

2. IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ACTUAL. p. 28

2.1 Consecuencias organizacionales de la Nueva Gestión Pública

2.1.1 ¿Cómo controlar a los gerentes?

2.1.2 Transparencia y coordinación entre dependencias gubernamentales

2.2 Los efectos de la transparencia en la relación Estado–sociedad

2.2.1 La transparencia reduce la asimetría de información entre gobierno y sociedad

2.2.2 Una sociedad más interesada en los asuntos públicos

2.3 Transparencia y gobernanza

IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ACTUAL

COMO VIMOS EN LA SECCIÓN ANTERIOR, LA TRANSPARENCIA ES DE SUMA IMPORTANCIA PARA LA VIDA ORGANIZACIONAL. Sin embargo, sólo recientemente se ha comenzado a hablar del término. En los últimos años nos encontramos con que diversos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial han comenzado a presionar a los gobiernos nacionales por transparentar su información y explicar sus decisiones. Desde la perspectiva de la gestión pública y el análisis organizacional, la transparencia ha cobrado importancia recientemente porque las reformas administrativas en diversos países, inspiradas en la Nueva Gestión Pública (NGP), la han llevado a convertirse en un importante mecanismo de control sobre políticos y funcionarios de todos los niveles. Aún más, se puede decir que la transparencia es uno de los elementos de una nueva relación entre Estado y sociedad que se viene

forjando desde las últimas dos décadas del siglo XX.

En las siguientes páginas nos proponemos analizar qué ha ocurrido en los últimos años, tanto en los aparatos administrativos de los gobiernos como en la relación entre gobierno y sociedad, que ha ocasionado que distintos organismos e instituciones supranacionales promuevan la transparencia como una de las características fundamentales del buen gobierno. Primero examinaremos las reformas administrativas propuestas por la NGP y veremos por qué la transparencia es un complemento natural para estas modificaciones, ya que disminuye los conflictos organizacionales y facilita la coordinación entre dependencias gubernamentales. Posteriormente analizaremos lo que sucede en la relación Estado-sociedad cuando las dependencias públicas incorporan políticas de transparencia en su agenda.

2.1 CONSECUENCIAS ORGANIZACIONALES DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA.

Durante los años ochenta y noventa los aparatos administrativos de los países desarrollados pasaron por una profunda reforma en su funcionamiento. Se cuestionó el modelo de burocracia weberiana por rígido e ineficiente, lento en su capacidad de respuesta y torpe para atacar y solucionar los problemas públicos. Este cuestionamiento dio origen a una doctrina administrativa que se conoce en términos generales como Nueva Gerencia Pública (Hood, 1997), la cual nació y fue puesta en práctica inicialmente por países de tradición sajona: Nueva Zelanda, Inglaterra, Australia, Estados Unidos y Canadá. Posteriormente ha sido promovida por diferentes organismos internacionales y, en una versión u otra, aceptada en el mundo como la reforma administrativa necesaria.

Aunque el estilo de implementación y grado de avance de la NGP varían mucho de un país a otro, existe un conjunto de ideas básicas que todos las versiones comparten. Primero, sustituir el manejo burocrático tradicional de los asuntos públicos por una administración de corte gerencial, que tome en cuenta y utilice las técnicas y estrategias administrativas desarrolladas en el sector privado. Segundo, utilizar, en la medida de lo posible, los mecanismos de mercado para la solución de asuntos públicos. Tercero, incluir una visión de “calidad” en los servicios públicos, lo que implica entender al ciudadano como un usuario o cliente al que se debe dejar satisfecho.

Detrás de estos cambios lo que subyace es una transformación en la concepción del papel administrativo y organizacional del Estado. Se propone pasar de una visión del Estado consistente en una organización jerárquica dominada por polí-

ticos electos democráticamente y administradores que llegan a sus puestos vía una carrera burocrática profesional y en la que la toma de decisiones es un proceso relativamente cerrado que tiene como preocupación principal diseñar e instrumentar una estrategia general de gobierno; a una visión en la que el Estado se concibe como un proveedor de servicios públicos, y que, por lo tanto, debe preocuparse fundamentalmente por la calidad de los mismos y la eficiencia con que son producidos (Christiansen y Leagrid, 2001).

