

ANALISIS DE LAS VARIABLES PARA LA VALORACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE MUNICIPIOS

ANALYSIS OF ASSESSMENT VARIABLE OF TRANSPARENCY IN THE ADMINISTRATION OF MUNICIPALITIES

Paprocki, Letizia Mariel

Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Misiones
Posadas, Misiones, Argentina
letiziapaprocki@gmail.com

Fecha de Recepción: 15/06/2016 – Fecha de Aprobación: 16/08/2016

RESUMEN

El presente artículo se propone determinar cuáles son las variables que definen a una administración transparente municipal, de modo de poder valorar los grados de transparencia de los Municipios.

Si bien en la actualidad, en Latinoamérica ha habido avances en relación a la búsqueda de transparencia en las administraciones municipales, y diferentes formas de alcanzarla, en muchos municipios no se trabaja, ni se ha avanzado aún en el logro concreto de mayor transparencia, y en la valoración de la misma en las gestiones. Por ello el presente trabajo busca, a partir del análisis de diferentes casos planteados en Latinoamérica para la búsqueda de transparencia, definir variables de valoración de la transparencia, a los fines de formular en una etapa posterior un modelo de administración transparente a implementarse en los municipios.

Para ello se analizan en primer lugar las ventajas que presenta la transparencia para las gestiones municipales, para luego, a través del estudio de diferentes iniciativas gubernamentales en pos de la transparencia, de diferentes países, conceptualizar a la misma y definir las variables y los indicadores que permitan su valoración.

Definidas las variables y los indicadores que permiten valorar la transparencia, será posible con posterioridad, avanzar en la definición de un modelo para lograr administraciones municipales transparentes, o que permita mejorar la transparencia en las gestiones municipales.

PALABRAS CLAVE: Transparencia; Municipios; Valoración.

ABSTRACT

This article aims to identify the variables that define transparent municipal administration, so as to assess the degree of transparency of the municipalities.

Today, in Latin America, there has been progress in relation to the search for transparency in municipal administrations, and different ways of achieving it, but in many municipalities is not working, neither has been made in the concrete achievement of greater transparency yet, and in the assessment of the same in the negotiations. Therefore this paper seeks, from the analysis of different cases raised in Latin America for seeking transparency, define endpoints of transparency, in order to develop at a later stage a model of transparent management to be implemented in the municipalities.

For this first analysis, the advantages of transparency for municipal management, then, through the study of various government initiatives towards transparency, from different countries, conceptualize it and define variables and indicators allowing its valuation.

Then, with the defined variables and indicators to assess transparency, it will be possible to subsequently advance the definition of a model to achieve transparent municipal administrations, or allows to improve transparency in municipal management.

KEY WORDS: Transparency; Municipalities; Assessment.

INTRODUCCIÓN

La transparencia en la administración de los distintos órdenes de gobierno es un anhelo y un objetivo por el que numerosas asociaciones y organismos internacionales han trabajado afanosamente en los últimos años. Organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA) realizan esfuerzos intelectuales, financieros y de orden práctico para la incorporación de transparencia en diversos ámbitos de las gestiones gubernamentales.

De acuerdo a estos organismos, la transparencia en la administración del Estado presenta múltiples beneficios, contándose entre ellos la generación de confianza y un ámbito de control social que disminuye oportunidades de corrupción; la contribución a la mejora administrativa generando una dinámica de autocontrol y mejora continua, lo que contribuye a la reducción de costos, a la generación de mejores sistemas administrativos y a un aprovechamiento más eficiente de los recursos públicos; la mejora la calidad de vida de los seres humanos, convirtiéndose para los usuarios de la información en un verdadero

beneficio social, e impactando de manera muy positiva en la gobernabilidad democrática de las comunidades; entre otros.

Según Bellver e Kaufmann (en Ferreira Cruz, et al., 2012, p. 4) “en las sociedades democráticas, el acceso a la información y a la transparencia pueden ser considerados como uno de los derechos humanos fundamentales”, transformándose el acceso a la información y la apertura a la participación en una de las principales características de una gestión transparente.

Tal como indica Mileski, (2011) transparencia, participación popular y control social surgen de un mismo factor, el estado democrático de derecho; cuando se habla del estado democrático de derecho, en el gobierno debe necesariamente dar lugar a la participación, no puede permanecer cerrado, enclaustrado, hermético. “La transparencia como presupuesto de la participación popular, terminó por propiciar el surgimiento del control social, transformándose en un nuevo medio suplementario de control” (Mileski, H. 2011, p. 377).

