

Cómo citar este texto:

Herrera Capriz, M. (2018). Aproximación conceptual de la transparencia al modelo de *valor público*. *Derecom*, 27, 163-179. <http://www.derecom.com/derecom/>

APROXIMACIÓN CONCEPTUAL DE LA TRANSPARENCIA AL MODELO DE VALOR PÚBLICO

CONCEPTUAL APPROACH OF TRANSPARENCY TO THE PUBLIC VALUE PATTERN

© Mariana Herrera Capriz
Universidad Complutense de Madrid (España)
mariannahc@gmail.com

Resumen

Este artículo analiza la capacidad que tienen las acciones gubernamentales de “empoderar” a la sociedad con sus prácticas de transparencia desde la corriente de estudios llamada *valor público*, perspectiva que ha sido sugerida para evaluar la capacidad de las Administraciones Públicas para orientar su desarrollo tecnológico a los objetivos de participación y colaboración. Pero es todavía muy escasa la investigación que elabora y aplica marcos de evaluación de valor público a acciones gubernamentales específicas en este campo.

La creación de valor público implica colaborar con los públicos; para que esto suceda, las organizaciones públicas han de otorgar a la sociedad espacio en la gestión pública. La comunicación puede actuar ayudando a los gobiernos a escuchar, a contemplar la experiencia de la sociedad y a brindar capacidad de participación.

Summary

In this paper we analyze the ability of government actions to empower society with its transparency practices from the perspective of authors that embrace the so called *public value* approach. This approach has been suggested in order to assess the ability of the Civil Service to lead their technological development to the goals of participation and cooperation. Notwithstanding, the research that develops and applies the framework of public value assessment to specific government actions in this field is still very scarce.

The making up of public value implies cooperating with the public general; For this to happen, public bodies have to give society space in public management. Communication can help governments to listen, to watch society behaviour and to provide capacities for participation.

Palabras clave: Transparencia. Valor Público. Intangibles. Comunicación. Gobierno abierto. Gobernanza. Sector Público.

Keywords: Transparency. Public value. Non-tangible goods. Communication. Open government. Governance. Public Sector.

1. Introducción.

En septiembre de 2011, la Asamblea General de la ONU aprobó la *Declaración para un Gobierno Abierto* con el fin de desarrollar iniciativas que promuevan la transparencia sobre las actividades gubernamentales, “empoderen” a los ciudadanos y fomenten la participación mediante las nuevas tecnologías.

Sin embargo, años después de la firma de este acuerdo, se puede decir, en conclusión común con la literatura, que los gobiernos no están aprovechando al máximo la tecnología y las posibilidades de interacción que ésta brinda para alcanzar la llamada “gobernanza colaborativa”, en la que la sociedad actúa mediante la “sabiduría colectiva”.¹

Este artículo analiza la capacidad que tienen las acciones gubernamentales de “empoderar” a la sociedad con sus prácticas de transparencia desde la corriente de estudios llamada *valor público*, perspectiva que ha sido sugerida para evaluar la capacidad de las Administraciones Públicas para orientar su desarrollo tecnológico a los objetivos de participación y colaboración.² Pero es todavía muy escasa la investigación que elabora y aplica marcos de evaluación de valor público a acciones gubernamentales específicas en este campo.

La creación de valor público implica colaborar con los públicos; para que esto suceda, las organizaciones públicas han de otorgar a la sociedad espacio en la gestión pública. La comunicación puede actuar ayudando a los gobiernos a escuchar, a contemplar la experiencia de la sociedad y a brindar capacidad de participación.³

Este análisis se apoya en una investigación previa que manifiesta que las fórmulas de evaluación de la transparencia que se suelen aplicar a los gobiernos municipales no llegan a captar algunos aspectos que caracterizan al valor público. La investigación analiza quince ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, en donde se expone que hay ayuntamientos que poseen información vasta y valiosa, pero no la proporcionan en condiciones de que sea entendida por los públicos; y hay ayuntamientos que proporcionan la información completa exigida, pero sus ciudadanos no participan activamente de la información.⁴

A su vez este análisis contribuye como aproximación teórica y forma parte del marco teórico de un estudio que tiene como fin identificar los aportes de la comunicación al valor público. Particularmente se toma como punto de estudio la comunicación del intangible “transparencia” y cómo a partir de la comunicación de este intangible se pueden generar valores y valor público.

