

52º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas
Facultad de Ciencias Económicas – Universidad Nacional de Córdoba

Título:

QUÉ SE ENTIENDE POR TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Palabras clave

Administración Pública – Transparencia – Municipios (H83 – H59 – H70)

Nombre de los autores y entidad a la que representan:

Dr. Letizia Mariel Paprocki
Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Misiones
Santa Fe 694 – Posadas (Misiones), letiziapaprocki@gmail.com
Cel 3764 709647

Objetivo

El objetivo del presente trabajo es definir el concepto de transparencia en la administración municipal partiendo de los aspectos más relevantes destacados en experiencias de administración transparente llevadas adelante en Latinoamérica

Metodología a emplear

En el presente trabajo se analizan los abordajes hacia la transparencia de las administraciones públicas dados en diferentes experiencias y propuestas de administración transparente aplicados en distintos organismos de Latinoamérica, de modo de arribar, a partir de los aspectos más relevantes de cada una de ellas, a una definición del concepto a partir de la determinación de sus elementos fundamentales.

Las experiencias analizadas son: el modelo de gestión municipal transparente desarrollado e implementado en municipios de Ecuador; las 14 acciones básicas para la transparencia presentadas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) de México, conjuntamente con la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA); la guía municipal para la transparencia y rendición de cuentas municipales implementada en Bolivia; y el manual de transparencia y rendición de cuentas para gobiernos municipales implementado en Honduras.

El presente trabajo es un extracto de la tesis “Administración Transparente para Municipios” presentada para en el Doctorado en Administración de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Misiones.

Desarrollo

Para poder definir si una administración es transparente, o si ha incrementado su grado de transparencia, es necesario en primer lugar comprender que implica este concepto, definirlo claramente y establecer a que se refiere.

Existen diversas concepciones sobre qué es la transparencia y qué representa.

Cuando se analizan diferentes experiencias en Latinoamérica para el logro de una administración transparente en el sector público, se observan diferentes modelos sugeridos para avanzar en pos de ella, y alternativas de propuestas para mejorar la transparencia, pero no todas aluden al mismo concepto.

Algunas propuestas definen el concepto de transparencia explícitamente, mientras otras lo hacen tácitamente haciendo referencia a ciertos aspectos que no son siempre coincidentes.

Se analiza a continuación las definiciones de transparencia dadas en el modelo de gestión municipal transparente desarrollado e implementado en municipios de Ecuador; las 14 acciones básicas para la transparencia presentadas por la Secretaría de Contraloría y

Desarrollo Administrativo (SECODAM) de México, conjuntamente con la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA); la guía municipal para la transparencia y rendición de cuentas municipales implementada en Bolivia; y el manual de transparencia y rendición de cuentas para gobiernos municipales implementado en Honduras.

Así, se puede observar de las diferentes formas en que se aborda la transparencia en las diferentes propuestas estudiadas, las siguientes alternativas:

➤ **La transparencia como noción que engloba a tres elementos: responsabilidad, integridad y acceso a la información**

De acuerdo a la UNDP - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -, que impulsó junto a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción - CCCC – el modelo de gestión municipal transparente desarrollado e implementado en municipios de Ecuador, dentro de los elementos para un modelo de administración municipal transparente, la transparencia se representa en una noción que engloba a tres elementos: responsabilidad o accountability; integridad; y comunicación y acceso a la información.

La responsabilidad o accountability, se refiere a varios aspectos: una responsabilidad financiera, entendida como la obligación que tiene cualquier funcionario o agente que maneje recursos públicos de rendir cuentas, como así también de los procesos y procedimientos que realiza; una responsabilidad administrativa, representada por sistemas de control interno que complementa y fortalece el control realizado por los organismos de control del Estado; una responsabilidad política, que se manifiesta en el proceso electoral y en donde los distintos poderes del Estado se controlan entre sí; y una responsabilidad social referida al control a cargo de los ciudadanos.

El concepto de responsabilización (*accountability*) no solo importa la asignación de responsabilidad por parte de un tercero sino la existencia de un compromiso personal de los encargados de administrar; hay una acción consciente y voluntaria, no solamente impuesta por la norma.¹

La responsabilización es una meta valor que posibilita la rendición de cuentas a la sociedad. Para fiscalizar el desempeño y resultado de los organismos, se crearon diferentes mecanismos de responsabilización (controles clásicos, procedimentales, control social) siendo la gestión por resultados una herramienta de la nueva gerencia pública.

La integridad se refiere a la honestidad y buen actuar. Esta actitud es, por una parte, una cualidad que deben presentar los funcionarios y agentes del Estado, requiriendo de estos, que no se sometan a obligaciones ajenas a su función que puedan ejercer influencia sobre ella, puesto que el respeto y la confianza de la ciudadanía hacia los órganos y entidades públicas están ineludiblemente determinadas por la actuación de los servidores públicos. Por otra parte, se refiere también a una cualidad de las instituciones u organizaciones del Estado, dado que aplicada a ellas ayuda a que las actuaciones de los funcionarios públicos fortalezcan los valores sociales.

Y la comunicación y el acceso a la información son aspectos que deben darse tanto internamente como en relación con los actores externos. Se debe crear los canales adecuados para que la información llegue y sea comprendida por los ciudadanos, generando sistemas y mecanismos que posibiliten la efectiva participación y el necesario control social.²

¹ Lerner, E. y Groisman E. (2000) “Responsabilización por medio de los controles clásicos”. Documento publicado en el Libro La responsabilización de la nueva gestión pública latinoamericana. CLAD BID Eudeba. P. 75.

