

V CONVENCION INTERNACIONAL DE ARCHIVISTAS

IV FORO NACIONAL DE LEGISLACION ARCHIVISTICA

LA TRANSPARENCIA PARA UN BUEN GOBIERNO

DRA. MA. EUGENIA CABRERA BRUSCHETTA

**CTM SECRETARIA DE EDUCACION DE LA
ASOCIACION DE TECNICOS PROFESIONISTAS**

eugeniabruschetta@hotmail.com

Puebla, Pue.

LA TRANSPARENCIA PARA UN BUEN GOBIERNO

La concepción de la sociedad de información y el conocimiento impone progresivamente la organización de los archivos de la administración pública, con la finalidad, de transparentar la información gubernamental, para establecer la organización, desarrollo, manejo y control de la documentación que permita transparentar la información sin trabas o requisitos, confiable y de calidad para brindar una mejor servicio a la ciudadanía.

Los archivos de la administración pública, son esenciales para la construcción de una gobernabilidad democrática y de un buen gobierno, no únicamente a escala del gobierno de México, sino a nivel mundial. Bajo estas condiciones complejas y desiguales, en donde los archivos resguardan información de gran valor, tanto para el desempeño de la gestión pública como para su conservación y difusión como memoria histórica. Esta ponencia tiene como objetivo contribuir al fortalecimiento y mejoramiento de un buen gobierno, que permita a todos los ciudadanos que consulten la información Pública, que es un Derecho que todo ciudadano debe tener en un Estado Democrático, por excelencia de la administración pública y como un derecho humano.

México presenta varias caras respecto a la corrupción y la impunidad. Transparencia Internacional, en su *Informe Global de la Corrupción 2004*, señala a México como el segundo país de la región con mayor cantidad de víctimas de la corrupción en el sistema. El mismo organismo revela que es México el país con mayor porcentaje de víctimas de la corrupción en los servicios que ofrece el gobierno, y el Banco Mundial indica que la corrupción en México genera costos equivalentes al 9 % de su Producto Interno Bruto. Sucede de este modo, porque la estructura del Poder del Estado y el modelo neoliberal han profundizado estos fenómenos y han generado nuevos problemas

La información y capacidad gubernativa, en términos generales, un aspecto inherente a la complejidad de este proceso histórico tiende a no ser suficientemente contemplado: la dimensión informacional del Estado y sus implicaciones en la capacidad gubernativa.

Esta situación se torna especialmente inquietante cuando constatamos que los diversos proyectos de Sociedad de la Información cuentan – en mayor o menor grado – con el Estado como uno de sus principales promotores y campo privilegiado de articulación de iniciativas. Probablemente, uno de los elementos que marca las diferencias entre proyectos de Sociedad de la Información, como los de la Unión Europea, Estados Unidos y los países periféricos sea la forma en que, en estos distintos contextos históricos, se configuró Estado como campo informacional, aparte de cómo las políticas y estructuras de información aportan elementos a la capacidad gubernativa.

Las publicaciones recientes sobre el Estado y las políticas públicas revelan frecuentemente el uso de dos conceptos: gobernabilidad y gobernanza, considerados aspectos distintos y complementarios, configuradores de la acción estatal, uno de los conceptos de gobernabilidad es:

La gobernabilidad refiere a "las condiciones sistémicas más generales en cuyo contexto se da el ejercicio del poder en una sociedad determinada " como comenta Diniz (1996:12.13) tales como la forma de gobierno, las relaciones entre los poderes, los sistemas partidarios, etc. . Gobernanza en red

La gobernanza se refiere a la capacidad gubernativa en sentido más amplio, "abarcando la capacidad de la acción estatal en la implementación de las políticas y en la consecución de las metas colectivas", incluyendo "el conjunto de los mecanismos y procedimientos para gestionar la dimensión participativa y plural de la sociedad" Diniz (1996: 12-13).

La capacidad política de gobernar o gobernabilidad derivaría de la relación de legitimidad del Estado y de su gobierno con la sociedad, en tanto que la gobernanza sería la capacidad financiera y administrativa en sentido amplio de un gobierno para implementar políticas públicas.

Como señala Costa (1998:30), "en la formulación del Banco Mundial, la gobernanza es definida originalmente como la manera en que el poder es ejercido en la administración de los recursos económicos y sociales, teniendo como mira el

desarrollo El concepto de gobernanza sería, en esa visión, distinto al de gobernabilidad, "que describe las condiciones sistémicas del ejercicio del poder en un sistema político".