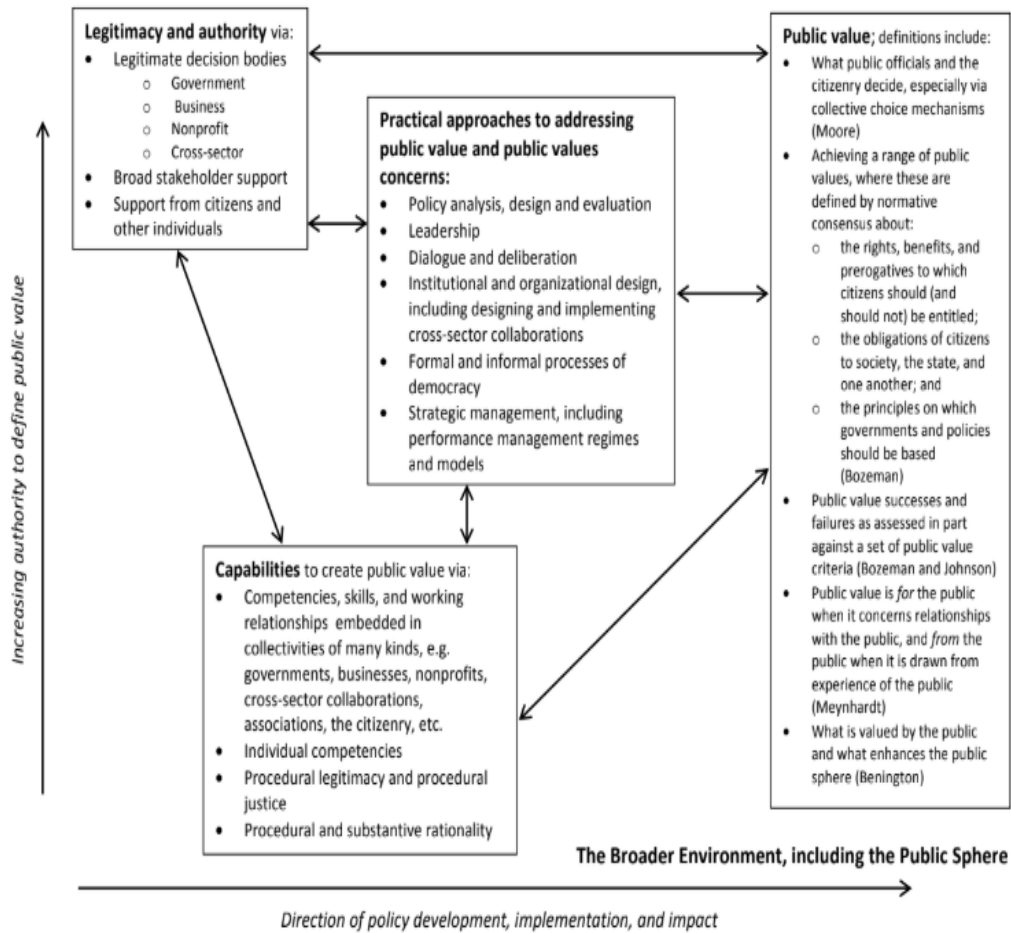
Tomando como referencia el modelo de “valor público” de Bryson, Crosby and Bloomberg,⁵ se procederá a realizar una aproximación a los dos conceptos, para luego, en investigaciones próximas, analizar la pertinencia y utilidad del modelo de “valor público” (de ahora en adelante por sus siglas en inglés: PVGT, *Public Value Government Triangle*) con respecto al intangible “transparencia”.

Las preguntas que *a priori* se pueden plantear son si la transparencia como intangible se encuadraría dentro de la teoría de *valor público*; si las acciones de dicha transparencia pueden generar valores públicos y, en última instancia y de acuerdo con los lineamientos de los autores del PVGT, podremos poner sobre la mesa el debate de si el intangible transparencia y sus acciones están inmersos en la esfera pública, de la misma manera que el valor público y los valores públicos no pueden ser tenidos en cuenta dejando de lado el contexto de dicha esfera pública.

Como punto de partida nos detendremos en el primero de los interrogantes, es decir, comprobar si el intangible “transparencia” puede enmarcarse teóricamente dentro del modelo del PVGT. Para ello y con apoyo en la bibliografía, merece la pena comenzar con una aproximación conceptual de todos los aspectos que enumera el modelo de PVGT; y cómo desde cada uno de estos aspectos pueden desprenderse puntos de encuentro con el intangible “transparencia”.

Cabe aclarar que, para dar respuesta a los dos interrogantes siguientes, se hace necesario abordar primero la cuestión del primer interrogante, puesto que una respuesta desfavorable al probar el modelo no tendría sentido sobre las otras cuestiones.

Además, en caso de poder aplicar el modelo, se hacen necesarios otros esfuerzos más allá de los teóricos para detectar si las acciones de transparencia generan valores públicos o incluso cuáles son los valores específicos que generan. Para esto, muchos autores⁶ formulan varios métodos que sirven a tales fines. En última instancia, con el correcto encuadre del intangible Transparencia en el PVGT y habiendo identificado cuáles son los valores públicos que se desprenden de las acciones de transparencia, podremos abrir el debate sobre cómo están inmersos y cuáles son sus aportaciones a la esfera pública.



Fuente: *Public Value Governance Triangle* (Bryson, Crosby and Bloomberg, 2015, p. 15)

2. Transparencia, legitimidad y autoridad.

El primero de los aspectos a abordar es el que se corresponde con la legitimidad y autoridad según el PVGT. Recordemos que el recuadro incluye órganos de decisión de todos los sectores que son legítimos. Es decir, órganos cuyas acciones son deseadas y apropiadas y, por lo tanto, son percibidos como legítimos.⁷

Los autores del PVG⁸ señalan que esto tiene dos implicaciones en la práctica. Por un lado, plantea cómo debe formularse la legislación y las políticas, mientras que por el otro se refiere a la responsabilidad en el enfoque emergente de la Administración Pública.

También los autores hacen hincapié en que los diseñadores de políticas deben tener en consideración cuál es el valor público deseado y qué valores públicos se busca conseguir involucrando a todas las partes interesadas, como también cuáles son las capacidades necesarias para llegar a eso.

El gobierno se convierte así en el responsable de la creación de valor público y garante del mismo.⁹

Los autores del PVGT citan a Page y su equipo¹⁰ porque ofrece un marco de colaboración intersectorial para afrontar los desafíos de la demanda de responsabilidad democrática (capacidad de respuesta), de responsabilidad procesal y de resultados. Este marco incluye: la responsabilidad democrática vertical, cuán legales son las decisiones que se toman y cómo responde a los autorizadores; la responsabilidad democrática horizontal, cómo responden estas decisiones a los socios que colaboran y a otras partes interesadas; la racionalidad procesal y la justicia procesal; el control operacional, cómo la colaboración es empleada para supervisar proyectos y actividades utilizando requisitos, presupuestos y cronogramas; el rendimiento eficaz y eficiente; la equidad de pago y distribución de beneficios; la capacidad de resolución de problemas o cómo los nuevos comportamientos y normas pueden aumentar el potencial de abordar problemas complejos.

