

Construyendo programas de transparencia en instituciones democráticas

26 de octubre de 2004

1. Introducción

Cualquier institución que funcione bajo principios democráticos puede beneficiarse de aplicar programas de transparencia. El universo de estas instituciones incluye a oficinas gubernamentales, partidos políticos, gremios, grupos cívicos y empresas privadas, entre otras.

La finalidad de los programas de transparencia es elevar la calidad de las relaciones que se dan dentro de las instituciones y hacia su exterior. Estos pueden ser aplicados a cualquier proceso o servicio que desarrollen las instituciones.

2. Relaciones democráticas

La calidad democrática de una institución puede ser evaluada en función de los patrones que caracterizan sus relaciones. Como mínimo estos patrones deben corresponder a las siguientes condiciones:

- a) Todas las partes tienen iguales oportunidades y garantías para ejercer sus derechos.
- b) Cada parte reconoce y respeta los derechos de las otras partes.

Dentro de las instituciones, en su ciclo de vida se va configurando una red de procesos y relaciones. Cada una de estas presenta diferente grado o calidad democrática, y ninguna es estática en relación a dicha condición. Diversos factores pueden fortalecerlas o deteriorarlas, impactando el desempeño institucional en su conjunto.

Algunos ejemplos de relaciones institucionales son:

Relaciones externas:

- Institución - usuarios
- Institución - proveedores
- Institución - organismos de control
- Institución - grupos de interés

Relaciones internas:

- Verticales: dependencia jerárquicas
- Horizontales: dependencias que interactúan a un mismo nivel
- Relaciones profesionales y laborales

Además de la transparencia, obviamente hay otras consideraciones con respecto a los procesos o relaciones institucionales, como por ejemplo la eficiencia, la legalidad o el impacto. Frente a esto, los responsables de la gestión institucional deben encontrar y aplicar equilibrios adecuados, sin romper las premisas democráticas citadas anteriormente.

3. Problemas institucionales

Los problemas que sufren las instituciones pueden clasificarse en cuatro categorías:

- a) **De impacto:** Tiene que ver con la intensidad o dirección de los cambios esperados en el entorno de la institución con relación a su misión, y lo efectivamente logrado. Lo común es que el nivel de impacto sea inferior a lo esperado. En casos graves, el impacto puede ser contrario a lo previsto o negativo.
- b) **De calidad:** Son problemas relacionados con el grado de apego a estándares técnicos o normativos o a las ofertas hechas que deben observar las instituciones en sus procesos o servicios.
- c) **De recursos:** Se refieren a la disponibilidad, distribución, asignación y uso de los recursos. Esto incluye personal, equipo, fondos, tiempo, tecnologías u otros recursos.
- d) **De transparencia:** Son las interferencias que impiden identificar apropiadamente los problemas de las instituciones o que obstruyen la construcción de acuerdos para resolverlos.

4. Problemas de transparencia

Los problemas de transparencia se relacionan con ambientes opacos o áreas grises que existen en las relaciones o procesos de las instituciones. Cuando la falta de transparencia es excesiva de poco sirve por ejemplo asignar mayores recursos o mejorar los estándares técnicos. Cuando no se hacen consideraciones de transparencia, la aplicación de soluciones enfrenta muchos tropiezos y amenazas, y sus resultados se mantienen bajo riesgo permanente de atenuación o anulación.

Los problemas de transparencia pueden clasificarse en las siguientes categorías:

- a) **De rendición de cuentas:** Estos se dan cuando no existe la obligación y los mecanismos adecuados para dar cuenta y responder por las decisiones adoptadas, las acciones emprendidas o los recursos utilizados.

- b) **De claridad de las reglas:** Son problemas que se dan por falta de precisión en los criterios para tomar las decisiones, complejidad innecesaria en los procedimientos o trámites, no delimitación de las excepciones, cambios arbitrarios en las reglas o falta de instancias adecuadas para la resolución de conflictos, entre otros factores.
- c) **De información:** Ocurren cuando falta información sobre las decisiones adoptadas o las acciones emprendidas, o cuando ésta no es oportuna, verificable o comprensible, entre otras características. También se dan problemas con la información cuando las excepciones sobre lo que se manejará en forma reservada o restringida no están claramente establecidas.
- d) **De participación:** Estos suceden cuando faltan garantías o existen condiciones contrarias a los derechos de las partes, como por ejemplo en la elección de sus representantes, en la formulación de las decisiones, en la vigilancia de la gestión de las instituciones o en la evaluación del impacto de estas.

5. Elementos rectores

Las transparencias no es un atributo absoluto. Su intensidad está en función del grado de evolución de las instituciones, la complejidad de los problemas que estas deben resolver, las expectativas de los actores relacionados con su quehacer y el nivel de confianza existente entre dichos actores, entre otros aspectos.

Esto delimita los objetivos que pueden tener los programas de transparencia a los siguientes casos:

- a) Mejorar las condiciones de transparencia en relación a la situación actual, con respecto a otras instituciones o en función de estándares de general aceptación, como por ejemplo las normas y políticas internacionales¹.
- b) Lograr que las mejoras sean sostenibles y progresivas en el tiempo.

