

EL DESAFÍO DE LA TRANSPARENCIA ORGANIZACIONAL

Mauricio MERINO*

I

Días antes de comenzar a escribir estas líneas (agosto de 2007), se publicó *La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas*, coordinado por Sergio López-Ayllón y María Marván, quienes han sido dos de los protagonistas principales de la reforma que, a partir del 21 de julio anterior, obligó a la Federación, los estados y los municipios a contar un año para expedir o modificar las leyes y los reglamentos en materia de acceso a la información pública y transparencia, en los términos del segundo párrafo que se adicionó al artículo 6o. constitucional. En ese libro se comparan las legislaciones vigentes en los estados de la república, con los nuevos mandatos de la carta suprema.¹ Apenas es necesario hojear esas páginas para percatarse de la magnitud de la tarea legislativa que le espera al país durante los siguientes meses: hay que modificar todas las leyes vigentes (incluyendo la federal); además, hay que emprender una verdadera revolución organizacional y reglamentaria que garantice su cumplimiento.

Para dar idea del tamaño de la tarea que vendrá, en este brevísimo artículo me detendré en una sola de las fracciones del nuevo

* Profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

¹ López-Ayllón, Sergio y Marván Laborde, María (coords.), *La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas*, México, CIDE/IFAI, 2007.

texto constitucional que obliga a todas las autoridades, entidades, órganos y organismos federales, estatales y municipales de la república mexicana, que a la letra dice:

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

No es el párrafo que ha generado mayores polémicas, ni tampoco el que ha interesado más a los analistas que, hasta ahora, han discutido y aun promovido esta reforma. Sin embargo, sostengo que se trata del más trascendente para la organización de la administración pública en el país y, si mucho me apuran, es también el que condicionará el cumplimiento de todos los demás. Como los propios autores del libro ya citado afirman:

...debe cerrarse el paso al pretexto más socorrido para negar la información pública en México en los últimos tiempos: que el documento solicitado “no existe”. Los mexicanos pueden pedir información a sus gobiernos, pero como no está plasmada en un papel, la misma se niega, aunque se trate de un documento obligado, que tendría que haberse formulado precisamente porque está entre las facultades de la autoridad competente.²

Tal como está diseñado, el derecho de acceso a la información pública es, en la práctica, el derecho que tienen las personas para conocer los documentos que producen y manejan las autoridades públicas. O dicho de otra manera: es una suerte de derecho a la memoria, que se va plasmando día con día en registros escritos en papel o en medios electrónicos, a partir de la forma en que los servidores públicos de México ejercen las atribuciones que les han sido concedidas. La reforma establece que toda persona tendrá acceso gratuito a esa información documental, sin necesidad de acreditar

2 *Ibidem*, pp. 25 y 26.

interés jurídico o justificar su uso, y añade la obligación de establecer mecanismos de acceso y procedimientos de revisión, expedidos, así como normas que protejan los datos personales y la vida privada. Por lo demás, en toda la legislación que habrá de modificarse y en su interpretación, tendrá que prevalecer el principio de máxima publicidad. Pero *la cosa* que se quiere hacer pública es, desde cualquier punto de vista, la documentación que producen las autoridades en el ejercicio de sus atribuciones. Sin ella, todo el edificio jurídico que se ha construido en torno de este derecho se vendría abajo. De ahí su enorme importancia.

II

Sin embargo, no todas las deliberaciones, decisiones y acciones de la administración pública mexicana tienen un asiento escrito. Ni todas reflejan, por otra parte, la forma en que efectivamente sucedieron. De hecho, la construcción de una memoria institucional no es parte de nuestra cultura burocrática que, más bien, tiende a comenzar de nuevo en cada periodo gubernamental.³ De modo que la documentación pública de las decisiones (y la forma en que fueron tomadas), así como el registro de la gestión cotidiana de los asuntos públicos, suele responder más bien a las formalidades exigidas por las reglas que cada órgano gubernamental debe cumplir, que al propósito deliberado de hacer más transparente la administración pública en su conjunto.

