

INDICADORES DE GESTIÓN Y TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL

Dr. Mauricio Merino

Abril 2009

1. EL OBJETIVO DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN Y DE LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL: RENDIR CUENTAS



¿Qué es rendir cuentas?

- Rendir cuentas: *Entregar o dar* cuentas ante alguien.
- **Rendir cuentas** es siempre una acción **subsidiaria** de una responsabilidad previa, que implica una relación **transitiva** y que atañe a la manera en que se dio cumplimiento a esa responsabilidad.
- Subsidiaria en el sentido de que una acción o responsabilidad robustece a otra principal. Transitiva en el sentido que hay dos sujetos con roles distintos que participan en el proceso. 

1. EL OBJETIVO DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN Y DE LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL: RENDIR CUENTAS

- En la rendición de cuentas hay siempre, al menos:
 - a) Dos sujetos involucrados
 - b) Un asunto sobre el que se rinden cuentas, relacionado necesariamente con una responsabilidad asumida por el primer sujeto (en el sentido de responder a lo que ha hecho o ha dicho)
 - c) Un juicio y/o una sanción emitida por el segundo sujeto



1. EL OBJETIVO DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN Y DE LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL: RENDIR CUENTAS

- Existen distintos enfoques sobre rendición de cuentas:
 - Andreas Schedler: *accountability, answerability, enforcement*
 - Guillermo O' Donnel: Rendición de cuentas horizontal y vertical.
 - John Ackerman: proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos **informan, explican y justifican** sus planes de acción, su desempeño y sus logros y **se sujetan a las sanciones y recompensas** correspondientes, en un proceso dinámico entre el Estado y la sociedad.



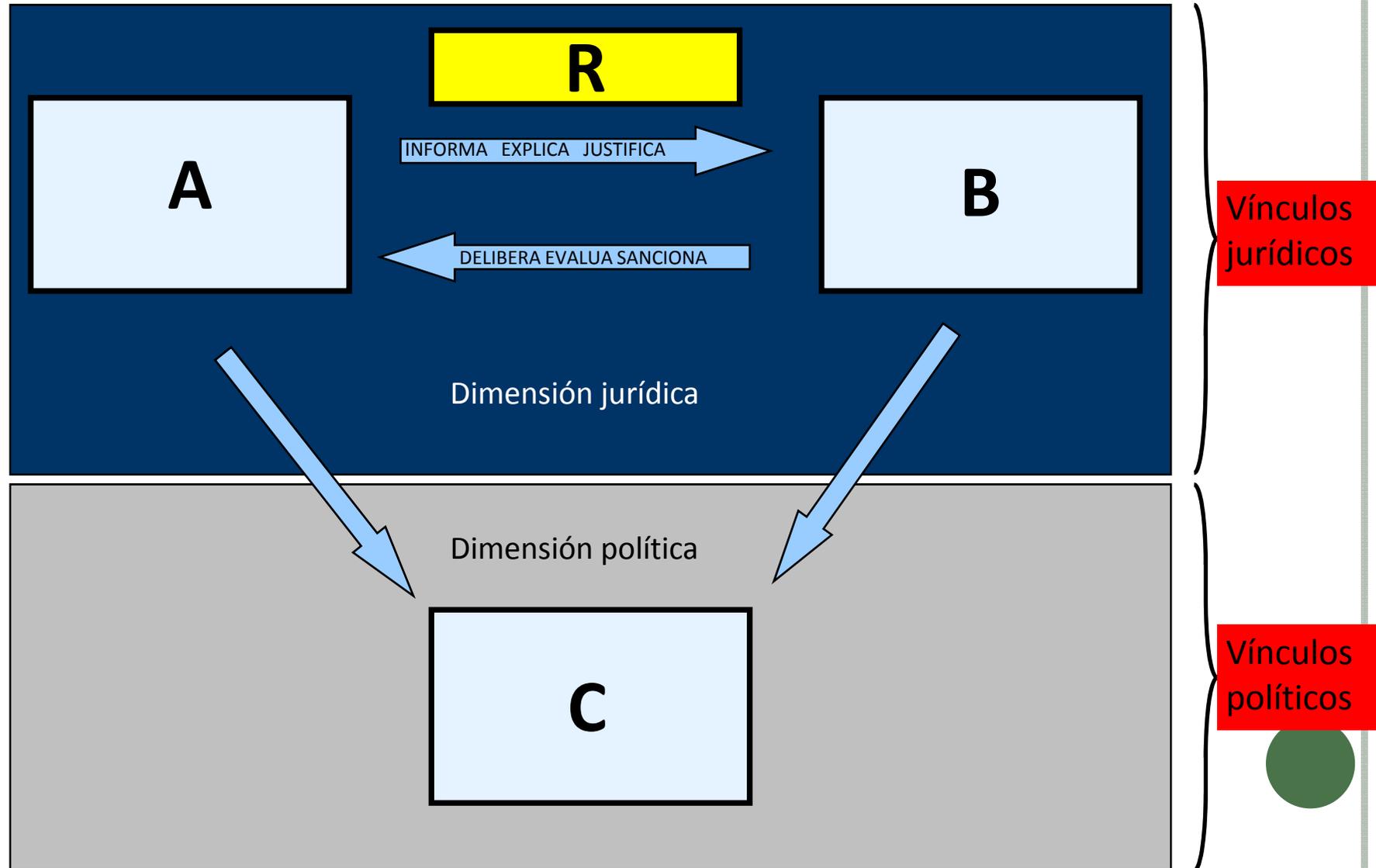
1. EL OBJETIVO DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN Y DE LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL: RENDIR CUENTAS