Santos (1997:49) observa que el concepto de gobernanza ha sido incorporado a partir de esa perspectiva del Banco Mundial, o sea, " modo como la autoridad es ejercida en la gestión de los recursos del país en dirección al desarrollo".

El debate más reciente sobre el concepto de gobernanza habría ido más allá de sus aspectos operacionales, para incorporar nuevos elementos. "Ahí se incluyen, no sólo los mecanismos tradicionales de agregación y articulación de intereses, tales como los partidos políticos y los grupos de presión, sino también las redes sociales informales (de proveedores, familias, gerentes), jerarquías y asociaciones de diversos tipos". Por otro lado, la ampliación del concepto de gobernanza habría tornado más imprecisa, según algunos autores, su distinción del concepto de gobernabilidad. Santos sugiere que es irrelevante tratar de distinguir los conceptos de gobernanza y gobernabilidad y propone, "para fines analíticos", el término capacidad gubernativa.

Reconocida la riqueza de este debate, se observa cómo la cuestión informacional se muestra allí presente, aunque no siempre claramente explicitada por los formuladores y responsables de las políticas públicas vinculadas a esta perspectiva.

Las reflexiones sobre la capacidad gubernativa vienen al caso cuando se analizan tentativas exitosas o fallidas de reforma del Estado en algunos países. Esas experiencias presentan aspectos comunes, conforme a los debates del II Foro Mundial para debatir el Estado democrático y la gobernanza en el siglo XXI: a) Inadecuación del papel del Estado y del diseño del sector público ante los escenarios, en constante mutación, de la globalización, el desarrollo tecnológico y la reestructuración productiva; b) Crisis fiscal asociada al déficit público, la deuda externa y el desempeño insatisfactorio de las empresas públicas; c) Patrones de demanda más exigentes y complejos por parte de los ciudadanos; d) Efectos perversos de la acción del Estado causados por el patrimonialismo, clientelismo y

corrupción; e) Reconocimiento de que la esfera pública no se limita a la esfera estatal, puesto que incluye acciones de cuño público promovidas por la sociedad civil; f) Prestación inapropiada de servicios por el sistema de protección social – abarcando tanto la exclusión de segmentos sustanciales de la población, como la inadecuación de los servicios prestados.

En cada uno de estos aspectos, la cuestión informacional, en diferentes grados, aparece como factor optimizador o, cuando no es debidamente contemplada, como obstáculo al logro de niveles básicos de capacidad gubernativa. Es imposible estimar, por ejemplo, la enorme pérdida de recursos por parte del Estado teniendo en cuenta la insuficiencia de sus prácticas informacionales. Se crea, en este caso, un espacio de opacidad que favorece ampliamente la corrupción: El Índice de Percepción de la da Corrupción en 2000, elaborado por Transparencia Internacional, contempla a los países americanos en el siguiente orden: 5° Canadá, 14° Estados Unidos, 18° Chile, 30° Costa Rica, 41° Perú, El Salvador, 49° Brasil, 51° Argentina, 59 Colombia, México, 71° Bolivia, Venezuela, 74° Ecuador.

Según Jarquín (2000:29), las grandes transformaciones de las tecnologías de la información han alterado las formas organizacionales, la gestión y los procedimientos del Estado. Sin embargo, no alteraron y, en un horizonte previsible, no alterarían las responsabilidades básicas del Estado. Esto requiere condiciones para una gobernabilidad democrática a largo plazo e intervenciones eficientes del Estado. En cuanto al éxito o fracaso de estas intervenciones, Jarquín observa: "Se ha prestado mucha atención a la racionalidad técnica-instrumental como condición de la eficiencia de las intervenciones. Este es un enfoque necesario, pero por sí solo limitado, lo que explica tantas experiencias fracasadas de reforma del Estado. Se ha prestado muy poca atención a las condiciones políticas de la eficiencia de las intervenciones del Estado".

