

## LA POLÍTICA PÚBLICA DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA. PANORAMA PARA UNA AGENDA PENDIENTE

Pablo LARRAÑAGA\*

Las habilidades humanas son demasiado torpes como para ver a través de todas las cosas al mismo tiempo; pero mediante la consulta, escuchando y debatiendo, se vuelven más agudas, y cuando han utilizado todos los medios a su disposición, descubren finalmente lo que quieren, lo que todos aprueban, pero que nadie hubiera pensado en un primer momento.

Baruch SPINOZA<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El paradigma de la nueva gestión pública.* III. *Las funciones del principio de transparencia y los objetivos de la gestión pública.* IV. *Conclusiones.* V. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

El objetivo general de este trabajo es mostrar algunas de las principales razones para la constitucionalización de la transparencia como principio de la gestión pública y, consecuentemente, señalar en qué pueden consistir algunos de los desarrollos institucionales y normativos pendientes

\* Profesor del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México. Agradezco a Alberto Cepeda su apoyo en la investigación que ha dado lugar este trabajo.

<sup>1</sup> En *Tratado teológico-político*, citado en Holmes, Stephen, *Passions & Constraints. On the Theory of Liberal Democracy*, Chicago, Chicago University Press, 1995, p. 178.

para su plena realización. En este orden de cosas, esta aproximación implica analizar la reforma del artículo 6o. constitucional, en particular la caracterización como “pública” de “toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal”, no sólo como el correlato de un derecho fundamental a la información pública, sino como una “fórmula” o “instrumento” para mejorar el ejercicio de la administración pública o, para ser más precisos, como un elemento de la forma contemporánea de gobierno democrático, donde se incluye no sólo el ejercicio de los poderes públicos, sino el conjunto de instituciones y procesos identificados por el concepto de *gobernanza*.<sup>2</sup> En este sentido, se trata de una aproximación general a la cuestión del papel de la transparencia en una sociedad democrática, que pone énfasis en la medida en que es previsible que los estándares de transparencia impuestos por la Constitución a las administraciones federales, locales y municipales, mediante la reciente reforma incidan, en términos de los criterios o parámetros establecidos por el “paradigma” de gobierno contemporáneo, en el desempeño de la gestión pública, y que, de este modo, constituyan un avance en el proceso de democratización de la sociedad mexicana.

2 En este contexto, recogiendo el sentido consolidado de la traducción del término en inglés *governance*, entiendo por “gobernanza” o, con mayor precisión, instituciones y procesos que realizan “funciones de gobernanza” aquellos que Gerry Stoker propone identificar mediante cinco proposiciones: “1) la gobernanza se refiere a un conjunto de instituciones y actores delimitados por el gobierno, pero que también van más allá de éste; 2) la gobernanza identifica la difuminación de límites y responsabilidades para hacer frente a cuestiones sociales y económicas; 3) la gobernanza identifica la dependencia de poder que tiene lugar en las relaciones entre las instituciones envueltas en la acción colectiva; 4) la gobernanza se refiere a redes de actores autónomas y autogobernadas y 5) la gobernanza reconoce que la capacidad para hacer que las cosas se hagan no depende del poder de liderazgo del gobierno o del uso de su autoridad. Considera que los gobiernos pueden utilizar nuevas herramientas para motivar y guiar” (Stoker, Gerry, “Governance as Theory: Five Propositions”, *International Social Sciences Journal*, 1998, p. 18). Desde luego, desde esta concepción, el principio de transparencia es un elemento clave de la gobernanza democrática. Al respecto, véase, por ejemplo, Salamon, Lester, “The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction”, en Salamon, Lester (ed.), *The Tools of Government*, Oxford, Oxford University Press, 2002, y Scott, Colin, “Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post-Regulatory State”, en Jordana, Jacint y Levi-Faur, David (eds.), *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2004. Para una visión más amplia de la cuestión, véase, por ejemplo, Peters, Guy, *The Future of Governing*, Lawrence, University Press of Kansas, 2001.

Naturalmente, una perspectiva de esta naturaleza requiere contextualización. En primer lugar, analizar la transparencia como política pública implica hablar de “transparencia” de las estructuras, los procesos y las decisiones de gobierno en un sentido integral y robusto. Consecuentemente, en este trabajo no me referiré exclusivamente a la *transparencia documental* relacionada con el derecho a la información que la administración posea, bien respecto de una persona concreta bien en materias generales, sino que también trataré, de manera central, otras formas “apertura de información” constitutivas del principio de transparencia de la gestión pública, sin las cuales la transparencia documental está llamada a ser parcial, insuficiente y, en el peor de los casos, meramente cosmética.

Me referiré, pues, a otras tres dimensiones de un “gobierno abierto” que complementan el acceso a la información vinculadas con: 1) la *transparencia de las acciones y responsabilidades administrativas*, que trata de la aptitud de la administración de hacerse conocer y de dar explicaciones por su actuación; 2) la *transparencia organizacional*, consistente en el conocimiento de las organizaciones y de su funcionamiento —i. e., de sus procesos, reglas y criterios de decisión—, con objeto de mostrar no sólo sus productos institucionales, sino cómo se generan tales productos, y, por último, 3) a la *transparencia gestión de los recursos públicos*, que se refiere al origen, la conservación y utilización de los recursos bien bajo control de las organizaciones públicas bien destinados para su operación.<sup>3</sup> En segundo lugar, tampoco limitaré mi análisis a una única “lógica” del principio de transparencia centrada en el equilibrio entre la ciudadanía y los poderes públicos respecto del acceso a la información y sus consecuentes dimensiones de control recíproco, sino que me referiré, con carácter central, a las distintas funciones instrumentales del flujo de información entre los gobernados y la administración para mejorar las condiciones de una sociedad plenamente democrática. En tercer lugar, como apunta tanto el título como la cita que encabeza el texto, el análisis aquí presentado parte de la idea fundamental de que en la concepción actual de la democracia constitucional el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública ha evolucionado sustantiva, ex-

3 Para un mayor desarrollo de estas categorías de transparencia, véase, por ejemplo, Pasquier y Villeneuve, “Transparence et accès à l’information. Typologie des comportements organisationnels des administrations publiques visant à limiter l’accès à l’information”, *Working Paper 2/2005*, Institut de Hautes Études en Administration Publique (IDHEAP), Chavannes-près-Renens, 2005.

pansiva y complementariamente desde una función negativa de control constitucional del poder político —*i. e.*, la posibilidad de someter al gobierno a escrutinio público para, eventualmente, evitar abusos del poder público— hacia una función democrática positiva de participación ciudadana en el ejercicio del poder social, entendido como la posibilidad del desenvolvimiento y la aplicación de intereses y conocimiento públicamente útiles para realizar los objetivos de los individuos y de la sociedad en su conjunto. Sobre esta función positiva de la transparencia gravitan las distintas dimensiones del principio de transparencia como pieza fundamental de la gobernanza democrática. Por ello, encuadrar y enfocar el principio constitucional de transparencia desde la perspectiva de las políticas públicas supone dejar al margen importantes dimensiones de los efectos normativos y organizacionales de la reciente reforma constitucional que, aunque inciden funcionalmente y sirven como criterios de gobierno democrático, no se vinculan directamente con el desempeño de la gestión pública en su conjunto como, por ejemplo, la obligación de transparencia por parte de los poderes públicos como correlato del derecho fundamental a la información; la incompatibilidad abstracta o *prima facie* del principio de transparencia frente a otros principios constitucionales y otras normas de orden público; la proyección legal del principio en sus vertientes orgánica y regulativa, etcétera.<sup>4</sup>

En las páginas que siguen estructuraré la exposición en dos partes. En la primera parte presentaré a grandes rasgos el paradigma contemporáneo de gestión pública en el que se inserta el principio de transparencia como estándar para la actuación de las administraciones públicas. En la segunda parte analizaré de manera somera algunas de las principales funciones del principio de transparencia respecto de los dos principales objetivos o valores que han impulsado la implantación del paradigma de la nueva gestión pública, a saber: el fortalecimiento de la legitimidad y de la racionalidad de la acción pública.

4 Aproximaciones a estas y otras cuestiones relevantes para el análisis de la reforma pueden encontrarse, por ejemplo, en López-Ayllón, Sergio, “La constitucionalización del derecho a la información”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, IFAI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, y, desde luego, en los distintos trabajos que componen el presente volumen.