Las evidencias documentales que se generan en la gestión pública responden, en ese sentido, a las leyes que regulan el proceso administrativo, a los procedimientos de adquisiciones, a la fiscali-

3 La ausencia de esa memoria continuada se explica, entre otras razones, por la falta de un servicio profesional de carrera en las administraciones públicas del país. Cada periodo gubernamental es, en buena medida, un nuevo principio de ciclos que incluyen tanto la información como los puestos en todos los gobiernos mexicanos. *Cfr.* Merino, Mauricio, *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, CIDE-SFP, 2006.

zación de los recursos y a la reglamentación interna que se otorgan las dependencias públicas para controlar su información, pero no a la lógica de la transparencia como propósito deliberado. Dicho de otro modo: en términos generales, se documentan los procedimientos que de manera expresa se indican en la normatividad de cada dependencia, aunque hasta ahora no se ha planteado un sistema de producción y distribución de información que vaya más lejos que las rutinas previamente establecidas.

En la práctica, eso significa que cuando alguien usa su derecho de acceso a la información, está suponiendo la existencia de los documentos y los datos que ha solicitado, en función de las reglas administrativas que obligan a los funcionarios públicos. Pero en sentido opuesto, los funcionarios pueden alegar la inexistencia de esos documentos, cuando su registro y su conservación no estén específicamente señalados en la normatividad que siguen. Es verdad que los solicitantes pueden apelar la negativa ante los órganos de arbitraje en la materia, pero éstos tampoco están facultados para exigir de los sujetos obligados algo más que el cumplimiento exacto del principio de legalidad; es decir, de aquello que expresamente se asienta en las leyes y los reglamentos que regulan sus atribuciones.

De aquí que resulte insuficiente modificar o expedir leyes que regulen los archivos públicos (aunque éstas sean indispensables), para romper esa barrera que se opone a la más completa transparencia de la gestión pública. Aun cuando los archivos recojan toda la información producida y la mantengan puntualmente actualizada, la calidad de esa documentación no necesariamente irá más lejos que el conjunto de normas procedimentales seguidas por cada oficina. No niego que, aun con esa limitación, la reforma constitucional significa un avance sustantivo, ni tampoco que el efecto que traerá a las administraciones públicas de México será, por lo menos, el de la búsqueda de la compatibilidad exacta entre los documentos que conforme a la normatividad exigible deban existir y los que efectivamente se registren y se actualicen en los archivos institucionales. Pero si el propósito es construir una gestión plena-

mente transparente, habrá que actuar a fondo sobre las normas que regulan los procedimientos administrativos y diseñar políticas de transparencia de mayor calado. Para evitar, en definitiva, que los documentos “no existan”, la tarea es todavía más amplia.

III

Por otra parte, la fracción constitucional que nos interesa afirma que las administraciones públicas han de publicar sus “indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos”, por medios electrónicos. En una sola frase, el texto constitucional plantea tres desafíos que se añaden a la garantía de la existencia de los documentos públicos: de un lado, ordena que haya indicadores de gestión por cada uno de los sujetos obligados; de otro, que el ejercicio de los recursos públicos sea igualmente público; y, finalmente, que se produzcan los medios electrónicos para cumplir ese mandato. En otras palabras: pretende que las administraciones públicas del país generen indicadores sobre la forma en que están cumpliendo sus atribuciones y que éstos sean conocidos y actualizados (asumo) periódicamente; quiere que los recursos públicos asignados a cada uno de los sujetos obligados tenga alguna conexión de sentido con esa construcción de indicadores, y aspira a que se utilicen medios electrónicos para garantizar el derecho pasivo de acceso a la información pública.⁴

La importancia de esta fracción no deja lugar a dudas: se trata de una reforma que, desde el principio de la máxima publicidad, atañe sin embargo a la organización interna de las administraciones públicas y produce la necesidad de generar verdaderas políticas de

4 En otro lugar me he referido a los derechos pasivos, activos y coactivos del derecho de acceso a la información pública. Por pasivo, aludo a aquella información que los gobiernos deben publicar sin que medie solicitud alguna, de manera sistemática y por los medios de mayor alcance posible en el conocimiento público. *Cfr.* Merino, Mauricio, “Muchas políticas y un solo derecho”, en López-Ayllón (coord.) *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-IFAI, 2006.

transparencia. Su puesta en práctica, con toda probabilidad, generará un amplio debate sobre el significado y el contenido exacto de los “indicadores de gestión”, así como sobre la forma y los alcances en que los gobiernos ejercen los recursos públicos. Parece una reforma ceñida al acceso a la información, pero es mucho más que eso: en realidad, está planteando una renovación de los métodos que hasta ahora se han seguido en las administraciones públicas de México.

