



## Reduciendo la corrupción: Lecciones de Venezuela

SECTOR PÚBLICO

*Involucrar a los ciudadanos en el diseño de políticas públicas puede reducir la corrupción y aumentar la eficiencia, la equidad y la transparencia.*

Proveer información pública es un paso esencial pero insuficiente para hacer más transparente el gobierno local. Se requiere también un proceso participativo, tanto para asegurar la rendición de cuentas como para fortalecer relaciones sanas entre los actores sociales y el gobierno. Datos empíricos ligados a un programa participativo de reforma institucional son esenciales para generar un amplio interés en la organización administrativa, haciendo posible que los ciudadanos mejoren la gerencia municipal.

Un programa reciente del Banco Mundial en el Municipio Campo Elías, Ejido, Estado de Mérida, Venezuela, hizo uso de una aproximación innovadora y efectiva para construir un marco institucional participativo y para aplicar las mejores prácticas en el diseño e implementación de políticas públicas. Como resultado de ello, la corrupción ha disminuido y la provisión de servicios es más eficiente. El programa, que se desarrolló de abril de 1998 a diciembre de 1999, involucró al Instituto del Banco Mundial, al gobierno municipal y a la sociedad civil. La experiencia muestra los grandes beneficios que se obtienen cuando la voluntad política local, la capacidad técnica para ejecutar reformas y una sólida alianza con la sociedad civil se conjugan para aumentar la eficiencia, la equidad y la transparencia.

Una mezcla de voluntad política, capacidad técnica y alianza con la sociedad civil puede aumentar la eficiencia, la equidad y la transparencia en el gobierno.

### Los antecedentes del programa

Venezuela descentralizó los servicios gubernamentales en 1989, generando una confusión administrativa y regulatoria. Procedimientos imposibles de predecir y funciones duplicadas trajeron consigo la ausencia de métodos transparentes y de mecanismos de rendición de cuentas en la provisión de servicios, creando así incentivos para la corrupción entre los funcionarios municipales. Los ciudadanos creían a menudo que los sobornos eran la manera más efectiva de obtener servicios y no estaban motivados para participar en la función pública.

En 1997, el Banco y diversas organizaciones locales no gubernamentales patrocinaron un taller regional en Caracas, Venezuela, para exponer ante funcionarios municipales los méritos de la reforma institucional. Treinta y cinco alcaldes latinoamericanos participaron, veinte pidieron asistencia del Banco para reforma gubernamental, y tres firmaron cartas de acuerdo para emprender reformas y participar en programas pilotos. Después de realizar visitas a las tres municipalidades, Campo Elías fue elegido para un programa piloto.

Campo Elías se encuentra en el Estado de Mérida, Venezuela. De los 125.000 habitantes de la municipalidad, 89 por ciento son pobladores urbanos y 11 por ciento rurales. Aproximadamente 39 por ciento de la población es pobre. En el pasado, la corrupción debilitaba la provisión y mantenimiento de los servicios, así como la calidad de vida en Campo Elías.

## Diagnosticando el problema

Una encuesta sobre las percepciones de los usuarios fue conducida en Campo Elías entre junio y julio de 1998. Empresas y ciudadanos fueron consultados acerca de la provisión de servicios, sobre la integridad y credibilidad del gobierno municipal. La encuesta de diagnóstico llegó a la conclusión de que dos factores principales afectaron las percepciones de corrupción. Primero, que los procedimientos administrativos ineficientes, excesivamente complejos e impredecibles eran usados para certificar los pagos de impuestos y para conceder permisos industriales, de comercio y de construcción. Segundo, la información pública y la rendición de cuentas no existían.

