
Manual Ciudadano
ASONOG
Transparencia: La otra cara de la moneda.



Manual Ciudadano

Transparencia: La otra cara de la moneda

Presentación

Los programas de lucha contra la corrupción enfatizan como parte de las respuestas ante este problema la promoción de una cultura de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas.

Asumiendo que no hay enfoques únicos para poner en práctica mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, la metodología participativa de información, discusión y análisis genera posiciones críticas de grupos sociales y ciudadanos que pueden incidir en la toma de conciencia por

parte de los pobladores de una comunidad y de sus autoridades para mejorar la situación actual de la corrupción.

Por ello, la Asociación de Organismos No Gubernamentales de Honduras (ASONOG) a través de su Programa de Participación Ciudadana (PPC) presenta este manual a los pobladores de la región de occidente teniendo como objetivos dar a conocer conceptos, derechos, deberes, mecanismos e instrumentos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana para el control social.



En este sentido, este manual busca facilitar la transferencia de información, de tal forma que la promoción de una cultura de transparencia pueda ser adaptada a las condiciones particulares de cada localidad según las características propias y formular las alternativas de lucha contra la corrupción desde la base del diálogo y de los consensos.

¿Porqué un manual sobre Transparencia?

La transparencia es vista como el otro lado de la moneda, es decir es la claridad en medio de la oscuridad de la corrupción.

La **transparencia** no es tan sólo una forma de hacer las cosas, sino un método para resolver los problemas, encarar la formulación de políticas públicas, tomar decisiones y asumir responsabili-

dades, dónde el vínculo se debe dar entre iguales y con obligaciones asumidas entre las partes.

Además la transparencia al ser una forma de hacer gobierno toca transversalmente todos los ámbitos del quehacer gubernamental (administrativo, financiero,

político, social, cultural) y no basta con manifestar una voluntad política para llevar adelante el proceso, sino también contar con las herramientas necesarias para echar a andar el proceso y conocerlas para poder exigirías desde la ciudadanía.

Contenido

Presentación

Unidad 1: Transparencia

Unidad 2: Rendición de Cuentas

Unidad 3: Participación Ciudadana

Conclusión.

Unidad 1: Definiendo la Transparencia

Objetivo de la unidad:

Exponer los conceptos elementales sobre la transparencia, como solución al problema de la corrupción.

Objetivos específicos:

- Tener claro el concepto de transparencia.
- Reconocer las formas de la transparencia administrativa.

nistrativa.

- Informarse a cerca de los derechos y deberes que implica la transparencia.
- Identificar en que consiste el derecho de acceso a la información.
- Conocer el significado de los sistemas de información.



¿Cómo definimos la transparencia?

Contrario a las características de ocultamiento, discreción y secreto que encierra el concepto de corrupción, la transparencia implica:

“Visibilidad, apertura y acceso a la información”

Mientras la corrupción es considerada como “algo” negativo, la transparencia es vista como una virtud, una cualidad positiva, es decir el otro lado de la moneda, pues está claro que no se puede ser corrupto y transparente a la vez.

En principio, la palabra transparencia se refiere a una cualidad ética. Se le asocia, o está íntimamente

relacionada con el derecho a la información.

Muchas veces el término transparencia aparece ligado a grupos de ciudadanos comprometidos con su comunidad que desean mejorar los servicios hacia la misma, por ello dan seguimiento a las acciones del gobierno y piden rendición de cuentas a sus autoridades. En otros casos, se identifica el término con experiencias de autoridades que desean hacer un gobierno con y para la gente por lo cual implementan durante sus gestiones, mecanismos de información, consulta, o se exponen al control de los ciudadanos.

No obstante, desde el ámbito público, conceptualizamos la transparencia como el ambiente de confianza y garantías de sinceridad entre los diferentes actores o agentes que administran los bienes de la comunidad, donde las responsabilidades, procedimientos y normas están establecidas de antemano, se cumplen, se informa de manera sencilla, directa y clara, y donde los ciudadanos son parte del proceso a través de mecanismos que les permite el acompañamiento, el escrutinio social y el derecho a demandar de sus autoridades el cumplimiento de sus obligaciones.

Transparencia Administrativa

Cuando el concepto transparencia se refiere a una organización pública, se intenta calificar un diseño administrativo que, siguiendo diversas estructuras y procedimientos se encuentra abierto espontánea y permanentemente hacia la sociedad a la cual se debe.

