



BANCO MUNDIAL

INSTITUTO DEL BANCO MUNDIAL

Promoción del valor y la eficiencia para un mundo mejor

Programa de Gobierno Abierto y Participativo

2º ciclo



SECODAM

GAP



*cómo gobernar
municipios **sin**
corrupción !*

Módulo 3

Diagnóstico interno

Francesca Recanatini
Raúl Monte Domecq

Respuestas a la actividad

Módulo 2

¿ A quién considera usted como la mejor fuente para detectar áreas vulnerables a la corrupción y por qué?

Definitivamente a las dos partes que lo componen, usuarios de servicios y funcionarios públicos.

L.A. Oscar Javier Pérez Segura

Los usuarios de servicios pueden fomentar esta práctica ya que:

- 1. Carecen de conocimientos sobre los procedimientos para llevar a cabo un trámite.**
- 2. Desean que en el menor tiempo posible se resuelva su asunto a gestionar.**
- 3. Desean desentenderse del papeleo necesario para resolver su situación a atender.**

Los servidores públicos fortalecen esta práctica ya que:

- 1. Cuentan con el poder de conocimiento del o los procedimientos para concluir el trámite del usuario.**
- 2. Desean obtener mayor beneficio, ya que el sueldo que percibe por su trabajo lo considera bajo.**
- 3. Tienen que proporcionar parte del beneficio a una persona o a un grupo de personas para poder mantenerse en su cargo.**
- 4. Simplemente es corrupto.**

Recapitulación del Módulo 2

- **¿Por qué es importante medir la corrupción y evaluar gobernabilidad?**

- **¿ Cómo podemos pensar sobre evaluaciones de corrupción y gobernabilidad?**
 - **Herramientas empíricas / diagnósticos.**
 - **Proceso de implementación.**
 - **Muestreo y trabajo de campo.**
 - **Análisis de los datos.**

- **¿Qué es un diagnóstico externo?**
- **¿Cómo se hace un diagnóstico?**
- **¿Cómo podemos utilizar la información recolectada?**

Objetivo

- **Identificar las características del diagnóstico interno con el fin de captar información sobre el impacto de variables administrativas.**
- **Valorar la importancia de combinar instrumentos externos e internos para analizar problemas que afectan las áreas de eficacia y eficiencia de instancias gubernamentales.**

- **Conocer los lineamientos para una selección y uso adecuado de la información recabada a través del diagnóstico.**
- **Identificar las acciones subsecuentes al proceso de diagnóstico.**

Agenda

- ¿ Qué es un diagnóstico interno?
- ¿ Por qué necesitamos ambos diagnósticos?
- ¿ Qué tipo de análisis se puede hacer con los datos?
- ¿ Cómo se pueden utilizar conjuntamente los resultados de los diagnósticos interno y externo?

¿Qué es un diagnóstico interno en el contexto GAP?

- Es un proceso objetivo mediante el cual se recogen datos para evaluar, desde el punto de vista de los funcionarios municipales, factores tales como:
 - Transparencia gubernamental.
 - Participación ciudadana.
 - Nivel de corrupción.
 - Calidad de los servicios.

¿Para qué sirve el diagnóstico interno?

- **Identificar áreas vulnerables a la corrupción.**
- **Identificar áreas donde se da la corrupción.**
- **Identificar las áreas que funcionan mejor en el gobierno local.**
- **Analizar las causas de cada área de corrupción.**

¿Qué contesta un diagnóstico interno?

- ¿De dónde vienen los sobornos?
- ¿Quién soborna?
- ¿Por qué se soborna (incentivos)?
- ¿Cuánto sobornan (porcentaje de salarios que provienen de mordidas)?

¿Qué informa un diagnóstico interno?

- **Tipos de prácticas de corrupción.**
- **Deficiencias de gobernabilidad e incentivos a la corrupción.**
- **Desempeño institucional.**
- **Calidad de los servicios.**

Ejemplos de tipos de sobornos que se detectan en un diagnóstico interno?

- **Soborno para acceder a un servicio.**
- **Soborno para acelerar un trámite.**
- **Soborno para sesgar la decisión de un funcionario público.**

- **Soborno para compra de un cargo público.**
- **Soborno para ganar una licitación.**
- **Soborno para obtener concesión de servicios.**

¿Por qué es mejor utilizar ambos diagnósticos (interno y externo) en lugar de solamente uno?

- En el análisis de la corrupción, es muy importante obtener información detallada de todas las partes involucradas en el proceso de reforma institucional.**

¿Cómo se relaciona el diagnóstico externo al interno?

- **Punto de vista de los ciudadanos (externo).**
 - Desempeño de la administración pública.
 - Calidad de los servicios públicos.
 - Impacto de la corrupción.
- **Punto de vista de los funcionarios (interno).**
 - Desempeño de la administración pública.
 - Determinantes de la corrupción.

Ejemplos de instrumentos.

Diagnóstico externo:

- Encuestas de percepción de usuarios y empresarios.
- Talleres participativos con organizaciones sociales.

Diagnóstico interno:

- Entrevistas con funcionarios.
- Observaciones de campo.
- Análisis de información secundaria.

Constatación de sobornos en trámites de permisos de construcción

Diagnóstico interno:

- **Bajos salarios generan mordida.**
- **Comparte un porcentaje con el jefe.**
- **Inexistencia de sanciones favorece impunidad.**

Diagnóstico externo:

- **Al contribuyente le resulta más ventajoso pagar la mordida que hacer un trámite largo y cansado.**
- **Riesgo y costo de la mordida es más bajo que el riesgo de ser descubierto y penalizado.**

¿Por qué es importante entrevistar a los funcionarios públicos?

