

La transparencia
como problema

CAPÍTULO

I

ORGANIZACIONES Y TRANSPARENCIA

1.1 ¿QUÉ SON LAS ORGANIZACIONES?

LA VIDA MODERNA TRANSCURRE DENTRO DE ORGANIZACIONES. No trabajamos ni nos divertimos solos, aislados de los demás, sino que lo hacemos como miembros de una organización: la empresa donde laboramos es una organización, las escuelas a las que asistimos son organizaciones, también lo son los clubes deportivos, los equipos profesionales de fútbol y las diferentes iglesias que existen en nuestra sociedad. De la misma manera, el Gobierno Federal es una organización o, más bien dicho, un conjunto de organizaciones que trabajan para atender los problemas públicos del país. Lo mismo puede decirse de los poderes Legislativo y Judicial, así como de los gobiernos estatales y municipales: todos funcionan con base en organizaciones que atienden tareas bien definidas.

De una manera general podemos definir como organización a un conjunto de seres humanos, hombres y mujeres, que trabajan de manera coordinada para obtener algunos objetivos

o metas conocidos y compartidos por todos. Las organizaciones dominan el mundo moderno porque son capaces de producir resultados de manera más eficiente de lo que lo harían los individuos aislados. El éxito de las organizaciones radica en el hecho de que facilitan la división del trabajo. La división del trabajo entre varios individuos permite que cada uno de ellos se especialice en realizar ciertas actividades que al coordinarse con otras actividades igualmente especializadas, dan como resultado un producto o servicio más barato. La especialización tiene varias ventajas, por una parte facilita el aprendizaje: es más sencillo adiestrar a una persona en el manejo de sólo cierta cantidad de conocimientos y destrezas necesarios para obtener el resultado o producto deseado, que en todos los conocimientos y destrezas imprescindibles para alcanzar dicho resultado. Por otra parte, permite profundizar en la naturaleza del trabajo a realizar, lo que eventualmente aumenta la eficacia y eficiencia con que se

ejecuta, ya sea mediante el rediseño del proceso o el incremento de la habilidad y destreza con que se lleva a cabo.

La historia de las organizaciones modernas nos muestra que en sus orígenes, los diseñadores de organizaciones explotaron los beneficios de la división del trabajo sobre cualquier otra característica organizacional (Perrow 1995). La administración científica propuesta por Taylor y la cadena de montaje diseñada por Henry Ford son buenos ejemplos de diseños organizacionales dedicados a explotar la división del trabajo y la especialización. El método taylorista o taylorismo es una metodología de diseño organizacional que prescribe que el proceso de trabajo tradicional sea observado y analizado por un gerente o ingeniero experto, una vez que este experto haya identificado los componentes esenciales del proceso estudiado, los divide en sus componentes más pequeños posibles y diseña un puesto de trabajo para ejecutar estos componentes. Eventualmente, el diseño termina con una serie de puestos de trabajo cuyas actividades son muy sencillas pero encadenadas unas con otras, hasta que al final del proceso se obtiene el producto deseado, por ejemplo un automóvil o una varilla de acero. Aunque lo anterior puede ser complicado cuando se aplica a un proceso de trabajo complejo, el concepto básico es muy sencillo.

**LA BUROCRACIA SE
GUÍA POR LA
OBEDIENCIA A UN
CONJUNTO ESPECÍFICO
DE REGLAS QUE
DETERMINAN LAS
DECISIONES Y
GARANTIZAN UN USO
ADECUADO DE LOS
RECURSOS Y LA
RENDICIÓN DE
CUENTAS.**

Permitanme ilustrarlo con un ejemplo: imaginemos que un grupo de amigos van de viaje en un coche y sufren la ponchadura de una llanta. Se paran, bajan del auto, abren la cajuela, sacan la llanta de refacción, las herramientas, el gato, etc. Aflojan las tuercas, levantan el coche, cambian la llanta, bajan el coche, aprietan las tuercas, finalmente, guardan la llanta ponchada y demás utensilios en la cajuela. ¿Cómo se organizaron para hacer el trabajo? Lo más probable es que todos hayan hecho un poco de todo, posiblemente hasta estorbándose unos a otros. O tal vez, poco a poco, surgió de manera espontánea una incipiente división del trabajo: unos sacaban la llanta mientras otros leían el manual para ver dónde se tenía que colocar el gato, unos detenían la llanta mientras otros le colocaban los bieles, etc. Si el ejercicio se repitiera varias veces, si en lugar de cambiar sólo una llanta tuvieran que cambiar diez, esta incipiente división del trabajo se consolidaría y se mejoraría la coordinación entre los participantes. En un caso extremo podríamos comparar a nuestro grupo de amigos con el equipo de pits de un auto de Fórmula Uno: los cinco o seis hombres que se inclinan sobre el auto tienen una detallada tarea asignada de antemano que debe coordinarse y complementarse con las de los demás, no hay lugar para la improvisación ya que el auto debe estar de nuevo en la carrera en cuestión de segundos.