Señala asimismo Ramírez que “la publicidad de los actos de gobierno es un elemento esencial de la democracia. La transparencia favorece la moralidad administrativa y política” (en Martí Capitanachi, et al., 2011, p.16).

Sin bien en algunos municipios de Latinoamérica se han realizado acciones y se toman medidas para avanzar hacia la transparencia, existen aún numerosos municipios en los que no se trabaja en establecer o medir la transparencia de las gestiones, no se ha avanzado aún en un trabajo consiente y activo de incorporación de transparencia a las gestiones locales.

En estos municipios ocurre que la idea general predominante en la sociedad es que los fondos públicos no se utilizan eficientemente, que se desvían y no alcanzan para cubrir las reales demandas de la población, que no se realizan las acciones indispensables y que el gobierno no responde suficientemente a las necesidades de los ciudadanos.

En el ámbito municipal, donde la población se encuentra más cercana a los funcionarios del gobierno, constituyéndose este en el principal receptor de sus demandas, es frecuente percibir el descontento de los beneficiarios de la gestión, entre otras causas por considerar que se desvían fondos o esfuerzos, o bien que existe desidia o falta de acción por parte de los gobernantes ante las necesidades planteadas.

Muchas veces sin embargo, solo se trata de la falta de una debida difusión de las medidas y acciones adoptadas por los gobiernos lo que provoca un desconocimiento del ciudadano de las mismas, a las que se suman la falta de claridad o comprensión por parte de la ciudadanía de las cuestiones institucionales, administrativas y financieras de la gestión municipal, como por ejemplo las de del presupuesto y el control.

La transparencia de la administración daría respuesta a muchos de estos problemas.

Sin embargo, se detectan fallas en la transparencia dado que la información es privilegio de pocos, los usuarios de la misma – ciudadanos, proveedores, trabajadores, funcionarios, etc. – no tienen acceso a datos presupuestarios, administrativos, de licitaciones y de circuitos administrativos, y la complejidad de los mismos los torna inaccesibles; asimismo, el control interno y externo se limita a cuestiones legales, contables numéricas y documentales, no avanzando en aspectos de gestión.

Además, tal como plantea Silva (en Ferreira Cruz, et al., 2012) la transparencia de la administración pública se encuentra aún en una fase incipiente, influenciada por los entornos políticos y culturales marcados por ideologías e intereses.

Por ello el presente artículo se propone definir variables para la valoración de la transparencia en la administración de los municipios, que permitan determinar los grados de la misma, para que este estudio sirva de insumo para avanzar posteriormente en la implementación de un modelo de administración transparente aplicable a los regímenes municipales.

Se plantea como hipótesis de trabajo que si se definen las variables de valoración de la transparencia de las administraciones municipales, entonces será posible avanzar en la formulación de un modelo de administración transparente que pueda ser implementado en municipios.

Así, al lograr establecer las variables para la valoración de la transparencia de las administraciones será viable trabajar en mejoras de la misma en los municipios, y en la incorporación en ellos de las múltiples ventajas que esta reporta.

DESARROLLO

Ventajas que presenta la transparencia en las gestiones

Son múltiples las ventajas que una administración transparente reporta tanto para los ciudadanos, como para la gobernabilidad y el crecimiento democrático y del capital social.

Organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), o la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA), así como instituciones de grado y posgrado, universidades y entes de gobierno, señalan múltiples beneficios que presenta la transparencia en las administraciones gubernamentales.

Entre ellos se encuentra el de mejorar la calidad de vida de los seres humanos, pues permite que la información pública llegue a todos los ciudadanos y puedan aprovecharla para su propio desarrollo. Este es un derecho de los ciudadanos que se convierte en un verdadero beneficio social, permitiendo que la información deje de ser el privilegio de

algunos para convertirse en un bien colectivo, lo que impacta de manera muy positiva en la gobernabilidad democrática de las comunidades.

Además, a través de la transparencia se genera confianza. La ciudadanía tiene la posibilidad de conocer los bienes y servicios financiados con sus impuestos, a la vez que se genera un ámbito de control social que disminuye oportunidades de corrupción. Todo ello brinda a los ciudadanos mayores elementos para confiar en su gobierno y en sus líderes políticos, para apoyar las administraciones y colaborar en los asuntos comunitarios.