- Estos datos enriquecen el debate sobre las fuentes de una gobernabilidad eficaz a nivel institucional y contribuyen a identificar reformas específicas dentro de cada sector.

¿Por qué es importante entrevistar a los funcionarios públicos?

- Sus respuestas francas a preguntas muy específicas sobre la gestión de las entidades públicas son decisivas para persuadir al sistema político de la necesidad de adoptar decisiones difíciles.

Fuentes para el diagnóstico interno

- Estudios sobre el desempeño de la organización municipal.
- Encuestas y entrevistas a funcionarios.
- Talleres participativos con funcionarios.
- El presupuesto municipal y los estados financieros.
- Memorias, rendición de cuentas sobre la gestión y estadísticas municipales.
- Informes de auditorías internas.

¿Qué informa un diagnóstico interno?

1. Tipos de prácticas de corrupción.
2. Deficiencias de gobernabilidad e incentivos a la corrupción.
3. Desempeño institucional.
4. Calidad de los servicios.

Áreas de enfoque del diagnóstico interno

- **Administración y manejo de recursos.**
 - Recursos humanos y personal.
 - Presupuesto y recursos financieros.
 - Información.
- **Previsión y suministro de servicios públicos.**
- **Implementación de políticas.**

¿Cuáles son los componentes del diagnóstico interno?

1. Sistema organizacional.
2. Procesos administrativos.
3. Factores tecnológicos.
4. Sistema normativo.
5. Factores económicos.
6. Sistema de toma de decisiones.

(1) Sistema organizacional.

- **Busca detectar la asignación informal y de hecho de funciones administrativas de los empleados, con el propósito de medir:**
 - **El grado de discrecionalidad arbitraria.**
 - **El proceso de contratación y promoción de personal.**
 - **Capacidad del personal para el cargo que ocupa en la organización, entre otros.**

(2) Procesos administrativos y trámites.

- **La discrecionalidad burocrática y la innecesaria complejidad de los procedimientos, a los cuales se debe sujetar el ciudadano, son los principales obstáculos en la provisión de servicios y trámites que el estudio de diagnóstico interno analiza.**

(3) Factores tecnológicos

- **Identificar obstáculos en los sistemas de programación, ejecución y control de actividades de los servicios municipales.**
- **Generación, sistematización y flujo de informaciones municipales.**
- **Acceso público a la información.**
- **Incidencia en mecanismo de rendición de cuenta.**

(4) Sistema normativo.

- **Se busca eliminar la discrecionalidad injustificada en la interpretación y aplicación de las reglas por parte del funcionario.**
- **Identificar las lagunas legales.**
- **Duplicación de leyes.**
- **Contradicción de leyes.**

(5) Factores económicos

- Analiza la relación entre el mérito laboral y la compensación salarial del funcionario.**
- Esto implica el uso de indicadores de desempeño y sistemas de control de calidad en la función pública que promuevan incentivos de productividad.**

(5) Factores económicos

- **Revisión de la nómina de personal.**
- **Verificación física de los empleados.**
- **Detectar personas que cobran pero no trabajan (corbatas, fantasmas, aviadores).**
- **Detectar discreción en la asignación de premios y bonos.**

(6) Sistema de toma de decisiones.

- **Los diagnósticos internos también estudian el proceso por el cual se toman las decisiones dentro de la estructura organizacional y que afectan la calidad y cantidad de servicios proporcionados a la población.**

a) ¿Qué se estudia en el sistema de toma de decisiones municipal?

- Si las decisiones son tomadas en forma centralizadas y autoritarias por el alcalde o jefe de área.**
- Si existe discrecionalidad arbitraria en las decisiones de un funcionario desde la posición que ocupa.**

b) ¿Qué se estudia en el sistema de toma de decisiones municipal?

- **El grado de participación que la organización otorga a los funcionarios de diversos niveles y responsabilidades.**

- **Indaga si la institución pública tiene mecanismos para escuchar y consultar a los ciudadanos en la toma de decisiones sobre políticas públicas de alcance nacional, sectorial o local.**

c) ¿Qué se estudia en el sistema de toma de decisiones municipal?

- Si existe algún tipo de delegación en la toma de decisiones, desde el alcalde hacia instancias ejecutivas en las dependencias municipales. Por ejemplo, en aspectos relacionados al presupuesto, entre otros.**

- **Mecanismos de controles interno y externo sobre las decisiones que toman el alcalde y las principales autoridades.**

En los dos últimos años (1999-2000), ¿hasta qué punto estaría usted de acuerdo con que las decisiones de administración de personal (cambios, ascensos, aumento de salario, designaciones) fueron...

(Utilice una escala del 1 al 7, en la cual 1 indica que está muy en desacuerdo, 4 que es indiferente, y 7 que está muy de acuerdo).

	Muy en desacuerdo			Indiferente			Muy de acuerdo
	1	2	3	4	5	6	7
a. ...hechas transparentemente (sabemos quiénes fueron designados, promocionados, transferidos, ascendidos, o recibieron aumentos salariales; y por qué)?							