No es el propósito de estas notas hacer recuento de la historia, ni tampoco de las corrientes teóricas que en fechas más recientes han comparado experiencias de éxito (y fracaso) en la gestión de los asuntos públicos en occidente. Tampoco sobra señalar que uno de los hilos conductores de la teoría y la práctica de la administración y de las políticas públicas, reside precisamente en la dificultad de establecer indicadores de gestión que, a su vez, permitan controlar públicamente el ejercicio de los recursos públicos. La literatura que se ha producido en ese sentido ocupa, sin exagerar, bibliotecas enteras y es objeto de programas académicos y de investigación en todo el mundo. ¿Cómo producir normas, valores y estructuras de autoridad que garanticen el mejor ejercicio de los recursos públicos, y cómo medir ese ejercicio bajo la vigilancia y el control públicos?

Según el *Diccionario de la lengua española*, la palabra indicador es un sustantivo (y adjetivo) “que indica o sirve para indicar”. Mientras que indicar es “mostrar o significar una cosa con indicios o señales”. Un indicador de gestión ha de ser, en consecuencia, una señal expresamente construida para dar noticia fiel de la forma en que se están cumpliendo las atribuciones de las administraciones públicas y del modo en que se están ejerciendo los recursos destinados a ese propósito. En ese sentido, no aluden solamente a los resultados que se han propuesto los servidores públicos (electos o designados) en el desempeño de sus funciones, sino al proceso mediante el cual buscan obtenerlos. De ahí la importancia de la palabra *gestión*, que atañe a la administración de los recursos, sobre la base de un determinado marco normativo.

Con mucha frecuencia se confunde el plano de los resultados específicos con el de la gestión de los medios para llegar a ellos. Los primeros pueden ser establecidos de modos muy diversos, a través de distintos sistemas de planeación más o menos sofisticados y más o menos representativos, pero no siempre incluyen el detalle de la forma en que serán gestionados los recursos. La gestión, en cambio, sí puede estar basada en la búsqueda de resultados (gestión por resultados, suele llamarse), en un tiempo y en un ámbito determinados previamente, pero de ninguna manera puede eludir la forma en que se utilizaron los medios disponibles. Y éstos no sólo son de índole presupuestal, sino que también incluyen los recursos humanos, materiales e incluso normativos que se emplean para cumplir atribuciones públicas. Sin forzar demasiado el argumento, podría decirse que los indicadores de gestión pueden leerse, en realidad, como indicadores de organización: el uso de los medios disponibles para cumplir funciones específicas.

Al ordenar la publicación de indicadores de gestión, en consecuencia, la reforma constitucional está instruyendo a la revelación plena de la forma en que se organizan las administraciones públicas para cumplir con sus atribuciones. Y está pidiendo, *además*, que esa organización responda también al ejercicio transparente de los recursos que se han puesto bajo su responsabilidad. Si se lee con rigor, el cumplimiento de ese mandato no descansaría solamente en la publicación de presupuestos aprobados y noticias contables sobre su ejercicio, como tampoco en la publicación de los resultados que se hayan obtenido con el dinero público (cualesquiera que éstos sean), sino que tendría que cumplirse mediante la publicación de la forma en que se administran todos los medios disponibles para el funcionamiento de la organización obligada por la letra de la Constitución. Y eso supone, a todas luces, una verdadera revolución de las rutinas organizacionales en las administraciones públicas de México.