Las primeras organizaciones modernas se preocuparon fundamentalmente en diseñar y poner en práctica una división del trabajo que fuera lo más especializada y lo más detallada posible. La gran industria, uno de los ejemplos más importantes de organizaciones modernas, mostró desde principios del siglo XX que era capaz de producir mercancías mejores y más baratas que los viejos artesanos que trabajaban aislados o en grupos pequeños. Con el tiempo estas organizaciones crecieron, sus productos se sofisticaron y debido al incremento en la complejidad de los procesos a realizar, pronto quedó claro que una adecuada división del trabajo y la especialización no son los únicos factores importantes del diseño organizacional. En las décadas subsecuentes los gerentes y directivos de estas empresas encontraron que había otros factores a considerar cuando se diseñan o dirigen organizaciones, por ejemplo: el liderazgo, los mecanismos para tomar decisiones, la cultura y las creencias de los seres humanos que trabajan en ella y, finalmente, las características del contexto dentro del cual opera y existe la organización (Perrow 1995). Cada uno de estos elementos dio origen a distintas tradiciones gerenciales y académicas en el estudio de las organizaciones. No tenemos espacio aquí para describir cada una de estas tradiciones ni tampoco

es necesario hacerlo para entender el papel de la transparencia dentro de las organizaciones, por ahora es suficiente con mostrar al lector que la división del trabajo y la especialización obligan a toda organización a enfrentar tareas de coordinación y control: como todos realizan tareas distintas, es necesario que la organización tenga una instancia directiva que coordine y supervise que estas tareas sean llevadas a cabo de manera eficiente y con el nivel de calidad requerido.

1.2 LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA

Las organizaciones públicas son, al mismo tiempo, muy parecidas y muy diferentes a las privadas. Son parecidas ya que ellas también se diseñan para explotar las ventajas de la división del trabajo y la especialización de sus empleados. Sin embargo, son diferentes ya que la obtención de ganancias normalmente no es uno de sus objetivos, ni tampoco es su principal criterio de evaluación del desempeño. Su objetivo es la administración adecuada de los recursos públicos con el fin de solucionar problemas de la sociedad.

La creciente complejidad que el Estado-nación adquirió a lo largo del siglo XIX, exigió para su administración la aparición de un tipo particular de or-

ganización: la burocracia. A diferencia de las organizaciones privadas donde el uso eficiente de los recursos y la obtención de ganancias es el criterio dominante, la burocracia se guía por la obediencia a un conjunto específico de reglas que determinan las decisiones y garantizan un uso adecuado de los recursos y la rendición de cuentas. Mientras que el gerente privado está preocupado sólo por obtener beneficios para los inversionistas y otros dueños de la organización, el funcionario público debe garantizar un uso eficiente y eficaz de los recursos y además ser capaz de mostrar que su comportamiento siguió en todo momento las reglas establecidas.

La organización burocrática fue descrita y analizada por primera vez por Max Weber hacia fines del siglo XIX. Weber propuso un conjunto de principios o características que son comunes a toda organización burocrática y que, en lo general, siguen siendo vigentes a la fecha. A continuación enumeramos los principales (Weber, 1984):

- La división y especialización del trabajo.
- La selección de los funcionarios de acuerdo a sus capacidades y conocimientos técnicos necesarios para desempeñar el puesto.
- La entrada y promoción en la carrera burocrática se decide por

las capacidades profesionales y el mérito de los funcionarios.

- La responsabilidad y autoridad de cada funcionario está claramente establecida por la jerarquía.
- El comportamiento y decisiones de los funcionarios está determinado por un conjunto de reglas conocidas por todos.
- Debe quedar constancia escrita de órdenes y decisiones para poder delimitar responsabilidades.
- El funcionario no debe usar su encargo público para incrementar su patrimonio personal. El funcionario, en cambio, recibe un sueldo y tiene una perspectiva de carrera profesional para toda la vida.

Podemos resumirlos en los siguientes principios generales: la burocracia es una carrera profesional que se construye a partir del conocimiento técnico y el mérito. El burócrata no toma decisiones políticas, se limita a poner en práctica, administrar y ejecutar las decisiones tomadas por los políticos. La separación entre políticos y burócratas es tajante y su lógica de comportamiento diferente: mientras que los políticos hacen su carrera a través de los partidos y prosperan en la medida en que los ciudadanos votan sus propuestas, los burócratas hacen su carrera dentro del aparato administrativo, no tienen filiación partidista, y prosperan

de acuerdo a su conocimiento técnico y su desempeño en el trabajo.

Aunque en México esta distinción entre políticos y burócratas no ha existido en el pasado –salvo pequeñas excepciones como en el cuerpo diplomático y en áreas que exigen alta especialización técnica como el Banco de México, el IFE, el INEGI, y algunas otras– con la aprobación de la Ley del Servicio Público pronto tendremos más burócratas de carrera que no ocupan su puesto debido a la designación de un político, sino debido a sus conocimientos y méritos en el trabajo.

Como ya podemos apreciar, el funcionamiento de toda organización pública es muy complejo. Debe poner de acuerdo, coordinar y controlar las acciones de cientos y hasta miles de individuos para que entre todos produzcan resultados que satisfagan las necesidades de la población con calidad. En la dirección de una organización pública normalmente encontraremos políticos preocupados en diseñar programas y acciones que conviertan en realidad las promesas de campaña, en la operación tenemos a burócratas preocupados por ejecutar los planes de los políticos con procedimientos y rutinas organizacionales que respeten la normatividad vigente. En cierto sentido, el funcionamiento de una organización pública es mucho más complejo que el de la privada: no solamente debe

responder a los criterios de eficiencia y eficacia sino que, además, debe operar bajo un conjunto de normas y reglas que el Estado le impone. Reglas que no debe únicamente cumplir sino, además, convencer a la sociedad de que lo ha hecho adecuadamente (Rainey, 1991).