## II. EL PARADIGMA DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Para delinear el contexto histórico, ideológico e institucional en el que puede apreciarse la relevancia de la constitucionalización del principio de transparencia en la gestión pública es necesario mostrar, aunque sea superficialmente, la concepción o el “paradigma” de gestión pública imperante en la actualidad. Para ello, me parece necesario tener en cuenta al menos cuatro elementos básicos: 1) los antecedentes del paradigma —*i. e.*, de dónde surge; como reacción a qué surge; como superación de qué surge—; 2) los acontecimientos detonadores del surgimiento, posicionamiento o triunfo del paradigma; 3) los vértices o rasgos fundamentales sobre los que se explica y, sobre todo, se justifica el supuesto “avance” del nuevo paradigma respecto del anterior, y, por último, 4) los objetivos democráticos a los que, en principio, cabe suponer que se dirige la reforma de la administración pública.

1. *Antecedentes del paradigma*

En 1925, inmerso en una atmósfera de profunda confianza en la capacidad humana para una organización racional de la sociedad que superara los horizontes teóricos y políticos trazados en el “largo siglo liberal”,<sup>5</sup> en *A Grammar of Politics* Harold Laski sostiene que “una nueva filosofía política es necesaria para un nuevo mundo”<sup>6</sup> y más adelante, señalando algunos ejes básicos de esa nueva filosofía política, escribe: “Una teoría operativa del Estado tiene que ser concebida en *términos administrativos*. Su voluntad es la decisión a la que llega un pequeño grupo de personas a las que se le confía el poder de tomar decisiones. *Cómo se organiza ese poder es una cuestión de forma más que de sustancia*”.<sup>7</sup>

A diferencia de otras aproximaciones al fenómeno del Estado moderno y sus formas de gobierno, la concepción “operativa” de la teoría del orden público denotada en la anterior cita de Laski centra su atención en

5 Un horizonte teórico configurado por las figuras de Bentham y de Hegel, y un horizonte histórico, dominado por la visión del orden social y las instituciones liberales, en el que Eric Hobsbawm ha llamado el “largo” siglo XIX (1789-1914) en contraste con el “corto” siglo XX (1917-1989).

6 Laski, Harold, *A Grammar of Politics*, New Haven, Yale University Press, 1925 (1931), p. 15.

7 *Ibidem*, p. 35 (énfasis añadido).

las funciones de gobierno, en particular en las distintas “formas” en las que, al menos desde el siglo XVI, la concentración y centralización de poder político, económico e ideológico permitió a los monarcas europeos desarrollar una maquinaria administrativa capaz de organizar las finanzas públicas de imperios transoceánicos; de abastecer ejércitos continentales, y de producir regulaciones efectivas mediante una burocracia relativamente compleja y eficiente. A través de procesos de organización de sus estructuras jerárquicas y del refinamiento técnico de sus entidades especializadas y profesionalizadas a lo largo de los siglos XVII y XVIII, así como del crecimiento a lo largo del siglo XIX de las exigencias de gestión pública por parte de la emergente sociedad burguesa y, posteriormente, de masas —en buena parte, “proletarizada”—, esta maquinaria burocrática alcanzó tal grado de preponderancia como instrumento de la autoridad centralizada y del ejercicio de la racionalidad y del control social que, en la que puede considerarse la obra cumbre de la teoría social liberal clásica, Max Weber llegó a sostener:

La organización burocrática pura... es a tenor de toda experiencia la forma *más racional* de ejercerse una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad *técnica* de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados.<sup>8</sup>

A lo largo del siglo XX esta actitud favorable a la organización burocrática se vio reforzada por tres grandes impulsos a la intervención del Estado en la esfera de la sociedad civil.<sup>9</sup> La formulación de una *Second Bill of Rights* en Estados Unidos como reacción del *new deal* al estancamiento económico y social generado por la gran crisis; la expansión ge-

8 Weber, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 178.

9 Desde luego, también las Constituciones “sociales” como la mexicana de 1917 y la de Weimar en 1919 fueron impulsos dirigidos a consolidar la exigencia de gobiernos “fuertes” capaces de satisfacer las demandas provenientes de los sistemas de seguridad social y de la promoción del disfrute de derechos de igualdad de oportunidades en amplios sectores sociales. Sin embargo, debido a distintos factores que han desdibujado el valor normativo estas experiencias constitucionales, como la existencia en México del régimen político emanado de la revolución y de la catástrofe de la República de Weimar, estos impulsos *sui generis* no tuvieron un papel determinante en la configuración del paradigma de gestión pública en el siglo XX.

neralizada en la Europa de la posguerra de distintas fórmulas del Estado de bienestar y de rectoría pública de la economía sobre principios de economía política keynesianos, y la percepción de la urgente necesidad de la intervención del sector público como motor del desarrollo económico en los países emergentes o en desarrollo, ésta particularmente acusada tras el proceso de descolonización que siguió a la terminación de la Segunda Guerra Mundial.<sup>10</sup>

Como es sabido, no puede considerarse que, en términos generales, la confianza depositada en el Estado administrativo como generador de bienestar social fuera defraudada. A lo largo de los “treinta años dorados” (1945-1975) el crecimiento económico mundial fue vigoroso y sostenido y, aunque con significativas variaciones, relativamente generalizado; en las economías desarrolladas, pero también en los países emergentes, millones de ciudadanos traspasaron el umbral de derechos económicos y sociales nunca antes materializados (educación, salud, vivienda, etcétera); en distintas latitudes las administraciones públicas ampliaron sistemas de seguridad y de prestación hasta extremos impensables pocos años antes (pensiones de jubilación, seguros de desempleo, etcétera); en las economías industriales y posindustriales, aunque también en los sectores dominantes en amplias zonas del globo, la sociedad de masas se transformó en una sociedad de “consumo de masas”...

Sin embargo, a principios de la década de los setenta, por distintas razones “estructurales”, como la debilidad de las economías de los Estados nacionales para enfrentar las crisis del petróleo y las presiones sobre el patrón oro como sustrato del sistema financiero mundial; la manifestación de los primeros signos aparentes de la “entropía” de las grandes burocracias públicas y privadas en oriente y occidente; la visible insuficiencia de los aparatos nacionales para supervisar y controlar las actividades de algunos de sus agentes económicos nacionales más poderosos, etcétera y, también, como efecto de un cada vez más acusado “giro ideológico” hacia una creciente desconfianza en la capacidad del sector público

10 En este punto, en el contexto latinoamericano es imprescindible recordar el papel de la teoría de la dependencia expandida desde la CEPAL —particularmente por la figura de Raúl Prebisch— y su influencia en la política económica de industrialización por sustitución de importaciones que, como es sabido, dio a la gestión pública un papel preeminente en el modelo de desarrollo de la región. Para una aproximación breve a la cuestión, véase, por ejemplo, Vanden y Prevost, *Politics of Latin America. The Power Game*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

para dirigir y gestionar los problemas sociales,<sup>11</sup> el paradigma del Estado administrativo centralizado y burocratizado empezó a mostrar signos de un agotamiento crónico, que se fue agravando paulatinamente, hasta llegar al punto de hacer cierta la afirmación de Luis Aguilar que sintetiza elocuentemente el entorno en el que surge el paradigma contemporáneo de la gestión pública: “en las últimas décadas del siglo XX hemos pensado la política, el gobierno y la Administración Pública desde el esquema mental de crisis”.<sup>12</sup>

## *2. La crisis del Estado administrativo y la “reinención” del gobierno*

En la anterior línea de ideas, simplificando mucho las causas concretas y el paulatino desenvolvimiento del paradigma contemporáneo de gestión pública, podemos considerar que éste es resultado fundamentalmente de dos crisis: una crisis ideológica de desconfianza en el gobierno burocrático, por un lado, y una crisis material de Estado desarrollador, por otro. Desde luego, dentro de la amalgama de impulsos, entornos y tendencias que podemos identificar en el proceso de decadencia y crisis de una concepción de las funciones y capacidades del Estado y del gobierno, así como en el proceso de ascenso y afianzamiento de otra u otras alternativas, existe un gran número de factores que varían e interaccionan en función de múltiples elementos políticos, económicos, sociales y culturales. Resultaría, pues, infructuoso intentar dar una explicación sencilla y unívoca de las distintas variables relevantes, o intentar delimitar exhaustivamente las causas y efectos de este tipo de procesos complejos. No obstante, con objeto de mostrar la naturaleza de la transformación, no es en absoluto ocioso enunciar algunos procesos “revolucionarios” que han operado como sus principales catalizadores:

- El asalto al Estado de bienestar y la desconfianza en el gobierno.
- El abandono del modelo keynesiano de política macroeconómica.

11 Véase, por ejemplo, Kamarck, “Government Innovation around the World”, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, JFK School of Government, Harvard University, Cambridge MA, 2003, y “La reforma del Estado en América Latina en un contexto global”, en varios autores, 2001.