² Elementos para un modelo de administración municipal transparente (2006) Serie guía para una gestión local transparente- Elementos para la rendición de cuentas en los gobiernos locales. UNDP Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – Proyecto ECU/03/006 “Lucha anticorrupción en el contexto de la descentralización Municipios transparentes”. Quito, Ecuador.

El modelo de gestión municipal transparente³ se desarrolla desde el año 2002 en los municipios de Rumiñahui, Pedro Moncayo, Esmeraldas y Cayambé, de la República de Ecuador, incorporándose luego otros municipios, a partir de un convenio entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – UNDP – y la Comisión de Control Cívico de la Corrupción - CCCC-, con el fin de implementar en los precitados municipios mecanismos participativos que promuevan la transparencia como herramienta de fortalecimiento de los gobiernos locales.

No está constituido por reglas rígidas que se aplican indistintamente a diferentes municipios, sino que se trata de lineamientos clave flexibles que pueden adaptarse y que buscan lograr la prevención y el control de la corrupción para que los gobiernos locales desarrollen una gestión de optimización de recursos, brinden servicios de calidad y acorde a las reales necesidades de la ciudadanía⁴.

Se puede elaborar un resumen de lo más relevante de la propuesta en el siguiente cuadro:

Tabla 1 – Cuadro resumen del modelo de gestión municipal transparente aplicados en Municipios de Ecuador

Propuesta	Cómo se concreta	Resultado Esperado
Propone trabajar en tres ejes: la responsabilidad, la integridad y la comunicación	Se concreta a través de la modernización de la gestión (instrumentos, procedimientos y control), fortalecimiento de la perspectiva ética y mayor acceso a la información	Lograr la prevención y control de la corrupción

Fuente: elaboración propia en función de Elementos para un modelo de administración municipal transparente (2006) Serie guía para una gestión local transparente- Elementos para la rendición de cuentas en los gobiernos locales. UNDP Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – Proyecto ECU/03/006 “Lucha anticorrupción en el contexto de la descentralización Municipios transparentes”. Quito, Ecuador. En la tesis de doctorado: “Administración transparente de municipios” Letizia Paprocki. Pág. 27

➤ **La transparencia como un conjunto de acciones que promueven la difusión de información de áreas críticas y una mayor participación**

Por otra parte, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAN) y la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA), ambas de México, determinan 14 acciones básicas para la transparencia, definidas en función de acciones exitosas de transparencia desarrolladas en diferentes municipios de ese país.

Desde este documento, la transparencia aparece como un concepto vinculado con la difusión de información de áreas críticas y la promoción de una mayor participación.

Dentro de los puntos considerados como áreas críticas sobre las que se debe trabajar para lograr la transparencia a través de la mayor difusión de la información, se encuentran aspectos como la contratación, despido y promoción del personal, contrataciones, proveedores, ingresos municipales y deuda pública, obras de infraestructura y programas sociales, gastos de comunicación social y de representación, ingresos totales del alcalde, regidores y funcionarios, trámites y servicios municipales y reglamentos municipales, recomendando además que se debería elaborar un inventario de áreas críticas o vulnerables y realizar una evaluación de sus actividades, así como informar sobre el

³ Elementos para un modelo de administración municipal transparente (2006) Serie guía para una gestión local transparente- Elementos para la rendición de cuentas en los gobiernos locales. UNDP Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – Proyecto ECU/03/006 “Lucha anticorrupción en el contexto de la descentralización Municipios transparentes”. Quito, Ecuador.

⁴Op. Cit. P. 9 y 10

ejercicio de gobierno en las áreas más vulnerables a prácticas irregulares de la función pública y de los recursos públicos.

En cuanto al logro de mayor transparencia a través de la promoción de una mayor participación, se proponen acciones como: elaborar un manual de corresponsabilidad que defina derechos y obligaciones tanto de la autoridad municipal como del ciudadano; facilitar el acceso a la presentación de quejas, denuncias, peticiones, solicitud de trámites, y el acercamiento a las autoridades de comentarios o reconocimientos; la creación y puesta en marcha de concejos municipales constituidos por representantes de todos los partidos y miembros reconocidos de la sociedad u organizaciones no gubernamentales para la prevención de irregularidades en las compras de productos, contrataciones de servicios, arrendamientos de bienes muebles e inmuebles, dar seguimiento al desarrollo urbano, etc.; el impulso a la ciudadanía en la participación en las sesiones de Cabildo -reunión de Alcalde, Regidores y Síndico-; y la reglamentación u ofrecimiento de espacios para una concreta participación ciudadana.⁵

Las 14 acciones básicas de la transparencia buscan brindar respuestas a qué información brinda el gobierno a la sociedad, cómo se construyen los espacios de participación de la sociedad en el diseño de las acciones de gobierno, y cómo atiende el gobierno las demandas sociales, como modo dar un paso inicial para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en México.⁶

Las acciones propuestas son detalladas en el siguiente cuadro:

Tabla 2 – Cuadro de las 14 acciones para la transparencia

Acciones básicas para la transparencia	Recomendaciones
1 – Transparentar las actividades en áreas críticas	Elaborar un inventario de áreas críticas o vulnerables y realizar una evaluación de sus actividades; Informar sobre el ejercicio de gobierno en las áreas más vulnerables a prácticas irregulares de la función pública y de los recursos públicos; Ejemplo de estas áreas son adquisiciones, contrataciones de servicios y arrendamientos de bienes muebles e inmuebles.
2 – Actuar con transparencia en la contratación, despido y promoción del personal;	La contratación, despido y promoción del personal y funcionarios debe ser de acuerdo a la capacidad, profesionalismos y resultado del desempeño; Los puestos deben ser ocupados por quienes acrediten las mejores aptitudes profesionales y de vocación de servicio a la ciudadanía; El proceso para la selección o despido debe ser abierto; Las oportunidades de empleo deben ser ampliamente conocidas por todos los interesados en acceder al puesto.
3 – Informar sobre los proveedores del municipio;	Se debe dar a conocer quiénes son los proveedores a los que se contrata, qué productos y servicios se adquieren y cuánto dinero demandan del municipio.
4 – Informar sobre los ingresos municipales y la deuda pública	Brindar información clara y comprensible sobre ingresos del municipios; Difundir la morosidad de pagos de impuestos, multas y

⁵Municipios Transparentes (2003) 14 Acciones básicas para la transparencia. Publicación en conjunto de la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA)*, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), y el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C. (CESEM). <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso3/m3/municipiotransparentes.pdf> Página visitada el 01/09/12.