Es en este contexto en el que vamos a explorar la gestión de la transparencia, ¿qué es la transparencia?, ¿para qué sirve en una organización?, ¿por qué y cómo funciona?, ¿qué efectos ocurren cuando una organización pública asume el compromiso de ser transparente?, ¿por qué son deseables estas consecuencias?

1.3 ¿QUÉ SIGNIFICA TRANSPARENCIA EN UN CONTEXTO ORGANIZACIONAL?

La transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público. Esta información puede tomar muy diversas formas y referirse a distintos aspectos de cómo la organización está tratando los asuntos públicos, por ejemplo: remuneraciones de los servidores públicos, monto y distribución del presupuesto, costos administrativos de los programas, criterios de decisión, etc. Transparencia significa que la información que existe y fluye en el gobierno está

también a disposición del público, con excepción de aquella clasificada como confidencial. En las siguientes páginas vamos a analizar por qué las políticas de transparencia ayudan a mejorar el desempeño organizacional, cómo lo hacen y por qué razones esto representa un beneficio para la sociedad.

falta de información pueden ser resultado de un mal diseño organizacional, en particular de las rutinas y procesos diseñados para llevar información de un lugar a otro dentro de la organización; pero también pueden ser resultado del comportamiento egoísta de alguno de sus funcionarios o empleados.

Permítanme explicar este punto: si asumimos que los individuos que trabajan en una organización responden a la descripción que propone la economía, entonces tenemos actores organizacionales que tienen intereses propios y que buscan satisfacerlos aun a costa de los intereses y objetivos colectivos que persigue la organización. La discusión de cómo los individuos dividen sus lealtades entre la organización y sus intereses personales es tan vieja como la historia del pensamiento administrativo y la práctica profesional de la gerencia, y representa un dilema tanto en organizaciones privadas como en las públicas. Aceptar que los empleados y funcionarios de una organización tienen agendas de intereses privados que pueden apartar su comportamiento del que debería ser, es un acto de realismo que fue propuesto por Barnard desde los años venite del siglo XX en un libro que dio origen a la literatura gerencial. En *Las funciones del Ejecutivo* Barnard reconocía en los empleados dos motivaciones: la personal y la colectiva o de comunidad.

¿CÓMO PUEDE EL PATRÓN ESTAR SEGURO DE QUE SU SUBORDINADO O AGENTE SE COMPORTA DE ACUERDO A LAS NECESIDADES E INTERESES DEL PATRÓN Y NO DE ACUERDO A LOS SUYOS PROPIOS?

Como ya hemos mostrado, las organizaciones complejas como la burocracia son conjuntos de recursos humanos y materiales con objetivos más o menos compartidos por todos sus miembros. Al interior de ellas existe un alto nivel de división del trabajo y una elevada especialización del conocimiento requerido para desempeñarse adecuadamente. En consecuencia, la información está distribuida de manera desigual dentro de la organización, unos tienen información que otros ignoran y viceversa. A esta situación se le llama técnicamente una asimetría de información. Los estudios en la teoría de las organizaciones señalan que uno de los principales factores en el desempeño de una organización radica en un adecuado flujo de la información entre los miembros. La información es necesaria para tomar decisiones adecuadas y pertinentes a las circunstancias (Simon, 1976). Las decisiones equivocadas por

Y resolvía el dilema, al menos parcialmente, recurriendo a la capacidad del liderazgo del ejecutivo: en una empresa es responsabilidad de la alta dirección convencer al personal de que los objetivos de la empresa son legítimos, socialmente deseables y que deben ser compartidos por todos los miembros de la organización.

La literatura organizacional moderna ha prestado mucha atención a un dilema parecido. Este fenómeno es conocido como el modelo del patrón y su agente (*principal-agent model*). El problema del patrón y su agente se plantea de la siguiente manera: existe una relación contractual entre dos personas por medio de la cual una (agente) se compromete a trabajar para la otra (patrón) a cambio de una paga o sueldo determinado. Dado que ambos actores son racionales y buscan obtener el máximo posible de beneficios, ¿cómo puede el patrón estar seguro de que su subordinado o agente se comporta de acuerdo a las necesidades e intereses del patrón y no de acuerdo a los suyos propios? La única forma de hacerlo sería vigilándolo todo el tiempo, pero esta vigilancia implica un costo y normalmente es muy difícil de operar. El problema se complica para el patrón si además recordamos que dentro de la organización existen asimetrías de información, y bien puede suceder que esta asimetría de información benefi-

cie al agente en contra del patrón (Moe 1984). Veamos a continuación algunos ejemplos.

Primero estudiemos un ejemplo fuera de la realidad organizacional. Imaginemos que nos sentimos enfermos y vamos a consulta con el médico. Nosotros le vamos a pagar cierta cantidad para que por un tiempo dedique sus conocimientos a resolver nuestro problema. Supongamos que el médico diagnóstica nuestra enfermedad con facilidad y podría estar en condición de proporcionar un remedio, sin embargo, está en su interés no darnos el remedio inmediatamente, así que en lugar de recetarnos nos manda hacer algunos análisis y nos cita para una próxima consulta. Así, el médico finalmente nos da la medicina adecuada después de al menos dos o tres consultas, cuando pudo haberlo hecho desde la primera. Como existe una fuerte asimetría de información a su favor –él tiene conocimientos de lo que nosotros carecemos– nosotros, el patrón o principal, terminamos siendo manipulados por el agente. Podemos, por supuesto, buscar una segunda opinión médica que reduzca esta asimetría, pero esta segunda opinión cuesta y esto representa el costo de vigilar al agente o costo de monitoreo. En algunos casos vale la pena asumirlo –por ejemplo, si nos sugieren una operación riesgosa buscamos una segunda opinión– y en otros no.

