión y la aceptación de sobornos por parte de otros funcionarios.
- Sanciones severas impuestas por la oficina del gobierno contra cualquier funcionario o licitador que viola el compromiso de no sobornar: esto incluye el pago por daños a la municipalidad del 10% del valor del contrato, y ser puesto en la lista negra por 5 años.
- Divulgación pública del resultado de la adjudicación, incluyendo los principales elementos de la evaluación y las razones para seleccionar al ganador.

Los resultados de la implementación de la herramienta son los siguientes:

- **Ahorros:** El precio del contrato se redujo en un 35%. La compañía española escogida ofreció un mejor servicio a cambio de una menor cantidad de dinero.
- **Transparencia:** Se creó un foro en el que los licitadores, los expertos externos y el público interesado presentaron comentarios y objeciones relacionados con la naturaleza del servicio deseado, y con los términos de la licitación, antes de la presentación de las consecuencias del proceso de toma de decisiones.
- **Consenso:** Las decisiones críticas sobre el servicio y el proceso de licitación, por ej., el nombramiento del árbitro, se tomaron mediante consenso.
- **Mejor Servicio:** La participación de los ciudadanos y los expertos externos dieron como resultado los cambios descritos más arriba, y la ampliación de los documentos de la licitación para incluir temas ambientales, incluyendo un plan de reciclaje de los desechos recolectados (Plan Piloto).
- **Más Control:** El Pacto de Integridad que se firmó constituye un importante mecanismo de control para que los licitadores que no fueron adjudicados monitoreen cómo el ganador cumple con los términos del contrato, y para el establecimiento de un árbitro independiente que resuelva las posibles quejas.
- **Confianza y Empoderamiento:** La implementación de la herramienta permitió dar transparencia a una institución pública cerrada y estigmatizada, y dio facultades a los ciudadanos de Morón para monitorear el cumplimiento de los términos del contrato.

Fuente: <http://www.poderciudadano.org>; <http://www.transparencia.org>

Recuadro 45: Aplicación Exitosa del Pacto de Integridad y el Sistema OPEN en Pakistán

Un proceso de licitación abierta, monitoreado por Transparencia Internacional (TI), ha generado ahorros del orden de Rs. 187 millones (US\$ 3.1 m) para la Empresa de Agua y Alcantarillado de Karachi (KW&SB). Este logro ha sido el resultado de la introducción de un “Pacto de Integridad” sin sobornos y del Método de Selección de Menor Costo en el proceso para contratar a un consultor para el Programa de Aprovisionamiento de Agua del Gran Karachi (Proyecto K-III).

El Pacto de Integridad para la Transparencia en los Procedimientos de Contratación Pública con la Empresa de Agua y Alcantarillado de Karachi incluye un compromiso formal de todos los licitadores y la KW&SB de no sobornar. Según TI Pakistán, “la efectividad del pacto reside en el compromiso vinculante de todas las partes de no sobornar, ni aceptar sobornos, ni conspirar con otros licitadores; de divulgar todos los pagos y denunciar cualquier violación del Pacto de Integridad por parte de otros licitadores durante la licitación o la ejecución del servicio”. Este proyecto “representa un hito en la contratación transparente, el primero de su tipo en Pakistán”. El reconocimiento del éxito del Pacto de Integridad se ha arraigado en los niveles más altos de la Administración del Distrito de la Ciudad de Karachi.

“El resultado de este Pacto de Integridad,” dice TI-Pakistán, “es un claro recordatorio de la importancia de tener un proceso de contrataciones transparente – y la tremenda oportunidad que esto representa para Karachi y el Gobierno de Pakistán, pues estos ahorros pueden ser asignados a otros sectores como la educación, la salud y otros servicios públicos vitales.”

En el caso de una violación del Pacto de Integridad tanto los licitadores como los funcionarios son sancionados, y esto incluye responsabilidad civil por daños y perjuicios, además de que los licitadores son anotados en la lista negra, lo que impide que participen en nuevas licitaciones. Michael Wiehen, un miembro del Consejo Asesor de TI que ha negociado Pactos de Integridad en todo el mundo, trabajó estrechamente con TI-Pakistán y la KW&SB durante todo el proceso, que fue oficialmente lanzado en abril de 2001. Según Wiehen, “un factor crucial del éxito del Pacto de Integridad es el posterior monitoreo del contrato por la sociedad civil”. El Pacto de Integridad de Karachi “incluyó el monitoreo por TI-Pakistán durante la evaluación de las ofertas y la adjudicación del proceso,” prosigue. Actualmente, más de 100 Pactos de Integridad están vigentes en todo el mundo.

El Programa de Aprovisionamiento de Agua del Gran Karachi forma parte de un Programa de 13 puntos para la Renovación Económica de la ciudad, y el gobierno de Karachi planea aplicar el mismo proceso transparente en proyectos para la construcción de tres puentes en Sharea Faisal. Una novedad que se dio después es que el Banco de Desarrollo de Asia indicó que iba a considerar la introducción de la metodología del Pacto de Integridad de TI para que su adopción por la Junta Directiva del Banco en abril de 2002.

Adicionalmente, según TI-Pakistán, el 1 de diciembre de 2001 el Nazim (Alcalde) del Concejo Municipal de Gulshan-e-Iqbal, Abdul Wahab, firmó un Memorando de Entendimiento con TI-Pakistán para implementar los sistemas del Pacto de Integridad para la Transparencia en los Procedimientos Públicos y OPEN (sistema para mejorar la tramitación en línea para la obtención de solicitudes civiles) en el distrito de Gulshan-e-Iqbal, Karachi. El sistema OPEN permite a los ciudadanos monitorear el proceso de trámite de solicitudes civiles y contrataciones públicas por medio de la Internet. El sistema, que requiere que todos los funcionarios introduzcan la fecha y la hora de cada solicitud que tramitan, puede ser visto en tiempo real. El libre acceso a todas las etapas de los trámites administrativos elimina la necesidad de un contacto personal con funcionarios o el pago de “comisiones express”, y garantiza que ningún funcionario pueda demorar un trámite sin justificación.

Fuente: <http://www.transparency.org.pk>

MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

General

Transparencia Internacional (TI), Otto-Suhr-Allee 97-99, 10585 Berlín, Alemania.

Tel.: +49-30-343-8200; Fax: +49-30-34703912

E-mail: ti@transparency.org

Sitio web: http://www.transparency.org/building_coalitions/integrity_pact/i_pact.pdf

Argentina

Fundación Poder Ciudadano – TI Argentina, Piedras 547 “2”; Buenos Aires 1070AAJ

Tel./Fax: +54-11-4331-4925

E-mail: fundacion@poderciudadano.org

Sitio web: <http://www.poderciudadano.org>, www.moron.gov.ar

Pakistán

HI-aqua; 83-Q, Khalid Bin Waleed Road, Block-II P.E.C.H.S., Karachi, Pakistán
Tel.: +92-21-454 4400, Fax: +92-21-455 9152
Transparency International National Chapter
E-mail: ti-pak@khi.paknet.com.pk; Sitio web: <http://www.transparency.org.pk>

Nepal

Transparency International Nepal, P. O. Box 11486, New Plaza Putalisadak; Kathmandu, Nepal
Tel.: +977-1-436 462; Fax: +977-1-420 412
E-mail: trans@tinepal.org; Sitio web: www.tinepal.org

2.20 CÓDIGO DE ÉTICA

INTRODUCCIÓN

Los códigos de ética son un elemento esencial para la buena gobernanza. Los códigos de ética municipales no solo brindan pautas de ética para los funcionarios y empleados municipales, sino que son cruciales para el restablecimiento de la confianza pública en el gobierno. Estos códigos deben reafirmar la conducta y las prácticas transparentes del gobierno, obligando a los funcionarios elegidos y al personal de nivel ejecutivo a presentar declaraciones de bienes que revelen sus activos y pasivos que excedan de un cierto valor.

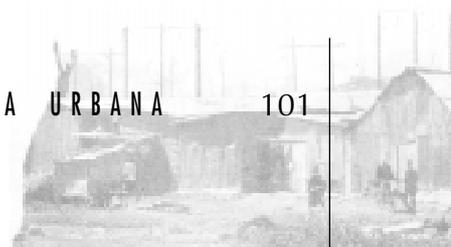
De igual modo, los códigos de ética para ONGs, asociaciones profesionales y los medios de comunicación también deben sentar los principios del comportamiento que se espera de los otros pilares de la sociedad. Estos códigos pueden servir como una de las herramientas más eficaces para generar cambios positivos dentro de las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos a los que sirven. Los códigos de ética de estas organizaciones deben ser desarrollados y aplicados por medio de la activa participación de todos los actores interesados.

PROPÓSITO DEL CÓDIGO DE ÉTICA MUNICIPAL

- Establecer marcos transparentes para los funcionarios del gobierno con respecto a los procesos de votación y otros procesos de toma de decisiones.
- Garantizar la transparencia y la conducta ética de los empleados y funcionarios de los gobiernos.
- Restablecer o fomentar la fe pública y la confianza de los ciudadanos en la administración del gobierno.
- Demostrar un compromiso formal y codificado con el comportamiento ético por parte de los funcionarios del gobierno.

PROPÓSITO DEL CÓDIGO DE ÉTICA PARA LA SOCIEDAD CIVIL

- Proporcionar un marco para la auto gobernanza de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil, por medio de un conjunto de declaraciones de principios y valores que conforman y mejoran la toma de decisiones.



VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

Todos los Códigos de Ética, ya sea para funcionarios municipales, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación o gremios de profesionales, deben incluir ciertos principios básicos de conducta profesional. Pueden incluir (pero no deben necesariamente limitarse a) los siguientes principios:

- Imparcialidad, objetividad, discriminación
- Confidencialidad
- Debida diligencia/deber legal de prudencia
- Fidelidad a las responsabilidades profesionales
- Evitar potenciales o aparentes conflictos de intereses
- Legalidad (respeto del estado de derecho)
- Integridad y honestidad
- Transparencia y apertura
- Eficiencia
- Igualdad
- Justicia, y
- Responsabilidad, es decir, preservar su reputación y asumir su responsabilidad por las faltas cometidas.

No hay un método único para desarrollar una infraestructura de ética en el servicio público. Más bien, se necesita una combinación de incentivos y sanciones para promover estándares profesionales de conducta. Este también es un prudente consejo para las personas que asumen la responsabilidad de redactar, adoptar e implementar códigos de ética.

Cuando se los combina con otras herramientas como las Leyes de Conflicto de Intereses (*véase el punto 2.15*) y las Leyes sobre Declaraciones de Bienes (*véase el punto 2.16*), los Códigos de Ética promueven la apertura y la transparencia, al establecer procesos que apoyan la aplicación de estas normas.

CÓMO OPERA - CÓDIGOS DE ÉTICA MUNICIPAL

Creación. El proceso de elaboración de un código de ética debe ser de por sí un ejercicio de ética. Debe involucrar intencionalmente a todos los miembros del grupo social que va a incluir y representar. Para esto se necesita un sistema o proceso de propuestas que vaya de “arriba hacia abajo”, desde lo general hasta lo específico, y generar acuerdos progresivos de tal manera que el resultado final sea reconocido como representativo del carácter moral y ético general del grupo. Los gobiernos, por ejemplo, pueden empezar realizando encuestas para identificar los valores básicos y las inquietudes de la comunidad y de los empleados del gobierno, y sus problemas más acuciantes.

Determinar la jurisdicción. Esto es crítico para los organismos municipales. ¿Qué entidad gubernamental o agencia independiente estará facultada para interpretar y hacer cumplir el

código? Las municipalidades tienen que designar a personas responsables de establecer pautas de aplicación y procedimientos de asesoría, y posteriormente, incluir a la entidad designada dentro del código de ética.

Difusión del código de ética. Los empleados y funcionarios municipales deben entender las reglas, las obligaciones y las expectativas de las normas que deben respetar. Una consideración importante en esta etapa es determinar cómo el código de ética va a ser elaborado y puesto a disposición del público. Generalmente, una herramienta útil para lograrlo han sido folletos impresos o guías informativas escritas en un idioma fácil de entender. Los códigos también tienen que estar disponibles por la Internet (*véase también el punto 2.22 – Capacitación en Ética.*)

Coordinar el apoyo intergubernamental. En este aspecto, los actores municipales pertinentes tienen que desarrollar estrategias para hacer cumplir el código, así como otras estrategias de comunicación y soporte administrativo. Las diversas actividades involucradas pueden incluir, por ejemplo, delegar la responsabilidad de la recolección y revisión de declaraciones de bienes; mantenimiento del registro de cabilderos y requisitos de información, formularios para ex empleados y distribución del código de ética en su formato impreso.

Identificar lagunas y vacíos. Generalmente, los códigos de ética son trabajos en curso. Las debilidades y vacíos existentes en estos códigos emergen durante el proceso de interpretación y aplicación. Debe haber un proceso de continua revisión de los códigos para determinar qué disposiciones, por ejemplo, deben ser aclaradas, reescritas o eliminadas.

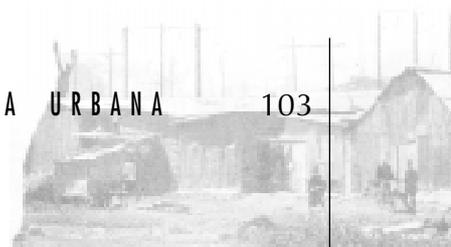
Crear una biblioteca de decisiones y opiniones. El elemento de transparencia del código de ética se logra mejor por medio de opiniones y decisiones coherentes que interpretan las diversas leyes y disposiciones. Entender la aplicación del código es un importante elemento para una gobernanza municipal transparente. Por lo tanto, bajo este componente, los gobiernos locales deben considerar la creación de una biblioteca interactiva que contenga este material, para que los empleados, los funcionarios y el público en general puedan ver quién está solicitando opiniones y cuál es la naturaleza de esas solicitudes.

CÓMO OPERA - CÓDIGO DE ÉTICA MUNICIPAL PARA GREMIOS DE PROFESIONALES Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Los componentes de una infraestructura ética para los gremios de profesionales y organizaciones de la sociedad civil pueden ser clasificados en tres funciones: orientación, manejo y control.

Orientación

- **Compromiso Político:** Sin el compromiso y el apoyo sostenido de los líderes políticos de la organización o institución a los estándares de conducta ética, la mayoría de los esfuerzos serán en vano. El liderazgo de la asociación debe demostrar mediante sus actos un compromiso sostenido con la aplicación del código. Dentro de la política de gestión de las asociaciones, se trata de un compromiso político.
- **Códigos de Conducta que funcionan:** Estos códigos definen con diverso grado de detalle los estándares de conducta esperados en el lugar de trabajo. Estos estándares serán reconocidos como declaraciones formalmente adoptadas de ética aplicada, o lo que se espera en la práctica de las personas que trabajan dentro de una organización que ha declarado formalmente los valores y principios bajo los que opera. La mayoría de códigos de conducta describen, en declaraciones de tipo preámbulo, los principios y valores a los que aspira su organización. Muchos de ellos, si bien adoptan básicamente principios y valores, también prevén la prohibición de ciertos comportamientos o actos por parte de las personas cubiertas por el código. El Código de Ética de la ICMA (*véase los Recuadros 46 y 50*) corresponde a este modelo híbrido.



- **Mecanismos de Socialización Profesional:** Se trata de las formas cómo los miembros de un gremio aprenden y adoptan las normas y estándares de conducta que se espera de ellos. La capacitación, los modelos que hay que imitar y el reconocimiento de servicios ejemplares que resaltan el comportamiento aceptado son algunas de las herramientas de socialización con que cuentan los gremios.

Gestión

- **Creación de un órgano coordinador de ética:** En el caso de un gobierno local, se puede tratar de un grupo de trabajo especialmente creado que representa a los líderes elegidos, a los empleados de la organización y al público, y que tiene la responsabilidad de supervisar los temas de ética dentro de la organización y su ambiente de trabajo.
- **Condiciones favorables en el servicio público:** Esto implica asegurar condiciones de trabajo aceptables para los empleados del sector público que, cuando faltan, pueden muchas veces tentar a los empleados a cometer acciones reñidas con la ética. Por ejemplo, bajos sueldos, discriminación en el lugar de trabajo, promociones basadas en conexiones personales en lugar de en el mérito—éstas y muchas otras prácticas pueden promover un comportamiento poco ético por parte de los empleados.

Control

- **Un marco legal efectivo** que define los límites externos de una conducta aceptable y sanciones por cruzar estos límites.
- **Mecanismos eficientes de rendición de cuentas** para rastrear y denunciar actividades relacionadas con temas de ética.
- **Una sociedad civil activa** con rigurosas expectativas acerca de las normas y estándares del servicio público.

Los códigos de ética profesionales son tan efectivos como las acciones que generan para los que están sometidos a ellos. Los resultados pueden ser medidos de dos maneras. Primero, ¿han tenido un efecto positivo en la credibilidad y el desempeño general de la profesión y de los miembros de su asociación? Esto dependerá en gran medida de la capacidad y el compromiso de la asociación de manejar la implementación y la aplicación del código.

La segunda medida de efectividad es más difícil de calificar o cuantificar. No es solamente el récord impoluto de los profesionales que cumplen con el código, aunque esto también es importante. Es también el liderazgo que aportan a sus organizaciones y comunidades para establecer una infraestructura ética y sistemas de integridad. Los administradores municipales profesionales y los funcionarios financieros, por ejemplo, son valiosos activos que brindan orientación dentro de sus propias organizaciones, y sus papeles de liderazgo son acentuados cuando tienen el apoyo de su gremio con respecto a la ética, conforme la define un código formal (*véase el Recuadro 46*).

En el corazón mismo del manejo del código están dos desafíos: uno proactivo, el otro reactivo. Manejar un código de ética de manera proactiva implica un constante aprendizaje y un anhelo – de ayudar a los miembros a vivir de acuerdo con los valores y principios de estos códigos de manera más eficaz, por medio de un diálogo constante y oportunidades de aprendizaje (*véase también el punto 2.22 – Capacitación en Ética*) y ayudándolos a anhelar fijar el estándar para un desempeño ejemplar dentro de sus respectivos sitios de trabajo. En ocasiones, el gremio va a tener que reaccionar ante las indiscreciones de sus miembros, para garantizar que el código se cumpla de manera justa y juiciosa.

Recuadro 46: Código de Ética de la ICMA – Un elemento clave para el gremio de Administradores Urbanos

El gremio de administradores urbanos nació durante una era de reformas, a principios del siglo XX. Grupos como la Liga de Mujeres Votantes, la Liga Municipal Nacional y la Cámara de Comercio de EE.UU. vieron al plan de administración del concejo como un antídoto para la desenfrenada corrupción y la llamada “maquinaria política”, que los reformadores querían cambiar. Los primeros administradores urbanos asumieron sus nuevos trabajos con la energía y el idealismo de esa era de reforma. Ocho de esos administradores urbanos crearon un gremio en 1914.

Los primeros administradores urbanos lucharon contra una corrupción firmemente arraigada, cruzaron las barreras raciales y económicas para atacar los problemas de la salud pública, y lucharon para aplicar los principios de méritos al personal municipal. En 1924, apenas 10 años después de que los administradores urbanos formaran lo que hoy se conoce como la Asociación Internacional de Administradores de Ciudades/Condados, adoptaron su primer código de ética. Introdujeron su visión y sus valores en ese Código de Ética, incluyendo el principio de que el administrador urbano es el administrador de todas las personas y trabaja para todas ellas sin discriminación.

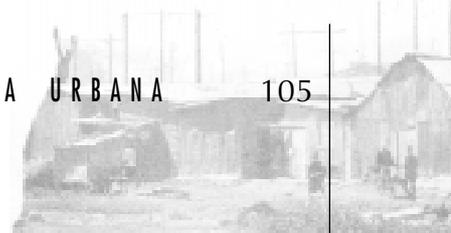
Ese sentido de responsabilidad hacia la comunidad ha sido el rasgo característico de la profesión de administrador del gobierno local. Los administradores de ciudades y condados se apoyan en ese marco de ética al lidiar con funcionarios elegidos, ciudadanos y empleados. Los potenciales miembros de la ICMA deben firmar una declaración indicando que han leído el Código de Ética y que convienen en sujetarse a sus procedimientos de aplicación, que incluyen un proceso de examen por los otros miembros de la Asociación. En un año normal, se investigan entre 20 y 25 quejas relacionadas con la mala conducta ética. Si bien algunas quejas son desechadas, otras requieren ser investigadas por un comité de investigación. Un comité de la Junta Ejecutiva de la ICMA revisa todas las quejas y los informes del comité de investigación y recomienda sanciones, si fuera el caso. Las sanciones por violar el Código de Ética van desde la censura privada hasta la censura pública y la expulsión de la asociación. La Junta Ejecutiva en pleno vota sobre todas las censuras públicas, expulsiones, o descalificación de miembros.

Si bien muchos administradores de ciudades y condados encuentran que el Código de Ética de la ICMA los inspira y que lo pueden tener en exhibición en sus oficinas, el proceso de aplicación es lo que distingue al código de este gremio de las otras. Si bien la mayoría de quejas por posibles violaciones del código vienen de miembros de la ICMA, ocasionalmente un funcionario elegido, un empleado o un ciudadano alertará a la Asociación sobre un potencial problema. Se presta considerable atención al área de la educación, para ayudar a los miembros a evitar quejas por violaciones de la ética. Los miembros son alentados a ponerse en contacto con la Asociación para obtener asesoría en cuestiones de ética y para asistir a sesiones de capacitación. La Asociación publica una columna mensual de ética y ofrece talleres y material de capacitación para estudiantes, empleados y administradores.

La meta del programa de ética de la ICMA es inspirar a sus miembros a evitar incluso la más mínima sospecha de una conducta impropia. El enfoque de la ICMA consiste en un 90 por ciento de inspiración y un 10 por ciento de reglamentación. Es un Código de Ética vivo, que ha sido reformado por sus miembros en siete ocasiones desde su adopción. Un ejemplo de esto es la revisión que se hizo en 1952, cuando se introdujo un nuevo principio que articula el deber del administrador de desarrollar las competencias del personal de la administración. Conforme las complejidades de la provisión de servicio crecían en EE.UU., también crecía la necesidad de tener una gama más amplia de competencias en el personal del gobierno local. Las Pautas del Código de Ética fueron introducidas por primera vez en 1972, y se las actualiza con frecuencia.

El hecho que los miembros han seguido debatiendo y discutiendo los principios que guían al gremio es una razón por la que sus miembros “tienen un sentido de pertenencia” sobre este Código de Ética. Al fin de cuentas, a pesar de que a veces se dan acalorados debates, los miembros de la ICMA abrazan el propósito general del código: recordarse a sí mismos sus responsabilidades ante la comunidad, ante los funcionarios elegidos y ante sus propios colegas.

Fuente: Preparado por Corinne Rothblum para UN-HABITAT, <http://www.icma.org>



EJEMPLOS DE CIUDADES/PAÍSES

Recuadro 47: Ética en Sudáfrica – Difusión del Código de Conducta y Evaluación de su Impacto

El Libro Blanco sobre la transformación del servicio público en Sudáfrica (1994) prevé el desarrollo de Códigos de Conducta en el lugar de trabajo con el fin de defender los valores que habían sido acordados como esenciales para la promoción de elevados estándares de profesionalismo en una democracia libre y participativa. Posteriormente a eso, la Constitución Nacional (1996) respaldó esta opinión al estipular los valores y principios de la administración pública.

La Comisión de Servicio Público que existía en ese entonces desarrolló un Código de Conducta, que fue promulgado en 1997. La intención era que este Código de Conducta debía darse a conocer a través de un intenso programa de talleres en todo el servicio público, y que éste entonces sería el medio para aplicar la ética profesional en el servicio público.

La CSP realizó talleres con los departamentos nacionales y un programa de talleres para las Administraciones Provinciales, en el que participaban los Presidentes, los MECs, y los Directores Generales. El propósito básico de los talleres era informar a los administradores sobre el contenido del Código de Conducta y generar ideas prácticas para su implementación. A los talleres asistieron más de 800 administradores, que fueron los responsables de transmitir los resultados a todos los niveles de las administraciones departamentales. En cada taller la Comisión también discutió los avances logrados hasta ese momento por los departamentos que participaban en la implementación del Código de Conducta.

La forma positiva en la que el código fue recibido por los gobiernos provinciales y el gobierno nacional fue en efecto indicativa del impacto que la ética profesional ha tenido en la ciudadanía en general y en el sector público en particular. Luego se celebraron programas y talleres de capacitación exitosos, específicamente diseñados para lidiar con temas anticorrupción en todo el país, y el código fue traducido a todos los idiomas oficiales de Sudáfrica y al Braille. En 2001 se elaboró un manual explicativo del código, dirigido a promover un conocimiento práctico de las estipulaciones del Código de Conducta. Este manual sirve como guía para que los empleados entiendan y resuelvan dilemas de ética en su trabajo cotidiano. El manual también sirve como ayuda en el desarrollo y enseñanza de cursos cortos para empleados, especialmente en la etapa de inducción. Un millón de libretines de bolsillo han sido producidos por la Comisión de Servicio Público para ser distribuidos a todos los servidores públicos.

El Código de Conducta y el Manual Explicativo; la Encuesta Nacional de Ética realizada por la Comisión de Servicio Público en colaboración con KMPG y Transparencia Sudáfrica; y las investigaciones sobre la existencia, el funcionamiento y el manejo de líneas de emergencia realizadas en 2001 y 2002, ilustran el impacto que la concientización ética profesional ha tenido en el servicio público. El desarrollo de mecanismos de denuncias y el manejo del registro de activos revelan la significativa contribución que este principio de ética está haciendo para mejorar la integridad y la excelencia profesional.

Los logros más destacados del sistema de Ética de Sudáfrica son:

- La mayoría de organizaciones públicas y privadas tienen algún tipo de Código de Ética.
- Se ha elaborado y transmitido un Código de Conducta para el Servicio Público, que incluye capacitación y manuales. La mayoría de departamentos lo han implementado.
- Se ha implementado un Sistema de Ética y un Código de Conducta para el Parlamento.
- Se exige a los miembros de mayor jerarquía de la administración pública que hagan declaraciones de bienes.

Sin embargo, el proceso también tiene algunas debilidades. Entre estas tenemos:

- El manejo de la disciplina en el servicio público, especialmente a la luz de la reticencia de algunos administradores de alto rango de aplicar medidas disciplinarias a empleados que violan normas de ética.
- Falta de incentivos para que los empleados denuncien conductas antiéticas en el lugar de trabajo.
- Los riesgos financieros reciben mucha más atención que los riesgos para la reputación.
- No se cumple a cabalidad con el requisito de presentar declaraciones de bienes, tanto por miembros del Parlamento como de la administración pública.
- El gobierno local y muchos órganos estatales están excluidos del proceso.
- Hay una deficiente integración de las prácticas de manejo éticas como parte integral de todos los procesos dentro del servicio público.

Fuente: *Country Corruption Assessment Report South Africa, 2003*. <http://www.pmg.org.za/docs/2003/appendices/ETHICS.htm>

Recuadro 48: La Ley de Ética del Sector Público de Queensland

La Ley del Servicio Público de Queensland, Australia, promulgada en 1996, subraya la expectativa tradicional de los Ministros de Estado, a saber, que los servidores públicos profesionales sean apolíticos, obedientes al gobierno de turno y sensibles a sus objetivos programáticos. Una decisión de reforzar los aspectos del “servicio de carrera” del sector público fue articulada y es apoyada por las disposiciones sobre contratación, empleo y apelación contenidas en la Ley.

Por otra parte, el marco para los valores que definen la integridad del servicio público— profesionalismo, ética (por ejemplo, conducta personalmente desinteresada en el cargo), y el servicio a la comunidad — se define en la Ley de Ética en el Sector Público, promulgada en 1994.

Queensland es la única jurisdicción de Australia, y una de las pocas existentes en el mundo, que ha promulgado leyes específicas para regular la conducta ética en la administración pública. La Ley de Ética en el Sector Público de 1994, y su compañera, la Ley de Protección de Denunciantes de 1994, son los primeros ejemplos en Australia de una legislación ética específica dirigida a garantizar elevados estándares profesionales en el sector público, al requerir que los Directores Ejecutivos de los Departamentos elaboren códigos, que los pongan a disposición del personal y del público, que brinden capacitación, y que incluyan una declaración de resultados en el informe anual del departamento. La legislación claramente reconoce la necesidad de que la administración pública sea ética, profesional y responsable. Explícitamente articula un conjunto de expectativas profesionales — “valores de socialización” — que hasta el año 1988 habían sido en Queensland meros convencionalismos. Ambas leyes fueron la respuesta a una demanda explícita de los empleados y administradores de tener una mayor certidumbre sobre lo que se espera de ellos en el lugar de trabajo. Esta demanda fue impulsada por las inquietudes cotidianas sobre la justicia, la equidad, la receptividad y la integridad, y por las expectativas de la comunidad de que las malas conductas de los funcionarios serían contrarrestadas eficazmente por el sistema mismo.

La Ley, tal como fue promulgada, declara cinco principios como la base de las “Obligaciones Éticas”, también especificadas por la Ley, y que deben ser la base de los Códigos de Conducta que cada una de las entidades del sector público debe desarrollar, en consulta con el personal involucrado y con los intereses pertinentes de la comunidad.

Los principios que determinan este marco son:

- respeto de la ley y del sistema de gobierno (parlamentario);
- respeto a las personas;
- integridad;
- diligencia; y,
- economía y eficiencia.

La Ley de Ética requiere que los Directores Ejecutivos de las entidades del sector público garanticen que la Ley se aplica en su respectiva entidad, y que se provea capacitación en temas de ética, y que las “prácticas y procedimientos administrativos” de la entidad sean consistentes con la Ley y con su propio Código de Conducta. El no hacerlo podría acarrear sanciones, de conformidad con el contrato de empleo del Ejecutivo en jefe, o (potencialmente) una acción legal privada por daños debido a la violación de disposiciones estatutarias. Esta acción puede presentarse —en un contexto de ética— cuando los intereses de un ciudadano o un cliente de la entidad han sido afectados debido a la previsible y prevenible conducta antiética de un empleado, por ejemplo en la negociación de un contrato o en un proceso de licitación en el que participa la entidad en cuestión.