12 Aguilar, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 53.

- La caída del comunismo “real” y expansión de la ideología del “fin de la historia”.
- El ascenso del mercado como modelo de organización social.
- El surgimiento de la nueva economía de la información.
- La apertura comercial mediante las sucesivas rondas del GATT.
- La implementación efectiva de un mercado mundial de capitales.
- Las crisis económicas recurrentes en las economías emergentes.

Así pues, en un escenario compuesto, entre otros, por los elementos ideológicos y materiales que acabo de mencionar, los líderes de las principales democracias capitalistas reunidos en el conocido G7, los principales organismos financieros internacionales (BM, FMI, OCDE) y los programas de las instituciones educativas con preeminencia mundial, principalmente las pertenecientes al ámbito académico anglosajón, promovieron una política coordinada dirigida a generar una profunda transformación de las estructuras de gobiernos a nivel mundial en lo que se conoce como triunfo del neoliberalismo —o “revolución” neoliberal— generando un “cambio de paradigma” de gestión pública, que ha dado lugar a lo que ha venido llamándose “la nueva gestión pública”.

En cuanto a la crisis ideológica, este “cambio paradigmático” puede verse como una reordenación de los mecanismos básicos de gestión social con el propósito explícito de modificar los parámetros de racionalidad y control de los medios mediante los cuales cualquier sociedad realiza sus objetivos fundamentales. De hecho, tal y como lo estoy planteando aquí, la reorganización de las preferencias sociales entre los paradigmas de gestión pública refleja sólo parcialmente el universo de posibilidades técnicas de racionalización y control de la relación entre medios y fines sociales. Así pues, en un nivel más concreto, la “política” de reforma suponía modificar de manera estratégica y gradual las formas en que se ejercía y se limitaba la intervención del Estado —*i. e.*, la acción pública— en la organización social modificando el peso relativo y las tareas asignadas, respectivamente, a la burocracia, al mercado y la deliberación, dentro del modelo de contemporáneo de gobernanza democrática.

Por otra parte, en relación con la crisis material, y en particular con el último punto señalado como detonante del cambio de paradigma, la recurrencia de crisis en las economías emergentes, un documento que de alguna manera tiene una función catalizadora del debate acerca de la nueva

gestión pública en América Latina es el Informe del Banco Mundial sobre el desarrollo mundial de 1997: *El Estado en un mundo en transformación*, donde se señala la necesidad de una profunda transformación de los poderes públicos en los países en desarrollo sobre la base de una doble estrategia:

...en una primera instancia, una estrategia de acomodo de las funciones del Estado a su capacidad efectiva, con el objeto de concentrar sus capacidades en las funciones que puede y debe realizar, dejando a un lado otros objetivos que, en todo caso, no puede realizar satisfactoriamente y que suponen una dispersión de recursos y, en una segunda instancia, una estrategia de reforzamiento del Estado, mediante la revitalización de las instituciones públicas a través del diseño de reglas y controles efectivos que sirvan para combatir la corrupción generalizada y también para someter a las instituciones de gobierno a una mayor competencia que las obligue a mejorar su desempeño. Lo cual, supone que *el gobierno sea más responsable frente a las necesidades de las personas por medio de una mayor participación y descentralización*.<sup>13</sup>

Como veremos, la transparencia es una pieza clave en la utilización de los tres tipos básicos de incentivos incluidos en la propuesta del Banco Mundial: mejores normas y controles más eficaces; mayor competencia inter e intragubernamental, y más extensa y comprometida participación ciudadana. No obstante, antes de continuar resulta importante señalar que no hay una concepción unívoca del paradigma de la nueva gestión pública y que, en todo caso, en virtud de las distintas motivaciones y capacidades de los gobiernos para transformarse efectivamente, la implementación de este paradigma no ha sido uniforme en los distintos entornos nacionales. En el caso de los países en desarrollo, caracterizados, en términos generales, por gobiernos con altos niveles de captura y altos niveles de corrupción, y con bajos niveles de competencia administrativa y bajos niveles de participación ciudadana, el impulso a las reformas ha sido, por lo general, débil y ambiguo. Por ello, en este orden de cosas, a propósito del principio de transparencia resulta particularmente relevante tener en cuenta que, a pesar del valor que se predique de la transparencia en documentos oficiales, legales y constitucionales, la implementación del principio no depende sólo —ni tan siquiera, fundamentalmente— de factores voluntaristas, sino de la capacidad efectiva del Estado para dise-

13 Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, 1997, p. 3 (énfasis añadido).

ñar y sostener instrumentos de transparencia pública en un entorno político, burocrático y social desfavorable.<sup>14</sup>

### 3. *El núcleo normativo del nuevo paradigma de gestión pública*

La “reforma” de la administración pública impulsada por la nueva gestión pública ha dado lugar a dos tendencias que han servido para motivar y orientar la transformación de las estructuras y procesos de gobierno. La primera tendencia de la reforma puede considerarse como vertiente *pública*, y se deriva directamente de los procesos de democratización con objeto de “reivindicar, recuperar y reconstruir la *naturaleza pública* de la Administración Pública”,<sup>15</sup> centrándose en elementos relacionados con el fortalecimiento y aplicación de los principios del Estado de derecho —imperio de la ley, control judicial de la administración, judicatura imparcial y eficaz, etcétera—. La segunda tendencia de la reforma, producto de la patente incapacidad de los Estados desarrolladores para hacer frente a la recurrencia y la extensión de crisis sociales económicas, puede denominarse vertiente *gerencial*, y “busca recuperar, reactivar y reconstruir la *capacidad administrativa* del Administración Pública”,<sup>16</sup> centrándose en medidas racionalizadoras de la acción pública destinadas a hacer creíble la capacidad del Estado para realizar sus funciones, tales como el equilibrio fiscal y la introducción de criterios de eficiencia en la dirección y gestión de las entidades públicas.

Ahora bien, a pesar de que, como cabe esperar, las anteriores tendencias o vertientes establezcan distintas prioridades para gestión pública y, consecuentemente, formulen mecanismos de gestión y esquemas de implementación de políticas públicas diversos e, incluso, en alguna medida incompatibles, lo fundamental en relación con el principio de transparencia como política pública es su coincidencia con dos ejes, que ponen de

14 Al respecto, véase, por ejemplo, Manning, “The Legacy of the New Public Management in Developing Countries”, *International Review of Administrative Sciences*, 2001, y, en términos más generales, Howlett (2005). Para una visión del desarrollo y los retos de este proceso en México, véase, por ejemplo, varios autores, *Pensar en México*, México, Conaculta-Fondo de Cultura Económica, 2006; Aguilar, *México: crónicas de un país posible*, México, Conaculta-Fondo de Cultura Económica, 2006, y Ayala, *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto para el crecimiento y el bienestar*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

15 Aguilar, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, cit., nota 12, p. 40.

16 *Idem*.

manifiesto la profundidad de la transformación en la concepción contemporánea del gobierno, que Aguilar ha calificado sintéticamente como la “centralidad del ciudadano” y la superación de la “visión internista” en la administración pública.<sup>17</sup> Así pues, en el contexto de “crisis” apuntado más arriba, la traslación de los ejes hacia la centralidad del ciudadano y hacia una visión gerencial sobre los que está llamada a girar la gestión pública contemporánea tiene como horizonte la realización de varios objetivos generales, entre los cuales pueden destacarse los vinculados

