Tomado de: **Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad**
Mezones, Francisco, ed.
Guatemala, BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social; Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala; Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, 2006. - 219 p. (pp. 25-57).

La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?

Nuria Cunill Grau

Diciembre, 2005

La transparencia es uno de los valores más preciados en la actualidad. Muchos factores están convergiendo para que esto ocurra. Uno de ellos, indudablemente, es el debilitamiento que se ha producido en el mundo occidental de los autoritarismos, los que, por definición, están reñidos con la libre movilidad de la información. La revalorización consiguiente de la democracia y en especial de la libertad, ha traído consigo la rebeldía con el hecho de que sean otros lo que decidan qué cosas debe conocer la ciudadanía. América Latina no ha sido ajena a este movimiento. Es más, buena parte de las leyes que en la región expresamente garantizan el libre acceso a la información pública han sido promovidas por organizaciones de la sociedad civil, en particular, de medios de comunicación que reivindican la circulación de la información como vehículo de libertad[1].

Es muy probable que la revalorización del mercado también haya influido en la importancia que ha adquirido la transparencia. Tal como lo reconoce Manjarrez Riera (2003), la actividad industrial y comercial en un mundo cada vez más globalizado depende en buena medida de la honradez con que sean manejados los recursos públicos. De hecho, "Transparencia Internacional", la conocida red de ONGs que ya tiene presencia mundial, es un buen ejemplo del impulso que las organizaciones empresariales le han dado a la promoción de la transparencia y, concomitantemente, a la lucha contra la corrupción, a partir de reconocer la conexión de estas causas con las oportunidades de negocios lícitos[2].

Por otra parte, en un plano más limitado, es posible que los movimientos de reforma del Estado recientes también hayan incidido en la valorización de la transparencia. El reclamo a la mayor responsabilización de los gestores públicos, sea a partir de fundamentar su mayor discrecionalidad, sea a partir del descontento con sus resultados, es evidente que se ha traducido en la reivindicación de una

[1] En el caso de Ecuador, por ejemplo, uno de los proyectos de ley (el que prevaleció) fue presentado por la Asociación de Editores de Periódicos. En Perú, la elaboración de la ley fue promovida por el Consejo de Prensa Peruana, que aglutina los más importantes medios de prensa escrita; también se involucró el Instituto Prensa y Libertad. En Paraguay, los medios de comunicación jugaron un papel clave en la derogación de la "Ley de Transparencia Administrativa" alegando que creaba obstáculos (en vez de ayudas) al acceso a la información.

[2] Recordemos que la ONG Transparencia Internacional originalmente surge en Alemania impulsada por los empresarios. Por su parte, su principal producto, el Índice de Transparencia, busca fundamentalmente orientar a las empresas dónde invertir.

mayor visibilidad de los procesos de formación de las decisiones públicas y de los resultados de la gestión pública.

Hay, pues, varias fuentes que pueden ayudar a explicar por qué el tema de la transparencia ocupa un lugar tan privilegiado en la agenda internacional. Es preciso reconocer, sin embargo, que la transparencia es un valor contextual. Esto significa que la manera cómo es concebida, medida e implementada depende del contexto en que se discuta (Oliveira, 2005). Por ejemplo, si el contexto es sólo empresarial, las preocupaciones acerca de qué es la transparencia y cómo se puede fomentar son distintas a si el contexto es político y alude específicamente a las garantías de un proceso electoral para el cambio de las autoridades públicas.

En este trabajo nos vamos a referir a la transparencia en el contexto de la administración pública. La delimitaremos así a sabiendas que la acción de ésta no sólo incide sobre las instituciones del mercado y de la democracia, sino porque la administración pública tiene una influencia directa en la construcción de la ciudadanía y, por tanto, efectos clave en la sociedad.

Abordaremos el tema en dos partes, y a través de tres puntos. Primero, intentaremos mostrar qué es lo que puede lograr la transparencia en la gestión pública (Punto Nº 1). La tesis al respecto es que la transparencia no sólo puede contener abusos de poder y corrupción, sino que puede ser un poderoso instrumento de cambio de la gestión pública en tanto tiene la capacidad de producir más democracia y más eficiencia en las políticas y servicios públicos.

En segundo término, aportaremos evidencias acerca de que la información por sí sola no produce transparencia. Esto nos conducirá a tratar el tema de cuáles son los atributos que convierten la información en transparencia (Punto Nº 2), y cuáles son los medios de la transparencia (Punto Nº 3). La tesis que sostendremos en este sentido es que las virtualidades de la transparencia dependen de que se le asuma como un proceso complejo, que requiere tanto de un enfoque comprensivo como de un abordaje multifacético y político.

1. ¿Qué es lo que puede lograr la transparencia?

Aun cuando no hay una relación unívoca, es más o menos obvio que la transparencia puede limitar la corrupción[3] y disminuir los abusos de poder.

[3] En este sentido, el caso de Chile opera como contrafáctico, en tanto es un país que, según los índices de percepción de corrupción, tiene pocos niveles de corrupción (la menor en América Latina) pero también pocos niveles de transparencia. Esta correlación aparentemente negativa obliga a estudiar más en profundidad qué es lo que allí ha ayudado a combatir la

De hecho, por ejemplo, la mera publicación en internet de los sueldos de los funcionarios públicos puede inhibir la autoconcesión de privilegios. Por otra parte, los portales de compras gubernamentales que centralizan las licitaciones pueden inhibir la corrupción al permitir, entre otras cosas, las comparaciones instantáneas de precios. En este mismo sentido, hay también evidencias de que la simple publicación de ciertas informaciones puede mejorar los servicios al asegurar que los financiamientos lleguen realmente a ellos. Bajo este marco, el Banco Mundial (2004: 8) incluso sostiene que quizás el medio más poderoso de incrementar la voz de los pobres en la formulación de políticas sea una mejor información. Avala esta afirmación el caso de Uganda, donde una vez que el gobierno supo que sólo el 13% del gasto recurrente para educación primaria estaba llegando a las escuelas primarias, lanzó una campaña mensual por la prensa sobre la transferencia de fondos e influyó para que las autoridades escolares fijaran el presupuesto completo en la puerta de las aulas, asegurando así un cambio radical de 95%. El ejemplo de Uganda ya estaría siendo seguido por Brasil donde, según Abramo (2002: 205), se estaría logrando que las transferencias federales voluntarias a los estados y municipios sirvan efectivamente para asistir a las poblaciones pobres, a través de dos simples medidas: i) uso de internet para informar cuáles municipios recibieron cuánto y cuándo, ii) empleo de instrumentos automatizados de auditoría.

Existen muchos otros ejemplos que ilustran la capacidad de la transparencia para actuar como contrapeso a la impunidad del poder. Pero la transparencia puede ir todavía más allá: promover el reequilibrio de las relaciones de poder, o sea, producir más democracia; así como estimular directamente una mayor eficiencia en la gestión pública, tal como apreciaremos a continuación.

Más transparencia, más democracia

Gomes Filho (2005, 5 y 6) sostiene que dar transparencia a una relación de poder significa promover su reequilibrio. Primero porque hace que el poder se transforme al someterse a la crítica, al escrutinio público y, por consiguiente, al control social. Segundo, porque la transparencia invita a las personas envueltas en el ejercicio de poder a asumir una posición activa de protagonistas.