Veamos ahora un ejemplo dentro de un contexto organizacional. Pensemos en una universidad, ¿cómo pueden estar seguros los directivos de la institución que los profesores están enseñando los contenidos actualizados de cada curso y no simplemente repitiendo un programa que vienen enseñando desde hace años? Actualizar los contenidos de un curso implica un trabajo extraordinario para un profesor, mientras que no hacerlo y seguir enseñando los mismos contenidos de siempre le significa un esfuerzo sensiblemente menor. Sin embargo, para la organización es muy importante que la actualización de contenidos se lleve a cabo ya que el resultado del curso, los conocimientos adquiridos por los estudiantes, será muy diferente dependiendo si se hace o no. En este caso, la universidad tendrá que poner en práctica algún mecanismo de control sobre los contenidos de los cursos aunque esto le implique costos extraordinarios.

Otro ejemplo organizacional pueden ser los fenómenos de corrupción que tienen lugar a nivel de ventanilla en algunas dependencias públicas. Supongamos una dependencia donde los altos directivos son honestos y están comprometidos en un programa de lucha contra la corrupción, sin embargo, los empleados de ventanilla están acostumbrados a recibir "mordidas" para agilizar los trámites, modificar

expedientes, brincarse las colas, etc. Es sumamente difícil para el alto funcionario responsable (el patrón) enterarse de cómo se comportan sus empleados (agentes o subordinados) en el nivel de atención al público. Para los empleados de nivel medio y de ventanilla es muy fácil cubrirse las espaldas manipulando las encuestas de satisfacción de los usuarios, falseando los reportes que mandan a sus superiores y diluyendo responsabilidades entre sus compañeros. Si los altos funcionarios están realmente interesados en terminar con las "mordidas" en las ventanillas, tendrán que echar a andar algún mecanismo de monitoreo que les haga llegar información fidedigna de lo que realmente sucede en el nivel de atención al público.

Tal vez el ejemplo más importante, al menos el que más nos interesa a los estudiosos de la burocracia, es la relación entre funcionarios de alto nivel. ¿Cómo puede estar seguro un Secretario de Estado de que sus Subsecretarios trabajan por los objetivos y las políticas de su jefe y no de acuerdo a una agenda propia? ¿Cómo puede estar seguro el Presidente de la República de que los miembros de su gabinete toman decisiones y lo aconsejan con los intereses del Presidente en mente y no con los suyos propios? En ambos casos existen fuertes razones –incentivos– para que los subordinados "traicionen" a su jefe y actúen de acuerdo con sus

EXISTE UN CONJUNTO DE INFORMACIÓN O DE CONOCIMIENTO EXPERTO QUE EL SUBORDINADO TIENE Y DEL QUE EL JEFE CARECE.

conveniencias personales. En ambos casos también existe un conjunto de información o de conocimiento experto que el subordinado tiene y del que el jefe carece; el Presidente no conoce todos los temas del gobierno y tiene que escuchar a su Secretario responsable, el Secretario a su vez, tampoco puede tener en su mente toda la información de su área de responsabilidad y tiene que confiar en sus Subsecretarios. Cuanta mayor sea la ignorancia del superior sobre el tema, mayores las probabilidades de que su subordinado aproveche la situación, ya que la posibilidad de ser descubierto y puesto en evidencia es pequeña. Esta idea se ha desarrollado en la literatura organizacional como un modelo que intenta explicar la relación entre los políticos y los burócratas profesionales de alto nivel (Niskanen, 1971). Según el modelo, los burócratas profesionales tienen como principal interés obtener el presupuesto más alto posible para su dependencia o institución y la razón por la que son exitosos es, precisamente, porque tienen mayor información respecto a los costos y características de la producción de los bienes públicos de los que son responsables, que los políticos que intentan controlarlos.

Por supuesto, existen diversas estrategias que los superiores usan para tratar de contrarrestar el fenómeno. La más evidente consiste en aumentar los me-

canismos de control del superior e incrementar los castigos para desincentivar la "traición" del subordinado. Pero mecanismos de control rígidos y excesivos resultan en organizaciones torpes, que reaccionan lentamente a las exigencias de su medio ambiente y que se adaptan con dificultad a los cambios. Además, los incentivos negativos (los castigos) no son precisamente una ayuda para lograr un clima laboral adecuado para la productividad y la eficiencia. Este tipo de organización jerárquica, rígida y lenta tiende a asociarse con la concepción tradicional de burocracia, en la cual la autoridad organizacional controla y ordena el mundo por medio de un conjunto de reglas claras y precisas, mientras que se asume –lo cual no necesariamente es cierto– que los subordinados las obedecen sin mayor problema.

Otra estrategia busca igualar, o al menos acercar, los intereses de patrones y subordinados. Si el origen del problema es la diferencia entre los intereses del patrón y agente, entonces el problema desaparece si ambos tienen los mismos intereses y persiguen los mismos objetivos. Dicho técnicamente, si ambos actores tuvieran la misma función de utilidad, el comportamiento del subordinado se ajustaría a los términos del contrato establecido por el patrón. La práctica de esta estrategia domina la literatura gerencial y se materializa con la creación de instru-

mentos administrativos que tratan de acercar los intereses de ambos actores, uno de ellos, por ejemplo, es la paga asociada al desempeño y resultados en lugar de un salario fijo.