	Muy en desacuerdo			Indiferente			Muy de acuerdo
	1	2	3	4	5	6	7
b. ...sujetas a auditorías externas efectuadas por profesionales calificados y de experiencia en el campo de las auditorías?							
c. ...basadas en un proceso específico definido por escrito?							
d. ...basadas en vínculos familiares o de amistad?							
e. ...basadas en pagos extra oficiales (compra de cargos o ascensos)?							

En los dos últimos años (1999-2000) ¿qué tan frecuente fue para usted recibir su salario atrasado?

- (Utilice una escala del 1 al 7, en la cual 1 indica que nunca sucedió y 7 que fue muy frecuente).**

Nunca						Muy frecuente
1	2	3	4	5	6	7

Por favor, indique con cuál de las siguientes expresiones está más de acuerdo. Elija 1 para indicar que está más de acuerdo con la expresión de la izquierda y 7 para indicar que está más de acuerdo con la expresión de la derecha:

a. En la institución en la que trabajamos hay demasiados niveles de toma de decisiones.	1 2 3 4 5 6 7	En la institución en la que trabajamos hay pocos niveles de toma de decisiones.
b. En la institución en la que trabajamos la toma de decisiones está demasiado centralizada.	1 2 3 4 5 6 7	En la institución en la que trabajamos la toma de decisiones está debidamente centralizada.

En los dos últimos años (1999-2000), ¿hasta qué punto estaría usted de acuerdo con que las decisiones tomadas en su Institución, en el desarrollo de las actividades de los procesos de contratación, fueron...

(Utilice una escala del 1 al 7, en la cual 1 indica que está muy en desacuerdo, 4 que es indiferente y 7 que está muy de acuerdo)

	Muy en desacuerdo			Indiferente			Muy de acuerdo
	1	2	3	4	5	6	7
a. ...transparentes (sabemos a quién se le adjudicó, qué y por qué)?							
b. ...públicas y abiertas al conocimiento y sugerencias de los usuarios?							

	Muy en desacuerdo			Indiferente			Muy de acuerdo
	1	2	3	4	5	6	7
c. ...auditadas regularmente a través de las unidades de control interno?							
d. ...sujetas a auditorías externas efectuadas por profesionales calificados y de experiencia?							
e. ... basadas en criterios y procesos especificados en las políticas/ guías/ regulaciones escritas (en lugar de reglas tácitas, no escritas o informales)?							

	Muy en desacuerdo			Indiferente			Muy de acuerdo
	1	2	3	4	5	6	7
f. ... basadas en vínculos de influencia dentro de la institución?							
g. ... basadas en pagos extra oficiales?							

De los casos de corrupción de los cuales usted ha tenido conocimiento, ya sea en forma directa o indirecta, ¿cuál diría usted que ocurre con mayor frecuencia?

Escoja una de las siguientes opciones para cada uno.

	El funcionario público insinúa que se debe pagar el soborno.	El usuario ofrece el soborno.	Normalmente, las partes conocen cómo funciona el proceso y cuánto se tiene que pagar.
a. Con un usuario.	1	2	3
b. Con una empresa local.	1	2	3
c. Con una empresa extranjera.	1	2	3

De los casos de corrupción de los cuales usted ha tenido conocimiento, ya sea en forma directa o indirecta, en los que los funcionarios públicos incrementan sus salarios con pagos extra oficiales (sobornos) que reciben durante el desempeño de sus tareas, ¿qué tan significativo es el monto del ingreso por sobornos sobre el total de los ingresos para...

	Nada significativo			Medianamente significativo			Muy significativo
	1	2	3	4	5	6	7
a. ...los superiores de sus compañeros (gente con más alto rango que usted, sin incluir a sus superiores)?							