Por otra parte, la transparencia contribuye a la mejora administrativa, dado que permite que se identifiquen áreas de mejora de la gestión gubernamental y se expongan las acciones generando una dinámica de autocontrol y mejora continua, lo que contribuye a la reducción de costos, a la generación de mejores sistemas administrativos y a un aprovechamiento más eficiente de los recursos públicos. Es decir que favorece la moralidad administrativa y política.

Señala Piotrowski, (en Valdivieso, P. y Vallejos-Romero A., 2014, p. 2) que en un sentido más amplio, “la transparencia fortalecería la calidad de la gobernanza democrática, al incentivar la responsabilidad de los gobernantes, facilitar la participación y el control social.”

“La transparencia del gobierno es una condición sine qua non para el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas, ya que, de hecho, estos mecanismos de control y supervisión están fuertemente condicionados por la transparencia y la visibilidad de las acciones de gobierno.” (Ceneviva, R. y Ferreira S., M, 2012, p. 7).

Pero ¿cómo se define o se explica la transparencia? ¿Cómo se puede afirmar que una administración municipal es más transparente que otra o que ha alcanzado estándares de transparencia? ¿Es posible conceptualizar la administración transparente y determinar sus variables?

Análisis de diferentes conceptos de administración transparente

Para explicar el concepto de administración transparente se analizarán cuatro documentos que realizan propuestas para alcanzar administraciones transparentes municipales de modo de lograr una definición unificada sobre la que se trabaja luego para la determinación de sus variables.

Se trata de cuatro diferentes iniciativas para alcanzar la transparencia en las que, en algunos casos, se define específicamente el concepto, y en otros, se explica de manera tácita o definiendo acciones o metodologías para alcanzarla. Al analizarlas, se observan los aspectos relevantes tenidos en consideración en cada una de ellas a los fines de obtener, de las experiencias relevadas, los elementos considerados indispensables dentro de la

transparencia, y elaborar con ellos una definición completa, de la cual derivar las variables para valorar la transparencia, y los indicadores que permitan evaluar las gestiones.

Se analizan a continuación las diferentes propuestas desarrolladas en diferentes países de Latinoamérica, estudiándose: 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; 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. En todos ellos se buscará específicamente analizar y delimitar la conceptualización de la transparencia, o lo que se entiende por una administración transparente, para alcanzar el objetivo propuesto.

Modelo de Gestión Municipal Transparente – Ecuador

El modelo de gestión municipal transparente, desarrollado en diferentes municipios de Ecuador durante el año 2002 (UNDP, CCCC, 2006), propone lineamientos flexibles que puedan ser adaptados a diferentes localidades.

La propuesta para lograr una gestión municipal transparente trabaja en el fortalecimiento de los aspectos positivos que permitan lograr mayor transparencia en las gestiones, dándole un enfoque amplio al concepto. Para determinar de manera objetiva los aspectos considerados imprescindibles dentro del concepto de transparencia, se realizó una consulta a diferentes actores sociales conocedores del tema.

De las encuestas realizadas se determinó que la transparencia implica los siguientes aspectos: la decisión política de planificar de manera participativa sobre la base de las necesidades de la población; la distribución de los recursos de acuerdo a las prioridades señaladas por los pobladores, evitando el clientelismo; la rendición de cuentas periódicas sobre lo ejecutado; la simplificación de los procedimientos con reglas claras que eviten la discrecionalidad; procesos de contratación con claridad y sin favoritismos; recursos humanos del municipio conscientes de su deber de estar al servicio de la ciudadanía, en los que prime la ética y la práctica de los valores; disposición de ofrecer a la ciudadanía información clara y veraz en un proceso de comunicación permanente; el fortalecimiento de la participación a través de un proceso de construcción de ciudadanía, fomentándola en las áreas que implican la defensa de intereses colectivos (planificación, ejecución y control de obras, control de la calidad de los servicios públicos, entre otros).

Así, el modelo plantea que la transparencia está conformada por tres elementos fundamentales: responsabilidad (accountability); integridad; y comunicación y acceso a la información (UNDP, CCCC, 2006).

La responsabilidad o accountability, se refiere a que individuos y organizaciones asuman la responsabilidad de sus actos de manera objetiva, abarcando la responsabilidad los aspectos financiero, político, administrativo y social.

La responsabilidad financiera es aquella 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.

La responsabilidad administrativa está representada por sistemas de control interno que complementa y fortalece el control realizado por los organismos de control del Estado.

La responsabilidad política es la que se manifiesta en el proceso electoral y en donde los distintos poderes del Estado se controlan entre sí.