La transparencia es, de hecho, un recurso clave para que la ciudadanía pueda desarrollar una influencia directa sobre la administración pública, de modo de compensar las asimetrías de poder en la

corrupción. Una de las hipótesis es que la existencia de una institucionalidad legal fuerte y creíble compensa el "secretismo" de la administración pública chilena.
En relación con el secretismo que existe en Chile, véase Orellana (2005).

formación de las decisiones públicas y en la generación de bienes y servicios públicos. Esto es así primero porque la participación ciudadana, la elección posibilitada por la competencia entre servicios públicos, y la coproducción, que constituyen los tres medios principales de democratización de la gestión pública, tienen supeditada su eficacia a que la condición de la transparencia esté asegurada. Segundo porque, en ocasiones, la transparencia se convierte en el único medio posible de influencia[4].

Al respecto pensemos en una situación límite: ausencia de canales orgánicos de participación social pero acceso a la información pública. En esta situación puede haber al menos influencia indirecta de la ciudadanía sobre la administración pública a través de los procesos de formación de opinión pública, de debate y de movilización social. Por su parte, la existencia de canales de participación ciudadana sin acceso a la información clave, invalida en la práctica a la participación como recurso de influencia. También la competencia pierde su eficacia como medio de crítica y control de la ciudadanía sobre la gestión pública, si es que las elecciones de las personas no son visibles para otros.

Es sabido además que la transparencia de los procesos de formación de las decisiones minimiza la corporativización del aparato público. Stiglitz (1999: 145) sostiene: "El único argumento que podría tener alguna validez [para mantener en secreto la toma de decisiones] es que, a veces, ocultar información puede proporcionar una ventaja táctica en el juego de la negociación política. Pero […] en general, proceder en secreto no se justifica ni por la seguridad nacional ni como requisito previo al debate racional y reflexivo, ni siquiera por una necesidad táctica dentro de una estrategia más amplia, sino que sirve más bien como un manto detrás del cual los grupos particulares pueden imponer mejor sus intereses al margen del escrutinio público".

Incluso, la transparencia puede actuar como un contrapeso de la influencia de los intereses particulares en los propios procesos de participación ciudadana en la gestión pública. En este sentido, se reconoce (Sintomer, 2005), por ejemplo, que en la mayoría de las experiencias de presupuesto participativo, la deliberación en público tiene la capacidad de poner sobre los que participan una presión a la generalización. El hallazgo es que el efecto "*nimby*" ("*not in my backyard*", no en mi patio trasero) tiende a perder su fuerza cuando los ciudadanos tienen que justificar sus reivindicaciones "en público", frente a los otros ciudadanos, y no solamente frente a los responsables políticos.

La transparencia, en definitiva, puede ayudar a mejorar la calidad democrática de las decisiones y políticas públicas y a potenciar los otros medios de democratización de la administración pública.

[4] En Cunill (2004) desarrollamos extensamente estos planteamientos.

El valor de la información como garantía de democracia parece un aserto indiscutible (Chirino Sánchez, 2002: 227), más aun si tenemos en cuenta la exigencia de tornar más responsables a todos aquellos que se ocupan de asuntos públicos. Visualizar la transparencia como recurso de la responsabilidad (o *accountability*) de la administración pública es, de hecho, otra manera de refrendar su conexión con la democracia. Nos referiremos un momento a esta conexión.

La responsabilización de la administración pública tiene dos dimensiones: i) el poder de fiscalizar, y en su caso sancionar por parte de los ciudadanos, y ii) el deber de explicar y justificar el desempeño y uso del poder por parte de los agentes públicos. La primera dimensión incumbe a la ciudadanía y remite a la capacidad de participación ciudadana y, en particular, de control social sobre la gestión pública[5]. La segunda dimensión incumbe a los agentes públicos y se expresa en su deber de informar sobre los procesos de decisiones públicas y sus resultados.

La primera dimensión, como lo anotábamos precedentemente, tiene como condición de eficacia la existencia de transparencia. La segunda dimensión, es la que la crea. Teniendo en cuenta esto último es que se puede afirmar que la responsabilización (*accountability*) también apunta a la creación de transparencia. Este proceso, como bien señala Schedler (2004: 26 y 27), es siempre relativo: "si la información fuera perfecta y el ejercicio del poder transparente, no habría necesidad de exigir cuentas a nadie. La demanda por la rendición de cuentas, la demanda por hacer transparentes hechos y razones, surge por la opacidad del poder". Lo clave, en cualquier caso, es que mientras mayor sea la transparencia, más habrá una gestión pública responsable, lo que a su vez, se traduce en una mayor transparencia.

Hay, por lo tanto, muchas evidencias de la conexión de la transparencia con la democracia en la gestión pública. Veamos ahora la conexión con la eficiencia.

Más transparencia, más eficiencia[6]

El secreto no sólo oculta las deficiencias del gobierno, también puede agravarlas. Stiglitz (1999) menciona tres razones al respecto: porque dificulta que se establezcan compromisos creíbles; agudiza

[5] Este tema constituye el objeto de un trabajo nuestro. Véase Cunill (2000) y el SIARE del CLAD (http://www.clad.org.ve/siare/innotend/control.html).

[6] Para este punto hemos tomado casi literalmente lo reseñado en Cunill (2004). Cabe destacar, en todo caso, que esta conexión tiene detractores. Por ejemplo, Suárez (2005: 3) sostiene que "aplicadas en dosis excesivas, las políticas de transparencia pueden encarecer y dificultar la gestión de la cosa pública y, de ese modo, dificultar el propio avance del desarrollo". Uno de los argumentos que han sido sugeridos en este sentido es que la transparencia puede inhibir la adopción de políticas innovadoras por el riesgo a la sanción social. Sin embargo, no conocemos evidencias fácticas que apoyen este tipo de planteamientos.

la competencia destructiva; y vuelve escasa la información. En este último aspecto considera que "si hubiese menos secreto no sólo aumentaría el flujo de información, sino también se reducirían las actividades que generan y buscan renta y que conducen a un flujo de información distorsionada" (p. 146).[7] En definitiva, si la información es escasa, se convierte en un bien valioso, y se crean mercados y surgen personas con motivos para mantener la escasez artificialmente creada. Esta es una razón más por la que la transparencia requiere ser expresamente perseguida. Si ella no existe, aumenta tanto la percepción como la realidad de que la información es asimétrica.

La transparencia constituye además un incentivo que puede usarse expresamente para aumentar la eficiencia. Al respecto, dos casos pueden ser distinguidos. Un primer caso es el de los entes normativos, formuladores de políticas, que necesariamente deben actuar como monopolios. Allí, la transparencia tiene el potencial de actuar como el equivalente político de la eficiencia generada por medio de la competencia entre diversas agencias, al facilitar la competencia entre ideas, argumentos y políticas (Florini, 2000: 180). La publicación de los costos de políticas públicas en competencia ha sido una medida adoptada, por ejemplo en Australia, con el propósito de fomentar la transparencia en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Como veremos luego, las audiencias públicas y la exposición pública de los anteproyectos de leyes, también pueden hacer posible la competencia de ideas y contribuir a la eficiencia por esa vía.