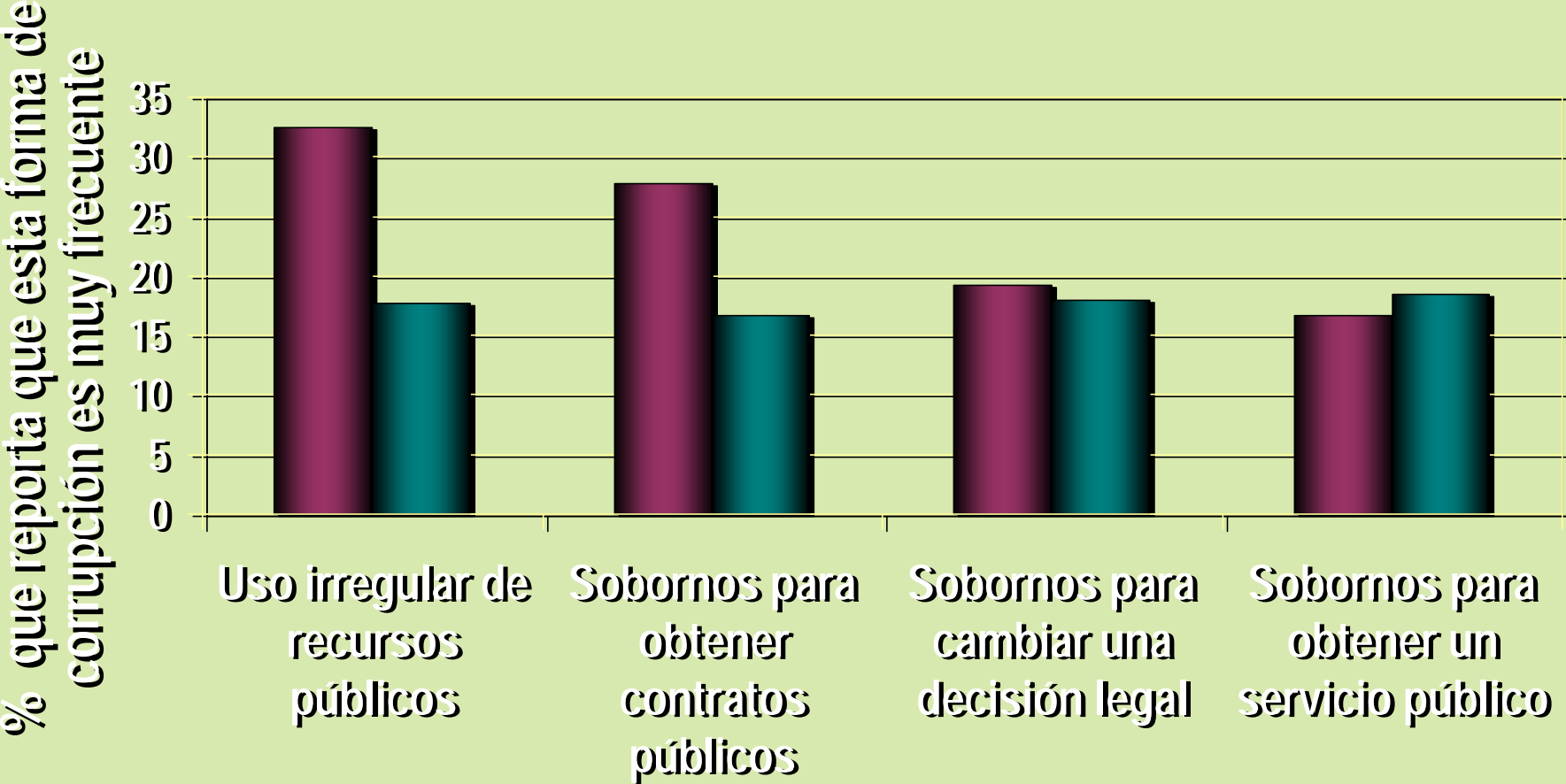
	Nada significativo			Medianamente significativo			Muy significativo
	1	2	3	4	5	6	7
b. ...los compañeros de trabajo (gente de su mismo rango, sin incluirse usted)?							
c. ... los subordinados de sus compañeros (gente con menor rango que usted, sin incluir a sus subordinados)?							

En su opinión, en los últimos dos años (1999-2000), ¿qué porcentaje del presupuesto de su institución fue desviado como consecuencia de prácticas fraudulentas, irregulares o de cualquier otro tipo de abuso de la función pública?