Los resultados empíricos de las reformas de la NGP varían mucho de país a país y existen tanto especialistas que son entusiastas promotores como otros que se muestran escépticos en cuanto a sus beneficios. Como ya se aclaró en la presentación, no es nuestro objetivo evaluar sus resultados sino, más bien, para examinar los efectos organizacionales que las reformas

produjeron sobre el aparato de gobierno y aclarar el papel que la transparencia juega en este contexto.

La nueva gerencia pública sugiere crear gerentes facultados para atender y administrar un asunto público con mayor velocidad y eficiencia de lo que podría hacerlo una

**LA NUEVA GERENCIA
PÚBLICA SUGIERE
CREAR GERENTES
FACULTADOS PARA
ATENDER Y ADMINIS-
TRAR UN ASUNTO
PÚBLICO CON MAYOR
VELOCIDAD Y EFICIEN-
CIA DE LO QUE PODRÍA
HACERLO UNA INSTAN-
CIA BUROCRÁTICA TRA-
DICIONAL.**

instancia burocrática tradicional. Para lograrlo, propone dotar a los gerentes públicos de un nivel de autonomía para decidir y operar mucho mayor del que normalmente goza un burócrata de corte tradicional. También sugiere crear dependencias más especializadas, algunas veces dedicadas a un solo tema o problema de gobierno. Un resultado común en varios países ha sido la aparición de multitud de organismos y comisiones de carácter técnico, semi-autónomos del gobierno central, encargados de asuntos y problemas específicos, los cuales se ponen bajo la responsabilidad de un gerente. El desempeño del gerente debe medirse de acuerdo a los resultados que ofrezca en su gestión: la eficiencia (cantidad de recursos invertida por unidad de producto obtenida) en la operación y el nivel de satisfacción de los destinatarios de los servicios, es el principal criterio de evaluación de resultados. Es importante señalar que lo

anterior implica un cambio radical en los criterios para juzgar lo que es una decisión y comportamiento correcto en la administración de los asuntos públicos: la concepción del sector público como un espacio administrativo-organizacional dominado por la observancia de la norma y el procedimiento para justificar decisiones y comportamientos, es desplazada por la concepción del aparato administrativo del Estado como un proveedor de servicios públicos en el cual los resultados (calidad, eficiencia y satisfacción del usuario) son los criterios fundamentales para justificar decisiones y comportamientos.

La consecuencia organizacional es el paso de estructuras burocráticas responsables de desempeñar funciones generales por dependencias (por ejemplo, educación), a procesos de gobierno que producen resultados concretos que son consumidos por ciudadanos o grupos sociales usuarios (por ejemplo, edu-

cación primaria en una comunidad determinada). Este rediseño de la actividad gubernamental vuelve a las dependencias públicas más sensibles a las opiniones, críticas y presiones de los ciudadanos que reciben y opinan sobre los servicios públicos.

**LA CONSECUENCIA
ORGANIZACIONAL ES EL
PASO DE ESTRUCTURAS
BUROCRÁTICAS RESPON-
SABLES DE DESEMPEÑAR
FUNCIONES GENERALES
POR DEPENDENCIAS, A
PROCESOS DE GOBIER-
NO QUE PRODUCEN
RESULTADOS CONCRE-
TOS QUE SON CONSUMI-
DOS POR CIUDADANOS.**