17 “Por la vertiente *pública*, la recuperación del ciudadano ocurre cuando mediante varios argumentos doctrinales y movilizaciones reales se reivindica y reconoce —en conexión con la tradición republicana más que con la estrictamente liberal y democrática— *el derecho o la obligación o la libre opción de los ciudadanos a comprometerse y corresponsabilizarse con el bien de su comunidad política y, por consiguiente, a constituirse como sujeto de la deliberación política sobre asuntos públicos*, en contrapunto a una larga tradición teórica y práctica que en los mejores casos valoró al ciudadano como nacional, elector, opinador, contribuyente y conscripto, pero que en la dimensión administrativa lo consideró siempre objeto y destinatario de la acción gubernamental: el ciudadano como el gobernado y el administrado por definición. Por la vertiente *gerencial*, la *recuperación del ciudadano ocurre cuando en los enfoques de gestión estratégica se le entiende como el agente crucial del entorno gubernamental*, cuyos comportamientos y demandas en diferentes campos de la vida social y política representan «oportunidades» o «amenazas/adversidades» para la legitimidad y efectividad del gobierno, o cuando conforme a la filosofía de la administración de calidad, se le entiende como usuario/cliente del servicio público cuyas expectativas deben ser conocidas, y cuya eventual insatisfacción por el servicio recibido lo convierte en un potencial cuestionador del gobierno o en alguien que pierde la confianza en la capacidad o buena disposición, con el resultado de deteriorar la legitimidad de los gobiernos... Por visión *internalista* o gubernamentalista de la administración pública [AP] entiendo la tesis bastante generalizada que reduce a la AP al conjunto de organizaciones, procesos, programas y personal del gobierno, el cual por lo demás suele ser pensado en muchos países como rector superior e independiente de una sociedad supuestamente atrasada, anómica e incompetente. De esta tesis se deriva que la AP consista primeramente en la actividad de dirigir al conjunto de organizaciones, programas y personal que integran el gobierno (microadministración) y, acto seguido, en la actividad de dirigir a la sociedad en su conjunto (macroadministración) mediante las decisiones y acciones de ese cuerpo de organizaciones gubernamentales. En esta tesis, en la que la AP consiste fundamentalmente en dirigirse y administrarse a sí misma, no se acepta o no se resalta la posibilidad legítima de que los ciudadanos —más allá de sus representantes elegidos y más allá de su derecho a opinar y deliberar sobre la actuación del gobierno y sobre los asuntos públicos de su comunidad— pudieran incidir en la decisión sobre las políticas y los programas públicos o sobre los estándares que debe cumplir la provisión de bienes y servicios públicos o que pudieran mediante varias formas organizativas (privadas, civiles, comunitarias...) convertirse en sujetos o actores administrativos públicos” (Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, cit., nota 12, pp. 43 y ss., énfasis añadido).

con la legitimidad, la racionalidad y la eficiencia de los procesos de gobierno.

#### 4. *Los objetivos de la reforma de la administración pública*

La reforma de la administración pública pretende incrementar la legitimidad de la gestión pública configurada mediante una idea más exigente de racionalidad de la acción pública. En este sentido, una acción pública no se legitima sólo en virtud de su origen, sino también de sus resultados. El poder público no obtiene su legitimidad exclusivamente de la voluntad mayoritaria mediante el sufragio (principio de mayoría) ni primordialmente por el acatamiento formal del proceso administrativo (principio de legalidad), sino también, y de forma fundamental, a través de acciones públicas que, de hecho, correspondan de manera eficaz con los intereses de los ciudadanos (principio de efectividad).<sup>18</sup>

18 Fritz Scharpf ha descrito este proceso en los siguientes términos: “En la teoría democrática, el ejercicio de la autoridad se legitima como manifestación de la autodeterminación. Pero, como el propio concepto de democracia, el de autodeterminación es un concepto contestado, complejo y con gran carga valorativa. Sin embargo, en la historia de la teoría política normativa es posible identificar dos perspectivas distintas pero complementarias —una que enfatiza la primera parte del término compuesto y otra que enfatiza la segunda—. En mis trabajos he descrito estos elementos como creencias legitimadoras orientadas al insumo (*in-put oriented*) y orientadas al producto (*out-put oriented*). El pensamiento democrático orientado al insumo enfatiza el «gobierno *por* el pueblo». Las decisiones políticas están legitimadas en la medida en la que reflejan «la voluntad del pueblo» —esto es, si se puede creer que reflejan las auténticas preferencias de los miembros de la comunidad—. En contraste, la perspectiva orientada al producto enfatiza el «gobierno *para* el pueblo». Aquí, las decisiones políticas se legitiman en tanto que promuevan efectivamente el bienestar de la comunidad en cuestión” (Scharpf, Fritz, *Governing in Europe. Effective or Democratic?*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 6). Lo central de esta aproximación a los procesos de legitimación democrática en relación con el principio de transparencia es que la legitimidad orientada por el resultado depende de normas institucionales y de mecanismos de incentivos que sirvan a dos finalidades potencialmente en conflicto: controlar el abuso de autoridad y facilitar la solución efectiva de los problemas. Esto último supone que todos los intereses tienen que ser tenidos en cuenta en la configuración del interés general, y que los costos y beneficios de la implementación de las medidas dirigidas a servir al interés general deben ser asignadas mediante principios de justicia distributiva aceptables. Y si bien es cierto que, como he señalado antes, las democracias constitucionales varían significativamente respecto de la forma en la que combinan las funciones preventivas y facilitadoras de los sistemas institucionales y de incentivos, en lo referente al nuevo paradigma de gobierno parece claro que la legitimidad orientada al resultado está indisolublemente vinculada con la implementación de los ciertos mecanismos institucionales en los que la transparencia ocupa un

La reforma administrativa busca reforzar la racionalidad de la acción pública expandiendo el espacio del análisis de las políticas públicas, recuperando la necesaria articulación y complementariedad entre dos tipos o formas de análisis “racional”. En este sentido, por un lado, se amplían las formas de análisis racional confinadas por el anterior paradigma exclusivamente al problema de la asignación de recursos escasos a fines alternativos, al que subyace la concepción instrumental/maximizadora de la racionalidad y, por otro lado, se enriquecen los contenidos susceptibles de análisis racional del proceso de descubrimiento y ponderación de los argumentos o razones aceptables para sostener creencias, tomar decisiones y realizar acciones, al que subyace una forma dialógica-argumentativa de la racionalidad. Así, mientras que para el análisis centrado en la primera forma de racionalidad el problema central consiste en la “correcta” evaluación de la información relevante y en la “exacta” medición de los costos y beneficios de una acción pública mediante técnicas cuantitativas formales —por ejemplo, las categorías básicas de la microeconomía—, para el análisis centrado en la segunda forma de racionalidad el problema central consiste en cómo mejorar la calidad del discurso público mediante técnicas argumentativas dirigidas a descubrir los problemas, a probar las asunciones, a estimular el debate y, sobre todo, a educar a los ciudadanos a distinguir entre buenas y malas razones para la acción pública.<sup>19</sup> En este sentido, *la transparencia es una condición para la institucionalización de la deliberación racional pública como forma de gobierno.*

La reforma administrativa intenta mejorar la eficiencia de las políticas públicas, para lo cual requiere establecer parámetros concretos para la selección, la programación y la evaluación de las estrategias de gobierno. En este sentido, en una primera instancia, tanto el planteamiento y dise-

lugar central. Por ello, la legitimidad de la acción pública está condicionada por la posibilidad de identificar los mecanismos de toma de decisión y de implementación de las acciones de los poderes públicos, con el propósito de poder conocer los intereses y preferencias de los ciudadanos así como de evaluar el grado de realización de los objetivos sociales a los que pretende servir. Por ello, *la transparencia es una condición necesaria para comprender las demandas, las condiciones y los objetivos de los procesos de gobierno y, por tanto, para que éstos sean susceptibles de adhesión democrática.*

<sup>19</sup> Para un tratamiento más amplio de este punto, véase, por ejemplo, Kelman, “Why Public Ideas Matter”, y Majone, “Policy Analysis and Public Deliberation”, ambos en Reich, Robert (ed.), *The Power of Public Ideas*, Cambridge MA, Harvard University Press, 1988.

ño como la implementación de las políticas públicas deben estar condicionados por el cumplimiento de criterios objetivos de ordenación, planeación y especificación de la acción pública que coadyuvan a la satisfacción efectiva de las demandas sociales de servicios públicos y que, en una segunda instancia, operan como una condición necesaria para la asignación eficiente y el control democrático de los recursos públicos. En este sentido, los mecanismos de información, control y evaluación de los procesos de gobierno deben potenciar que los ciudadanos conozcan y puedan cuestionar las reglas y las decisiones que condicionan y perfilan la implementación de las políticas públicas, por lo que *la transparencia es un requisito ineludible para una mejora en la calidad de los servicios públicos.*

En resumen, *el principio de transparencia es un instrumento para democratizar los procesos de gobierno. Su función democratizadora se vincula tanto con las condiciones como con los productos de tales procesos de manera interdependiente en distintos momentos de la actividad compleja que conocemos como gestión pública.*

### III. LAS FUNCIONES DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y LOS OBJETIVOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

A pesar de la complejidad con la que se integran las distintas funciones del principio de transparencia dentro de los procesos de gestión pública, podemos precisar su relevancia, a la vez como variables de análisis y como criterios de evaluación, considerando su incidencia en los principales estándares de gobernanza democrática: la responsabilidad y la eficacia del gobierno.