⁶Op. Pág. 4

	derechos; Difundir el monto de la deuda pública.
5- Informar sobre las obras de infraestructura y programas sociales	Informar sobre logros y proyectos. Brindar información clara sobre obras realizadas y a realizarse, y programas sociales, sus características, monto de los recursos y beneficiarios.
6 – Publicar los gastos de comunicación social y de representación	Informar detalladamente los gastos en comunicación social (gastos realizados en medios de comunicación y el porcentaje que estos representan en el presupuesto). Informar sobre viáticos y gastos de representación
7 – Informar sobre los ingresos totales del alcalde, regidores y funcionarios	Dar a conocer a la opinión pública periódicamente el monto de los salarios, prestaciones y bonos que perciben los servidores públicos.
8 – Difundir información sobre trámites y servicios municipales	Difundir pública y oportunamente los requisitos y pormenores (costos y duración) de los trámites municipales.
9 – Difundir los reglamentos municipales	Difundir en lenguaje accesible a los ciudadanos reglas de convivencia y reglamentos del municipio.
10 – Publicar un manual ciudadano de corresponsabilidad	Realizar y publicar un manual de corresponsabilidad, manual del buen ciudadano, o del buen vecino, que defina derechos y obligaciones tanto de la autoridad municipal como del ciudadano.
11 – Brindar atención de calidad a la ciudadanía	Proporcionar al ciudadano facilidades para presentar quejas, realizar denuncias, peticiones, solicitar trámites o dirigir comentarios o reconocimientos a las autoridades.
12 – Crear y poner en acción los concejos municipales	Conformar consejos municipales (constituidos por representantes de todos los partidos y miembros reconocidos de la sociedad u ONGs), para prevenir irregularidades compras de productos, contrataciones de Servicios, arrendamientos de bienes muebles e inmuebles, dar seguimiento al desarrollo urbano, reforzar las acciones de seguridad pública, garantizar el abasto de agua potable, revisar las finanzas municipales, delinear estrategias en materia de ecología, entre otras acciones; Realizar una convocatoria pública para la selección de sus integrantes; Crear un reglamento interno que garantice la continuidad de los mismos y de los consejeros en un plazo prudencial, y la realización de sesiones periódicas y abiertas a la ciudadanía; Impulsar la ciudadanización en la integración de los consejos municipales;
13 – Procurar que el cabildo funcione con criterios de transparencia	Impulsar la participación ciudadana en las sesiones de Cabildo -reunión de Alcalde, Regidores y Síndico; Difundir las decisiones tomadas en el Cabildo; Integrar representantes de la minoría en las comisiones de hacienda y compra; Realizar sesiones abiertas del cabildo.
14 – Reglamentar los mecanismos de participación	Reglamentar la organización y participación ciudadana y ofrecer espacios para que dicha participación pueda

ciudadana	concretarse.
-----------	--------------

Fuente: elaboración propia en base a Municipios Transparentes (2003) 14 Acciones básicas para la transparencia. Publicación en conjunto de la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA)*, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), y el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C. (CESEM). <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso3/m3/municipiotransparentes.pdf> Consultado el 01/09/12 P. 6 a 23. En la tesis de doctorado: “Administración transparente de municipios” Letizia Paprocki. Pág. 29

Se señalan además ejemplos de municipios de México que ya han instrumentado con éxito algunas de las acciones mencionadas, como ser los siguientes casos:

- El municipio de Mérida, en Yucatán, informa en su página web datos sobre compras y pagos a proveedores;
- El municipio de Mazatlán, en Sinaloa, pone a disposición de la ciudadanía el listado de las obras realizadas desde 1999 al 2001;⁷
- Los municipios San Pedro Garza García, y Benito Juárez, presentan manuales de Guía del Ciudadano y del Buen Vecino que brindan orientación sobre diversos puntos de interés y preguntas frecuentes promoviendo la corresponsabilidad entre las autoridades y los ciudadanos.

A través de los ejemplos se pretende demostrar que es posible desarrollar las acciones de transparencia propuestas.

Se puede elaborar un resumen de lo más relevante de la propuesta en el siguiente cuadro:

Tabla 3 – Cuadro resumen de las propuestas de las 14 acciones básicas para la transparencia - México

Propuesta	Cómo se concreta	Resultado Esperado
Propone trabajar con la difusión de información de áreas críticas (puntos 1 a 11) y promover una mayor participación (puntos 12 a 14)	Se concreta a través de acciones para brindar respuestas a qué información brinda el gobierno a la sociedad, como se construyen los espacios de participación de la sociedad en el diseño de las acciones de gobierno y cómo atiende el gobierno las demandas sociales	Fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia

Fuente: elaboración propia a Municipios Transparentes (2003) 14 Acciones básicas para la transparencia. Publicación en conjunto de la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA)*, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), y el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C. (CESEM). <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso3/m3/municipiotransparentes.pdf> Consultado el 01/09/12 P. 6 a 2. En la tesis de doctorado: “Administración transparente de municipios” Letizia Paprocki. Pág. 30

➤ **La transparencia como vinculada a las rendiciones de cuentas**

⁷Municipios Transparentes (2003) 14 Acciones básicas para la transparencia. Publicación en conjunto de la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA)*, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), y el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C. (CESEM). <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso3/m3/municipiotransparentes.pdf> consultado el 01/09/12. Pág. 12

También, se vincula a la transparencia con las rendiciones de cuentas.