La transparencia administrativa, significa pues que las responsabilidades, procedimientos y reglas que regulan el desempeño de las diferentes entidades que administran lo público, se establecen, realizan e informan de manera clara y abierta a la participación

y al escrutinio ciudadano.

Una administración transparente supone entonces, un conjunto de políticas, programas, actitudes y acciones de autoridades y funcionarios destinadas a orientar una gestión pública con ciertas características como:

Gobernar sin tener nada que ocultar.

Responsabilizarse públicamente por acciones y omisiones en el ejercicio del cargo.

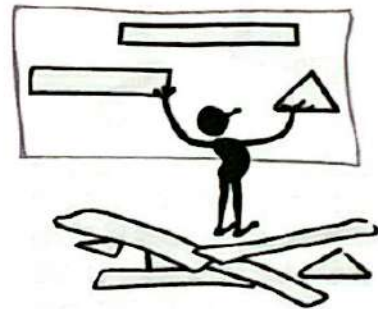
Informar a las autoridades y a la sociedad sobre las gestiones.

Esforzarse por buscar la calidad en los servicios para responder positivamente a las demandas ciudadanas.

Estar dispuesto a someterse a control en cualquier momento.

Rendir Cuentas, incluso sin que nadie lo solicite.

Capacitar al ciudadano en el uso de la información pública.



Deberes y derechos que implica la transparencia

Por un lado, los derechos mínimos para los ciudadanos son:

- Derechos de acceso a la información pública y acción de garantía que lo proteja (amparo, habeas data); y
- Derecho a la participación en asuntos de su interés.

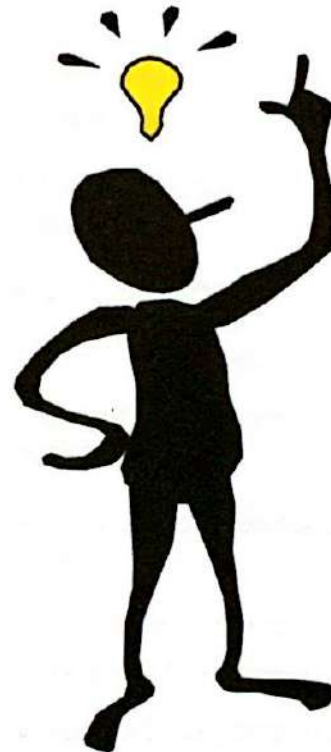
Por otro lado, una administración pública eficaz, eficiente y transparente, debe al menos implementar:

- Sistemas de participación ciudadana en toma de decisiones (cabildos abiertos, Consejos de Desarrollo Municipal etc.).
- Sistemas de participación ciudadana en el control de la función pública (auditoría social, mecanismos de monitoreo participativos).
- Sistemas de transparencia en los procesos de adquisiciones (publicación de proveedores, de las adquisiciones, etc.).
- Sistemas de transparencia para los funcionarios públicos desde los mecanismos de reclutamiento y selección hasta controles durante su gestión (concursos públicos de oposición, declaración jurada de bienes, regulación de conflictos de intereses, etc.).

Deberes y derechos que implica la transparencia

Además las autoridades deberían implementar:

- Procedimientos para el escrutinio permanente de la información, tanto a nivel interno (auditoría, controles del Tribunal Superior de Cuentas, etc.) como externo (gaceta municipal, libro de actas de la Corporación Municipal etc.).
- Sistemas de sanción para los funcionarios que cometan actos de corrupción (mecanismos administrativos de sanción como despidos, traslados, multas etc.).



Derecho de Acceso a la Información

El derecho a la información nace en 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Se trata de una garantía fundamental que toda persona posee para atraerse información, informar y ser informada.

- El derecho a atraerse información incluye las facultades de acceso a los archivos, registros y documentos públicos, y la decisión del medio que se utilizará para atraer la información;
- El derecho a informar, que incluye las libertades de expresión y de imprenta, y el de constitución empresas informativas;
- El derecho a ser informado que incluye las facultades de recibir información objetiva y oportuna, la cual debe ser completa; con carácter universal, para todas las personas sin exclusión alguna.