La transparencia aquí puede ser vista como un medio, un auxiliar en los procesos de gestión que otorga la calidad de transparente a ciertas instituciones públicas y hace que estas consigan mejorar los índices de confianza, credibilidad y legitimidad frente a la sociedad.¹¹

En esta demanda de responsabilidad democrática y de resultados, no podemos pasar por alto la legitimidad en la actuación pública y cómo esta se apoya en la transparencia. Si bien no hay que incurrir en relaciones de causa y efecto, la transparencia sí favorece un mejor conocimiento de los actos administrativos, un mejor acceso y uso de la información pública, un sometimiento al escrutinio público. Todo ello podría llevar a validar esa actuación pública, a brindar percepciones de ese escrutinio, que, en cierta medida, vendrían a ser percepciones de esa legitimidad.¹²

Llevado a un ejemplo práctico, planteémonos el interrogante de qué sucede en un portal de transparencia cuando una institución decide publicar el balance anual del gasto público. Ya la mera iniciativa de hacer visibles estos datos, de hacerlos transparentes, puede generar un impacto sobre la percepción de legitimidad. Qué pasa en el caso contrario, cuando un ciudadano ingresa en un portal de transparencia y no encuentra datos sobre lo que busca o estos datos se encuentran, pero no se entienden.

En el plano de Page¹³ y que los autores del PVGT recogen, podremos plantearnos en qué medida las decisiones sobre las publicaciones en los portales de transparencia son legales y cómo estas decisiones responden a los autorizadores. Aquí el interrogante se contesta con la propia Ley de Transparencia de España (Ley 19/2013, BOE 10/12/2013), puesto que las instituciones están obligadas por Ley a publicar cierto tipo de información. Si bien el cumplimiento de esta Ley, de hecho, que no de Derecho, no es a rajatabla y cuenta de ello lo da el Índice de Transparencia elaborado por Transparencia Internacional, este incumplimiento podría responder a las decisiones de los autorizadores.

La responsabilidad democrática horizontal podría plantearse en torno a si esta información volcada en los portales responde verdaderamente a todas las necesidades de información de las partes interesadas.

También podremos plantear el análisis relativo a si los portales generan un rendimiento eficaz y eficiente de las necesidades de transparencia o incluso si contribuyen a la resolución de problemas, comportamientos o normas para abordar problemas complejos a partir de la información que en ellos se recoge.

Para finalizar, vale la pena destacar las cuatro grandes áreas que define el Consejo para la Transparencia de Chile, en dónde el acceso a la información pública construye valor público y en dónde los portales de transparencia son facilitadores de dicha información. La primera de ellas es la legitimidad en la actuación de las autoridades, en dónde se pone a disposición la actuación de los funcionarios públicos; la segunda es la eficiencia y eficacia en el uso de recursos públicos y cómo el control ciudadano se deriva del acceso a la información pública; la tercera tiene que ver con la calidad democrática y con cómo la transparencia fortalece la democracia y las instituciones; por último, la cuarta son las prácticas anticorrupción que, gracias a la información pública, hace que los funcionarios actúen bajo el principio de probidad.¹⁴

3. Transparencia y *valor público*.

El segundo aspecto a abordar, dentro del cuadro propuesto por Bryson, Crosby y Bloomberg, y recogido en una página anterior, es el recuadro de valor público que incluye el rango de las principales definiciones de valor público dadas por autores como Moore, Meynhardt, Bozeman y Johnson, entre otros.

Como bien dicen los autores, la literatura proporciona un sentido amplio de los valores públicos en comparación con los valores públicos que suelen encontrarse en la Administración Pública. Destacan que los conocimientos sobre la literatura se deben incorporar de manera fundamental en la práctica a medida que se desarrolla el enfoque emergente de la Administración Pública.

La transparencia así puede contribuir a la mejora de la calidad democrática de las decisiones y políticas públicas.¹⁵ Ejemplo de esto es lo que señala Gomes Filho¹⁶ que sostiene que dar transparencia a una relación de poder promueve el equilibrio de ésta, porque transforma la relación de poder desde la crítica y porque la transparencia invita a que las partes de la relación asuman una posición de protagonistas.

Cunill Grau¹⁷ también afirma que la transparencia puede ir más allá por el hecho de promover el reequilibrio de las relaciones de poder y, por lo tanto, producir más democracia e incluso estimular una mayor eficiencia en la gestión pública.

Los autores del PVGT destacan, por ejemplo, lo que Rosenbloom¹⁸ denomina no misión, en contraste con la cantidad de modelos de gestión y rendimiento basados en la eficiencia y la eficacia. Esta no misión da lugar a valores que se basan en otros valores como la equidad, el debido proceso, la libertad de información y el desarrollo de la ciudadanía.

Sostienen que el exceso de planes de medición y gestión del rendimiento solo pueden debilitar la creación de valor público y fomentan, junto con Kroll y Moynihan,¹⁹ que los planes incluyan valores basados en la no misión.

Desde los portales de transparencia estos valores pueden tener lugar puesto que la libertad de información y el desarrollo de la ciudadanía quedan implícitos en el hecho de brindar datos y para que la ciudadanía esté informada y que, con esos datos, puedan dar rienda suelta a la co-creación de valor y puedan desarrollarse como ciudadanos “empoderados”.

Junto con Nabatchi y Bryson²⁰ coinciden en que se pueden diseñar procesos de participación pública que mejoren el comportamiento democrático y la ciudadanía. Como bien sostiene la Diputación de Castelló²¹ en su “Estrategia De Innovación Y Creación De Valor Público (2016-2018)”, el acceso a toda la información pública de forma ágil, eficiente y

respetuosa aporta valor público a las políticas de transparencia ya que forma una sociedad informada y colaboradora que le permite participar en la toma de decisiones públicas.

Al igual que los autores del modelo PVGT, confían además en que el valor público creado y los valores públicos de las organizaciones aumentan el apoyo en los gobiernos y en las iniciativas gubernamentales.

Siguiendo la línea de la Diputación de Castelló, lo que de verdad supone una transformación en términos de legitimidad y democracia es el esfuerzo por rendir cuenta de las acciones ante la sociedad y que los Ayuntamientos sean cada vez más partícipes de esas acciones.

3. Transparencia y capacidades.

Siguiendo con la tabla presentada por Bryson, Crosby y Bloomberg, el recuadro de capacidades se centra en las capacidades para crear valor público de los diferentes actores del gobierno e incluso los que están más allá. Se trata de capacidades prácticas que ayudan a generar valor público como la legitimidad procesal, la justicia procesal y la racionalidad procesal, conceptos incluso muy ligados a la legitimidad mencionada anteriormente. Para cada una de las capacidades, Bryson, Crosby y Bloomberg se basan en una serie de autores cuyas ideas se exponen a continuación.