Y finalmente la responsabilidad social es la referida al control a cargo de los ciudadanos.

La integridad, como segundo componente de la transparencia se vincula con la incorruptibilidad, 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.

Como tercer componente fundamental de la transparencia, 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.

La comunicación es vital para transparentar la información. Debe facilitar a los ciudadanos el acceso a la información y su comprensión del proceso de toma de decisiones, crear los canales adecuados para que la información llegue a todos los actores involucrados, generar sistemas y mecanismos que posibiliten la efectiva participación ciudadana y el necesario control social.

Por lo tanto, para este modelo el concepto de transparencia se encuentra definido por tres elementos, siendo ellos la responsabilidad (accountability), que abarca a la responsabilidad en los aspectos financiero, político, administrativo y social; la integridad de los agentes y funcionarios del Estado, vinculada con la incorruptibilidad, la honestidad, y el buen actuar; y la comunicación y acceso a la información, tanto hacia adentro del

organismo, como externamente.

14 Acciones Básicas de Transparencia – México

Por otra parte, (SFP, ICMA, INAFED, y CESEM, 2003) se determinan 14 acciones básicas para la transparencia, que fueron definidas en función de acciones exitosas de transparencia desarrolladas en diferentes municipios de México.

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 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 (ONGs) 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 o ofrecimiento de espacios para una concreta participación ciudadana.

Así, las 14 acciones propuestas para lograr la transparencia son las siguientes: 1. Transparentar las actividades en áreas críticas; 2. Actuar con transparencia en la contratación, despido y promoción del personal; 3. Informar sobre los proveedores del municipio; 4. Informar sobre los ingresos municipales y la deuda pública; 5. Informar sobre las obras de infraestructura y programas sociales; 6. Publicar los gastos de comunicación social y de representación; 7. Informar sobre los ingresos totales del Alcalde, Regidores y

funcionarios; 8. Difundir información sobre trámites y servicios municipales; 9. Difundir los reglamentos municipales; 10. Publicar un manual ciudadano de corresponsabilidad; 11. Brindar atención de calidad a la ciudadanía; 12. Crear y poner en acción los Consejos Municipales; 13. Procurar que el Cabildo funcione con criterios de transparencia; 14. Reglamentar los mecanismos de participación ciudadana (SFP, ICMA, INAFED, y CESEM, 2003).

Se presenta a continuación una tabla en la que se exponen las 14 acciones para la transparencia, con las recomendaciones propuestas por el documento: (SFP, ICMA, INAFED, y CESEM, 2003).

Tabla N°1: 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 cuanto 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 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

	<p>organizaciones no gubernamentales), 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.</p>
13 – Procurar que el cabildo funcione con criterios de transparencia	<p>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.</p>
14 – Reglamentar los mecanismos de participación ciudadana	<p>Reglamentar la organización y participación ciudadana y ofrecer espacios para que dicha participación pueda concretarse.</p>

Fuente: Elaboración Propia en base a 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) (2003) Municipios transparentes. 14 acciones básicas para la transparencia.

<http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso3/m3/municipiotransparentes.pdf> Consultado el 01/09/12 Pág. 6 a 23

Así, la transparencia, de acuerdo al estudio analizado en este apartado estaría definida por una serie de acciones y recomendaciones.

Guía para la Transparencia y Rendición de Cuentas – Bolivia

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, que 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” (Ministerio de Autonomía de Bolivia, 2011, p. 9).

Esta guía municipal para la transparencia y rendición de cuentas municipales, 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.

No debe confundirse a la rendición de cuentas con una oportunidad, o un acto público para juzgar a las autoridades municipales, sino que más bien se constituye en un proceso para la evaluación conjunta del desempeño de los actores involucrados.

Este proceso tiene múltiples beneficios, encontrándose entre ellos: el fortalecimiento de la gobernabilidad local, dado que se fortalece la acción conjunta entre autoridades,

representantes de organizaciones sociales y la población en general contribuyendo de esta manera a la gobernabilidad democrática y a la confianza entre las instituciones públicas y la población; la mejorar la gestión local del desarrollo, puesto que contribuye al mejoramiento de la gestión pública en la toma de decisiones, el manejo de los recursos, y la provisión de servicios, entre otros; la mejora la comunicación entre autoridades y población, atento a que la generación de estos espacio públicos permiten a las autoridades explicar su gestión y las dificultades a las que se enfrentan en las mismas; y mejora la legitimidad de las autoridades pues aumenta la confianza y la credibilidad de estas.