Finalmente, una tercera estrategia intenta desaparecer, o al menos reducir, la asimetría de información que existe a favor del subordinado. La posición del subordinado o agente es fuerte porque tiene información que el superior no conoce, entonces las posiciones se equilibran en la medida en que la información sea compartida por ambas partes. Con esta estrategia el problema no desaparece totalmente, pero sus consecuencias se reducen al limitarse las ocasiones en las que el subordinado puede utilizar las asimetrías de información en su favor. Volvamos a nuestro ejemplo anterior, el médico tendrá menos oportunidad de obtener beneficios indebidos de sus clientes en la medida en que estos tengan conocimientos de medicina. El personal de ventanilla pierde ventajas y privilegios cuando, por ejemplo, sus superiores tienen acceso a cifras confiables de satisfacción de clientes. Un miembro del poder Legislativo que en el pasado haya sido directivo de una dependencia pública, podrá discutir y argumentar sobre el presupuesto de la susodicha dependencia mucho mejor que un diputado que no tenga experiencia en esa área. En todos estos casos, la cantidad

de información que el subordinado conoce y el patrón no, disminuyó sensiblemente, ocasionando una reducción en la tensión entre patrón y subordinado: el subordinado se ajusta más a los términos del contrato porque ahora el monitoreo es más sencillo y la posibilidad de ser descubierto y sancionado es más alta.

1.3.2 ¿AYUDA LA TRANSPARENCIA AL DESEMPEÑO DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS?

La anterior es una pregunta delicada que puede tener diversas respuestas dependiendo del tipo de organización y su materia de trabajo. Hablando en términos generales la transparencia sí ayuda a mejorar el desempeño de una organización, pero debemos entender que algunas de ellas necesitan de mucha discreción para poder funcionar correctamente. Pensemos, por ejemplo, en los cuerpos de seguridad del Estado encargados de tareas sumamente delicadas como el combate al crimen organizado y la defensa del país. Para ellas la transparencia puede volverse un obstáculo para su eficacia, por lo que es necesario encontrar un punto de equilibrio. Sin embargo, la transparencia es muy importante para otro tipo de organizaciones, como las dependencias encargadas del desarrollo social y de la organización de las

A LA LARGA LA
TRANSPARENCIA AYUDA
A QUE LAS
DEPENDENCIAS DE
GOBIERNO NO SEAN
DESVIADAS DE SUS
OBJETIVOS PÚBLICOS
PARA SERVIR A
INTERESES PRIVADOS,
POR EJEMPLO, LOS
INTERESES DE LOS
FUNCIONARIOS QUE
LAS CONTROLAN.

elecciones. Transparentar los padrones de beneficiarios ayuda a mejorar la eficacia del combate a la pobreza porque es una estrategia que ayuda a mejorar la calidad del padrón y a controlar potenciales funcionarios corruptos que podrían manipularlos para beneficiar clientelas políticas o desviar recursos hacia terceros. La transparencia en los padrones de electores ayuda a mostrar y convencer a la sociedad de la capacidad técnica y la imparcialidad política de la institución que organiza la elección, lo que le permite mejorar su credibilidad pública y legitimidad. La transparencia previene la corrupción y ayuda a evitar que los objetivos de la organización sean sustituidos por los de individuos o camarillas burocráticas.

Por otra parte, también es posible argumentar que la transparencia implica trámites administrativos extraordinarios y reduce la agilidad de una organización. Crear y mantener en funcionamiento los procedimientos por medio de los cuales el público puede solicitar y obtener información de las organizaciones públicas representa, por supuesto, un costo en recursos humanos y materiales que podrían usarse en las actividades sustantivas de la dependencia. También la preocupación constante por documentar y justificar las decisiones puede parecer demasiado engorroso a los funcionarios precupados por problemas apremiantes.

Sin embargo, a la larga la transparencia ayuda a que las dependencias de gobierno no sean desviadas de sus objetivos públicos para servir a intereses privados, por ejemplo, los intereses de los funcionarios que las controlan.

Un buen ejemplo de esta situación es el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) puesto en marcha en la administración de Carlos Salinas. Esta organización fue reconocida por su velocidad de respuesta ante problemas sociales y su gran agilidad en la toma de decisiones y distribución de recursos. A ello se debió en gran parte su éxito y popularidad en el momento. Sin embargo, el reverso era la opacidad en la toma de decisiones y manejo de recursos: no existían criterios claros de distribución de recursos, ni de inversión de los mismos, estas decisiones eran dejadas a la discreción de promotores y funcionarios. Aun asumiendo que la mayoría de ellos actuaron de buena fe, no es ocioso preguntar cuántos de estos recursos habrán terminado en las manos de clientelas políticas locales, o cuántos simplemente habrán sido gastados en actividades que no contribuían a combatir con eficacia la pobreza extrema. Posteriores programas contra la pobreza tuvieron cuidado de generar criterios más objetivos de acceso y de uso de los recursos, asumiendo los consiguientes costos administrativos como la elaboración de padrones de beneficiarios (Vergara, 2003).