Estas transformaciones han ocasionado dos problemas fundamentales: 1) una vez que se desechan los mecanismos de control de la burocracia tradicional (jerarquía, seguimiento de normas y reglas) tenemos que la flexibilidad que busca la NGP puede agudizar el problema de agencia en la administración pública, ¿cómo controla el político o funcionario superior (patrón) a su gerente (agente) para garantizar que las decisiones y el comportamiento de éste último se ajusten a los intereses del gobierno y no a los suyos propios? 2) la aparición de una variedad de organismos e instancias de gobierno semi-autónomas, responsables de temas de gobierno, servicios o políticas públicas específicas, da flexibilidad al gobierno y aumenta su capacidad de respuesta, pero puede fácilmente dificultar el control político y la coordinación entre dependencias. A este fenómeno algunos académicos le llaman el Estado fragmentado

(Chrinstensen y Leagrid, 2004). A continuación se analizan ambos problemas y se argumenta que la transparencia puede ayudar a disminuir estos efectos negativos de la NGP.

2.1.1 ¿Cómo controlar a los gerentes?

Los mecanismos de control que existen en el modelo burocrático –seguimiento de reglas y procedimientos, una estructura jerárquica y responsabilidades claramente delimitadas– se relajan y debilitan debido a las reformas impulsadas por la NGP. Si damos flexibilidad a los gerentes para decidir e implementar políticas, no podemos pretender controlarlos por medio de la autoridad jerárquica y el seguimiento de normas y procedimientos estrictos. Así pues, se abre un espacio de discrecionalidad que es necesario para producir resultados eficientes desde la perspectiva gerencial, pero del que también puede

abusar el gerente en beneficio propio y en detrimento de los objetivos de la dependencia. La NGP ataca este problema con estrategias gerenciales descritas en la sección

LA APARICIÓN DE UNA VARIEDAD DE ORGANISMOS E INSTANCIAS DE GOBIERNO SEMI-AUTÓNOMAS, RESPONSABLES DE TEMAS DE GOBIERNO, SERVICIOS O POLÍTICAS PÚBLICAS ESPECÍFICAS, PUEDE FÁCILMENTE DIFICULTAR EL CONTROL POLÍTICO Y LA COORDINACIÓN ENTRE DEPENDENCIAS.

anterior: trata de igualar las funciones de utilidad de patrón y agente con esquemas como el del pago por resultados y otros incentivos.

Otra alternativa, sin embargo, es aumentar la transparencia con el que operan las instituciones públicas. El argumento es el siguiente: nuestro gerente es un actor racional y egoísta que usaría en su provecho propio la autoridad de su puesto público si pudiera hacerlo sin correr el riesgo de afectar su reputación y su carrera. Evidentemente, en su puesto tiene acceso a información que el público u otros funcionarios no conocen y eso aumenta su capacidad de maniobra; sin embargo, si esta información fuera pública, desaparecería o al menos disminuiría la asimetría de información a su favor y le sería más difícil abusar de su puesto. Pensemos, por ejemplo, que es mucho más sencillo desviar recursos de un presupuesto cuyo monto y distribución se desconocen, que de un presupuesto que ha

sido dado a conocer al público, o que es mucho más riesgoso para el burócrata involucrado otorgar una licencia indebida para explotar la madera de un bosque cuando el estudio de factibilidad técnica que justifica la decisión debe estar disponible para el público en general y existe la posibilidad de que ambientalistas o las comunidades locales puedan revisarlo y rebatirlo.

La transparencia, por lo tanto, nos ayuda a controlar a los gerentes sin tener que sacrificar la flexibilidad y la autonomía de la organización.

2.1.2 Transparencia y coordinación entre dependencias gubernamentales

Pasemos a la segunda consecuencia no deseada de la NGP: las dificultades de coordinación. En el escenario de gobierno fragmentado la coordinación de acciones es un problema grave. Cada dependencia tiene una responsabilidad y objetivos muy

bien especificados y encuentra poco conveniente para sus intereses cooperar con otras dependencias a menos que obtenga un beneficio directo en la consecución de sus objetivos. Además, la constante evaluación de resultados a la que están sometidas en un contexto de NGP, las vuelve tan especializadas en su trabajo e intereses que la cooperación con otras agencias de gobierno en temas genéricos se vuelve algo marginal para ellas.