La propuesta presenta un proceso de rendición de cuentas articulado a la gestión municipal participativa. Se trata de un proceso 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, que se relacionan con los resultados de la gestión municipal, alimentando el eje del control.

El primer espacio de rendición de cuentas se instaura al inicio de la gestión municipal, y se analiza información sobre los resultados de la gestión del ejercicio anterior con un informe cualitativo y complementario al que brindan los informes financieros, para analizar e interpretar de manera integral los resultados de la gestión.

La segunda etapa informa sobre los avances de la gestión fiscal, los resultados parciales en relación a las metas y objetivos anuales permitiendo realizar los ajustes necesarios, sean estos cuantitativos o cualitativos, con la finalidad de cumplir con las metas hasta fin de año.

Pero el proceso de rendición de cuentas no se limita a las audiencias públicas, sino que abarca una serie de acciones que se realizan antes, durante y después de las mismas y que involucra a múltiples actores (intendentes, concejales, responsables de áreas y responsables del control social, representantes de las organizaciones sociales y población en general).

Las acciones previstas son (Ministerio de Autonomía de Bolivia, 2011):

- Organización de la información, que incluye el ordenamiento de la información pública de la gestión municipal con el registro de los documentos de sustento conforme a las matrices de información y la selección y edición de la información pública para rendición de cuentas. Incluye también la articulación con los actores involucrados en el proceso y la preparación de la convocatoria;
- Difusión de la información de la gestión municipal brindando acceso a la misma en base a matrices de información y difundiendo la rendición de cuentas;
- Análisis de la información a través de la conformación en el 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. Incluye también la preparación de informes de gestión;

- Presentación de la rendición de cuentas desarrollada en audiencia pública, desarrollando acciones de conducción, diálogo, debate, y esclarecimiento sobre los diferentes aspectos y sobre el cumplimiento de los compromisos y obligaciones de la población. Incluye asimismo la firma del acta de la audiencia pública de rendición de cuentas y la difusión de la misma hacia la población en general;
- 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.

Manual de Gestión, Transparencia y Gobernabilidad – Honduras

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).

El manual define específicamente la transparencia municipal (USAID, 2009, p. 11) indicando que la misma representa “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.”

Define asimismo la gobernabilidad democrática y la gestión municipal entendiendo que los conceptos se encuentran interrelacionados, e íntimamente vinculados con la transparencia, y que deben ser medidos en forma conjunta y no aislada para obtener una acabada idea sobre la transparencia municipal.

De tal modo, entiende que la gobernabilidad democrática se basa en los principios de pluralismo, equidad, participación y diálogo, buscando alcanzar decisiones políticas participativas y consensuadas, constituyendo una forma de ejercer el poder político en la toma de decisiones y la gestión de los recursos de la municipalidad; y la gestión municipal es la capacidad de analizar opciones y prioridades, orientando los programas de desarrollo municipal a la consecución de resultados a través de la utilización eficiente de sus presupuestos, los procesos legales previstos, e instrumentos de información, siguiendo las normas y estándares nacionales en materia de control interno, documentación, registros, operaciones financieras, etc., en todas las áreas del municipio (USAID, 2009).

Es así que 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 (USAID, 2009).

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.

Conceptualización de administración transparente

Así, en virtud de las cuatro propuestas analizadas anteriormente, puede decirse que un concepto completo de transparencia en la administración municipal debe contener esencialmente una serie de elementos, que son contenidos parcialmente en cada una de ellas.

Es claro que “la transparencia no es, por cierto, un bien puro, pese a la vasta retórica

popular contemporánea” (Schauer, F., 2014, p. 2). 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.

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.

Determinación de las variables de la administración transparente

Partiendo del concepto establecido en el párrafo anterior, y desagregando el mismo, se entiende que una administración transparente aplicada a los municipios sería aquella que logre:

- Crear los canales adecuados para que la información llegue y sea comprendida tanto dentro del municipio como por los ciudadanos;
- Realizar la debida difusión de los procesos y procedimientos desarrollados en el municipio;
- Permitir y favorecer el control social;
- Generar confianza y respeto por parte de la ciudadanía;
- Delimitar claramente las responsabilidades de los funcionarios y agentes;
- Contar con sistemas de control interno que colabore con los organismos de control;
- Presentar rendiciones de cuentas claras y en término;
- Presentar un equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes;
- Presentar un accionar íntegro para con sus públicos internos y externos;
- Presentar funcionarios y agentes con vocación de servidores públicos;

A partir de estos puntos pueden ser definidas variables e indicadores para determinar si una administración es transparente.