Un segundo caso lo proveen aquellas situaciones donde la transparencia se convierte en un incentivo para promover una mayor eficiencia al fomentar la competencia por aprobación social de parte de los propios servicios públicos. Los premios a la calidad y la exposición pública de los resultados de la gestión pueden servir para ilustrar este caso. Un buen ejemplo al respecto lo proporciona Costa Rica, a través del Sistema Nacional de Evaluación (SINE) implantado desde 1996. Esta experiencia sugiere que cuando no existe una estrategia de incentivos materiales que estimule una cultura de gestión orientada a resultados, la rendición de cuentas en foros públicos puede constituirse en un incentivo simbólico para motivar el uso de las evaluaciones en la mejoría de la gestión. De hecho, el reconocimiento público de los niveles de desempeño institucional y sectorial constituye el principal mecanismo con que cuenta el SINE para comprometer y estimular a los directivos con el cumplimiento de las metas incluidas en los CDR[8]. En efecto, la decisión de divulgar los resultados ha

[7] Stiglitz sostiene que el secreto genera renta porque la información oculta tiene un valor potencial. Coloca como ejemplo el caso de la relación entre funcionarios públicos y prensa.
[8] Los CDR son los Compromisos de Resultados firmados entre el presidente de la República y los jefes de organismos públicos.

introducido competencia en el proceso de evaluación de la gestión pública, en el sentido de que los directivos de las entidades mejor calificadas en un año se ven estimulados a mejorar con el fin de no descender, mientras que los de las entidades públicas mal calificadas se ven estimulados a mejorar para abandonar las últimas posiciones (Mora, 2003).

La transparencia puede pues convertirse en un incentivo a la mejora del desempeño, vía la presión social. Si se considera además lo que sugieren estudios recientes en términos de que los dirigentes públicos asignan un alto valor a la reputación (Wood y Waterman, 1994), la publicidad sobre los resultados obtenidos por su organización puede constituirse en un sistema eficaz de incentivos para los dirigentes. Más si se tiene en cuenta que los gestores públicos informan temer más a las reacciones políticas y a los cuestionamientos sociales sobre un posible uso arbitrario de los recursos públicos que a las críticas de la clientela sobre la calidad de los servicios (Motta, 2003: 49).

Por otra parte, cuando la cooperación de los usuarios de una organización depende de la justicia percibida, la transparencia de los procesos de elaboración de las decisiones es un factor de la eficiencia. Esto es clave, por ejemplo, en aquellas organizaciones que están dedicadas a hacer cumplir obligaciones a la ciudadanía (Alford, 2002). En general, la transparencia puede ser un motor de la eficiencia por una vía indirecta: generación de confianza, tal como lo hace el capital social. La conexión es bastante evidente: si hay la percepción de que algo o alguien “se deja conocer”, existe la posibilidad de lograr acuerdos creíbles y, por ende, también se crea un incentivo a la cooperación voluntaria, la que se reporta cada vez más como un elemento clave para una nueva gestión pública fundada en la co-responsabilidad.

En suma, la transparencia tiene varias virtualidades. El problema es cómo producirla. Para llegar a este tema hay que ocuparse primero de sus atributos.

2. ¿Qué atributos convierten la información en transparencia?

Indudablemente referirse a la transparencia es referirse a la información. Sin embargo, no basta con que exista información para que haya transparencia. Daniel Kaufman (2005), director del Instituto del Banco Mundial (IBM) que produce los famosos índices de gobernabilidad, define la transparencia como el flujo de oportuna y confiable información económica, social y política, accesible a todos los implicados. De hecho, el IBM remarca cuatro componentes que tiene que tener la información para que sea transparente: accesibilidad, relevancia, calidad y confiabilidad. Lo que queda así insinuado es que

hay que adoptar un **enfoque comprensivo** de la transparencia, de manera de desarrollar en forma sistemática e integrada sus atributos.

Acá nos referiremos a dos de esos atributos: relevancia y accesibilidad, asumiendo que la calidad y la confiabilidad pueden (a lo menos, en parte) derivarse de aquellos. El supuesto implícito es que si esos atributos están presentes, la información puede ser **usada**. Agregaremos otro atributo para que esto sea realmente posible, la exigibilidad de la información, a la que también nos referiremos luego.

Relevancia de la información

Es evidente que la relevancia de la información depende de quiénes sean los usuarios potenciales de la información. Sin embargo, hay una primera delimitación que puede hacerse cuando estamos hablando de transparencia: en este caso, la referencia obligada es la ciudadanía, de manera que la relevancia de la información estará condicionada a si sirve o no a sus fines. La relevancia de la información se asocia pues en forma directa a su utilidad para la ciudadanía concernida, por lo que éste es un asunto que requiere ser acordado en cada caso.

De todas maneras, cabe considerar algunas prevenciones que aporta la experiencia. Una de ellas es que lo que interesa a la ciudadanía no necesariamente es lo que interesa a los gestores o a los políticos. Veamos un ejemplo, a propósito de la discusión acerca de cuáles son los indicadores que sirven para evaluar la actuación pública en el ámbito municipal. En este sentido, Parrado ... [et al] (2005), llaman la atención sobre indicadores agregados tales como la calidad de vida, que se vinculan con asuntos que son importantes para las personas. De hecho, en general, los residentes no están interesados en conocer el número de toneladas de basura que se recogen por semana en una ciudad, sino que están más preocupados por la limpieza del barrio, que es uno de los factores que influye en la calidad de vida. El punto a retener es que aquélla se consigue a partir de la actuación de numerosos grupos, no sólo de los servicios de limpieza; por lo tanto, preguntarse sobre los avances en la calidad de vida obliga a procesar la información de muchas fuentes, yendo más allá de los servicios municipales.

Es más, si se asume, tal como lo sugiere Flores-Trejo (2005), que uno de los objetivos del derecho de acceso a la información debiera ser mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, ciertos tipos de informaciones adquieren relevancia sobre otros. Un caso muy claro es el de la información que permite a los padres evaluar la calidad de las escuelas, de modo de tomar una decisión razonada sobre dónde enviar a estudiar a sus hijos. En este sentido, un ejemplo interesante de cómo puede asegurarse la relevancia de la información, lo proporciona Cunha (2005: 3) respecto del sitio de la Secretaría de

Educación del estado de Paraná en Brasil, que puso especial cuidado en construir una interfaz, para la internet, que recolecta información de todos los bancos de datos y la organiza por una clave de indización, "la escuela", de manera de que cualesquiera pueda ver por escuela, quiénes son los profesores, cuánto recibe la escuela de merienda escolar, cuántos niños están matriculados, etc.

La prevención más importante es que hay que "ciudadanizar" la información. Este es un reclamo que involucra incluso al tipo de información que están proporcionando los sistemas de evaluación de los resultados de la gestión pública, los que están creciendo a pasos agigantados en la región[9]. Respecto de ellos, desde la óptica de la ciudadanía, también existe la necesidad de repensar los indicadores, de manera que permitan por ejemplo, saber cuál es la real orientación que está teniendo la asignación del gasto público en educación o en salud. En suma, el asunto crítico acá es identificar qué información sirve realmente a la ciudadanía para influir en las agendas públicas[10] en las que se dirimen cuestiones socialmente relevantes.

Todo esto hace parte de las discusiones sobre la relevancia de la información. Nos aproximaremos a continuación a otro atributo.

Accesibilidad de la información

La utilidad de la información para la ciudadanía no sólo se vincula con **qué** datos o indicadores se proporcionan sino **cómo** se proporcionan. Al respecto, Abramo (2002: 206) sostiene que "sólo informaciones estructuradas son útiles" y señala que en atención a que el Estado genera muchos tipos de información, a que los interesados en obtener acceso a la información difieren entre sí, y dado que las agregaciones que cada uno necesita también varían, es imprescindible implementar mecanismos de organización y recuperación de la información.