La legitimidad procesal se basa en procesos justos, transparentes, racionales e intencionales²² y ayuda a generar valor público al dar garantías de que todos los involucrados en una iniciativa acepten los resultados que esa iniciativa produce.

La justicia procesal se refiere a la medida en que una decisión es considerada justa y transparente.²³ Se trata de que los afectados por las decisiones las aceptaran, aun cuando estas les disgusten, siempre y cuando los procesos de decisión sean justos.

La racionalidad procesal es *la medida en que [un] proceso de decisión involucra la recopilación de información relevante a la decisión y la confianza en el análisis de esta información al hacer la elección.*²⁴ Esta racionalidad procesal incorpora un curso de acción razonable, el cual se sustentará, ya que los involucrados lo justificarán, mediante razones técnicas, administrativas, legales y éticas²⁵ y se espera que dicho proceso ayude a producir decisiones, productos y resultados.²⁶

Cabe destacar la cantidad de procesos en los que las administraciones están inmersas (legitimidad procesal), por ejemplo, en las contrataciones; como también las decisiones que se desprenden de dichos procesos (justicia procesal), por ejemplo, quién es el adjudicatario de dicha contratación; y la cantidad de información que se brinda en los procesos de contrataciones (racionalidad procesal), por ejemplo, detalles de precios, servicios, etc.

Otro ejemplo de las capacidades es el analizado por el Grupo de Trabajo sobre Negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur, presentado en su Seminario Anual en París el 25 de septiembre de 2003.²⁷ El grupo se propone examinar

el grado de transparencia que se ha alcanzado en el proceso de decisión del Mercosur y en sus reglas de juego. Se considerará la cuestión de la cantidad y calidad de la información diseminada por Internet, en la perspectiva de la posibilidad que brinda a la sociedad civil para un seguimiento oportuno de las negociaciones, así como de los acuerdos que de ellas resultan.

Una de sus observaciones de la participación de la sociedad civil en tres momentos de la construcción del Mercosur sostiene que hay un período en el que la transparencia en los procesos de decisión conjunta es baja. La información técnica y las reglas de juego quizás no han trascendido el círculo restringido de actores gubernamentales y que, a lo sumo, dichas informaciones han trascendido a un círculo más amplio, pero igualmente acotado. Una de las quejas que se observan con mayor frecuencia es que la información era posterior a la toma de decisiones. La falta de información oportuna ha condicionado la participación ciudadana en las cuestiones del Mercosur.

4. Transparencia y Valores Públicos.

En el último de los recuadros aquí explicados los autores hacen referencia a los valores públicos involucrados. Distinguen entre los valores públicos instrumentales y aquellos que son en sí mismos valores públicos.

Presentan seis prácticas (o conjuntos de prácticas) que sirven para medir o testar el valor público. A continuación, expondremos un breve detalle de cada una.

4.1 Transparencia y análisis, diseño y evaluación de políticas.

Para los autores, el análisis, el diseño y la evaluación de políticas puede ser de utilidad para abordar los problemas de valor público, aunque aquellos encargados de la toma de decisiones y los públicos pueden ignorarlos.

Destacan que no es una tarea nada sencilla pero que sirve entre otras cosas para

*aclarar valores; agudizar la comprensión de los valores servidos, o no, por parte de organizaciones e instituciones; identificar qué valores subyacen y cuáles no subyacen, y serán o no servidos por políticas, programas y proyectos existentes o propuestos; pueden identificar complementariedades de valor, conflictos, contradicciones, compensaciones, etc.*²⁸

Quizás aquí debemos preguntarnos sobre el antes de la Transparencia, es decir, hacernos la pregunta de si en el análisis, el diseño y la evaluación de políticas de transparencia estamos teniéndolas en cuenta también como generadoras de valor público. O pensado a la inversa, si somos conscientes del valor público que queremos generar y en función de ello analizamos, diseñamos y evaluamos las políticas de transparencia.

En ese aspecto la directora del programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC (Argentina), Natalia Aquilino, sostiene que tanto el monitoreo como la evaluación de programas y políticas públicas mejoran los niveles de transparencia y logran una mayor efectividad y rendición de cuentas. Implícitamente esta mejoría en los niveles de transparencia y en la rendición de cuentas puede suponer valores públicos como confianza en la información solicitada, mejora en la imagen de los organismos públicos a raíz de la información brindada, acercamiento entre el ciudadano y los organismos públicos mediante el portal, etc.²⁹

El reto quizás esté en identificar cuáles son esos valores y saber cómo potenciarlos.

4.2 Transparencia y liderazgo.

Los autores señalan que los ciudadanos, gerentes, funcionarios electos y periodistas, debido a sus roles o compromisos personales, pueden llamar la atención sobre los valores públicos o incluso garantizar que los actores de un tema público puedan expresar valores públicos y, de esta manera, generar espacios de acuerdos y divergencias.

Sostienen que el liderazgo es casi un requisito como medio para crear valor público. Como formas de liderazgo señalan el de Crosby y Bryson, el liderazgo relacional de Uhl-Bien y Ospina (cuando líderes y sus seguidores son entendidos como actores interdependientes y en dónde interesa el tipo y la calidad que se produce entre ellos); y el liderazgo colaborativo de Chrislip (aquel en el que líder debe estar tan preocupado del proceso como del contenido, y tanto de lo que ocurre detrás del escenario como de lo que ocurre en el escenario). Estas formas de liderazgo pueden involucrar a los cargos electos, ciudadanos y otros actores interesados en la labor de creación de valor público intersectorial y multinivel.³⁰

Si acompañamos lo dicho en el párrafo anterior con la afirmación de que el liderazgo es un requisito como medio para crear valor público podremos tomar algunos comportamientos en lo que a liderazgo transparente se refiere, aquellos que hacen posible traducir una visión en una realidad y que Karen Walter y Bárbara Pagano cifran en nueve comportamientos: la honestidad, la recopilación de información sobre uno mismo, la serenidad, bajar la guardia, mantener las promesas, manejar los errores de forma adecuada, comunicar de forma apropiada las malas nuevas, evitar los comentarios negativos y demostrar preocupación por los demás.³¹