Las variables son los elementos que conforman a una administración transparente y los indicadores, permiten observar la realidad, y conforman una presunción o hipótesis sobre el grado de asociación entre una parte de la realidad que podemos observar y otra que no podemos, de modo que utilizándolos podemos evaluar o verificar el grado de aplicación o existencia de las variables, que determinarán si una administración es transparente o no, o el grado de transparencia que esta presenta.

Así, las variables definidas en función del concepto de transparencia al que se ha arribado son las siguientes: canales adecuados de comunicación; debida difusión de procesos; posibilidad de control social; confianza y respeto a la ciudadanía; clara definición de las responsabilidades de los agentes y funcionarios públicos; la existencia de sistemas de control interno que colaboren con los organismos de control; la presentación de rendiciones de cuentas claras y en termino; un equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes; y funcionarios y agentes con vocación de servidores públicos.

Definidas las variables, se determinan los indicadores, su valoración y el impacto de los mismos en las precitadas, de modo de evaluar la transparencia en las gestiones municipales.

Se presenta a continuación la tabla 2 en la que se señalan las variables definidas, los indicadores para observar a de cada una de ellas, la valoración del los mismos y el impacto que presentan dentro de cada variable:

Tabla N°2: Variables e indicadores de una administración transparente

Variable	Indicador	Valoración del indicador	Impacto en la variable
1. Canales adecuados de comunicación	1.1 Grado de participación del municipio en los medios para difusión de sus políticas públicas	1.1 Alta/media/ baja	1.1 Alta 40% Media 25% Baja 10%
	1.2 Público interno interiorizado con las actividades del municipio	1.2 Alta/media/ baja	1.2 Alta 20% Media 15% Baja 5%
	1.3 Público externo que conoce las funciones y acciones del municipio	1.3 Alta/media/ baja	1.3 Alta 40% Media 25% Baja 10%
2. Difusión de procesos	2.1 Resultados y procesos de contratación claros y con acceso de la información para el publico general	2.1 Alta/media/ baja	2.1 a 2.8 Alta 12,5% Media 6% Baja 3%
	2.2 Proveedores del Estado conocidos en sus contratos y sus montos	2.2 Alta/media/ baja	
	2.3 Difusión de la recaudación y gastos de la gestión	2.3 Alta/media/ baja	
	2.4 Puesta en conocimiento sobre la deuda pública y su evolución	2.4 Alta/media/ baja	
	2.5 Puesta en conocimiento de las	2.5 Alta/media/ baja	