La propia eficacia del número de solicitudes de información para medir el impacto de las leyes de información es puesto en discusión en este marco. Así, por ejemplo, Flores-Trejo (2005: 6) postula que el que haya un número alto y ascendente de solicitudes de información puede ser el reflejo de sistemas pobres de manejo y entrega de información pública. El supuesto acá manejado es que si la información

[9] Véase al respecto: http://www.clad.org.ve/siare/innotend/evaluacion.html
[10] Esta observación la hacía Ignacio Irarrazábal en un evento convocado en Washington en el año 2005 por el Banco Mundial sobre los sistemas de evaluación. Específicamente se refería al sistema implantado por la Dirección de Presupuestos en Chile.

fuera más fácilmente accesible, no sería necesario que la ciudadanía tuviera que preguntar por ella de forma constante y ascendente[11].

La accesibilidad de la información significa posibilitar que la ciudadanía se apropie con facilidad de la información, lo que entre otras cuestiones supone establecer mecanismos para la indización y referenciamiento cruzado de los datos, de forma de permitir búsquedas eficientes y agregaciones definidas por el usuario y no sólo por la autoridad (Abramo, 2002: 206-208). El objetivo final debe ser proporcionar información útil al público. Este objetivo no se consigue si, por ejemplo, existe un sistema automatizado de compras pero los potenciales usuarios no pueden hacer búsquedas de información a través de palabras clave que permitan recuperar las licitaciones sobre actividades económicas específicas; en ese caso se pierde el objetivo de las licitaciones a ser anunciados por internet, a saber, ampliar la participación para conseguir reducción de precios (Idem).

Este tipo de consideraciones ha llevado incluso a plantear que transparentar la gestión pública representa necesariamente una nueva forma de organización de las instituciones públicas, una nueva lógica en la forma de trabajar (Zaldivar, 2005: 12) que para cada entidad debe implicar a lo menos la gestión de los archivos[12], pero también puede implicar la reorganización de sus estructuras y procedimientos a fin de que la función de gestión de la información sea efectivamente cumplida.

Las normativas vinculadas con el acceso a la información pueden inducir o no la creación de ciertas estructuras. En Argentina, por ejemplo, la descentralización en la forma de implementación de la normativa impone que cada organismo, apoyado en sus particulares condiciones iniciales, cree sus propios mecanismos (Braguinsky ...[et al], 2005). La Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, que es el órgano responsable de la implementación de la normativa sólo ha constituido una red de Enlaces y Responsables de Acceso a la Información a nivel de Ministerios y Secretarías de alto rango, con los que promueve reuniones periódicas (Martínez Aráos,

[11] El trabajo de Flores-Trejo (2005) es muy interesante. Compara el número de solicitudes de información presentadas ante entes de gobierno en México, Estados Unidos y Canadá y luego de constatar que en México hay más solicitudes que en Canadá cuestiona el uso del número de solicitudes como principal indicador del impacto de las leyes de acceso a la información. Sugiere que otros indicadores para analizar la efectividad en la instrumentación de una ley de acceso a la información pueden ser los indicadores de gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial, en particular "voz y rendición de cuentas", "efectividad gubernamental" y "control de la corrupción", que pueden resultar en un progreso en desarrollo económico.

[12] Zaldivar (2005: 13), en referencia a México, usa una buena metáfora. Señala "lo que busca la ley de transparencia y acceso a la información pública es que las personas puedan obtener y revisar documentos. Para que esto pueda suceder los documentos deben, primero, existir y, segundo, estar organizados de tal manera que sean fácilmente examinados. Es decir, se requieren archivos. De nada sirve tener la llave del acceso si el archivero que se abre con esa llave está vacío o es tal su desorden que es imposible saber dónde está la información que necesitamos".

2005). En cambio en México, la misma ley de acceso a la información pública establece los mecanismos institucionales precisos que deben crearse para poder implementarla. Uno de ellos es un órgano expreso, el Instituto Federal de Acceso a la Información, otros dos deben ser creados a nivel de cada dependencia: i) la Unidad de Enlace que hace las gestiones para facilitar el acceso a la información y ii) el Comité de Información que es un órgano tripartito[13] entre cuyas funciones se encuentra la de confirmar o modificar la clasificación de la información hecha por los titulares de cada dependencia. La ley también dispone acerca de la creación del Sistema de Solicitudes de Información (SISI) que es un sistema informático que permite hacer solicitudes de información de manera remota, a fin de hacer más accesible la información.

Es probable que ese tipo de mecanismos pueda ayudar a tornar más accesible la información. Sin embargo, ni una institucionalidad apropiada y ni siquiera una expresa y bien fundada gestión de la información en las entidades públicas son suficientes, si los directivos de cada entidad son los que deciden qué informaciones entregar y cuáles no. Por eso es que es necesario agregar un atributo más, como veremos a continuación.

Exigibilidad de la información

Parece no caber dudas de que las decisiones acerca de la revelación de la información pública deben ser materia legal (Clark, 1996: 25), o sea, instituidas como un derecho.

El reconocimiento del derecho es el primer elemento que ayuda a que la transparencia pueda traducirse en la reducción de la discrecionalidad de los agentes públicos para determinar qué información es pública y cuál es confidencial (Castelazo, 2003: 20). Las leyes de acceso a la información instituyen el derecho y, por ende, constituyen uno de los medios más importantes de la transparencia, por lo que nos referiremos a ellas a continuación. Ahora cabe destacar que para hacer exigible la información no basta con que se consagre el derecho; es imprescindible, además, que existan canales expeditos que permitan que el derecho pueda ser reclamado toda vez que las autoridades públicas intenten violarlo.

A tales efectos cobra relevancia la existencia de un órgano administrativo independiente de revisión, control y fomento, además de mecanismos judiciales de tutela, y sanciones administrativas y

[13] Cada Comité está conformado por un servidor público designado por el titular de la dependencia, el titular de la unidad de enlace y el titular del órgano interno del control.

penales[14]. Si la instancia de reclamo ciudadano es el Poder Judicial, tal como lo reconoce Waissbluth (2005), "lo más probable es que los solicitantes de la información deban gastar mucho dinero en abogados y sentarse un largo tiempo en los tribunales de primera y segunda instancia a esperar una decisión al respecto". Por lo tanto, lo que cabe es disponer de un órgano independiente que pueda resolver los reclamos de manera expedita antes de entrar al Poder Judicial[15].

La rapidez de la respuesta se reconoce, de hecho, como un elemento clave de la transparencia. La existencia de un órgano administrativo facilita esta rapidez en lo que hace al ejercicio del derecho de apelación.

En esta materia, el caso más de avanzada en América Latina lo proporciona México. Allí la ley de acceso a la información instituye una instancia autónoma para, entre otros, resolver sobre las negativas a las solicitudes de información que reciban los ciudadanos en lo que respecta al Poder Ejecutivo Federal. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI, existe desde 2003 y es un órgano de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, y con un gobierno colegiado (cinco comisionados) y una presidencia rotativa nombrada por los propios comisionados (Zaldivar, 2005: 5). Si una entidad cualesquiera niega una información, el solicitante puede acudir en segunda instancia al IFAI, que decidirá sobre la publicidad de la información gubernamental. El IFAI opera como un tribunal administrativo cuyas resoluciones son definitivas para las dependencias y entidades, aunque los particulares pueden impugnarlas ante el Poder Judicial[16]. Hay en este sentido, una conciencia en México de que "en la actualidad, se tiene la oportunidad histórica de cambiar a través de la consolidación de las instituciones que empiezan a constituirse como contrapesos efectivos a la concentración, discrecionalidad e impunidad del poder público" (Baltazar y Guerrero, 2003: 51).