#### 1. *Transparencia y responsabilidad*

Como he apuntado antes, la transparencia se vincula con dos dimensiones de la responsabilidad: la obligación de dar cuentas o razones de la acción pública, por un lado, y la susceptibilidad de ser sancionable en el caso de desviaciones respecto de los estándares normativos de la función pública, por otro. La primera dimensión se vincula particularmente con las políticas de promoción de la deliberación como forma de gobierno y de refuerzo del control de las instituciones mediante mecanismos direc-

tos e indirectos (*checks and balances*), mientras que la segunda vertiente de la responsabilidad se relaciona centralmente con la política de lucha contra la corrupción.<sup>20</sup>

Respecto de la primera vertiente de exigencia de responsabilidades mediante el robustecimiento de procesos de deliberación democrática, resulta oportuno, a su vez, distinguir dos líneas fundamentales de incidencia de la transparencia: la responsabilidad vertical (gobierno → ciudadano) y la responsabilidad horizontal (gobierno ↔ gobierno) respecto de la acción pública.

Por su parte, la responsabilidad vertical puede dividirse en dos tipos de medidas vinculadas con la exigencia de responsabilidades que giran en torno a la superación de la visión internalista de la administración a la que me refería antes, en los que la transparencia incide de distinta manera en virtud del momento de la acción pública. Por un lado, podemos encontrar fórmulas para el refuerzo de la responsabilidad vertical *ex ante* la acción pública, en la que la transparencia incide en las condiciones para que el gobierno conozca los intereses y las preferencias de los ciudadanos a través de mecanismos que hacen sensibles a las administraciones públicas las demandas de la población como, por ejemplo, las consultas, la difusión y discusión previa de los programas gubernamentales. Esta forma vertical de responsabilidad incide en lo que se puede llamar una “construcción deliberativa del interés público”. Por otro lado, podemos encontrar fórmulas para el refuerzo de la responsabilidad vertical, *ex post* la acción pública, en las que la transparencia incide en las posibilidades y las capacidades efectivas para que los ciudadanos conozcan las condiciones y las razones que llevaron a una acción pública concreta a través de mecanismos de cuantificación, medición e información de la implementación de los programas públicos. Esta forma vertical de responsabilidad incide en lo que se puede llamar un “ejercicio deliberativo de evaluación pública”.

Por parte de la línea de responsabilidad horizontal la incidencia de la transparencia se enfoca fundamentalmente en las condiciones para que una

20 A propósito de estas categorías, véase, por ejemplo, Schedler, “Conceptualizing Accountability”, en Schedler *et al.* (eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder-Londres, Lynne Rienner, 1999, y para un análisis de su vinculación con el alcance del derecho a la información en México, *cfr.* López-Ayllón, S., “La constitucionalización del derecho a la información”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, IFAI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

instancia pública responda frente a otra(s) instancia(s) pública(s). En este sentido, puede decirse que en un sistema político democrático la responsabilidad horizontal es, en principio, una forma indirecta de la responsabilidad vertical. No obstante, cuando hablo de la línea de responsabilidad horizontal me estoy refiriendo a la noción asentada y extendida, aunque también contestada, en la ciencia política contemporánea de “responsabilidad horizontal” (*horizontal accountability*) que Guillermo O’Donnell ha definido como:

...la existencia de agencias estatales con competencias y poderes, y fácticamente dispuestas y capaces, de emprender acciones, que van desde la supervisión rutinaria hasta la sanción penal o la destitución, en relación con las acciones u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden calificarse como ilegales.<sup>21</sup>

Ahora bien, una propiedad de la responsabilidad horizontal subrayada por O’Donnell, que enfatiza un carácter eminentemente democrático de esta noción significativamente más exigente que el mero control de legalidad, es que las acciones u omisiones susceptibles de generar juicios de responsabilidad pueden referirse a la afectación de tres esferas: las condiciones de la poliarquía; los derechos liberales y los principios republicanos. Esta división tripartita nos permite ver cómo, en el caso de México, como producto de la histórica “captura” de la agenda pública por parte de las elites, la transición democrática es todavía gravemente deficitaria al menos en dos de las esferas de responsabilidad apuntadas. Esto se explica porque las sucesivas reformas constitucionales y legales dirigidas en las últimas dos décadas a la “democratización” del país se han obsesionado por la distribución del poder político cifrada en la organización de la justicia electoral (condiciones de la poliarquía), dejando a un lado las cuestiones que ocupan prioritariamente a los ciudadanos —aunque, como lamentablemente hemos podido comprobar, no necesariamente a la clase política— como protección efectiva de los derechos fundamentales, las condiciones normativas y materiales para un gobierno

21 O’Donnell, Guillermo.; “Horizontal Accountability in New Democracies” en Schedler *et al.* (eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Boulder-Londres, 1999, p. 38.

eficaz y la imposición del interés público en las acciones de gobierno (esferas de los derechos liberales y de los principios republicanos).<sup>22</sup>

También en este orden de cosas, la incidencia de la transparencia puede analizarse a la luz de procesos de supervisión y control, que varían en virtud de su entorno institucional u organizacional. Por un lado, la transparencia incide en el refuerzo de los mecanismos de supervisión y control interinstitucional, fundamentalmente sobre la base de mecanismos que implementan el principio constitucional de la división de poderes en los distintos niveles de gobierno. Este tipo de mecanismos dan lugar a lo que podemos llamar el ejercicio de la “responsabilidad como control democrático representativo”. Esta vertiente de la responsabilidad presupone, desde luego, un modelo de Constitución democrática en el que la división competencial de los poderes del Estado —en particular, de las competencias del control— refleje la prioridad “político-democrática” del Poder Legislativo y una prioridad “normativo-constitucional” del Poder Judicial frente al Poder Ejecutivo. Ahora bien, ni la “prioridad democrática” ni la “prioridad constitucional” a favor de una mayor capacidad de control interinstitucional por parte de los poderes Legislativo y Judicial supone una “exención” de la responsabilidad de estos poderes del Estado, y, consecuentemente, tampoco supone una exención del régimen de transparencia. La diferencia fundamental entre los regímenes de transparencia pública en una sociedad democrática no radica en la posibilidad, o no, de exigir responsabilidades por el ejercicio de funciones públicas —sea éste de carácter administrativo, legislativo o jurisdiccional— sino por el marco “institucional” en el que éstas se exigen. Ni el ejercicio de las facultades soberanas de los poderes legislativos (federal o locales) ni el carácter último de las resoluciones de los tribunales supremos se encuentran “por encima” o “más allá” de la exigencia de responsabilidad.

22 Para un análisis más profundo de estas cuestiones, véase, por ejemplo, Moreno, Erika *et al.*, “The Accountability Deficit in Latin America”, en Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2003, y Magaloni, “Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law”, en Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2003. Para una agenda relativamente exhaustiva para la modernización de la “naciente” democracia mexicana, véase Giugale, Marcelo *et al.* (eds.), *Mexico. A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, Banco Mundial, 2001, y para una agenda complementaria para la “segunda ronda” democratizadora puede consultarse el reciente informe del Banco Mundial *Democratic Governance in Mexico: Beyond State Capture and Social Polarization*, Washington, 2007.

des constitucionales y democráticas, atrincherado en la esfera nebulosa y, en ocasiones, cínica de la “responsabilidad política” o “histórica” tan fecunda en arbitrariedad y prolija en impunidad. Los debates parlamentarios deben contener información que ponga de manifiesto de manera transparente las opciones, las preferencias y las decisiones de los representantes populares —y, por cierto, de sus partidos—. Del mismo modo, las argumentaciones judiciales deben transparentar las motivaciones y justificaciones de todas y cada una de las resoluciones jurisdiccionales. Si bien, como consecuencia de las limitaciones intrínsecas en la operación institucional de cualquier democracia constitucional, en ciertos casos límite algunas decisiones públicas rebasan el alcance de los mecanismos de control y supervisión interinstitucionales, un criterio fundamental para considerar a un sistema político como “plenamente democrático” es, precisamente, la medida en la que mediante procedimientos no formalmente institucionalizados, como la opinión pública y la crítica social, se lleva a cabo la exigencia de responsabilidades por este tipo de decisiones “excepcionales”.

Por otro lado, la transparencia incide en los niveles de responsabilidad de las entidades públicas a través de mecanismos de control intrainstitucional. En este plano, un factor fundamental consiste en el diseño y la implantación de sistemas de medición y desempeño de las distintas unidades de administración sobre la base de la vinculación expresa de sus distintas funciones en relación con la desagregación, pieza por pieza, de las políticas, los programas y los procesos. Ello supone establecer estándares claros e indicadores bien definidos que permitan la conformación de información claramente interpretable respecto del desempeño de distintos agentes con funciones directivas y de implementación que permitan la adscripción de responsabilidades dentro de las organizaciones. En este punto hay que señalar que la posibilidad de configurar las condiciones de una administración eficaz y eficiente requiere una administración capaz de adscribir responsabilidades, tanto positivas como negativas, a los distintos organismos, departamentos, unidades y personas dentro de las organizaciones. Éste es un requisito básico de una aproximación gerencial a la administración pública, ya que sólo mediante tales mecanismos de desagregación organizacional es posible una asignación racional de los incentivos.