IV

Llevada al plano de los indicadores de gestión y al ejercicio de los recursos públicos, la transparencia deja de ser así un asunto exclusivo del acceso a la información, para convertirse en un desafío organizacional. Si ya significaba un reto la primera parte de la fracción que estamos estudiando (preservar la información en archivos administrativos actualizados), la segunda constituye un salto cualitativo que puede traer consecuencias de mayor calado a las prácticas burocráticas de México. Nunca será lo mismo (a pesar de todas las dificultades ya apuntadas) producir documentos, archivarlos y entregarlos conforme a las nuevas leyes de esta materia, que generar indicadores específicos de carácter organizacional y vincularlos con los recursos públicos. Es claro que la puerta de entrada a esta mudanza organizacional está en la información que debe proveerse al público. Pero su existencia misma reclama procedimientos, normas, prácticas y aun valores que todavía no forman parte de nuestras rutinas administrativas. Por la forma en que se redactó esa fracción, el acceso a la información obliga a la construcción de verdaderas políticas de transparencia organizacional.

Apenas es necesario subrayar que el diseño y la implementación de esas políticas organizacionales no será cosa sencilla. Supondrá la adopción de valores y procedimientos explícitos de transparencia, que no necesariamente se compadecen del acceso público a la información: si ésta se refiere al vínculo entre el público y la organización que posee los documentos, la primera reclama la endogeneización de los valores de la transparencia,⁵ es decir, hacia el interior de las prácticas organizacionales, y hacia la forma en que se produce, distribuye y consume la información entre los actores internos de cada organización pública.

5 Esta expresión fue acuñada, para este ámbito, por Arellano, David, *Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en organizaciones públicas*, México, CIDE, documento de trabajo núm. 191, 2007.

Si bien no existe una teoría definitiva sobre la transparencia organizacional, puede decirse empero que hay siete premisas sobre su contenido y alcances, que vale la pena reproducir en estas páginas:⁶

Primera: que el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la transparencia organizacional son tres conceptos entrelazados, pero diferentes. Aunque es muy frecuente que los tres sean utilizados como sinónimos, el acceso a la información pública se refiere al derecho fundamental que tienen las personas para conocer los documentos que se desprenden de la operación de la administración pública; la rendición de cuentas, por su parte, supone la construcción de un entramado institucional y organizacional mucho más complejo, que no se limita al acceso a la información (aunque lo incluya), sino que atraviesa por una concepción más extensa de la forma en que se organiza el sistema político en su conjunto.⁷ Mientras que la transparencia organizacional atañe a las reglas y las prácticas que desarrollan las organizaciones para conocer y divulgar la información que producen, utilizan y distribuyen como un recurso estratégico interno.

Segunda: que aunque se trate de conceptos diferentes, puede asumirse que la calidad y la profundidad de la transparencia organizacional (en tanto valor endógeno de las organizaciones y conjunto explícito de reglas) constituyen factores clave en la información que finalmente llega al público, así como en la eficacia de los sistemas destinados a la rendición de cuentas. En sentido inverso, puede afirmarse que la ausencia total de transparencia organizacional impediría que el derecho de acceso a la información sea eficaz, puesto que las propias organizaciones estarían produciendo documentos e información *ad hoc* para cumplir los mínimos establecidos en la Ley, sin generar esfuerzo adicional cuya finalidad

6 Estos puntos se retoman del estudio dirigido por Mauricio Merino y Sergio López-Ayllón, que llevó a la construcción de un índice de transparencia organizacional que se aplicó al Infonavit en 2007.

7 Como ha observado Andreas Schedler, en *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2004.

fuera que esa información apareciera como relevante respecto la forma en que efectivamente se están gestionando los recursos, o se estuvieren tomando las decisiones de interés público.

Tercera: en el mismo sentido, la transparencia organizacional puede contribuir a una mejor rendición de cuentas, en la medida en que las organizaciones la adopten como un resultado honesto de la forma en que se están tomando decisiones y cumpliendo las atribuciones. Aunque también es cierto, como ha observado buena parte de la literatura propia de la teoría de las organizaciones, que en ausencia total de un criterio de transparencia organizacional, la rendición de cuentas puede convertirse en un incentivo perverso para construir respuestas adecuadas a las normas de control y evaluación aplicables a cada caso en particular, sin que exista posibilidad alguna de verificarlas. O dicho de otro modo: si la transparencia en la producción, manejo y distribución de la información no se asume como un recurso estratégico y compartido por la organización, cabe advertir el riesgo de que sus agentes tiendan a manipularla para responder a sus intereses específicos, sin que existan posibilidades prácticas de impedirlo.

