

INTRODUCCIÓN

EN ESTE TRABAJO NOS PROPONEMOS REFLEXIONAR SOBRE LA DIMENSIÓN ORGANIZACIONAL DEL EJERCICIO DE LA TRANSPARENCIA. Este enfoque es particularmente relevante debido a que la transparencia tiene lugar en contextos organizacionales. Cuando hablamos de transparencia en el gobierno nos referimos a organizaciones públicas que informan a la sociedad sobre sus criterios de deci-

sión, sus procesos, sus rutinas y sus resultados. Cuando pedimos que el gobierno sea transparente, estamos solicitando que las organizaciones que conforman el gobierno hagan del dominio público información con la cual diseñan, ponen en práctica y evalúan las políticas públicas que están bajo su responsabilidad.

El contexto organizacional carga al concepto de transparencia de significados diferentes de los que le da la ética o la filosofía política. La cuestión no es si los gobiernos deben o no ser transparentes, sino qué debe hacerse para conseguir que la ejecución, la puesta en práctica de la transparencia sea exitosa en las organizaciones públicas. Una vez obtenido el apoyo de los principales funcionarios y figuras políticas al proyecto de un gobierno transparente, una vez promulgada una Ley de Transparencia, lo que

sigue es la implementación y gestión cotidiana de las políticas de transparencia dentro de las organizaciones públicas. Esta es una etapa que dista mucho de ser trivial o automática. Para lograr un gobierno transparente no es suficiente con un nuevo ordenamiento jurídico que reglamente las obligaciones de transparencia del gobierno, ni con la buena voluntad de los políticos y funcionarios de alto nivel. Estos elementos son necesarios pero no suficientes. Es necesario, además, que las prácticas de transparencia se plasmen tanto en las rutinas y procedimientos de las organizaciones públicas, como en el conjunto de valores (cultura organizacional) que influyen cotidianamente en los comportamientos de los actores organizacionales de todos los niveles.

Como muestran tanto la literatura en implementación de políticas (para un panorama general ver el Estudio Introductorio de Luis Aguilar al volumen “La Implementación de las Políticas”), como los trabajos dedicados a estudiar el cambio institucional (Powell y DiMaggio 1991, March y Olsen 1997, Vergara 1997, 2003) no existe una correlación directa e inmediata entre el diseño de una política y su puesta en práctica, como tampoco existe entre la promulgación de un nuevo marco normativo y la modificación del comportamiento de los individuos en sus actividades cotidianas dentro de la organización.

A lo largo de este ensayo mostraremos las particularidades del contexto organizacional, describiremos brevemente el funcionamiento de una organización pública y reflexio-

naremos sobre las consecuencias que tiene la noción de transparencia sobre éste. Trataremos de contestar las siguientes preguntas: ¿Qué sucede cuando al funcionamiento cotidiano de una organización le añadimos el ingrediente de la transparencia? ¿Qué modificaciones son probables de ocurrir? Veremos, además, que debido a las reformas administrativas –inspiradas en la **Nueva Gerencia Pública**– que durante los años 80 y 90 tuvieron lugar en la mayoría de los gobiernos del mundo, la transparencia se volvió más necesaria para el ejercicio de un buen gobierno de lo que era antes. No es nuestra intención opinar sobre la pertinencia de esas reformas ni evaluar sus resultados, sólo pretendemos mostrar que algunas de las reformas administrativas impulsadas por la NGP tuvieron

como efecto organizacional una tendencia a la pérdida de control del gobierno central sobre las nuevas dependencias públicas que fueron creadas fuera de la pirámide jerárquica tradicional. Este efecto no previsto de las reformas es subsanado, al menos en parte, por la adopción de obligaciones de transparencia por parte de todos los organismos de gobierno. El control jerárquico tradicional es sustituido por la vigilancia de la sociedad en su conjunto.

Posteriormente, analizaremos las intuiciones que nos ofrece el enfoque organizacional para estudiar la relación entre Estado y sociedad en un contexto de mayor transparencia. ¿Qué cambios podrían ocurrir si a la relación Estado-sociedad agregamos transparencia? ¿Cómo se modifica la relación?

Argumentamos que una vez que las organizaciones logran asimilar en sus rutinas y en su cultura los principios de la transparencia –y esto será ciertamente un proceso laborioso– los cambios pueden ser tan profundos que nos orienten hacia nuevas formas de concebir el ejercicio del gobierno. En los países desarrollados que cuentan con prácticas de transparencia arraigadas en sus organizaciones públicas, ya se habla de una tendencia hacia una forma nueva de gobernar, más cercana a la sociedad y con una división del trabajo no tajante, sino más bien difusa y con responsabilidades compartidas para la solución de los problemas públicos.

Este trabajo se divide en dos partes. La primera está dedicada a analizar el efecto que tiene la transparencia al interior de una organiza-

ción y se compone de dos secciones. Inicialmente se ofrece al lector una breve introducción a algunos conceptos básicos de teoría organizacional como división del trabajo, especialización, rutina, asimetrías de información, etc. Ello es necesario para mostrar, en la segunda sección, cómo estos conceptos interactúan cuando aparece la variable transparencia y los cambios que ésta produce en el funcionamiento de una organización pública.

En la segunda parte, se describen los efectos de la transparencia sobre el proceso de gobierno desde la perspectiva administrativa-organizacional. Inicialmente se analizan los efectos de la transparencia al interior del gobierno, posteriormente se muestran los cambios que una mayor transparencia en las organizaciones públicas traerá para la

relación Estado-sociedad. Finalmente se reflexiona sobre cómo la práctica de la transparencia puede modificar la naturaleza del ejercicio del gobierno y acercarnos al concepto de gobernanza.