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

### CUADRO I IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN EN CAMPO ELÍAS

#### ***El Problema: procedimientos administrativos complejos e ineficientes fomentan la corrupción***

La encuesta diagnóstica concluyó que los procedimientos administrativos complejos e impredecibles fomentaban la corrupción. Así, el plan de acción propuso el desarrollo de varias herramientas para simplificar los procedimientos para obtener permisos de construcción, comercio e industria. Un manual fue escrito para simplificar y uniformizar los procedimientos administrativos y todos los datos administrativos fueron integrados con un sistema computarizado de datos que incluyó registros y estimados de impuestos. Estas dos herramientas mejoraron la coordinación entre oficinas, evitando esfuerzos duplicados, reduciendo la discrecionalidad y acelerando las aprobaciones de los permisos. El plan de acción mejoró también la cantidad y el flujo de información disponible al público.

#### ***El problema: insuficiente información impide la rendición de cuentas y la transparencia***

La encuesta reveló la existencia de muy pocos canales para divulgar información pública y para proveer servicios. Por ello, un sistema de planeamiento y un programa de Audiencias Públicas para el Presupuesto del año 2000 fue creado. Las audiencias públicas permitieron que el presupuesto municipal fuera elaborado en consulta con un foro ciudadano. Los ciudadanos identifican y priorizan sus necesidades, co-administran los recursos municipales, controlan y evalúan los compromisos del Alcalde y crean oportunidades para la participación, la rendición de cuentas y la transparencia. Además, los ciudadanos pueden usar sistemas computerizados de datos para monitorear la información sobre transacciones municipales. Finalmente, una Comisión Tripartita Municipal —involucrando a ciudadanos, un representante de la cámara municipal y funcionarios municipales— fue creada para facilitar la participación de la comunidad en las audiencias de presupuesto y para seleccionar y auditar obras públicas y programas sociales.

#### ***El problema: el gobierno local no fomenta la participación ciudadana y la sociedad civil no influye en las decisiones del gobierno.***

Cinco medidas fueron propuestas—y aprobadas a través de ordenanzas municipales—para aumentar la participación ciudadana en el gobierno:

- El programa para la participación ciudadana en el presupuesto municipal a través de las Audiencias Públicas.
- La Comisión Tripartita Municipal: Alcaldía, Legisladores y Comunidad local.
- La Oficina para el Desarrollo y la Participación Ciudadana, creada para fomentar el diálogo entre el gobierno y la sociedad civil, para promover la participación ciudadana en el gobierno, para organizar y disseminar información sobre los servicios municipales, los funcionarios municipales y los procedimientos, para responder a las quejas ciudadanas y para servir como punto focal para las campañas anticorrupción.
- Libre acceso para los ciudadanos a los documentos públicos de la Alcaldía.
- Controlando la Corrupción—un servicio que permite que los ciudadanos se mantengan informados sobre las transacciones municipales por Internet. Los ciudadanos que no tienen acceso Internet pueden obtenerlo en la Oficina de Información.

Este plan de acción planteó como prioridad el mejorar los procedimientos administrativos para las licencias de industrias, de construcción y de comercio y para la certificación de los pagos de impuestos, así como el encontrar los mecanismos para mejorar la información y hacer del sistema municipal un sistema capaz de rendir cuentas (Cuadro 1). El plan de acción incluyó la asistencia técnica del Banco para aumentar la responsabilidad, la transparencia, la eficacia en el suministro de servicios y la credibilidad en el gasto.

## Monitoreo y evaluación

Las técnicas de monitoreo interno incluyeron audiencias públicas sobre el presupuesto, un sistema computarizado para efectuar el seguimiento de las obras públicas, y talleres locales con actores sociales. (ver Cuadro 1). El monitoreo externo fue también empleado. El Instituto del Banco Mundial facilitó un seminario en Mérida dirigido a 38 alcaldes, a los miembros del consejo de la ciudad y a autoridades municipales de Venezuela. El seminario evaluó e hizo el seguimiento del proyecto piloto de Campo Elías usando metodologías participativas. Los participantes del seminario presentaron al gobierno municipal y a los ciudadanos de Campo Elías sus perspectivas y opiniones sobre el esfuerzo de reforma. Los participantes fueron también informados sobre cómo tales reformas podrían ser replicadas o adaptadas en sus propias municipalidades.