Este derecho es fundamental y tiene mucha importancia por sí mismo, pero cuando se le vincula y al ejercicio de otros derechos fundamentales, su relevancia es mayor pues resulta ser la base para el ejercicio libre y responsable de éstos últimos.

Esto queda claro cuando se tiene en cuenta que si un ciudadano no recibe información amplia, veraz, oportuna, actualizada y completa sobre los asuntos que le interesan,

no podrá ejercer el derecho a la educación, el mismo derecho a la Información, el derecho al voto, el derecho a la libre autodeterminación y, en general, el derecho a una participación libre y democrática de la sociedad, porque todos estos derechos requieren diversos niveles de información para poder adquirir un cierto grado de efectividad y, por el contrario, la carencia de datos, valoraciones e informaciones podría provocar distorsiones en el ejercicio de los mismos o incluso podría generar temor a su ejecución.

Sistemas de información

Disponer de un sistema de información que facilite el flujo y manejo de la información que entra y se genera, es una necesidad primordial para cualquier gobierno.

Podemos definir a los "sistemas de información" como el conjunto de instrumentos, medios, y procedimientos que sistematizados recogen, procesan, almacenan y transmiten información para facilitar el cumplimiento de los fines de la institución, la toma de decisiones adecuadas y el control de la gestión.

La generación, sistematización y divulgación de la información es una condición



imprescindible para ejercer un buen gobierno, con transparencia y abierto a la participación de la comunidad. A mayor grado de entrega de información útil, veraz y oportuna, es de esperar un mayor interés y confianza de la comunidad hacia el manejo de los asuntos públicos.

Al contrario cuando un gobierno restringe y oculta la información sobre sus actividades, se estará alejando y creando desconfianza de los ciudadanos hacia su gestión. Es aquí donde la percepción de corrupción aumenta en la población.

En resumen una aplicación deficiente de los sistemas de información generan:

- Toma de decisiones equivocadas
- Caos administrativo
- Facilita la corrupción

Y su aplicación eficiente facilita:

- Toma de decisiones acertadas
- Control gerencial y del ciudadano en la gestión.
- Transparencia y control de la corrupción

Unidad 2: Rendición de Cuentas

Objetivo de la unidad:

Exponer los conceptos elementales sobre la rendición de cuenta como deber de los funcionarios públicos.

Objetivos específicos:

- Tener claro el concepto de rendición de cuentas.
- Conocer los objetivos de la rendición de cuentas.
- Reconocer algunas categorías y mecanismos de la rendición de cuentas.
- Examinar algunos instrumentos utilizados para la rendición de cuentas.
- Poner en práctica conceptos aprendidos.



¿Qué entendemos por Rendición de Cuentas?

El concepto de transparencia conlleva implícitamente la obligación de rendir cuentas y, ésta a su vez, la posibilidad de responsabilizar, para bien o para mal a los funcionarios por sus acciones u omisiones.

La rendición de cuentas se refiere, por tanto, a la obligación que tiene el servidor público, así como todo ser humano que actúa por delegación de terceros, de rendir cuentas y de responsabilizarse para bien o para mal, de los resultados de su acción y gestión.

La rendición de cuentas se define como "la obligación que tiene el funcionario público de responder por una responsabilidad que le fuera conferida" o "el deber de

responder públicamente por la eficacia de la gestión y resultados".

Esto implica tres elementos: i) la obligación de responder al derecho de pregunta que tiene el propietario de

la responsabilidad conferida (ciudadanos); ii) la obligación que explicar y fundamentar las decisiones tomadas; iii) responder personalmente por lo actuado, incluso con su patrimonio personal por las acciones realizadas o las decisiones

tomadas.

La rendición de cuentas debe efectuarse sin que

nadie se lo pida al funcionario. Debe formar parte de la práctica usual en la administración pública. Es decir debe ser un conjunto de mecanismos

e iniciativas pro-activas por parte del gobierno interesado en ganarse la confianza de los ciudadanos sobre el manejo de los asuntos públicos.



¿Cuáles son los objetivos de la Rendición de Cuentas?

La rendición de cuentas supone el acto de informar y respaldar con los documentos necesarios, cómo fueron utilizados los recursos públicos. Además, el funcionario debe brindar

explicaciones sobre las decisiones tomadas y responder personalmente por lo actuado. Los ciudadanos al participar en un acto de rendición de cuentas, tienen la posibilidad de

ejercer su derecho a informarse y controlar a sus autoridades, así como tomar conocimiento sobre qué se hace con el dinero público y los resultados que se obtienen.