- Así, la verdadera rendición de cuentas implica:
- **Un marco jurídico y político**, es decir, un marco de responsabilidad que se desprende de obligaciones legales y públicas; del principio de legitimidad y de un propósito democrático.
- Ésta es una idea central para entender el alcance y profundidad de la rendición de cuentas.



1. EL OBJETIVO DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN Y DE LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL: RENDIR CUENTAS

Esquema 1: Modelo de rendición de cuentas



1. EL OBJETIVO DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN Y DE LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL: RENDIR CUENTAS

- Existen riesgos de confundir o simular procesos de rendición de cuentas, precisamente para evadirlos.
 - Multiplicación, fragmentación y desconexión de sentido .
- Éstos carecen de un objeto preciso y buscan justificarse a sí mismos mediante procesos de autoridad burocrática. **Procesos transitivos (entre A y B) que si carecen del vínculo subsidiario con una R resulta imposible definir con exactitud y que si carecen de la presencia de los ciudadanos (la C en el modelo) pierde todo sentido democrático.**



1. EL OBJETIVO DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN Y DE LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL: RENDIR CUENTAS

- La rendición de cuentas no equivale al derecho de acceso a la información ni es sinónimo de transparencia. Son conceptos que se refuerzan recíprocamente.
- El derecho de acceso a la información pública debe ser el mismo para todos los ciudadanos, pero las políticas de transparencia deben ser tan diversas como las organizaciones que componen el complejo y extenso llamado sector público.



2. LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

- El derecho de acceso a la información reclama un conjunto de garantías para afirmar la igualdad de los ciudadanos ante la ley.
- Pero la transparencia exige un proceso de adaptación diferenciado a partir de las estructuras orgánicas, los recursos, las regulaciones, los objetivos, las rutinas y las condiciones organizacionales que les son propias.



2. LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA (VALOR ORGANIZACIONAL)

- La transparencia deja de ser un conjunto de archivos abiertos al escrutinio público, para convertirse en un **valor organizacional** y en un entramado de acciones públicas deliberadas para producir, utilizar y distribuir la información pública como un recurso estratégico.
- Su éxito no depende solamente del cumplimiento limitado de algunas reglas formales, sino del conjunto de *premisas, valores e instrumentos* que forman parte de una política pública.



2. LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA (LAS PREMISAS DE LA POLÍTICA)

- Estas tres premisas permitirán reconocer la existencia de una política de transparencia:
 - a) La política de transparencia no se limita a cumplir las normas mínimas que regulan el acceso a la información pública, sino que comprende la forma en que se produce, se distribuye y se utiliza la información dentro de la propia organización, entendida como un recurso estratégico para el cumplimiento de sus fines.



2. LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA (LAS PREMISAS DE LA POLÍTICA)

- b) La política de transparencia asume que el carácter público de la información debe servir para perfeccionar los procesos y las decisiones internas y, en consecuencia, para incrementar la utilidad social de la función que desarrollan las organizaciones que componen el sector público.

 - c) La política de transparencia se propone construir procesos de decisión y acción que forman parte del espacio público y, en consecuencia, no son excluyentes, asignan responsabilidades con claridad, pueden verificarse y deben conocerse públicamente.
- 

2. LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA (VALORES DE REFERENCIA)

- Así, la transparencia como política debe incluir cuatro valores de referencia:

1. Principio de publicidad kantiano

- “ Lo que no puede decirse en público es injusto por naturaleza”

2. El reconocimiento del espacio público

- Nora Robotnikof: el espacio público no le pertenece a nadie, no debe ocultarse al escrutinio de todos los que deseen hacerlo y no debe excluir a nadie que tenga interés propio en la calidad de ese espacio público.



2. LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA (VALORES DE REFERENCIA)

3. La eficiencia social.

Valor instrumental que parte de dos supuestos: **reducir la incertidumbre en el funcionamiento de la economía** a partir de la fidelidad, la oportunidad y la abundancia de la información pública que se distribuye en los mercados; y la **construcción de confianza pública** como un principio básico de estabilidad económica.

4. La ética de la responsabilidad

Obliga a los funcionarios públicos no sólo por los recursos que se ponen a su alcance sino también por los efectos y las consecuencias de las decisiones que toman. Max Weber: las consecuencias de los actos realizados son imputables a su acción.

2. LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA (INSTRUMENTOS NECESARIOS)

- Estos son los parámetros mínimos que han de estar presentes de manera explícita en las decisiones que se tomen respecto al cumplimiento de los fines de cada organización, a fin de evitar que la política de transparencia se confunda con el simple cumplimiento de las normas vigentes:

1. **Publicidad**
2. **Inclusión**
3. **Verificabilidad**
4. **Responsabilidad**



2. LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA (PUBLICIDAD)

1. Publicidad

- Entendida como la exigencia de documentar y hacer pública la información sobre la forma en la que cada organización toma decisiones.
- Se asume que existe una oportunidad de transparencia en aquellos procesos documentados de manera insuficiente o bien, en aquellos en los que la información no llega a todos los actores que deberían conocerla.



2. LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA (PUBLICIDAD)

- Criterios de publicidad:
 - La forma en la que se seleccionaron los problemas públicos.
 - Los criterios que se emplearon para decidir el uso de los recursos destinados a dichas acciones públicas.
 - Los actores participantes, la forma en la que establecieron las causas que generaron los problemas públicos a atender, los métodos utilizados y los cursos de acción establecidos.
 - Los mecanismos de evaluación de cada una de las acciones públicas, así como los resultados obtenidos.

- Si las organizaciones no responden abierta y nítidamente a estos criterios es porque no existe una política de transparencia.



2. LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA (INCLUSIÓN)

2. Inclusión

- Entendida como la importancia de incorporar e informar a los actores que deben intervenir en la toma de decisiones.
- Suponemos la existencia de una oportunidad de transparencia en aquellos procesos o acciones en los que haya exclusiones o asimetrías evidentes de información



2. LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA (INCLUSIÓN)

○ Criterios de inclusión:

- La incorporación de diversos actores en la toma de decisiones, y a partir de esto, la información de aquellos que participaron a lo largo del proceso de política.
- Amplios grados de apertura hacia diversos actores involucrados a lo largo del proceso de política. En específico, establecer mecanismos para incorporar a los beneficiarios o afectados directos.
- Incorporación en la red de implementación, de diversas posibilidades de participación (sea por acción directa, por opinión o por vigilancia) de quienes tienen intereses legítimos en los resultados de esa política



2. LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA (VERIFICABILIDAD)

3. Verificabilidad

- Es la capacidad de documentar y constatar, que las decisiones y los procesos se llevaron a cabo en la práctica del mismo modo en que estaban especificados o definidos por las normas o los procedimientos explícitos aplicables.
 - Se asume que hay una oportunidad de transparencia en aquellas decisiones en las que resulte difícil o imposible verificar la correspondencia entre lo que se dice y lo que se hace.
 - Todas las políticas deben asumir un compromiso explícito con los resultados que se esperan de ellas.
- 

2. LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA (VERIFICABILIDAD)

○ Criterios de verificabilidad:

- Establecer, desde el diseño de los cursos de acción a seguir, un conjunto de resultados esperados que sean auditables, claros y verificables en función de los fines de cada organización.
- Establecer propósitos precisos y mensurables en el tiempo y de acuerdo con los recursos y las restricciones con las que cuentan, tanto las partes de la organización, como los servidores públicos que las componen.
- Establecer los criterios de evaluación del proceso de manera interna y externa, en términos de estándares de calidad previamente establecidos, así como los medios para comparar los costos y los resultados obtenidos por política.



2. LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA (RESPONSABILIDAD)

4. Responsabilidad

- Entendida tanto como la definición de relaciones y roles, como la precisión y la documentación de las decisiones que han de estar a cargo de cada uno de los actores que intervienen en la implementación de los acuerdos.
- Se encontrará una oportunidad de transparencia en aquellos procesos o acciones en los que no sea posible encontrar una definición precisa de la participación y las decisiones que corresponden a los diferentes actores que forman parte de un procedimiento determinado.



2. LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA (RESPONSABILIDAD)

○ Criterios de responsabilidad:

- Las normas y los procedimientos administrativos indispensables para garantizar que un cuerpo burocrático cuente con las capacidades profesionales necesarias para cumplir con las atribuciones y desarrollar el manejo de la información que le ha sido asignadas de manera estable.
- Establecer con claridad, en cada área de la organización, lo que se espera de sus integrantes en general y, de manera particular, en relación con la información que producen, utilizan o distribuyen.
- Construir normativa y técnicamente qué se espera de cada uno de los servidores, en función de las definiciones previas acerca de los resultados buscados por la organización y por su papel en la política de transparencia.



2. LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

- A pesar de sugerir los contenidos de una política de transparencia de manera puntual, la adopción particular por cada organización pública habrá de ajustarse a las condiciones específicas en las que cada organización debe actuar.
- Pero no hay duda de que, de no adoptarse de manera deliberada como una política que se integre a la cultura y a las prácticas organizacionales del país, la transparencia podría quedar atrapada en los mínimos de acceso a la información pública que exige la ley.



3. INDICADORES DE GESTIÓN

- Por lo tanto, con base en los indicadores de gestión, si la fracción V dice, a la letra:

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

En esta fracción hay, al menos, tres instrucciones trascendentes:

1. Los sujetos obligados *deben* documentar todos sus procesos decisorios y rutinarios.
 2. Contar con archivos administrativos actualizados.
 3. Ésta se refiere a la información sobre los indicadores de gestión y sobre el ejercicio de los recursos públicos.
- 

3. INDICADORES DE GESTIÓN

- Para cumplir estas instrucciones, los sujetos obligados:
 - a) tendrán que definir procedimientos puntuales y responsabilidades específicas de sus funcionarios, de tal modo que cada vez que lleven a cabo una tarea o una actividad, participen en una deliberación o tomen una decisión, la documenten;
 - b) tendrán que asegurarse de que esa documentación corresponda con fidelidad a las atribuciones que les han sido otorgadas por el marco normativo que regula sus funciones, pues de lo contrario estarían faltando al principio de legalidad;
- 

3. INDICADORES DE GESTIÓN

- c) tendrán que diseñar sistemas de información eficaces, para que la documentación que se vaya generando en el cumplimiento de sus atribuciones se mantenga actualizada y disponible;
- d) tendrán que diseñar y operar un sistema de archivos igualmente eficaz, y
- e) tendrán que diseñar indicadores que reflejen con fidelidad la gestión y el ejercicio de los recursos que la sociedad ha puesto en sus manos.



4. CUATRO ÁREAS A MODIFICAR

- La primera será la *reglamentación precisa de los procesos administrativos*, y especialmente de aquellos a partir de los cuales se toman decisiones que afectan la administración pública;
- La segunda es el *registro de las deliberaciones* y, en particular, de las que llevan a cabo los ayuntamientos (aunque no lo hagan en sesión de cabildo abierto);



4. CUATRO ÁREAS A MODIFICAR

- La tercera, el *registro contable de los gastos públicos* efectuados, por cualquier vía y a través de cualquier medio de financiamiento; y
- La cuarta, el *registro de actividades e indicadores de desempeño*, que seguramente modificará las rutinas e incidirá en los incentivos de las administraciones públicas de los municipios de México.



CONCLUSIONES

- Primero, no debe escaparse en ningún momento el objetivo principal de la transparencia gubernamental y de los indicadores de gestión que es RENDIR CUENTAS, en el sentido más amplio en el que se ha expuesto en esta sesión. Debe primar el sentido jurídico, con base en el principio de legalidad; y el político, con base en el propósito democrático.



CONCLUSIONES

- Segundo, la transparencia debe observarse como una política pública que está en pleno proceso de implementación, durante el cual está sufriendo reajustes para acoplarse a las necesidades organizacionales de cada administración. Se espera que el proceso de internalización la introduzca como un valor organizacional más que como un mandato obligatorio.
 - Así, el cumplimiento de los mandatos contenidos en el nuevo Segundo Párrafo del Artículo Sexto Constitucional habrá de representar un cambio paradigmático en la administración pública mexicana.
- 

CONCLUSIONES

- Tercero, los indicadores de gestión deberán generarse en todo momento como resultado de la propia responsabilidad adquirida, a partir de la operación diaria, de los recursos ejercidos y de los procesos de decisión.
- El solo planteamiento de la apertura, ya ha disparado los primeros procesos que modificarán nuestra percepción sobre las obligaciones y las responsabilidades de las autoridades públicas del país, a la luz del ensanchamiento democrático del espacio público.