Es claro que la legislación establece una “ética de papeles”, basada en una versión tradicional del papel que el funcionario público designado debe cumplir dentro de un sistema de gobierno parlamentario responsable. Las pautas emitidas a las entidades del sector público de Queensland en 1995 fueron más allá, al fortalecer esta visión tradicional de la responsabilidad y rendición de cuentas de los funcionarios designados y las relaciones de los funcionarios con el poder delegado y con la comunidad en general. Las pautas incluyen la siguiente declaración:

El empleo público implica una posición de confianza. Los estándares de conducta que se pueden esperar de los funcionarios públicos en todos los niveles son por lo tanto motivo de preocupación legítima y continua del gobierno de turno, de las organizaciones del sector público y de la comunidad. Los funcionarios públicos controlan, de varias maneras, el uso de recursos financieros y otros valiosos recursos provistos por la comunidad. El uso, y el mal uso de estos recursos, genera importantes cuestiones de ética profesional para los administradores. Igualmente se espera que los funcionarios públicos que controlan los recursos financieros y otros recursos provistos por la comunidad tengan la obligación ética de garantizar que dichos recursos sean usados de una manera eficiente y adecuada.

Fuente: Pope, Jeremy (2000) *TI Source Book*, www.transparency.org

Recuadro 49: Código de Conducta para las ONGs de Etiopía

El Código de Conducta para las ONGs de Etiopía fue desarrollado de manera colectiva por varias ONGs de Etiopía en el año 1998, y recibió el respaldo de casi todas las ONGs que operan en ese país. Es un Código que todos los signatarios se han comprometido a cumplir durante el curso de sus actividades de desarrollo.

El documento define al “Código de Conducta” como un “conjunto de normas, principios y valores para estandarizar la conducta, las acciones y el comportamiento de las ONGs” y reconoce a una ONG como una organización o asociación voluntaria, sin fines de lucro, sin intereses personales, no gubernamental, no partidista e independiente dedicada a la promoción de la justicia social y el desarrollo. Las ONGs pueden entonces ser nacionales o internacionales; seculares o religiosas; y con miembros afiliados e independientes.

El Código de Conducta para ONGs en Etiopía tiene los siguientes objetivos:

- Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en el trabajo de las ONGs, mediante su autorregulación voluntaria;
- Mejorar la calidad de los servicios prestados por ONGs, ayudándolas a adoptar elevados estándares de conducta y a desarrollar procesos eficientes de toma de decisiones;
- Mejorar la comunicación entre la comunidad de ONGs y los diversos actores;
- Mejorar la actuación de la comunidad de ONGs, alentando el intercambio de experiencias entre sus miembros y sacando lecciones de las mejores prácticas comprobadas. El estándar de conducta se refiere a la forma en que los signatarios se comportan y trabajan.

El documento tiene dos partes – **Estándares de Conducta y Observancia del Código**. Los Estándares de Conducta son las normas que deben ser respetadas. Estas normas incluyen varios códigos bajo los siguientes subtítulos: de las personas; justicia y equidad; integridad moral y ética; transparencia y rendición de cuentas; buena gobernanza; independencia; comunicación y colaboración; equidad de género; conciencia ambiental; sostenibilidad e impacto de los programas. A continuación se cita el texto de las secciones sobre Integridad Moral y Ética, Transparencia y Rendición de Cuentas y Buena Gobernanza.

Integridad Moral y Ética

- Seremos fieles en todas nuestras actividades y no cometeremos prácticas que socaven la integridad moral y ética de nuestras organizaciones.
- Utilizaremos todos los recursos y privilegios a disposición de nuestras organizaciones para cumplir con nuestra misión y nuestros objetivos estratégicos.
- Aceptaremos fondos y donaciones solamente de fuentes cuyos objetivos sean consistentes con nuestra misión, nuestros objetivos y nuestra capacidad y que no socaven nuestra independencia e identidad.

Transparencia y Rendición de Cuentas

- Seremos transparentes y responsables en nuestros tratos con el Gobierno y con nuestros socios de la comunidad, el público, los donantes y otras partes interesadas. Usaremos todas las oportunidades disponibles para informar al público acerca de nuestro trabajo y acerca del origen y el uso de nuestros recursos.
- Mantendremos y pondremos a disposición de todos los órganos interesados, reportes periódicos de auditoría, financieros y de actividad.
- Nos someteremos a la constitución, las leyes, reglas y reglamentos del Gobierno de Etiopía y, cuando sea necesario, cabildearemos por el cambio.
- Elaboraremos y desarrollaremos políticas y sistemas financieros sólidos para el manejo de nuestras cuentas.
- Seremos fieles y honestos en todos los temas relacionados con la recaudación, uso y contabilidad de fondos.
- Realizaremos una auditoría financiera anual, a cargo de una firma de auditores independiente, y publicaremos sus resultados. Todos los estados financieros estarán disponibles previa solicitud de las partes interesadas pertinentes.
- Mantendremos un sistema financiero y contable sólido que garantice el uso de recursos de conformidad con los fines previstos.

Buena Gobernanza

- Tendremos una constitución o estatutos sociales escritos, que defina claramente nuestra misión, nuestros objetivos y nuestra estructura organizacional.
- Desarrollaremos una política escrita que reafirme nuestro compromiso de igualdad de oportunidades en nuestras prácticas de contratación; ascenso del personal; y composición de la junta directiva.
- Todos nuestros procesos organizacionales estarán libres de conflictos de interés personal y profesional.
- Los servicios del órgano rector serán prestados gratuita y voluntariamente, excepto por los reembolsos por gastos esenciales incurridos durante el servicio.”

La segunda parte del documento se titula “Observancia del Código” y se refiere al mecanismo de aplicación de éste. Dos órganos fueron establecidos para garantizar la observancia del Código de Conducta de las ONGs de Etiopía. Estos son: la Asamblea General y el Comité de Observancia del Código. La Asamblea General es el órgano supremo, mientras que el Comité de Observancia del Código está compuesto de miembros elegidos entre la Asamblea General y representantes de la Sociedad Civil. El Comité de Observancia del Código es responsable de recibir y tramitar cualquier queja y/o sugerencia relativa a la observancia del Código por parte de los signatarios.

Fuente: *The Code of Conduct for NGOs in Ethiopia, 1998, www.crdaethiopia.org*

Recuadro 50: El Código de Ética de la Asociación de Administradores Urbanos, Gujarat (CMAG)

La Asociación de Administradores Municipales de Gujarat (CMAG) es la asociación profesional de entidades urbanas locales del Estado de Gujarat, India. Es una asociación de varios miembros, entre los que se incluyen los órganos municipales de Gujarat, así como instituciones y personas que trabajan en el campo de la gobernanza urbana. CMAG se constituye en una plataforma compartida para que los “Administradores Urbanos” interactúen, intercambien información y canalicen sus esfuerzos para lograr metas comunes. También sirve como una entidad nodal para realizar varios programas para fortalecer la gobernanza local. La Asociación Internacional de Administradores de Ciudades/Condados, con sede en Washington (ICMA), proporcionó el apoyo técnico para el establecimiento de la CMGA y contribuyó a la formulación de su código de ética.

Los 12 puntos del Código de Ética formulados por la ICMA fueron aceptados por la CMAG:

1. Estar comprometidos con el concepto de un gobierno local efectivo y democrático, ejercido por funcionarios elegidos responsables, y creer que el profesionalismo en la administración general es esencial para el logro de este objetivo.
2. Afirmar la dignidad y la valía de los servicios prestados por el gobierno y mantener una actitud constructiva, creativa y práctica hacia los asuntos urbanos y un profundo sentido de responsabilidad social como servidor público.
3. Estar comprometidos con los más altos ideales de honor e integridad en todas las relaciones públicas y personales, para que los miembros puedan merecer el respeto y la confianza de los funcionarios elegidos, de otros funcionarios y empleados, y del público.
4. Reconocer que la función principal del gobierno local en todo momento es servir los mejores intereses de todas las personas.
5. Presentar propuestas de política a los funcionarios elegidos, entregarles la información y darles asesoría sobre temas de política como base para la toma de decisiones, y establecer metas comunitarias y defender e implementar las políticas municipales adoptadas por los funcionarios elegidos.
6. Reconocer que los representantes elegidos del pueblo tienen derecho a un reconocimiento por desarrollar políticas municipales; la responsabilidad de la ejecución de políticas recae sobre los miembros.
7. No participar en la elección de miembros del órgano legislativo empleador y no participar en ninguna actividad política partidista.
8. Hacer del mejoramiento continuo de la capacidad profesional de los miembros un deber, y promover la competencia de los asociados en el uso de técnicas administrativas.
9. Mantener a la comunidad informada de los asuntos municipales; alentar la comunicación entre ciudadanos y todos los funcionarios municipales; hacer énfasis en un servicio amistoso y cortés para el público; y tratar de mejorar la calidad y la imagen del servicio público.
10. Resistir cualquier usurpación de sus responsabilidades profesionales, creer que el miembro debe ser libre de ejecutar sus políticas oficiales sin interferencia, y manejar cada problema sin discriminación sobre la base de principios y justicia.
11. Manejar todos los temas relativos al personal sobre la base del mérito, para que la justicia y la imparcialidad gobiernen las decisiones de los miembros relativas a nombramientos, ajustes de sueldos, ascensos y disciplina.
12. No buscar favores, creer que el engrandecimiento o las ganancias personales aseguradas sobre la base de información confidencial o mediante el mal uso del tiempo público es algo deshonesto.

Además de éstos, la CMAG ha añadido los siguientes puntos adicionales:

13. Estamos dedicados a dar a nuestros ciudadanos un gobierno responsable, caracterizado por la integridad, la rendición de cuentas y la transparencia.
14. Proporcionaremos el servicio de forma profesional, con sensibilidad a las necesidades de todas las personas y a la sostenibilidad de nuestro medio ambiente.
15. Estamos comprometidos con el concepto de que el público merece una atención honesta, una conducta profesional y el respeto en todas las actividades del gobierno.
16. Creemos que nuestra reputación de integridad, credibilidad y sensibilidad con las necesidades del empleado y el ciudadano son un activo fundamental.
17. Reconocemos que nuestros empleados son un recurso valioso que debe ser tratado con equidad, imparcialidad y justicia.
18. Creemos que la rendición de cuentas, la responsabilidad y la transparencia en el manejo de la propiedad y el dinero del público son esenciales.
19. Demostraremos sensibilidad y preocupación especial hacia los grupos menos privilegiados, excluidos y vulnerables de la sociedad.
20. Defenderemos el “estado de derecho”.
21. Reconocemos el derecho de los ciudadanos de tener un acceso completo a la información pública esencial que afecta sus vidas cotidianas.

Fuente: http://www.cmag-india.org/about_cmag_ethics.htm; <http://www.icma.org>

MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

General

UN-HABITAT (2002). Developing and Managing Professional Ethic Codes: Source Guide for Professional Associations Contributing to Good Local Governance. UN-HABITAT, Nairobi
UN-HABITAT, P.O. Box 30030, 00100 Nairobi, Kenya.

E-mail: governance@unhabitat.org, Sitio web: www.unhabitat.org

Colero's Universal Principles on Professional Ethics, Universidad de Columbia Británica.

Sitio web: <http://www.ethics.ubc.ca/papers/invited/colero.html>

International City/County Management Association (ICMA) Code of Ethics, History, Guidelines, and Rules of Procedure

ICMA, 777 North Capitol Street, NE, Suite 500, Washington, D.C. 20002, EE.UU.

E-mail: ekellar@icma.org, Sitio web: <http://www.icma.org>

Sudáfrica

The Government of South Africa and the United Nations Office on Drugs and Crime - Regional Office for South Africa- UNODC/ROSA (2003) **Country Corruption Assessment Report South Africa**

The Parliamentary Monitoring Group, 10th floor, Church Square House, 5 Spin Street, Ciudad del Cabo 8001, Sudáfrica

Tel: +27-21-465-8885; Fax: +27-21-465-8887; E-mail: info@pmg.org.za

Sitio web: <http://www.pmg.org.za/docs/2003/appendices/ETHICS.htm>

Queensland, Australia

Pope, Jeremy (2000) **Transparency International Source Book** (Capítulo 20)

Transparency International (TI), Otto-Suhr-Allee 97-99, 10585 Berlín, Alemania

Tel.: +49-30-343-8200; Fax: +49-30-34703912

E-mail: ti@transparency.org; Sitio web: <http://www.transparency.org>

Government of Queensland, Australia. Sitio web: www.qsl.gov.au

Etiopía

Christian Relief and Development Association (CRDA) Training Centre, P.O. Box 5674, Addis Abeba, Etiopía.

Tel.: +251-1-420100; E-mail: crda@telecom.net.et; Sitio web: <http://www.crdaethiopia.org>

Gujarat, India

The City Managers Association of Gujarat, Ahmedabad Municipal Corporation West Zone Office, Usmanpura crossroad, Ahmedabad 380013, India

Tel: +91-79-7561184/ 7561185; Fax: +91-79-7551595

E-mail: imgsmall_ma.jpg?cmag@cmag-india.org; Sitio web: <http://www.cmag-india.org>

2.21 CAMPAÑAS ÉTICAS

INTRODUCCIÓN

La percepción de integridad y honestidad en el gobierno se deriva, en muchos casos, de la naturaleza del proceso electoral. Cuando las campañas contienen un alto grado de comportamiento reñido con la ética, o en otras palabras, “lanzan lodo,” la confianza en la administración pública decae. Por lo tanto, muchos gobiernos locales han establecido leyes para la práctica de campañas éticas o justas. Estas leyes incluyen generalmente prohibiciones contra la publicación de declaraciones falsas y tendenciosas acerca de otro candidato y su familia, el daño intencional de material de campaña y la apropiación de bienes de la campaña de otro candidato. Muchas de estas leyes también codifican los requisitos de publicación de las contribuciones de campaña y otros tipos de apoyo financiero.

PROPÓSITO

- Garantizar que los candidatos se mantengan centrados en los temas y no ensucien el proceso electoral con ataques personales.
- Establecer mecanismos para publicitar las metas y las posiciones de los candidatos.
- Alentar debates para facilitar el acceso y poner a disposición más información.
- Revelar cómo los candidatos financian sus campañas y quiénes son sus contribuyentes.
- Brindar oportunidades significativas para la participación de los ciudadanos en el proceso electoral.
- Disuadir campañas políticas en entidades administrativas y otras entidades gubernamentales apolíticas por parte de empleados y otros funcionarios y la inadecuada utilización de las mismas.

VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

Las campañas éticas o justas pueden a primera vista no parecer un aspecto fundamental de un gobierno transparente. Sin embargo, cuando la ciudadanía “se desconecta” del proceso electoral, la apatía trasciende a otras áreas administrativas. Las leyes para campañas éticas crean un ambiente transparente y abierto, en el que la comunidad tiene acceso a información sobre las posiciones políticas de un potencial funcionario, sus contribuyentes y si dicho apoyo puede afectar la votación.

Las campañas temáticas, en las que se alientan los debates de ética, crean verdaderas vías de acceso y rendición de cuentas. Los ciudadanos se involucran más, exigen información y promueven una activa cultura cívica. Los candidatos y los funcionarios elegidos, por lo tanto, saben que sus libros de campaña, sus registros de votos y otros programas están sujetos a inspección y publicación. Recientes encuestas/estudios de opinión pública realizados en los Estados Unidos [también es posible que algunos de éstos reflejen la opinión internacional] indican que la naturaleza de las elecciones, la forma cómo los candidatos se comportan y conducen sus campañas afecta directamente el número de electores.⁵⁴

Otros datos también revelan que cuando las campañas son negativas, menos personas participan y se interesan en los temas de gobernanza local, impactando negativamente en la transparencia del gobierno.



CÓMO OPERA - ELEMENTOS CLAVE

- Creación de foros de capacitación para los candidatos.
- Colaboración con grupos cívicos y empresariales para auspiciar debates y foros temáticos.
- Coordinación del apoyo intergubernamental para monitorear, auditar y hacer cumplir las declaraciones de la campaña ética.
- Alientan el activismo por parte de los medios de comunicación y otros grupos noticiosos para que publiquen los nombres de los candidatos que se comprometen a realizar campañas éticas.

EJEMPLOS DE CIUDADES

Recuadro 51: Santa Clara, California – Las campañas éticas son posibles

Las elecciones de noviembre de 2000 en Santa Clara se caracterizaron por una activa campaña electoral, y las estrategias y tácticas empleadas por los candidatos y sus seguidores fueron, en la mayoría de los casos, positivas. Casi de manera universal, las campañas hicieron énfasis en las razones por las que un candidato sería una buena elección para Santa Clara – en lugar de lanzar ataques negativos en contra del otro candidato. Un grupo de ciudadanos de la tercera edad pintó pequeñas piedras con pintura dorada y las entregó a los candidatos, para recordarles que “no deben ser los primeros en arrojar la piedra.” Eso sirvió como un recordatorio tangible para que los candidatos se vigilen a sí mismos y a sus seguidores.

En una reunión de seguimiento celebrada después de las elecciones, los candidatos y sus seguidores evaluaron la ética y los valores demostrados durante la campaña. Se mantuvo una discusión mesurada y objetiva acerca de las decisiones que los candidatos y sus seguidores tomaron durante el período de campaña y lo que harían diferente en el futuro, sobre la base de su experiencia en estas elecciones.

Todas las personas involucradas en la elección – candidatos, gerentes de campaña, seguidores, funcionarios elegidos actuales y electores – estuvieron más conscientes y reflexionaron más sobre las cuestiones de ética y los valores reflejados en la campaña.

Los talleres sobre ética y valores en campañas políticas fueron el catalizador para la realización de debates animados sobre la libertad de expresión y otros aspectos constitucionales, los valores fundamentales de la comunidad, la influencia que los líderes tienen como modelos que deben ser imitados, sobre las actitudes y conductas de los ciudadanos, y los beneficios que genera el uso de estrategias y tácticas de campaña positivas.

Como resultado, el 100 por ciento de los candidatos en el año 2000 voluntariamente limitaron sus gastos de campaña al tope recomendado, aun cuando varios de ellos habrían podido fácilmente recaudar y gastar mucho más dinero. En preparación para las elecciones de 2002, la ciudad de Santa Clara repitió sus talleres a principios de año para los candidatos potenciales e inscritos.

Fuente: Preparado por C. Prkic para Transparency International y UN-HABITAT. E-mail: cprkic@yahoo.com



Recuadro 52: Promoción de las Prácticas de Campaña Ética en Azerbaijón por medio de un Programa de Administración de Elecciones

IFES es una organización privada, sin fines de lucro y no partidista que brinda asistencia cuando es necesario para la administración de procesos electorales y el desarrollo de una democracia sostenible. IFES también sirve como espacio de intercambio de información y recursos sobre elecciones nacionales y locales en todo el mundo. En 1995, IFES Azerbaijón consideró necesario preparar al electorado para realizar un cambio democrático en Azerbaijón, promoviendo una mayor evolución de un sistema electoral sostenible. Los siguientes medios fueron empleados para lograr este objetivo:

- Alentar un mayor profesionalismo entre funcionarios elegidos;
- Proporcionar capacitación dirigida a funcionarios locales elegidos;
- Alentar una mayor participación de los ciudadanos en la vida pública; y
- Brindar a los ciudadanos información esencial sobre la democracia y la gobernanza democrática.

IFES busca mejorar las prácticas democráticas por medio de la transferencia de las destrezas necesarias a los funcionarios elegidos y a los empleados de las municipalidades, al tiempo que también ejerce influencia en las bases legales de las elecciones y la gobernanza local por medio de consultas legales in-situ a legisladores.

Las actividades realizadas para lograr los objetivos antes mencionados incluyen:

1. Asistencia técnica a la Comisión Central de Elecciones (CCE) de Azerbaijón para realizar una reforma reglamentaria, institucional y de procedimientos que genere mayor profesionalismo, eficiencia y transparencia en el proceso de administración de las elecciones y así aumentar la confianza del público en la legitimidad de los resultados de la elección. En marzo de 2001, IFES firmó un Memorando de Entendimiento (MdE) con la CCE. El MdE, que fue actualizado en diciembre de 2001, detalla las áreas específicas de cooperación, incluyendo asistencia técnica para las elecciones, la implementación de leyes de elecciones, capacitación de los funcionarios encargados del proceso electoral, y educación para los electores y los ciudadanos. IFES promueve un mayor desarrollo profesional del liderazgo de la CCE, dando apoyo a sus miembros y participando en asociaciones profesionales de funcionarios de organismos electorales internacionales. IFES también se esfuerza por identificar fuentes alternativas de financiamiento para permitir a ciertos administradores electorales participar en misiones de observación de elecciones en otras democracias.
2. Administración de Elecciones, Desarrollo de Currículos y Capacitación, que se realiza dos veces por trimestre e incluye (pero no se limita a) los siguientes tópicos:
 - Reglas operativas y reglamentos administrativos para una adecuada administración de las elecciones.
 - Procesos de manejo para la organización y el trabajo cotidiano de la CCE y de comisiones de nivel más bajo.
 - Calendarios de elección y planificación estratégica para los administradores de elecciones.
 - Diseño de papeletas de votación para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas (procedimientos de marcaje, numeración, control de la distribución).
 - Validez de las papeletas.
 - Sistemas de recuento de votos y consolidación de resultados.
 - Diseño y numeración de actas oficiales.
 - Manejo del día de las elecciones.
 - Ética del servicio público y códigos de conducta para los administradores de las elecciones.
 - Sistemas de archivado de papeletas y actas.
 - Relaciones públicas antes y después del día de las elecciones.
 - Adjudicación de disputas electorales (procedimientos estandarizados de quejas, diseño de formularios, accesibilidad).
 - Evaluación posterior a las elecciones.
3. Desarrollo Legislativo de Procesos Electorales y Políticos, con el fin de garantizar que las falencias en la actual legislación electoral sean corregidas oportunamente antes de las próximas elecciones nacionales. Esta actividad se realiza en estrecha cooperación con el Aparato Presidencial, los Milli Majlis, los partidos políticos y los miembros de la comunidad de ONGs.
4. Educación de los electores, que implica trabajar en estrecha cooperación con la CCE y proveer asistencia en el desarrollo de una estrategia de información pública y un departamento de educación de electores, en anticipación de las elecciones presidenciales de 2003.
5. Capacitación de Observadores Nacionales, que implica capacitar a los representantes de los candidatos, a ONGs locales, a los medios de comunicación y a otros observadores nacionales sobre procesos electorales y observación de elecciones.

Fuente: <http://www.ifesaze.org/demo>

MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

General

<http://www.ci.seattle.wa.us/ethics/el03a/report/home/intro.htm>

<http://www.ccps.virginia.edu/sorensen/leaders/default.html>

<http://www.cga.state.ct.us/2003/olrdata/gae/ba/2003HB-06594-R000505-BA.htm>

Santa Clara, EE.UU.

Carol McCarthy, Deputy City Manager, Ciudad de Santa Clara, California, EE.UU.

Tel.: +1-408-615-2210, E-mail: cmccarthy@ci.santa-clara.ca.us

Sitio web: <http://www.ci.santa-clara.ca.us/>

Azerbaiján

IFES-Azerbaiján Office, 30 Bul-Bul Avenue, Office 57, Third Floor, Baku 370000, Azerbaiján.

Tel: +994-12-984420, 988490, 984307; Fax: +994-12-984306

E-mail: ifesaze@ifesaze.org, Sitio web <http://www.ifesaze.org/demo>

2.22 CAPACITACIÓN EN ÉTICA

INTRODUCCIÓN

La capacitación en ética es un aspecto fundamental para los procesos de contratación en el gobierno local. No solo que es imperativa para dar soporte a los procedimientos y arreglos administrativos establecidos para desarrollar la transparencia, sino que crea oportunidades para el diálogo. En este diálogo se revelan las aplicaciones prácticas de las leyes de ética, con el fin de poder cubrir los vacíos o impedimentos potenciales que afectan la gobernanza ética y transparente. Lo más importante, los ataques contra la transparencia, bajo la forma de conflictos de intereses legales o dilemas de ética, pueden ser contrarrestados de manera más eficaz mediante la provisión de una educación integral sobre reglas, leyes y reglamentos de ética.

La capacitación en ética debe ser fácilmente disponible. La información ética difundida por medio de mecanismos formales debe ser fácilmente adaptada para satisfacer contextos y circunstancias en constante cambio. Desde un punto de vista práctico, la capacitación fortalece la capacidad de un empleado del gobierno para evaluar las leyes de ética y participar significativamente en su creación y reformulación.

PROPÓSITO

- Educar a los empleados acerca de las reglas y reglamentos de ética.
- Crear la capacidad de mantener procesos de gobernanza abierta.
- Fortalecer los principios de transparencia y rendición de cuentas en la administración del gobierno.

VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

La gobernanza transparente y responsable depende básicamente de que se entiendan las reglas y leyes que sirven de base a dicho sistema de gobernanza. Los empleados deben estar conscientes de los estándares creados para promover la gobernanza. Un programa integral de capacitación y educación en ética proporciona a los empleados las herramientas que les permiten desarrollar las capacidades necesarias para garantizar la transparencia en el

gobierno. Lo que es más importante, la capacitación en ética institucionaliza un marco que genera, nutre y sostiene los procesos y procedimientos transparentes de toma de decisiones. Al hacerlo, las situaciones que son desfavorables para la transparencia se vuelven más fácilmente identificables. La capacitación en ética debe ser substantiva, comprometida y continua. Cuando los gobiernos locales invierten recursos en la capacitación en ética, demuestran un compromiso integral con la gobernanza. Estos programas también proveen un marco para el diálogo, por lo que las leyes que apoyan la transparencia son rutinariamente evaluadas y medidas para determinar su efectividad. La capacitación en ética alienta la discusión abierta y crítica de la administración del gobierno – sus reglas y obligaciones éticas. La transparencia no existe porque se dictan leyes, que por ejemplo, ordenan la ejecución de procesos de información y toma transparente de decisiones; la transparencia existe, en gran parte, debido a que la capacitación en ética demuestra la sinergia existente entre las leyes de ética y la gobernanza transparente.

Por lo tanto, la capacitación en ética a gran escala dentro del gobierno es una herramienta crítica para reforzar la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en la administración. Esto transmite al público la idea de que el gobierno asume una gran responsabilidad para nutrir una cultura ética y transparente. En este sentido, se incrementa la credibilidad del gobierno. Igualmente importante es que los empleados del gobierno y el público se vuelven actores vitales en el mantenimiento de estos principios.

CÓMO OPERA - ELEMENTOS CLAVE

Desarrollar un Programa de Capacitación en Ética. Cualquier programa de capacitación en ética debe derivar sus principales elementos de la infraestructura ética de la ciudad o nación, es decir, las leyes, reglamentos y códigos que existen para promover un comportamiento ético. También debe resaltar la importancia de adoptar prácticas éticas con el objetivo final de aumentar la transparencia y mejorar la gobernanza.

Determinar la cantidad de recursos financieros disponibles. Una capacitación efectiva no tiene que ser costosa. No obstante, es importante determinar la suma del presupuesto que es asignada a los programas de capacitación. Este es un factor importante para determinar en última instancia el tipo de programa que se administra.

Designar a personas para que administren los programas de capacitación en ética. Un programa efectivo depende de la forma en que es aplicado. Los capacitadores deben ser personas apreciadas y conocedoras de las leyes, que puedan ilustrar los lazos existentes entre las leyes de ética y la gobernanza transparente.

Establecer un cronograma de capacitación. Garantizar la participación es crucial. Contar con un cronograma regular genera confianza y credibilidad en el programa de ética. Además, el hecho de invitar la participación del público fortalece la transparencia. Las sesiones abiertas permiten que el público aprenda sobre los estándares de ética que incumben al servicio público.

Crear enfoques innovadores. La capacitación debe ser un proceso de compromiso continuo. ¿Cómo se lo logra? Por medio de enfoques innovadores, que pueden incluir sistemas de Intranet, exámenes en línea, actualizaciones en temas de ética, etc. Si no es fácil acceder a la tecnología, puede ser igualmente beneficioso elaborar juegos creativos o estudios de casos para educar a los empleados. El hecho de invitar a los empleados a participar en el proceso de planificación también fortalece el paradigma de transparencia en la capacitación ética.



Diseñar un proceso de evaluación. ¿Cuán efectivo y útil fue el programa? La medición de la efectividad del programa por medio de evaluaciones y encuestas es un elemento crítico. Para garantizar la transparencia, los resultados deben estar abiertamente disponibles para su examen.

EJEMPLOS DE CIUDADES

Recuadro 53: Aprendiendo de la manera más difícil – la Importancia de la capacitación en ética, Washington, DC

Durante el verano de 2003, los residentes de Washington, DC se enteraron que los empleados del gobierno local estaban usando y abusando de las tarjetas de crédito que les había dado el gobierno local de Washington DC. Muchos gobiernos locales en los Estados Unidos emiten tarjetas de crédito a nombre de sus empleados para facilitar ciertos tipos de adquisiciones, por lo general artículos pequeños que no requieren de una licitación complicada o de otros tipos de procesos de adquisición complejos. En Washington existía un límite de \$2.500 por adquisición. Normalmente también se da cierta capacitación a los empleados antes de entregarles la tarjeta de crédito, y generalmente hay salvaguardias para el uso de las tarjetas. Desafortunadamente, en Washington, DC algo salió mal, y se requirió una auditoría para descubrir que se habían producido graves abusos en varios departamentos. La auditoría desencadenó una disputa muy publicitada entre el Alcalde y el Concejo Municipal, que dio como resultado que el Concejo suspendiera el programa de tarjetas de crédito, el Alcalde luego vetó esta decisión, y finalmente el Concejo desconoció el veto del Alcalde. Como resultado de esto, se implementó un nuevo programa de capacitación en ética y se exigió al Alcalde que certificara que el programa de capacitación se había impartido en cada departamento que deseaba usar las tarjetas.

Los gastos irregulares e ilegales salieron a la luz por primera vez durante una investigación del FBI sobre temas relacionados con la ciudad. El subdirector de gestión de propiedades de la ciudad, responsable de los contratos de arrendamiento, también había hecho compras por más de \$444.000 con la tarjeta de crédito que le había dado la ciudad, muchas de las cuales eran sospechosas. Por ejemplo, había comprado equipo de computación por \$15.000 en un almacén en un día, haciendo 6 pagos de \$2.500 con la misma tarjeta. Los hallazgos de la investigación fueron enviados a la municipalidad, la que entonces inició su propia investigación. Eventualmente, la investigación y la auditoría fueron ampliadas para incluir a numerosos departamentos, incluyendo las escuelas públicas. Los medios de comunicación y el concejo local también iniciaron sus propias investigaciones.