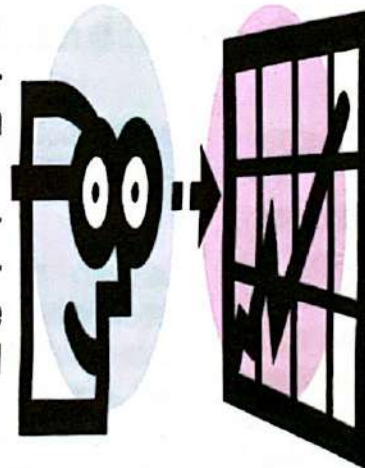
Cuando la rendición de cuentas sigue un procedimiento determinado la información es clara y precisa. Esto crea certidumbre tanto para el que debe brindarla como para el que la recibe. Permite ir construyendo una percepción de credibilidad y confianza hacia la gestión pública y el actuar de sus autoridades, lo que a su vez posibilita un mayor nivel de colaboración entre gobernantes y gobernados.

En este sentido la rendición de cuentas

tiene por objetivos:

1. Para transparentar la administración de la cosa pública.
2. Generar confianza hacia el gobierno y sus autoridades.
3. Crear sinergias que permitan el trabajo de cogestión con los ciudadanos.

En resumen la rendición de cuentas además de referirse al manejo correcto



de los fondos públicos, implica que los funcionarios públicos también deben responder por el cumplimiento de las metas de políticas previamente definidas, así como dar respuestas por medio de las políticas públicas a las

necesidades específicas de la población, especialmente a aquellos que más utilizan los servicios

Categorías de la rendición de cuentas

La rendición de cuentas, dependiendo del tema sobre el que verse puede dividirse, en tres categorías:

- Rendición de cuentas sobre las finanzas: centrada en la contabilidad financiera, es decir la forma en que se llevan los libros y

se gasta el dinero;

- Rendición de cuentas sobre la imparcialidad: centrada en el cumplimiento de las normas éticas y administrativas que garantizan un trato justo y equitativo a todos los ciudadanos; y

- Rendición de cuentas sobre los resultados: cen-

trada en la consecución de los resultados planificados en base a políticas, programas y proyectos del gobierno.

Estas tres categorías pueden resumirse en dos tipos, las cuales constituyen dos caras de una misma moneda:

La primera comprende las categorías uno y dos y tiene que ver con el acatamiento del orden jurídico y la prevención de abusos en los cargos públicos. La segunda comprende la categoría tres y tiene que ver con asuntos relativos a la eficiencia, eficacia, equidad y calidad de los bienes y servicios públicos.

Otra clasificación se hace dependiendo ante quien ha de realizarse la rendición de cuentas:

- Una horizontal, cuando se rinde cuentas ante las



instituciones públicas de control y de balances formales existentes (por ejemplo ante el Tribunal Superior de Cuentas); y

- Una vertical, cuando se rinde ante la ciudadanía.

Mecanismos para la Rendición de Cuentas

Estos mecanismos pueden tomar diversas formas y enmarcarse dentro de las categorías descritas anteriormente como veremos a continuación:

- Rendición de cuentas vertical electoral: se refiere específicamente a las elecciones directas, formales y periódicas de funcionarios públicos, es decir al ejercicio del sufragio, con todas sus cualidades legales.
- Rendición de cuentas vertical directa: dentro de este grupo cabe mencionar desde plebiscitos y referendos, hasta la rendición de cuentas que se realiza

ante las Comisiones Ciudadanas de Transparencia.

- Rendición de cuentas horizontal impulsada por el Estado: entre ellos se encuentran los organismos anticorrupción, las comisiones de investigación el órgano legislativo, los tribunales de cuentas y los tribunales administrativos, es decir las instituciones públicas debidamente autorizadas y facultas para ejercer control y para aplicar sanciones.
- Rendición de cuentas horizontal impulsada por la sociedad: actúa como una forma más

directa de ejercer presión sobre los organismos públicos para que cumplan su trabajo de forma eficaz. El ejemplo típico de esta forma de rendición de cuentas es el Comisionado de Derechos Humanos, cuyas acciones se ven fortalecidas continuamente por exigencias sociales.