En un trabajo de Ferrer y Clemenza, se analiza la dimensión ética de los líderes públicos como una forma de reforzar la transparencia institucional dentro de las instituciones estatales. Se concluye que existe una ausencia de credibilidad y consenso en los estilos tradicionales de liderazgo, que restringen la posibilidad de construir un principio de transparencia institucional consensuado; y se realiza un llamamiento a la comunidad pública a lograr intereses bajo los esquemas de la cooperación y la transparencia, con el fin de asegurar la gestación y el fortalecimiento del liderazgo en el ámbito de lo público.³² En un trabajo previo, las autoras también destacan que una de las características esenciales de los verdaderos líderes es la capacidad de generar credibilidad y confianza, para de esta manera garantizar la transparencia institucional.³³

4.3 Transparencia, diálogo y deliberación.

El compromiso por el diálogo y la reflexión con otros es un mecanismo en dónde los ciudadanos, funcionarios y cargos electos pueden tratar las preocupaciones sobre los valores públicos y el modo de proceder cuando las respuestas no se circunscriben solo a lo técnico.³⁴

De esta manera los autores del PVGT exponen la importancia sobre el diálogo y la deliberación de las partes implicadas para abordar las temáticas públicas.

También citan otros autores que defienden la importancia del diálogo y la deliberación para discernir y evaluar el valor público y los valores públicos. Además, las “vías deliberativas” disponibles deben ser tenidas en cuenta como mecanismo de mutua persuasión.³⁵

Entre las características de la deliberación efectiva, encontramos la transparencia y la publicidad en contraste con el secreto, muchas veces útil para que las personas tomen decisiones sin estar “bajo presión” de algún tipo; pero, más allá de las características, la verdadera importancia radica en la mutua escucha y en el mutuo respeto hasta el momento de tomar las decisiones finales.³⁶

Para los autores, el éxito en los procesos y las prácticas de deliberación también requieren de acuerdos entre las instituciones, acuerdos, sobre todo, de apoyo. Aquí cabe preguntarse qué nivel de acuerdos tienen las administraciones sobre las políticas de transparencia o incluso qué nivel de acuerdos hay dentro de una misma administración sobre dichas políticas. A simple vista cuando compara un portal con otro dentro de una misma Comunidad como la de Madrid, hay una gran disparidad entre unos y otros sobre cómo se comunica la transparencia o, incluso, dentro del mismo portal, lo que nos lleva a plantearnos los interrogantes mencionados.

También vale la pena destacar lo que afirman Kelly y Muers,³⁷ cuando hablan de los componentes del “valor público”, y, en particular, sobre el valor creado por los servicios para los usuarios. En este apartado sostienen que la evidencia sugiere que la satisfacción del usuario está influenciada por varios factores, entre ellos, la correlación que existe entre la satisfacción con diferentes servicios y el nivel de información que la gente recibe de los mismos.

Otro ejemplo más específico es lo que sostienen Medina Giopp y Seguí Stagno,³⁸ sobre las Oficinas Nacionales de Estadística en América Latina y el Caribe. Para ellos las ONE crean Valor Público cuando entregan microdatos a usuarios especializados, quienes, gracias al análisis y a la investigación, mejoran la producción estadística y las políticas públicas; y ayudan a evitar la duplicidad y la inconsistencia de las estadísticas. También por fuera del sector de usuarios especializados, el valor público se crea cuando se otorga un amplio acceso a todo tipo de usuarios a los datos estadísticos.

4.4 Transparencia y diseño institucional y organizativo, incluido el diseño y la implementación de las instituciones de colaboración intersectorial.

El diseño institucional y organizativo es un proceso intencionado para que los organismos incorporen ciertos valores públicos y hagan posible que otros valores se lleven a la práctica.³⁹ Muchos de los capítulos del libro en donde los autores presentan el PVGT están centrados en diseñar o elegir estructuras y procesos que resalten los valores públicos existentes y que se creen otros nuevos.

Aquí la transparencia tiene un largo camino por recorrer. Tal como se planteó en párrafos anteriores caben los interrogantes de si las acciones de transparencia están contempladas en el diseño institucional como generadoras de valores públicos o si se tiene claro cuáles son los valores públicos que se generan dentro del diseño institucional y organizativo de las políticas de transparencia.

De hecho, entre los canales institucionales de la transparencia, y que han sido introducidos en el Decreto 1172 de la República Argentina, se reconocen tres importantes dispositivos destinados a promover el acceso a la información pública: la publicidad sobre la gestión de intereses, las reuniones abiertas de los entes reguladores, las audiencias públicas y la elaboración de normas de forma participativa.⁴⁰

Colombia, en su Constitución de 1991, establece el deber de las administraciones de informar públicamente sobre los proyectos de decisiones que afecten a los grupos y, previamente, escuchar sus opiniones. Con otros Decretos y Leyes, el país continúa exigiendo la obligación de publicar los proyectos de regulaciones y la posibilidad de audiencias públicas para debatir sobre las políticas y los programas a cargo de las entidades públicas.⁴¹

Nuria Cunill Grau cita la Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil del año 2000 que 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.*⁴²

4.5 Transparencia y los procesos formales e informales de la democracia.

Se entiende como procesos formales de la democracia la redacción de una constitución; campañas y elecciones; democracia directa y representativa; votación mayoritaria y de mayoría calificada; iniciativa, referéndum y revocatoria; procedimientos administrativos; audiencias públicas; etc. Entre los procesos informales podemos encontrar el activismo político, la creación de consenso y movimientos sociales, asambleas, manifestaciones, debates en redes sociales, etc.