En este mismo orden de ideas, el refuerzo de la responsabilidad democrática de la administración puede verse también como una política que

enlaza la transparencia con lucha contra la corrupción. En este punto, si bien, en efecto, como señalara el juez Brandeis, la luz del sol es el mejor desinfectante, es necesario tener en cuenta que la “corrupción” es un fenómeno multiforme que comprende una gran variedad de formas de “desviación” potencialmente susceptibles de inhibición, directa e indirecta, por la transparencia, pero que en virtud de factores como la generalización, la escala y carácter sistémico, las distintas formas de corrupción generan distintas “opacidades”, que son afectadas de modos diversos por aquélla. Por ello, aunque parezca que la transparencia está llamada de manera inmediata a jugar un papel determinante respecto de la lucha contra la corrupción, al valorar los efectos previsibles del principio de transparencia como política pública en este ámbito es necesario tener en cuenta el desarrollo institucional y el entorno de implementación de las variables organizativas que afectan el control sobre los procesos administrativos, por lo que la intervención del principio de transparencia ha de instrumentarse mediante el desarrollo de tres tipos de programas complementarios:

1) programas dirigidos a una mayor profesionalización de la carrera en la administración pública, consistentes, por lo general, en el establecimiento de procedimientos de acceso y permanencia en el ejercicio de la función pública y, en particular, en la aplicación de estándares públicos de competencia profesional y de integridad de los funcionarios públicos que establecen bases de formación académica y de experiencia mínima para el acceso y que vinculan la permanencia y el ascenso en el escalafón al desempeño de los funcionarios; 2) programas de simplificación administrativa dirigidos a reducir los costos de los agentes sociales generando una mayor competitividad y, en particular, dirigidos a suprimir procesos que no cumplen ninguna función de gobierno pero que, como consecuencia de su carácter discrecional, son utilizados de manera generalizada como oportunidades para la corrupción, y 3) programas de información patrimonial de los funcionarios dirigidos a informar sobre la situación económica de los funcionarios tanto a lo largo como a la terminación del desempeño de sus funciones.<sup>23</sup>

23 En este orden de ideas es de extrañar que, aunque por sí misma la existencia de una Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal constituye un avance en la transparencia del gobierno, el artículo 2o. de la misma Ley considere a ésta exclusivamente como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades mediante un sistema cuyos principios rectores como la legalidad, la eficiencia, la

Desde luego, el grado de implementación y la eficacia de los programas anteriores y, en particular, la relevancia de los mecanismos de transparencia como elementos funcionales de los mismos varía significativamente en virtud de una multiplicidad de elementos contextuales heterogéneos, que van desde el desarrollo de una cultura democrática de participación ciudadana y el grado de independencia de los medios de comunicación respecto de los poderes públicos, hasta las formas de estructuración y el grado de implementación de las tecnologías digitales en los procesos de las administraciones públicas. Sería inadecuado tratar de explorar en este contexto los distintos mecanismos de interacción de los anteriores programas y las distintas variables contextuales relevantes. Sin embargo, a la luz de la doble tendencia pública y gerencial que ha supuesto la reforma de la administración pública, parece oportuno resaltar que la eficacia de los instrumentos de transparencia no viene dada o, quizá mejor dicho, no está condicionada de manera exclusiva por el mero acceso a la información pública, sino por la utilización estratégica de la transparencia de la información como incentivo para los agentes públicos y privados dentro de los procesos de gobierno. En este punto resulta crítica la correcta evaluación de la relación entre la capacidad del Estado y el grado de complejidad del sistema de diseño y, sobre todo, de los procesos de implementación de las políticas públicas. Así, por ejemplo, la función de la transparencia en las estrategias de lucha contra la corrupción en un Estado débil y administrativamente poco desarrollado variará significativamente dependiendo del hecho de que en ese Estado exista una protección efectiva de la libertad de expresión —incluida, desde luego, la existencia de medios de comunicación plurales e independientes—. En tales condiciones, la efectividad instrumental de la transparencia seguramente se verá potenciada mediante una sólida interconexión entre la información accesible a los comunicadores —y, a través de ellos, al público en general— y la protección del derecho a informar y respaldado por las “inmunidades” requeridas para el ejercicio del periodismo de investigación. En contraste si, por ejemplo, nos encontramos en el caso de un Estado fuerte y suficientemente desarrollado administrativamente aunque con medios de comunicación poco plurales o ampliamente cooptados por el poder político o económico, la efectividad instrumental de la transparencia se-

objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad, la competencia por mérito y la equidad de género. Creo que éste constituye sólo un ejemplo, entre muchos, de la visión fragmentaria que impera en la reordenación administrativa del país.

guramente se verá potenciada mediante una universalización de la información pública y por una fuerte protección del derecho a la información —en particular de los elementos relacionados con la veracidad de ésta—, así como mediante la interconexión de este derecho con la generación de espacios públicos para la participación de organizaciones de la sociedad civil y de los ciudadanos particulares.

Lo central a tener en cuenta es, pues, que desde una perspectiva estratégica de la transparencia como instrumento en la lucha contra la corrupción, lo verdaderamente determinante no es la existencia *per se* de información, sino que sea previsible que tal información sea relevante para las decisiones de los agentes públicos y privados que potencialmente puedan llegar a afectar a los intereses/incentivos de los sujetos susceptibles de actos de corrupción. En este orden de cosas, en particular en los casos de las democracias en transición o consolidación como la mexicana, junto con factores como la independencia y autonomía judicial y el desarrollo de una “cultura cívica” de supervisión ciudadana, el papel de las organizaciones democráticas intermedias, como los medios de comunicación y los partidos políticos, es de extraordinaria importancia como condensador y potenciador de los efectos inhibidores de la transparencia en los distintos índices de corrupción. Si, por efecto de arreglos o acomodados de los factores reales de poder la información no fluye de manera objetiva y coherente a través del altavoz de los medios de comunicación, o si, por equilibrios y negociaciones corporativistas o como efecto de la captura de la política por los poderes fácticos, la constatación de la desviación no tiene efectos “sancionadores” en la configuración de las listas o en la selección de los dirigentes de los partidos políticos, es poco previsible que la transparencia de la información pública tenga, por sí sola, repercusiones sensibles en la lucha contra la corrupción. Desde luego, la anterior es sólo una dimensión de la importancia que tienen los medios y los partidos como organizaciones integrantes de una sociedad en la que prevalezca una concepción robusta de transparencia democrática. Como señalaba antes, estas instituciones intermedias no sólo están llamadas a incidir mediante la transparencia en el control de los abusos del poder, sino que deben cooperar en la efectividad del gobierno, es decir, han configurar las condiciones institucionales de un gobierno deliberativo que actúe guiado por una definición pluralista del interés público.

En síntesis, *el principio de transparencia es una pieza fundamental de la democratización del poder público en dos esferas de responsabilidad:*

*la construcción deliberativa del interés público y el control democrático representativo. En la medida en que estas esferas de responsabilidad gubernamental concretan los fundamentos de legitimidad mayoritario y de legalidad, están indisolublemente vinculadas con la vertiente pública del paradigma contemporáneo de gestión pública, pero para que realicen también el principio de eficacia es necesario desarrollar mecanismos administrativos que desarrollen la vertiente gerencial del paradigma y, también, la cooperación de instituciones intermedias como los medios de comunicación y los partidos políticos.*

## *2. Transparencia y eficacia*

Como veíamos en las páginas anteriores, el núcleo normativo de las reformas de la administración pública exigidas por el nuevo paradigma de gestión pública no incluye sólo transformaciones en el eje de la recuperación del ciudadano como agente central en la deliberación pública, sino que también conlleva la necesidad de desarrollar una dimensión gerencial en la gestión pública centrada en el principio democrático de efectividad de la acción pública en virtud de la satisfacción de los intereses de los gobernados; para lo cual, como apuntábamos, además de recuperar la centralidad del ciudadano como eje de las decisiones públicas, es imprescindible la superación de la visión internalista de la administración desde una óptica gerencial de la gestión pública. El desarrollo de esta dimensión gerencial supone abandonar la concepción tradicional del Estado administrativo, en la que la cuestión de cómo se organiza el poder es más una cuestión de forma que de sustancia. Es decir, supone girar la atención desde el entorno relativamente previsible y estable de la organización hacia las condiciones inciertas y variables de la estrategia para enfrentar un problema en un contexto complejo. En este orden de cosas, el análisis administrativo no es ya —al menos, no fundamentalmente— el diseño de sistemas formales y de procesos especializados, sino “la posibilidad de pensar y argumentar sistemáticamente acerca de las formas alternativas de proveer servicios públicos”,<sup>24</sup> por lo que la “racionalidad” de la decisión administrativa no depende ya —al menos, no fundamentalmente— del seguimiento mecánico de procedimientos preestablecidos, sino en la

<sup>24</sup> Hood, Christopher, *Administrative Analysis. An Introduction to Rules, Enforcement and Organizations*, Wheatsheaf Books, Sussex, 1986, p. ix.

medida en que tal decisión conduzca *efectivamente* a la provisión de un servicio público demandado por la comunidad. Dicho en otros términos, en este contexto la “racionalidad” adopta una forma pragmática identificándose con la eficacia.