Tanto así que, de hecho, buena parte de la justificación de los distintos sistemas de auditoría *ex post* que se practican a las organizaciones públicas, está sustentada en el reconocimiento de ese riesgo: ante la falta de una cultura y de prácticas arraigadas de transparencia organizacional, los auditores están obligados a reconstruir los procedimientos seguidos y la forma en que se adoptaron decisiones, para verificar que efectivamente hayan respondido a las normas exigibles.

Cuarta: algunas organizaciones públicas han intentado modificar sus prácticas en busca de mayor transparencia y calidad en sus productos, mediante distintos métodos. A partir de los años ochenta, se extendió la idea de que buena parte de las respuestas a los problemas que generaba la falta de transparencia organizacional estaba en las buenas prácticas seguidas por las empresas privadas, en tanto que éstas tenían mayores incentivos para cuidar las inversiones realizadas en función de los resultados obtenidos. De he-

cho, la transparencia se convirtió en un valor aceptado para la función pública, en buena medida, gracias al impulso que le dieron las organizaciones internacionales (como el Banco Mundial o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), que la promovieron en el contexto de una reforma a la administración pública derivada de las crisis económicas recurrentes de aquellos años. No es casual que la adopción de las prácticas utilizadas por las empresas privadas (como la implantación de modelos organizacionales tipo ISO-9000, la creación de consejos de vigilancia, la orientación al cliente o al servicio y la construcción de modelos de gerencia pública), se haya vinculado, desde aquellos años, a la idea de transparencia como un valor central del éxito organizacional. Sin embargo, aun con la adopción de esos modelos siguió siendo evidente que la transparencia organizacional estaba mucho más vinculada a los valores y las prácticas endógenas, que al establecimiento de nuevos mecanismos de control y vigilancia externos. Esto fue evidente, incluso, en los casos de grandes corporaciones privadas que, aun a despecho de contar con todas las herramientas propias de la gerencia de vanguardia, ocultaron información interna hasta el punto de quebrar.⁸

Quinta: no obstante, no hay duda de que la transparencia organizacional también puede potenciarse con incentivos externos. Como se ha dicho antes, las leyes de acceso a la información pública, los sistemas de rendición de cuentas y aun la adopción de métodos específicos de dirección abierta, tienen efectos positivos en el uso que las organizaciones públicas hacen de la información. Pero la evidencia empírica muestra que ninguna de esas herramientas es suficiente por sí misma para garantizar la transparencia organizacional y que, por el contrario, la ausencia de ésta puede condicionar la calidad y el efecto esperado de aquellas intervenciones externas.

⁸ Fueron especialmente notables los casos de Enron, en los Estados Unidos, y de Parmalat, en Italia. Ambos se relatan, en los términos de la importancia que tiene la transparencia organizacional, en el libro coordinado por Salazar, Pedro, *Seis derrotas a la opacidad*, México, IFAI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

En todo caso, el punto de partida ha de ser el reconocimiento de que la transparencia no sólo es un requisito para cumplir normas impuestas por el entorno en que se desenvuelve la organización, ni un medio exclusivamente destinado a mejorar la imagen pública, sino un recurso estratégico de la propia organización, deliberadamente adoptado.

Sexta: como es obvio, el elemento principal de la transparencia organizacional está en la información que producen los órganos internos de decisión y operación. A diferencia de otras aproximaciones teóricas al tema, el que se desprende de estas premisas no supone una ruptura entre los procedimientos internos y los resultados externos, sino que los aprecia como un continuo: no ve a las organizaciones como “cajas negras” en las que se procesan datos y producen decisiones, que más tarde son ofrecidos al público como resultados o informes especiales (conforme al modelo de “la cocina y el comedor”), sino como productoras y consumidoras permanentes de información, cuya calidad y oportunidad determinan sus resultados.

