

## Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea

Uvalle Berrones, Ricardo

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Uvalle Berrones, R. (2016). Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(226), 199-220. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30008-3](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30008-3)

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## *Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea*

### *Fundamentals of Transparency in the Contemporary Society*

**Ricardo Uvalle Berrones\***

Recibido el 17 de junio de 2015

Aceptado el 9 de julio de 2015

#### RESUMEN

El objetivo de este texto es analizar la relevancia de la transparencia en el ámbito de la sociedad contemporánea, puntualizando que su reconocimiento como política pública ha implicado que se vincule a formas de poder con apertura y publicidad restringidos, hasta estructurarse con los valores y prácticas de la democracia moderna, como medio que hace posible la vigencia del derecho de acceso a la información, combinando oportunidades y restricciones de carácter institucional. La hipótesis del trabajo es que la transparencia controla al poder del Estado y sin embargo, no se explica por sí misma, sino en relación con el secreto y desde que la publicidad coadyuva a que los ciudadanos accedan, conozcan y evalúen la información que las oficinas gubernamentales producen, entendida desde una perspectiva conceptual de políticas públicas. El trabajo utiliza los métodos de interpretación y exposición para generar conocimiento teórico

#### ABSTRACT

This paper aims to analyze the relevance of transparency within contemporary society. It underscores that acknowledging transparency as a public policy has implied its linkages to restricted openness and publicity in its way to structuring with the values and practices of modern democracy, as a means that allows the enforcement of the right to access to information, combining institutional opportunities and limitations. The working hypothesis is that transparency controls the power of the State while, nevertheless, cannot be explained by itself, but in relation to secrecy and from the perspective that publicity enables citizens to have access to, learn about and evaluate information produced by governmental offices, understood conceptually as public policies. This article uses the methods of interpretation and legal exposition to produce normative theoretical knowledge. Conclusions dwell on the usefulness of transparency to

---

\* Doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde es profesor titular de tiempo completo en el Centro de Estudios en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM (México). Sus líneas de investigación son: gobierno, políticas públicas y gestión pública. Entre sus últimas publicaciones destacan: "Gestión pública, instituciones y cambio institucional en el desarrollo de México" (2015); "La edad institucional de la transparencia" (2014); "Nueva visión de la administración pública contemporánea: el lenguaje ortodoxo, el lenguaje de la innovación gerencial y el lenguaje de la gobernanza democrática" (2014). Correo electrónico: ricardo\_uvalle@yahoo.com.mx

normativo. Las conclusiones se relacionan con la utilidad de la transparencia para institucionalizar un poder abierto, accesible, público y responsable.

**Palabras clave:** transparencia; Estado; ciudadanía; democracia; publicidad; secreto.

institutionalize an open, accessible, public and responsible power.

**Keywords:** transparency; State; citizenship; democracy; publicity; secret.

## Introducción

La transparencia no es un epifenómeno, menos un determinismo que ha llegado a la vida de las instituciones como un hecho dado que no amerita explicación. Tiene antecedentes, procesos, políticas y destinatarios que se inscriben en el desenvolvimiento de la vida contemporánea en la cual la lucha por hacer más accesible, abierto y público el poder, conlleva a situar el tránsito de las monarquías absolutas hacia los Estados liberales, hasta llegar al Estado democrático de derecho. El horizonte de la transparencia se explica en razón de cómo la relación entre sociedad y Estado se desarrolla sobre la base de actores, contextos, demandas, interacciones y resultados institucionales.

La transparencia ha experimentado un conjunto de procesos que combinan relaciones tensas entre opacidad y publicidad; secreto y noticia, súbditos y ciudadanos; claroscuros y luces; centralismo burocrático y libertades individuales y colectivas; privilegios e igualdad que dan cuenta de cómo el poder público se diseña e implementa con la intervención de actores, organismos, estrategias, tiempos y objetivos puntuales. Estas dicotomías han estado y están presentes en diferentes grados de impacto en la ruta que conlleva a fortalecer la transparencia como una política pública. Esto significa que la democratización del poder en razón de su distribución, apertura y accesibilidad, no son acciones ni procesos mecánicos, sino que forman parte de luchas, presiones, demandas y respuestas que se conjugan para dar vida al avance de las sociedades modernas.

La transparencia se inscribe en la lógica de las tendencias democráticas que apuntan a que el poder sea más público y, en consecuencia, más responsable ante el motivo central de su existencia: los ciudadanos. En la medida en que los Estados sean transparentes abonan en favor de la calidad institucional de la democracia, y en la medida en que se resistan a su adopción, fermentan ambientes de cerrazón que niegan a la sociedad y los ciudadanos el efectivo derecho del acceso a la información, el producto más acabado de la eficacia de la transparencia. En este sentido, el valor de la transparencia debe respaldarse en la calidad de las instituciones, las cuales logran su cometido en la medida en que definen las normas

según las cuales se rigen de modo que las políticas públicas sean congruentes y eficaces con los imperativos de la vida asociada.