Si bien la administración municipal alegaba que no había un abuso generalizado, las investigaciones revelaron que de los gastos por más de \$40 millones que se habían gastado en un período de dos años por medio del uso de las 790 tarjetas de crédito emitidas por la ciudad, había 1.200 incidentes cuestionables, que totalizaban \$5.5 millones o casi el 15%, en los que los empleados habían evadido los límites de gastos al hacer múltiples compras en el mismo establecimiento el mismo día. Sin embargo, los funcionarios de la municipalidad defendieron el programa, alegando que le habían ahorrado a la ciudad \$2 millones con un proceso más eficiente. Los críticos respondieron diciendo que existía un abuso generalizado y que el programa había costado a la ciudad más de \$170.000 en intereses, debido a los atrasos en los pagos que el gobierno de Washington DC debía hacer a la compañía emisora de la tarjeta de crédito.

Después de la decisión del Concejo de cancelar el programa, en espera de una nueva certificación de cada uno de los departamentos por el Alcalde, se instituyó un extenso programa de recapacitación. Este programa lo realizó el Centro de Recursos Éticos de Washington DC. El Presidente del Centro fue entrevistado en el *Washington Post*, y dijo: “He dado clases y hablado con varios cientos de administradores de alto rango del gobierno de Washington DC, y generalmente las personas con las que trabajo son decentes y trabajadoras, y desean hacer lo correcto ... pero se ven atrapados en un sistema anticuado que los alienta a ellos y a sus asistentes a hacer lo equivocado, porque es muy difícil hacer las cosas y contratar personas de la mejor calidad y darles la mejor capacitación ...” Añade que “lo que debe servir de soporte para el buen comportamiento de un empleado público es su fuerte sentido de responsabilidad...”

El uso del programa de tarjetas de crédito está regresando lentamente a Washington, a medida que cada departamento recibe nuevamente capacitación. Además, se han implementado nuevas reglas que incluyen un límite máximo de compras de \$2.500 por día con cualquier tarjeta, y un límite de \$10.000 por mes cuando no se tiene una aprobación de un superior jerárquico, así como el establecimiento de comités de vigilancia en cada uno de los departamentos que usan el programa.

Además de ser un ejemplo del uso de capacitación en ética, este caso también es interesante porque demuestra cuán importante puede ser garantizar que hayan múltiples actores que investiguen situaciones potencialmente peligrosas. Estos incluyen la activa participación de otras entidades como el FBI, el departamento de auditoría de la ciudad, el concejo municipal, y los medios de comunicación locales. Lo que es más, existen varios procedimientos simples de auditoría y vigilancia -además de la capacitación- que, si son institucionalizados, pueden ayudar a prevenir tales situaciones.

Fuente: Preparado por M. Lippe, Transparency International, a partir de varios artículos publicados en el Washington Post, junio-octubre 2003.

MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

Miami-Dade County Commission on Ethics and Public Trust, 19 W. Flagler St., #207, Miami, FL 33130, EE.UU.

Tel: +1-305-579-2594, E-mail: cprkic@yahoo.com

Transparency International (TI), Otto-Suhr-Allee 97-99, 10585 Berlín, Alemania.

Tel.: +49-30-343-8200; Fax: +49-30-34703912

E-mail: ti@transparency.org, mjlippe@aol.com; Sitio web: <http://www.transparency.org>



Dentro de cualquier entidad pública, es necesario hacer un esfuerzo consciente para establecer una estructura organizacional que mejore las oportunidades para la transparencia. Esto puede incluir la reestructuración de las diferentes oficinas de la organización y la aplicación de los códigos y enfoques de ética descritos en la sección anterior.

Gran parte del trabajo del gobierno local se basa en procesos administrativos que son muchas veces complejos y demorados. Estos procesos rigen la forma de asignación de las tierras, de concesión de permisos para el funcionamiento de los negocios, de ascenso o contratación de funcionarios, y muchas otras actividades. Si estos procesos no son entendidos por el público, lo más probable es que surjan comentarios desfavorables, porque las decisiones que se toman pueden no ser consideradas justas. La transparencia ayuda a mejorar este conocimiento. Es igualmente importante que los procesos administrativos sean lo más simples y directos posible, con una limitada discrecionalidad del personal. Esto reduce la posibilidad de abuso en los sistemas administrativos, tanto internamente, por ej., para contrataciones y ascensos, como externamente, por ej., para la venta de tierras o la concesión de permisos para el funcionamiento de negocios.

Existen muchas técnicas empresariales que pueden mejorar la apertura y la transparencia en la gobernanza local, y a continuación se describen siete de ellas. Algunas se basan en mejorar la comunicación entre el gobierno local y los ciudadanos y en la racionalización de los procedimientos administrativos que vuelven más receptivo al gobierno local (por ejemplo, la Oficina de Quejas y Defensoría, la Oficina Municipal de Atención al Público y el Centro de Servicios de una Sola Parada). Otras describen elementos organizacionales especiales o arreglos que pueden prevenir las malas prácticas y contrarrestar la corrupción (por ej., comités de vigilancia, la función de auditoría independiente y las agencias anticorrupción independientes). Finalmente, la técnica del Presupuesto Participativo describe cómo los procesos presupuestarios municipales, hasta ahora controlados exclusivamente por los burócratas y políticos locales, pueden ser abiertos a las comunidades, con resultados muy positivos.

Si bien esta sección cubre básicamente los cambios institucionales en la esfera del gobierno local, existen también ejemplos de cómo los cambios institucionales en otras esferas de la administración pueden ayudar a promover la transparencia en la gobernanza local. Por ejemplo, en años recientes, un órgano del gobierno que ha desempeñado un papel cada vez más importante para catalizar la reforma institucional en las organizaciones públicas es el poder judicial. El poder judicial es el custodio de la ley y de la Constitución. En muchos países, el poder judicial ha asumido un papel más proactivo, especialmente en temas de interés público, y en los casos de malas prácticas y corrupción. Es obvio que el uso del poder judicial para promover la transparencia depende en gran medida de la independencia y la honestidad del sistema judicial propiamente dicho. Sin embargo, recurrir al poder judicial no debe ser el primer paso, sino que debe ser parte de una estrategia global que puede incluir la participación de los medios de comunicación, reuniones de cabildo abierto y acercamientos a las agencias del gobierno más directamente involucradas.

Las herramientas incluidas en esta sección se listan a continuación:

- 2.23 Oficina de Quejas y Defensoría**
- 2.24 La Oficina Municipal de Atención al Público (u Oficina Pública)**
- 2.25 El Centro de Servicios de una Sola Parada**
- 2.26 Comités de Vigilancia**
- 2.27 Función de Auditoría Independiente**
- 2.28 Agencias Anticorrupción Independientes**
- 2.29 Presupuesto Participativo**



2.23 OFICINA DE QUEJAS Y DEFENSORÍA

INTRODUCCIÓN

Todo el mundo sabe y acepta que las quejas y los reclamos contra las burocracias del gobierno, presentados ya sea por el público o que surgen desde al interior de la organización misma, por lo general caen en oídos sordos. Los sistemas legales implementados en muchos países para tratar de tramitar estas quejas resultan inadecuados pues son lentos, caros, públicos y muy poco accesibles a los usuarios. Además, las cortes judiciales pueden ser caóticas, corruptas e irrespetuosas del estado de derecho. Las Oficinas de Quejas y Defensoría— a veces separadas pero con frecuencia combinadas — ofrecen una opción para tratar estas quejas dentro del sistema del gobierno local. La institución de la Defensoría da a las personas la oportunidad de presentar quejas sobre las prácticas del gobierno/autoridad local ante un órgano independiente y experto, además de o como alternativa al uso de otras disposiciones existentes, como el Parlamento, el poder judicial y los procedimientos de quejas internos. Lo ideal sería que la oficina de la Defensoría no sea cautiva de las organizaciones que se supone debe monitorear, sino que sea independiente de ellas. Esta independencia es lo que, por sobre todas las cosas, distingue a la Defensoría de los otros procedimientos para atender quejas.

PROPÓSITO

La Defensoría es una oficina independiente que recibe e investiga denuncias de mala administración. No compite con las cortes ni actúa como un órgano superior al que los denunciados pueden apelar si no tienen éxito en las cortes. La función primaria de la Defensoría es examinar:

- Decisiones, procesos, recomendaciones, actos de omisión o comisión que sean contrarios a las leyes, las reglas o los reglamentos, o que se alejen de las prácticas o procedimientos establecidos, a menos que sean legítimos y tengan una razón válida; que sean perversos, arbitrarios o irrazonables, injustos, sesgados, opresivos o discriminatorios; basados en motivos irrelevantes; o que implican el ejercicio de poderes o la incapacidad o la negativa de hacerlo por motivos corruptos o impropios, como sobornos, uso de la función pública para beneficio personal, favoritismo, nepotismo y excesos administrativos; y,
- Negligencia, falta de atención, demoras, incompetencia, ineficiencia e ineptitud en la administración o el cumplimiento de deberes y responsabilidades.

VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

La creación de una Oficina de Quejas y Defensoría en si misma es un testimonio de la importancia que la autoridad local asigna a la transparencia y a la rendición de cuentas. Las quejas presentadas a la Defensoría pueden dar como resultado que se tomen acciones correctivas para resolver la mala administración en ciertos casos— incluyendo prácticas corruptas — y, en un contexto más amplio, ayudan a restablecer la confianza en la integridad de las instituciones.

CÓMO OPERA - ELEMENTOS CLAVE

En vista del papel que desempeña la Defensoría, descrito más arriba bajo el título *Propósito*, la ley de creación de las Defensorías muchas veces elige deliberadamente nombrar a una sola persona, el Defensor, como representante de la institución.

Los rasgos esenciales de la Defensoría son:

- Independencia de la Defensoría de las organizaciones que ésta tiene el poder de investigar;
- Efectividad;
- Justicia; y
- Rendición de cuentas pública.

Las funciones típicas de la Defensoría son:

- Recibir e investigar denuncias de mala administración, incluyendo actos de corrupción (la Defensoría tendrá que atacar la corrupción cuando es causa de un inadecuado funcionamiento de la administración).
- Revisar y monitorear las declaraciones de bienes e ingresos efectuadas por los funcionarios públicos principales.

Las funciones antes indicadas son indicativas, pero no incluyen todas las funciones de la Oficina.

Periodo del cargo. Para garantizar la independencia de la Defensoría, es necesario establecer un período fijo para el cargo, lo que hace imposible que el Defensor sea despedido antes de que su término expire. O, en el caso de que pueda ser despedido prematuramente, se deben consagrar condiciones procesales y substantivas especiales en las disposiciones estatutarias, para proteger a la institución de cualquier influencia política o administrativa que pueda perjudicar su independencia.

EJEMPLOS DE CIUDADES/PAÍSES

Recuadro 54: Algunos indicadores para evaluar a la Defensoría como un pilar de integridad

1. ¿Existe una Defensoría o una institución comparable?
2. ¿El público está generalmente consciente de la existencia de esta Oficina? En ese caso, ¿es respetada por la comunidad?
3. ¿La Defensoría tiene un presupuesto y el personal adecuado?
4. ¿El nombramiento del Defensor se hace de forma no partidista?
5. ¿El Defensor puede ser removido arbitrariamente del cargo por el gobierno de turno?
6. ¿El Ejecutivo Local respeta y toma acciones sobre la base de los informes del Defensor?
7. ¿Los denunciantes tienen fácil acceso a la Defensoría?
8. ¿Pueden los denunciantes quejarse anónimamente si creen que pueden sufrir represalias si se conoce su identidad?

Fuente: Pope, Jeremy, *TI Source Book 2000, Capítulo 10*; www.transparency.org



Recuadro 55: La Oficina de Quejas y Defensa Ciudadana del Condado de King, EE.UU.

La Oficina de Quejas del Condado de King, que también es la oficina de la Defensoría, maneja las quejas de los ciudadanos contra las agencias del gobierno del Condado. Las Investigaciones realizadas por esta oficina incluyen denuncias relacionadas con violaciones del Código de Ética por parte de los Empleados, y reportes de acciones gubernamentales impropias y represalias dentro del marco de la Ley de Protección de Denunciantes.

La misión de la Defensoría del Condado de King es “promover la confianza pública en el gobierno del Condado de King, respondiendo a las quejas de los ciudadanos en una forma imparcial, eficiente y oportuna, y contribuyendo a un mejor funcionamiento del gobierno del Condado, mediante recomendaciones basadas en los resultados de las investigaciones de las quejas.”

Conocida como la Oficina de Quejas y Defensa Ciudadana, la institución fue creada por los electores del Condado de King y opera como una oficina independiente dentro de la rama legislativa del gobierno del Condado. Aparte de investigaciones de violaciones del Código de Ética del gobierno, así como las acciones y/o represalias dentro del marco de Ley de Protección de Denunciantes, la oficina está autorizada por la legislación del Condado de King a investigar quejas relacionadas con la conducta administrativa de las agencias del Condado y publicar recomendaciones para el cambio basadas en los resultados de dichas investigaciones.

Si bien la jurisdicción de la Defensoría del Condado de King cubre a las agencias del poder ejecutivo, como la Policía, no tiene poder para investigar la conducta administrativa de otros órganos, por ejemplo, los empleados del Condado Metropolitano de King, el Ejecutivo del Condado de King y sus asistentes personales, el Fiscal, los jueces y cualquier agencia empresarial privada o sin fines de lucro.

Las quejas de los ciudadanos son resueltas por medio de acciones de información y remisión, o asistencia y facilitación. Las quejas que no puede resolver el personal de la oficina son manejadas como investigaciones de quejas – las quejas son resumidas y enviadas luego al director de la agencia en cuestión para su revisión y respuesta. Los objetivos de las investigaciones son determinar si la queja tiene o no fundamento, hacer recomendaciones al departamento para mejorar sus prácticas o cambiar sus políticas, y resolver el problema.

La oficina de quejas del Condado de King muchas veces es el primer recurso de los ciudadanos agraviados. Se recomienda enfáticamente, sin embargo, que los ciudadanos traten de resolver su queja con la agencia respectiva antes de ponerse en contacto con esta oficina. También se hace énfasis en que la oficina de quejas no puede ser una oficina de primera instancia. Los ciudadanos reciben pautas claras en esta oficina para presentar quejas y resolver problemas.

El Condado de King tiene un sitio web con una página dedicada para su oficina de quejas en <http://www.metrokc.gov/ombuds>

Fuente: <http://www.metrokc.gov/ombuds/>

Recuadro 56: Oficina Nacional de la Defensoría - Irlanda del Norte

El propósito de la Defensoría de Irlanda del Norte es “garantizar que todos los ciudadanos de Irlanda del Norte sean servidos por una administración pública justa y eficiente comprometida con la rendición de cuentas; la transparencia; y la calidad del servicio.”

La Defensoría de Irlanda del Norte atiende las quejas de personas que creen que han sufrido una injusticia como resultado de la mala administración de los departamentos del gobierno y los órganos públicos del país. La Defensoría es completamente independiente de la Asamblea de Irlanda del Norte, del poder Ejecutivo de Irlanda del Norte, y de los departamentos y órganos públicos del gobierno que pueden ser investigados. Todas las quejas hechas ante la Defensoría son tratadas con reserva y los servicios son gratuitos.

La jurisdicción para las investigaciones de la Defensoría incluye todos los concejos locales, juntas de educación y bibliotecas, juntas y fideicomisos de servicios sanitarios y sociales, así como todos los departamentos del gobierno y sus agencias.

Fuente: <http://www.ni-ombudsman.org.uk/>

Recuadro 57: La Defensoría de Alberta– Preguntas Frecuentes

Las siguientes preguntas frecuentes sobre la Defensoría de Alberta, Canadá, ilustran el papel y las responsabilidades de esta Oficina.

¿Qué es la Defensoría?

La Defensoría realiza investigaciones imparciales luego de recibir quejas escritas de personas que creen que han sido tratadas injustamente por el gobierno provincial. La autoridad para investigar estas quejas se la concede la *Ley de Defensoría* de Alberta. La Defensoría es independiente del gobierno y tiene amplios poderes para investigar acciones, decisiones, prácticas y procedimientos de los departamentos, direcciones, agencias y comisiones del gobierno de Alberta.

¿Qué hace la Defensoría?

La Defensoría es un mecanismo de reclamos de última instancia. Esto significa que no puede involucrarse hasta que la persona que tiene una queja haya terminado el proceso de apelación formal e informal. Es responsabilidad de cada persona el tratar de resolver el problema antes de involucrar a la Defensoría. Por ejemplo, muchos departamentos, direcciones, agencias y comisiones del gobierno de Alberta tienen procesos internos de apelación disponibles para resolver las quejas. Si una persona ha terminado todo el proceso de apelación y sigue insatisfecho con la equidad del proceso o su resultado, esa persona es alentada a escribir a la Defensoría.

¿Cómo presento una queja ante la Defensoría?

Para que se pueda realizar una investigación, la queja debe ser por escrito. Otra persona puede escribir la queja, pero debe ser firmada por la persona que ha sido afectada por una decisión de un departamento, dirección, agencia o comisión del gobierno de Alberta. Las quejas escritas deben contener:

- El nombre, dirección, número(s) de teléfono y el número de cualquier expediente relacionado con la queja.
- El nombre del departamento o agencia contra el que se presenta la queja.
- Suficientes detalles que describan la queja.
- Los pasos que se han dado para resolver la queja (es decir, contacto con el supervisor/ director del departamento, audiencia formal de apelación).
- Las copias de cualquier documento que pueda ser pertinente.

¿La presentación de la queja tiene un costo?

No. Este servicio investigativo se ofrece gratuitamente.

¿Cómo se hace la Investigación?

Luego de que la Defensoría aprueba una queja para su investigación, se envía una nota al Viceministro, al Presidente o al Director pertinente para informarle de la decisión de la Defensoría de hacer la investigación. La nota contiene suficiente información sobre el tipo de la queja y una solicitud pidiendo una respuesta departamental detallada. Luego de recibir la queja, un investigador reúne información adicional para permitir que la Defensoría llegue a una conclusión sobre los méritos de la queja. Si, después de una investigación detallada, la Defensoría concluye que la queja es justificada, su meta es resolver el problema de una manera justa y razonable. En la mayoría de los casos, los representantes del gobierno son receptivos y están dispuestos a tomar acciones correctivas.

¿Puede la Defensoría cambiar una decisión?

No. La Defensoría tiene el poder de hacer recomendaciones. Si las negociaciones con un departamento no son exitosas, la Defensoría puede llevar las recomendaciones al Ministro pertinente. Si la queja no es resuelta a nivel Ministerial, la Defensoría tiene el poder de presentarla ante el Vice-Gobernador en Consejo (el Gabinete) y finalmente a la Asamblea Legislativa de Alberta. La Defensoría también puede hacer público cualquier tema considerado de interés público.

¿Conoceré los resultados de una Investigación?

Sí, aún si la Defensoría no puede patrocinar la queja, un investigador analiza los hallazgos con la persona que presenta la queja. Además, se escribe a cada cliente para informarle del resultado de la investigación. Cada persona tiene la seguridad de que se ha realizado una investigación independiente e imparcial.

¿La Defensoría puede investigar a todo el mundo?

No. La Defensoría no tiene jurisdicción sobre las acciones y decisiones de las cortes, la Legislatura, el Abogado Defensor de Pacientes Mentales o los abogados del gobierno que actúan como fiscales en un proceso. También están fuera de la jurisdicción de la Defensoría las quejas contra los gobiernos federales y municipales, juntas de hospitales, universidades, colegios e institutos técnicos. La Defensoría no investiga disputas entre personas particulares. Para la personas cuyas quejas están fuera de la jurisdicción de la Defensoría, ésta sirve como fuente de información, dirigiendo a estas personas al órgano adecuado para que atienda sus inquietudes específicas.

Fuente: <http://www.ombudsman.ab.ca/default.html>

MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

General

Pope, Jeremy (2000). **Transparency International Source Book** (Capítulo 10: La Defensoría)
Transparency International (TI), Otto-Suhr-Allee 97-99 - 10585 Berlín, Alemania.
Tel.: +49-30-343-8200; Fax: +49-30-3470-3912
E-mail: ti@transparency.org; Sitio web: <http://www.transparency.org>

Condado de King, EE.UU.

Office of Citizen Complaints-Ombudsman, 400 Yesler Way, Room 240, Seattle, WA 98104,
EE.UU.
Tel: +1-206-296-3452; Fax: +1-206-296-0948
E-mail: ombudsman@metrokc.gov; Sitio web: <http://www.metrokc.gov/ombuds>

Irlanda del Norte, RU

The Ombudsman, Freepost BEL 1478, Belfast, BT1 6BR
Tel: +44-28-9023-3821; Fax: +44-28-9023-4912
E-mail: ombudsman@ni-ombudsman.org.uk; Sitio web: <http://www.ni-ombudsman.org.uk>

Alberta, Canadá

Office of the Ombudsman, 10303 - Jasper Ave., NW, Suite 2800, Edmonton, AB T5J 5C3
Tel.: +1-780-427-2756; Fax: +1-780-427-2759
E-mail: om.buds@gov.ab.ca; Sitio web: <http://www.ombudsman.ab.ca/default.html>

2.24 LA OFICINA MUNICIPAL DE ATENCIÓN AL PÚBLICO (U OFICINA PÚBLICA)

INTRODUCCIÓN

La Oficina Municipal de Atención al Público (a veces conocida como la Oficina Pública Municipal) es la primera oficina del gobierno local a la que el público tiene acceso. Es la oficina que indica a las personas a dónde ir, cómo obtener formularios y con frecuencia les aconseja cómo resolver problemas específicos.

Es por lo tanto importante que personal con la suficiente experiencia trabaje en esta Oficina. El mismo tipo de servicio también puede estar disponible por teléfono o a través del sitio web del gobierno local.

PROPÓSITO

El propósito de la Oficina Municipal de Atención al Público es facilitar:

- Un mejor flujo de información hacia el público en general.
- Un mejor acceso a quienes toman las decisiones y al proceso mismo de toma de decisiones.
- Una eficiente y equitativa provisión de servicios públicos.

VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

La Oficina Municipal de Atención al Público, tal como está implementada en la mayoría de gobiernos locales, está estructurada para lidiar con casi todos los temas relativos al área geográfica que cae dentro de la jurisdicción de ese gobierno local en particular. La asistencia que se presta a los visitantes de todo tipo que acuden esta Oficina debe hacerse de manera fácil y flexible. La Oficina sirve como herramienta para aumentar la accesibilidad del público a la información y a quienes toman las decisiones, para permitir un mayor conocimiento de los temas de gobernanza local, y a la vez aumentar el poder y la capacidad del público para participar significativamente en el desarrollo local. Así, la Oficina Municipal de Atención al Público aumenta la transparencia en las operaciones del gobierno y desarrolla la confianza de la comunidad en la administración local.

CÓMO OPERA - ELEMENTOS CLAVE

Propósito. Las Oficinas Municipales de Atención al Público pueden ser creadas para fines específicos, o para brindar asistencia e información general a la comunidad. Algunas Oficinas son creadas para atender temas específicos de políticas prioritarias de la ciudad, como por ejemplo los servicios de vivienda o de aprovisionamiento de agua. Por otra parte, muchas oficinas públicas municipales han sido creadas para atender un amplio espectro de temas públicos, que van desde el manejo de los desechos de la ciudad hasta el pago de planillas y el acceso a propiedades de alquiler de la ciudad.

Personal. Para trabajar en las oficinas de atención al público conviene designar a personal que tenga las destrezas, el entusiasmo y la dedicación adecuadas. Estas personas también deben comportarse con cortesía y tener un buen trato con el público, ya que tienen la responsabilidad de presentar una imagen positiva de la municipalidad.

Manejo de Información y registros. Le efectividad de una Oficina Municipal de Atención al Público reside en sus vínculos con las otras oficinas de la municipalidad y el flujo de información que exista entre ellas. Garantizar un adecuado flujo de información e implementar sistemas de seguimiento y orientación adecuados son cruciales para el éxito de la Oficina Municipal de Atención al Público.



Recuadro 58: Las Oficinas Municipales de Atención al Público en Kosovo

Luego del sangriento conflicto de 1999, se produjo una descomposición total de las estructuras de gobernanza nacional y local en Kosovo. La comunidad internacional intervino para ayudar en la reconstrucción física e institucional del territorio. Uno de los primeros reglamentos emitidos por la administración de la ONU en Kosovo se relacionaba con el autogobierno de las municipalidades de Kosovo. El reglamento preveía un marco para transferir gradualmente la autoridad del Gobierno Central hacia las municipalidades. Sin embargo, las municipalidades no estaban adecuadamente preparadas para asumir sus nuevas responsabilidades. Los ciudadanos estaban por lo general insatisfechos con la calidad y la eficiencia de los servicios y la información proporcionados por la municipalidad. Para permitir que las municipalidades respondieran mejor a las necesidades de sus ciudadanos y para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en el gobierno local, UN-HABITAT ayudó a seis municipalidades de Kosovo a establecer Oficinas Municipales de Atención al Público. El éxito de estas Oficinas ilustra el interés y la disposición de los kosovares para adoptar prácticas de gobernanza modernas, receptivas y transparentes.

La implementación de la iniciativa de Oficinas Municipales de Atención al Público empezó a principios de 2002. Se organizó una serie de talleres para las seis municipalidades, a las que asistieron ciertos empleados municipales –directores ejecutivos, directores de varios departamentos, jefes de operación, así como miembros de la Asamblea. Se estableció un grupo formal en cada municipalidad para desarrollar el concepto, las reglas organizacionales y la gama de responsabilidades de la nueva estructura que se dedicaría a servir a los clientes. La propuesta para la estructura se basó en una estructura superior ágil, con la participación de menos de una docena de departamentos, dependiendo de los principales servicios (productos) que la municipalidad podía proveer.

Una de las más grandes limitaciones en la implementación de las Oficinas Municipales de Atención al Público fue la falta de computadores. La mayoría de las municipalidades registraban y emitían documentos a mano. Algunas estaban equipadas con computadores que no estaban conectados a una red. Por lo tanto, la implementación del proyecto se hacía difícil y lenta.

Las Oficinas de Atención al Público de las seis municipalidades entraron en operación en 2003. Ahora responden a casi todas las preguntas de los ciudadanos. Cuando no pueden responder satisfactoriamente a una inquietud, buscan ayuda en los departamentos respectivos. Se han diseñado formularios comunes y simples para los ciudadanos que solicitan servicios. Los empleados civiles que trabajan en las Oficinas Municipales de Atención al Público ayudan a las personas a llenar los formularios y les informan sobre la documentación que deben adjuntar. Las personas reciben toda la información útil relativa a la prestación de un servicio en un solo lugar. Las Oficinas Municipales de Atención al Público también reciben las quejas y garantizan que las mismas sean dirigidas a los departamentos correspondientes.

El establecimiento de la Oficina de Atención al Público en las seis municipalidades de Kosovo no solo ha mejorado la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos, sino que ha creado mejores condiciones de trabajo para los empleados públicos. El flujo de ciudadanos en el edificio municipal en busca de la persona adecuada para manejar su caso se ha reducido a casi cero. Cuando es necesario, la Oficina Municipal de Atención al Público hace los arreglos para organizar reuniones de ciudadanos y empleados civiles, permitiendo así que ambas partes usen su tiempo de manera más eficiente. La Oficina de Atención al Público también ha mejorado el flujo de información entre las municipalidades y los ciudadanos. También ha ayudado a simplificar los procedimientos para presentar solicitudes de documentos emitidos por las municipalidades, así como la recolección de estos documentos. Por medio del establecimiento de la Oficina de Atención al Público, las municipalidades pueden iniciar el proceso para reestructurar sus departamentos, de forma que puedan agrupar sus servicios según los productos que ofrecen. Se propone que la Oficina de Atención al Público de cada municipalidad se convierta gradualmente en un Centro de Servicios de una Sola Parada, con personal capacitado preparado para tomar decisiones rápidas e informadas acerca de las acciones que se deben tomar con respecto de los casos presentados.

Fuente: Preparado por A. Kostecka, UN-HABITAT Urban Planning and Management Programme, Kosovo.

Recuadro 59: La Oficina Municipal de Atención al Público de Flatonia

A continuación se presentan ciertas preguntas frecuentes seleccionadas por la Oficina de Atención al Público de la Municipalidad de Flatonia (PFs) para dar una idea sobre la naturaleza diversa de la información y la asistencia que una Oficina de este tipo debería dar al público.