La forma más simple de coordinación gubernamental es la circulación de la información entre dependencias de los distintos niveles de gobierno. No es extraño que el flujo de información en los gobiernos complejos y fragmentados pueda ser un problema, ya sea por ineficiencia de las rutinas diseñadas para compartir información o por los intereses políticos de las dependencias y rivalidades entre funcionarios. Oficinas de todos los niveles de gobierno encuentran dificultades

compartiendo información, frecuentemente hasta de índole oficial y rutinaria. Muchas veces los funcionarios que necesitan información recurren a canales informales para conseguirla –amigos personales o aliados políticos que laboran en la otra dependencia– ya que los canales formales son demasiado tortuosos. Esto también sucede entre dependencias que son parte de un mismo sector y que se supone deberían estar trabajando de manera cercana. Al hacer la información pública, las políticas de transparencia ayudan a superar la tradición de usar la información como arma política: la información está disponible tanto para el público como para políticos y funcionarios de otras dependencias y niveles de gobierno. Ciertamente, el problema de la coordinación de acciones y la cooperación entre dependencias no se soluciona únicamente con una política de transparencia, sin embargo la existencia de informa-

ción compartida es un insumo indispensable para propiciar coordinación y conductas cooperativas entre dependencias oficiales.

En conclusión, la transparencia en el contexto gubernamental tiene consecuencias organizacionales importantes. Disminuye las asimetrías de información y, por lo tanto, permite una mejor supervisión interna de políticos y funcionarios. De esta manera previene actos de corrupción y sirve de incentivo a los funcionarios y políticos para mejorar su desempeño. Al mismo tiempo, también permite una mejor evaluación interna del desempeño de las diversas dependencias públicas en los distintos niveles de gobierno. Finalmente, facilita los flujos de información entre organizaciones gubernamentales. Un mejor intercambio de información entre dependencias y niveles de gobierno, reduce los costos de la cooperación, ayuda a erradicar el uso de la información como arma política y es

condición necesaria –aunque ciertamente no suficiente– para superar los problemas de coordinación intergubernamental.

LA FORMA MÁS SIMPLE DE COORDINACIÓN GUBERNAMENTAL ES LA CIRCULACIÓN DE LA INFORMACIÓN ENTRE DEPENDENCIAS DE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO.

2.2 LOS EFECTOS DE LA TRANSPARENCIA EN LA RELACIÓN ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD

2.2.1 La transparencia reduce la asimetría de información entre gobierno y sociedad

Hemos visto cómo las políticas de transparencia ayudan a eliminar o al menos a reducir las asimetrías de información que causan muchos de los problemas e ineficiencias al interior de las organizaciones gubernamentales. Pensemos ahora en lo que sucede cuando la transparencia se convierte en un elemento importante de la relación entre el gobierno y la sociedad.

La relación Estado-sociedad se fundamenta en el desempeño del gobierno como un conjunto de organizaciones que administran los recursos públicos y diseñan alternativas de solución a los problemas que la sociedad le demanda. Ésta relación precisa del cumplimiento

de un pacto de gobernabilidad, en el que la sociedad reconoce el legítimo derecho del Estado para establecer y vigilar el cumplimiento del orden jurídico, para administrar los recursos públicos y para crear las instituciones necesarias en el diseño e implementación de políticas públicas. Esta delegación de autoridad faculta al gobierno a actuar en nombre de la sociedad, administrando los recursos públicos y emitiendo actos de autoridad, obligándolo también a rendirle cuentas de los actos que en su nombre realiza. En otras palabras, el pacto de gobernabilidad consiste en la autoridad de implantar el orden por parte del Estado, en el ejercicio de esta autoridad a través del gobierno y en la aceptación de este ejercicio por parte de la sociedad, la cual asume en el gobierno el mecanismo de dirección más adecuado.