En lo que concierne a las 32 entidades federales de México, hasta mediados de 2005, de los 24 que tenían un ordenamiento legal en la materia, 20 ya contaban con un órgano defensor. Este es un dato significativo; sin embargo, como bien alerta Alatorre Flores (2005), la mera existencia de órganos no es condición suficiente para ejercer adecuadamente su función. Los órganos requieren además disponer de ciertos atributos tales como mandato, autoridad e instrumentos (presupuesto, por ejemplo), los que no

[14] Rodríguez Villafañe (2004), especifica los tres entre las propuestas que para que exista una normatividad apropiada.
[15] Cabe destacar que estas observaciones las hacía Waissbluth en febrero del 2005 en el marco de una nueva revisión que se estaba haciendo en Chile de la normativa legal, alertando del peligro de que se persistiera en la definición de que la instancia de reclamo ciudadano sea el Poder Judicial.
[16] Entre las funciones asignadas al IFAI también figura la de promover y difundir los beneficios del derecho al acceso a la información pública y a la transparencia.

siempre están presentes en todos los casos[17], pero que son indispensables para que exista el atributo de la exigibilidad de la información.

Atributos de este tenor pueden ayudar a convertir la información en transparencia. Cabe a continuación interrogarse sobre qué medios la hacen posible.

3. ¿Cuáles son los medios de la transparencia?

Una de las lecciones que ofrece la experiencia ya acumulada es que la transparencia constituye un **proceso** cuyo desarrollo no puede dejarse librado a la discrecionalidad de las propias autoridades sino que exige de una combinación de medios, o sea un abordaje **multifacético**; a la vez, con un enfoque **político**. Avalan este tipo de abordaje varias razones. Una es que, como bien lo destaca Schedler (2004), la transparencia nunca es absoluta: hay que contar siempre con cierta opacidad de poder. Otra razón, vinculada con la anterior, es que la transparencia es huidiza: cabe esperar que una vez iluminado un espacio, algunos procesos de adopción de decisiones se desplacen hacia lugares más oscuros. La razón de fondo es que la transparencia afecta los balances de poder y, por lo tanto, hay que esperar el desarrollo de iniciativas para evitarla. Clark (1996: 23) lo expresa de una manera muy clara: "cualquier proyecto para un gobierno más abierto es en su esencia político, referido a un traslado de poder; por tanto, requiere del desarrollo de una estrategia que obligue a quienes detentan la información oficial a conceder ese poder".

En el desarrollo de esta estrategia hay que considerar que se pueden oponer al acceso a la información no sólo fuerzas dinámicas (tales como intereses privados, esquemas semi-institucionales que protegen del escrutinio público la corrupción sistémica, etc.), sino que también pueden existir fuerzas inerciales, como por ejemplo, la combinación perversa entre incompetencia y carencia real de recursos o la prevalencia de prácticas inherentemente opacas (Abramo, 2002: 203), e incluso, valores culturales que en la práctica atentan contra la transparencia.

Bajo este marco, como bien resalta Kliksberg (2005), en la pregunta acerca de cómo construir transparencia, tiene mucha importancia la propia ética. Hay, en este sentido, una formidable tarea que

[17] Con base en tales atributos Alatorre Flores (2005) analiza los órganos de las entidades federativas mexicanas de acuerdo a cinco categorías, a saber: características institucionales; autonomía del organismo; selección y elección de los titulares; perfil de los titulares; y calidad normativa y nivel de corrupción en la entidad.
Llama la atención, entre otros, que la forma que más adoptan los órganos es la de comisión (11 casos), en tanto que las formas de consejo o instituto observan sólo cuatro casos cada uno. Sostiene, además, que el diseño institucional no siempre contribuye a la independencia o profesionalización de sus titulares.

adelantar en la región[18], la que a su vez requiere ser combinada con un abordaje institucional. Nosotros nos ubicaremos en este último campo y tratando de tener en cuenta también acá la necesidad de un abordaje tanto multifacético como político, distinguiremos entre tres tipos de medios de la transparencia: las leyes de acceso a la información, los canales de transparencia y las políticas de información. Finalizaremos con una referencia a los "guardianes" y "traductores", que pueden contribuir tanto a la activación de los medios como a su desarrollo.

Las leyes de información

Puesto que la información es poder, con frecuencia se la guarda celosamente -o de entrada- ni siquiera se crea (Banco Mundial, 2004, 56). Es preciso pues exigir su garantía.

Las leyes de acceso a la información pública constituyen una importante garantía de acceso amplio a la mayoría de los campos de actividad administrativa. Por eso es que en principio se puede estar de acuerdo con que el desarrollo de estas leyes es una característica de los "Estados pro-activos" que privilegian la transparencia de sus gobiernos y la asunción de responsabilidades por parte de sus ciudadanos (Chirino Sánchez, 2002: 228). Sin embargo, hay que relatizar esa expresión ya que a veces las mismas leyes pueden crear tantos obstáculos que terminan por invalidar o dificultar el ejercicio del derecho al acceso a la información pública[19].

Al respecto, Flores-Trejo (2005: 19) sostiene que es necesario verificar que las leyes de acceso a la información cumplan con ciertos principios básicos que han sido reconocidos por organismos internacionales, tales como límites al derecho de acceso a la información; órgano garante; procedimiento; promoción de una cultura de acceso a la información pública; *habeas data*; información de oficio y transparencia; máxima publicidad; y gratuidad[20]. Ya hemos hecho referencia, precedentemente, al segundo principio acá aludido: el órgano garante. El primero es también clave porque en la práctica se puede anular una ley de acceso a la información si es que se deja a criterio de

[18] La Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID, que coordina Bernardo Kliksberg, ya ha iniciado esta tarea a nivel continental, promoviendo entre otros un programa para enseñar la ética en las universidades latinoamericanas. Hay también esfuerzos sistemáticos por introducir códigos de ética para los detentadores de cargos públicos. Incluso se insinúan iniciativas innovadoras en lo que pudiéramos denominar un enfoque "relacional" de la ética. Las "pasantías comunitarias" contempladas en la formación de distintas profesiones por la nueva normativa en materia de educación en Venezuela, pudieran ser un ejemplo en este último sentido.

[19] La ley de Transparencia Administrativa de Paraguay habría sido derogada en el año 2002 por esta razón. Se sostenía que de sus 15 artículos, diez creaban obstáculos. Uno de ellos eran los largos plazos para disponer de la información solicitada.

[20] Flores-Treio (2005) cita el estudio "Decálogo del Marco Normativo del Derecho de Acceso a la Información" preparado en forma conjunta por la ONG Libertad de Información México y Proyecto Atlatl que recoge los estándares reconocidos por organismos internaciones en tales principios.

los jefes de los organismos dar carácter reservado a documentos[21]. Por su parte, si el procedimiento para solicitar la información no es sencillo y rápido, tampoco hay realmente garantía de acceso a la información.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de México se ocupa expresamente de este tipo de asuntos y, además, a diferencia de otras leyes, establece claras "obligaciones de transparencia" a las dependencias y entidades para contribuir a la rendición de cuentas de los servidores públicos. Estas obligaciones se refieren a la publicación en un sitio de internet, entre otros, del presupuesto; de los sueldos y prestaciones de los servidores públicos; de las concesiones, permisos y contrataciones; de los programas de subsidios; de los resultados de las auditorías de los órganos de control interno y externo, etc.

Este importante principio de publicidad de oficio de información fundamental de parte del Estado, ya ha sido asumido también por la ley de 2004 de Ecuador y por el decreto de 2005 de Bolivia, normativas que imponen el mismo tipo de "obligaciones" de transparencia.