Así se ha planteado en Bolivia en la guía municipal para la transparencia y rendición de cuentas municipales publicada por el Ministerio de Autonomía de ese país, que propone que el proceso de rendición de cuentas promueve la corresponsabilidad de autoridades y población respecto a la gestión municipal, fortalece vínculos entre actores y facilita el ejercicio transparente de la gestión pública municipal.

La propuesta presenta un proceso de rendición de cuentas permanente, integral y abierto dentro de la gestión municipal, y que no se reduce sólo al evento de la audiencia pública de rendición de cuentas, sino que presenta diferentes acciones encadenadas y continuas, siendo ellas: las de organización y difusión de la información de la gestión municipal brindando acceso a la misma en base a matrices de información; la conformación del municipio de espacios de análisis y de determinación de resultados sobre la información municipal de las diferentes áreas, con los técnicos municipales y actores involucrados; la presentación de la rendición de cuentas desarrollada en audiencia pública; y la realización de un seguimiento y vigilancia de las recomendaciones realizadas por la población.

Así, la transparencia puede ser conceptualizada desde esta propuesta como un conjunto de acciones de organización, difusión y análisis participativo y abierto de la información de la gestión municipal a través del proceso de rendición de cuentas.⁸

La guía municipal para la transparencia y rendición de cuentas municipales es publicada por el Ministerio de Autonomía de Bolivia e indica que la rendición de cuentas municipal es un proceso que contempla un conjunto de acciones planificadas, con la finalidad de informar a la población acerca de las acciones y los resultados de la gestión municipal, que se trata de una práctica de buen gobierno, que fomenta la transparencia en la gestión pública y promueve la participación ciudadana.⁹

El documento señala que la rendición de cuentas fortalece la gobernabilidad local, contribuye a mejorar la gestión local, mejora la comunicación entre autoridades y población, y mejora la legitimidad de las autoridades.

Por ello plantea que el proceso de rendición de cuentas promueve la corresponsabilidad de autoridades y población respecto a la gestión municipal, fortalece vínculos entre actores y facilita el ejercicio transparente de la gestión pública municipal.

Constituye una obligación para quienes rinden cuentas, encontrándose dentro de estas las de promover la participación ciudadana, ordenar y preparar información actualizada, brindar información actualizada, atender consultas sobre la información generada y atender sugerencias para mejorar la gestión. Pero también constituye un derecho para los actores involucrados de acceder a la información municipal, analizar la misma, socializarla en sus comunidades y proponer, recomendar y opinar, en base a dicha información la, acciones o iniciativas para mejorar la gestión municipal.¹⁰

Así el documento explica cuándo se rinde cuentas en los municipios, cómo se articula la rendición de cuentas con el ciclo municipal, quiénes rinden cuentas y en qué consiste el proceso de rendición de cuentas, para indicar luego como organizar audiencias públicas de rendición de cuentas.

La propuesta presenta un proceso de rendición de cuentas permanente e integral dentro de la gestión municipal, y que no se reduce sólo al evento de la audiencia pública de rendición de cuentas.

⁸ Guía municipal para la transparencia y rendición de cuentas municipales de Bolivia (2011) Ministerio de Autonomía de Bolivia. http://www.autonomia.gob.bo/portal3/images/INFORMACION_PORTAL/R_cuentas.pdf visitada el 24/07/14

⁹ Guía municipal para la transparencia y rendición de cuentas municipales de Bolivia (2011) Ministerio de Autonomía de Bolivia. P. 7 http://www.autonomia.gob.bo/portal3/images/INFORMACION_PORTAL/R_cuentas.pdf visitada el 24/07/14

¹⁰ Guía municipal para la transparencia y rendición de cuentas municipales de Bolivia (2011) Ministerio de Autonomía de Bolivia. P. 9 y 10 http://www.autonomia.gob.bo/portal3/images/INFORMACION_PORTAL/R_cuentas.pdf visitada el 24/07/14

El proceso tiene diferentes acciones encadenadas y continuas:

1. Organización de la información: ordenamiento de la información pública de la gestión municipal; selección y edición de la información pública para rendición de cuentas; articulación con los actores involucrados; preparación de la convocatoria amplia e inclusiva a la audiencia pública de la rendición de cuentas.
2. Difusión de la información de la gestión municipal: brindar acceso a la información de la gestión municipal en base al detalle de las matrices de información; difundir ampliamente el proceso de rendición de cuentas
3. Análisis de la información: conformar en el municipio espacios de análisis y de determinación de resultados sobre la información municipal de las diferentes áreas, con los técnicos municipales y actores involucrados; preparar los informes de gestión; elaborar con los actores involucrados la agenda y la metodología; conformar una comisión para la organización logística del evento.
4. Rendición de cuentas: desarrollo de la audiencia pública (conducción, diálogo, debate, y esclarecimiento sobre los diferentes aspectos de la gestión municipal; y sobre el cumplimiento de los compromisos y obligaciones de la población); firma del Acta de la audiencia pública de rendición de cuentas; difusión de los resultados de la audiencia pública hacia la población en general.
5. Seguimiento: realizar el seguimiento y vigilancia de las recomendaciones; retroalimentar la gestión municipal con las iniciativas y recomendaciones de la población; promocionar la educación y participación ciudadana en el proceso de rendición de cuentas; promover que los actores locales cumplan con sus compromisos asumidos en el presupuesto participativo; definir en el ejecutivo municipal las responsabilidades para el monitoreo y seguimiento del proceso.