Siguiendo la orientación de una dinámica institucional que sea portadora de los valores de la democracia, el Estado democrático de derecho es el ámbito desde donde la transparencia puede convertirse en idea, proyecto y propuesta; desde allí puede diseñarse una política pública que con claras reglas de juego enlace a los ciudadanos con el Estado para que la información público-gubernamental sea formalizada y legitimada en el proceso que valida el derecho de acceso a la información.

### *Naturaleza del poder estatal*

La importancia de la transparencia en el mundo contemporáneo se enlaza con la vigencia y el funcionamiento de las instituciones que dan sustento y efectividad tanto a la organización como al ejercicio del poder. En este sentido, el poder democrático tiene bases que lo acreditan como un poder responsable, motivo por el cual, su efectividad no depende de sí mismo, sino de las condiciones en que decide someterse a la vigilancia y supervisión de los ciudadanos. La naturaleza del poder en sustantivo, sobre todo del Estado moderno, se caracteriza porque alude a las categorías como *imperium* y *dominación*, lo cual indica que se trata de un poder que se constituye para ordenar, imponer y ser obedecido, a fin de evitar que los individualismos egoístas se impongan en la vida asociada con ventajas para unos y desventajas para otros.

*Imperium* alude a condiciones en las cuales existen normas y reglas que tienen que cumplirse en tanto imperativos que buscan asegurar formas y modos de gobernar, ya que una vez autorizadas, no queda más que cumplirlas, es decir, alude al carácter coercitivo del Estado a fin de garantizar el respeto por la autoridad y el sistema de instituciones que se constituyen para imponer incentivos positivos y negativos que permitan el goce positivo de las libertades, los derechos y las obligaciones de las personas que forman parte de la categoría sujetos jurídicos. *Imperium* alude a condiciones de vida en las cuales la finalidad última es el mantenimiento de la Constitución (García-Pelayo, 1985: 44) para afianzar las relaciones del poder que están vigentes a favor de orden político que constituye la columna vertebral del Estado.

*Dominación*, por su parte, implica la capacidad de imponer a los demás la voluntad del poder con probabilidad de obediencia, y de esa manera asegura que el poder organizado de la sociedad –que es el Estado–, sea el único que tiene los medios para afirmarlo por cuanto portador del poder que sostiene los mandamientos del orden público, así como los procedimientos para hacerlos efectivos (García-Pelayo, 1985:44). La naturaleza del poder político responde a los fines del Estado moderno porque vive y sobrevive en la medida en que se impone a los demás, sin que implique la destrucción de la vida privada o la vida pública. En

todo caso, el poder del Estado es requisito para asegurar la convivencia de las fuerzas, grupos y organizaciones de la sociedad civil, los cuales son la materia prima que fortalece los procesos de pluralidad y diversidad.

La eficacia del Estado se relaciona con el modo en que la sociedad desarrolla con regularidad las actividades productivas y de servicio que son fundamentales para impulsar el desempeño de la economía, así como la distribución de los bienes y servicios. Esto significa que todo orden jurídico y político se sustenta no solo en elementos de legalidad, sino también de legitimidad. La legalidad deviene en que las autoridades y los habitantes de la sociedad ciñen sus conductas a lo prescrito en la normativa, entendida como parte de las reglas del juego que se definen para proteger el sistema de mandamientos públicos. La legitimidad, por su parte, es un valor que se acredita en la medida en que el poder es capaz de generar resultados favorables que permiten superar problemas y aprovechar oportunidades, con el propósito de que los asuntos privados y colectivos tengan la ventaja de cumplir las metas que se han fijado.

Tanto la legalidad como la legitimidad son atributos del poder democrático y, cuando se corrobora su vigencia, le confieren mayor grado de aceptación, lo cual equivale también a que sea reconocido por su capacidad para producir resultados eficaces. De ahí la importancia de que el poder estatal sea a la vez legal y legítimo, situación que debe cuidarse en todo momento para evitar que los poderes no estatales intenten descarrilarlo o ponerlo a prueba con acciones desafiantes. La vitalidad del poder estatal es condición para que la sociedad, el mercado y las acciones organizadas se lleven a cabo con base en la agenda y el ritmo de los compromisos que caracterizan a la vida asociada.