Si pensamos en esta relación como una versión del modelo del patrón y su agente, podemos plan-

tear una relación contractual entre dos actores –el gobierno y la sociedad– en la que el gobierno, en su calidad de agente, se compromete a trabajar para la sociedad, que en este sentido representa al patrón. En este contexto, ¿cómo puede la

ESTA DELEGACIÓN DE AUTORIDAD FACULTA AL GOBIERNO A ACTUAR EN NOMBRE DE LA SOCIEDAD, ADMINISTRANDO LOS RECURSOS PÚBLICOS Y EMITIENDO ACTOS DE AUTORIDAD, OBLIGÁDOLO TAMBIÉN A RENDIRLE CUENTAS DE LOS ACTOS QUE EN SU NOMBRE REALIZA.

sociedad estar segura de que el gobierno se comporta de acuerdo a las necesidades e intereses sociales y no de acuerdo a los suyos propios? La única forma de hacerlo sería vigilándolo todo el tiempo, pero esta vigilancia implicaría un costo muy alto y sería muy difícil de operar. Es posible crear instancias burocráticas que vigilen el desempeño de los funcionarios en las organizaciones gubernamentales, pero pronto sería necesaria la creación de otras instancias que vigilaran a las primeras y así sucesivamente, engarzando una cadena de escasos resultados. En nuestro país, por ejemplo, se han creado diversos mecanismos administrativos para disminuir los actos de corrupción dentro del gobierno, pero con frecuencia esto sólo ha engrosado las filas de la burocracia, elevando sus costos y generando, a menudo, mayor corrupción (Ugalde, 2002).

Por otro lado, la división del trabajo asumida en el pacto de gober-

nabilidad implica que existan enormes asimetrías de información, pues un gobierno ejecutor del mandato ciudadano es el principal productor de la información concerniente a los problemas públicos, sus complejidades, las posibles soluciones y sus costos. También es quien posee la información necesaria para evaluar las políticas que ejecuta, por lo que es muy difícil para los ciudadanos saber si el gobierno está actuando eficientemente. Además, el gobierno es el único actor que tiene una visión completa de los problemas que enfrenta la nación, por lo que siempre será difícil rebatir la justificación de que, si la situación es mala, esto no se debe a una deficiente actuación del gobierno sino a factores externos sobre los que no se puede influir.

Es evidente que la transparencia es una estrategia que puede ayudarnos en esta situación. En la medida en que todos los niveles de gobierno hagan disponible al público la infor-

mación necesaria para juzgar la calidad de sus políticas, su nivel de desempeño y los resultados obtenidos, se reducirá la asimetría de información y será posible que la sociedad recupere control sobre sus gobiernos.

2.2.2 Una sociedad más interesada en los asuntos públicos

Por supuesto que este escenario requiere de una sociedad inquisitiva e interesada en los asuntos de gobierno. En el pasado esta condición no se cumplía cabalmente. Durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX, la sociedad mexicana aceptó de buena gana mantenerse al margen de los asuntos del gobierno. Hasta hace muy poco, la división del trabajo asumida en el pacto de gobernabilidad no contaba con flujos de información importantes entre gobierno y sociedad. La sociedad sabía sólo lo que aquél quería comunicarle en sus

informes de gobierno o en la difusión del cumplimiento de algunas metas. El desempeño cotidiano de los funcionarios en el interior del gobierno era un tema totalmente desconocido, pues no existía ninguna ley que obligara a informar a la sociedad de decisiones y procesos cotidianos como la adquisición de recursos materiales, el ingreso de nuevo personal, el ejercicio del presupuesto, etcétera.