1. *¿Por qué monto son los depósitos por servicios? Cuándo se me devuelve el depósito?*
Arrendatarios - \$50 para agua, \$150 para electricidad; Propietarios \$10 para agua, \$40 para electricidad; los depósitos se cargan a la planilla del último mes cuando usted suspende los servicios. Si existe algún saldo luego de eso, se le devolverá; si no, usted recibirá otra planilla con el valor pendiente de pago. Usted es responsable por cualquier saldo pendiente en su cuenta.
2. *¿Cuán pronto se me pueden conectar los servicios (o cambiarlos a mi nombre)?*
Una vez que usted viene y hace el pago respectivo, nosotros iremos tan rápido como sea posible, usualmente en uno o dos días, a menos que Usted indique lo contrario.
3. *¿Dónde hago mis pagos?*
En la Municipalidad.
4. *¿Cuándo se deben pagar las planillas por servicios?*
Las planillas se emiten el primer día de cada mes y deben pagarse hasta el día 10. Si usted envía su pago por correo y la fecha de franqueo postal es el día 10 o antes, no se considerará al pago como atrasado. Pero si la fecha de franqueo postal es posterior al día 10, se considerará como pago atrasado y estará sujeto a todas las multas correspondientes. Se aplica un 10% de recargo por atraso a cualquier planilla que no es pagada hasta el día 10. Se le envía un aviso de atraso si Usted no ha pagado hasta el día 15. Si Usted no paga hasta el día 20, se le puede cortar el servicio.
5. *Si el día 10 cae en fin de semana o feriado, ¿aún así tengo que pagar la planilla ese día?*
La Municipalidad tiene un buzón junto a la entrada principal precisamente para tales ocasiones. Si su pago ha sido depositado en el buzón antes de las 8 a.m. del siguiente día laborable, no se lo considera como pago atrasado. Si se lo recibe después de las 8 a.m., se lo considerará como atrasado. La planilla debe ser pagada hasta el día 10.
6. *¿Si no recibo la planilla, soy todavía responsable de hacer el pago?*
Usted es responsable aún si la planilla se pierde en el correo. La Municipalidad tiene una lista de todos los valores de las planillas que deben pagarse en el mes y se la puede consultar para conocer el valor total de su planilla.
7. *¿La Municipalidad toma la lectura de mi medidor o soy yo responsable de hacerlo?*
Si usted se encuentra dentro de los límites de la ciudad, los empleados de la Municipalidad tomarán la lectura de su medidor. Si se encuentra fuera de los límites de la ciudad, Usted es responsable de tomar la lectura de su medidor y asegurarse de que la Municipalidad reciba esta lectura. Si Usted no toma la lectura de su medidor, la Municipalidad hará un estimado por dos meses de consumo. Si Usted no toma la lectura el tercer mes, se le recargará en su planilla \$10 por concepto de lectura y un empleado de la Municipalidad acudirá a tomar la lectura de su medidor.
8. *¿La Municipalidad recoge animales extraviados?*
Existe una "ley de correa" aplicable a los perros de Flatonia, y se recogerá o atrapará a aquellos perros que se encuentren vagando por las calles. Si Usted ha registrado a su perro en la Municipalidad y éste es recogido por estar extraviado, se le cobrará a usted \$25 por mantener al animal en la perrera. Si su perro no está registrado (lo que tiene un costo de \$2 por año), se le cobrarán \$50 por tenerlo en la perrera. Si el perro no es reclamado, entonces se lo llevará al Refugio de Animales del Condado de Fayette para su adopción o para su destrucción. No existe en Flatonia una ordenanza sobre gatos extraviados y no recogemos gatos perdidos.
9. *¿A quién debo llamar para arrendar el Centro Cívico?*
A la Cámara de Comercio de Flatonia, al número 865-3920
10. *¿Cuenta la Municipalidad con una lista de propiedades para arriendo?*
La Municipalidad no mantiene una lista de las propiedades disponibles para ser arrendadas. Usted puede ponerse en contacto con la Cámara de Comercio o con cualquier agente de bienes raíces para solicitar esta información.
11. *Entiendo que la Municipalidad recoge y poda las ramas y demás que sobresalen de la cerca de mi jardín. ¿Con qué frecuencia se lo hace y tiene esto algún costo?*
Se lo hace una vez al mes, usualmente durante la primera semana del mes, a menos que se presente una emergencia. No hay ningún costo por este servicio, a no ser que le tome a un empleado municipal más de 15 minutos hacer la poda. En ese caso hay un costo de \$15 por los 15 minutos o fracción de 15 minutos hasta que el empleado termine de recoger la pila de ramas.
12. *Si tengo una emergencia con un servicio después de las horas de trabajo o durante el fin de semana, ¿cómo consigo ayuda?*
Llame al Municipio, al número 865-3548. La Municipalidad tiene contratado un servicio de recepción de mensajes que se encargará de contactar a la persona que esté de turno en ese momento para que atienda el problema.
13. *¿Cuenta Flatonia con el servicio del 911?*
Sí.
14. *¿Tenemos un relleno sanitario?*
No. El Condado tiene un centro de reciclaje que funciona en la vía de alimentación I-10W.
15. *¿Qué hacemos si no se recoge nuestra basura el día en que está programado?*
Comuníquese con la Oficina Municipal tan pronto le sea posible. Trataremos de hacer contacto con el servicio de recolección para que sus empleados vayan ese mismo día. Si no pudiéramos conseguir que acudan el mismo día, haremos todos los esfuerzos para que pasen al siguiente día programado para la recolección.

Fuente: Municipio de Flatonia, E-mail: cityhall@ci.flatonia.tx.us

MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

Kosovo

UN-HABITAT Kosovo Office, Nazim Gafurri St., Pristina, Kosovo.
Tel.: +381-38-517835; Fax: +381-38-517836; E-mail: ludeking@un.org

Flatonia, EE.UU.

City of Flatonia, 125 E. South Main P.O. Box 329, Flatonia TX 78941, EE.UU.
Tel.: +1-361-865-3548; Fax: +1-361-865-2817; E-mail: cityhall@ci.flatonia.tx.us

2.25 EL CENTRO DE SERVICIOS DE UNA SOLA PARADA

INTRODUCCIÓN

El Centro de Servicios de una Sola Parada (“one stop shop”) es un lugar donde los ciudadanos pueden obtener muchos tipos diferentes de servicios municipales en un mismo sitio. Allí se proveen servicios, más que información. Es en esto en lo que se diferencia de la Oficina de Atención al Público. Los Centros de Servicios de una Sola Parada están ubicados por lo general en sitios convenientes de los barrios de la ciudad para facilitar el acceso de todos los ciudadanos. Estos Centros de Servicios desempeñan un papel importante para racionalizar los procedimientos y hacer que los servicios municipales sean más receptivos y fáciles de usar.

PROPÓSITO

- Incrementar el acceso a los servicios que ofrece la Municipalidad.
- Maximizar el uso de los recursos del gobierno local a través de los Centros de Servicios de una Sola Parada.

VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

El Centro de Servicios de una Sola Parada da a la comunidad un acceso fácil no solo a información y orientación, sino también a servicios. Por medio de la provisión de una variedad de servicios directos en un mismo lugar, estos Centros reducen las posibilidades de demora y corrupción y aumentan la rendición de cuentas del personal, mejorando así la transparencia.

CÓMO OPERA - ELEMENTOS CLAVE

El papel del Centro de Servicios de una Sola Parada. Idealmente, el Centro de Servicios de una Sola Parada debería ofrecer una variada gama de servicios, tales como solicitudes de servicios, pago de impuestos sobre la propiedad y la recaudación de diferentes pagos. En algunos casos, sin embargo, los Centros de Servicios de una Sola Parada se crean para brindar asistencia especializada en relación con un servicio básico determinado (ej.: electricidad o agua), o para un servicio específico (como la presentación de los formularios de pago de impuestos). En dichos casos, el Centro de Servicios provee toda la información, los formularios, las pautas, etc.; acepta las solicitudes que ya han sido llenadas, recauda tasas y otros pagos; y asegura el seguimiento relacionado con ese servicio en particular.

Ubicación y estructura física. El Centro de Servicios de una Sola Parada debería estar ubicado en un lugar conveniente para facilitar el acceso de los ciudadanos. Más aún, debería estar distribuido en una forma que sea de fácil acceso, con letreros e informaciones claras.

Personal. Al igual que en el caso de la Oficina de Atención al Público, el Centro de Servicios de una Sola Parada debería contar con personal cortés y bien informado, que pueda aconsejar a los ciudadanos y ayudarlos a resolver sus problemas.

EJEMPLOS DE CIUDADES

Recuadro 60: El Centro de Servicios de una Sola Parada de Sydney, Australia

El Centro de Servicios de una Sola Parada ofrece un sitio inicial donde, “en una sola parada”, se pueden realizar consultas sobre planificación básica, temas de desarrollo, construcciones y otros temas generales relacionados con las actividades y servicios que ofrece la ciudad de Sydney.

Las funciones básicas del Centro de Servicios de una Sola Parada de Sydney son:

- Presentación de solicitudes de planes y construcciones.
- Información sobre las tasas para solicitudes y detalles que deben acompañar a las solicitudes de planificación y construcción.
- Información sobre planificación urbana y zonificación de propiedades.
- Emisión de los siguientes permisos:
 - estacionamiento en zonas residenciales
 - matriculación de perros
 - cruces temporales de vehículos
 - uso de grúas
 - bombas inyectoras de cemento
 - vallas publicitarias
- Emisión de Certificados especificados en la Sección 149.
- Asesoría sobre tarifas en general y sobre temas de propiedad de bienes raíces.
- Venta de las publicaciones que hace la Ciudad de Sydney.
- Recepción de dinero para todas las divisiones de la ciudad de Sydney.

El Centro de Servicios de una Sola Parada es manejado por dos Planificadores Urbanos, y cuenta también con un Inspector de Construcciones, los mismos que brindan asistencia especializada en temas técnicos.

Fuente: http://www.cityofsydney.nsw.gov.au/cs_one_stop_shop.asp

Recuadro 61: El Centro de Servicios de una Sola Parada para la obtención de permisos de construcción de Nashville

El Departamento de Administración de Códigos de Nashville tiene la autoridad y el deber de administrar la Ordenanza Integral de zonificación del área metropolitana, así como de emitir permisos de construcción y certificados de uso y ocupación. Resulta por lo tanto natural que este Departamento funcione como una organización paraguas que administra el proceso de entrega de permisos.

Los diversos departamentos y agencias metropolitanas que tienen un interés en el trámite de entrega de permisos (Obras Públicas, Servicio de Agua Potable, Jefatura de Bomberos, Departamento de Salud, Comisión Histórica, Comisión de Planificación, etc.) han sido enlazados electrónicamente por medio de un programa informático y una base de datos compartidos para facilitar el procesamiento de las solicitudes. A este proceso se lo conoce comúnmente como “rastreo de permisos”. Es a través de este sistema compartido de rastreo que los departamentos y agencias metropolitanas comparten un libre acceso al procesamiento de permisos, administrado por el Departamento de Administración de Códigos.

Para facilitar aun más la entrega efectiva de servicios en el procesamiento de las solicitudes de permisos de construcción (y para la conveniencia de los clientes), los departamentos que tienen la mayor ingerencia en el procesamiento de permisos han abiertos ventanillas de atención de sus propios departamentos en las oficinas del Departamento de Códigos, a las que se conoce como “Centros de Servicios de una Sola Parada”

Más del 87% de todos los permisos emitidos por el Departamento de Códigos requieren de una sola visita a los Centros de Servicios de una Sola Parada de Nashville.

Fuente: <http://www.nashville.gov/codes/services.html>



Recuadro 62: El Centro de Servicios de una Sola Parada del Concejo del Distrito de Slough, RU

El Centro de Servicios de una Sola Parada del Concejo del Distrito de Slough está convenientemente situado en un conocido lugar de la ciudad, el Centro Comercial Queensmere. Atiende prácticamente todo tipo de inquietudes sobre los servicios que provee el Concejo. Su personal es entrenado y amigable. El Centro de Servicios de una Sola Parada abre todos los días de la semana, excepto el domingo.

El Centro puede dar asistencia sobre los siguientes temas:

- Información sobre vivienda – atención para los sin hogar
- Reparación de viviendas
- Asignaciones para vivienda
- Beneficios de vivienda
- Impuesto municipal
- Abonos y permisos de estacionamiento
- Daños en autopistas
- Pases para buses
- Derecho a recibir asistencia social
- Información turística y general
- Tickets naranja
- Retiro y reciclaje de escombros
- Pagos en efectivo, inclusive de multas por mal estacionamiento de vehículos
- Información para los consumidores

Centro de Servicios de una Sola Parada del Distrito de Slough– Preguntas frecuentes

¿Cómo me registro para el Impuesto Municipal?

Usted puede llamar al Concejo, al 875323, o al Centro de Servicios de una Sola Parada para asegurarse que está registrado.

Para hacer preguntas por escrito sobre el pago del impuesto municipal, favor escribir al Concejo del Distrito de Slough, P.O. Box 1733, Slough, SL1 3YP.

¿Qué hago si pierdo mi libreta de pago del impuesto municipal?

Vaya al Centro de Servicios de una Sola Parada y la recepcionista le ayudará con mucho gusto, o llame al 875323 para pedir una nueva libreta.

¿Qué hago si tengo problemas para hacer los pagos de mi impuesto municipal?

Puede acudir al Centro de Servicios de una Sola Parada para hablar con uno de los Asesores que le explicarán cualquier posible derecho que Ud. tenga a los beneficios y lo pondrá en contacto con la sección de Recuperación de Impuestos del Concejo. O puede llamar al Equipo de Recuperación al 875390 o 875391.

¿Dónde puedo obtener información para saber si califico para los beneficios de la asistencia social?

Si usted quiere averiguar acerca de la posibilidad de que pueda calificar para estos beneficios, puede obtener información del Equipo de Derechos de Asistencia Social del Centro de Servicios de una Sola Parada, o llamándolos al 875399.

¿Dónde puedo obtener información acerca de las actividades para niños dentro del área?

Llame por teléfono al Servicio de Información Infantil, al 787828.

¿Cómo obtengo un Pase para el Bus?

El Concejo del Distrito Slough tiene un programa de pases para buses para los residentes de la tercera edad (hombres de más de 65 años y mujeres de más de 60 años) y para algunas personas discapacitadas. Para más información y para saber si usted tiene derecho al pase, acuda al Centro de Servicios de una Sola Parada, o llame al 787889.

¿Cómo solicito un Ticket Azul para el estacionamiento de discapacitados? (antes se lo llamaba Ticket Naranja)

Usted puede obtener una solicitud para el programa Ticket Azul en la recepción del Centro de Servicios de una Sola Parada. La recepcionista le podrá informar lo que debe hacer después. O si no, puede llamar al 690400 para pedir información.

¿Dónde puedo conseguir recogedores de caca de perro?

Estos recogedores están a su disposición gratuitamente en la recepción de la planta baja del Centro de Servicios de una Sola Parada.

¿Cómo obtengo un Permiso de Estacionamiento de Residente?

Para solicitar un permiso, por favor acuda a la recepción en el primer piso del Centro de Servicios de una Sola Parada. La recepcionista podrá explicarle el sistema y le informará si califica o no para obtener un permiso. Todo lo que usted necesita traer es alguna identificación oficial con su nombre y dirección (ej.: la libreta del impuesto municipal, una planilla reciente de gas o agua) y las £10 que cuesta el permiso.

¿Cómo obtengo un abono para el estacionamiento de autos de Brunel o Hatfield?

Por favor comuníquese con la recepción en el primer piso del Centro de Servicios de una Sola Parada y la recepcionista le ayudará.

Fuente: www.slough.gov.uk

Recuadro 63: El Centro de Servicios de una Sola Parada de la ciudad de Durham

El Durham City Info, un lugar único de servicio al cliente ubicado en el Centro Linden de Coxhoe, es el primero de su clase en esta región. El personal, escogido por su personalidad y sus habilidades para atender al cliente, responderá a todas las preguntas de las comunidades de la zona, tales como Coxhoe, Bowburn, Cassop, Quarrington Hill y Kelloe. El personal siguió un programa de capacitación integral y tiene acceso a un sistema computarizado que les permite atender la mayoría de las preguntas cotidianas y solicitudes de servicio, incluyendo el impuesto municipal, beneficios, reparaciones, vivienda, arrendamientos y desechos.

Los ciudadanos pueden obtener los siguientes tipos de asistencia del Centro de Servicios de una Sola Parada de la ciudad de Durham:

- Información y asesoría
- Folletos, formularios de solicitud para los servicios de la Municipalidad y ayuda para entender/llevar los formularios
- Manejo de quejas, felicitaciones y comentarios
- Sitio para realizar pagos

Se están desarrollando asociaciones con otros servicios del gobierno y voluntarios, incluidos el Departamento Vial del Municipio del Condado, Durham Citizens Advice, Job Centre Plus, el Servicio de Pensiones, Conexions, Social Care Direct, Age Concern y CDC Enterprise Agency.

Se llevó a cabo una amplia consulta entre la comunidad durante todo el proceso de desarrollo del proyecto y se considera que la retroalimentación de los clientes es de suma importancia para el futuro de este servicio. El Consejo Municipal tiene planes para expandir el servicio en el futuro, a fin de cubrir todo el distrito, especialmente porque hasta ahora ha tenido mucho éxito.

Fuente: <http://www.durhamcity.gov.uk/html/residents/keyservices/>

MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

Sydney, Australia

City of Sydney Government, Level 2, Town Hall House, 456 Kent Street, SYDNEY 2000; GPO Box 1591, SYDNEY NSW 2001.

Tel.: 1300 65 1301; Fax: 02 9265 9415

Sitio Web: http://www.cityofsydney.nsw.gov.au/cs_one_stop_shop.asp

Nashville, EE.UU.

Council Staff Office, 102 Metro Courthouse, Nashville 37201.

Tel: +1-615-862-6780; Fax: +1-615-862-6784

Sitio web: <http://www.nashville.gov/codes/services.html>

Slough, RU

Slough Borough Council, Town Hall, Bath Road, Slough, Berkshire. SL1 3UQ.

Tel: +44-1753-552288; Fax: +44-1753 692499

E-mail: Stop_query@slough.gov.uk, enquiries@slough.gov.uk;

Sitio web: www.slough.gov.uk

Durham, RU

Customer Services, Durham City. Tel.: +44-191-3777157; Fax: +44-191-3777169;

E-mail: DurhamCityInfo@durhamcity.gov.uk, Lbooth@durhamcity.gov.uk



2.26 COMITÉS DE VIGILANCIA

INTRODUCCIÓN

Los comités de vigilancia son comités externos que fiscalizan las operaciones y las actividades de ciertas áreas de la administración local, tales como el departamento financiero, de obras públicas, salud, educación, etc. Estos comités cumplen un importante papel, reuniendo información sobre el funcionamiento de cada departamento y asegurando, a través de la vigilancia e interrogatorio de los funcionarios de la administración, que no se produzcan casos de corrupción. Más aún, estos comités, que con frecuencia están compuestos de expertos locales, ciudadanos y representantes de la comunidad, pueden ser un excelente punto de partida para simplificar trámites administrativos.

PROPÓSITO

Los comités de vigilancia cumplen las siguientes funciones principales:

- fiscalizar las operaciones/actividades de comités de desarrollo específicos
- asegurar el uso apropiado y más eficiente de los recursos, al tiempo que se maximizan los beneficios, al alcanzar las metas o servicios que se ha propuesto el gobierno local.

VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

Los comités de fiscalización pueden ser creados para atender temas prioritarios específicos relativos a la entrega de servicios o a proyectos generales de desarrollo. Dada su composición, son menos vulnerables a actos de corrupción y están de hecho en posición de desenmascarar cualquier acto de este tipo en los departamentos con los que trabajan durante el cumplimiento de sus obligaciones. Estos comités pueden servir para dar asesoría sobre la simplificación de los procesos administrativos. Los trámites administrativos complejos constituyen con frecuencia la oportunidad para que florezcan actos de corrupción. A través de los comités de vigilancia se puede reducir considerablemente la corrupción y fomentar la transparencia. La conformación de un comité de vigilancia indica de por sí el compromiso del gobierno local con la rendición pública de cuentas y una administración transparente.

CÓMO OPERA – LOS ELEMENTOS CLAVE

Propósito específico del Comité. Los comités de vigilancias son creados para cumplir una función en particular. Por lo general, el comité trabaja en una sola actividad que asegura la consecución de un determinado objetivo de desarrollo de la autoridad local, por ejemplo, educación, salud, servicios, etc.

Selección de miembros. Los miembros del comité de vigilancia son generalmente escogidos sobre la base de dos importantes factores:

- La pertinencia de sus conocimientos de acuerdo con el propósito del comité. Al menos algunos de sus miembros deben tener conocimientos especializados directos pertinentes al tema que trata el comité, ej.: agua, saneamiento o educación.
- Antecedentes – los miembros deben pertenecer a la comunidad local y deben tener interés en alcanzar las metas de desarrollo propuestas.

Identificación de las funciones y los términos de referencia del Comité. Los términos de referencia del Comité deberían ser tan específicos y completos como sea posible. Deben apuntar a la meta de desarrollo e incluir un marco de tiempo, con fechas de inicio y conclusión, así como los productos que se busca obtener. Pueden incluir directrices o pautas para el funcionamiento del Comité, ej.: frecuencia y duración de las reuniones del comité, interacción con funcionarios de la rama o unidad correspondiente de la autoridad local, incluso los procedimientos para recabar información (a través del acceso a los registros y la interrogación de los funcionarios de la unidad).

Independencia de los Comités de Vigilancia. Esto resulta crucial para el funcionamiento del comité. Si bien los comités de vigilancia son por lo general designados dentro de una estructura de gobernanza local, con frecuencia sus miembros no son empleados de la autoridad y deben trabajar con tanta independencia de dichas autoridades como sea posible, con poca o ninguna interferencia de su parte. Sin embargo, la autoridad local puede estar representada en estos comités.

EJEMPLOS DE CIUDADES

Recuadro 64: El Comité de Vigilancia de la Educación de Carolina del Sur

La Meta de Educación del Estado de Carolina del Sur para el año 2010 señala que “para el año 2010, el aprovechamiento de un estudiante de Carolina del Sur estará ubicado en la mitad superior de todos los Estados a nivel nacional. Para conseguir esta meta, debemos llegar a ser uno de los cinco sistemas que más rápido mejora en el país.”

El Comité de Vigilancia de la Educación de Carolina del Sur (CVE) es un grupo independiente, que no obedece a partido alguno, compuesto por 18 educadores, hombres de negocios y legisladores, designados por la Legislatura y el gobernador para implementar la Ley de Rendición de Cuentas en Educación de Carolina del Sur, promulgada en 1998. La ley fija estándares para mejorar el sistema de educación básica del Estado. El CVE prevé una revisión regular, rutinaria y continua del proceso estatal de mejoramiento educativo, evalúa cómo van las escuelas y los estándares que deben cumplir para desarrollar el sistema educativo necesario para poder competir en el próximo siglo. El comité realiza su trabajo a través de cinco subcomités y el comité en pleno. Cada uno de los subcomités atiende temas en apoyo de niveles más altos de aprovechamiento estudiantil.

Fuente: <http://www.state.sc.us/eoc/>

Recuadro 65: Ciudad de Bartlesville – Comité de Vigilancia para el mejoramiento del sistema de agua

En agosto de 2001, el Concejo Municipal de Bartlesville creó el Comité de Vigilancia para el Mejoramiento del Sistema de Agua (WSIOC), con el fin de fiscalizar las mejoras propuestas y asesorar al Concejo en estos temas. De manera específica, los objetivos del WSIOC son los siguientes:

1. El WSIOC trabaja con el Director de la empresa de Agua y el personal de la planta para identificar y resolver todos los temas relacionados con la construcción de una nueva planta de tratamiento y con el mejoramiento de las aguas tratadas y no tratadas.
2. La meta del comité es suministrar la infraestructura necesaria para producir y entregar agua en cantidad y calidad suficientes, en cumplimiento de todas las regulaciones estatales y federales, para satisfacer las necesidades de los clientes de la ciudad de Bartlesville.
3. El comité también dará al Concejo Municipal recomendaciones sobre acciones necesarias para complementar las mejoras con la debida oportunidad, para aumentar las capacidades de producción y entrega del sistema de agua.

El WSIOC está conformado por diez miembros y se reúne regularmente, el primer miércoles de cada mes.

Fuente: <http://www.cityofbartlesville.org/>



MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

Carolina del Sur, EE.UU.

S.C. Education Oversight Committee, P.O. Box 11867, Room 227 Blatt Building, Columbia, SC 29211, EE.UU. Tel: +1-803-734-6148; Fax: +1-803-734-6167; Sitio web: <http://www.state.sc.us/eoc/>

Bartlesville, Oklahoma, EE.UU.

401 S. Johnstone, Bartlesville, OK 74003, EE.UU. Tel: +1-338-4282/338-4110; Fax: +1-338-4279E-mail: mjbean@cityofbartlesville.org; Sitio web: <http://www.cityofbartlesville.org/>

2.27 FUNCIÓN DE AUDITORÍA INDEPENDIENTE

Las auditorías de las funciones administrativas del gobierno local y las operaciones financieras son una fuente clave de información sobre prácticas que pueden ser corruptas o susceptibles a la corrupción. Si bien es usual que exista una oficina central a nivel nacional/federal para monitorear la efectividad y la eficiencia de los programas de gobierno, el gobierno local (así como otros departamentos gubernamentales) estaría bien servido si contara con su propio departamento de auditoría. Para ser eficaz y creíble, una agencia o unidad de auditoría debe estar bien financiada y tener una cierta independencia.

PROPÓSITO

El propósito general de la función de auditoría es hacer la verificación de registros, procesos o funciones de una manera lo suficientemente independiente de la institución o sujeto que está siendo auditado, a fin de sumar valores y mejorar su funcionamiento. Específicamente, sus objetivos son:

- Identificar de forma dependiente información esencial para formar una imagen global de la institución/autoridad local.
- Identificar cualquier debilidad o falla administrativa que de otra forma no podría ser identificada debido a la falta de voluntad o la incapacidad de las personas que pertenecen a la institución.
- Identificar las fortalezas y debilidades de las estructuras administrativas para informar sobre decisiones relativas al fortalecimiento general de la institución.
- Brindar líneas de base para evaluar las reformas.
- Suministrar al gobierno (o a otros cuerpos gubernamentales) y al público en general información confiable que genere fe pública o confianza en la institución y/o presión para que se ejecute cualquier reforma que subsane los problemas que han sido identificados.

VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

El principio de fondo de la auditoría es la divulgación de los procesos administrativos y las prácticas financieras de cualquier organización. Este ejercicio está dirigido a desarrollar la transparencia y a mejorar la rendición de cuentas de los funcionarios clave y de quienes toman las decisiones dentro de la organización que está siendo auditada. Los resultados positivos de una auditoría independiente pueden contribuir mucho a desarrollar la confianza del público en la organización, mientras que los resultados negativos pueden servir para catalizar el cambio.

CÓMO OPERA - ELEMENTOS CLAVE

Los auditores, tanto internos como externos, tienen las responsabilidades generales de investigar prácticas administrativas y financieras y elaborar informes. Pueden hacer y muchas veces hacen recomendaciones o refieren sus hallazgos a otros organismos para que tomen acciones. El verdadero poder de la auditoría radica en el hecho que los informes de auditoría se hacen públicos. A continuación se describen los aspectos más importantes de la función de auditoría.

Ámbito. La auditoría puede ser muy específica, de forma que los auditores tienen el mandato de realizar tareas específicas, como por ejemplo examinar solamente los procedimientos administrativos de una organización. Por otro lado, el ámbito de la auditoría puede ser amplio, cubriendo prácticas administrativas, legales, financieras y de otra índole, es decir, una auditoría general de la organización o la autoridad local.

Selección de auditores. Entre los factores más importantes que se deben tener en cuenta al elegir a los auditores está el nivel de experiencia requerida, el grado de autonomía y la resistencia a influencias indebidas. Las auditorías pueden ser realizadas por unidades especializadas dentro de la autoridad o el gobierno local, o por firmas de auditores externos especializadas. Los auditores deben tener independencia financiera y presupuestaria para poder cumplir sus tareas.

Procedimientos de auditoría. Los auditores estarán más protegidos contra las negligencias o abusos de la agencia que está siendo auditada si los métodos y procedimientos de auditoría son estandarizados. Estos estándares están disponibles universalmente y tienen por objeto brindar un marco para la realización y promoción de actividades de auditoría con valor añadido, que mejoran las operaciones de las agencias/autoridades locales.

Difusión del informe de auditoría. Los informes de auditoría deben ser puestos a disposición de los actores de la ciudad o la comunidad. Como se dijo más arriba, estos informes pueden ayudar a generar rendición de cuentas y aumentar la confianza en las agencias públicas, o reforzar la necesidad de un cambio.

EJEMPLOS DE CIUDADES

Recuadro 66: Ciudad de Windhoek, Namibia – Oficina del Jefe de Auditoría Interna

La Oficina del Jefe de Auditoría Interna (OCIA) de Windhoek reporta directamente al Director Ejecutivo de la ciudad y realiza las funciones de auditoría en los 9 departamentos municipales principales. La ciudad inició un proceso de elaboración de su visión estratégica en el año 2000 y, como resultado, se hizo una reestructuración íntegra de conformidad con esta nueva visión, para:

- Brindar servicios e infraestructura accesibles y efectivos a los clientes por medio del uso óptimo de recursos, tecnología y un manejo financiero sólido.
- Crear oportunidades competitivas de desarrollo económico, al tiempo que se aplican principios sólidos de manejo ambiental.
- Promover una cultura de fácil acceso, al tiempo que se fomenta la participación pública y se garantiza la satisfacción del cliente.
- Buscar cooperación entre el Gobierno, las agencias paraestatales y la comunidad empresarial en búsqueda de una sinergia entre los proveedores de servicios.
- Promover el turismo.
- Garantizar un ambiente seguro sin criminalidad.

Como parte de esta reestructuración, se reconoció que se necesitaba una fuerte función de auditoría interna que reporte directamente al Director Ejecutivo, que debía tener poderes más grandes. Las malas prácticas dentro de algunos departamentos del concejo, incluyendo la colusión con los usuarios de los servicios, generaban pérdidas substanciales de ingresos, especialmente debido al robo de agua y electricidad, manipulación de medidores, o simplemente el no pago de las planillas. La OCIA ha podido, por medio de la auditoría interna, identificar varias prácticas comunes y ayudar a los departamentos a mejorar sus procedimientos.

La OCIA también tiene una línea de emergencia, para que los residentes de Windhoek y los empleados municipales puedan denunciar cualquier caso sospechoso.

Fuente: Preparado por M. Lippe, *Transparency International*.

MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

General

UNODC (2002). **United Nations Anti-Corruption Toolkit**. UNODC, Viena.
Global Programme against Corruption; UN Office on Drugs and Crime, Vienna International Centre; P.O. Box 500, Room E1272; A-1400 Viena, Austria
Tel.: +43-1-26060-4406; Fax: +43-1-26060-5898; E-mail: Petter.Langseth@unodc.org
Sitio Web: http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html

The Institute of Internal Auditors (2003). Internal Auditing Standards. IIA, Florida.