Naturalmente, este “giro” hacia una administración pública estratégica requiere profundas transformaciones organizacionales para la generación de políticas públicas “legítimas” y “racionales” en los términos que he venido exponiendo. Y, como cabe esperar, la implementación del principio de transparencia tiene una función crítica en distintos estadios y dimensiones de los procesos del gobierno estratégico. Sin embargo, por razones de espacio me detendré únicamente en el efecto de la transparencia en dos prerequisites de la formulación “racional” de cualquier política pública dentro del paradigma de gestión pública contemporáneo.

Como es bien sabido, la formulación de políticas públicas supone tomar decisiones en un contexto franqueado por la escasez de recursos y por el pluralismo valorativo. Por ello, cuando ésta se centra en la solución o gestión de problemas, la transparencia administrativa tiene una función crítica en dos momentos: como factor en los procesos de especificación de los objetivos y de los programas concretos para su realización, por un lado, y como condición de la aceptabilidad de los efectos de los programas y medidas específicas, por otro.

Respecto de la determinación de objetivos y el diseño de los programas, la transparencia incide directamente en dos elementos, uno fáctico y otro normativo, implícitos en el diseño de cualquier política pública, a saber: la elección de ciertos hechos como relevantes, frente a otros que *no* se consideran como tales, y la legitimación pública de ciertas preferencias, frente a otras que *no* se consideran como tales.

Respecto de la elección de los hechos o estados de cosas relevantes para el diseño de una política pública y la inteligibilidad de la relación medios-fines en la acción pública respecto de sus objetivos (elemento fáctico), una administración estratégica y transparente debe dar a conocer sus criterios de decisión o, si se prefiere, debe dar razones o presentar argumentos, al menos, respecto de dos factores: la naturaleza del problema y las alternativas básicas disponibles para enfrentar el problema.

Respecto de la naturaleza del problema, la administración debe poder presentar, entre otros, *argumentos sobre la factibilidad* (¿se trata realmente de un problema?, esto es, ¿es una cuestión al menos parcialmente solucionable o gestionable?); *argumentos sobre la importancia* (¿el pro-

blema afecta realmente un valor importante —la vida, la salud, etcétera— o sólo constituye una molestia o un inconveniente?) y *argumentos sobre el carácter del problema* (¿es una cuestión colectiva o privada?, ¿su solución beneficia al conjunto de la colectividad o sólo a alguno(s) de sus miembros?).

Respecto de las alternativas básicas para gestionar el problema, la administración debe poder presentar, entre otros, *argumentos respecto de la efectividad de la acción colectiva voluntaria* (¿es previsible que el bien público se produzca por la acción colectiva voluntaria?, ¿qué efectos cabe esperar del comportamiento estratégico de los individuos) y *argumentos respecto de la posibilidad de la acción individual o de un grupo relevante* (¿existe alguien que tenga una capacidad suficiente y un interés tan fuerte como para proveer del bien público en cuestión, a pesar de la existencia de gorriones?, ¿es previsible que tenga lugar tal intervención?). Y si las cuestiones anteriores se responden negativamente, entonces resultan oportunos los *argumentos relativos al ejercicio de algún tipo de poder público* (¿es oportuno utilizar el poder público normativo, esto es, ordenar, prohibir, permitir, prohibir?, o ¿es oportuno desplegar la riqueza del Estado?, o ¿es mejor utilizar su capacidad ideológica o de comunicación?), y los *argumentos respecto de las posibilidades para tomar una decisión en relación con el uso del poder público* (el poder público se ejercerá ¿por votación?, ¿mediante negociación?, ¿a través de la jerarquía administrativa?).

Respecto de la definición de qué preferencias han de tener un carácter “público” y cómo se distribuyen los costos y beneficios de las políticas y de los programas específicos (elemento normativo), una administración estratégica y transparente debe dar a conocer las reglas y criterios para gestionar los conflictos derivados del pluralismo político o, si se prefiere, debe dar razones o presentar argumentos, al menos, respecto de dos factores: cómo se ejerce el poder público implícito en la medida en cuestión y con qué criterios se asignan los distintos costes y beneficios de su implementación.

Con independencia de cómo se resuelvan las cuestiones anteriores respecto del ejercicio de poder público, tienen que tomarse distintas decisiones operativas o técnicas respecto de su despliegue. En este sentido, si consideramos, como propone Christopher Hood, que “el problema de la administración pública es el de diseñar y aplicar reglas que gobiernen el

consumo y la producción de servicios públicos”,<sup>25</sup> estas decisiones de “instrumentación” o, si se prefiere, de “administración” de la acción pública pueden sistematizarse mediante la identificación de seis tipos de reglas o argumentos que conforman la estructura genética básica de cualquier decisión pública. Por lo que puede decirse, desde luego, que la transparencia respecto de los procesos de despliegue de cualquier política pública depende, a su vez, de la transparencia respecto del contenido de estas reglas o argumentos, a saber:

a) *Reglas sobre los límites o argumentos respecto de quiénes deben estar involucrados en la decisión*: ¿quiénes deben proponer y evaluar la medida en cuestión?, ¿quiénes deben ser los sujetos del impuesto o los beneficiarios del subsidio?, ¿quién es elegible para el cargo?, ¿cuál debe ser el alcance de la medida, local o general?, ¿la medida debe ser tomada en una instancia política o técnica?

b) *Reglas sobre el alcance o argumentos respecto del alcance de la medida*: ¿qué poder debe conferirse a la autoridad en la materia?, ¿qué impuestos pueden implementarse, con qué frecuencia y con qué límites?, ¿qué obras públicas deben realizarse?, ¿quién debe responsabilizarse de los trabajos públicos?

c) *Reglas o argumentos sobre las posiciones*: ¿cómo debe(n) integrarse el (los) órgano(s) de decisión?, ¿y lo de ejecución?, ¿por cuánto tiempo deben operar tales órganos?, ¿cuál es la relación entre éstos y dentro del conjunto de la administración?, ¿se debe tratar de órganos autónomos o jerarquizados?

d) *Reglas sobre la autoridad y el procedimiento o argumentos respecto de quién y cómo decide*: ¿qué posibilidades existen para hacer excepciones?, ¿bajo qué condiciones y mediante qué procedimientos se establecen sus consecuencias positivas o negativas?, ¿cabén recursos de revisión o de rechazo de la decisión?

e) *Reglas de información o argumentos acerca de la gestión de las instituciones*: ¿cómo debe comunicarse la medida? La operación de las instituciones en cuestión ¿es de interés público?, ¿debe haber algún record de los procesos de la autoridad?, ¿deben los procedimientos de los órganos públicos o pueden ser privados?, ¿existirán organismos de supervisión y vigilancia?

25 *Ibidem*, p. 13.

f) *Reglas de agregación o argumentos acerca de la participación:* ¿las decisiones deben someterse a votación o a consulta? Si ese es el caso, ¿deben decidirse por mayoría simple o cualificada?, ¿debe tener alguien algún voto de calidad?