Más allá de sus aspectos relacionados con la tolerancia, convivencia social y protección de los derechos fundamentales, la democracia es una condición fundamental para la eficiencia de las intervenciones del Estado. En tanto condición de la eficiencia estatal, la democracia - según Jarquín (2000:30) - presentaría tres dimensiones básicas interrelacionadas en las cuales se hacen notar los aspectos informacionales: "En democracia las políticas públicas son más sensibles a las demandas de los ciudadanos, procesan, agregan y responden mejor a esas demandas. A) En democracia el Estado y las políticas públicas tienen el mínimo de autonomía en relación a intereses particulares o ... a mayor democracia menos clientelismo, corporativismo y nepotismo, que son todas formas de "privatización" se las políticas públicas. B) En democracia se tienen las condiciones institucionales básicas para absorber con eficiencia las nuevas técnicas de la gestión y el instrumental de la tecnología de la información. Sin esas condiciones las nuevas formas de gestión, más empresariales por ejemplo, y la tecnología de la información, pueden conducir a situaciones más desastrosas". López (2000:120) sostiene algunos principios fundamentales de la "ciberdemocracia": C) "Los gobiernos deben crear sistemas de información para medir la calidad y cobertura de los servicios y viabilizar la participación de los ciudadanos en su evaluación. D) Todos los funcionarios deben abrir canales permanentes de comunicación con los ciudadanos. F) Las instituciones deben mantener los archivos públicos en línea"

Analizando las alteraciones del Estado, conforme a lo que designa como "modalidad de desarrollo informacional", Castells (1995:48) observa que la innovación en las tecnologías de la información "creó las posibilidades para la existencia de corrientes de información bidireccionales, haciendo posible que la sociedad civil controle al Estado en base a principios democráticos, sin paralizar necesariamente su efectividad como agente de interés público". En este debate, se reconoce la creciente importancia de las agendas de los Estados conferida a la realidad de la economía y de la sociedad de la información y el conocimiento. "el mercado desempeña un papel clave en la consolidación de la nueva economía,

pero no es capaz, por sí solo, de promover los avances necesarios dentro de los patrones de justicia social deseables. Sin una sólida política de gobierno orientada a la equidad, se corre el riesgo de profundizar los mecanismos estructurales de la diferenciación y la desigualdad. Compete a los gobiernos, mediante la cooperación con el mercado y la sociedad civil, la implementación de políticas encaminadas a la prevención de la exclusión digital y de la consiguiente profundización de la desigualdad " Castells (1995:48)

Conforme menciona Kliksberg (1999:130), en muchos países en desarrollo, la formulación de políticas sociales tropieza con la ausencia de sistemas de información que apoyen el proceso político decisorio. "Ello deja a los decisores sociales librados a la utilización de información producida para otros propósitos, a datos no actualizados, o de dudosa calidad. A todo ello se suma un problema fundamental de monitoreo. Una gestión social eficiente requiere información en tiempo real sobre cuáles son los resultados e impactos concretos que se están produciendo. En lo social con frecuencia aparecen efectos no planificados, algunos desfavorables, y otros positivos. El monitoreo cumple funciones esenciales. El establecimiento de sistemas de información social con metodologías modernas, procesamiento informático, y contacto continuo con la realidad debe ser uno de los ejes de la renovación de la institucionalidad social".

El grado de democratización del Estado encuentra, en su visibilidad, un elemento orientador: cuanto mayor el acceso a la información gubernamental, más democráticas serán las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. La visibilidad social del Estado constituye un proceso de dimensiones políticas, técnicas, tecnológicas y culturales, teniendo como uno de sus productos fundamentales la información "publicitada". Instrumentalizado para ejercer el acceso a la información gubernamental, el ciudadano se configura como sujeto informativo. Ello es particularmente significativo al considerarse las diferentes formas de intervención del Estado en la vida social.

El acceso a la información gubernamental encuentra, a partir de los años setenta, en Estados de características democráticas, diversas formas de expresión, que se traducen en dos conceptos que se referencian mutuamente: transparencia administrativa y derecho a la información.

Como observa Bobbio (1990: 87), si en la monarquía de derecho divino la invisibilidad del poder real es una exigencia, en el Estado moderno el secreto es, por principio, legitimado sólo en los casos excepcionales, previstos legalmente.

El secreto impediría un control más efectivo por parte de la sociedad sobre sus gobernantes, constituyendo una forma de evitar el juicio, preservando, así, el lugar del poder. “Se crea una realidad escondida y otra aparente. Con el acceso sólo a esta última, se mantiene a la sociedad en la ignorancia de los procesos decisivos que la afectan” como señala Almino (1986: 106).

La tendencia al secreto formaría parte de una “condición indispensable para toda actividad política coherente y efectiva” nos comenta Dreifuss (1993: 76).