Con estas ejemplificaciones, queda en evidencia que la participación se convierte en un elemento clave de los procesos de rendición de cuentas, pues finalmente es a los ciudadanos a quienes van dirigidos tales mecanismos.

Unidad 3: Participación Ciudadana.

Objetivo de la unidad:

Exponer los conceptos elementales sobre participación ciudadana y control social.

Objetivos específicos:

- Tener claro el concepto de participación

ciudadana.



- Identificar los niveles de la participación ciudadana.

- Examinar algunas condiciones para la participación

ciudadana.

- Entender algunos obstáculos y asumir retos para mejorar los procesos de participación ciudadana.
- Poner en práctica conceptos aprendidos

¿Cómo definimos la Participación Ciudadana?

La participación ciudadana es el espacio de interacción que construyen los ciudadanos al interactuar junto a sus autoridades para: **incidir** en la toma de decisiones de la agenda pública; **ejercer un control** en la ejecución de las medidas concensuadas y **dar seguimiento a las acciones gubernamentales**; contribuyendo a mejorar la gestión pública, el desarrollo socioeconómico y la calidad de vida de la población.



Entendemos por **incidencia** a la acción política enfocada a producir cambios en las relaciones de poder, con el fin de tomar parte en la definición y toma de decisiones sobre

políticas públicas que benefician a los diferentes sectores involucrados, sean estos de nivel público como privado. La incidencia es entendida como un proceso planificado de acciones con plazos determinados para las mismas.

Ejercer control y seguimiento a las acciones gubernamentales se entiende como la capacidad que grupos organizados de la sociedad civil deberían tener, para cumplir con el rol que corresponde a este sector de auditoría social y así garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los gobernantes

frente a los ciudadanos, otras autoridades y la cooperación internacional.

La participación ciudadana también se define como la intervención de personas particulares en el proceso de adopción de decisiones de los organismos públicos, en el control de su ejecución y en el seguimiento la actividad gubernamental. También como un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados que lo afectan, para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve.

Niveles de la participación ciudadana.

La participación supone transitar etapas o niveles. Es un proceso que poco a poco se va construyendo a través de las buenas prácticas que desarrollan tanto autoridades como ciudadanos con iniciativas propias o conjuntas. Así, el espacio de interacción entre gobernantes y gobernados adquiere muchas formas de expresión, con diferentes grados de alcances y profundidad según los objetivos que se persiguen. Así podemos diferenciar cinco niveles:

Información.

Consiste en el proceso de registrar, elaborar y divulgar datos sobre el gobierno, los derechos y deberes ciudadanos y temas generales que coincidan con el interés de la comunidad. Es la acción de facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública.

Consulta.

Son aquellos mecanismos que permiten recopilar las inquietudes de los ciudadanos referentes a temas y problemas determinados y luego el

gobierno toma su decisión considerando las opiniones recibidas. Es importante, resaltar que este nivel es aún primario en materia de participación de la sociedad civil, ya que la decisión final es siempre de las autoridades, pudiendo aceptar o rechazar, ya sea total o parcialmente las inquietudes de la comunidad.

Decisión.

Es el ejercicio del derecho de los ciudadanos a hacer peticiones, proponer iniciativas y tener un rol determinante en la decisión que el gobierno debe tomar sobre aspectos de su accionar o sobre la vida comunitaria. Un ejemplo que se ve más en gobiernos locales, es el caso de algunos alcaldes que trasladan totalmente o comparten la responsabilidad de seleccionar los proyectos de obras y servicios comunitarios que serán financiados con el presupuesto municipal.

Control ciudadano.

Es el ejercicio del derecho que tiene la ciudadanía a fiscalizar a sus

autoridades a través del seguimiento en la ejecución de programas, políticas, proyectos y de la acción gubernamental. Los mecanismos de control ciudadano a la gestión pública son útiles porque le otorgan un respaldo de credibilidad a una administración honesta y transparente. Es el ámbito donde las autoridades deben realizar la rendición de cuentas de su gestión.

Cogestión autoridad - comunidad.

Es la participación responsable de la comunidad en la ejecución de proyectos de obras y servicios, y en la supervisión del uso de bienes y servicios públicos. Este nivel implica un alto grado de corresponsabilidad entre las autoridades y la ciudadanía, ya que no sólo se comparte la decisión, sino también la ejecución.