Esta situación se explica, en parte, debido a los buenos resultados económicos que los sucesivos gobiernos dieron hasta entrados los años setenta y, en parte también, a la naturaleza autoritaria y arbitraria del sistema político de la época. No obstante, las últimas dos décadas han sido testigo de la paulatina emergencia de una sociedad que se interesa por mantenerse informada sobre todo lo que sucede a su alrededor, por su salud, sus derechos civiles, humanos y ambientales, por la seguridad pública y social, por los

sucesos políticos relevantes de su contexto local y global, por el buen ejercicio de los recursos públicos, etcétera. Puede decirse que en ciertos sectores de la sociedad se ha despertado el interés de organizarse para expresar sus demandas y gestionar soluciones, ejerciendo su influencia y participando en las decisiones públicas. Exigiendo a sus gobiernos mecanismos efectivos de rendición de cuentas y condicionando sus preferencias electorales a los resultados que los gobiernos obtengan.

Este proceso de transformación ha impulsado, en mayor o menor medida, el reacomodo de las estructuras de poder gubernamental, conduciendo a la búsqueda de esquemas más abiertos y participativos. Las mismas reformas administrativas de un gobierno preocupado por procesos al final de los cuales se encuentran usuarios cuya opinión se ha vuelto cada vez más relevante, han llevado a la apertura de nue-

AHORA LA SOCIEDAD ESTÁ DISPUESTA A OPINAR EN EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS Y, SOBRE TODO, A SUPERVISAR Y EVALUAR LAS ACCIONES DE GOBIERNO. PARA QUE ESTA COLABORACIÓN SEA FRUCTÍFERA ES NECESARIO QUE LA SOCIEDAD CUENTE CON INFORMACIÓN ORDENADA, PRECISA Y VERDADERA SOBRE EL ESTADO DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS.

vos canales para el flujo de información de la sociedad hacia el gobierno. El tratamiento de los diversos problemas públicos comienza a dejar de concebirse como resultado de la acción unilateral del gobierno, y se acepta cada vez más como resultado de un proceso de colaboración e interacción constante entre el gobierno y la sociedad. Este cambio desdibuja las fronteras entre lo público y lo privado, obligando a la realización de algunos ajustes en la división del trabajo tradicional que supone el pacto de gobernabilidad. Si antes la sociedad era un receptor pasivo de los resultados que producían las políticas públicas, ahora la sociedad está dispuesta a opinar en el diseño de las políticas y, sobre todo, a supervisar y evaluar las acciones de gobierno. Para que esta colaboración sea fructífera es necesario que la sociedad cuente con información ordenada, precisa y verdadera sobre el estado de los asuntos públicos.

En este clima de intercambio constante es evidente la necesidad de contar con mecanismos para recabar, clasificar y almacenar información de calidad al interior del gobierno, no sólo para dar respuesta a las exigencias de una sociedad organizada que se interesa por conocer y evaluar el desempeño gubernamental, sino también para aumentar la capacidad de respuesta de los gobiernos ante situaciones en las que los problemas superan a las soluciones tradicionales. En estas circunstancias, la información se vuelve un recurso crucial para una adecuada definición de los asuntos que deben constituir la agenda del gobierno.

2.3 TRANSPARENCIA Y GOBERNANZA

Los cambios organizacionales recientes –el cambio de estructuras funcionales por procesos con usuarios sociales claramente identificados– que han experimentado los

gobiernos del mundo apuntan hacia una nueva relación entre sociedad y Estado. Este nuevo esquema de negociación y diálogo entre gobierno y sociedad, así como los flujos de información entre ambos, están transformando el significado de la acción de gobernar, haciéndolo evolucionar hacia una definición de gobierno como un proceso conjunto entre Estado y sociedad, más que como la actividad de una estructura

EN ESTAS CIRCUNSTANCIAS, LA INFORMACIÓN SE VUELVE UN RECURSO CRUCIAL PARA UNA ADECUADA DEFINICIÓN DE LOS ASUNTOS QUE DEBEN CONSTITUIR LA AGENDA DEL GOBIERNO.

administrativa separada de la sociedad. Este proceso nos permite valorar la inclusión e influencia de la sociedad dentro del ámbito gubernamental, pues el resultado final será producto de un orden negociado entre todos los actores, gubernamentales o no, que participan en el proceso de producir gobierno. En este sentido, la capacidad de gobernar ahora sólo es mensurable a partir de considerar todo el conjunto de instituciones y relaciones involucradas en el proceso de hacer gobierno, así como de la contribución de la propia sociedad a la tarea de gobernarse.