El secreto revelaría, ante todo, la supervivencia de un autoritarismo administrativo, totalmente incompatible con una construcción democrática que implica el debate público y la posibilidad del ciudadano de tener acceso a la información. La información “confiscada” por los gobernantes y los funcionarios sería el indicador de una democracia “cercenada”, en la cual los ciudadanos, “considerados como cantidad negable y tratados como intrusos”, son “administrados”, sin realmente adquirir la ciudadanía. Privados del acceso a las fuentes de información e ignorando los motivos de las decisiones con ellos relacionadas, los ciudadanos se encuentran a merced de una administración anónima, sin rostro e impenetrable”. La persistencia del secreto sería contraria al ciudadano que desea, cada vez más, conocer, comprender, ser comprendido. Por otro lado, el secreto sería también nefasto para la administración, creando un clima de desconfianza que bloquea la

comunicación, obstaculiza el relevamiento de información y favorece reacciones contrarias de parte de los ciudadanos, nos comenta Chevalier (1998:32)

La lógica que permea la construcción de lo opaco en la administración pública encuentra sus fundamentos en su supuesta neutralidad. Spanou (1988: 29) observa que el secreto acaba siendo justificado en algunas actividades de la administración pública, en el intento de preservar la “independencia” y la “libertad de decisión” del Estado en relación con los intereses privados. La supuesta impermeabilidad del Estado a las “presiones exteriores” debería garantizar su neutralidad. Sus decisiones serían así exclusivamente tomadas en nombre del “interés general”.

CONCLUSIONES

La integración de sistemas institucionales de archivos para un buen gobierno, así como la formulación de estrategias de desarrollo archivístico, deberán impulsarse, sobre la base de tres ejes fundamentales: la construcción de una buena plataforma jurídico eficaz, que promueva la promulgación de una ley de archivos y la adopción de políticas públicas complementarias, la instrumentación, sobre la base teórica y metodológica de la administración de documentos, de los sistemas institucionales de archivos, y el fortalecimiento de la capacidad administrativa y financiera de las instituciones para invertir inteligentemente recursos básicos para la operación de las instituciones archivística. Una nueva conceptualización del valor e importancia de los archivos, que incida sobre la generación de una cultura institucional y social que los rescate del olvido y los convierta Archivos gubernamentales: Un dilema de la Transparencia para una mayor democracia.

El uso real de la información archivística en el contexto del desarrollo de una amplia cultura de transparencia es fundamental.. Empezar todos estos retos no es tarea fácil, pero tampoco imposible. Los archivos contienen información que posee una enorme significación institucional y social, facilitar el acceso ciudadano a esta información y reconocer su importancia como instrumento de gestión y espacios de memoria y cultura.

BIBLIOGRAFÍA

Almino, Joao (1986). *O Segredo e a Informação: ética e política no espaço público*. San Paulo: Brasil

Bobbio, Norberto (1990). *Fundamento y futuro de la Democracia*. Universidad de Barcelona, Barcelona, España.

Borges, Mónica (1995). *A informação como recurso gerencial das organizações na sociedade do conhecimento*. Ciencia de la Información v. 24, n. 2, 1995, San Paulo, Brasil

Castells, Manuel (1995). *La ciudad informacional, tecnologías de la información*. Alianza Editorial, Madrid

Chevalier, Francois (1999). *América Latina: de la independencia a nuestros días*. FCE, México

Costa, Nilson do Rosario (1998). *Reforma administrativa, previsibilidad decisoria do Estado*. <http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi5.rtf>.

Diniz, Eduardo H (1996). *Ciudadanía, control y democratización del Estado*. En lo público no estatal en la reforma del estado. CLAD, Paídos, Buenos Aires, Argentina

Dreiffus, Daniel (1993). Unidad de Desarrollo Social, Lima Perú

Jardim, (2003). La concepción sistemática de archivos. Marcos teóricos y la experiencia brasileña. En Archivum. vol. XLIV

Jarquín, Edmundo (2000). *Estado democrático y gobernabilidad en el siglo XXI*. <http://www.iigov.org/iigov/pnud/revista/prevista4.htm>

Kliksberg, Bernardo. (1999). *Cómo reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales*. Gestión y Política Pública, vol. 1, núm.1 Jul-Dic.

López Guerreño, José Antonio (2000:120).

Santos, María Helena de Castro (1997). *Governabilidade, governanca e democracia: criacao de capacidade governativa e relacoes Executivo-Legislativo no Brasil Pós –Constituinte*. Dados, v. 40, no. 3, Rio de Janeiro

Spanou, C. (1988). *El secreto acaba siendo justificado en algunas ocasiones*. En archivos, transparencia del Estado. OEA, Brasil

NOTA PRESENTARÉ 5 DIAPOSITIVAS