	<p>obras de infraestructura, su costo, ejecutor y evolución</p> <p>2.6 Difusión de los programas sociales, su costo y sus beneficiarios</p> <p>2.7 Conocimiento general de gastos en comunicación de la gestión</p> <p>2.8 Debida difusión de los trámites para la obtención de servicios municipales</p>	<p>2.6 Alta/media/ baja</p> <p>2.7 Alta/media/ baja</p> <p>2.8 Alta/media/ baja</p>	
3. Posibilidad de Control social	<p>3.1 Apertura a la participación ciudadana en diferentes etapas de la gestión</p> <p>3.2 Participación en convocatorias de control social</p> <p>3.3 Respuestas y soluciones resultantes de propuestas de la participación ciudadana</p> <p>3.4 Fácil acceso a la presentación de quejas, denuncias, peticiones, comentarios o reconocimientos</p> <p>3.5 Difusión de los resultados de quejas, denuncias, peticiones, etc.</p>	<p>3.1 Alta/media/baja</p> <p>3.2 Alta/media/baja</p> <p>3.3 Alta/media/baja</p> <p>3.4 Alta/media/baja</p> <p>3.5 Alta/media/baja</p>	<p>3.1 a 3.5</p> <p>Alta 20%</p> <p>Media 10%</p> <p>Baja 5%</p>
4. Confianza y respeto de la ciudadanía	4.1 Encuestas de opinión realizadas en sede municipal y en sede de ejecución de programas	4.1 Alta/media/baja	<p>4.1 Alta 100%</p> <p>Media 50%</p> <p>Baja 10%</p>
5. Clara definición de las responsabilidades de los agentes y funcionarios públicos	5.1 Existencia y cumplimiento de un manual de misión y función en la municipalidad	5.1 Alta/media/baja	<p>5.1 Alta 100%</p> <p>Media 50%</p> <p>Baja 10%</p>
6. Sistemas de control interno que colaboren con los organismos de control	<p>6.1 Existencia de un órgano o procedimiento de control interno que abarque diversos aspectos de la gestión</p> <p>6.2 Sugerencias y correcciones realizadas y atendidas</p> <p>6.3 Interacción entre los encargados del control interno y el control externo</p>	<p>6.1 Alta/media/baja</p> <p>6.2 Alta/media/baja</p> <p>6.3 Alta/media/baja</p>	<p>6.1 y 6.3</p> <p>Alta 30%</p> <p>Media 15%</p> <p>Baja 5%</p> <p>6.2 Alta 40%</p> <p>Media 20%</p> <p>Baja 10%</p>
7. Presentación de rendiciones de cuentas claras y en término	<p>7.1 Presentación de rendiciones de cuentas completas y en el termino correspondiente</p> <p>7.2 Difusión del cumplimiento de los plazos</p> <p>7.3 Difusión del resultado del estudio de las cuentas</p>	<p>7.1 Alta/media/baja</p> <p>7.2 Alta/media/baja</p> <p>7.3 Alta/media/baja</p>	<p>7.1 Alta 40%</p> <p>Media 20%</p> <p>Baja 10%</p> <p>7.2 y 7.3</p> <p>Alta 30%</p> <p>Media 15%</p> <p>Baja 5%</p>
8. Equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes	<p>8.1 Presencia y compromiso de control por parte del HCD</p> <p>8.2 Difusión general de Ordenes del día a tratarse en las reuniones del HCD</p> <p>8.3 Independencia económico financiera del HCD</p>	<p>8.1 Alta/media/baja</p> <p>8.2 Alta/media/baja</p> <p>8.3 Alta/media/baja</p>	<p>8.1 Alta 40%</p> <p>Media 20%</p> <p>Baja 10%</p> <p>8.2 y 8.3</p> <p>Alta 30%</p> <p>Media 15%</p> <p>Baja 5%</p>
9. Funcionarios y agentes con vocación de servidores públicos	9.1 Transparencia en las acciones de los funcionarios y agentes	9.1 Alta/media/baja	<p>9.1 Alta 100%</p> <p>Media 50%</p> <p>Baja 10%</p>

Fuente: Elaboración Propia en base al concepto de transparencia planteado

Utilizando la tabla se pueden observar los indicadores propuestos en cada municipio, y al valorarlos se obtendrá también una valoración de la variable, que sumadas, permitirán determinar el grado de transparencia de las administraciones municipales.

Simultáneamente, la observación y valorización de los indicadores, sirve de guía a las administraciones municipales, para definir en qué aspectos de la transparencia se puede mejorar de modo de alcanzar una mayor valoración de las variables, lo que permitirá a su vez, el logro de mayor transparencia.

Administraciones que alcancen 9 puntos, demostrarían que cumplen con variables que conforman el concepto de transparencia, mientras que las que alcancen un puntaje inferior, podrán buscar mejorar las acciones y comportamientos que puntúen mejor los indicadores, para generar progresos en este aspecto.

Además, a través de la valoración de las variables de la tabla se podrá analizar el grado de transparencia de las administraciones municipales, la comparación entre diferentes administraciones, y el análisis de la evolución de este concepto en las gestiones en el tiempo.

Se verifica entonces la hipótesis planteada al inicio del presente artículo que propone que, si se definen las variables de valoración de la transparencia de las administraciones municipales, entonces será posible avanzar en la formulación de un modelo de administración transparente que pueda ser implementado en municipios, puesto que a través de la formulación y utilización de la tabla 2 presentada, se podrá trabajar en mejoras en la transparencia de las administraciones en los municipios, y en la incorporación en ellos de las múltiples ventajas que esta reporta.

CONCLUSION

El presente artículo ha analizado las ventajas que presenta la transparencia para las gestiones municipales, que ha sido fomentada, estudiada y propendida por numerosos organismos, que realizan propuestas y estudios para el logro de mayores grados y estándares de ella en las gestiones.

En función de cuatro experiencias concretas de promoción, acciones o modelos de administraciones transparentes llevados adelante por diferentes países, se ha definido un concepto completo de transparencia que puede ser aplicado a la gestión municipal, conteniendo este una serie de elementos fundamentales, que luego son transformados en variables, que a través de indicadores permiten evaluar el grado de transparencia de las gestiones.