De todas maneras, hay que reconocer que en los últimos cinco años ha habido una verdadera explosión en América Latina de leyes que facilitan el acceso a la información pública[22]. Aun en los casos en que no se ha aprobado una ley nacional, hay logros importantes. En Argentina, por ejemplo, a pesar de que desde el año 2002 está en trámite en el Congreso una ley, ya existe un Decreto Presidencial (el 1172 de diciembre del 2003) que regula en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional el acceso a la información pública; por su parte, varias provincias han reglamentado el derecho. Brasil también es un buen ejemplo de cómo normas más específicas pueden compensar al menos en parte la ausencia de una ley general[23].

Parte de esa legislación introduce otros medios de transparencia, tal como apreciaremos a continuación.

[21] Esta es una de las críticas que hace Waissbluth (2005) a la normativa chilena, específicamente a la Ley de Probidad y Transparencia de diciembre de 1999. Orellana (2005) también formula este tipo de críticas; sin embargo, llama la atención sobre la reforma constitucional de 2005 que contribuiría a modificar esta situación al establecer que sólo en una ley de quorum calificado podrá establecerse la información que es reservada o secreta.

[22] Para un detalle de toda la legislación que se va promulgando en esta materia, véase el sitio en el SIARE del CLAD dedicado al Control Social y a la Transparencia http://www.clad.org.ve/siare/innotend/control.html.

[23] Para un detalle del caso de Brasil, sugerimos revisar el trabajo de Santos (2005).

Los canales institucionales de transparencia

El Decreto 1172 de Argentina introduce tres importantes dispositivos e institutos destinados a promover el acceso a la información pública: la publicidad en la gestión de intereses; las reuniones abiertas de los entes reguladores de servicios públicos; y las audiencias públicas y elaboración participativa de normas (Martínez Aráos, 2005: 5 y 6).

Todos estos mecanismos buscan hacer más transparentes los procesos de **formación de decisiones**. Tienen la característica, además, de que constituyen "**procedimientos**" que pueden estar al alcance de cualquier interesado y que tocan aspectos críticos de la gestión pública.

Los avances en estas materias, así como en la institución de la exigencia de la rendición de cuentas no son muy significativos[24]; sin embargo, hay una paulativa toma de conciencia acerca de su necesidad.

En lo que concierne a las audiencias y a la exposición pública de los anteproyectos de actos administrativos generales al parecer el país pionero fue Colombia. La Constitución de 1991 establece que las entidades administrativas deben informar públicamente sobre los proyectos de decisiones que afecten a todos o a algunos grupos y escuchar previamente sus opiniones. En 1999 se dicta, a su vez, un decreto (No. 1122 del 26 de junio) que establece para una serie de casos, la obligación de publicar con antelación no inferior de 15 días a la fecha de su expedición, todos los proyectos de regulaciones que pretendan adoptarse mediante acto administrativo de carácter general. Por otra parte, una ley de diciembre de 1998 (No. 489) consagra la posibilidad de las audiencias públicas para discutir aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de las entidades públicas; la ley deja a la discrecionalidad de la Administración decidir la conveniencia y oportunidad de tal convocatoria, sin embargo, también dispone que las comunidades y las organizaciones podrán solicitar la realización de audiencias públicas. Además de Colombia, ya han legislado sobre estas materias Argentina y México, ambos países en gran medida en el marco de la propia normativa jurídica dirigida a facilitar el acceso a la información pública. Así, por ejemplo, el reglamento de la respectiva ley en México contiene una disposición de obligación de publicación previa en internet de las leyes y actos administrativos de carácter general. Por su parte, como ya se mencionó, la normativa argentina contiene también disposiciones sobre esta materia[25] así como sobre

[24] Véase también al respecto el sitio del CLAD http://www.clad.org.ve/siare/innotend/control.html.
[25] El Decreto No. 1172/2003 del 03-12-2003, contiene el Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas. El Reglamento habilita un espacio institucional para la intervención de los ciudadanos, en forma previa a la toma de decisión por parte de la Administración, a través de opiniones y propuestas respecto de proyectos de normas administrativas

las audiencias públicas, y las reuniones abiertas de los entes reguladores de servicios públicos. Además Brasil, en su ley de responsabilidad fiscal del 2000 establece que "la transparencia será asegurada mediante incentivo a la participación popular y realización de audiencias públicas, durante los procesos de elaboración y de discusión de los planes, ley de directrices presupuestarias y de los presupuestos".

En lo que respecta a la exigencia de la rendición de cuentas, además del caso boliviano (en conexión con la existencia de los Comités de Vigilancia, y para el ámbito municipal) y una disposición genérica en la nueva Constitución de Venezuela, conocemos sólo el caso de Perú, donde la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, promulgada en el año 1994, reconoce como un derecho la demanda de rendición de cuentas a quienes ocupan cargos sujetos a revocatoria y remoción con respecto a la ejecución del presupuesto y al uso de recursos propios; aunque es de difícil actualización [26].

La publicidad en la gestión de intereses es probablemente el mecanismo más nuevo de transparencia que se está implantando. En Argentina, está prevista en el Decreto sobre el derecho a la información pública y se traduce en la obligación de los funcionarios (desde el Presidente de la República hasta los que detentan un cargo de Director Nacional o equivalente) de publicar las audiencias que mantiene con sujetos que gestionan un interés determinado; incluso se implementó en internet un "Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses" destinado a permitir a los ciudadanos la búsqueda de información sobre los "*lobbys*".

Ahora bien, además de estos mecanismos de tipo procedimental hay muchos ejemplos de **órganos** expresamente creados para facilitar la incorporación de representantes de la ciudadanía tanto en la **formación de decisiones públicas** (por ejemplo, los Consejos Deliberativos y Paritarios que existen a nivel federal, estatal y municipal en Brasil para algunas políticas sociales, y los Consejos de Desarrollo de Guatemala) como en el **seguimiento de los resultados** de la gestión pública (por ejemplo, las Veedurías Ciudadanas en Colombia o las Juntas de Vigilancia a nivel municipal en Bolivia)[27]. Incluso figuras *ad hoc* pueden erigirse en canales de transparencia. De hecho, el "presupuesto participativo" puede hacer más transparentes procesos de formación de decisiones

y proyectos de ley para ser presentados por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación, potenciando a su vez una efectiva participación ciudadana.
Ver texto completo: http://infoleg.mecon.gov.ar/txtnorma/90763.htm

[26] La ley establece (Art. 34) que para que se acredite la rendición de cuentas se requiere que, con un máximo de 50.000 firmas, la solicite cuando menos el 20% de la población electoral con derecho a voto en la respectiva circunscripción territorial.

[27] En Cunill (2000) desarrollamos los modelos orgánicos.

(asignativas, en este caso), y las "Cartas Compromiso" con la ciudadanía ayudan a combatir las asimetrías de información en lo que respecta a la calidad de los servicios públicos.

Hay, pues, una gama de posibilidades, tal como se ilustra en el cuadro siguiente

Cuadro Nº 1

Posibles canales institucionales de transparencia de la gestión pública

Tipos de Mecanismo Instancias de Intervención	Formación de decisiones	Resultados
Procedimientos	· Audiencias públicas · Exposición pública de proyectos de decisión · Publicidad de la gestión de interés	· Exigencia de rendición de cuentas
Órganos	· Consejos deliberativos	· Comités de Vigilancia o Veedurías Ciudadanas
Mixtos	· Presupuesto participativo · Cartas de Compromiso	

Fuente: Elaboración propia.

En la instauración de esos tipos de medios las leyes de procedimientos administrativos pueden ser aliadas, ya que muchas veces consagran audiencias y obligan a divulgar ciertos procesos que bien pueden ser reivindicados a favor de la transparencia.

Veamos un tercer tipo de medios de transparencia.