En conclusión, aun cuando la transparencia y la rendición de cuentas representan costos administrativos inmediatos y pueden entorpecer la operación cotidiana de una dependencia pública, su presencia ayuda a que el gobierno y sus dependencias no desvíen su atención ni sus recursos de los objetivos y metas que tiene bajo su responsabilidad y que son de beneficio público. En este sentido, la transparencia ayuda a incrementar la eficacia de las organizaciones públicas.

INCORPORAR LA TRANSPARENCIA COMO UN NUEVO VALOR A LA CULTURA DE LA ORGANIZACIÓN SIGNIFICA QUE LOS INDIVIDUOS OBSERVAN COMPORTAMIENTOS ACERDÉS CON LA TRANSPARENCIA, NO POR SER ELLA UN MANDATO ADMINISTRATIVO, SINO POR SEGUIR UN PRINCIPIO DE COMPORTAMIENTO INSTITUCIONAL.

complejidad del proceso hace que sea imposible apresurarlo y controlarlo en detalle. Los cambios organizacionales son encauzados u orientados, pero no controlados en sentido estricto.

El cambio organizacional presenta dos dimensiones diferentes y es necesario trabajar sobre ambas para lograr transformaciones reales. La primera, que podemos llamar racional o técnica, se refiere a cambiar las normas y procedimientos de una organización, tal y como se plasman en los reglamentos internos y manuales de operación. En esta dimensión, como en toda experiencia de diseño organizacional, los costos estarán asociados con la calidad técnica de la intervención. Una modificación adecuada de normas y procedimientos puede ser puesta en práctica con relativa facilidad y bajos costos, mientras que una modificación confusa, barroca o muy complicada puede convertirse en una verdadera pesadilla durante su implementación. En términos generales, el nuevo diseño organizacional será más sencillo de llevar a la práctica en la medida que los cambios propuestos sean claros, simples y pertinentes a los objetivos. Modificaciones innecesarias o demasiado complejas pueden ser el origen de muchos problemas posteriores. Todo cambio en la organización dispara un proceso de adaptación en las rutinas organizacionales (March y Simon, 1958), los seres humanos dentro de la organi-

1.3.3 ¿CÓMO FOMENTAR LA TRANSPARENCIA EN UNA ORGANIZACIÓN?

Desde la perspectiva organizacional la transparencia es positiva para el desempeño de las organizaciones, sin embargo, su puesta en práctica no es sencilla e implica costos. Existen multitud de variables que intervienen en el proceso de cambio en una organización compleja: los símbolos y “formas aceptadas de hacer las cosas” (Powell y DiMaggio, 1991) en esa organización, sus rutinas y procedimientos administrativos, estilos de liderazgo, capacidad de tomar decisiones y, por supuesto, los intereses particulares de los individuos que trabajan en la organización en todos sus niveles. Todos estos elementos interactúan para producir un resultado: un estado del mundo diferente. La

zación ofrecen siempre algún tipo de resistencia al cambio y tratan de seguir haciendo las cosas en las formas a las que están acostumbrados, a este fenómeno los especialistas le llaman inercia organizacional (March y Olsen, 1997). En la medida en que la propuesta de cambio sea cercana a las rutinas existentes será más fácil la adaptación a las nuevas normas y procedimientos. Si se plantean cambios radicales, complejos y a ser implementados en poco tiempo, lo más probable es que la organización se adapte simulando cumplir, pero sin hacerlo efectivamente.

La segunda dimensión la podemos llamar cultural. Toda organización tiene una cultura particular que es el resultado de la interacción por largo tiempo del perfil profesional de su personal, su materia de trabajo y su relación con el medio ambiente en el cual opera (Powell y DiMaggio, 1991). La cultura determina la forma en la que la organización percibe el mundo que la rodea y procesa esa información: la forma de tomar decisiones, de definir problemas y de establecer sus prioridades. En esta dimensión, cambio organizacional implica modificar el conjunto de valores que orientan el comportamiento de los individuos en la organización. Incorporar la transparencia como un nuevo valor a la cultura de la organización significa que los individuos observan comportamientos acordes con la transparencia, no por ser ella un man-

dato administrativo, sino por seguir un principio de comportamiento institucional que los miembros de la organización obedecen ya sea porque están convencidos de su validez o simplemente porque se han acostumbrado a hacerlo. Mientras que en la dimensión racional los cambios son una respuesta inmediata a las modificaciones en normas y procedimientos, en esta dimensión la velocidad del cambio es más lenta y trabajosa. Sin embargo, para obtener organizaciones públicas realmente transparentes es necesario lograr que las organizaciones conviertan la transparencia de una necesidad administrativa impuesta por el exterior, a un valor institucional que forma parte de su cultura organizacional.