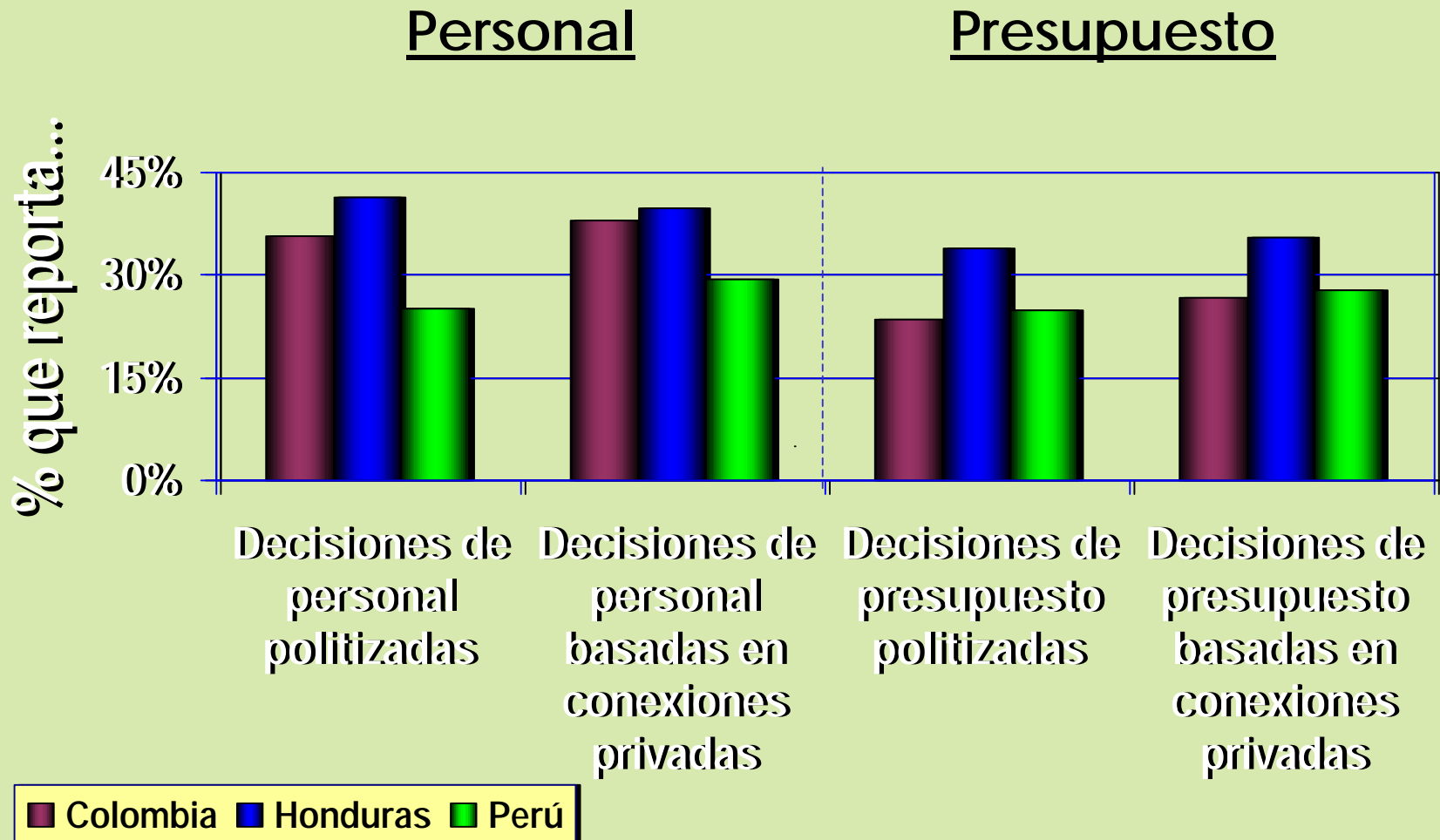
A.T. _____%

**Algunas ilustraciones del
poder y utilidad de los
datos para desarrollar una
estrategia anti-corrupción**

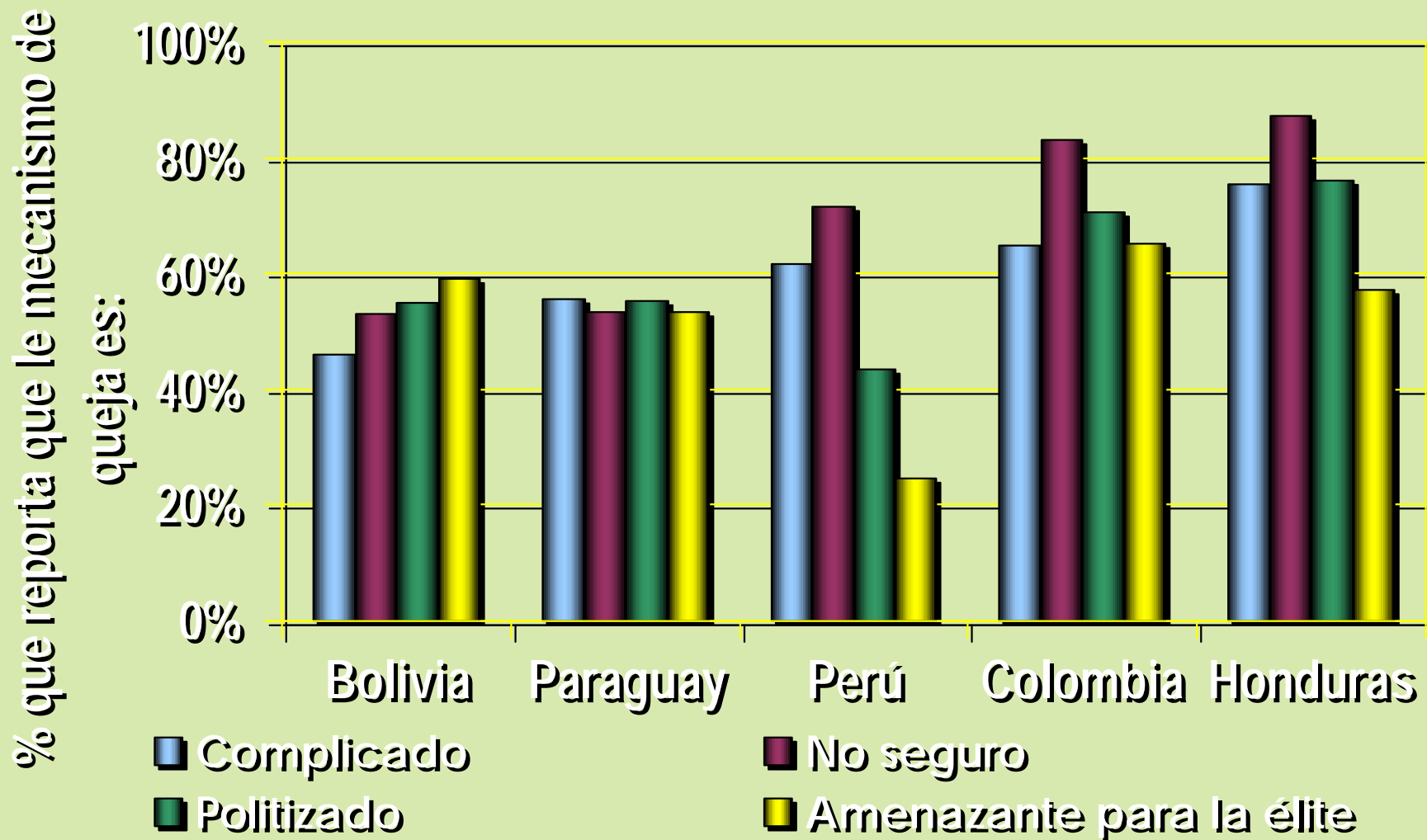
Las agencias nacionales y municipales son plagadas por diferentes tipos de corrupción (basado en respuestas de funcionarios públicos, un país latinoamericano, 2001)