The Institute of Internal Auditors, 247 Maitland Avenue, Altamonte Springs, Florida 32701-4201, EE.UU.. Tel.: +1-407-937-1100, Fax +1-407-937-1101
E-mail: standards@theiia.org; Sitio Web: www.theiia.org

Namibia

Ciudad de Windhoek, P.O. Box 59, Windhoek, Namibia.
Tel.: +264-61-290-2374; Fax: +264-61-290-2111, Sitio Web: <http://www.windhoekcc.org.na>

2.28 ORGANISMOS ANTICORRUPCIÓN INDEPENDIENTES

INTRODUCCIÓN

Con el aumento de la corrupción en los gobiernos locales y nacionales, muchos países y ciudades exigen ahora la creación y el fortalecimiento de organismos anticorrupción independientes. A medida que la naturaleza y los métodos de la corrupción se vuelven más sofisticados, las fuerzas policiales convencionales se vuelven menos capaces de detectar y tomar medidas contra casos de corrupción cada vez más complejos. Adicionalmente, en un sistema en el que la corrupción es endémica, los mecanismos legales estándares pueden servir más bien para proteger a los funcionarios corruptos. Considerando estas limitaciones de las medidas y sistemas convencionales de lucha contra la corrupción, los gobiernos han tratado de promover esfuerzos para desenmascarar estos actos, creando organismos o comisiones anticorrupción independientes. Algunos países combinan este tipo de organismos con las Defensorías (*véase también el punto 2.23, Oficina de Quejas y Defensoría*). Otros alegan que existe una clara distinción entre los dos papeles. La Defensoría existe para promover la justicia administrativa, y esto se logra ganando la confianza de la burocracia, mientras que es más probable que un organismo o comisión que también está encargado de investigar y enjuiciar a los servidores públicos genere más temor que confianza.

PROPÓSITO

Los objetivos del establecimiento de organismos anticorrupción independientes locales son:

- Vigilar a las entidades del gobierno local.
- Brindar un medio efectivo para difundir información relativa a las reglas y reglamentos de ética relativos a la contratación de empleados públicos.
- Estudiar y elaborar políticas de gobernanza y garantizar que los funcionarios del gobierno que violan la confianza del público rindan cuentas por sus actos.

VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

La corrupción es una de las manifestaciones básicas de la falta de transparencia. La creación de un organismo anticorrupción independiente tiene dos consecuencias fundamentales para el fomento de la transparencia en la gobernanza local. Primero, ayuda a evaluar los casos de corrupción y a determinar sus causas fundamentales, que pueden entonces ser sistemáticamente eliminadas. En segundo lugar, envía un enérgico mensaje a los funcionarios y empleados del gobierno local, así como a la comunidad local, de que la corrupción no será tolerada. Esto ayuda a fomentar la confianza entre los actores en el compromiso del gobierno local con la transparencia en todos los aspectos de sus operaciones. Se debe tener en mente que las medidas anticorrupción (como los organismos anticorrupción y la Defensoría) y las herramientas preventivas (legislación, códigos de ética, herramientas de información y participación pública, etc.) son dos caras de la misma moneda y deben ser usadas conjuntamente para lograr los mejores resultados.

CÓMO OPERA - ELEMENTOS CLAVE

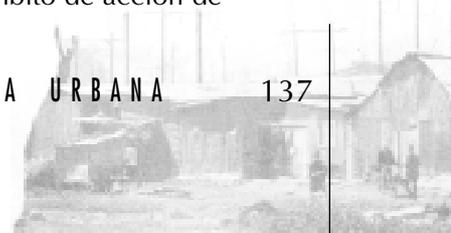
Aunque los diferentes tipos de organismos anticorrupción funcionan en diversas capacidades y con diferentes facultades, algunos elementos clave deben estar presentes con el fin de garantizar su efectividad. Estos elementos son:

Comisionados de ética independientes y no partidistas. Los comisionados de ética, independientes y no partidistas, son necesarios para garantizar un alto nivel de imparcialidad en la investigación de casos de corrupción. Es imperativo que la influencia de las afiliaciones políticas y los conflictos de interés se mantenga en un absoluto mínimo en estos casos. Personas y organizaciones no partidistas, como jueces, universidades/facultades de derecho y grupos sin fines de lucro, pueden entonces formar parte de los organismos anticorrupción.

Unidad de educación y capacitación fuerte. Es necesario prever programas regulares de educación y capacitación en ética para los empleados del gobierno y funcionarios elegidos y designados, con el fin de mantener una elevada cultura ética. A medida que el gobierno crece y la burocracia se vuelve más compleja, la corrupción también aumenta. La capacitación ofrece un recurso rutinario para difundir información sobre nuevas leyes y regulaciones y cambios en las existentes, para tratar temas de ética y recordar a los empleados los estándares que deben respetar. En suma, una capacitación y educación fuerte deja poco lugar para la excusa de “no conozco las reglas”.

Programa proactivo de acción directa con la comunidad y las bases. Es difícil restablecer la confianza pública o involucrar a la comunidad en la lucha contra la corrupción si el público en general no está consciente de la existencia de organismos anticorrupción. Es imperativo, por ejemplo, tener un programa proactivo de acción directa con la comunidad y las bases, a cargo de un empleado que maneja los asuntos comunitarios para reconstruir la confianza de la comunidad en las entidades del gobierno municipal. Por medio de este tipo de programas se pueden lograr colaboraciones efectivas con grupos comunitarios sin fines de lucro y gremios empresariales. Estas colaboraciones pueden mejorar el acceso de los ciudadanos al gobierno local y alentar a un mayor número de personas a compartir las medidas de rendición de cuentas municipales.

Representantes de la Comunidad en el personal de la Comisión. Los organismos anticorrupción y las comisiones de ética deben reflejar la diversidad étnica y racial de las comunidades a las que sirven. A la luz de la naturaleza acusatoria e investigativa delicada de sus funciones, esta diversidad desvía las acusaciones de que las acciones judiciales se toman de manera selectiva, o de insensibilidad hacia ciertos grupos comunitarios o líderes elegidos, por nombrar a algunas. Además, esta diversidad expande el ámbito de acción de



este tipo de organismo, para cubrir una sección transversal más amplia de la comunidad, y aumenta su capacidad de obtener información sobre la corrupción en el gobierno y desenmascararla.

Capacidades y recursos para hacer cumplir las decisiones. Canalizar el nivel suficiente de recursos financieros hacia la función coercitiva de las agencias anticorrupción y las comisiones de ética es crucial para eliminar la corrupción, el fraude, la mala administración y las violaciones de las leyes de conflictos de intereses por parte de los empleados y funcionarios del gobierno e iniciar procesos judiciales en su contra. Un equipo investigativo y legal calificado, así como sistemas avanzados de soporte tecnológico, son herramientas costosas pero necesarias para combatir la corrupción en el gobierno local. Además de los recursos financieros, la credibilidad aumenta cuando se tienen amplias capacidades coercitivas. Estas capacidades incluyen: poder de emitir órdenes de comparecencia y de auditoría, jurisdicción sobre las declaraciones de bienes y el registro de cabilderos, la facultad de iniciar demandas por cuenta propia sobre la base de denuncias anónimas y la facultad de hacer recomendaciones y emitir instrucciones. Sin recursos, un organismo anticorrupción corre el peligro de ser ineficiente y de perder rápidamente la confianza de los residentes de la localidad.

Unidad de Asesoría Legal. La unidad de asesoría legal de un organismo anticorrupción independiente puede brindar orientación sobre la ética del gobierno y las leyes de conflicto de intereses tanto a los empleados/funcionarios municipales como a las empresas que licitan para adjudicarse contratos del gobierno local. El éxito del funcionamiento de este organismo independiente depende de la calidad y la determinación de sus empleados y del marco legal que facilita su trabajo y, algo que es muy importante, de los conceptos y de sus funciones tanto de prevención como de acción legal. La prevención por medio de la educación y la concientización comunitaria debe ser una actividad básica de un organismo o comisión anticorrupción. También es importante desde el inicio evaluar si este nuevo organismo es necesario, y en particular si se pueden cubrir los costos de operación de una organización adecuadamente financiada.

EJEMPLOS DE CIUDADES/PAÍSES

Recuadro 67: Comisión de Ética y Confianza Pública y la Oficina del Inspector General, Condado de Miami-Dade, Florida, EE.UU.

La Comisión de Ética y Confianza Pública del Condado de Miami-Dade y la Oficina del Inspector General fueron creadas en respuesta a los miles de escándalos de corrupción que plagaron a la comunidad y llevaron a Miami a ser llamada una “banana republic.” En 1996, los ciudadanos del Condado de Miami-Dade fueron a las urnas y votaron a favor de la creación de una comisión de ética independiente, dando así vida a la primera comisión local de ética de la Florida, oficialmente denominada Comisión de Ética y Confianza Pública [“Comisión Ética”]. Adicionalmente, se creó la Oficina del Inspector General [“OIG”] para monitorear y desenmascarar casos de fraude y malos manejos financieros en los contratos y programas del gobierno local. Por medio de un equipo de auditores, abogados e investigadores, la oficina audita aleatoriamente los contratos pasados y actuales del Condado, emite informes y hace recomendaciones a los funcionarios del Condado en relación con los hallazgos de estas investigaciones. Además, por medio de memorandos de entendimiento, la OIG ha establecido oficinas de supervisión investigativa permanentes en diferentes departamentos del gobierno, incluyendo el aeropuerto y la empresa de alcantarillado y agua potable. Ambas entidades trabajan en estrecha cooperación y con recursos compartidos, incluyendo una línea de emergencia. De conformidad con la ordenanza que creó la oficina, el Inspector General es designado por los miembros de la Comisión de Ética y se reporta ante ellos.

La Comisión de Ética, modelada igualmente a partir de otras comisiones éticas locales del país, es una poderosa iniciativa local contra la corrupción. La Comisión de Ética realiza las siguientes funciones: asesoría, desarrollo de políticas, ejecución, educación y acción directa, y realiza actividades/programas tales como los programas de capacitación en ética para funcionarios elegidos, reuniones de cabildo abierto con la comunidad en pleno, propuestas de políticas, incluyendo la reforma del sistema de cabildeo. Sus cinco comisionados de ética, independientes y voluntarios que reflejan la diversidad de la comunidad, atienden casos y emiten las opiniones consultivas oficiales de la Comisión. Adicionalmente, el Abogado de la Comisión, que básicamente actúa como el fiscal, presenta casos a la Comisión de Ética y supervisa el componente de investigaciones. La Unidad Legal emite opiniones sobre conflictos de interés y desarrolla políticas de gobernanza con otros legisladores locales. Finalmente, el personal de acción directa comunitaria trabaja en el plano popular concientizando y desarrollando asociaciones comunitarias estratégicas.

Desde su creación, ambas agencias han alcanzado varios logros. Por ejemplo, la OIG:

- Descubrió un fraude multimillonario en el sector de la construcción.
- Expuso el robo de agua, logrando la recuperación de millones de dólares y que se emitiera una nueva ordenanza para prevenir robos.
- Participó en la exitosa investigación de un sistema de fraude en los seguros, que afectaba el programa de seguro de salud del Condado.
- Descubrió un escándalo relacionado con más de \$3 millones en préstamos condales no reembolsados, que dio lugar a la adopción de una nueva ordenanza que prohíbe que se adjudiquen nuevos contratos a vendedores y contratistas que deben dinero al gobierno local.

De igual modo, la Comisión Ética también ha alcanzado varios logros:

- Participó en la investigación y posterior remoción de su cargo de un funcionario elegido por aprovecharse de su posición oficial.
- Identificó violaciones a las ordenanzas de registro y reporte de cabilderos, que dio lugar a nuevas leyes que requieren que los cabilderos presenten detallados informes de gastos.
- Emitió más de 400 opiniones consultivas a empleados y funcionarios elegidos del gobierno.
- Descubrió declaraciones de bienes falsas presentadas por un funcionario elegido.

Existe un creciente interés por parte de otras municipalidades de Estados Unidos en establecer comisiones de ética locales. Mantener la integridad en las estructuras de toma de decisiones del gobierno requiere que las municipalidades inviertan recursos en estas entidades. Adicionalmente, es igualmente importante que se inviertan recursos en estudios de investigación y evaluación para medir la efectividad de las comisiones anticorrupción locales, establecer puntos de referencia y evaluar los resultados de su actuación. A pesar del hecho de que cada estado tiene una comisión de ética, ésta no puede siempre atender los intereses e inquietudes del gobierno local de manera efectiva y eficiente. La proximidad geográfica es crucial y permite una mayor interacción y diálogo entre los funcionarios y empleados del gobierno municipal y las agencias anticorrupción, al tiempo que se generan vías para un mayor acceso de los ciudadanos en el campo de la gobernanza municipal.

Fuente: Preparado por C. Prkic para Transparency International y UN-HABITAT. E-mail: cprkic@yahoo.com

Recuadro 68: Dirección de Corrupción y Delitos Económicos, Botswana

Botswana es un ejemplo de un país que posee muchos recursos naturales y una extensa área geográfica, pero una población reducida. A mediados de la década de los '90, Botswana creó la Dirección de Corrupción y Delitos Económicos, y desde entonces la ha venido fortaleciendo constantemente. En la actualidad la Dirección tiene aproximadamente 120 empleados. Tiene dos oficinas – una en la capital, Gabbarone, y la otra en la segunda ciudad del país, Francistown. La Dirección ha llevado ante las cortes a un número cada vez más creciente de casos de corrupción, con excelentes resultados. Parece que existen problemas para hacer que el creciente número de casos que la Dirección lleva a las cortes pase por el proceso de aprobación que luego permite su enjuiciamiento por una de las Cámaras de la AG. En el país está vigente una política de cero tolerancia, la misma que parece reflejar lo que los ciudadanos comunes esperan del gobierno. ¡La corrupción simplemente no es aceptable! El gobierno ha respondido y ha aprobado los recursos, que sí los tiene, para hacer algo al respecto.

Obviamente que nada es perfecto, y pueden efectivamente haber algunas críticas legítimas contra la Dirección, relacionadas con el clientelismo y el favoritismo que según dicen existe. Sin embargo, por lo general el esfuerzo anticorrupción en Botswana parece ser dinámico y efectivo.

Fuente: *The Annual Report of the Directorate on Corruption and Economic Crime for the Year ending 31 December 2000*, publicado en marzo de 2002.

MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

Condado de Miami-Dade, EE.UU.

Staff Attorney, Miami-Dade County Commission on Ethics and Public Trust, 19 W Flagler St, #207, Miami, FL 33130 EE.UU.

Tel.: +1-305-579-2594

E-mail: cprkic@yahoo.com; Sitio Web: <http://www.mamidade.gov/ethics>

The Director, Public Affairs, Stephen P. Clark Center, 111 N.W. 1st Street, 29th Floor, Miami, Florida 33128, EE.UU.

Tel: +1-305-375-5071; Fax: +1-305-375-3618

E-mail: mesa@mamidade.gov, mayor@mamidade.gov

Sitio web: <http://mamidade.gov/mdfr>

Botswana

Directorate on Corruption and Economic Crime, Botswana.

2.29 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

INTRODUCCIÓN

El Presupuesto Participativo es una práctica financiera innovadora que ayuda a incrementar la participación, mejorar la rendición de cuentas y fomentar la transparencia en la administración de temas financieros. Es un mecanismo para involucrar y empoderar a las personas en la toma de decisiones y en una distribución más equitativa de los recursos. Las herramientas del presupuesto participativo han sido extensamente aplicadas en América Latina y Europa, y ahora se están diseminando hacia países de Asia y África. Se estima que al menos 300 ciudades están aplicando actualmente la metodología del presupuesto participativo. Este mecanismo ofrece un excelente punto de partida para promover la aplicación de principios de gobernanza urbana, especialmente la transparencia, dentro del contexto de las finanzas del gobierno local. Los beneficiarios finales del presupuesto participativo son los residentes urbanos, especialmente los pobres, que tienen una participación directa en la asignación de gastos financieros municipales en infraestructura urbana y servicios básicos.

PROPÓSITO

Los objetivos del presupuesto participativo son:

- Garantizar que se rindan cuentas adecuadas de las finanzas del gobierno local, para así disminuir el potencial para cometer abusos por parte de personas tanto dentro como fuera del sistema.
- Involucrar a la comunidad, incluyendo a los barrios pobres de la ciudad, en el proceso de establecimiento de prioridades y de elaboración del presupuesto.
- Mejorar la cultura democrática local, fomentar el compromiso cívico y estimular el desarrollo del capital social.

VINCULACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

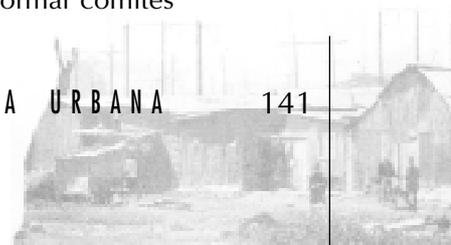
El presupuesto participativo es una innovación que permite a las ciudades relacionarse directamente con los ciudadanos, eliminando la “política partidista” que socava la democracia representativa en muchos países. Al involucrar a las comunidades en la identificación de las prioridades y la asignación de recursos, los gobiernos locales pueden responder más eficazmente a las necesidades de sus comunidades. El proceso aumenta la transparencia, al compartir información y hacer que las personas encargadas de tomar decisiones sean responsables ante el público en general; desarrolla la confianza y mejora la calidad de la gobernanza en la ciudad.

CÓMO OPERA - ELEMENTOS CLAVE

Valor del presupuesto participativo. Las municipalidades pueden identificar claramente la parte del presupuesto que está sujeta al proceso presupuestario participativo, ya sea antes (este presupuesto es generalmente decidido por el Concejo Municipal), o después de la realización del proceso, sobre la base de las demandas y los recursos municipales disponibles. En ambos casos, es posible establecer una relación entre el presupuesto discutido y efectivamente puesto en práctica y el presupuesto municipal implementado. Sin embargo, cabe observar en este caso que en ciertas municipalidades quizás no sea tan fácil establecer cifras atribuidas directamente al proceso de presupuesto participativo. Esto se debe al hecho que los valores pueden ser solo simbólicos, o proporcionalmente bajos comparados con el presupuesto municipal total.

Participación. El éxito del proceso de presupuesto participativo se basa en el grado de participación popular – ya sea individual o una participación/representación de base comunitaria. Una de las principales características de los presupuestos participativos en las ciudades de Brasil es el reconocimiento del derecho que tiene cada persona de participar individual y directamente, y no necesariamente por medio de los representantes de las comunidades, sindicatos u otras asociaciones. El número de participantes en las reuniones plenarias temáticas y barriales puede variar según el momento, o de un año a otro.

Alentar la participación de grupos minoritarios. Para cumplir con uno de los principios fundamentales del presupuesto participativo, es imperativo explorar medios para incluir efectivamente a las minorías y a los diversos grupos de personas tanto en el proceso como en los beneficios que éste genera. Esta diversidad debe tener en cuenta, por ejemplo, temas de género, origen étnico y grupos de edad. Sin embargo, observando que los presupuestos participativos se desarrollan fundamentalmente en espacios territoriales (distritos, barrios, regiones de presupuesto participativo, etc.), los puntos de partida temáticos deberán ser específicos para cada ciudad. Los comités temáticos para atender temas específicos de los grupos vulnerables también son un buen mecanismo para solicitar su participación y garantizar que sus prioridades sean incluidas. El comité temático de inclusión social que existe en la ciudad de Caxias do Sul, donde se discuten los temas relacionados con los jóvenes y las mujeres, es un ejemplo de esto. Por otra parte, se pueden formar comités



específicos de actores, por ejemplo, el comité dedicado al tema de la mujer, como el que existe en el presupuesto participativo de Recife, o también el Comité de Presupuesto Participativo Infantil de Barra Mansa, Brasil (véase el Recuadro 70).

Aprobación final del presupuesto y el papel del Concejo Municipal. Las experiencias de la mayoría de ciudades que han aplicado el presupuesto participativo sugieren que la rama legislativa y los concejos municipales deben mantener su papel tradicional de aprobar el presupuesto. Este elemento es sumamente importante, porque los presupuestos participativos reconocen tanto a la democracia representativa como al poder legislativo.

La modalidad más generalizada y conocida es aquella en la que el presupuesto es preparado y consolidado de forma participativa por medio de reuniones plenarias barriales y temáticas. La última etapa de la asignación presupuestaria es por lo general responsabilidad del Consejo de Presupuesto Participativo (o su equivalente), y es presentada al Concejo Municipal para su aprobación final.

Un segundo enfoque es aquel en que el Concejo Municipal aprueba la asignación presupuestaria primero. Una vez aprobado por el Concejo Municipal, el presupuesto es discutido al año siguiente por el poder ejecutivo (el alcalde y varios departamentos) junto con la población, generalmente por medio de sus organizaciones sociales.

Espacios y canales de toma de decisiones. El proceso de presupuesto participativo en diferentes ciudades/países ha involucrado a diferentes canales de toma de decisiones. Estos incluyen, por ejemplo, el Consejo de Presupuesto Participativo, una autoridad específicamente creada para la elaboración del presupuesto participativo. Es el modelo que predomina en Brasil, con algunas variantes (por ej., el Congreso de la Ciudad de Belém) y algunas adaptaciones fuera de Brasil (por ej., la Asamblea de la Ciudad de Córdoba o el Comité de Gestión del Presupuesto Participativo de Ilo).

Otro mecanismo para tomar decisiones respecto del presupuesto participativo es partir de estructuras políticas (por ej., las asociaciones parroquiales en Cuenca) o sociales (por ej., los consejos barriales en Montevideo) ya existentes que integran el proceso de presupuesto participativo en sus actividades. En este sentido, el presupuesto participativo fortalece y amplía el papel de las organizaciones preexistentes.

En otras ciudades, las organizaciones comunitarias de base que tienen otras responsabilidades además del presupuesto participativo también han sido usadas para la toma de decisiones. Muchas ciudades se han inclinado a favorecer su participación por medio de representantes de organizaciones existentes.

Comunicar los resultados. Un aspecto clave del proceso de presupuesto participativo es la comunicación de los resultados financieros y la presentación de cuentas públicas de las obras que han sido priorizadas, su ubicación, su costo y el marco de tiempo para su implementación.

La mayoría de las municipalidades conceden enorme importancia a mantener a la población bien informada por medio de una amplia gama de actividades, como audiencias públicas, informes escritos e información digital. Las formas más comunes son las reuniones públicas, en las que el Alcalde y/o sus asistentes presentan cuentas y responden a preguntas. Generalmente se trata de reuniones anuales que se celebran al inicio de cada nuevo ciclo de presupuesto participativo en cada subregión o distrito, y durante los foros temáticos.

En algunas ciudades, estas sesiones de información se producen dos veces al año o incluso con mayor frecuencia, durante todo el ciclo. Por otra parte, en algunas ciudades, el Alcalde y/o sus asistentes presentan sus cuentas no al público en general sino al concejo de Presupuesto Participativo (o su equivalente). Los miembros de este concejo, a la vez, son responsables de informar a los delegados y a la ciudadanía.

Otras herramientas para compartir información acerca de las cuentas y el presupuesto son la publicación de un documento anual (como por ejemplo un suplemento en el diario), folletos o informes en los que se detallan cada uno de los trabajos y servicios. Los datos presentados son consolidados por regiones y se menciona el lugar donde está ubicada cada obra. Estas herramientas son la principal fuente de información sobre los resultados concretos de los presupuestos participativos. Esta información también puede ser colocada en el sitio web de la municipalidad.

Mecanismos legales y reglamentarios para institucionalizar los presupuestos participativos.

Es importante determinar cuándo y cómo formalizar un proceso de presupuesto participativo para garantizar no solamente su éxito sino también su efectividad y sostenibilidad. También es esencial hacer una evaluación del nivel adecuado de institucionalización, con el fin de mantener la dinámica de la participación. La experiencia nos dice que la mejor forma de institucionalizar o formalizar los presupuestos participativos es a través de reglamentos internos. Se puede empezar con el desarrollo de un sistema para la elección de delegados, formas de representación, criterios para la distribución de recursos, responsabilidades del Consejo de PP (si existe), el número de reuniones plenarias y áreas temáticas, etc. En algunos casos, como en Porto Alegre, el proceso de institucionalización se ha cristalizado aun más mediante la preparación de manuales que contienen pautas y criterios generales; o, como en el caso de Belém, regulaciones especiales. Otras ciudades han ido más lejos, por ejemplo Santo André e Icapuí, donde el presupuesto participativo ha sido incorporado a Ley Orgánica de la Municipalidad. Esto le da al presupuesto participativo un estatus más formal y legal.

EJEMPLOS DE CIUDADES/PAÍSES

Recuadro 69: La Pionera del Presupuesto Participativo – Porto Alegre, Brasil

La ciudad de Porto Alegre lideró el concepto de presupuesto participativo hace más de doce años. Se trató de un esfuerzo consciente de la nueva administración política elegida en 1989 de incorporar a los ciudadanos directamente en el proceso de toma de decisiones y cambiar la forma de hacer las cosas. Su meta era convertirse en una práctica de gestión integral que incluyera a la población directamente en la formulación y ejecución del presupuesto para los proyectos clave de la ciudad.

El proceso de presupuesto participativo se basó considerablemente en la participación de las asociaciones de barrios locales, ONGs y sindicatos, y también requirió que la administración de la ciudad dedicara recursos humanos y financieros para garantizar su éxito. Lo esencial de esta práctica es la creación de comisiones o foros de ciudadanos que ayudan a formular prioridades presupuestarias y luego siguen ayudando a supervisar las obras que se están ejecutando. Desde el principio, la ciudad tuvo relativamente poco dinero para los proyectos más importantes, por lo que el sistema empezó a funcionar con lentitud. Sin embargo, una vez que los barrios pudieron observar los beneficios tangibles de su participación, un número cada vez mayor de ciudadanos y barrios se han involucrado en el proceso. De un grupo inicial de 1.500 participantes, ahora hay más de 45.000 residentes que participan en el proceso cada año. Adicionalmente, el concepto de participación se ha ampliado, pues ya no cubre solamente los temas presupuestarios, sino que abarca muchos otros aspectos de la gestión del gobierno local, incluyendo la planificación de políticas.

Un tema nuevo es la necesidad de garantizar que la planificación y los problemas regionales sean incorporados al proceso de planificación. Esto se logró por medio del establecimiento de asambleas plenarias temáticas que han tratado, aquí también con la participación de los ciudadanos, los diferentes problemas. Un segundo tema que surgió casi enseguida fue la relación entre los representantes electos, los concejales y el parlamento municipal y los foros locales; sin embargo, a pesar de las tensiones, el diálogo ha sido exitoso, y el ejecutivo municipal ha podido lograr sus objetivos.

En Porto Alegre, el 100% del presupuesto es considerado como participativo. El concejo de Presupuesto Participativo (COP por sus siglas en portugués), compuesto de delegados elegidos durante el proceso, examinan y ejercen influencia en el presupuesto global antes de que éste sea enviado a la *Câmara de Vereadores* (el Concejo Municipal). La parte del presupuesto que se discute en las asambleas, en las que todos los ciudadanos pueden participar, corresponde al 100% de los recursos para inversiones, una cifra que varía cada año y representa más del 10% del presupuesto global.

Numerosas otras ciudades de Brasil han adoptado alguna forma de presupuesto participativo. Parecen haber dos requisitos importantes para que el proceso tenga éxito— un compromiso real y sostenido de la administración de la ciudad con la transparencia y con el cambio en la forma de hacer las cosas, y una entrega continua de información y educación a los ciudadanos para alentarlos a participar.

Fuente: <http://www.bestpractices.org>

Recuadro 70: La ciudadanía no tiene tamaño—participación de los niños en la gobernanza y el presupuesto municipal de Barra Mansa, Brasil

Este caso es un ejemplo de la creación de un Consejo Infantil de Presupuesto Participativo en la ciudad de Barra Mansa (Brasil), en el que 18 niños y 18 niñas son elegidos por sus colegas para garantizar que el concejo municipal atienda sus necesidades y prioridades. El concejo determina la forma en que una determinada proporción del presupuesto municipal (equivalente a unos US\$ 125.000 por año) debe ser invertida para atender las prioridades de los niños, y los miembros infantiles del consejo también participan en otros aspectos del gobierno.

Cada año, desde 1998, más de 6.000 niños y niñas han venido participando en las discusiones y asambleas para elegir a sus representantes y discutir sus propias prioridades. Los niños elegidos aprenden cómo representar a sus colegas dentro de estructuras democráticas, a priorizar temas sobre la base de los recursos disponibles, y luego a desarrollar proyectos dentro del complejo y muchas veces lento proceso político y burocrático de la gobernanza urbana. Este proceso ha inculcado en los niños el concepto de Presupuesto Participativo, que es ahora ampliamente utilizado en Brasil para fomentar la participación de los ciudadanos en la gobernanza urbana. El proceso está alentando innovaciones parecidas en otras ciudades de América Latina, a medida que el ejemplo se hace cada vez más conocido y más personas visitan Barra Mansa.

Fuente: *Environment and Urbanisation*, octubre 2002, Vol. 14 No. 2, pp 71-85. <http://www.iied.org/human/eandu>

Este es un extracto de un artículo preparado para la edición monográfica de "Environment and Urbanization" sobre "Building cities with and for children and youth." El artículo propiamente dicho fue elaborado a partir de dos trabajos originales en idioma portugués escritos por Eliana Guerra, complementado con información proporcionada por el personal de la Oficina del Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, que ayudó a impulsar esta iniciativa. Ha sido preparado conjuntamente por IIED – el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo y la sede de UNICEF, las oficinas de campo y la Secretaría de Ciudades Amigas de los Niños de IRC.

Recuadro 71: Hacia un Presupuesto y Contrataciones Públicas más Transparentes en las Municipalidades de Serbia

Con el fin de aumentar la eficiencia y la calidad de los servicios municipales, mejorar las comunicaciones y las relaciones entre la administración municipal y los ciudadanos, y establecer un sistema de presupuesto y contratación pública más eficiente y transparente que ayude a limitar la corrupción y atraer las inversiones, el Movimiento Europeo en Serbia (EMS por sus siglas en inglés) desarrolló un programa titulado "Hacia un Presupuesto y Contrataciones Públicas Más Transparentes en las Municipalidades de Serbia". Este programa estaba compuesto de los siguientes elementos:

- Una encuesta de opinión entre ciudadanos, funcionarios públicos y la comunidad empresarial de tres municipalidades para identificar las principales áreas problemáticas en el servicio público.
- Talleres para funcionarios públicos sobre la elaboración de presupuestos, donde se introdujo un nuevo software para la elaboración de presupuestos, y sobre contrataciones públicas, donde se desarrollaron nuevos estándares para las contrataciones públicas.
- Encuestas entre usuarios de tres municipalidades sobre la calidad de los servicios prestados.
- Sobre la base de estas encuestas, se distribuyeron premios a los mejores servidores públicos.
- Se realizó una encuesta de opinión para evaluar el impacto del proyecto.