Así, las acciones de organización y difusión de la información de la gestión municipal (1 y 2) promueven la transparencia de la gestión municipal, y las acciones de análisis de la información, rendición de cuentas y seguimiento (3,4 y 5) promueven la apertura del gobierno municipal por evaluar la gestión y asimismo recoger propuestas, sugerencias para mejorarla.

Se puede elaborar un resumen de lo más relevante de la propuesta en el siguiente cuadro:

Tabla 4 – Cuadro resumen de la Guía municipal para la transparencia y rendición de cuentas municipales - Bolivia

Propuesta	Cómo se concreta	Resultado Esperado
Propone trabajar en la rendición de cuentas como un proceso continuo y abierto	Se concreta a través de la organización y difusión y análisis de la información de la gestión municipal en audiencias públicas que general recomendaciones que deben luego materializarse y sobre las cuales se realiza un seguimiento	promover la corresponsabilidad de autoridades y población, fortalecer vínculos entre actores y facilitar el ejercicio transparente de la gestión pública municipal

Fuente: elaboración propia en base a la Guía municipal para la transparencia y rendición de cuentas municipales de Bolivia (2011) Ministerio de Autonomía de Bolivia. Pág. 9 y 10 http://www.autonomia.gob.bo/portal3/images/INFORMACION_PORTAL/R_cuentas.pdf visitada el 24/07/14. En tesis de doctorado “Administración transparente en municipios” Letizia Paprocki. Pág. 36

➤ **La transparencia como la apertura de los procesos de gobierno municipal en la toma de decisiones**

Otra conceptualización de la transparencia puede ser analizada a partir del manual de gestión, transparencia y gobernabilidad municipal desarrollado en Honduras a través del Programa de Gobernabilidad y Transparencia, a iniciativa de la Agencia de los Estados

Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID, que fuera implementado por la firma Management Systems International - MSI con el apoyo del Urban Institute (2009).

Este manual define un índice de gestión, transparencia y gobernabilidad (IGTGM), que contiene un conjunto de variables y parámetros que señalan en qué nivel de gestión se encuentra la municipalidad, cuáles son los problemas estructurales y qué es prioritario resolver.

El formulario del IGTGM, que facilita la evaluación y recolección de datos, evalúa las siguientes áreas de gestión municipal: planeación y desarrollo municipal; gestión de préstamos; ejecución del presupuesto; gestión financiera y de mora; gestión tributaria; servicios municipales; administración financiera y tesorería; recursos humanos; procesos de contratación; corporación municipal; instancias de participación ciudadana.

A través de esta evaluación se busca determinar una situación problemática para examinarla en profundidad, de modo de luego abordarla para actuar sobre ella a través de la formulación de políticas públicas que mejoren la gestión municipal.

Luego se organiza una comisión conjunta (representantes de organizaciones de la sociedad civil local y el sector privado) para analizar los resultados de la evaluación y priorizar áreas clave para mejorar la gestión de modo de formular y poner en marcha políticas públicas para mejorar la gestión, realizando luego un seguimiento a las políticas públicas formuladas.

El manual expresamente señala que la transparencia municipal se define como la apertura de los procesos de gobierno municipal en la toma de decisiones sobre políticas y medidas administrativas; la gestión de los recursos; las operaciones y prestación de servicios; las prioridades de inversión y su ejecución.

Agrega además que la transparencia incluye al concepto de gobernabilidad y de libre acceso a la información, donde la responsabilidad de manejar los asuntos de un municipio no se limita a la administración municipal, sino que también incluye una amplia variedad de actores sociales: los ciudadanos, las organizaciones comunitarias, el sector privado; organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación, asociaciones profesionales y otros miembros de sociedad civil, y que la información debe ser oportuna, relevante, exacta y completa para que pueda ser utilizada con eficacia, y es este caso, quién produce qué información, y con qué propósitos, se convierte en una cuestión clave para promover la transparencia.¹¹

El Manual de gestión, transparencia y gobernabilidad municipal se desarrolla en Honduras a través del Programa de Gobernabilidad y Transparencia, a iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID, que fuera implementado por la firma Management Systems International - MSI con el apoyo del Urban Institute.¹²

El contenido del manual busca lograr un mayor conocimiento de las necesidades prioritarias de los ciudadanos de modo de orientar la prestación de los servicios municipales hacia ellas; generar mayor confianza de la población en la gestión municipal lo que redundará en mayores ingresos; y a través del acercamiento a la ciudadanía lograr fortalecer la participación.

La propuesta plantea que un buen gobierno no solamente se caracteriza por la eficiencia y eficacia de su gestión, sino que también por la transparencia con que realiza y pone en marcha programas y proyectos de desarrollo local, motivo por el cual propone procedimientos y mecanismos para medir la transparencia, la gobernabilidad democrática y la gestión municipal.¹³

¹¹Manual de gestión, transparencia y gobernabilidad municipal. Programa de Gobernabilidad y transparencia. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID. <http://www.observatoriodescentralizacion.org/wp-content/uploads/2012/09/Manual-1Gestion-transparencia-y-gobernabilidad-municipal.pdf> visitada el 24/07/14

¹²Manual de gestión, transparencia y gobernabilidad municipal. Programa de Gobernabilidad y transparencia. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID. <http://www.observatoriodescentralizacion.org/wp-content/uploads/2012/09/Manual-1Gestion-transparencia-y-gobernabilidad-municipal.pdf> visitada el 24/07/14

¹³Manual de gestión, transparencia y gobernabilidad municipal. Programa de Gobernabilidad y transparencia. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID. P. 9

En primer lugar se deben identificar puntos débiles y áreas vulnerables, para luego implementar mejores prácticas orientadas a fortalecer la transparencia en la gestión municipal, es decir que para mejorar la gestión, la transparencia y la gobernabilidad es necesario mejorar el conocimiento y la calidad de la información para luego, en función de ella, consensuar políticas públicas.