Esta evolución de estructuras de gobierno hacia procesos de gobierno ha suscitado el desarrollo de un nuevo esquema analítico conocido como la gobernanza. Los polítólogos Jon Pierre y Guy Peters (2000) definen la gobernanza como un proceso de interacción entre el sistema de gobierno y su entorno, cuya intensi-

dad da cuenta del grado de coherencia política en una compleja red de instituciones, actores e intereses. La gobernanza destaca las transformaciones del gobierno y las adaptaciones que ha tenido que sufrir para garantizar la consecución de intereses colectivos bajo condiciones internas y externas de presión. Pensar en términos de gobernanza nos ayuda a pensar en nuevas prácticas administrativas para dirigir a una sociedad y alcanzar metas colectivas, suplantando parcialmente las estructuras jerárquicas de gobierno por esquemas de gestión más dinámicos y de participación social continua. Dentro de un contexto en el que los ciudadanos tienen la capacidad de vigilar el desempeño de los funcionarios e incidir así en los procesos y rutinas de las organizaciones públicas. En este sentido, la gobernanza nos ofrece una forma de pensar a la política y al gobierno guiados por la

premisa de averiguar qué actor gubernamental hace qué, cómo lo hace y con qué resultados.

Dentro de este nuevo esquema de gobierno, la transparencia pone al alcance del ciudadano la posibilidad de vigilar lo que sucede dentro de la estructura administrativa del gobierno, permitiéndole participar como una medida de control externo sobre las acciones de los funcionarios públicos. Además, el éxito o fracaso en la actuación del gobierno depende cada vez más del involucramiento de otro tipo de actores, ya sea como fuentes de legitimación, proveedores de información o apoyos para la instrumentación de las políticas públicas. Es decir, las posibilidades de que una acción del gobierno sea exitosa e incida positivamente dentro de la sociedad, serán mayores si las razones para dicha acción son conocidas por el público, su diseño es claro en sus objetivos y su ejecución se conside-

ra necesaria y benéfica. Los ciudadanos involucrados estarán más dispuestos a colaborar si conocen el proceso de decisión que originó determinada política. Además, si conocen el objetivo que se persigue con dicha acción, tendrán más elementos para cooperar, sobre todo si saben que el beneficio, personal y colectivo, será mayor al costo individual que les representa acatarla (Peters y Pierre, 2002).

En este contexto, la transparencia como herramienta administrativa es estratégica para el ejercicio del gobierno ya que no sólo responde a las demandas de acceso a la información por parte de la sociedad, sino que además le facilita la oportunidad de desempeñar un papel más activo tanto en la toma de decisiones, como en la vigilancia de los actos de autoridad y la supervisión del buen uso de los recursos públicos. La asunción de las labores de vigilancia por parte de la sociedad ayuda a desregular procesos y dis-

minuir los costos de vigilancia de las organizaciones públicas. Contar con un vigilante externo le permite al gobierno controlar y coordinar mejor las acciones de diversas dependencias, ya que los funcionarios públicos, al saberse expuestos al escrutinio evitan desviar sus acciones de la encomienda original. Así, la sociedad ayuda a que se cumplan los objetivos y misión de las distintas organizaciones gubernamentales. El éxito de estas acciones radica en la relevancia de la información obtenida por la sociedad, de manera que ésta puede ser usada tanto para sancionar a los funcionarios públicos que incurran en conductas irregulares o ineficientes, como para premiar a aquellos que realmente sirvan al interés colectivo. El efecto multiplicador causado por todos los funcionarios ocupados en la consecución de los objetivos de su organización aumentará el grado de desempeño del gobierno en su conjunto, dotán-

dolo además de una mayor información sobre la calidad de sus servicios y las necesidades de los ciudadanos.