El programa fue recibido con abrumador interés por las municipalidades. En apenas un poco más de 6 meses, el número de municipalidades participantes creció de 3 a 27. Otros resultados importantes fueron:

- Un mayor interés de los ciudadanos en la administración local, con un porcentaje mucho más alto de personas que piden más sesiones de información.
- Se estableció un sistema de comunicación efectivo entre los funcionarios públicos y los ciudadanos. Esto contribuyó a aumentar la confianza de los ciudadanos en sus empleados públicos, a pesar de que persisten problemas en la prestación de servicios.
- Se generaron muchas ideas y propuestas de proyectos por medio de un proceso participativo, que desde entonces ha sido integrado al proyecto de seguimiento.

El éxito del programa puede atribuirse a los siguientes factores:

- Por medio del proyecto, las municipalidades reciben nuevas herramientas y tecnologías, así como asistencia y capacitación. Los funcionarios locales obtienen entonces un beneficio directo de su participación en el mismo.
- Un problema que aparece con frecuencia en las iniciativas del gobierno local es que las autoridades perciben a las encuestas y evaluaciones de servicios como acusaciones en su contra. En este caso, este riesgo puede evitarse focalizando la encuesta en iniciativas positivas (premios a los mejores empleados públicos) e innovaciones (introducción de un nuevo software para presupuestos y contabilidad).

Fuente: Preparado por Julia Steets para Transparency International. Artículo completo disponible en http://www.transparency.org/building_coalitions/public/public_intro.html

Recuadro 72: Cotacachi – Incremento de las Asignaciones para el Presupuesto Participativo

En Cotacachi (Ecuador), la parte del presupuesto que se discute en las asambleas públicas ha crecido de forma continua, alcanzando el 58% del total en 2002, y se espera que llegue al 72% en 2003. Esta cifra elevada se relaciona con el elevado porcentaje de recursos que la municipalidad destina a la inversión, a pesar de ser una de las ciudades más pobres de entre las ciudades latinoamericanas que practican actualmente el método de presupuesto participativo. Esto suele demostrar que la voluntad política puede generar un presupuesto participativo con valores significativos. Como consecuencia de esto, las sumas discutidas por habitante en Cotacachi son superiores a las de ciudades mucho más “famosas” de la región.

La transparencia en Cotacachi va más allá del presupuesto participativo, pues abarca también la implementación y la gestión de proyectos. Se ha creado un Comité de Control Social, que es parte de la Asamblea Cantonal de Cotacachi, que controla las obras y proyectos aprobados por el presupuesto participativo municipal. Este Comité examina tanto el proceso precontractual como el proceso de implementación de los proyectos. Los miembros del comité realizan la inspección de los proyectos sin recibir a cambio ninguna remuneración.

Por medio de la iniciativa sobre Transparencia y Control Social en las Obras Públicas, la municipalidad de Cotacachi ha involucrado con éxito a la comunidad y/o a los barrios en el proceso precontractual y en la implementación de los proyectos. La realización de ejercicios regulares de monitoreo y evaluación, junto con el requisito de presentar certificados de entrega-recepción de cualquier adquisición, garantizan que no se produzcan casos de corrupción. La aceptación por parte de la comunidad de la obra o proyecto implementado también se toma en cuenta.

Fuente: UN-HABITAT (en imprenta) *Toolkit on Participatory Budgeting: A collection of resources to facilitate inter-regional transfers.*

MÁS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

General

UN-HABITAT Best Practices Programme, P.O. Box 30030, Nairobi, Kenya.

Sitio web: <http://www.bestpractices.org>, <http://www.unhabitat.org>

UN-HABITAT (en imprenta) Toolkit on Participatory Budgeting: A collection of resources to facilitate inter-regional transfers.

UN-HABITAT, Nairobi, P.O. Box 30030, Nairobi, Kenya.

Tel: +254-20-623216; Fax: +254-20-623536

E-mail: governance@unhabitat.org; Sitio web: <http://www.unhabitat.org/governance>

Transparency International (2003) **The Corruption Fighters' Toolkit**

Transparency International, Otto-Suhr-Allee 97-99 - 10585 Berlín, Alemania.

Tel.: +49-30-343-8200; Fax: +49-30-3470-3912

E-mail: ti@transparency.org; Sitio web: <http://www.transparency.org>

Brasil

Centro de Estudios y Asistencia Urbana – City Regina Pozzobon, 141, calle Vieira de Castro, Porto Alegre, RS, Brasil - Código postal: 90.040-320.

Tel./Fax: +55-51-330-6756; E-mail: Cidadepa@Portoweb.Com.BR

Alianza de Asociaciones Comunitarias de Porto Alegre– UAMPA; Mercado Pi©Lo Central - planta baja. Porto Alegre RS, Brasil - Código postal: 90.020-070.

Tel.: +55-51-211-5800; Fax: +55-51-228-7766; E-mail: Uampa@Cpovo.Net



Serbia

Transparency International–Serbia (Transparentnost Srbija), Ulica 29, novembra. br. 36/l, 11000 Belgrado, Serbia.

Tel./Fax: +381-11-3228-196

E-mail: ts@transparentnost.org.yu, dem@eunet.yu, emins@eunet.yu

Sitio web: <http://www.transparentnost.org.yu>

Barra Mansa, Brasil

Secretaría Internacional de Ciudades Amigas de los Niños, Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF

Tel.: +39-55-033226/20330

E-mail: eriggio@unicef.org, Sitio web: www.unicef.org/irc, www.childfriendlycities.org

Cotacachi, Ecuador

UN-HABITAT (en imprenta) **Toolkit on Participatory Budgeting: A collection of resources to facilitate inter-regional transfers**

UN-HABITAT, Nairobi, P.O. Box 30030, Nairobi, Kenya.

Tel: +254-20-623216; Fax: +254-20-623536

E-mail: governance@unhabitat.org; Sitio web: <http://www.unhabitat.org/governance>



rendición de cuentas

Aumentar la responsabilidad pública de quienes toman las decisiones en el gobierno, en el sector privado y en las organizaciones comunitarias en todas las áreas (política, fiscal, presupuestaria)

TERCER CAPÍTULO

GLOSARIO

El propósito de este glosario es explicar el significado específico de algunas palabras o términos clave, tal como son usados en esta caja de herramientas y en el contexto particular de la transparencia en la gobernanza local. En los casos necesarios, las definiciones literales o tomadas del diccionario preceden a la referencia contextual.

Actores

Personas, grupos o instituciones con cierta importancia, interés, programa de trabajo, o influencia sobre un tema particular, o una preocupación o iniciativa a favor de la meta o propósito definido o común.

Cabildero

- Una persona asalariada, o contratada a cambio de una remuneración, que incluye el reembolso de gastos razonables de viajes y viáticos, para fines de ejercer actividades de cabildeo.
- Una persona que representa a una organización, asociación u otro grupo en actividades de cabildeo.
- Un empleado del gobierno local que cabildea.

Campaña Mundial de Gobernanza Urbana

UN-HABITAT lideró una campaña para reducir la pobreza urbana por medio de la buena gobernanza urbana. Lanzada en 1999, los objetivos de esta Campaña son: (a) mejorar la capacidad de los gobiernos locales y de otros actores para practicar la gobernanza urbana; y (b) aumentar la conciencia y promover la buena gobernanza urbana en todo el mundo.

Códigos de ética

Declaraciones de principios y valores.

Comités de Vigilancia

Comités externos que supervisan la operación y las actividades de departamentos específicos del gobierno local, como el departamento financiero, de obras públicas, salud, educación, etc.

Corrupción

Mal uso de un cargo para el lucro personal. El cargo es una posición de confianza, que le da a una persona poderes para poder actuar en representación de una institución, sea privada, pública, o sin fines de lucro. (*Klitgaard, MacLean-Abaroa y Parris, 1996*)

Defensoría

- Defensor del Pueblo–Protector Público.
- Una autoridad o institución imparcial creada para recibir e investigar de manera independiente las denuncias de mala administración, incluyendo corrupción, en las entidades públicas.



Denunciante

Una persona que denuncia casos de falta de ética profesional, fraude, malas prácticas o corrupción en una organización. El denunciante puede ser un funcionario o empleado de la organización, o simplemente un ciudadano agraviado.

Ética

- La disciplina que trata de lo que es bueno y lo que es malo, y del deber y la obligación moral.
- Un conjunto de principios o valores morales.
- Una teoría o sistema de valores morales y los principios de conducta que rigen a una persona o a un grupo.
- Una filosofía orientadora, estándares generalmente aceptados de lo bueno y lo malo.

Evaluación de la Vulnerabilidad Municipal

Una herramienta que puede ser aplicada por la municipalidad, así como por otras organizaciones, para evaluar cómo el gobierno local maneja los temas de integridad y transparencia. Esta evaluación genera información que ayuda a identificar vacíos por donde la corrupción se puede infiltrar en el sistema.

Evaluación Participativa de la Corrupción

Una herramienta que evalúa el impacto de la corrupción sobre las vidas de las personas pobres y ayuda a las comunidades pobres a hacer planes y a tomar medidas para reducir la corrupción, en asociación con los diseñadores de políticas y el público en general. Fue introducida por primera vez en Indonesia por el Banco Mundial y la Asociación para la Reforma de la Gobernanza de Indonesia.

Gobernanza Urbana

El ejercicio de la autoridad política, económica, social y administrativa en la gestión de los asuntos de la ciudad. La suma de las varias formas en que las personas y las instituciones, públicas y privadas, planean y manejan los asuntos comunes de la ciudad. Es un proceso continuo en el que se pueden conciliar intereses opuestos o diversos y se pueden tomar acciones conjuntas. Se aplica a las instituciones formales, así como a entes informales y al capital social de los ciudadanos. Se trata entonces de un concepto más amplio que el de "gobierno", que se refiere solamente a los órganos formales y legalmente establecidos de la estructura política. (*UN-HABITAT, 2000*)

Herramienta

Una técnica para resolver problemas, o una combinación de tales técnicas, que puede ser aplicada a una variedad de situaciones.

Influencia

La habilidad de modificar una acción, a través de un poder o control indirecto. La influencia como característica esencial de un actor interesado se refiere al impacto que éste puede tener en la resolución de un problema.

Integridad

- La firme adherencia a un código de valores, especialmente morales o éticos.
- Incorruptibilidad.

Leyes de Conflicto de Intereses

“Conflicto de intereses” indica una situación en la que intereses privados pueden ejercer influencia sobre una decisión pública. Las leyes de Conflicto de Intereses son leyes y reglamentos diseñados para prevenir conflictos de interés. Estas leyes pueden contener disposiciones relacionadas con la presentación de declaraciones de bienes e ingresos, explotación de la posición oficial y de los privilegios de que gozan, reglamentación de las prácticas de campaña, etc.

Leyes de Reuniones Abiertas

Leyes que regulan el desarrollo de reuniones abiertas para consultar a actores interesados. Las leyes de reuniones abiertas facilitan la participación de los ciudadanos en las discusiones de políticas.

Lista de Verificación Municipal

Una herramienta para la recolección de información que intenta evaluar la vulnerabilidad del sistema municipal al abuso de autoridad y de los recursos.

Normas de Buena Gobernanza Urbana

Las normas universales que caracterizan la buena gobernanza urbana, conforme han sido identificadas por la Campaña Mundial por la Gobernanza Urbana impulsada por UN-HABITAT. Estas normas son: sostenibilidad, descentralización, equidad, eficiencia, transparencia y responsabilidad, participación cívica y ciudadanía y seguridad.

Rendición de Cuentas

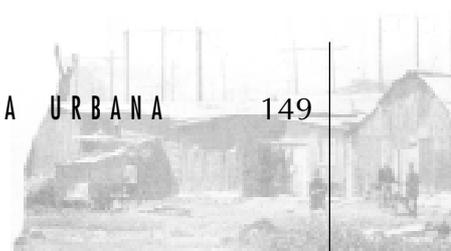
Considerar a las personas y organizaciones como responsables de sus actos, medidos de la manera más objetiva posible. La rendición de cuentas se basa en tres pilares clave: el aspecto financiero, el aspecto político y el aspecto administrativo.

Sistemas Transparentes

Sistemas organizacionales que ponen información completa, precisa y oportuna a disposición de los actores, que tienen claros procedimientos para la toma pública de decisiones, y que facilitan la comunicación abierta entre los actores y las personas encargadas de tomar las decisiones.

Transparencia

- Claridad; cualidad de claro.
- Compartir información y actuar de manera abierta.
- Como principio básico de la buena gobernanza urbana, la transparencia connota la conducción de los asuntos públicos de una manera que permita a los actores tener un amplio acceso al proceso de toma de decisiones y la capacidad de ejercer una influencia efectiva sobre el mismo. (PNUD 1997, UN-HABITAT, 2000)



CUARTO CAPÍTULO

“PÁGINAS AMARILLAS” – REFERENCIAS DETALLADAS

4.1 INTRODUCCIÓN

Varias herramientas y métodos han sido desarrollados a nivel mundial para promover la buena gobernanza urbana y en particular, para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas. Se trata de esfuerzos emprendidos por varias agencias de desarrollo internacionales, regionales y nacionales que trabajan en el campo de la gobernanza. Entre estas agencias se cuentan:

- Audit Commission, UK/ Comisión de Auditoría del Reino Unido
- Carnegie Endowment for International Peace / Fundación Carnegie para la Paz Internacional
- El Consejo de Europa (CdE)
- International City / County Management Association / Asociación Internacional de Administradores de Ciudades/Condados (ICMA)
- International Institute for Environment and Development / Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED)
- International NGO Training and Research Centre/ Centro Internacional de Capacitación e Investigaciones de ONGs (INTRAC)
- Municipal Development Programme/ Programa de Desarrollo Municipal (MDP)
- Open Society Institute/ Instituto Sociedad Abierta
- La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
- Public Affairs Centre / Centro de Asuntos Públicos (PAC), India
- Transparency International / Transparencia Internacional
- El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) – Ciudades Amigas de los Niños
- El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT)
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)
- Banco Mundial/Instituto del Banco Mundial

Las herramientas incluidas en esta caja han sido derivadas o extraídas de una gama de libros de consulta, manuales de capacitación o recopilaciones de estudios de casos publicados por las organizaciones antes mencionadas. El propósito de este capítulo es proporcionar detalles sobre varios recursos para complementar la información que ya ha sido entregada en las secciones anteriores de esta caja de herramientas.



También pretende proporcionar a los lectores y a los usuarios una amplia gama de materiales para mejorar la aplicación práctica de las herramientas que promueven la transparencia en la gobernanza urbana. En esta sección se listan los recursos adicionales en el siguiente orden:

Sección 4.2 Lista Alfabética de Material de Consulta

Sección 4.3 Descripción detallada de los Materiales de Consulta, Listados por Organización

Sección 4.4 Referencias Adicionales

La sección 4.2 permite a los usuarios buscar un recurso en particular por orden alfabético. En la Sección 4.3, las herramientas se listan según el orden de la organización que las ha elaborado o difundido. Cada recurso es presentado en un formato estándar, con una descripción breve de lo que es y cómo se lo puede aplicar. Adicionalmente, se proporciona información de contacto para cada producto, para que el usuario pueda comunicarse con las personas responsables de su elaboración o difusión. Esta descripción detallada tiene por objeto servir de soporte a los usuarios que quieran adaptar un método determinado o una combinación de métodos adecuados a su contexto en particular. En la sección 4.4 se listan las referencias adicionales usadas en esta publicación.

4.2 LISTADO GENERAL EN ORDEN ALFABÉTICO

1. Acceso a la Información en los Países en Desarrollo, *Transparencia Internacional*.
2. Base de Datos de Mejores Prácticas, *UN-HABITAT*.
3. Lista de Verificación para Líderes de E-Gobierno– Documento de Política, *OCDE*.
4. La Ciudadanía no tiene Tamaño: la Participación Infantil en la Gobernanza y el Presupuesto Municipal en Barra Mansa, *UNICEF e IIED*.
5. Desarrollo de Coaliciones para Combatir la Corrupción, *Instituto del Banco Mundial*.
6. CORIS – “Sistema Interactivo de Información e Investigación sobre Corrupción”, *Transparencia Internacional*.
7. Conflictos de interés: Legisladores, Ministros y Funcionarios Públicos, *Transparencia Internacional*.
8. Gobernanza Corporativa– Mejoramiento y Confianza en los Servicios Públicos Locales, *Comisión de Auditoría de Reino Unido*.
9. Corrupción y Medio Ambiente en el Ámbito Local, *Transparencia Internacional*.
10. La Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción, *Transparencia Internacional*.
11. Evaluación de País en Rendición de Cuentas y Transparencia – CONTACT, *PNUD*.
12. Informe de Evaluación de la Corrupción en Sudáfrica, *Gobierno de Sudáfrica y UNODC/ ROSA*.

13. Desarrollo y Manejo de un Código de Ética Profesional – Un Libro de Consulta para Asociaciones Profesionales, *UN-HABITAT*.
14. ¿La Mano Invisible necesita un Guante Transparente? La política de la Transparencia, *Fundación Carnegie para la Paz Internacional*.
15. El Imperativo del E-Gobierno, *OCDE*.
16. Paquete de capacitación de Ética en Acción, *ICMA*.
17. Manejo Financiero para el Desarrollo: Contabilidad y Finanzas para los no Especialistas en Organizaciones de Desarrollo, *INTRAC*.
18. La Campaña Mundial por la Gobernanza Urbana – Documento Conceptual (2a edición), *UNHABITAT*.
19. Boletín de Gobernanza y Anticorrupción, *Instituto del Banco Mundial*
20. Índice de Soborno Urbano de Kenia (Informe), *Transparencia Internacional – Kenia*.
21. El Papel de los Medios de Comunicación para Frenar la Corrupción, *Instituto del Banco Mundial*.
22. Nuevos Mecanismos para la Rendición de Cuentas Públicas: La Experiencia de la India, *Centro de Asuntos Públicos*.
23. Ética Pública en el Ámbito Local– Paquete de Iniciativas Modelo, *Consejo de Europa* .
24. Servicios Públicos para los Pobres Urbanos: La libreta de calificaciones de tres ciudades de la India, *Centro de Asuntos Públicos*.
25. Reducción de la Corrupción en el Ámbito Local, *Instituto del Banco Mundial*.
26. Encuestas sobre prestación de servicios: Un medio para aumentar la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad en el gobierno local, *Cooperación para el Desarrollo Municipal*.
27. El Papel de la Sociedad Civil en la Supresión de la Corrupción en el Ámbito Municipal, *Instituto Sociedad Abierta*.
28. Transparency International Source Book, *Transparencia Internacional*.
29. La Caja de herramientas TILAC– Caja de Herramientas contra la Corrupción en América Latina, *Transparencia Internacional*.
30. Caja de herramientas sobre Presupuesto Participativo - Una colección de recursos para facilitar las transferencias interregionales, *UN-HABITAT*.
31. Herramientas para una Gestión Urbana Participativa, *UN-HABITAT*.
32. Caja de Herramientas de las Naciones Unidas contra la Corrupción, *UNODC*.
33. Manual de las Naciones Unidas sobre Políticas de Lucha contra la Corrupción, *UNODC*.



4.3 LISTADO DESCRIPTIVO POR ORGANIZACIONES

1. TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

Título	The Transparency International Source Book (Libro de Consulta de Transparencia Internacional)
Autor	Jeremy Pope
Organización	Transparencia Internacional
Año de Publicación	1998 y 2000
Áreas de Aplicación	Transparencia y rendición de cuentas
Descripción: La primera versión de este Libro de Consulta (ahora traducido a más de 20 idiomas) expuso el caso de un “Sistema Nacional de Integridad”, un enfoque holístico para la transparencia y la rendición de cuentas integrado por un conjunto de “pilares”: rendición de cuentas, democracia, poder judicial, medios de comunicación y sociedad civil. Desde entonces, la expresión ha pasado a ser de uso común en los círculos que se ocupan del desarrollo, y así mismo, el argumento para un enfoque holístico sobre la anticorrupción ha generado un amplio consenso. La actual edición del Libro de Consulta de TI trata de combinar la facilidad de la palabra impresa con la inmediatez de la Internet. Dadas las numerosas iniciativas que se están tomando en diferentes partes del mundo, el tema de las mejores prácticas está creciendo rápidamente. Los lectores encontrarán referencias a documentación sobre mejores prácticas disponible en la Internet. La Parte 5 de este libro contiene un resumen del material recopilado sobre Mejores Prácticas. La versión en Internet del Libro de Consulta debe ser actualizada constantemente a la luz de los continuos avances que se dan en el tema. El sitio web de TI contiene material adicional, así como una bibliografía que puede ser consultada.	
Más Información: Transparency International (TI), Otto Suhr-Allee 97-99,D-10585 Berlín, Alemania. Tel.: +49-30-343-8200 • Fax: +49-30-34703912 E-mail: ti@transparency.org • Sitio web: http://www.transparency.org	

Título	TILAC Toolkit – Latin American Anti-Corruption Toolkit (Caja de Herramientas TILAC - Caja de Herramientas Latinoamericanas Contra la Corrupción)
Autor	—
Organización	Transparencia Internacional (TI)
Año de Publicación	—
Áreas de Aplicación	Transparencia y rendición de cuentas
Descripción:	
<p>La Caja de Herramientas Latinoamericanas Contra la Corrupción, o Caja de Herramientas TILAC, desarrollada por Transparencia Internacional (TI) destaca el enorme potencial de la sociedad civil para crear mecanismos de control social, exigiendo y promoviendo acciones para tener administraciones públicas responsables y receptivas.</p> <p>La Caja de Herramientas Latinoamericanas Contra la Corrupción presenta una gama de actividades de lucha contra la corrupción, tanto herramientas como experiencias de varios países latinoamericanos, en un formato accesible y concreto. Los casos indican la importancia de colaborar con los sectores público y privado y la necesidad de fomentar una coalición con la sociedad civil.</p> <p>Las herramientas están situadas en el contexto sociopolítico nacional específico y en el contexto de la organización responsable. La publicación incluye descripciones detalladas de las etapas de implementación, secciones sobre resultados positivos y negativos tangibles, y las lecciones aprendidas. La Caja de Herramientas Latinoamericanas Contra la Corrupción cubre una gama de actividades en diferentes áreas, incluyendo: Control de la corrupción en la contratación pública; transparencia en las elecciones; monitoreo de instituciones públicas; concientización y educación; mejores prácticas emergentes en el sector público; medios de comunicación; encuestas sobre corrupción; etc.</p> <p>La caja de herramientas presenta casos que los capítulos latinoamericanos creen que otros grupos de la sociedad civil pueden replicar en sus propios países, y se alienta a los usuarios a comunicarse con las organizaciones responsables de las diferentes actividades. La información de contacto de estas organizaciones se incluye en la publicación.</p> <p>La caja de herramientas debe ser considerada como un trabajo en curso. Para el futuro se prevé enriquecerla con la inclusión de las actividades de otros Capítulos de TI, así como de otras organizaciones de la sociedad civil. A su debido tiempo, la Caja de Herramientas podría servir como una fuente de referencia de mejores prácticas y el lugar para un amplio intercambio de experiencias en otras ciudades. Esta Caja de Herramientas es un recurso útil para la promoción del compromiso cívico y la participación, así como de la transparencia y la rendición de cuentas.</p>	
Más Información:	
<p>Transparency International (TI), Otto Suhr-Allee 97-99,D-10585 Berlín, Alemania. Tel.: +49-30-343-8200 • Fax: +49-30-34703912 E-mail: ti@transparency.org • Sitio web: http://www.transparency.org/lac_kit-kit/intro.html</p>	



Título	CORIS – Corruption Online Research and Information System (CORIS - Sistema Interactivo de Información e Investigación sobre Corrupción)
Autor	—
Organización	Transparencia Internacional
Año de Publicación	en línea - continuo
Áreas de Aplicación	Transparencia y rendición de cuentas
<p>Descripción: El Sistema Interactivo de Información e Investigación sobre Corrupción (CORIS) es una iniciativa de Transparencia Internacional que utiliza la Internet para cubrir las necesidades de investigación de especialistas en anticorrupción, permitiéndoles acceder a textos publicados y literatura “gris” sobre corrupción y gobernanza.</p> <p>CORIS es una base de datos interactiva y que actualmente incluye más de 6.000 referencias bibliográficas y más de 1.000 textos completos de documentos. TI, por medio de sus servicios de conocimiento e información, recopila, documenta y disemina información crucial para los grupos y personas involucradas en trabajos e investigaciones anticorrupción. A través de CORIS se puede tener acceso a material de información, tales como recortes de noticias, informes, textos legales, libros, artículos de periódicos, investigaciones y trabajos ocasionales, documentos y minutas de conferencias y una variedad de literatura gris. El sitio permite búsquedas usando más de 200 palabras clave. CORIS es por lo tanto un recurso importante para promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gobernanza local y nacional.</p>	
<p>Más Información: Transparency International (TI), Otto Suhr-Allee 97-99, D-10585 Berlín, Alemania. Tel.: +49-30-343-8200 • Fax: +49-30-34703912 E-mail: ti@transparency.org • Sitio web: http://www.transparency.org</p>	

Título	The Corruption Fighters' Toolkit (La Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción)
Autor	—
Organización	Transparencia Internacional
Año de Publicación	2002-2003
Áreas de Aplicación	Transparencia y rendición de cuentas

Descripción:

La Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción fue preparada por Transparencia Internacional (TI) para facilitar la transmisión de experiencias, mejores prácticas y lecciones de los programas implementados por los capítulos nacionales de TI a otras personas y grupos activos en el área. Se espera que las metodologías y los componentes incluidos en la Caja de Herramientas, que han sido extensamente probados, sean de gran valor práctico para aquellas personas cuya misión es erradicar la corrupción en todos los ámbitos.

La sociedad civil tiene un enorme potencial para crear mecanismos de inspección y control social, para demandar y promover acciones para una administración pública responsable y receptiva. La Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción es un esfuerzo para dar realce a este potencial, y ofrece ideas e inspiración para personas dentro y fuera del movimiento TI.

La Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción presenta una gama de actividades anticorrupción en un formato accesible. El ámbito y el alcance de las herramientas incluidas en la Caja permiten a los lectores potenciales determinar qué herramientas son las más apropiadas para su contexto local. Los casos subrayan la importancia de la colaboración con los sectores público y privado y, sobre todo, la necesidad de desarrollar consensos dentro de la sociedad civil. Las personas que deseen una revisión brevísima de una herramienta en particular solo tienen que ver las hojas de datos, donde encontrarán un resumen conciso de la información más detallada.

La Caja es una iniciativa nueva; en esta etapa, básicamente comparte experiencias sacadas del "interior de TI". Con el tiempo, es posible que también sea usada para difundir las experiencias de otras organizaciones de la sociedad civil y generar las tan necesarias sinergias dentro de la sociedad civil. La Caja debe ser considerada como un trabajo en curso, y como un documento vivo. Disponible en la página de TI en Internet, la Caja está siendo continuamente ampliada para incluir nuevas herramientas.