Estos procesos formales e informales son buenos vehículos y de gran importancia para tomar decisiones razonables y aceptables que involucren valores públicos.⁴³

Todo lo que concierne al análisis, diseño, evaluación de políticas; al liderazgo; al diálogo y la deliberación; al diseño institucional y organizativo; todo es de gran ayuda como parte de esos procesos formales e informales. Los autores del PGVT enumeran diversos procesos formales e informales como formas en que las diversas personas pueden adaptarse a pesar de sus diferencias y tomar decisiones que prioricen, comprometan, compensen, resuelvan o respondan a cuestiones de valor público.

Estos procesos también son importantes a la hora de abordar las preocupaciones que tienen que ver con el valor público. De hecho, los autores dedican varios capítulos a cómo los funcionarios electos y la ciudadanía son árbitros del valor público ofreciendo por consiguiente diversos enfoques para informar sobre los procesos formales e informales de la democracia; y cómo las innovaciones sobre gobernabilidad pueden mejorar la democracia.

Una aclaración importante es la advertencia que los autores realizan, y para ello citan a Dahl y Soss,⁴⁴ al afirmar que *el valor público no es solo un producto o la consecuencia de algo que la democracia no es solo instrumental, sino que es un fin en sí mismo*, evitando de esta manera la racionalidad neoliberal en la gestión de la Administración Pública.

Según Prats,⁴⁵ cada vez se habla más de la transición del gobierno a la gobernanza, y que se debe reconocer que las políticas públicas se formulan e implementan mediante mecanismos y procesos, formales e informales. Esta idea de Prats, junto con otras más, es recogida por

Villoria Mendieta⁴⁶ y sostiene que llegado a este punto se hace necesario reconocer que la transparencia junto con la apertura de datos forma parte de todas las visiones que se tienen sobre el buen gobierno y la gobernanza puesto que *la razón es que la transparencia está íntimamente vinculada, en sentido positivo, con todos los valores que la buena gobernanza quiere promover* y que, como mencionamos al principio, están incluidos en esta gobernanza los procesos formales e informales de la democracia.

Un ejemplo más concreto sobre estos procesos formales e informales es el que ha elaborado el Parlamento Europeo en su “Informe sobre la Democracia Digital en la Unión Europea”. En este informe plantea una serie de propuestas para mejorar la democracia con las TIC (Tecnologías de la información y la comunicación), y solo por citar algunos, en su punto 30, señala que

*diversos procesos que se llevan a cabo en la Comisión, tales como consultas públicas en línea, actividades de participación electrónica y evaluaciones de impacto podrían beneficiarse de un mayor uso de las nuevas tecnologías con el fin de estimular la participación del público, mejorar la rendición de cuentas en tales procesos y la transparencia de las instituciones de la Unión y reforzar la gobernanza europea.*⁴⁷

En su punto 39,

Pide a los Estados miembros y a las instituciones europeas que continúen incrementando la transparencia de su labor, especialmente en el actual contexto político complicado, y pide a los poderes públicos que examinen la posibilidad de establecer plataformas digitales que incluyan las herramientas informáticas más recientes; anima a que los representantes electos utilicen estas herramientas para comunicarse e implicarse de manera positiva con sus electores y las partes interesadas, de forma eficaz, para informarles de las actividades parlamentarias y de la Unión y, así, abrir los procesos de deliberación y de elaboración de políticas y aumentar el conocimiento sobre la democracia europea.

4.6 Transparencia y gestión estratégica.

Como último punto, los autores del PVGT sostienen que la práctica final para integrar el valor público en la gestión y los valores públicos en la sociedad es la gestión estratégica.

Bryson⁴⁸ sostiene con argumentos que crear valor público tiene que ser el objetivo principal de una buena gestión estratégica.

Los autores también afirman que la gestión estratégica, que incluye la medición y gestión del rendimiento, será de gran ayuda a los administradores públicos para crear y medir el valor público, así como los valores públicos; porque la misma gestión implica valores y produce valor; al mismo tiempo que los valores proporcionan un marco de referencia que sirva para evaluar las prácticas de la gestión estratégica.

Muchas de las iniciativas de transparencia forman parte de los programas estratégicos de las instituciones públicas. Es así el caso del Ayuntamiento de Eibar que señala que el proyecto de transparencia forma parte de uno de sus objetivos estratégicos del Plan de Mandato:

Impulsar el buen gobierno: mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos y de la satisfacción de las personas de la organización y que además contribuye al eje estratégico sobre mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía. Es decir, la transparencia se arma como un plan para impulsar el buen gobierno.⁴⁹

Otro ejemplo es el del Mapa estratégico de la Ciudad de Madrid para el mandato 2015/2019,⁵⁰ en donde su cuarto eje es conformar un gobierno democrático, transparente y eficaz; de hecho uno de sus puntos deja en claro el objetivo de *gestionar de forma racional, justa y transparente el Ayuntamiento de Madrid*. Además, afirma que los objetivos de este cuarto eje actúan como agentes facilitadores de los objetivos estratégicos de los otros tres ejes que conforman el mapa estratégico.

CONCLUSIONES

Para crear *valor público*, las organizaciones deben brindar a la sociedad un lugar dentro de la gestión pública.⁵¹

Las acciones gubernamentales, desde las prácticas de transparencia, tienen la capacidad de “empoderar” a la sociedad. Por medio de este poder otorgado a la sociedad, las Administraciones Públicas podrán evaluar la capacidad que tienen para cumplir con sus objetivos de colaboración y participación. Dicho de otro modo, podrán evaluar su *valor público*.⁵²

Como se mencionó al comienzo del artículo, es todavía muy escasa la investigación que elabora y aplica marcos de evaluación de valor público a acciones gubernamentales. Pero incluso antes de generar marcos de evaluación, es pertinente realizar una aproximación teórica de ambos conceptos, en este caso, de la transparencia y del valor público, tal como se planteó al principio.