Condiciones para la participación ciudadana.

Para que la participación sea efectiva se necesita de:

Educación permanente que forme individuos conscientes y solidarios. La educación tiene la función de dotar a la razón de los elementos, métodos y procedimientos necesarios para que el hombre pueda conocer, informarse, analizar para comprender y luego accionar sobre su realidad, transformándola.

No podemos hablar de la participación ciudadana, sin hablar de educación, ya que a través de la educación, el ciudadano construye ciudadanía, se prepara, se apropia de su realidad y actúa sobre ella.

Cambio de actitud que genere compromiso y sustituya hábitos de pasividad por una participación e injerencia activa en la agenda pública. El cambio tendría que ser, ante todo, un

intento constante de asumir nuevas actitudes, de crear disposiciones democráticas a través de las cuales se sustituyan hábitos antiguos y culturales de pasividad, por nuevos hábitos de participación e injerencia que concuerden con el nuevo clima de apertura.

Liderazgo para construir el espacio público



de intervención en la toma de decisiones sobre políticas públicas. La participación ciudadana no es automática, es un proceso

de largo plazo que se va construyendo. La sociedad civil necesita prepararse para asumir un rol protagónico. La urgencia de construir el espacio público es para romper el monopolio de poder que ejerce el Estado y recuperar el concepto esencial de lo público

como la capacidad de la sociedad de participar en la formación de opinión y voluntad política.

Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. La implementación de mecanismos de transparencia supone que la sociedad civil debe fortalecer sus organizaciones y debe prepararse para asumir paulatinamente, roles más protagónicos. A través del perfeccionamiento de mecanismos legales y la capacitación en el uso de ellos, podrá influir y tener más control sobre las gestiones de quienes fueron electos para administrar temporalmente el aparato del Estado. Esto implicaría a su vez, el tener acceso a los mecanismos de control convencional que existen en las diferentes instituciones como auditorías internas, balances, memorias, etc., con el objetivo de tener conocimiento, opinar o denunciar malos manejos, si los hubiera.

El triángulo virtuoso: Transparencia, Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana.

La participación es la base de una sociedad democrática, pero para que haya efectiva participación se requiere transparencia es decir acceso a la información. A su vez, la transparencia es la base para el control de la rendición de cuentas y un prerrequisito de la participación.

Consecuentemente, en una democracia real la participación ciudadana no puede ser pasiva y limitarse solamente al ejercicio del sufragio, sino que debe ejercerse a través de distintos mecanismos, en al menos tres tipos de procesos: definición de las políticas públicas; co-ejecución de las políticas; y seguimiento o

monitoreo y evaluación de las mismas.

Cualquier intento por desarrollar una estrategia contra la corrupción que deja fuera a la sociedad civil, está ignorando una de las herramientas disponibles más poderosas y potencialmente más útiles, pues la mayoría de quienes forman parte de la ésta tienen un interés fundamental en que exista un sistema de integridad eficaz. Además se ha observado que es necesario combatir la manera en la cual la sociedad civil acepta y tolera la corrupción e incorporarla a esta lucha pues las estrategias que han dejado de lado este aspecto vital de la

participación han fracasado rotundamente en otros países.

No obstante, este reconocimiento a la importancia de la participación de la sociedad civil también se acepta que muchas veces la sociedad civil es débil, apática o se encuentra sólo en las primeras etapas de movilización y organización en muchos países donde la corrupción es endémica, pero también se reconoce que estas no son razones para dejar de lado a la participación pues lo único que se garantizaría es el fracaso de la lucha contra la corrupción y de los procesos de desarrollo.

Agradecimientos

Este documento se propone, , contribuir al análisis de los conceptos, mecanismos e instrumentos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana para el control social. Además pretende ser una guía para estudiar, informarse y analizar los derechos y deberes que como ciudadanos o como funcionarios tenemos en los procesos de control de la corrupción.

En este sentido ASONOG agradece a.....por hacer posible la publicación de este manual.

ASONOG

Programa de participación Ciudadana

Santa Rosa de Copán.

Teléfono: 662 26 26 Fax:

Correo: ppcasonog@yahoo.com.mx



Coordinación General: Programa de Participación Ciudadana, ASONOG

Texto e Ilustración: Evelyn Hernández

Diagramación e impresión: Guadabarranco.