Más Información:

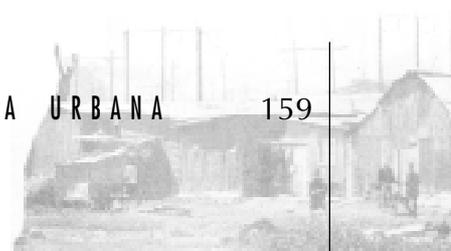
Transparency International (TI), Otto Suhr-Allee 97-99, D-10585 Berlín, Alemania.
 Tel.: +49-30-343-8200 • Fax: +49-30-34703912
 E-mail: ti@transparency.org • Sitio web: <http://www.transparency.org>



Título	Access to Information in Developing Country (Acceso a la información en países en desarrollo)
Autores	Robert Martin y Estelle Feldman
Organización	Transparencia Internacional
Año de Publicación	1998
Áreas de Aplicación	Transparencia, acceso a la información
Descripción: Si bien las constituciones y leyes de algunos países tienen estipulaciones sobre el acceso a la información, la mayoría niega a sus ciudadanos acceso a expedientes públicos o lo limita al mínimo. Este estudio, publicado con la colaboración de la Fundación Ford, analiza las leyes y prácticas existentes con relación al acceso a la información en países en desarrollo. También pretende ayudar a aquellas democracias cuyas constituciones se comprometen a promulgar leyes sobre libertad de información a dar forma a dicha legislación.	
Más Información: Transparency International (TI), Otto Suhr-Allee 97-99,D-10585 Berlín, Alemania. Tel.: +49-30-343-8200 • Fax: +49-30-34703912 E-mail: ti@transparency.org • Sitio web: http://www.transparency.org	

Título	Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials (Conflictos de intereses: Legisladores, Ministros y Funcionarios Públicos)
Autor	Gerard Carney
Organización	Transparencia Internacional
Año de Publicación	1998
Áreas de Aplicación	Transparencia, conflicto de intereses, ética
Descripción: El propósito de este estudio es ayudar a los legisladores, ministros y funcionarios públicos a identificar potenciales conflictos de intereses antes de que causen un dilema ético en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades oficiales. También sugiere mecanismos ya sea para prevenir la aparición de conflictos o para resolverlos cuando se presentan.	
Más Información: Transparency International (TI), Otto Suhr-Allee 97-99,D-10585 Berlín, Alemania. Tel.: +49-30-343-8200 • Fax: +49-30-34703912 E-mail: ti@transparency.org • Sitio web: http://www.transparency.org	

Título	Corruption and Environment at the Local Level: A Working Paper (Corrupción y Medio Ambiente en el Ámbito Local: Un Documento de Trabajo)
Autor	Michael Lippe
Organización	Transparencia Internacional
Año de Publicación	1999
Áreas de Aplicación	Gobernanza local, manejo ambiente local, integridad, transparencia
Descripción	
<p>La corrupción puede tener un impacto devastador sobre el medio ambiente. Este trabajo examina dos casos de corrupción urbana. Describe cómo la urbanización ha creado una enorme presión en la capacidad de los gobiernos locales para alcanzar sus objetivos fundamentales.</p> <p>Discute también nuevas ideas sobre el manejo ambiental en el ámbito local y la integridad en la gobernanza urbana. El documento hace énfasis en que mediante el uso de sistemas de manejo ambiental y de integridad, los gobiernos locales pueden reducir la corrupción, manejar de manera más eficaz los temas relativos al medio ambiente local y responder mejor a los desafíos de la urbanización.</p>	
Más Información:	
<p>Transparency International (TI), Otto Suhr-Allee 97-99, D-10585 Berlín, Alemania, Tel.: +49-30-343-8200 • Fax: +49-30-34703912 E-mail: ti@transparency.org, mjlippe@aol.com • Sitio web: http://www.transparency.org</p>	



Título	The Kenya Urban Bribery Index – Report (Índice de Soborno Urbano de Kenia –Informe)
Autor	—
Organización	Transparencia Internacional– Kenia
Año de Publicación	2002
Áreas de Aplicación	Transparencia
<p>Descripción</p> <p>Este informe presenta el análisis de un estudio realizado por TI-Kenia sobre la magnitud de los sobornos en ese país. Basado en una encuesta en la que los Kenianos comunes reportaron sus encuentros cotidianos con la corrupción – a quién sobornan, con cuánto dinero, y para qué fin – el estudio es parte del esfuerzo de TI-Kenia para dar a conocer los esfuerzos anticorrupción que se llevan a cabo en Kenia con investigaciones objetivas y rigurosas. Este estudio trata de ir más allá de las percepciones de corrupción para brindar criterios comparativos para la integridad basados en la incidencia efectiva de la corrupción. La encuesta se realizó en marzo y abril de 2001 en seis grandes ciudades y poblados de Kenia, incluyendo la capital, Nairobi, y se la aplicó a 1.164 personas. La encuesta ha sido usada para estimar la magnitud, la incidencia y el costo financiero directo de los sobornos y para elaborar el Índice de Soborno Urbano de Kenia (KUBI).</p> <p>Los resultados del Índice, que se citó como ejemplo en la sección Herramienta 2.2 de esta obra, fueron obtenidos a partir de seis indicadores que se estima capturan las diferentes dimensiones e impactos del soborno. Estos indicadores son: incidencia, regularidad, gravedad, frecuencia, costo y tamaño del soborno. El índice da a la Policía la puntuación más alta.</p>	
<p>Más Información:</p> <p>Transparency International (TI) - Kenya, P.O Box 198, 00200 City Square, Nairobi, Kenya. Tel: +254-20-727763 • Fax: +254-20-729530 E-mail: tikenya@wananchi.com • Sitio web: http://www.tikenya.org</p>	

2. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (UN-HABITAT)

Título	Developing and Managing Professional Codes of Ethics - A Resource Guide for Professional Associations (Desarrollo y Manejo de Códigos de Ética Profesionales – Un Libro de Consulta para Asociaciones Profesionales)
Autor	—
Organización	UN-HABITAT
Año de Publicación	2002
Áreas de Aplicación	Transparencia y rendición de cuentas, ética profesional

Descripción:

Este Libro de Consulta está dirigido a asociaciones profesionales que contribuyen a mejorar la gobernanza local. Se trata de un grupo pequeño pero influyente de asociaciones profesionales y miembros de estas asociaciones que ocupan cargos en las instituciones de los gobiernos locales. Se ha elegido a este grupo blanco con la convicción de que pueden ayudar a llevar la calidad del servicio público local hacia estándares éticos más elevados. Esta guía está dirigida también a capacitadores y facilitadores involucrados en la orientación o capacitación de miembros de asociaciones profesionales sobre la importancia de los códigos de ética. También es útil para profesionales involucrados con el gobierno local.

Este documento se divide en tres partes:

Primera Parte: Conceptos y Estrategias - esencialmente un viaje conceptual. Incluye una amplia gama de conceptos, estrategias, estándares, principios, eventos históricos y otras nociones que pueden servir para desencadenar ideas y reflexiones entre personas que están analizando la idea de desarrollar e implementar un código de ética en su profesión.

Segunda Parte: Planificación de Proceder Ético - una serie de preguntas directas, diseñadas para ayudar a las asociaciones profesionales a tomar decisiones. Estas decisiones incluyen la mayoría de acciones necesarias para hacer que esa primera idea de establecer un código de ética profesional se convierta en una exitosa realidad.

Tercera Parte: Manejo de un Compromiso con la Ética Compartido por el Gremio - incluye un recorrido comentado de un código de ética profesional que ha demostrado su validez durante casi cien años. También describe tácticas y estrategias concretas para manejar el código de ética de una profesión. En el corazón mismo del manejo de cualquier código tenemos dos desafíos: uno es proactivo, el otro reactivo. Manejar un código de ética de forma proactiva implica un constante aprendizaje y un anhelo— de ayudar a los miembros a vivir de acuerdo con los valores y principios de estos códigos de manera más eficaz, por medio de un diálogo constante y oportunidades de aprendizaje, y ayudándolos a anhelar fijar el estándar de desempeño ejemplar dentro de sus respectivos sitios de trabajo. En ocasiones, el gremio va a tener que reaccionar ante las indiscreciones de sus miembros, para garantizar que el código se cumpla de manera justa y juiciosa. Este recurso ofrece pistas sobre cómo administrar el código de ética de su profesión de manera más efectiva, proactiva y, cuando sea necesario, reactiva.

Más Información:

UN-HABITAT, P.O Box 30030, Nairobi, Kenya.
E-mail: tccb@unhabitat.org • Sitio web: www.unhabitat.org

Título	Best Practices Database (Base de Datos de Mejores Prácticas)
Autor	—
Organización	UN-HABITAT
Año de Publicación	Disponible en Internet, actualizada constantemente
Áreas de Aplicación	Transparencia y rendición de cuentas, gestión urbana, gobernanza urbana

Descripción:

Mejores Prácticas es un poderoso recurso para analizar tendencias actuales; hallar información sobre temas contemporáneos relacionados con los asentamientos humanos; trabajo en red; desarrollo de capacidades; cooperación técnica; y formulación de políticas. La base de datos contiene más de 1.100 soluciones probadas para los problemas sociales, económicos y medioambientales más comunes del mundo urbanizado, tomadas de más de 120 países. Estas soluciones demuestran medios prácticos que las comunidades, los gobiernos y el sector privado están aplicando de forma conjunta para mejorar la gobernanza, erradicar la pobreza, brindar acceso a vivienda, tierras y servicios básicos, proteger el medio ambiente y apoyar el desarrollo económico.

Actualmente existen más de 15 ejemplos de Casos en esta base de datos que ofrecen experiencias en el fomento de la transparencia y la rendición de cuentas. Estas experiencias van desde la implementación del sistema de libretas de calificaciones en India hasta el proyecto “Bogotá, ¿cómo vamos?”, que se implementó en Colombia. Este último es un interesante estudio de caso de un proyecto que hace una continua evaluación de los cambios que se van produciendo en la calidad de vida de la ciudad, con la intención de promover la efectividad y la transparencia del gobierno local de Bogotá. La base de datos también incluye la experiencia de la mejor práctica nacional de Etiopía, una iniciativa titulada “Servicios Públicos Efectivos y Eficientes”.

La Base de Datos de Mejores Prácticas es un producto conjunto de UN-HABITAT, la Municipalidad de Dubai y la Fundación Juntos. Ha sido posible gracias al apoyo de los Socios de Mejores Prácticas y los Gobiernos de España, el Reino Unido y Suiza.

Más Información:

The Coordinator, Information and Best Practices, The Urban Secretariat, UN-HABITAT, P.O. 30030, 00100 Nairobi, Kenya.
 Tel: +254-20-623029 • Fax: +254-20-623080
 E-mail: bestpractices@unhabitat.org • Sitio web: <http://www.bestpractices.org/>

Título	The Global Campaign for Urban Governance, Concept Paper (2nd edition) (La Campaña Mundial por la Gobernanza Urbana, documento conceptual)
Autor	—
Organización	UN-HABITAT
Año de Publicación	2002
Áreas de Aplicación	Buena gobernanza urbana y sus normas, incluyendo transparencia y rendición de cuentas
<p>Descripción:</p> <p>Este documento ofrece un panorama general de la Campaña Mundial de Gobernanza Urbana promovida por UN-HABITAT. La meta de desarrollo de esta Campaña es contribuir a la erradicación de la pobreza a través de una mejor gobernanza urbana. Sus objetivos son mejorar la capacidad de los gobiernos locales y de otros actores para la buena gobernanza urbana, y concienciar y propugnar la buena gobernanza urbana en todo el mundo.</p> <p>El tema de la Campaña es la “inclusión”. Una “ciudad incluyente” se define como un lugar donde todo el mundo, sin importar ingresos, género, edad, raza o religión, puede participar de manera productiva y positiva en las oportunidades que ofrece la vida urbana.</p> <p>En la publicación también se discuten las siete normas identificadas por la Campaña como los principios universalmente aceptados de buena gobernanza urbana. Estos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sostenibilidad en todos los aspectos del desarrollo urbano • Descentralización, o entrega del poder y los recursos a los niveles de toma de decisiones más bajos pertinentes • Equidad de acceso a los procesos de toma de decisiones y a las necesidades básicas de la vida urbana • Eficiencia en la entrega de los servicios públicos y la promoción del desarrollo económico local • Transparencia y rendición de cuentas de quienes toman las decisiones y de todos los actores • Participación cívica y ciudadanía, caracterizada por la participación activa de los ciudadanos en la vida pública, y • Seguridad de las personas y de su entorno vital. <p>Un elemento importante del documento conceptual de la Campaña es la descripción de sus cuatro pilares – debate normativo, defensa, actividades operativas y desarrollo de capacidades, y manejo del conocimiento. Esta sección explica cómo se ha operativizado la Campaña a nivel mundial, regional, nacional y local.</p>	
<p>Más Información:</p> <p>The Global Campaign on Urban Governance, Urban Development Branch, UN-HABITAT, P.O. Box 30030, 00100 Nairobi, Kenya Tel: +254-20-623216 • Fax: +254-20-623715 E-mail: governance@unhabitat.org • Sitio web: www.unhabitat.org/governance</p>	



Título	Tools to Support Participatory Urban Decision-Making (Herramientas para una Gestión Urbana Participativa)
Autor	—
Organización	UN-HABITAT
Año de Publicación	2002
Áreas de Aplicación	Participación pública y compromiso cívico en la gobernanza urbana

Descripción

“Herramientas para una Gestión Urbana Participativa” es el primer libro de la serie de Cajas de Herramientas de Gobernanza Urbana producidos por la Campaña Mundial de Gobernanza Urbana de UN-HABITAT. La Caja de Herramientas ha sido diseñada para mejorar el conocimiento y las capacidades de las municipalidades y de las personas que trabajan en el campo de la gobernanza urbana.

La Caja de Herramientas contiene 18 herramientas obtenidas después de 15 años de experiencia operacional e investigativa de la ciudades, en asociación con UN-HABITAT, para mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos por medio de procesos participativos de toma de decisiones. Las herramientas incluidas van desde el Análisis de Actores y la Evaluación de la Vulnerabilidad hasta las Consultas Urbanas y la Resolución de Conflictos – diversas técnicas que pueden ser aplicadas en diferentes fases de los procesos de toma de decisiones urbanas, en contextos diferentes, y para resolver una variedad de problemas que afectan a las ciudades.

La Caja de Herramientas ha sido extensamente difundida en todo el mundo, tanto en formato impreso como electrónico. Está disponible en inglés y en español.

Más Información:

The Global Campaign on Urban Governance, Urban Development Branch, UN-HABITAT, P.O. Box 30030, 00100 Nairobi, Kenya.

Tel: +254-20-623216 • Fax: +254-20-623715

E-mail: governance@unhabitat.org • Sitio web: www.unhabitat.org/governance

3. BANCO MUNDIAL

Título	Corrupt Cities – A practical guide to Cure and Prevention (Corrupción en las Ciudades - Una Guía práctica para la Cura y la Prevención)
Autores	Robert Klitgaard, Ronald MacLean-Abaroa, H. Lindsey Parris
Organizaciones	Instituto del Banco Mundial, Instituto de Estudios Contemporáneos (ICS)
Año de Publicación	2000
Áreas de Aplicación	Gobernanza urbana, corrupción, transparencia

Breve Descripción

Este libro es una guía práctica para ayudar en el diagnóstico, la investigación y la prevención de diferentes tipos de corrupción. La publicación, que elabora un marco tanto conceptual como práctico, está diseñada para ciudadanos y funcionarios públicos, especialmente del ámbito municipal. El enfoque presentado se opone a la creación de más controles, más leyes y más burocracia, enfocándose más bien en la corrupción sistemática y en las medidas para prevenirla. Los autores nos llevan a considerar que los costos económicos de la corrupción, y no los factores morales o éticos, son el motor que impulsa los esfuerzos anticorrupción. También se hace énfasis en que “la lucha contra la corrupción no debe ser considerada como un fin en sí mismo, sino como un principio orientador para reformar la administración urbana”.

Los argumentos presentados son apoyados con ejemplos de estrategias anticorrupción, especialmente de Hong Kong y La Paz. La publicación también incluye sugerencias prácticas para adaptar estas estrategias a escenarios difíciles, por ejemplo, en ciudades/comunidades que se caracterizan por la indiferencia política, la inercia burocrática y donde el apoyo de los ciudadanos puede existir pero todavía no ha sido movilizado.

Más Información:

World Bank Institute, 1818 H Street, N.W ,Washington, DC 20433 EE.UU.

Tel: +1-202-458-2498

E-mail: wbi_infoline@worldbank.org • Sitio web: <http://www.worldbank.org/wbi/governance>

Institute for Contemporary Studies (ICS), Latham Square, 1611 Telegraph Avenue, Suite 406, Oakland, California CA 94612, EE.UU.

Tel.: +1-510-238-5010 • Fax: +1-510-238-8440

E-mail: mail@icspress.com • Sitio web: <http://www.icspress.com>



Título	The Media's Role in Curbing Corruption (El Papel de los Medios de Comunicación para Reprimir la Corrupción)
Autor	Rick Stapenhurst
Organización	Instituto del Banco Mundial
Año de Publicación	2000
Áreas de Aplicación	Herramientas de información pública, papel de los medios de comunicación, corrupción, ética

Descripción

Esta publicación hace énfasis en el papel crítico que los medios de comunicación desempeñan para promover la buena gobernanza y reprimir la corrupción. Las responsabilidades de los medios incluyen concientizar al público acerca de la corrupción, sus causas, sus consecuencias y las posibles soluciones. Además, y algo que es muy importante, los medios de comunicación también investigan y reportan casos de corrupción. La publicación explica, sin embargo, que la efectividad de los medios de comunicación en la lucha contra la corrupción depende del acceso a la información y de la libertad de expresión, así como del marco profesional y ético de los periodistas investigativos.

Apoyado en ejemplos, el documento examina cómo los medios de comunicación han desenmascarado con éxito a funcionarios corruptos, impulsado investigaciones por los organismos oficiales, reforzando el trabajo y la legitimidad de los parlamentos y de sus órganos anticorrupción, y presionando para que se promulguen cambios en aquellas leyes y reglamentos que crean un clima favorable para la corrupción. El documento también examina cómo se puede fortalecer a los medios, haciendo énfasis sobre la propiedad privada en oposición a la propiedad pública, la necesidad de proteger a los periodistas que investigan casos de corrupción, la libertad de prensa y la responsabilidad de los medios informativos.

Más Información:

World Bank Institute (WBI), 1818 H Street, N.W., Washington, DC 20433, EE.UU.
 Sitio web: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/mediacurb.html>

Título	Reducing Corruption at the Local Level (Reduciendo la Corrupción a Nivel Local)
Autor	María González de Asís
Organización	Instituto del Banco Mundial
Año de Publicación	2000
Áreas de Aplicación	Anticorrupción, transparencia, gobernanza local
<p>Descripción</p> <p>En este documento se alega que, dado que el gobierno local está más cerca de los habitantes, tiene mejores oportunidades de brindarle servicios con transparencia, disciplina fiscal y apertura, a fin de controlar la corrupción. El documento contiene el marco conceptual y práctico y una perspectiva internacional para analizar los contextos que crean perversos incentivos para la corrupción.</p> <p>Complementado con ejemplos, el documento también ofrece soluciones prácticas. Menciona algunas estrategias para combatir la corrupción a nivel local y también hace énfasis en las herramientas para combatir la corrupción. Algunas de estas herramientas se centran en aumentar la participación ciudadana, así como las actividades de monitoreo y evaluación. Menciona a las audiencias públicas, sistemas computarizados de datos, comisiones de auditoría y técnicas de monitoreo internas y externas. En conclusión, la transparencia y la eficiencia son consideradas como herramientas para emprender la reforma del gobierno local y como características fundamentales para mejorar la credibilidad y la legitimidad del sector público. También se considera que una mezcla innovadora de voluntad política y capacidad técnica para ejecutar reformas y forjar una relación sólida con la sociedad civil tendrá efectos poderosos y beneficiosos para promover la equidad, la eficiencia y la transparencia.</p>	
<p>Más Información:</p> <p>World Bank Institute (WBI), 1818 H Street, N.W., Washington, DC 20433, EE.UU. Sitio web: http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/locallevel.html</p>	

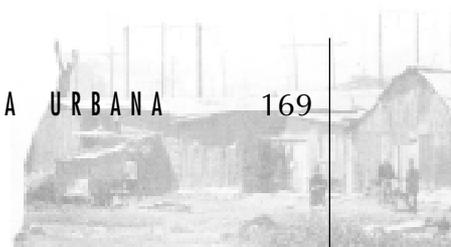


Título	Coalition-Building to Fight Corruption (Desarrollo de Coaliciones para Combatir la Corrupción)
Autor	María González de Asís
Organización	Instituto del Banco Mundial
Año de Publicación	2000
Áreas de Aplicación	Gobernanza, Transparencia, Corrupción, Participación
<p>Descripción Desarrollar coaliciones entre la sociedad civil y el gobierno es un importante paso para combatir la corrupción. Al abrir canales por medio de los cuales la sociedad civil y los actores del gobierno pueden demandar una mayor rendición de cuentas del otro, este enfoque puede generar y mantener una dinámica ciudadano-gobierno que reforzará considerablemente las reformas. Incorporar herramientas de diagnóstico y talleres amplios en el proceso de desarrollo de coaliciones, además, ayuda a identificar las oportunidades y prioridades para los esfuerzos de reforma. Si bien el IBM está trabajando con muchos países alrededor del mundo, este documento se basa principalmente en los programas implementados en Paraguay y Bolivia para ilustrar el trabajo del IBM en el combate contra la corrupción.</p>	
<p>Más Información: World Bank Institute (WBI), 1818 H Street, N.W., Washington, DC 20433, EE.UU. Sitio web: http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/coalition.html</p>	

Título	Governance and Anti-Corruption Newsletter (Boletín de Gobernanza y Anticorrupción)
Autor	—
Organización	Instituto del Banco Mundial
Año de Publicación	Periódico
Áreas de Aplicación	Gobernanza, transparencia, corrupción, participación
<p>Descripción El Boletín de Gobernanza y Anticorrupción del Instituto del Banco Mundial destaca eventos recientes, investigaciones y bases de datos, sitios web, asociaciones y otras iniciativas en el campo de la gobernanza y la anticorrupción. También incluye esfuerzos de formación de capacidades, programas de aprendizaje de gobernanza y programas de acción en tópicos pertinentes, como el Parlamento, el periodismo, el poder judicial, reforma municipal y del sector público, así como técnicas de diagnóstico, programas para jóvenes y el enlace de gobernanza entre sector público y el sector privado.</p>	
<p>Más información World Bank Institute (WBI), 1818 H Street, N.W., Washington, DC 20433, EE.UU. Sitio web: http://www.worldbank.org/wbi/gobernanza/newsletter/index.html <i>Para suscribirse al boletín, envíe un correo electrónico a: governancewbi@worldbank.org, con "subscribe to newsletter" en la línea del asunto.</i></p>	

4. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

Título	Country Assessment in Accountability and Transparency or CONTACT- <i>Self-assessment Guidelines to evaluate the financial accountability and transparency of a recipient country</i> (Evaluación de País sobre Rendición de Cuentas y Transparencia (CONTACT) – Pautas para la autoevaluación de la rendición de cuentas financieras y la transparencia de un país beneficiario)
Autor	—
Organización	PNUD
Año de Publicación	2001
Áreas de Aplicación	Transparencia , rendición de cuentas, integridad
<p>Descripción</p> <p>La Evaluación de país sobre rendición de cuentas y transparencia (CONTACT por sus siglas en inglés) ha sido desarrollada por el PNUD para brindar a la comunidad de desarrollo internacional una herramienta integral para evaluar la arquitectura financiera y los sistemas de integridad de un país.</p> <p>El objetivo principal de CONTACT es ayudar a los gobiernos a realizar una autoevaluación de sus sistemas de manejo financiero y anticorrupción. Además, la publicación ayuda a los consultores, contratados por agencias o gobiernos de desarrollo, a apoyar a los gobiernos en sus esfuerzos de autoevaluación o a revisar la cooperación con un gobierno. CONTACT trata de ser una herramienta para el control de calidad, la medición de resultados y tareas, y recomienda mejoras en las etapas deseadas del proceso de rendición de cuentas.</p> <p>Los Capítulos 1 a 4 contienen la introducción y el marco conceptual de la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad, la infraestructura contable y el manejo de información. Los Capítulos 5 a 8 siguen la secuencia del ciclo de rendición de cuentas financieras, empezando con la planificación y presupuesto de gastos, control interno y auditoría interna, reportes financieros y, finalmente, auditoría externa. Los Capítulos 9 a 14 ofrecen componentes transversales más detallados, como administración de rentas, manejo de la deuda, manejo de proyectos, manejo de asistencia externa, manejo de contrataciones y activos, y manejo de caja del sector público. El Capítulo 13 destaca y aborda el mejoramiento de la integridad para prevenir y controlar la corrupción.</p>	
<p>Más información</p> <p>Policy Specialist for Accountability, Transparency and Anti-Corruption, UNDP, 2 UN Plaza, Nueva, EE.UU. Tel.: +1-212-906-5349 E-mail: pauline.tamesis@undp.org • Sitio web: http://www.undp.org/governance/contact_2001.htm</p>	



**5. INTERNATIONAL CITY/COUNTY MANAGEMENT ASSOCIATION (ICMA)
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ADMINISTRADORES DE CIUDADES/CONDADOS**

Título	Ethics in Action Training Package (Paquete de Capacitación de Ética en Acción)
Autor	—
Organización	Asociación Internacional de Administradores de Ciudades/ Condados
Año de Publicación	1999
Áreas de Aplicación	Anticorrupción, integridad
<p>Descripción</p> <p>Este paquete de capacitación en ética aborda una amplia gama de temas de ética en el gobierno local, e introduce a los participantes a los conceptos de ética que pueden aplicarse a códigos, políticas y procedimientos éticos. Presenta un modelo ético de toma de decisiones para ayudar a los funcionarios del gobierno local a tomar decisiones éticas. El paquete incluye estudios de casos, ejemplos de códigos de ética y preguntas para el debate.</p> <p>Los componentes del paquete de capacitación incluyen una guía para líderes, el manual del participante, y <i>The Ethics Edge</i>, una colección de artículos de bolsillo que abarcan ideas contemporáneas y prácticas de administración ética.</p>	
<p>Más Información:</p> <p>International City/Country Management Association, 777 North Capitol Street, Suite 500, Washington, DC 20002, EE.UU.. Tel.: +1-770-442-8631 (pedidos), +1-202-289-4262 (preguntas generales) Sitio web: http://icma.org</p>	

**6. INTERNATIONAL NGO TRAINING AND RESEARCH CENTRE - INTRAC /
CENTRO INTERNACIONAL DE CAPACITACIÓN E INVESTIGACIONES SOBRE ONGS**

Título	Financial Management for Development: Accounting and Finance for the Non-Specialist in Development Organizations (Administración Financiera para el Desarrollo: Contabilidad y Finanzas para No Especialistas de Organizaciones de Desarrollo)
Autor	John Cammack (Ed.)
Organización	INTRAC – Centro Internacional de Capacitación e Investigaciones sobre ONGs
Año de Publicación	1999
Áreas de Aplicación	Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas
<p>Descripción</p> <p>Este libro ha sido escrito para personal que no labora en el área financiera y para miembros de los órganos rectores de ONGs que necesitan entender los sistemas y los estados financieros. Muestra registros y estados usados por las organizaciones y cómo se los puede interpretar. También incluye capítulos sobre auditorías y controles financieros y la lista de verificación para el análisis de cuentas y la evaluación de sistemas financieros. Los apéndices contienen las variaciones internacionales en la terminología y los formatos, y un glosario completo. Es una herramienta útil para promover la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas dentro de las organizaciones.</p>	
<p>Más Información:</p> <p>INTRAC –International NGO Training and Research Centre E-mail : publication@intrac.org • Sitio web: www.intrac.org/pub-books.htm</p>	



7. CONSEJO DE EUROPA

Título	Public Ethics at the Local Level – Model Initiatives Package (Ética Pública en el Nivel Local– Paquete de Iniciativas Modelo)
Autor	—
Organización	Consejo de Europa
Año de Publicación	2002
Áreas de Aplicación	Ética pública
Descripción Este es un paquete para guiar el comportamiento ético público, especialmente diseñado para las autoridades centrales y locales, representantes electos, candidatos y dirigentes políticos. La primera parte del paquete es un manual de buenas prácticas. La segunda parte contiene las contribuciones de especialistas y la tercera algunos estudios de casos. El paquete de iniciativas modelo no es un instrumento legal. Es simplemente una colección de buenas prácticas. Aun si no todas las prácticas presentadas en este documento pueden ser implementadas en todos los países, son interesantes y vale la pena considerarlas durante la definición de cualquier reforma o política dirigida a garantizar elevados niveles de ética pública y combate contra la corrupción en el nivel local.	
Más Información: Consejo de Europa, Avenue de l'Europe, 67075 Estrasburgo Cedex, Francia. Tel.: +33-3-88-41-20-00/88-41-20-33 • Fax: +33-3-88-41-27-45 E-mail: infopoint@coe.int • Sitio web: http://www.coe.int Este documento se puede descargar sin costo del sitio de Democracia Local en la Internet: http://www.coe.int/local y en la biblioteca electrónica LOREG: http://www.loreg.org .	

8. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO - OCDE

Título	Checklist for E-Government Leaders – Policy Brief (Lista de Verificación para Líderes del E-Gobierno– Documento de Política)
Autor	—
Organización	OCDE
Año de Publicación	2003
Áreas de Aplicación	Transparencia, e-gobernanza
Descripción Este <i>Documento de Política</i> resalta los problemas y los desafíos del liderazgo para el e-gobierno, aprovechando las experiencias actuales en países OCDE y el Simposio de la OCDE para Funcionarios Principales de E-Gobierno celebrada en junio de 2003. A partir de los resultados de este Simposio y del informe de la OCDE, el <i>E-Gobierno Imperativo</i> , el documento de política nos ofrece una lista de verificación de áreas clave en las que el liderazgo es especialmente necesario para la exitosa implementación de iniciativas de e-gobierno. Estas incluyen: movilizar el apoyo para el e-gobierno, mejorar la coordinación y la colaboración, identificar y evitar barreras externas al e-gobierno, y facilitar la cooperación internacional.	
Más información OCDE, 2, rue André Pascal, F-75775 Paris Cedex 16, Francia. Tel.: +33-1-45-24-90-57 E-mail: elizabeth.muller@oecd.org • Sitio web: www.oecd.org/publications/Pol_brief	



Título	The E-Government Imperative (El E-Gobierno Imperativo)
Autor	—
Organización	OCDE
Año de Publicación	2003
Áreas de Aplicación	E-Gobernanza, administración pública, transparencia

Descripción

El gobierno electrónico (e-gobierno) es un importante desafío societal, susceptible de transformar la relación entre los ciudadanos y los funcionarios públicos. *El E-Gobierno Imperativo* constituye una herramienta esencial para manejar esta transición.

El e-gobierno se refiere más al aspecto de gobierno que a la “electrónica”. La expansión de nuevas tecnologías de información y comunicación ha impulsado grandes cambios en todos los niveles de la sociedad, especialmente en las expectativas de los ciudadanos. Los gobiernos también han estado incorporando estas tecnologías en sus prácticas de trabajo para seguir el ritmo y mejorar los resultados de política, la calidad de los servicios y la receptividad a los ciudadanos que determina su efectividad. El impacto del e-gobierno en el nivel más amplio es simplemente un mejor gobierno, permitiendo mejores resultados de políticas, servicios de mejor calidad, un mayor compromiso y el mejoramiento de otros insumos clave.

Las iniciativas de e-gobierno pueden impulsar la efectividad del gobierno de varias formas significativas, como por ejemplo facilitando la cooperación entre agencias en problemas complejos, promoviendo el enfoque del cliente en los servicios, y estableciendo relaciones con socios del sector público. La demora en la implementación de reformas de e-gobierno pueden por ende obstaculizar el desarrollo económico en este mundo cada vez más competitivo y rápidamente cambiante.

Más información

OCDE, 2, rue André Pascal, F-75775 Paris Cedex 16, Francia.