LAS POSIBILIDADES DE QUE UNA ACCIÓN DEL GOBIERNO SEA EXITOSA E INCIDA POSITIVAMENTE DENTRO DE LA SOCIEDAD, SERÁN MAYORES SI LAS RAZONES PARA DICHA ACCIÓN SON CONOCIDAS POR EL PÚBLICO, SU DISEÑO ES CLARO EN SUS OBJETIVOS Y SU EJECUCIÓN SE CONSIDERA NECESARIA Y BENÉFICA.

La transparencia no implica rendir cuentas a sujetos específicos, sino más bien sugiere un sistema que ponga la información a disposición de aquellos que quieran consultarla para que cualquier ciudadano pueda detectar posibles irregularidades en el desempeño del gobierno y exigir una mejor rendición de cuentas. En un proceso de gobernanza, la disposición de la sociedad que acepta contribuir a ser gobernada es tan importante como la capacidad del gobierno para dirigirla. Por lo tanto, la pertinencia de la estrategia de transparencia está determinada no sólo por la convicción de que es útil en el tratamiento de cierto tipo de problemas, sino también por la existencia de las condiciones y los insumos que se requieren para producirla (Peters y Savoir, 1995).

Para producir transparencia dentro de las organizaciones públicas, algunos de los insumos necesa-

rios son la disposición y clasificación adecuada, actualización, calidad, claridad y utilidad de la información. En el caso de la sociedad, los insumos requeridos son el interés por consultar la información que las organizaciones gubernamentales publican y el buen uso que se le da a la información consultada, tratando de emitir juicios objetivos sobre los procesos de decisión a los que se les de seguimiento y exigiendo el esclarecimiento de las acciones en las que se sospeche que algo no está bien. Así, el éxito de la aplicación de la transparencia como instrumento de mejora de la administración pública depende de la interacción constante entre sociedad y gobierno que el esquema de gobernanza supone, como si juntos conformaran una maquinaria de dos engranes que para operar precisan de su funcionamiento sincronizado, pues si uno dejara de girar, tornaría inútil el movimiento

del otro. Esto significa que todo esfuerzo por transparentar las paredes del gobierno sería inútil si no hay espectadores afuera que se interesen por ver lo que sucede al interior; y viceversa, el interés de la sociedad por vigilar las acciones de

**PARA PRODUCIR
TRANSPARENCIA DENTRO DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS,
ALGUNOS DE LOS INSUMOS NECESARIOS SON
LA DISPOSICIÓN Y CLASIFICACIÓN ADECUADA,
ACTUALIZACIÓN, CALIDAD, CLARIDAD Y UTILIDAD DE LA INFORMACIÓN.**

su gobierno sería frustrado si no existiera información disponible o si la información disponible no fuera la adecuada.

En conclusión, aunque todavía estamos al inicio del proceso de transformación, nuestro esquema de gobierno se parece cada vez más a un proceso de gobernanza que involucra un flujo de intercambios y negociaciones más equitativo entre el gobierno y la sociedad. Dentro de este proceso, la transparencia es una estrategia de ejercicio del gobierno adecuada a esta lógica de negociaciones e intercambios de información, pues su utilización nos proporciona mayores beneficios que la imposición de medidas unilaterales o de una toma de decisiones gubernamentales “a puerta cerrada”. Recordemos finalmente que la información es uno de los recursos más poderosos que puede tener la sociedad, pues más información es sinónimo de una mayor

capacidad de acción, de argumentos más fuertes y de mejores instrumentos para criticar, proponer y mejorar las acciones de gobierno que definen el rumbo de nuestra vida pública.