Por otra parte, en el espacio relativo a la transparencia de los criterios con que se asignan los distintos costes y beneficios de la implementación de las políticas públicas nos encontramos con el problema de la estructuración del conjunto de las políticas públicas dentro de la política, y no sólo con los problemas relativos a sus límites normativos o a las condiciones fácticas para su efectividad. En este nivel, la función central de la transparencia no se limita a delinear las relaciones del gobierno *vis à vis* los intereses o preferencias de los ciudadanos, sino que consiste en reconocerlos y legitimarlos como parámetro de las relaciones políticas. Es decir, en este nivel la estructuración de las políticas públicas entra en contacto con la justificación del poder público y del Estado y, en particular, con la justificación moral de la democracia como forma de gobierno. En esta línea de ideas, la implementación de una política pública estará justificada si, y sólo si, existen razones para considerar que ésta expresa intereses y preferencias de los ciudadanos en una forma de estructuración de las relaciones políticas *moralmente preferible* a cualquier otra posible: la democracia. Esto es, en este punto la teoría de la democracia enlaza con la teoría de la justicia, por lo que las razones para preferir una política pública a la luz de sus efectos distributivos dependerán de la viabilidad de la teoría de la justicia sobre la que se apoye, y ésta, a su vez, como ha señalado Amartya Sen, dependerá en gran medida de la base de información sobre la que se valoren los Estados sociales y las instituciones: las necesidades, el mérito, las condiciones de adquisición de propiedad, la justicia como equidad, etcétera.<sup>26</sup>

Ahora bien, aunque en lo que acabo de decir me he referido centralmente a las aportaciones de la transparencia en un gobierno democrático desde la perspectiva de la teoría o filosofía política, los argumentos o razones a los que he hecho alusión se refieren a la posibilidad de que los procesos de decisión pública reflejen variables de evaluación de la formulación de políticas públicas que se han formulado en otros términos. Así, por ejemplo, en su reporte *The Politics of Policies: Economic and*

26 Sen, Amartya, *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred A. Knoff, 1999.

*Social Progress in Latin America* de 2006, el Banco Interamericano de Desarrollo aplica un indicador de “atención pública” (*public-regardedness*), que tiene como propósito reflejar factores como los siguientes: 1) la medida en la que las autoridades tienden a favorecer mediante su actuación a los agentes con buenas conexiones con el gobierno; 2) el grado en el que las transferencias sociales llegan efectivamente a los pobres y no a los ricos; 3) la capacidad del Estado para imponer efectivamente costos a los más poderosos, y 4) la medida en la que, frente a la concentración y la organización de intereses particulares, el gobierno representa intereses difusos y desorganizados. No creo que cueste ningún trabajo reconocer que estos indicadores están íntimamente vinculados con la capacidad de un gobierno para formular buenas razones en los distintos argumentos a los que me refería más arriba.<sup>27</sup>

Así pues, recapitulando, *la transparencia es un elemento imprescindible para la focalización efectiva de las políticas públicas en los problemas sociales, y ésta, a su vez, es una condición necesaria para su legitimidad democrática.*

#### IV. CONCLUSIONES

Hemos visto, pues, que en las últimas décadas del siglo XX tuvo lugar una profunda transformación en la concepción de la gestión pública que, con objeto de hacer frente a una idea exigente de la legitimidad en la que se sustentaran los principios de mayoría, de legalidad y de efectividad, ha tenido como consecuencia una política generalizada de reforma de las administraciones públicas, sobre una vertiente pública, centrada en la realización de los valores del Estado de derecho, y una vertiente gerencial, centrada en la gestión estratégica de los asuntos públicos. En este entorno teórico, institucional y normativo, el principio de transparencia aparece como un instrumento fundamental para democratizar los procesos de gobierno o de gobernanza. Su función democratizadora se vincula tanto con los procesos como con los productos de la gestión pública de manera interdependiente en distintos momentos de la actividad compleja, que conocemos como gestión pública, de los que destacan tres: 1) las

<sup>27</sup> Para una evaluación de los avances respecto de estas variables, y de los retos pendientes en para la gobernaza democrática en México, véase Banco Mundial (*Mexico Beyond State Capture and Social Polarization*, cit., nota 22, 2007).

condiciones para comprender las demandas, las condiciones y los objetivos de los procesos de gobierno y, por tanto, para que éstos sean susceptibles de adhesión por parte de los ciudadanos; 2) las condiciones para la institucionalización de la deliberación racional pública como forma de gobierno, y 3) las condiciones para una mejora en la calidad de los servicios públicos.

En este orden de cosas, la constitucionalización del principio de transparencia supone un impulso a la democratización del poder público en dos órdenes: el refuerzo de la responsabilidad por las decisiones de gobierno y la eficacia de la acción pública. Los efectos de la transparencia a la responsabilidad son particularmente notables en dos esferas: la construcción deliberativa del interés público y el control representativo de la acción pública. Ahora bien, en la medida en que estas esferas de responsabilidad gubernamental concretan los fundamentos de legitimidad mayoritario y de legalidad están indisolublemente vinculadas con la vertiente pública del paradigma contemporáneo de gestión pública, pero para que se realice también el principio de eficacia como criterio de legitimidad democrática es necesario desarrollar mecanismos administrativos que desarrollen la vertiente gerencial del paradigma y que involucren a instituciones intermedias comprendidas en la noción de gobernanza, como los medios de comunicación, los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, etcétera.

En cuanto a la eficacia, la transparencia es un elemento imprescindible para la efectiva focalización de las políticas públicas en los problemas sociales, y ésta, a su vez, es una condición necesaria para la prestación eficaz de los servicios públicos, de la que depende, en última instancia, la legitimidad del gobierno, ya que como nos advierte *El Federalista*:

Un buen gobierno implica dos cosas: primero, fidelidad a su objeto, que es la felicidad del pueblo; segundo, un conocimiento de los medios que permitan mejor alcanzar ese objeto. Algunos gobiernos carecen de ambas cualidades, y casi todos de la primera. No siento escrúpulos en afirmar que en los gobiernos americanos se ha prestado muy poca atención a la segunda.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Madison, James *et al.*, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, núm. 62, 2006 (1780), p. 264.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, José Antonio (coord.), *México: Crónicas de un país posible*, México, Conaculta-Fondo de Cultura Económica, 2006.
- AGUILAR, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- AYALA, José, *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto para el crecimiento y el bienestar*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*, Washington, D. C., Cambridge MA, Harvard University-David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, 1997.
- , *Mexico Beyond State Capture and Social Polarization*, Washington, 2007.
- GIUGALE, Marcelo *et al.* (eds.), *Mexico. A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, Banco Mundial, 2001.
- HOLMES, Stephen, *Passions & Constraints. On the Theory of Liberal Democracy*, Chicago, Chicago University Press, 1995.
- HOOD, Christopher, *Administrative Analysis. An Introduction to Rules, Enforcement and Organizations*, Wheatsheaf Books, Sussex, 1986.
- KAMARCK, Elaine, “La reforma del Estado en América Latina en un contexto global”, en VARIOS AUTORES, 2001.
- , *Government Innovation around the World*, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, JFK School of Government, Harvard University, Cambridge MA, 2003.
- KELMAN, Stephen, “Why Public Ideas Matter”, en REICH, Robert (ed.), *The Power of Public Ideas*, Cambridge MA., Harvard University Press, 1988.
- LASKI, Harold, *A Grammar of Politics*, New Haven, Yale University Press, 1925 (1931).

- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, “La constitucionalización del derecho a la información”, en LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, IFAI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- MADISON, James *et al.*, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006 (1780).
- MAGALONI, Beatriz, “Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law”, en MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- MAJONE, Giandomenico, “Policy Analysis and Public Deliberation”, en REICH, Robert (ed.), *The Power of Public Ideas*, Cambridge MA, Harvard University Press, 1988.
- MANNING, Nick, “The Legacy of the New Public Management in Developing Countries”, *International Review of Administrative Sciences*, 2001.
- MORENO, Erika *et al.*, “The Accountability Deficit in Latin America”, en MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- O’DONNELL, Guillermo “Horizontal Accountability in New Democracies”, en SCHEDLER *et al.* (eds.) *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Boulder-Londres, 1999.
- PASQUIER, Martial y VILLENEUVE, Jean-Patrick, “Transparence et accès à l’information. Typologie des comportements organisationnels des administrations publiques visant à limiter l’accès à l’information”, Working Paper 2/2005, Institut de Hautes Études en Administration Publique (IDHEAP), Chavannes-près-Renens, 2005.
- PETERS, Guy, *The Future of Governing*, Lawrence, University Press of Kansas, 2001.
- REICH, Robert, “Policy Making in a Democracy”, en REICH, Robert (ed.), *The Power of Public Ideas*, Cambridge MA, Harvard University Press, 1988.

- SALAMON, Lester, “The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction”, en SALAMON, Lester (ed.), *The Tools of Government*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- SCOTT, Colin, “Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post-Regulatory State”, en JORDANA, Jacint y LEVI-FAUR, David (eds.), *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2004.
- SCHARPF, Fritz, *Governing in Europe. Effective or Democratic?*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- SCHEDLER, Andreas, “Conceptualizing Accountability”, en SCHEDLER *et al.* (eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder-Londres, Lynne Rienner, 1999.
- SEN, Amartya, *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred A. Knoff, 1999.
- STOKER, Gerry, “Governance as Theory: Five Propositions”, *International Social Sciences Journal*, 1998.
- VANDEN, Harry y PREVOST, Gary, *Politics of Latin America. The Power Game*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- VARIOS AUTORES, *Pensar en México*, México, Conaculta-Fondo de Cultura Económica, 2006.