Para que este análisis sea objetivo e imparcial el manual propone que sea realizado por representantes de organizaciones de la sociedad civil local y el sector privado, que no solo realizarán el diagnóstico inicial sino que realizaran un seguimiento de las propuestas, generando así mayor confianza en la ciudadanía.

Para ello, en primer lugar se realiza una evaluación que resulta de la aplicación de un índice de gestión, transparencia y gobernabilidad (IGTGM), que señalará en qué nivel de gestión se encuentra la municipalidad, cuáles son los problemas estructurales y qué es prioritario resolver.

El IGTGM contiene un conjunto de variables y parámetros que evalúan las siguientes áreas de gestión municipal: planeación y desarrollo municipal; gestión de préstamos; ejecución del presupuesto; gestión financiera y de mora; gestión tributaria; servicios municipales; administración financiera y tesorería; recursos humanos; procesos de contratación; corporación municipal; instancias de participación ciudadana.

El objetivo de la evaluación no es el de convertirse en una auditoria, sino que busca evaluar la gestión municipal con la finalidad de medir objetivamente el grado de transparencia en los procesos y procedimientos de la administración municipal de modo de diseñar e implementar políticas de transparencia, con base en el análisis y resultados de la evaluación.

La evaluación se busca determinar una situación problemática para examinarla en profundidad, de modo de luego abordarla para actuar sobre ella a través de la formulación de políticas públicas que mejoren la gestión municipal.

El manual presenta además el formulario del índice de gestión, transparencia y gobernabilidad municipal que facilita la evaluación y recolección de datos para la determinación del IGTGM. Este formulario se completará en entrevista con el alcalde, que puede auxiliarse en el personal de las diferentes áreas.

Luego se organiza una comisión conjunta (representantes de organizaciones de la sociedad civil local y el sector privado) para analizar los resultados de la evaluación y priorizar áreas clave para mejorar la gestión de modo de formular y poner en marcha políticas públicas para mejorar la gestión.

La propuesta plantea a continuación dar seguimiento a las políticas públicas formuladas, es decir que una vez que la corporación municipal ha aprobado todas o algunas de las políticas y/o medidas recomendadas por la Comisión Conjunta, se deberá determinar las asistencias técnicas y capacitaciones necesarias para la implementación de dichas políticas, debiendo acordarse las actividades de seguimiento a los compromisos, y la replicación periódica del instrumento de evaluación.

Se puede elaborar un resumen de lo más relevante de la propuesta en el siguiente cuadro:

Tabla 5 – Cuadro resumen del manual de gestión, transparencia y gobernabilidad municipal de Honduras

Propuesta	Cómo se concreta	Resultado Esperado
Propone trabajar en la detección de puntos débiles y áreas vulnerables evaluadas a través de un índice de gestión, transparencia y gobernabilidad	Se concreta a través de la formulación de políticas sociales consensuadas a partir de la evaluación realizada	Mejorar la gestión, la transparencia y la gobernabilidad municipal

Fuente: elaboración propia en base al Manual de gestión, transparencia y gobernabilidad municipal. Programa de Gobernabilidad y transparencia. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID. P. 9 <http://www.observatoriodescentralizacion.org/wp-content/uploads/2012/09/Manual-1Gestion-transparencia-y-gobernabilidad-municipal.pdf> visitada el 24/07/14. En tesis de doctorado “Administración transparente en municipios” Letizia Paprocki. Pág. 33

➤ **La transparencia como cultura organizacional**

El transparencia es concebida como una forma de cultura organizacional, que forma parte de un modelo de gestión gubernamental, donde el acento está puesto en el acceso a la información, de acuerdo a lo que se desprende de la misión y visión del Consejo para la Transparencia en Chile (CPLT).

De acuerdo a esta corporación autónoma encargada de velar por la transparencia en ese país, en sus distintos órdenes de gobierno, la transparencia debe ser construida e institucionalizada en la administración pública, garantizando el derecho de acceso a la información pública de las personas, y promoviendo la consolidación de un modelo de gestión gubernamental que, profundice la democracia y fomente la confianza en la función pública sobre la base de la participación y el control ciudadano.¹⁴

Con este objetivo, implementa una batería de herramientas que promueven el acceso a la información pública como un derecho de los ciudadanos, basadas principalmente en un modelo de infraestructura tecnológica, denominado plataforma estandarizada de transparencia, que plantea: un portal de transparencia del Estado, que es una plataforma virtual administrada por el consejo para la transparencia y que permite a los ciudadanos solicitar información a las entidades del Estado; un portal de datos abiertos del Estado de Chile, que agrupará en un solo sitio la información de interés ciudadano en formatos que permitan su reutilización; y una plataforma Ley Lobby, que permite llevar el registro de audiencias solicitadas por los lobistas o gestores de intereses particulares a los fines de influir en una decisión pública, los donativos y viajes de los funcionarios (sujetos pasivos de la ley) de manera gratuita y sencilla.

Es decir que básicamente promueve un fácil acceso a través de la solicitud de información, así como de la entrega de información pública relevante a la ciudadanía y al público en general de forma permanente, actualizada, accesible y comprensible. Asimismo facilita la presentación de reclamos por incumplimiento ante CPLT.