Tel.: +33-1-45-24-89-54

E-mail: christian.vergez@oecd.org • Sitio web: www.oecd.org/publications/Pol_brief

9. MUNICIPAL DEVELOPMENT PROGRAM (MDP)
EL PROGRAMA MUNICIPAL DE DESARROLLO

Título	Service Delivery Surveys: A means of increasing Accountability, Transparency and Integrity in Local Government (Encuestas de Provisión de Servicios: Un Medio para promover la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad en el Gobierno Local)
Autor	George Matovu y Diana Conyers
Organización	Programa Municipal de Desarrollo (PMD)
Año de Publicación	2001
Áreas de Aplicación	Entrega de servicios, rendición de cuentas, transparencia, integridad
<p>Descripción</p> <p>Este informe es el resultado de un ejercicio de Encuestas de Provisión de Servicios (EPS) en dos municipalidades de África del Sur. El informe resume los hallazgos de estas dos encuestas piloto y examina el potencial del método EPS para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la prestación de servicios por las autoridades locales. Las encuestas incluyeron a la corrupción en la prestación de servicios de vivienda y en la contratación y ascensos de personal en las autoridades locales. El impacto de estas encuestas ha sido que ambas municipalidades han tomado medidas para mejorar la prestación de servicios. Las Encuestas de Prestación de Servicios son vistas por lo tanto como un medio potencial para combatir las malas prácticas en los gobiernos locales y poner límite a la cultura de corrupción.</p>	
<p>Más Información:</p> <p>Municipal Development Program (MDP), Eastern and Southern Africa Region, 7th floor, Hurudza House, 14-16 Nelson Mandela Avenue, Harare, Zimbabwe. Tel: +263-4-774385 • Fax: +263-4-774387 E-mail: region@mdpesa.org • Sitio web: www.mdpesa.org</p>	



10. UNICEF – CIUDADES AMIGAS DE LOS NIÑOS /INSTITUTO INTERNACIONAL PARA EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO /INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (IIED)

Título	La Ciudadanía no tiene Tamaño: la participación de los niños en la gobernanza y el presupuesto municipal de Barra Mansa, Brasil
Autor	—
Organizaciones	UNICEF; IIED-América Latina; Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED)
Año de Publicación	2002
Áreas de Aplicación	Participación infantil, finanzas y presupuestos municipales, gobernanza

Descripción

Este trabajo describe el funcionamiento de un concejo de presupuesto participativo infantil en la ciudad de Barra Mansa (Brasil), en el que 18 niños y 18 niñas son elegidos por sus pares para garantizar que el concejo municipal atienda sus necesidades y prioridades. Este concejo determina cómo una proporción del presupuesto municipal (equivalente a unos US\$ 125.000 por año) se gasta en dar atención a las prioridades de los niños, y los niños miembros del consejo también participan en otros aspectos del gobierno. Este proceso ha inculcado en los niños el concepto de presupuesto participativo, que es ahora ampliamente utilizado en Brasil para fomentar la participación de los ciudadanos en la gobernanza urbana. El proceso está alentando innovaciones parecidas en otras ciudades de América Latina, a medida que el ejemplo se hace cada vez más conocido y más personas visitan Barra Mansa.

Este es un extracto de dos trabajos originales en idioma portugués escritos por Eliana Guerra, complementado con información proporcionada por el personal de la Oficina del Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, que ayudó a impulsar esta iniciativa. Ha sido preparado conjuntamente por IIED – el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo y la sede de UNICEF, las oficinas de campo y la Secretaría de Ciudades Amigas de los Niños de IRC. Este trabajo ha sido preparado para la edición monográfica de “Medio Ambiente y Urbanización” (Environment and Urbanization) sobre la construcción de ciudades con y para los niños y los jóvenes (Building cities with and for children and youth).

Más Información:

Secretaría Internacional de Ciudades Amigas de los Niños, Centro de investigaciones Innocenti de UNICEF
 Tel.: +39-55-033226/20330
 E-mail: eriggio@unicef.org • Sitio web: <http://www.unicef.org/irc>, <http://www.childfriendlycities.org>
 Para pedir un ejemplar de *Environment and Urbanization*, consultar el sitio web “Human Settlements” de IIED: <http://www.iied.org>

11. OPEN SOCIETY INSTITUTE / INSTITUTO DE SOCIEDAD ABIERTA

Título	The Role of Civil Society in Containing Corruption at the Municipal Level (El Papel de la Sociedad Civil en la Reducción de la Corrupción en el Nivel Municipal)
Autor	—
Organización	Instituto de Sociedad Abierta
Año de Publicación	1999
Áreas de Aplicación	Transparencia, gobernanza local
Descripción <p>Esta publicación ofrece un resumen de los resultados de una conferencia regional de representantes de Transparencia Internacional celebrada en Eslovaquia en 1999. Reconociendo que la corrupción en el nivel local tiene un impacto cada vez mayor en las vidas de los ciudadanos, el texto ofrece algunas reflexiones sobre la lucha contra la corrupción y el mejoramiento de los servicios en el ámbito municipal.</p> <p>El trabajo está estructurado en tres partes. Empieza presentando la declaración de reforma municipal que fue desarrollada por los participantes en la conferencia. Esta sección también incluye las pautas sugeridas para combatir la corrupción en el nivel local y mejorar la entrega de servicios municipales. Aunque estas pautas son propuestas para los capítulos de TI y la sociedad civil, también pueden ser útiles para otros actores – personas y organizaciones. La segunda parte es una descripción más detallada del modelo que describe los diversos pasos del proceso de identificación e implementación. La tercera parte contiene las actas de la conferencia y notas explicativas.</p>	
Más Información: <p>The Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Nador utca 11, 1051 Budapest, Hungría. Tel: +36-1-327-3104 • Fax: +36 2 327 3105 E-mail: lgprog@osi.hu • Sitio web: www.lgi.osi.hu</p>	



**12. CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE /
FUNDACIÓN CARNEGIE PARA LA PAZ MUNDIAL**

Título	Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency (¿La Mano Invisible Necesita un Guante Transparente? La Política de Transparencia)
Autor	Ann M. Florini
Organización	Fundación Carnegie para la Paz Internacional
Año de Publicación	1999
Áreas de Aplicación	Transparencia
Descripción <p>La transparencia está en aumento, pregonada como la solución para problemas tan dispares como la volatilidad financiera, la degradación ambiental, el lavado de dinero y la corrupción. Pero la transparencia enfrenta una enorme oposición, especialmente de las personas que están siendo examinadas. Estos actores muchas veces tienen grandes incentivos para no dar información. Para explicar la creciente demanda por mayor transparencia y para evaluar sus posibilidades de éxito se requiere tomar en consideración cuestiones de política – esto es, de poder. Muchas veces el poder es necesario para inducir la publicación de información o incentivos de reestructuración, y la información revelada de ese modo puede transferir el poder de los que antes guardaban secretos a las personas que ahora tienen la información.</p> <p>Este documento explora la política de transparencia – las razones de su surgimiento y las ventajas y dificultades inherentes a la dependencia de la transparencia para abordar temas globales.</p>	
Más Información: <p>Carnegie Endowment for International Peace, 1779 Massachusetts Ave. NW, Washington DC 20036-2103, EE.UU. Tel.: +1-202-483-7600 • Fax: +1-202-483-1840 E-mail: info@ceip.org • Sitio web: http://www.ceip.org</p>	

13. AUDIT COMMISSION, UK/ COMISIÓN DE AUDITORIA DEL REINO UNIDO

Título	Corporate Governance - Improvement and Trust in Local Public Services (Gobernanza Corporativa – Mejoramiento y Confianza en los Servicios Públicos Locales)
Autor	—
Organización	Comisión de Auditoría, RU
Año de Publicación	2003
Áreas de Aplicación	Gobernanza, ética, relaciones público-privadas, auditoría
Descripción <p>Este informe se refiere a la contribución que la gobernanza corporativa hace a la calidad de los servicios públicos, para bien o para mal. En el informe se afirma que una mala gobernanza corporativa en el sector público es la causa de muchas de las falencias del servicio público. Se necesita por lo tanto tener mayores conocimientos sobre cómo la buena gobernanza corporativa puede contribuir a la prestación de mejores servicios, de alta calidad, y a una mayor cohesión comunitaria, mejores servicios de salud, seguridad y un mayor bienestar económico.</p> <p>El estudio describe algunas de las fortalezas de los actuales sistemas de gobernanza aplicados en el sector público del Reino Unido, y algunas de las áreas más necesitadas de atención. También incluye elementos del trabajo de la Comisión de Auditoría y de otras entidades para demostrar todo lo que la gobernanza puede dar, tanto los medios para que los servicios públicos se fortalezcan a si mismos como para que las autoridades garanticen que la regulaciones sean proporcionales al riesgo.</p>	
Más Información: <p>Audit Commission, 1 Vincent Square, Londres SW 1P2PN, RU. Tel.: +44-20-78281212</p>	



14. PUBLIC AFFAIRS CENTRE, INDIA / CENTRO DE ASUNTOS PÚBLICOS

Título	New Mechanisms for Public Accountability: The Indian Experiencie (Nuevos Mecanismos para la Rendición de Cuentas Públicas: La Experiencia en la India)
Autor	Samuel Paul
Organización	Centro de Asuntos Públicos
Año de Publicación	2003
Áreas de Aplicación	Rendición de cuentas, transparencia

Descripción

Este trabajo resume algunas de las recientes iniciativas puestas en práctica en la India para mejorar la rendición de cuentas públicas. Estas iniciativas se dividen en dos categorías: las iniciativas propuestas por el gobierno y aquellas emanadas ante todo de la sociedad civil. Las reformas económicas e institucionales en marcha en la India brindaron el contexto para el lanzamiento de estas iniciativas.

Una de las iniciativas más destacadas del gobierno fue la creación de oficinas ciudadanas en servicios públicos importantes, leyes para facilitar el derecho del público a la información, y experimentos en e-gobernanza en sectores y departamentos que brindan atención a empresas y ciudadanos en general. La sociedad civil buscó mejorar la transparencia y la rendición de cuentas por medio de audiencias y campañas públicas, y exigiendo un mayor acceso a la información sobre gastos públicos. También generó y usó la retroalimentación del público sobre los servicios por medio de dispositivos como las “libretas de calificaciones”, y lanzó campañas para aumentar la transparencia en el proceso político (electoral). Estos experimentos marcan un claro cambio de enfoque de los tradicionales mecanismos de rendición de cuentas “verticales” hacia mecanismos de tipo “horizontal”. El libro hace una evaluación de estas iniciativas e incluye las lecciones que se pueden aprender de ellas.

Más Información:

Public Affairs Centre, 422, 80 Feet Road, VI Block, Koramangala, Bangalore 560095, India.

Telefax: +91-80-5520246/5525452/5525453, 5533467/5537260

E-mail: pacindia@vsnl.com • Sitio web: www.pacindia.org

Título	Public Services for the Urban Poor: A Report Card on Three Indian Cities (Servicios Públicos para los Pobres Urbanos: La libreta de Calificaciones de Tres Ciudades de la India)
Autor	—
Organización	Centro de Asuntos Públicos (CAP)
Año de Publicación	1995
Áreas de Aplicación	Transparencia, compromiso cívico, entrega de servicios
<p>Descripción</p> <p>Este documento es un trabajo de investigación de CAP sobre la efectividad de los servicios públicos, con especial referencia a los pobres urbanos. Los hallazgos de la investigación se basan en información proporcionada directamente por los pobres de tres ciudades de la India, a saber: Ahmedabad, Pune y Bangalore. Entre otras cosas, el trabajo investiga:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La receptividad de los proveedores de servicios a las necesidades de los pobres, • La accesibilidad de los pobres a infraestructura y servicios cívicos dentro de sus localidades • La opinión de los pobres sobre la calidad e idoneidad de los servicios <p>La publicación presenta los resultados de la investigación en cada ciudad, que incluyen información estadística, así como el cuestionario de muestra utilizado para solicitar información a los pobres urbanos.</p>	
<p>Más Información:</p> <p>Public Affairs Centre, 422, 80 Feet Road, VI Block, Koramangala, Bangalore 560095, India. Telefax: +91-80-5520246/5525452/5525453, 5533467/5537260 E-mail: pacindia@vsnl.com • Sitio web: www.pacindia.org</p>	



15. OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC)

Título	United Nations Anti-Corruption Kit (Caja de Herramientas de Naciones Unidas contra la Corrupción)
Autor	—
Organización	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)
Año de Publicación	Edición de noviembre 2002
Áreas de Aplicación	Corrupción en el nivel nacional y local
Descripción <p>El propósito fundamental de esta Caja de Herramientas es sugerir elementos para una estrategia nacional integral contra la corrupción y ayudar a los gobiernos a desarrollar, integrar, implementar y evaluar estos elementos. Entre otros usos, los elementos pueden ser usados para proporcionar información básica sobre la corrupción, para capacitar funcionarios, y para brindar asesoría o asistencia en la recopilación y evaluación de información.</p> <p>La Caja de Herramientas cubre aspectos de prevención, ejecución, desarrollo de institucionalidad, concientización, empoderamiento, leyes contra la corrupción y monitoreo. Hace énfasis en que las herramientas contra la corrupción presentadas en ella son altamente flexibles y pueden ser utilizadas en diferentes etapas y niveles y en una variedad de combinaciones, según las necesidades y contextos de cada país o subregion. La Caja contiene herramientas de evaluación, herramientas relacionadas con el desarrollo institucional, como el fortalecimiento de poder judicial, herramientas relacionadas con la prevención de situaciones, como la publicación de declaraciones de bienes, y herramientas para los grupos encargados de hacer mediciones sociales, como por ejemplo capacitación de los medios de comunicación</p>	
Más Información: <p>Global Programme against Corruption, UN Office on Drugs and Crime, Vienna International Centre, P.O. Box 500, Room E1272, A-1400 Viena, Austria. Tel.: +43-1-26060-4406 • Fax: +43-1-26060-5898 • E-mail: petter.langseth@unodc.org Sitio web: http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html</p>	

Título	United Nations Manual on Anti-Corruption Policy (Manual de Naciones Unidas sobre la Política contra la Corrupción)
Organización	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)
Año de Publicación	Borrador de junio de 2001
Áreas de Aplicación	Anticorrupción, transparencia
<p>Descripción</p> <p>Este Manual de Naciones Unidas sobre políticas anticorrupción ha sido preparado de acuerdo con las resoluciones de las Naciones Unidas. Sirve como una guía de política para los gobiernos en sus esfuerzos contra la corrupción. El Manual se complementa y debe ser leído en conjunción con la Caja de Herramientas de Naciones Unidas contra la Corrupción (<i>véase más arriba</i>).</p> <p>La primera parte de este manual presenta los tipos, causas y efectos de los actos de corrupción, que incluyen el desfalco, el robo y el fraude, el favoritismo, el nepotismo y el clientelismo, el lavado de dinero, etc. La segunda parte contiene un análisis de las políticas y las diferentes medidas, incluyendo un enfoque integrado de la lucha contra la corrupción, la prevención, la aplicación de la ley y el desarrollo institucional; la concientización y la participación pública; instrumentos legales nacionales e internacionales; monitoreo y evaluación.</p> <p>La tercera parte recoge conclusiones y recomendaciones, incluyendo lecciones aprendidas, y destaca la importancia de desarrollar asociaciones para combatir la corrupción.</p>	
<p>Más información</p> <p>Global Programme Against Corruption, UN Office on Drug and Crime, Vienna International Centre, P.O. Box 500, Room E1272, A-1400 Viena, Austria. Tel.: +43-1-26060-4406 • Fax: +43-1-26060-5898 • E-mail: petter.langseth@unodc.org Sitio web: http://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/manual.pdf</p>	



Título	Country Corruption Assessment Report - South Africa (Informe de Evaluación de Corrupción – Sudáfrica)
Autor	—
Organizaciones	El Gobierno de Sudáfrica y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito– Oficina Regional para África del Sur (UNODC/ROSA)
Año de Publicación	2003
Áreas de Aplicación	Gobernanza urbana, corrupción, transparencia

Descripción

Este informe de evaluación de la corrupción en Sudáfrica servirá como línea de base para medir los avances logrados en la lucha y la prevención de la corrupción, así como las percepciones de corrupción en Sudáfrica. El informe combina la metodología del Programa Mundial de las Naciones Unidas contra la Corrupción con las principales consideraciones estratégicas de la Estrategia contra la Corrupción en el Servicio Público. El formato del Informe sigue las consideraciones contenidas en la Estrategia tanto para fines de la presentación como para el establecimiento de los puntos de referencia para el monitoreo y la evaluación.

Este informe ofrece, por primera vez, una revisión integral del fenómeno y la naturaleza de la corrupción en Sudáfrica, así como las respuestas para enfrentarla. Aunque exhaustivo, no es completo. Todavía hay algunos grandes vacíos de información acerca de la incidencia de la corrupción y sobre las tendencias sistemáticas en las percepciones de corrupción. No existen estadísticas consolidadas de actos de corrupción o de las respuestas internas o externas de tipo legal (civil, penal y administrativo) dadas a estos actos. Las estadísticas, que sí existen, son ambiguas, porque los actos de corrupción muchas veces son clasificados como fraude o robo, con el fin de facilitar su enjuiciamiento.

Adicionalmente, tampoco hay una base de datos central que registre casos que permitirían al Gobierno sacar lecciones de estos actos con el fin de entender mejor la corrupción y poder diseñar estrategias preventivas. El área anticorrupción todavía está en desarrollo, incluyendo la conclusión de su componente legislativo. La coordinación entre varias agencias anticorrupción empezó apenas hace un año (con el debate sobre la creación de una agencia exclusiva y centralizada o un mandato anticorrupción entregado a la comunidad, pero coordinado, aunque esto todavía está en proceso).

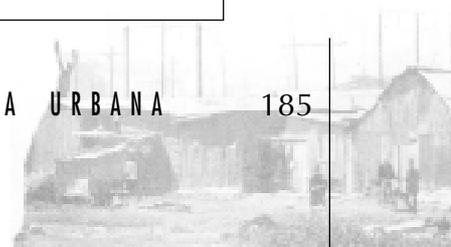
El informe describe los ámbitos de la corrupción, analiza las fortalezas y debilidades de las medidas para contrarrestarla y propone algunos correctivos. Para que sea exhaustivo, incluso en esta etapa, el informe debe basarse en información confiable, pero todavía falta una parte de ésta. Sin embargo, cabe recordar que este Informe es el primero de su tipo en Sudáfrica, y ya se esperaba que le faltaran algunas consideraciones importantes. Sin embargo, refleja lo último en el campo de la corrupción y las medidas anticorrupción en Sudáfrica.

Más Información:

Global Programme Against Corruption, UN Office on Drug and Crime, Vienna International Centre, P.O. Box 500, Room E1272, A-1400 Viena, Austria.
Tel.: +43-1-26060-4406 • Fax: +43-1-26060-5898
Sitio web: www.unodc.org, www.pmg.org.za/docs/2003/appendices/ETHICS.htm

**16. MIAMI-DADE COUNTY - COMMISSION ON ETHICS AND PUBLIC TRUST/
CONDADO DE MIAMI-DADE – COMISIÓN DE ÉTICA Y CONFIANZA PÚBLICA**

Título	A Community's Resolve to Restore Integrity, Accountability and Public Trust: The Miami-Dade Experience (1996 to present) (La Determinación de una Comunidad de Restablecer la Integridad, la Rendición de Cuentas y la Confianza Pública: La Experiencia de Miami-Dade (1996 hasta la fecha))
Autor	—
Organizaciones	Comisión de Ética y Confianza Pública y Coalición de Ética del Condado Miami-Dade
Año de Publicación	2004
Áreas de Aplicación	Gobernanza urbana, ética, lucha contra la corrupción
<p>Descripción</p> <p>En 2002, bajo la dirección de la Comisión de Ética y Confianza Pública del Condado de Miami-Dade, un grupo de académicos, asociaciones cívicas y empresariales y oficiales de la fuerza pública, conocido colectivamente como la Coalición de Ética, se reunió para discutir los esfuerzos locales de ética y lucha contra la corrupción. Desde 1998, estas diversas personas y organizaciones han trabajado denodadamente para mejorar el entorno ético del Condado de Miami-Dade. Durante la Cumbre de la Ética se decidió que era hora de evaluar los esfuerzos de reforma de los últimos seis años.</p> <p>Este reporte trata temas como: ¿qué recursos han aumentando en los últimos seis años para combatir la corrupción y restablecer la confianza pública? Además de los esfuerzos de aplicación de la ley, ¿qué otras iniciativas comunitarias existen, tales como programación educativa, capacitación en ética y cambios legislativos? Fuera del terreno del gobierno, ¿qué han hecho las organizaciones sin fines de lucro, las universidades y las entidades empresariales para promover la integridad y la ética en los sitios de trabajo?</p> <p>El reporte empieza definiendo la corrupción tanto desde la perspectiva de la aplicación de la ley como desde las concepciones generales que tiene la ciudadanía. Luego, la sección sobre producción legislativa resalta las leyes de ética y otras leyes de buena gobernanza promulgadas en el Condado de Miami-Dade y en sus 32 municipalidades. La discusión luego se vuelca hacia las actividades de ejecución por parte de las autoridades federales, estatales y locales. Estos esfuerzos no se limitan únicamente a acciones agresivas de aplicación de la ley y actos legislativos. La educación, la capacitación ética y la participación de la sociedad civil de Miami también son reconocidas como componentes adicionales y necesarios. El informe ofrece una revisión exhaustiva de estas iniciativas público/privadas, de las asociaciones comunitarias y los programas educativos. Finalmente, ofrece un conjunto de recomendaciones de corto y largo plazo. Sin embargo, estas recomendaciones no pretenden ser una "bola mágica." Se las presenta como la opinión colectiva de los redactores sobre metas alcanzables y financieramente sostenibles que pueden ser implementadas dentro de un período de tiempo razonable.</p>	
<p>Más Información:</p> <p>Miami-Dade County Commission on Ethics and Public Trust, 19 W. Flagler St, #207, Miami, FL 33130, EE.UU Tel: +1-305-579-2594 • E-mail: cprkic@yahoo.com</p>	



4.4 REFERENCIAS ADICIONALES

- Balakrishnan, Suresh y Sita Sekhar (1998) **Public services and the urban poor in Mumbai: A report card**. Centros de Asuntos Públicos, Bangalore.
- BBC (2002) **India's e-village tackles corruption**. Reportaje de la BBC, 14 de junio de 2002. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/2045485.stm
- The Directorate on Corruption and Economic Crime, Botswana (2002) **Annual report for the year ending December 31, 2000**, Gabbarone.
- Flaen, Richard (2002) **Arizona's Open Meeting Laws Provide for Confidential Meetings in Specific Circumstances**. En *The Glendale Star (Editorial)*, Febrero 2002. Disponible en: <http://www.ci.glendale.az.us/Mayor/Star/star0202.cfm>
- Federación de Municipalidades Canadienses (2003) **International Experiences in Municipal Performance Measurement**. Trabajo presentado en la Tercera Conferencia Internacional sobre Descentralización, Manila, Filipinas.
- Gopakumar, K. (1997) **Public feedback as an aid to public accountability: Reflections on an alternate approach**. En *Public Administration and Development*, Vol. 17: 281-282.
- Hardjono, Ratih y Stefanie Teggemann (eds.) (2002) **The Poor Speak Up: 17 Stories of Corruption**. Asociación para la Reforma de la Gobernanza en Indonesia.
- Haynes, Dr C.E.P. Val (1999) **Computerising the Law of Papua New Guinea**. Trabajo presentado en la Conferencia *AustLII sobre "Ley Via Internet '99"*. Disponible en: <http://www.austlii.edu.au/au/other/CompLRes/1999/21/index.html>
- Holloway, Richard y Stefanie Teggemann (2002) **Participatory Corruption Appraisal: A Methodology for Assessing how Corruption affects the Urban Poor**. Asociación para la Reforma de la Gobernanza en Indonesia y el Banco Mundial.
- International Council on Human Rights Policy (2002) **Local Rule: Decentralisation and Human Rights**. Consejo Internacional sobre Derechos Humanos, Ginebra.
- Keating, Dan y Craig Timberg (2003) **Purchases Added to D.C. Probe: \$444,000 Charged to City-Issued Card**. *Washington Post*, Junio 12 de 2003, p. A. 01.
- Klitgaard, Robert, Ronald MacLean-Abaroa, H. Lindsey Parris (2000) **Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention**. Banco Mundial, Washington, DC.
- Klitgaard, Robert, Ronald MacLean-Abaroa, H. Lindsey Parris (1996) **A Practical Approach to Dealing with Municipal Malfeasance**. Documento de Trabajo del PGU Serie N°. 7, UN-HABITAT, Nairobi.
- Litvack, Jennie y Seddon, Jessica (1999) **Decentralization Briefing Notes**. Nota Informativa del Banco Mundial y Red PREM, Instituto del Banco Mundial.
- Milloy, Courtland (2003) **The District Must Redefine its Morality**. *Washington Post*, agosto 10 de 2003, p. C.01.
- Nakamura, David (2003) **Procurement Office Leadership Questioned; Credit Card Program Abuse, Overturned Decisions Cited**. *Washington Post*, octubre 4 de 2003, p.B.03.
- Nakamura, David (2003) **District Reissues Credit Cards; 13 Agencies Cleared as Safeguards Cited**. *Washington Post*, septiembre 12 de 2003, p. B.01.
- Nakamura, David (2003) **D.C. Council Threatens to Pull Credit Cards; Top Officials Defend Program at Hearing**. *Washington Post*, junio 28 de 2003, p. B.02.
- Office of the Attorney General, Estado de Washington (1998) **Open Records and Open Meetings – A Citizen's Guide to Open Government**. Libro de Registro, Estado de Washington. Disponible en: <http://www.atg.wa.gov/records/chapter1.shtml>
- Paul, Samuel y S. Sekhar (2000) **Benchmarking Urban Services: The Second Report Card on Bangalore**, Centro de Asuntos Públicos, Bangalore.
- Paul, Samuel (1998) **Making voice work: The report card on Bangalore's public services**. Documento de Trabajo del Banco Mundial, Banco Mundial, Washington, DC.
- Paul, Samuel (1996) **Report cards: A novel approach for improving urban services**. En *La Era Urbana* vol. 3, N° 4.

- Pope, Jeremy (2000) **Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System (Libro de Consulta 71)**. Transparencia Internacional, Berlín. Disponible en: <http://www.transparency.org>
- Schwing, Ann Taylor (2000) **Open Meeting Laws – A national treatise covering all 50 states**. Disponible en: <http://openmeetinglaws.com/LocalGov.html>
- Transparencia Internacional (2002) **The Pact of Integrity – The Concept, the Model and the Present Applications (A Status report)**. Transparencia Internacional, Berlín. Disponible en: <http://www.transparency.org>
- Transparencia Internacional - Kenya (2002) **The Kenya Urban Bribery Index (KUBI) Report**. TIKenya Nairobi. Disponible en: <http://www.tikenya.org>
- División de Población de las Naciones Unidas (2002) **World Urbanization Prospectus: The 2001 revision**. Nueva York.
- PNUD (2002) **Profundizar la Democracia: Informe de Desarrollo Humano 2002**. Oxford University Press, RU.
- PNUD (2000) **Gobernanza y Desarrollo Sostenible**. PNUD, Nueva York.
- UN-HABITAT (*próxima publicación*) **Toolkit on Participatory Budgeting: A collection of resources to facilitate inter-regional transfers**. UN-HABITAT, Nairobi.
- UN-HABITAT (en línea) **Report Card on Public Services in Bangalore**. Sitio web de UN-HABITAT sobre Mejores Prácticas - <http://www.bestpractices.org>
- UN-HABITAT (2002) **International Legal Instruments Addressing Good Governance**. UN-HABITAT, Nairobi.
- UN-HABITAT (2001) **Cities in a Globalising World: Global Report on Human Settlements 2001**. Earthscan, Londres.
- UN-HABITAT (1999) **Basic Facts on Urbanization**. UN-HABITAT, Nairobi.
- UNODC (2002) **United Nations Anti-Corruption Toolkit**. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena. Disponible en: http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html
- UNODC (2001) **United Nations Manual on Anti-Corruption Policy**. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena. Disponible en: <http://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/manual.pdf>
- Upp, Stephanie (1995) **Making the Grade: A guide for implementing the report card methodology**. Centro de Asuntos Públicos, Bangalore.
- The Urban Governance Initiative (TUGI) (2003) **Aide Memoire: The South Asian Journalists Taller sobre Gobernanza Urbana**, TUGI, Kuala Lumpur.
- Banco Mundial (2003) **Desarrollo Sostenible en un Mundo Dinámico: Transformación de las Instituciones, Crecimiento y Calidad de Vida**. Banco Mundial y Oxford University Press.
- Banco Mundial (2001) **Filipino Report Card on Pro-Poor Services**. Documento de Trabajo N° 27106, Banco Mundial, Washington, DC. Disponible en: www.worldbank.org/participation/web/webfiles/philipreport.htm
- Banco Mundial (2000) **Ciudades en Transición: La Estrategia Gubernamental Urbana y Local**. Banco Mundial, Washington, DC.



Lanzada en 1999, la Campaña Mundial de UN-HABITAT por la Gobernanza Urbana tiene por objeto contribuir a la erradicación de la pobreza urbana a través de una mejor gobernanza urbana. Un objetivo clave de la Campaña es desarrollar la capacidad de los gobiernos locales y otros actores para practicar la buena gobernanza urbana, caracterizada por los principios de sostenibilidad, descentralización, equidad, eficiencia, transparencia y responsabilidad, participación cívica y ciudadanía, y seguridad. Una amplia gama de herramientas y materiales de capacitación ha sido desarrollada, probada en el campo y adaptada a la aplicación de estos principios en varios contextos. Algunos están dirigidos a efectuar un cambio sistémico, mientras que otros están diseñados para preparar a los diferentes actores para mejorar su desempeño en la promoción de la buena gobernanza urbana.

La Caja de Herramientas para Promover la Transparencia en la Gobernanza Local forma parte de la serie de cajas de herramientas de la Campaña de Gobernanza Urbana. Producto de un exitoso esfuerzo conjunto entre UN-HABITAT y Transparencia Internacional, esta Caja de Herramientas se centra en la transparencia y su importancia para aumentar la rendición de cuentas, promover una participación ciudadana más efectiva y combatir la corrupción urbana. Sin embargo, y lo más fundamental, la Caja de Herramientas alega que promover la transparencia no solo mejora la rendición de cuentas, sino que puede esencialmente reinventar la gobernanza local.

La Caja de Herramientas ha sido desarrollada como una fuente de ideas e inspiración para todos los actores que trabajan activamente en el mejoramiento de la calidad de la gobernanza local. Esto incluye a funcionarios de los gobiernos de nivel nacional, estatal, provincial y local, organizaciones no gubernamentales y comunitarias de base, los medios de comunicación, el sector privado, académicos y agencias internacionales de apoyo. Cada uno de estos actores puede usar las ideas contenidas en esta Caja de Herramientas para movilizar a los actores detrás de un programa para mejorar la transparencia y la gobernanza local en general.



UN-HABITAT

Campaña Mundial por la Gobernanza Urbana
UN-HABITAT (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos)
P.O. Box 30030, 00100 Nairobi, Kenya
Tel: +254-20-623216
Fax: +254-20-624266/623536
Email: governance@unhabitat.org
Sitio web: <http://www.unhabitat.org/governance>

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)