En este sentido, la transparencia organizacional asume que los órganos que componen la organización no solamente reciben y procesan información de manera pasiva (sujeta a una normatividad exacta), sino que en realidad la producen y la utilizan de manera estratégica tanto para los fines comunes a toda la organización, como para defender sus propios intereses. Y observa también que la posibilidad de conocer esa producción, sin ninguna reserva que no esté expresamente contemplada en la ley, incrementa la calidad de los resultados organizacionales en su conjunto. La “caja negra” es sustituida, en este enfoque, por la “caja de cristal” que, sin vulnerar las áreas de competencia y decisión de cada uno de los órganos en particular, abre sin embargo la oportunidad de construir redes de información oportuna y sistemas de vigilancia cruzados que agregan incentivos para obtener mejores desempeños.

Séptima: este enfoque asume, por último, que la transparencia organizacional puede y aun debe ser medida a través de indicadores puntuales que se desprenden de la forma en que la organización

ha decidido plantear su operación. No pretende influir en el diseño organizacional, sino en la forma en que se produce, utiliza e intercambia la información interna. Y desde ese punto de vista, si bien toma herramientas propias del análisis organizacional para detectar los puntos en los que se generan las decisiones relevantes, su énfasis está puesto en la forma en que cada nodo decisional conoce, procesa y distribuye la información con la que se construyen las decisiones. Que la información sea pública, verificable, incluyente y que se emplee con responsabilidades puntuales entre los miembros de la organización, constituyen las referencias que pueden convertirse, finalmente, en indicadores de gestión.

Este conjunto de premisas, de ser válido, supondría el traslado del cumplimiento de la fracción constitucional ya señalada, al diseño de políticas de transparencia organizacional que hagan posible el establecimiento de indicadores de gestión precisos, caso por caso. Y para que el principio de publicidad tenga sentido, los indicadores tendrían que señalar, por ejemplo: los procedimientos que permitan a los interesados conocer los momentos, los agentes y los métodos a partir de los cuales toma decisiones la organización, en cada una de sus unidades responsables, dotadas de atribuciones específicas. Además, esos datos tendrían que ser verificables, de modo que la solicitud de documentos públicos permita observar que, en efecto, la gestión de los recursos se ha llevado a cabo según lo señalan los indicadores publicados. Tendrían, por otra parte, que asignar responsables exactos de la producción y distribución de información, así como de la forma en que ésta llega hasta los archivos institucionales, y tendrían, por último, que señalar con claridad a los distintos actores que deben ser incluidos durante la gestión de los asuntos. En suma: tendrían que permitir que cualquier persona sea capaz de seguir, desde un principio y hasta la conclusión de cada trámite, cada una de las decisiones y actividades emprendidas en el proceso de gestión.

V

Como se ha visto, la fracción V del nuevo segundo párrafo del artículo 6o. constitucional supone un desafío de enorme envergadura, que va mucho más lejos del solo acceso a la información pública. Para cumplirse seriamente, implicará cambios de fondo en las rutinas de las administraciones públicas del país, a partir de políticas de transparencia organizacional que tendrán que abrir la gestión de los asuntos públicos a la vigilancia y aun el escrutinio de la sociedad.

Por supuesto, cabe la posibilidad de que una lectura cómoda de esa fracción produzca resultados insatisfactorios. No es improbable que la interpretación de los indicadores de gestión y del ejercicio de los recursos se detenga, en aras de salir del paso, en la publicación de datos aislados sobre el uso de los dineros públicos y en el diseño de metas procedimentales que, más que revelar, vuelvan a ocultar la verdadera gestión de las atribuciones y de los medios que se otorgan a los servidores públicos. No sería cosa nueva que una reforma de vanguardia se fracture por una práctica atrapada en intereses burocráticos. Sin embargo, es muy temprano para anticipar el desenlace. Por lo pronto, las administraciones públicas de México están ya colocadas, por el imperativo de la reforma constitucional en curso, ante uno de los mayores desafíos que jamás hayan enfrentado. Y no es difícil apostar que todavía tomará tiempo antes de que respondan a la altura de las expectativas generadas.