El modelo de valor público “PVGT” (por sus siglas en inglés: *Public Value Government Triangle*), contiene varios aspectos en los que la transparencia juega un papel importante. Por ejemplo, frente a las necesidades de una organización de ser percibida como legítima, sus acciones deben ser deseadas y apropiadas.⁵³ Esto implica tener claro cuál es el valor público deseado y cuáles son las capacidades necesarias para llegar a eso. Aquí la transparencia puede ser parte de los procesos de gestión que otorga esa calidad o calificación de “transparente” a las instituciones y hace que estas consigan mejorar los índices de legitimidad frente a la sociedad.⁵⁴

También puede ser un medio que ayude a encontrar o generar valores públicos, al brindar información a la ciudadanía o de la ciudadanía. Como bien sostienen los autores del PVGT, no solo la literatura proporciona valores públicos, sino también la práctica.

Frente a la capacidad práctica de generar valor público, la transparencia no es ajena. La legitimidad procesal se basa en procesos justos, transparentes, racionales e intencionales.⁵⁵ La justicia procesal se refiere a la medida en que una decisión es considerada justa y transparente⁵⁶ y la racionalidad procesal implica recopilar información relevante de cara a una cierta decisión, lo que implica lógicamente ponerla a disposición de quién tenga que tomar esa decisión.

En cada una de las prácticas de valor público que el PVGT propone, los niveles de transparencia pueden ser un “termómetro” frente al monitoreo y la evaluación de programas y

políticas públicas;⁵⁷ una forma de llevar a cabo un liderazgo transparente que permita crear valor público o que refuerce la transparencia institucional mediante líderes éticos; contribuir a fortalecer la deliberación y el diálogo necesarios para discernir y evaluar valores públicos, en contraste con el secretismo;⁵⁸ formar parte del diseño institucional y la colaboración intersectorial o, por el contrario, ser una asignatura pendiente; ser un componente de los procesos formales e informales de la democracia para que las partes implicadas puedan tomar decisiones razonables y aceptables que involucren valores públicos;⁵⁹ o un objetivo o iniciativa en sí dentro de la gestión estratégica que lleva a crear y medir el valor público.

Dentro del valor público, la transparencia no siempre jugará el mismo papel. Puede ser parte o contribuir con un proceso, un medio, un componente, un “termómetro”, una forma de liderar, una iniciativa o un objetivo por cumplir.

La transparencia y el valor público se convierten así en conceptos que no están aislados. Ya sea de una u otra manera, están relacionados o se conectan entre sí. También es cierto que queda mucho camino por delante, para finalmente saber si las acciones de transparencia pueden generar valores públicos.

¹ CALDERÓN, C. y LORENZO, S.. (2010); CRUZ-RUBIO, C.. (2015); RAMÍREZ-ALUJAS, A.. (2011); CANEL, M.J.. (2018)

² CRIADO, I. y ROJAS, F.. (2013); OECD (2010); MERGEL, I.. (2012); HARRISON. E. et AL.. (2012).

³ MOORE, M.. (2013); CONCHA, G. y NASER, A.. (2011); CANEL, M.J.. (2018).

⁴ HERRERA, M. . (2018). *La construcción del intangible transparencia como acción de Gobierno Abierto. Análisis de 15 ayuntamientos de Madrid*. Alicante: AIRP.

⁵ BLOOMBERG, L., CROSBY, B. & BRYSON, J.. (2015). *Public value and public administration*. Washington, DC: Georgetown University Press.

⁶ BLOOMBERG, L., CROSBY, B. & BRYSON, J.. *op. cit.*

- ⁷ SCHUMAN, S.. (1995). *Valuing and using data in group decision making*.
- ⁸ BLOOMBERG, L., CROSBY, B. & BRYSON, J.. *op. cit.*
- ⁹ KOLIBA, C., ASIM, Z. & RUSSELL M. M.. (2011). "Accountability in governance networks: an assessment of public, private, and nonprofit emergency management practices following hurricane Katrina". *Public Administration Review* 71 (2): 210ss.
- ¹⁰ PAGE, S. B., STONE, M.M., BRYSON, J.M. & CROSBY, B.C.. (2015). "Public value creation by cross-sector collaborations: a framework and challenges of assessment". *Public Administration*. Article first published online on March 25, 2015. DOI: 10.1111/padm.12161
- ¹¹ ARTEAGA, P.. (2015). *El valor público en transparencia: avances y desafíos de la implementación de la Ley nº 20.285 sobre acceso a la información pública*.
- ¹² ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN REGIONAL. (2009). "Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A1, Cuerpo Superior, especialidad de Administración General, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Tema 3. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha".
- ¹³ PAGE, S. B. et AL. (2015). *op. cit.*
- ¹⁴ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA DE CHILE. (2011). "Memoria 2010".
- ¹⁵ CUNILL GRAU, N.. (2006). "La Transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad? Estado, Gobierno y Gestión Pública". *Revista Chilena de Administración Pública*.
- ¹⁶ GOMES FILHO, A. B., en CUNILL GRAU, N. (2006). *op. cit.*
- ¹⁷ CUNILL GRAU, N.. (2006). *op. cit.*
- ¹⁸ ROSENBLOOM, D. H. (2007). "Reinventing administrative prescriptions: the case for democratic-constitutional impact statements and scorecards". *Public Administration Review* 67: 28–39.
- ¹⁹ KROLL, A., MOYNIHAN, D. en BLOOMBERG, L., CROSBY, B. & BRYSON, J.. *op. cit.*
- ²⁰ NABATCHI, T. et AL.. (2012) y BRYSON, J.. et AL. (2012) en BLOOMBERG, L., CROSBY, B. & BRYSON, J.. *op. cit.*
- ²¹ COLÓN DE CARVAJAL, B. FIBLA, B., GÓMEZ PESET, C. (2016). "Estrategia de innovación y creación de valor público(2016-2018)". Servicio de Administración e innovación Pública. Diputación de Castelló.
- ²² BLADER, S. L., TYLER, T. R. (2003) y MAJONE, G. (1998), en BLOOMBERG, L., CROSBY, B. & BRYSON, J.. *op. cit.*
- ²³ NABATCHI, T. (2012), en BLOOMBERG, L., CROSBY, B. & BRYSON, J.. *op. cit.*