¿Es posible generar una cultura de la transparencia en las organizaciones públicas? Sí, con paciencia. Las organizaciones cambian lentamente, pero sí es posible dirigir y encauzar sus cambios. A diferencia de los cambios técnicos, los cambios culturales son lentos y poco predecibles (Vergara, 1997). Podemos cambiar los manuales de operación de la organización e introducir en ellos normas y reglas para el manejo de la transparencia, las nuevas reglas pueden ser vistas desde una molestia y distracción del trabajo sustantivo hasta como una amenaza para algunos individuos privilegiados; en todo caso, no es difícil que las nuevas reglas terminen siendo deformadas y la orga-

LA TRANSPARENCIA,
ES UN FACILITADOR
DEL FUNCIONAMIENTO
ORGANIZACIONAL
PORQUE REDUCE LAS
PROBABILIDADES
DE QUE ALGUNOS
ACTORES
ORGANIZACIONALES
DESVÍEN SU
COMPORTAMIENTO
DE LOS INTERESES
Y OBJETIVOS DE LA
ORGANIZACIÓN, ES
UN MECANISMO QUE
AYUDA A QUE LOS
ARREGLOS COLECTIVOS
SE RESPETEN Y A QUE
TODOS TRABAJEN POR
EL BIEN COMÚN.

nización simule la transparencia o sea transparente a medias. Para evitar esta situación –que es común en toda reforma institucional– es necesario incorporar la transparencia como un valor de la cultura organizacional. No existe una tecnología propiamente dicha que nos indique cómo construir un nuevo valor en la cultura organizacional, este es un proceso que dependerá de las características de cada organización, sin embargo, en términos generales, sí existen algunas estrategias que podemos señalar como necesarias o convenientes:

- 1) Todo cambio cultural necesita de liderazgo. Los líderes de la organización tienen una posición simbólica que debe aprovecharse para impulsar los nuevos valores. Los directivos de la organización deben mostrarse convencidos del proceso de cambio y apoyarlo en todo momento. Ellos deben ser los primeros en obedecer los nuevos lineamientos y deben preocuparse de que sus subordinados lo noten.
- 2) Debe generarse un sentimiento de equidad alrededor de las nuevas reglas. La dirección de la organización debe preocuparse por mostrar a todo el personal que las nuevas reglas del juego son de beneficio para todos y que todos deben acatarlas por igual. En el

caso de la transparencia se debe enfatizar que compartir información dentro y fuera de la organización facilita la interacción con la sociedad, impulsa la colaboración y el trabajo en equipo y mejora los resultados de la organización en su conjunto.

- 3) La preocupación por promover la transparencia debe permanecer en la agenda de la dirección durante largo tiempo hasta obtener resultados. La cultura de la organización descansa en un conjunto de rutinas, de procedimientos que los individuos realizan de manera automática y a los que están acostumbrados. Modificarlos toma tiempo, por lo que la dirección de la organización debe estar dispuesta a insistir repetidamente en el tema.

¿Qué podemos concluir de esta sección? Primero, las asimetrías de información son uno de los problemas organizacionales más importantes, ya que facilitan que los individuos sigan intereses propios en lugar de trabajar por los de la organización. Segundo, sabemos que las asimetrías de información se reducen en la medida que la información es compartida por todos y la transparencia consiste precisamente en hacer del dominio público lo que anteriormente era información

reservada a unos cuantos. La transparencia, por lo tanto, es un facilitador del funcionamiento organizacional porque reduce las probabilidades de que algunos actores organizationales desvíen su comportamiento de los intereses y objetivos de la organización. Si además entendemos toda organización como un espacio colectivo y sus objetivos como una representación del interés general de la colectividad, podemos afirmar que la transparencia es un mecanismo que ayuda a que los arreglos colectivos se respeten y a que todos trabajen por el bien común.

La transparencia
como problema

CAPÍTULO
II

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
INSTANCIA
BUROCRÁTICA
TRADICIONAL.

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 comenzando 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 paí-

ses 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 todas 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 políticos 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 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.

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 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 observan-

cia 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, educación 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.

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

este 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 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 la 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 facti-

bilidad 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 inefficiencia 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 información compartida es un insumo indispensable para propiciar coordinación y conductas cooperativas entre dependencias oficiales.

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

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.

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. Esta 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 plantear 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 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 den-

tro 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 gobernabilidad 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 información necesaria para juzgar la calidad de sus políticas, su nivel de desempeño y los resultados obtenidos, se reducirá la asimetría de información y será po-

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.

sible 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 aquel 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 nuevos canales para el flujo de información de la sociedad hacia el gobierno. El trata-

miento 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 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 intensidad 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 considera necesaria y beneficiosa. 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

**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.**

das 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 disminuir 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, dotándolo además de una mayor información sobre la calidad de sus servicios y las necesidades de los ciudadanos.

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 Savoie, 1995).

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. 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 dé a la información consultada, tratando de emitir juicios objetivos sobre los procesos de decisión a los que se les dé 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 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.

La transparencia
como problema

CONCLUSIONES

EN TODO CASO LA INVERSIÓN VALE LA PENA, UN GOBIERNO MÁS TRANSPARENTE SERÁ TAMBIÉN UN GOBIERNO MÁS EFICAZ, MÁS RECEPTIVO Y MÁS CERCANO A LA SOCIEDAD.

CÓMO HEMOS VISTO, DESDE LA PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL LA TRANSPARENCIA TIENE UN EFECTO GENERAL: AL HACER PÚBLICA LA INFORMACIÓN, REDUCE LAS ASIMETRÍAS QUE EXISTEN ENTRE LOS DIFERENTES ACTORES. Esto ocurre lo mismo al interior de una organización pública, como entre dependencias y niveles de gobierno o entre el gobierno y la sociedad. En cada uno de estos contextos los efectos de reducir las asimetrías de información son diferentes. Dentro de una organización, al reducir las asimetrías que existen entre directivos y subordinados se consigue un mejor desempeño organizacional debido a que los directivos pueden controlar y coordinar mejor el trabajo de sus subordinados con miras a obtener los objetivos y metas de esa organización particular. Esto significa que la organización ganará tanto en eficacia (la solución del problema o problemas públicos que la ocupan) como en eficiencia (la cantidad de recursos que tiene que invertir por unidad producida).