La valoración de los indicadores y su impacto en las variables permite evaluar la

transparencia en las gestiones municipales, determinando si una administración es transparente o no, o bien el grado de transparencia de la misma, los avances o retrocesos que presentan en el tiempo, y su comparación con otras administraciones.

Si cada variable vale un punto, y se relevan los indicadores que permiten observar la realidad y otorgarle un peso relativo, como resultado se obtendrá la valoración de la transparencia de la gestión municipal, la que podrá ser tomada como referencia para su comparación con otras gestiones, y con su evolución en el tiempo.

Así, una gestión municipal que obtenga 9 puntos presentará un alto grado de transparencia, mientras que una que obtenga valores más bajos, deberá trabajar en mejorar sus indicadores para aumentar la transparencia de su gestión y beneficiarse con las ventajas que ella aporta.

De esta forma, el análisis y la definición de las variables para la valoración de la transparencia en la administración municipal, sus indicadores, y la valoración e impactos de los mismos, permite realizar un avance para el estudio de la transparencia de las gestiones municipales, y así, sentar las bases para la posterior formulación de un modelo de administración transparente para municipios.

REFERENCIAS

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID. (2009). Manual de gestión, transparencia y gobernabilidad municipal. Programa de Gobernabilidad y transparencia. Recuperado de <http://www.observatoriodescentralizacion.org/wp-content/uploads/2012/09/Manual-1Gestion-transparencia-y-gobernabilidad-municipal.pdf> consultado el 24/07/14.
- Ceneviva, R. y Ferreira Santos Farah, M. (2012). Evaluación, información y rendición de cuentas en el sector público, *Revista de Administração Pública*, 46 (4), (pág. 1 – pág. 15) Versión impresa ISSN 0034-7612. Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122012000400005> consultado el 31/03/15.
- Ferreira Cruz, C.; de Sousa Ferreira, A.; Martins da Silva, L.; Álvaro da Silva Macedo, M. (2012). Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros, *Revista de Administração Pública*, 46 (1) (pág. 1 – pág. 31) Versión impresa ISSN 0034-7612. Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122012000100008> consultado el 31/03/15.
- Ministerio de Autonomía de Bolivia. (2011). Guía municipal para la transparencia y rendición de cuentas municipales de Bolivia, recuperado de http://www.autonomia.gob.bo/portal3/images/INFORMACION_PORTAL/R_cuentas.pdf

consultado el 24/07/14.

Martí Capitanachi, L. coordinadora (2011). *Temas selectos de transparencia y acceso a la información*. Instituto Veracruzano de acceso a la información, México DF, México, Arana Editores. recuperado en http://ivai.org.mx/Academia/Libro_Transparencia.pdf consultado el 06/06/16.

Mileski, H. (2011). Transformaciones del Estado y las nuevas exigencias del control de la corrupción: transparencia fiscal, control administrativo y control social. Tesis doctoral Doctorado en Derecho, Universidad de Salamanca, España, recuperado de <http://www.tesisenred.net/handle/10803/51751?show=full> consultado el 06/06/16.

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). (2003). Municipios Transparentes. 14 Acciones básicas para la transparencia.
<http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso3/m3/municipiotransparentes.pdf>
[consultado el 01/09/12](#)

Schauer, F. (2014). Transparencia en tres dimensiones. *Revista de derecho*. 27 (71) (pág. 1 – pág. 26) Valdivia, Chile. Versión On-line ISSN 0718-0950.
<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502014000100004> consultado el 30/03/15.

UNDP Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2006). Elementos para un modelo de administración municipal transparente. Serie guía para una gestión local transparente - Elementos para la rendición de cuentas en los gobiernos locales – Proyecto ECU/03/006 Lucha anticorrupción en el contexto de la descentralización Municipios transparentes. Recuperado de https://issuu.com/participacion_ciudadana_esco/docs/municipios_transparente consultado el 06/06/16.

Valdivieso, P. y Vallejos-Romero, A. (2014). Intervenciones políticas de primer orden: el caso de la política chilena de la transparencia. *Cuaderno CRH* 27 (71) (pág. 1 – pág. 19) Versión impresa ISSN 0103-4979. Salvador <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792014000200007> consultado el 31/03/15.

RESUMEN BIOGRÁFICO

Letizia Mariel Paprocki

Contadora Pública, Mgter. en Gestión Pública, Mgter en Administración Estratégica de Negocios, Esp. en Gestión de Recursos Humanos, Doctorando en Administración en la UNaM. Investigadora y Docente de grado y posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNaM, y de la UCP. Líneas de Investigación: Administración Pública.