Parte con la sanción en el año 2008 de la Ley N° 20.285 sobre el acceso a la información pública. Esta ley, que entra en vigencia el 20 de abril de 2009, regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.¹⁵ Asimismo, crea el Consejo para la Transparencia (CPLT), corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargada principalmente por velar el cumplimiento de esta ley. La dirección de este consejo se encuentra a cargo de un consejo directivo, al que le corresponde la dirección y administración del ente, conformado por cuatro consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, que durarán seis años en sus cargos (pudiendo ser designados sólo para un nuevo período) y que pueden ser removidos por la Corte Suprema a requerimiento del presidente de la república o de la Cámara de Diputados.

Su misión consiste en promover y cooperar en la construcción e institucionalización de una cultura de la transparencia en Chile, garantizando el derecho de acceso a la información pública de las personas, y su visión consiste en promover la consolidación de un modelo de gestión gubernamental que, inspirado en el principio de transparencia y el derecho de

¹⁴ Misión y visión. Página del Consejo para la Transparencia <http://200.91.44.244/mision-y-vision/consejo/2012-12-18/193339.html> consultada el 27/10/15

¹⁵ Ley 20.285, art. 1

acceso a la información pública, profundice la democracia y fomente la confianza en la función pública sobre la base de la participación y el control ciudadano.¹⁶

De acuerdo a la ley de su creación el consejo tiene por objeto promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la administración del estado, y garantizar el derecho de acceso a la información.¹⁷

Dentro de sus actividades, el consejo para la transparencia ha presentado, entre otras, una propuesta de municipios transparentes, planteando que las municipalidades son la puerta de entrada del Estado puesto que gestionan recursos y políticas en temas de alta sensibilidad para las personas y constituyen la vía más directa y cotidiana para acceder a la información sobre los servicios y beneficios que impactan en su calidad de vida.

El modelo de gestión de transparencia municipal surge a partir de la firma en el año 2010 de un convenio de colaboración firmado entre el Consejo para la Transparencia, la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere) y la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), y fue elaborado y validado por los municipios durante el año 2011.

En primer lugar, el CPLT realizó un diagnóstico global de las municipalidades en el país, comenzando con un proceso de identificación de modelos viables para la gestión de transparencia; realizó además, una encuesta nacional al universo de municipios, informes de evaluación de transparencia activa (TA) y derecho de acceso a la información (DAI) e informe de percepción ciudadana; paralelamente, se hizo un trabajo de acompañamiento a los municipios de manera de evaluar cambios y adaptaciones que requieren cada uno en sus procesos.

Luego se procedió, en forma conjunta entre los municipios y el CPLT, a construir el modelo de gestión integrado para la transparencia municipal, y para implementarlo en terreno se realizaron reuniones con alcaldes, dándose inicio a partir de la firma de un convenio de colaboración, y la suscripción de acuerdos de capacitación a funcionarios en la Ley 20.285, y la designación formal de una contraparte.

El CPLT propone que, implementado el modelo con su infraestructura tecnológica y la debida capacitación de los funcionarios, será posible facilitar el acceso ciudadano a la información pública municipal, promover capacidades institucionales en los municipios, proponer mejoras en gestión municipal para adherir al proceso de modernización del estado y facilitar información centralizada para la generación de reportes y estadísticas, entre otros múltiples beneficios.¹⁸

Así, a los efectos de robustecer las capacidades institucionales de las municipalidades a los fines de que sean capaces de brindar respuestas dentro de la lógica de la transparencia, el consejo para la transparencia propone siete medidas, que se exponen en el siguiente cuadro:

Tabla 6 – Cuadro de medidas propuestas por el Consejo para la Transparencia de Chile

Medida	Propuesta
1. Adherir a plataformas estandarizadas de transparencia	Para ello brinda 3 posibilidades no excluyentes en las cuales pueden participar las municipalidades: a. El portal de transparencia del Estado, que es una plataforma virtual administrada por el consejo para la transparencia y que permite a los ciudadanos solicitar información a las entidades del Estado. b. El portal de datos abiertos del Estado de Chile, que agrupará en un solo sitio la información de interés ciudadano en formatos que permitan su reutilización. c. La plataforma Ley Lobby, que permite llevar el

¹⁶ Misión y visión. Página del Consejo para la Transparencia <http://200.91.44.244/mision-y-vision/consejo/2012-12-18/193339.html> consultada el 27/10/15

¹⁷ Ley 20.285, art. 32

¹⁸

	registro de audiencias solicitadas por los lobistas o gestores de intereses particulares a los fines de influir en un decisión pública, los donativos y viajes de los funcionarios (sujetos pasivos de la ley) de manera gratuita y sencilla.
2. Asumir como propio el modelo de gestión en transparencia municipal	El modelo entrega directrices y procedimientos simples para cumplir con las expectativas ciudadanas de transparencia y acceso a la información y que, al mismo tiempo, minimiza la carga de trabajo que el cumplimiento de la ley implica (por ejemplo, a través de la notificación electrónica).
3. Incorporar proactivamente las declaraciones de Patrimonio e Intereses a las páginas de transparencia activa de las municipalidades	En el formato diseñado por el CPLT, que busca mejorar el contenido, usabilidad y disponibilidad de las declaraciones de intereses y patrimonio. Asimismo, ampliar la obligación de realizar estas declaraciones a todos los cargos municipales considerados como sujetos pasivos en la Ley de Lobby y a las corporaciones municipales, en el caso que el municipio cuente con ellas.
4. Utilizar como norma general el Sistema de Chile Compra	Abordando así la discrecionalidad municipal en materia de compras y contrataciones públicas, de modo de facilitar el establecimiento de estándares de transparencia e imparcialidad en la asignación de recursos públicos
5. Adherir a un modelo homogéneo de transparencia presupuestaria	El cual estará plasmado prontamente en una recomendación emanada por el consejo para la transparencia.
6. Realizar Cuentas Públicas Participativas, por parte de Alcaldes y Concejales	Previo a dejar o re postular sus cargos, con los estándares que promueve el consejo para la transparencia.
7. Sumarse a la iniciativa Campaña Transparente	Que busca, a través de la firma de un compromiso, promover que los candidatos a alcalde y a concejal adopten acciones específicas que dotarán de transparencia a sus campañas. Esto mediante una plataforma que el consejo para la transparencia pondrá a disposición de la ciudadanía y que destacará comunicacionalmente