Después de la implementación, una segunda encuesta de percepción de los usuarios fue conducida para evaluar el programa piloto de reforma en Campo Elías. Simultáneamente, un muestreo representativo de los servicios fue conducido para evaluar la productividad y la eficacia del gasto. La encuesta de 1999 encontró que el desarrollo de consensos entre la sociedad civil y el gobierno local había logrado mejorar la transparencia, el acceso público a los servicios, y la propia capacidad del gobierno para resolver los problemas municipales. Con el inicio de Audiencias Públicas participativas sobre el Presupuesto, la sociedad civil se convirtió en una parte integral de los procesos de toma de decisiones y de implementación de políticas públicas locales. Los ciudadanos de Campo Elías ahora ejercen mayor incidencia en cómo se distribuye el presupuesto local—porque los ciudadanos se involucran fijando las prioridades y determinando los compromisos—demandan eficiencia. Como ciudadanos actores comprometidos en la reforma, han ganado mayor poder para ocuparse y hacer el seguimiento de sus proyectos.

Entre julio de 1998 y agosto de 1999, las percepciones sobre y el desempeño de la información, la corrupción y el complejo administrativo mejoraron más de 50 por ciento (tabla 1). En general, las percepciones en las áreas monitoreadas del desempeño gubernamental mejoraron significadamente entre 1998 y 1999.

**TABLA 1 INDICADORES DE IMPACTO PARA EL PROGRAMA DE REFORMA DE CAMPO ELÍAS**  
(Áreas citadas por usuarios de los procedimientos administrativos; en porcentaje)

<i>Año</i>	<i>Falta de Información</i>	<i>Efectividad</i>	<i>Eficiencia</i>	<i>Corrupción</i>	<i>Posibilidad de acceso</i>	<i>Complejidad administrativa</i>
1998	10	81	74	39	78	32
1999	4	94	79	16	84	13

## Impacto y lecciones

El programa de Campo Elías muestra que temas de transparencia y de eficiencia son puntos de entrada estratégicos para la reforma del gobierno local. Estos temas son también esenciales para aumentar la credibilidad y la legitimidad del sector público. En Campo Elías, aumentar la credibilidad del sector público ha creado una imagen positiva de la municipalidad y ha hecho posible que autoridades y ciudadanos mejoren la gobernabilidad, utilicen mejor los recursos, provean servicios más eficientes y mejoren la calidad de vida. Varias lecciones surgieron del programa piloto.

### *La voluntad Política es indispensable*

El compromiso político en todos los niveles es crucial para reformas institucionales comprehensivas —y, en particular, para crear sistemas transparentes y capaces de rendir cuentas y para frenar la corrupción. Asimismo, desarrollar e implementar un marco integral para combatir la corrupción al nivel municipal es imposible sin el compromiso político local. A lo largo de todo el programa piloto, Campo Elías demostró un compromiso político muy fuerte para llevar a cabo las reformas institucionales.

### *Las encuestas son útiles para suscitar conciencia y para diseñar, monitorear y evaluar las reformas.*

Las encuestas conducidas en Campo Elías fueron útiles para identificar problemas y para realizar el seguimiento y evaluar las reformas asociadas con la corrupción y los defectos de un gobierno municipal que no era capaz de rendir cuentas y que no era transparente. Identificar problemas a través de una encuesta suscitó conciencia y creó un ambiente óptimo para el cambio. La encuesta fue conducida por consultores independientes, lo cual otorgó credibilidad a las reformas y permitió el impulso para reducir la corrupción y reformar el gobierno.

### *Una regulación deficiente crea confusión, aumenta la discrecionalidad arbitraria y fomenta la corrupción*

Regulaciones y procedimientos administrativos deficientes crean incentivos para la corrupción y diluyen la rendición de cuentas. El primer paso en el plan de acción de Campo Elías fue la simplificación de los procedimientos administrativos —una medida que tuvo un gran efecto sobre los ciudadanos. El año pasado, la satisfacción de los ciudadanos con los servicios aumentó y las quejas cayeron un 70 por ciento.