En este sentido, la eficacia del poder es un asunto que corresponde al universo de las capacidades, así como a la movilización de los recursos. Si el poder es la suma de relaciones sociales que prevalecen en un orden determinado, el desafío principal que enfrenta es que no se diluya ante las presiones que se originan para intentar mediatizarlo. Un poder mediatizado se desenvuelve en los terrenos de la debilidad y, por tanto, no es eficaz para el cumplimiento de las metas colectivas.

En cambio, el poder eficaz significa asegurar su *imperium* y *dominación* para hacer posible que los conflictos y las tensiones sean gobernados, es decir, que sean abordados y sometidos al espacio de las agendas, los protocolos, los criterios, las decisiones y las acciones que permitan convertir los problemas en tipos específicos de solución. El modo de convertir los problemas en soluciones institucionales denota la capacidad para gobernar y este caso, la eficacia del poder se manifiesta desde el momento en que los criterios y prácticas de gobierno consiguen revertir las situaciones irregulares que se forman y reproducen en los diferentes espacios de la sociedad civil.

En la medida en que los problemas públicos no alteran el ritmo y normalidad de la sociedad, la eficacia del poder se acredita con la intervención de los políticos y los adminis-

tradores del Estado. De este modo, gobernar implica el dominio de habilidades y pericias que potencian la vitalidad del poder, tomando en cuenta la correlación de fuerzas que prevalece en la sociedad civil, así como los procesos de gobernabilidad que son producto del modo en que se ejerce el poder. Por cierto, estos procesos no son producto de la manera en que se define su forma en las constituciones políticas, entendidas como la suma de los factores reales de poder de los cuales depende el realismo que acompaña y caracteriza al conjunto de fuerzas efectivas que hacen posible los movimientos estratégicos de la sociedad, mismos que están conectados con el poder y capacidad del Estado para que sean gobernados por éste.

El modo de gobernar es el campo en el cual se desarrollan las principales actividades del poder y en ese sentido, es un conjunto de procesos que apuntan por la existencia funcional de relaciones de complejidad que se han de gobernar para que el conjunto de la sociedad no sea dañado cuando se reproducen contratiempos naturales –como sismos y tsunamis– o artificiales –marchas y protestas–, todos ellos acontecimientos que impactan de manera diferenciada la regularidad de la sociedad. El modo de gobernar es el desafío que los Estados enfrentan en la sociedad contemporánea, dado que se relaciona no solo con su ámbito institucional, sino con las aptitudes que desarrollan para superar las dificultades que se derivan de vivir y convivir frente a otros centros de poder.

El modo de gobernar es la veta que más se relaciona con la eficacia del poder, ya que implica desenvolverse en los marcos de intereses, rivalidades y posturas que no son coincidentes de manera inmediata. En este caso, la construcción de los acuerdos y la definición de las políticas públicas que se han de implementar, son el binomio que exige el despliegue de capacidades organizadas que tienen como objetivo asegurar la coordinación imperativa de la sociedad, sobre la base de escuchar, persuadir y tomar en cuenta a los demás. La coordinación imperativa se refiere a que una vez que se diseñan los sistemas de acuerdos y compromisos públicos, éstos se han de cumplir en razón de su espíritu y contenido, lo cual implica para la autoridad constituida la responsabilidad de hacerlos cumplir atendiendo a su obligatoriedad.

En este caso, la fuerza del Estado se aplica para evitar que los partidismos, el espíritu corporativista o las posturas sectoriales traten de imponerse por encima del interés público, punto cardinal para que las autoridades y los ciudadanos se asuman como los garantes del orden jurídico y político que se organiza en el Estado. La eficacia de la coordinación imperativa es un asunto que concierne de modo exclusivo a la autoridad, ya que la misma tiene en sus manos los medios que posibilitan el cumplimiento de los fines del poder, para garantizar que las condiciones de gobernabilidad sean exitosas, con lo cual el propio Estado se asume como un poder que tiene capacidades diferenciadas para gobernar y coordinar de modo imperativo la vida pública.

El ámbito del poder político del Estado es el más activo cuando se refiere al cumplimiento de los objetivos públicos y sociales. Ahí descansa su eficacia, ya que la misma relaciona

medios y fines de manera articulada. El ámbito del poder político concierne al Estado y éste tiene los fundamentos, medios y acciones para ser eficaz en cuanto a la producción de resultados de gestión. En eso radica la consistencia del poder estatal, entendida como la capacidad que se tiene para asegurar la dirección y coordinación de la sociedad. Si hubiese fallas o errores intermitentes en esta tarea, se corre el riesgo de desactivar el poder del Estado y con ello, se desarticula a la vez la eficacia productiva de la sociedad. La eficacia del poder estatal consiste en que refrenda el poder cuando se invierte en las relaciones sociales, políticas y económicas en términos de que tiene rendimientos crecientes buscando asegurar que la correlación de fuerzas sea funcional en razón del orden vigente. Los rendimientos crecientes se vinculan con la paz, la seguridad y la protección del territorio para que sea posible la vida de los gobernados y su patrimonio. Esto significa que el poder tiene utilidad aplicada y, en ese sentido, favorece un ambiente de productividad, convivencia y certidumbre que al mismo tiempo potencia el desempeño de la sociedad en todos los órdenes de la vida.