- ²⁴ DEAN, J. W., SHARFMAN, M. P. (1993), en BLOOMBERG, L., CROSBY, B. & BRYSON, J.. *op. cit.*
- ²⁵ SIMON, H. (1996), en BLOOMBERG, L., CROSBY, B. & BRYSON, J.. *op. cit.*
- ²⁶ WILDAVSKY, A. (1979), en BLOOMBERG, L., CROSBY, B. & BRYSON, J.. *op. cit.*
- ²⁷ GRUPO DE TRABAJO SOBRE NEGOCIACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR (2003). "Sociedad civil, transparencia y legitimidad en los procesos de integración y en las negociaciones comerciales: Un enfoque sobre la experiencia del Mercosur y algunas lecciones para las negociaciones con la Unión Europea".
- ²⁸ WEIMER, D. y VINING, A.. (2010); BARDACH, E.. (2011); WHOLEY, J., HATRY, H. y NEWCOMER, K.. (2010), en BLOOMBERG, L., CROSBY, B. & BRYSON, J.. *op. cit.*
- ²⁹ ARTEAGA, P.. (2015). *op. cit.*
- ³⁰ CROSBY, B. y BRYSON, J.. (2010); UHL-BIEN, M. y OSPINA, S.. (2012); CHRISLIP, D. .(2002) en BLOOMBERG, L., CROSBY, B. & BRYSON, J.. *op. cit.*
- ³¹ RUIZ-VA, A. (2015). *Transparencia y liderazgo: ¿Qué queremos que nos cuenten?*
- ³² FERRER, J. & CLEMENZA, C. (2006). "Dimensión ética del liderazgo como transparencia del poder local". *Multiciencias*, 6(1).
- ³³ FERRER, J. y CLEMENZA, C. (2003). "Ética de la responsabilidad como máxima expresión de convivencia pública municipal". En: Conferencia 51° Congreso Internacional de Americanistas. Santiago de Chile. Simposio "Repensando el Municipio desde la Ética".
- ³⁴ HEIFETZ, R. (1994); HEIFETZ, R. y LINSKY, M. (2002), en BLOOMBERG, L., CROSBY, B. & BRYSON, J.. *op. cit.*
- ³⁵ MOORE, M.. (1995); BRYSON, J. et AL. .(2013); FISHER, T. .(2014); KALAMBOKIDIS, L. .(2014); GARSTEN, B. .(2006), en BLOOMBERG, L., CROSBY, B. & BRYSON, J.. *op. cit.*
- ³⁶ Garsten, B. (2006), en BLOOMBERG, L., CROSBY, B. & BRYSON, J.. *op. cit.*
- ³⁷ KELLY, G. y MUERS, S. (2003) *Creating public value: an analytical framework for public service reform*. Strategic Unit, Cabinet Office.
- ³⁸ MEDINA GIOPP, A., y SEGUÍ STAGNO, F.. (2013). "¿Cómo mejorar el desempeño y crear valor público en las oficinas y sistemas estadísticos nacionales en América Latina y el Caribe?" *CreateSpace*, USA: Charleston-SC.
- ³⁹ ALEXANDER, K.. (2013), en BLOOMBERG, L., CROSBY, B. & BRYSON, J.. *op. cit.*
- ⁴⁰ MARTÍNEZ ARÁOZ, V.. (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*.
- ⁴¹ CUNILL GRAU, N.. (2006). *op. cit.*
- ⁴² CUNILL GRAU, N.. (2006). *op. cit.*

- ⁴³ MOORE, M.. (1995) (2014); BOZEMAN, B..(2007), en BLOOMBERG, L., CROSBY, B. & BRYSON, J.. *op. cit.*
- ⁴⁴ DAHL, A. y SOSS, J. (2014), en BLOOMBERG, L., CROSBY, B. & BRYSON, J.. *op. cit.*
- ⁴⁵ PRATS CABRERA, J. (2008). *La búsqueda de las instituciones: una teoría del desarrollo desde la informalidad*. Barcelona: CIDOB.
- ⁴⁶ VILLORIA MENDIETA, M. (2012) *Transparencia en los gobiernos locales: una apuesta de futuro*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Publicación digital 2/2012.
- ⁴⁷ VILLORIA MENDIETA, M. (2012) *Transparencia en los gobiernos locales: una apuesta de futuro*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Publicación digital 2/2012.
- ⁴⁸ BRYSON, J. (2011) en BLOOMBERG, L., CROSBY, B. & BRYSON, J.. *op. cit.*
- ⁴⁹ ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. AYUNTAMIENTO DE EIBAR. (2017). “Estrategia de transparencia. Ayuntamiento de Eibar-Untzaga, España”.
- ⁵⁰ AYUNTAMIENTO DE MADRID. DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPARENCIA, ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y CALIDAD. ÁREA DE GOBIERNO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, TRANSPARENCIA Y GOBIERNO ABIERTO. “Mapa estratégico de la Ciudad de Madrid para el mandato 2015/2019”.
- ⁵¹ MOORE, M. .(2013); CONCHA, G. y NASER, A.. (2011); CANEL, M.J.. (2018). *op. cit.*
- ⁵² CRIADO, I. y ROJAS, F. .(2013); OECD (2010); MERGEL, I. .(2012); HARRISON. E. et AL... (2012).
- ⁵³ SCHUMAN, S.. (1995).. *op. cit.*
- ⁵⁴ ARTEAGA, P.. (2015). *op. cit.*
- ⁵⁵ BLADER, S. L., TYLER, T. R.. (2003) y MAJONE, G. .(1998) en BLOOMBERG, L., CROSBY, B. & BRYSON, J.. *op. cit.*
- ⁵⁶ NABATCHI, T. (2012), en BLOOMBERG, L., CROSBY, B. AND BRYSON, J.. *op. cit.*
- ⁵⁷ ARTEAGA, P.. (2015). *op. cit.*
- ⁵⁸ GARSTEN, B.. (2006), en BLOOMBERG, L., CROSBY, B. & BRYSON, J.. *op. cit.*
- ⁵⁹ MOORE, M.. (1995) (201,4); BOZEMAN, B.. (2007) en BLOOMBERG, L., CROSBY, B. & BRYSON, J.. *op. cit.*