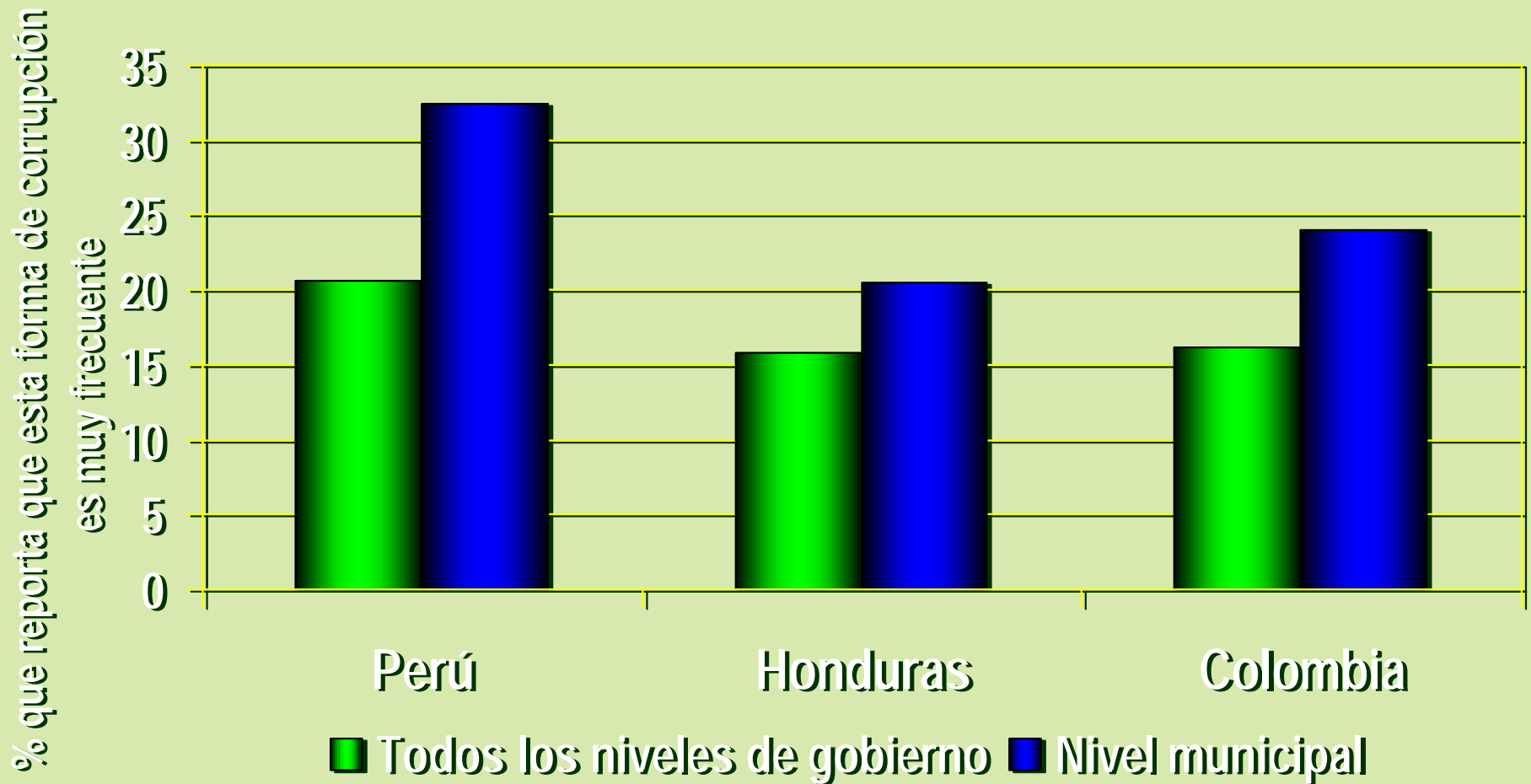
Decisiones de personal y presupuesto en instituciones públicas (tal y como fue reportado por funcionarios públicos, 2001)



Vulnerabilidades de reportar la corrupción: Mecanismos de Queja (tal y como fue reportado por funcionarios públicos; varos países, 1999-2001)