Para llevar adelante los programas de transparencia debe tenerse presente los siguientes elementos rectores de buenas prácticas:

- a) **Focalizar los problemas:** Las instituciones tienen numerosas relaciones o procesos que sufren de problemas de transparencia. No es posible encontrar y aplicar soluciones simultáneas para todos ellos. Los programas deben focalizarse únicamente en unos pocos procesos cuyos problemas de transparencia estén afectando en mayor grado el buen uso de los recursos, la calidad de los servicios o su impacto.

¹ Compendio de normas y políticas internacionales contra la corrupción
<http://www.probidad.org/index.php?seccion=npi/index.html>

- b) **Priorizar las soluciones:** Seleccionado un proceso o servicio que será objeto de un programa de transparencia, debe tenerse presente que no pueden aplicarse soluciones en todas las dimensiones señaladas en el apartado 4. Las medidas de transparencia a aplicar deben ser priorizadas en función de su viabilidad técnica, costo, impacto u otras consideraciones.
- c) **Consensuar los cambios:** Las partes que saldrán beneficiadas o afectadas por un programa de transparencia deben participar en la focalización de los problemas y en la priorización de las soluciones. El éxito del programa depende del grado de aceptación al mismo y del compromiso que asuman las partes en su implementación.
- d) **Evolucionar:** Las soluciones de transparencia no son definitivas. Deben ser revisadas periódicamente. Algunas medidas pueden dejar de ser necesarias, otras deben ser cambiadas o bien, las instituciones deben adoptar nuevas.

6. Soluciones integrales

Una de las causas por las cuales fracasan muchos programas de transparencia es porque las soluciones son dispersas, parciales, tangenciales o inviables. Por ello se recomienda que las soluciones consideren los siguientes aspectos:

- a) **Acciones** que produzcan cambios en uno o más de los problemas de transparencia que hayan sido detectados.
- b) **Procesos** que permitan la debida formulación, implementación y evaluación de las acciones. En esta forma pueden determinarse los compromisos y recursos que serán necesarios para sostener y llevar adelante los cambios.
- c) **Desarrollo de capacidades**, que pueden incluir aspectos técnicos, jurídicos, económicos o de otro tipo.

7. Construcción de programas de transparencia

Para definir y llevar adelante programas de transparencia, se recomiendan los siguientes pasos:

- 1 **Acciones preliminares:** Antes de iniciar la construcción de un programa de transparencia es importante identificar a los actores que tienen jurisdicción o interés sobre el asunto a tratar, a quienes se verán beneficiados o afectados de la aplicación del programa, a los que puede favorecer o perjudicar su realización y a otros actores que pueden darle seguimiento. Una vez identificados, debe prepararse una estrategia para definir cómo relacionarse con estos actores y cómo hacerlos participe de la construcción del programa.

- 1.1 Elaboración de un mapa de actores
 - 1.2 Diseño de la estrategia de relaciones con actores
 - 1.3 Organización de un compendio de normas y políticas aplicables
- 2 Identificación de problemas de transparencia:** A través de talleres con los actores que deben estar vinculados al programa, se identifican problemas de transparencia y se focalizan los que recibirán atención.
- 2.1 Inducción a los conceptos de transparencia
 - 2.2 Revisión del quehacer institucional
 - 2.3 Identificación de problemas de transparencia
 - 2.4 Focalización de problemas
- 3 Construcción de alternativas:** Siempre a través de talleres, de los problemas focalizados se identifican alternativas y se priorizan aquellas que pueden tener un efecto más positivo o que parezcan tener mayor viabilidad. Una vez priorizadas se lleva adelante un estudio de factibilidad para asegurar que efectivamente estas son realizables conforme las expectativas de los involucrados en el programa.
- 3.1 Identificación de alternativas
 - 3.2 Priorización de alternativas
 - 3.3 Estudio de factibilidad de las alternativas
 - 3.4 Selección final alternativas
- 4 Formulación del plan de implementación:** Las alternativas deben convertirse en acciones de cambio. Estas acciones deben ser organizadas en una secuencia o proceso según sus requerimientos y naturaleza. Asimismo, la institución debe definir que capacidades deben desarrollarse para poder aplicar las acciones de cambios. Finalmente se debe establecer cómo se monitoreará la aplicación del programa y cómo se evaluará su impacto, calidad, uso de recursos y transparencia. En la formulación del plan se puede recurrir nuevamente a ejercicios de focalización o priorización.
- 4.1 Definición y diseño de acciones de solución
 - 4.2 Diseño del proceso de solución
 - 4.3 Definición de los requerimientos de capacidades a desarrollar
 - 4.4 Diseño de los instrumentos de evaluación
- 5 Aplicación de las soluciones:** En esta fase es importante asegurar el funcionamiento de las instancias de coordinación y control y de los mecanismos de vinculación con los actores relacionados al programa.
- 6 Evaluación del proceso:** La evaluación debe ser una actividad permanente durante la aplicación del plan. Su intención no es tanto calificar el grado de aplicación del programa, sino más bien identificar oportunamente los desajustes y adoptar medidas de corrección.

8. Programas implícitos

La aplicación de un programa de transparencia es en si mismo un proceso de desarrollo de capacidades. Al tener o concluir un programa, la institución puede iniciar otros (guardando siempre el cuidado de la factibilidad).

Sin embargo, lo deseable es que las acciones de transparencia no sean parte de un programa especial, sino un componente implícito de los procesos de planificación, ejecución y evaluación con que ya cuentan las instituciones.