Las políticas de información

Es preciso tener en cuenta que la existencia de leyes que resguarden el derecho a la información, y de mecanismos múltiples que permitan ejercitarlo, si bien son condiciones necesarias, no son suficientes para asegurarlo. Lo que comienza a insinuarse en países con largas tradiciones en estas materias es que pueden bastar cambios en las políticas administrativas para que el derecho a la información resulte en la práctica lesionado, incluso a pesar de los avances en materia legislativa. Por

ejemplo, con base en la experiencia de la década del noventa en Canadá (cuya ley federal de acceso a la información data de 1982), Roberts (2000) muestra que una aplicación agresiva de la Nueva Gestión Pública ha redundado en presupuestos más bajos para el manejo de la información gubernamental que disminuyen su utilidad al retrasar su disponibilidad; así como ha derivado en políticas de imposición de precios a la información que la hacen inaccesible en los hechos para muchos. Todo eso, unido al crecimiento de la subcontratación o delegación de tareas públicas a organizaciones que no están obligadas a proveer información[28], ha debilitado el uso de las leyes de acceso a la información como herramientas para el control democrático de las instituciones de gobierno.

A la luz de este tipo de consideraciones adquiere más importancia la definición expresa de políticas de información. Ellas, además de minimizar las contingencias políticas, pueden conectar los desarrollos de la administración electrónica con la transparencia, creando mayores garantías de visibilidad de las acciones públicas.

Hay países que tienen leyes sobre acceso a la información y leyes de procedimiento administrativos y que usan sus principios para definir políticas de información. Finlandia, por ejemplo, tiene una política de información y comunicación que busca informar a los ciudadanos sobre la administración de gobierno para aumentar la democracia y mejorar el funcionamiento del gobierno. Incluso en esa política se establece que para asegurar el éxito de las campañas de información, un oficial de comunicación tiene el derecho de participar cuando están siendo elaborados proyectos importantes (Holkeri, 2002: 210 y 211).

En América Latina, sin embargo, se ha avanzado más en políticas de información referidas a asuntos críticos, insertadas a su vez en normas específicas. Entre tales asuntos el que más importancia ha adquirido es el del presupuesto, teniendo en cuenta que él es el documento de política más importante, donde los objetivos de política de un gobierno son combinados e implementados en términos concretos. Las Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria de la OCDE y el Código de Transparencia Presupuestaria del FMI son buenos ejemplos de la inducción que desde el ámbito internacional busca hacerse a la transparencia fiscal (Bertók ...[et al], 2002: 64). El CIDE de México tiene a la vez un programa de transparencia presupuestaria en América Latina. Por su parte, un país que ha avanzado bastante al respecto es Brasil donde la ley de responsabilidad fiscal del 2000

[28] Es el caso de los *Quangos* y de las empresas privadas, pero afecta también al movimiento de "agencificación" ya que sólo algunas de las nuevas agencias, a pesar de que permanecen públicas, están sujetas a los requerimientos de las leyes de acceso a la información (Roberts, 2000: 311).

ilustra el tipo de esfuerzo que combina la exigencia de transparencia en este campo con incentivos expresos[29]. El portal de Transparencia creado por la Contraloría General (http://www.portaldatransparencia.gov.br), a su vez, muestra como se puede utilizar internet para facilitar el escrutinio público de los presupuestos; su valor entre otros estriba en que allí se busca consolidar datos relativos a programas y acciones de gobierno que están dispersos en otros sitios, así como utilizar un lenguaje simple y una navegación amigable de forma de facilitar la participación de la sociedad en la fiscalización de los gastos públicos (Rodrigues, 2005).

El acceso público por los medios electrónicos de hecho, ya es posible en una variedad de campos de la gestión pública, tal como lo ilustra la labor del CLAD en este campo[30].

Finalmente, actualmente también están dadas las posibilidades de escrutinio público de los resultados de la gestión pública, si nos atenemos al desarrollo que están experimentando los sistemas de evaluación de resultados concebidos como medios de rendición de cuentas a la ciudadanía[31].

Pero ninguno de estos resguardos y derechos tiene real eficacia si no existe una ciudadanía que los ejercite. Castelazo (2003: 15) lo expresa así: “en una sociedad desorganizada, y por tanto apática y desinteresada, será muy difícil establecer la política de transparencia, toda vez que la iniciativa, la demanda y la exigencia de información suficiente, confiable y verificable, debe provenir del conjunto social”. Hay quienes pueden ayudar en esta tarea, como veremos a continuación.

Los guardianes y los traductores

Tal como lo reconoce Zaldivar (2005: 11), el paso más importante es garantizar el acceso a la información pública gubernamental, pero aquel no es el único paso, ya que no toda la información es comprensible. El ejemplo que proporciona este autor es claro: en los temas de presupuesto, podemos solicitar acceso a cierta información, podemos recibirla, pero de eso a que la entendamos es otro asunto.

Mientras más especializada sea la información, menores son las probabilidades de que ella sea asequible por la ciudadanía concernida. El libre acceso a la información pública, además de facilitar el

[29] Según lo destacan Bertók ...[et al] (2002: 64), apoyada por sanciones reales, una de las características más importantes de la ley es la exigencia de transparencia. En este sentido, la ley, entre otras cuestiones, exige el acceso público -por medios electrónicos. a todas las informaciones de los tres niveles de gobierno incluyendo relatorios bimestrales sobre la ejecución presupuestaria y relatorios de gestión fiscal cuatrimestrales.

[30] Véase al respecto el portal dedicado a este tema en el SIARE del CLAD (http://www.clad.org.ve/siare/innotend/gobelec.html) donde para cada tema se caracterizan los portales más emblemáticos que hay en América Latina.

[31] Véase en el SIARE del CLAD http://www.clad.org.ve/siare/innotend/evaluacion.html

conocimiento por parte de la sociedad de las razones de las decisiones públicas, contribuye a que agencias de la ciudadanía, con las competencias técnicas necesarias, traduzcan la información especializada. Es notable, en este sentido, el incremento de las organizaciones sociales o simplemente de los grupos de ciudadanos cuyo propósito es "conquistar" información sobre las acciones, decisiones o gastos de la administración y exponerla a la opinión pública. Existen observatorios ciudadanos que publican en la prensa interrogantes dirigidos a las autoridades con el propósito de propiciar el rendimiento de cuentas en torno a las políticas públicas (vg. Observatorio Ciudadano de la Educación, México), o a los resultados del análisis de la gestión municipal (vg. Laboratorio de Observación de la Gestión Urbana, LOGU, en Cali, Colombia). Incluso, hay ONGs (vg. Transparencia en la Administración de los Estados, Argentina) que están desarrollando sistemas para el seguimiento de las contrataciones del Estado por Internet. Comienzan a operar, además, agrupaciones de ONGs en pos de la transparencia gubernamental (vg. Foro Social para la Transparencia, en Argentina) y movimientos gremiales con este mismo propósito (vg. Movimiento en Defesa da Etica e Eficacia do Fisco Paulista, en Brasil). Transparencia Internacional y el Proyecto Respondabilidad Anti-Corrupción en las Américas constituyen, a su vez, ejemplos de acciones de amplio alcance de monitoreo efectuado por la sociedad civil, con apoyo de agencias internacionales (Cunill, 2000: 314 y 315).

La tarea, a la larga, es que estas herramientas puedan ser adoptadas por una ciudadanía crítica y activa. Ésta, y un gobierno abierto y receptivo, son las dos caras de la moneda que hace de la transparencia un medio útil para mejores decisiones y servicios públicos.