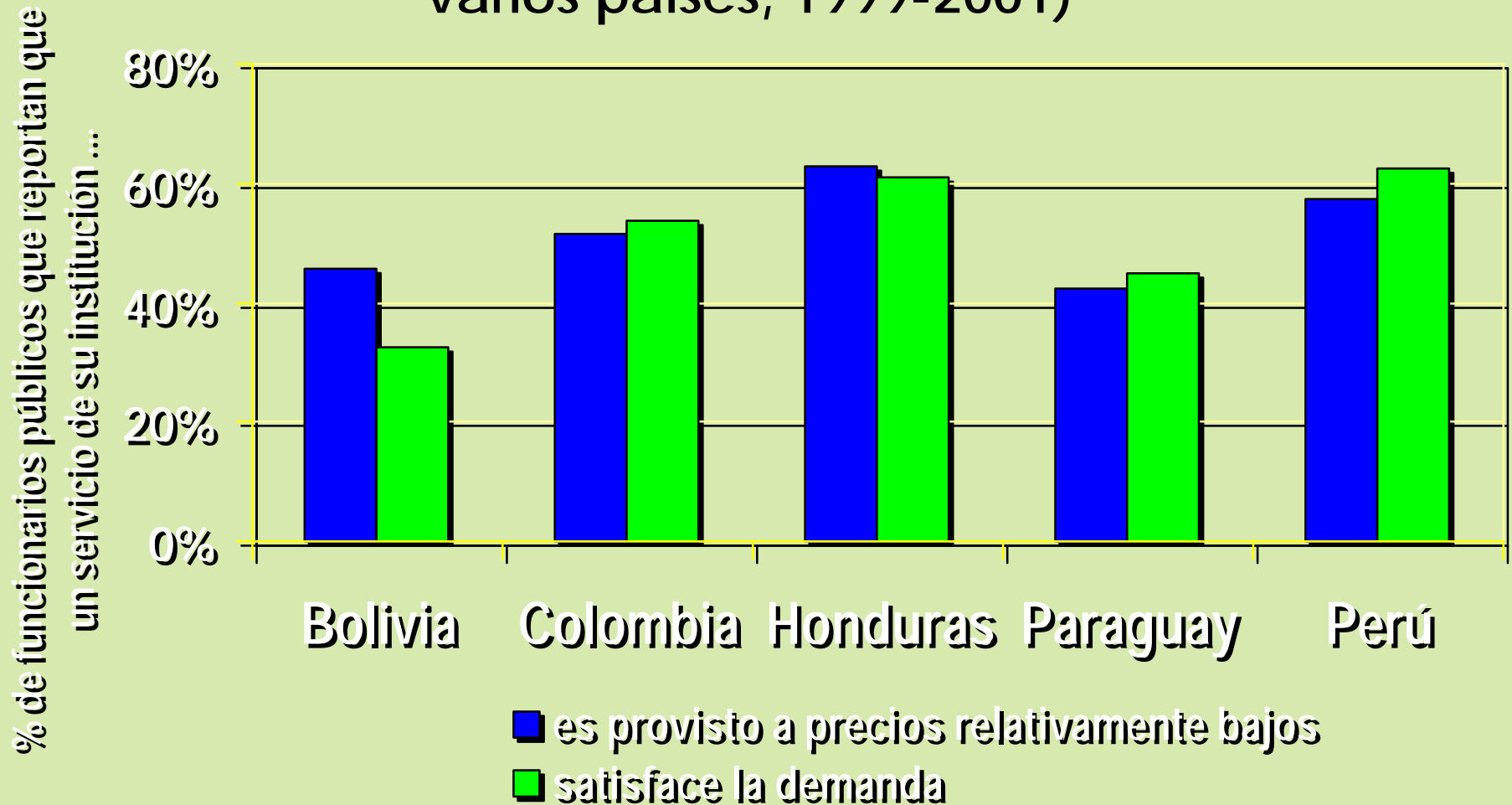


Mal uso de recursos públicos (tal y como fue reportado por funcionarios públicos, 2001)



Provisión de servicios públicos

(tal y como fue reportado por funcionarios públicos;
varios países, 1999-2001)



Nota: Las respuestas originales variaban de 1 ("totalmente en desacuerdo") a 7 ("totalmente de acuerdo") y el porcentaje de aquellos que están de acuerdo incluye las categorías 5 a 7.

¿Por qué es importante concentrarse en estas áreas?

- Este tipo de análisis permite evaluar
- Sistema organizacional y administrativo.
- Gestión de información interna.
- Sistema normativo.
- Factores económicos.
- Sistema de toma de decisiones

**¿Cómo utilizar los
resultados del diagnóstico
e identificar prioridades
para mejorar la
governabilidad?**

**Un camino para guiarnos en
este ejercicio...**

Interpretación del diagnóstico.

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

Para responder a esta pregunta...

- Se debe partir del objetivo del diagnóstico, y sobre éste, se debe construir un “hilo conductor” que recorre el camino entre el problema y la formulación de la estrategia anticorrupción para encarar la solución de este problema.

Analizando fortalezas y debilidades de las instituciones gubernamentales

- **La variación en la calidad de gobernabilidad entre instituciones de un país es clave para identificar fortalezas y debilidades.**

Hipótesis que asume el estudio de diagnóstico.

- **La corrupción no es sólo producto de la voluntad individual, sino de un marco institucional de escaso desarrollo, en relación con su orientación normativa y sus prácticas administrativas que obstaculizan la creación o la vigencia de normas racionales, y formas de administración controlables y eficientes.**

La base para la interpretación puede ser...

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

Interpretación del diagnóstico:

- **El diagnóstico se orienta a detectar patrones de comportamientos institucionales que actúan como incentivos para el desarrollo de las prácticas de corrupción. No contempla actos individuales de corrupción.**
- **El diagnóstico debe ser interpretado en su contexto de espacio y tiempo.**

Preguntas para la interpretación del diagnóstico:

- ¿Por qué la población percibe en algunos servicios municipales más corrupción que en otros?
- ¿Cuáles son los incentivos y los mecanismos de aplicación de incentivos que inciden en la institución y facilitan el ejercicio de prácticas corruptas?

Preguntas para la interpretación del diagnóstico:

- **¿Qué relación existe entre la percepción de los usuarios, funcionarios y empresarios sobre el desempeño de los servicios públicos y los patrones de funcionamiento de la institución municipal?**

Guía para interpretar el diagnóstico.

- Describir los esquemas organizativos que favorecen el desarrollo de prácticas corruptas en la institución.
 - Ejemplo: describir comparando las dependencias o instituciones donde existan más hechos de nepotismo y clientelismo.

Guía para interpretar el diagnóstico.