Fuente: Elaboración propia en base a <http://200.91.44.244/propuestas-municipio-transparente/consejo/2015-08-18/125027.html>. En tesis de doctorado "Administración transparente en municipios" Letizia Paprocki. Pág. 44

Asimismo, el consejo para la transparencia se encuentra realizando con los Concejales de los municipios, un trabajo de información, capacitación y rendición de cuentas, haciéndoles extensiva la invitación de elevar los estándares de transparencia de las municipalidades.

Se puede elaborar un resumen de lo más relevante de la propuesta en el siguiente cuadro:

Tabla 7 – Cuadro resumen de la propuesta del Consejo para la Transparencia de Chile

Propuesta	Cómo se concreta	Resultado Esperado
Propone promover y cooperar en la construcción e institucionalización de una cultura de la transparencia	Se concreta a través de la construcción de un modelo de gestión integrado para la transparencia, con diferentes etapas	Facilitar el acceso ciudadano a la información pública municipal, promover capacidades institucionales en los municipios, proponer mejoras en gestión municipal

Fuente: Elaboración propia en base a <http://200.91.44.244/propuestas-municipio-transparente/consejo/2015-08-18/125027.html>. En tesis de doctorado “Administración transparente en municipios” Letizia Paprocki. Pág. 44

Conclusión: Conceptualización de administración transparente

Así, en virtud de las propuestas analizadas anteriormente, puede decirse que un concepto de transparencia en la administración municipal debe contener esencialmente una serie de elementos.

Es claro que “la transparencia no es, por cierto, un bien puro, pese a la vasta retórica popular contemporánea”¹⁹. No se trata, en realidad, de un concepto sencillo, ni de una definición acotada, sino de un conjunto de aspectos que deben ser considerados, un agregado de elementos, acciones y actitudes que constituyen una cultura de transparencia.

Es decir que la transparencia, es más bien un atributo, una propiedad, un conjunto de valores que acompañan a todas las acciones de la organización, transversal y conjunta al modelo de gestión.

Así, de acuerdo al análisis efectuado, son aspectos esenciales que constituyen la cultura de la transparencia los siguientes: definición clara de las responsabilidades financieras, administrativas, políticas y sociales; integridad de los funcionarios, agentes, instituciones y organizaciones del Estado; comunicación y acceso a la información que debe darse tanto a nivel interno como en relación a los actores externos, participación y control social.

Por tanto, a partir de los elementos esenciales determinados, se puede conceptualizar como administración transparente a aquella que comunique adecuadamente la gestión y brinde información tanto a nivel interno como en relación a los actores externos facilitando la participación y el control social, y que presente una clara determinación de las responsabilidades financieras, administrativas, políticas y sociales de los funcionarios y agentes, de modo tal que permita un adecuado control, a los fines de que puede verificarse la integridad de los funcionarios, agentes, instituciones y organizaciones del Estado.

Bibliografía

Guía municipal para la transparencia y rendición de cuentas municipales de Bolivia (2011) Ministerio de Autonomía de Bolivia. http://www.autonomia.gob.bo/portal3/images/INFORMACION_PORTAL/R_cuentas.pdf visitada el 24/07/14

Elementos para un modelo de administración municipal transparente (2006) Serie guía para una gestión local transparente- Elementos para la rendición de cuentas en los gobiernos locales. UNDP Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – Proyecto ECU/03/006 “Lucha anticorrupción en el contexto de la descentralización Municipios transparentes”. Quito, Ecuador.

Manual de gestión, transparencia y gobernabilidad municipal. Programa de Gobernabilidad y transparencia. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID. <http://www.observatoriodescentralizacion.org/wp-content/uploads/2012/09/Manual-1Gestion-transparencia-y-gobernabilidad-municipal.pdf> visitada el 24/07/14

Municipios Transparentes (2003) 14 Acciones básicas para la transparencia. Publicación en conjunto de la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA)*, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), y el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C. (CESEM). <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso3/m3/municipiotransparentes.pdf> Página visitada el 01/09/12

¹⁹Schauer, F. (2014) Transparencia en tres dimensiones. Rev. derecho (Valdivia) vol.27 no.1 Valdivia, Chile. Versión On-line ISSN 0718-0950. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502014000100004> consultado el 30/03/15, P. 2

Lerner, E. y Groisman E. (2000) "Responsabilización por medio de los controles clásicos". Documento publicado en el Libro La responsabilización de la nueva gestión pública latinoamericana. CLAD BID Eudeba

Página del Consejo para la Transparencia <http://200.91.44.244/mision-y-vision/consejo/2012-12-18/193339.html> consultada el 27/10/15

Schauer, F. (2014) Transparencia en tres dimensiones. Rev. derecho (Valdivia) vol.27 no.1 Valdivia, Chile. Versión On-line ISSN 0718-0950.

<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502014000100004> consultado el 30/03/15