Bibliografía

Abramo, Cláudio Weber (2002), "Acceso à informação: um longo camino a ser trilhado", en *Transparência e* responsabilização *no setor público: fazendo acontecer*, Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão (ed.), Brasília, MP. SEGES, OEA, OCDE (Coleção Gestão Pública, Nº 6).

Alatorre Flores, Jorge Alberto (2005), "Transparencia o apariencia: una mirada a la composición de las comisiones e institutos de transparencia en los estados de México", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.

Alford, John (2002), "Defining the Client in the Public Sector: a Social-Exchange Perspective", en *Public Administration Review*, Vol. 62 N° 3, Washington.

Baltazar Macías, Atzimba y Guerrero Amparán, Juan Pablo (2003), "Transparencia y rendición de cuentas en México: la construcción del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, Nº 55, Toluca.

Banco Mundial (2004), "Servicios para los pobres", en *Informe sobre el desarrollo mundial 2004*, Washington, Banco Mundial.

Bertók, János; Caddy, Joanne; y Ruffner, Michael (2002), "Fazendo acontecer: diretrizes de políticas voltadas a responsabilização e à transparência", en *Transparência e responsabilização no setor público: fazendo acontecer*, Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão (ed.), Brasília, MP. SEGES, OEA, OCDE (Coleção Gestão Pública, Nº 6).

Braguinsky, Eugenia; Torres, Natalia; y Araujo, María Fernanda (2005), "Mecanismo de seguimiento de la implementación del Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.

Carrillo Castro, Alejandro (2005), "La relación institucional entre la ética y la transparencia", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.

Castelazo, José Rafael (2003) "Transparencia y rendición de cuentas: una propuesta para profundizar su contenido y alcance", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, Nº 55, Toluca.

_____ (2005), "La transparencia: gozne entre la ética pública y la política gubernamental", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.

Chirino Sánchez, Alfredo (2002), "Direito de acceso às informações públicas e ao escrutínio público: a transparência como instrumento de control democrático", en *Transparência e responsabilização no setor público: fazendo acontecer*, Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão, Brasília, MP. SEGES, OEA, OCDE (Coleção Gestão Pública, Nº 6).

Clark, David (1996), "Open Government in Britain: Discourse and Practice", en *Public Money and Management*, Vol. 16 Nº 1, Oxford.

Cunha, Maria Alexandra Viegas Cortez da (2005), "Meios eletrônicos e transparência: a interação do vereador brasileiro com o cidadão e o poder executivo", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.

Cunill Grau, Nuria (2000), "Responsabilización por el control social", en *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Consejo Científico del CLAD (coord.), Buenos Aires, CLAD, BID, Editorial Universitaria de Buenos Aires.

_____ (2004), "La democratización de la administración pública: los mitos a vencer", en *Política y gestión pública*, Bresser Pereira, Luiz Carlos ...[et al], Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, CLAD.

Estrella Rosero, Edison Eduardo (2005), "Promoción de la transparencia en el ámbito municipal", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.

Flores-Trejo, Eduardo (2005), "Perfeccionamiento y clasificación de las leyes de transparencia y acceso a la información", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.

Florini, Ann M. (2000), "Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove?: the Politics of Transparency", en *Annual World Bank Conference on Development Economics: 1999*, Boris Pleskovic y Joseph E. Stiglitz (eds.), Washington, Banco Mundial.

Gomes Filho, Adhemar Bento (2005), "O desafio de implementar uma gestão pública transparente", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.

Holkeri, Katju (2002), "Escrutínio e acceso público à informação na Finlandia", en *Transparência e responsabilização no setor público: fazendo acontecer*, Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão (ed.), Brasília, MP. SEGES, OEA, OCDE (Coleção Gestão Pública, Nº 6).

Kaufmann, Daniel (2005), Transparency Matters: the "Second Generation" of Institutional Reform, Washington, Development Gateway Foundation, http://topics.developmentgateway.org/special/transparency/template2.do, 06-12-2005.

Kliksberg, Bernardo (2005), "El papel que pueden desempeñar la cultura y los valores éticos en la lucha por la transparencia", documento presentado en el Seminario Internacional "Hacia una Cultura de la Transparencia", BID; Guatemala, Gobierno Nacional; Noruega, Gobierno Nacional; PNUD, Guatemala, 26 y 27 de mayo.

Manjarrez Rivera, Jorge (2003), "La construcción de una nueva cultura de rendición de cuentas y fiscalización superior en las entidades federativas de México", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, Nº 55, Toluca.

Martínez Aráoz, Victoria (2005), "El ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el poder ejecutivo nacional de la República Argentina: experiencias y desafíos a un año de la vigencia del Decreto 1172/2003", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.

Mora Quirós, Mario (2003), "El sistema nacional de evaluación de Costa Rica", en *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Nuria Cunill Grau y Sonia Ospina Bozzi (eds.), Caracas, CLAD, AECI, MAP, FIIAPP.

Motta, Paulo Roberto (2003), "Ansiedad y miedo en el trabajo; la percepción del riesgo en las decisiones administrativas", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 25, Caracas.

Oliveira, Telma Almeida de (2005), "Transparência: o limite entre comportamento ético e corrupção", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.

Orellana, Patricio (2005), El marco ético del uso de la información privilegiada, Santiago de Chile, mimeo.

Parrado Díez, Salvador; Löffler, Elke; y Bovaird, Tony (2005), "Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 33, Caracas.

Roberts, Alasdair S. (2000), "Less Government, More Secrecy: Reinvention and the Weakening of Freedom of Information Law", en *Public Administration Review*, Vol. 60 Nº 4, Washington.

Rodrigues, José Geraldo Loureiro (2005), "Controle, transparência e acesso a informação no governo federal do Brasil: o portal da transparência", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.

Rodríguez Villafañe, Miguel Julio (2004), "El acceso a la información pública: derecho y normatividad adecuada", documento presentado en el Encuentro Regional "El Acceso a la Información Pública en América Latina: el Ejercicio de un Derecho Fundamental", Proyecto Anticorrupción Sí Se Puede (Ecuador), Fundación Friedrich Ebert, Coalición Acceso (Ecuador), Quito, 15 y 16 de julio.

Santos, Luiz Alberto dos (2005), "Prestação de contas, acesso a informação e participação e processo decisório governamental", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.

Schedler, Andreas (2004), "¿Qué es la rendición de cuentas?", México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Cuadernos de Transparencia, Nº 3). Traducción ampliada de "Conceptualizing Accountability", en *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), Boulder, Lynne Riener Publishers, 1999.

Silveri, Cristian (2005), "Medidas implementadas por la Secretaría General de la Presidencia de la Nación Argentina para llevar a cabo la implementación de las herramientas de transparencia establecidas por el Decreto 1172/2003. Transparencia y eficiencia: dificultades y primeras soluciones", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.

Sintomer, Yves (2005), "Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 31, Caracas.

Stiglitz, Joseph E. (1999), "Economía y gobierno: los usos privados de los intereses públicos, incentivos e instituciones", en *Planeación y Desarrollo*, Vol. 30 Nº 1, Santafé de Bogotá.

Suarez, Marcus Alban (2005), "Transparência, ética e desenvolvimento ou desenvolvimento, ética e transparência", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.

Waissbluth, Mario (2005), "Chile y la transparencia pública", en *La Tercera*, Santiago, 28 de febrero.

Wood, B. Dan y Waterman, Richard W. (1994), *Bureaucratic Dinamics: the Role of Bureaucracy in a Democracy*, Boulder, Westview Press (Transforming American Politics).

Zaldivar, Angel Trinidad (2005), "La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.