- **Asociar la percepción de los usuarios sobre el desempeño de los servicios y trámites, relacionándola con la corrupción.**
 - **Ejemplo: ¿Por qué la complejidad de los trámites administrativos o la pereza de un funcionario en la atención al público puede ser percibida como corrupción?**

Guía para interpretar el diagnóstico.

- **Analizar las características de gobernabilidad de la municipalidad y el impacto de éstas sobre diferentes indicadores de corrupción.**

Guía para interpretar el diagnóstico.

- **Establecer comparaciones sobre las características institucionales entre las principales áreas de la municipalidad y relacionar su rendimiento y desempeño con las pautas de comportamiento institucional según características de gobernabilidad.**

Guía para interpretar el diagnóstico.

- **Analizar la existencia y uso de sistemas informativos de libre acceso publico sobre la Alcaldía.**
- **La falta de transparencia en la asignación y uso de los recursos presupuestarios.**

Guía para interpretar el diagnóstico.

- **Ausencia de procedimientos vigilados por órganos contralores, que a su vez incluyan la participación de organizaciones de la sociedad civil.**

Guía para interpretar el diagnóstico.

- Falta de mecanismos que permitan a los ciudadanos exponer sus preferencias y demandas sociales.**
- Carencia o déficit en sistema de quejas de usuarios de servicios municipales que facilite el acceso y agilice los procedimientos.**

Guía para interpretar el diagnóstico.

- **La discrecionalidad e incertidumbre en el proceso de aplicación de las normas de fondo y de forma de la recaudación tributaria.**

Guía para interpretar el diagnóstico.

- **La ausencia de mecanismos que permitan un sistema de acceso a las funciones públicas basado en méritos.**

Guía para interpretar el diagnóstico.

- **La ausencia de un servicio civil de carrera del funcionario siguiendo los principios que implementen gestión por resultados, a través de mecanismos contractuales renovables entre la alcaldía y sus dependencias.**

¿Qué hacer con los resultados de los diagnósticos internos y externos?

- Reconciliar y entender problemas de corrupción desde el punto de vista de los ciudadanos y el punto de vista de los funcionarios.

- **Priorizar acciones mediante una estrategia que permita:**
 - **Logros inmediatos.**
 - **Logros sostenibles.**

- Ausencia de normas.
- Esquemas organizativos.
- Escasa información municipal.
- Difícil acceso público a la información.
- Exclusión a funcionarios en toma de decisiones.
- Servicios públicos.

Mapa del diagnóstico

- Mal uso de recursos presupuestarios.
- Falta de rendición de cuentas a organismos contralores.
- Falta de rendición de cuentas a la sociedad civil.

- Burocracia.
- Partidización.
- Clientelismo.
- Nepotismo.

- Sobornos.
- Compra de cargos.
- Compra de votos.
- Influencia.
- Licitaciones amañadas.

- Ausencia de participación ciudadana.
- Falta de sistema de quejas.
- Mala atención al usuario.

Del diagnóstico al plan de acción

- Identificar las áreas de intervención para iniciar las reformas institucionales.
- Seleccionar instrumentos y diseñar el plan, con base a una estrategia elaborada:

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

(ver ejemplo en Capítulo 4 del Manual del GAP).

Próximos pasos...

- **Organizar equipo impulsor del plan.**
- **Divulgación y capacitación.**
- **Concertar alianzas interinstitucionales.**
- **Empoderamiento del plan A/C.**
- **Mecanismo de monitoreo y evaluación.**

Introducción

Módulo 3

César Vaccari

Moderador

Francesca Recanatini

Instructora

Víctor Vergara Castillo

Instituto del Banco Mundial

Raúl Monte Domecq

Instructor

Verónica Sánchez Matadamas
Directora del GAP

Ing. Óscar Fernando Almazán Holguin

**Director General de Contraloría Social
y Atención Ciudadana del Estado de Sonora**

Daniel Kaufmann

?????????

LLAMADA TELEFÓNICA

Receso

Continuamos

Vías de interacción
Para realizar aportaciones
durante la transmisión

Teléfonos en cabina:

01 800 83 66 000

**Para llamarnos desde América Latina:
(5281) 8328 4267, (5281) 8328 4115**

Fax:

(81) 8358 2178

Correo electrónico:

gap@campus.ruv.itesm.mx

Página de Internet:

<http://www.ruv.itesm.mx/programas/gap/>

**En caso de fallas de imagen o sonido
durante la transmisión**

Teléfonos:

01 800 717 6075

Desde América Latina:

(5281) 8328 4009

Créditos

Dirección general

Arturo Torres García

Dirección de Operación, Evaluación e Innovación Educativa

Laura Ruiz Pérez

Dirección del programa

Verónica Sánchez Mataclamas

Coordinadora del programa

Karina E. Martínez

Créditos

Coordinación de programación

Adriana Cantú Valle

Administración de proyecto

Lucidalia Mejía

Instructores:

Ronald MacLean-Abaroa, Víctor Vergara
Castillo y María González de Asís

Créditos

Locución

XXX

Operador de audio y video

Xxx

Camarógrafos

Xxx

Moderador

Xxx

Responsable técnico

Juan José Carrillo

Créditos

Diseñador gráfico

Gabriela Tafich Martínez

Asistente de producción

XXX

Producción y realización

Juan Carlos Arriaga

Coordinador de producción

Alfonso de León

**D. R. Universidad Virtual
del Tecnológico de
Monterrey**

Monterrey, México, 2002.