En el nivel intra-gubernamental, la transparencia ayuda a que los políti-

cos y funcionarios de alto nivel tengan la capacidad de evaluar el desempeño de los funcionarios y gerentes subordinados; de esta manera se facilita el control de las distintas dependencias que componen el conjunto del gobierno, al mismo tiempo se mejora el flujo de información entre organizaciones y se mejora la coordinación en políticas públicas que requieren la colaboración de dos o más dependencias o niveles de gobierno. El resultado será una mayor capacidad del Ejecutivo y su gabinete para dirigir las dependencias públicas hacia las metas de gobierno establecidas por la administración.

Finalmente, en la relación Estado-sociedad, la transparencia permite la evaluación ciudadana del desempeño gubernamental tanto en su conjunto como a nivel de cada dependencia. Esto ayuda a evitar que las dependencias de gobierno sean desviadas de sus objetivos públicos por satisfacer los intereses personales de sus gerentes y facilita que los políticos sean “premiados” o “castigados” en los procesos

electorales. Además, la existencia de un “vigilante” social reduce los costos de monitoreo internos del aparato público.

Otro efecto positivo de la transparencia es el inicio de un diálogo entre gobierno y sociedad, el cual es indispensable para el diseño y aplicación de programas de gobierno que resuelvan los problemas reales de la población. Aunque, inicialmente, la transparencia supone sólo el flujo de información del gobierno a la sociedad, es razonable suponer que la sociedad organizada reaccionará ante la información y responderá a las dependencias gubernamentales con sus observaciones y críticas. Esta comunicación nos pone en camino de la gobernanza y hace suponer un gobierno más abierto y una sociedad más participativa en el futuro.

No obstante las ventajas anteriores, no debemos olvidar que la incorporación de la transparencia a las rutinas y procedimientos del gobierno y sus diversas dependencias es un proceso que tendrá costos y tomará tiempo. La inversión en la transparencia da resul-

tados en el mediano y largo plazo. La creación del marco legal y normativo de la transparencia es sólo un primer paso. Como en todo cambio organizacional habrá que tener paciencia y habilidad para encauzarlo hacia los resultados deseados. Inicialmente se tendrá que remar contra la inercia organizacional hasta que las nuevas rutinas echen raíz en la organización y, eventualmente, la transparencia se vuelva “la forma aceptada de hacer las cosas” en la cultura organizacional de los gobiernos mexicanos. En todo caso la inversión vale la pena, un gobierno más transparente será también un gobierno más eficaz, más receptivo y más cercano a la sociedad.

La transparencia como problema

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. Ed.(1992), "La implementación de las políticas", Estudio introductorio, M.A. Porrua, México.
- Barnard, C. (1938), *Functions of the executive*, Harvard University Press, Cambridge.
- Christensen, T. y Leagrid, P. (2001), *New Public Management. The transformation of ideas in practice*, Ashgate, Aldershot.
- Christensen, T. y Leagrid, P. (2004), *The fragmented state: the challenges of combining efficiency, institutional norms and efficiency*, ponencia presentada en el seminario "Rebuilding Institutions under Complexity: defining organizations in the new century". CIDE, México, enero 2004.
- Hood, C. (1986), *Administrative Analysis. An introduction to Rules, Enforcement and Organizations*, Harvester Wheatsheaf, U.K.
- Hood, C. y Jackson, M. (1997), *La argumentación administrativa*, Fondo de Cultura Económica, México.
- March, J. y Olsen, J. (1997), *El redescubrimiento de las instituciones*, Fondo de Cultura Económica, México.
- March, J. y Simon, H. (1958), *Organizations*, Wiley, Boston.
- Moe, T. (1984), *The New Economics of Organization*, American Journal of Political Science, 28:739-777
- Niskanen, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine- Atherton, Chicago.
- Perrow, Ch. N. (1995), *Sociología de las Organizaciones*, Mc. Graw Hill 3a. Ed. México.
- Peters, B. Guy, and Donald J. Savoie (Eds), (1995), *Governance in a changing environment*, Montreal Canadian Centre for Management Development. Montreal, Canada
- Peters, B. Guy, and J. Pierre (2002), "La gobernanza en niveles múltiples: ¿Un pacto fáustico?", Revista Foro Internacional 169 Vol. XLII, Julio- Sept. 2002 Núm. 3, El Colegio de México. D.F, México.
- Pierre, J. y Peters, G. (2000), *Governance, Politics and State*, St. Martin's Press, New York.
- Powell, W. y DiMaggio, P. (1991), *The New Institutionalism in organizational analysis*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Rainey, H. (1991), *Understanding and Managing Public Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Simon, H. (1976), *Administrative Behavior*, 2a ed., Free Press, New York.
- Ugalde, L. (2002), *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática # 21, Instituto Federal Electoral, México.
- Vergara, R. (1997), "El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política", Estudio introductorio en: March, J. G. y P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones, la base organizativa de la política*, F.C.E., México, pp. 9- 40.
- Vergara, R. (2003), *Instituciones y Políticas de Gobierno: una mirada al caso de las políticas contra la pobreza*, en Meyenberg y Herrera, coordinadores: Las reglas y los comportamientos: 25 años de reformas institucionales en México, UNAM, México.
- Weber, Max (1984), *Economía y Sociedad*, F.C.E., México.