Las responsabilidades funcionales ahora están claramente delineadas. Los incentivos para ofrecer sobornos para la aprobación más rápida de los permisos han desaparecido. Los ciudadanos tienen conciencia de los costos que pueden ser pedidos por los proveedores—y con la conciencia lograda durante el piloto, la mayoría de la gente es ahora conocedora de los pasos que deben ser seguidos para los procedimientos administrativos. Aquellos que no están familiarizados con los procedimientos encuentran en la Oficina de Desarrollo y Participación Ciudadana los datos y asistencia que necesitan.

### *Percepciones públicas de fechorías contribuyen a la corrupción*

La escasa información que rodeaba al gobierno local, reforzó las percepciones públicas de fechorías y delitos, aumentando los incentivos para la corrupción y disminuyendo los que generan y preservan los recursos municipales. Más aún, las complejidades en la obtención de información, desaniman a los ciudadanos para demandar un gobierno transparente y que rinda cuentas.

La información es esencial para la rendición de cuentas, la transparencia y la participación.

*La información es esencial para la rendición de cuentas, la transparencia y la participación*

La reforma del sistema de información en Campo Elías tuvo un impacto significativo sobre el gobierno y la sociedad civil. La información simple y accesible es vital para sistemas eficientes, responsables y transparentes a nivel local. Talleres participativos, campañas de información y el sistema computarizado de datos de la Oficina de Información proveyeron información accesible y organizada para el consumo público, aumentando la transparencia y la rendición de cuentas.

La metodología participativa usada en los talleres de Campo Elías aumentó la transparencia, credibilidad y capacidad de responder a los problemas municipales. Como ya se indicó, los ciudadanos ahora son consultados antes de decidir en cómo se distribuye el gasto local. Más aún, los ciudadanos entienden que terminar con los sobornos libera los recursos financieros para los servicios sociales esenciales. Los ciudadanos se sienten más satisfechos con los servicios municipales y se quejan menos ahora que entienden las prioridades y los compromisos necesarios cuando se trabaja con un presupuesto limitado. Y también demandan eficiencia y se preocupan por el desempeño de los proyectos. Además, la credibilidad de la alcaldesa y de la municipalidad se ha incrementado significativamente.

El enfoque de *construcción de consensos* desarrollado en Campo Elías hace que las reformas sean más sostenibles. Otras municipalidades de Venezuela están aprendiendo de esta experiencia, utilizando los instrumentos desarrollados en Campo Elías. La sociedad civil también ha respondido al programa, incorporándose a los comités formados con los funcionarios públicos para monitorear la asignación de los recursos públicos.

La metodología participativa usada en los talleres aumentó la transparencia, la credibilidad y la capacidad de responder a los problemas municipales.

---

*Esta nota fue escrita por María González de Asís (Especialista en el Manejo del Sector Público, Instituto del Banco Mundial) y está basada en el Programa de Asistencia Técnica a Municipalidades, del Instituto del Banco Mundial. La gerente del Programa es María González de Asís; los miembros del equipo del programa son Edgardo Buscaglia, Raul Monte Domecq, Guillermina Kanonnikoff, la Alcaldesa Elba Soto y su personal en Campo Elías. El equipo del Banco recibió el apoyo de Victor Vergara, Especialista en el Manejo del Sector Público del instituto del Banco Mundial, FUNDACOMÚN (la Fundación para Gobiernos Municipales), localizada en Venezuela. Para la edición en español ha contribuido Pepi Patron (Especialista en Sociedad civil en la oficina residente del Banco Mundial en Paraguay).*

*Si está interesado en temas similares, considere integrarse al Grupo Temático de Anti-corrupción. Contacte a John Heilbrunn, (202) 458-7754, o presione Thematic Groups en el PREMnet.*