### *Coexistencia del secreto y la publicidad*

La formación de los Estados modernos no implica que sean abiertos y transparentes desde su inicio, dado que son sistemas orientados a cumplir fines teleológicos que tienen como objetivo la conquista y retención del poder. Involucrados en estas prácticas, los secretos sustentan la eficacia del poder a fin de asegurar que las tareas de gobierno y administración se ejerzan en las mejores condiciones, que garanticen, sobre todo en las monarquías absolutas, que las fuerzas ofensivas y defensivas del propio Estado tengan un desenvolvimiento óptimo. La vida del Estado se rige por intereses objetivos relacionados con su naturaleza y sentido de operación. Esto significa que el Estado es una creación artificial a la cual se dota de los medios que posibilitan desenvolverse en ámbitos que tienen otros poderes y que debe gobernar para hacer viable la dirección de la sociedad. Por ello, el secreto planificado con arreglo al cálculo de los medios y fines (Schmitt, 46: 2009) es consustancial al Estado, porque implica la base de su seguridad y conservación. El Estado es una organización capacitada para cumplir fines explícitos relacionados con el orden, la seguridad y la paz, valores que proclama y exalta para invocar la superioridad que tiene frente a otros centros de poder. En este caso, el secreto como ardid, es decir, en su modalidad de *arcana imperi* (Schmitt, 2009: 47), es parte medular en la organización y el ejercicio del poder, dado que permite cuidar de la información, las estrategias y los recursos para que sean utilizados de manera efectiva. El secreto es una válvula de seguridad que permite la sobrevivencia del propio Estado, dado que sus condiciones de vida se fundamentan en el realismo político, el cual destaca que hay protagonistas con intereses en la lucha por el poder. En ningún sentido el secreto es un elemento anómalo del Estado, sino que lo define como un organismo que, para protegerse,

necesita preservarlo. Por tanto, la administración del poder implica que la información sea sistematizada en archivos, expedientes y núcleos de seguridad que es importante preservar, aun en condiciones en las cuales es un imperativo la publicidad del poder.

El secreto se enlaza con la seguridad del territorio, de la población, de los recursos, bosques, ríos y montañas, con las tropas disponibles, los planes de acción, las estrategias de operación y la información que se tiene de otros centros de poder asentados en la estructura de la sociedad. Los intereses objetivos (Reyes Heróles, 2015: 232-233) del Estado se relacionan con su capacidad de dominio, control, dirección y coordinación de las fuerzas productivas de la sociedad. Son intereses que responden a su naturaleza (Reyes Heróles, 2015) la cual se forma de espacios geográficos, medios, acciones y decisiones que se combinan para potenciar su vigor como organismo político. En la visión contemporánea del secreto, destacan la seguridad nacional, las estrategias militares, los tratados nucleares, los convenios de defensa de organismos como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte que son el testimonio de como el secreto es una pieza necesaria para proteger zonas territoriales, recursos naturales, la población civil, el espacio aéreo, marítimo y terrestre, así como la convivencia de unidades territoriales que agrupan a distintos países.

Por tanto, el secreto no es disfuncional para las sociedades democráticas contemporáneas porque está regulado por normas institucionales que lo definen como un conjunto de ámbitos de resguardo sobre los datos estratégicos que son fundamentales para asegurar la conservación del Estado. Hay en este caso, un conjunto de áreas temáticas, vinculadas al secreto de Estado (Rabotnikof, 2005: 39) y no a la publicidad (Rabotnikof, 2005: 42) visible en la modalidad de asuntos de gobierno. Ejemplo de ello son: la política interior, la política monetaria, los flujos migratorios, la composición numérica de los ejércitos, el arsenal que disponen para fines de combate y defensa, los códigos nucleares, la estrategia para combatir al crimen organizado, la instalación y operación de las bases militares.

Estos puntos determinantes para la seguridad de los Estados, también son objeto de archivo y clasificación que cada país decide para que en algún momento pueda conocerse la información que se genera en relación con los mismos. El secreto forma parte de los valores, reglas y prácticas del poder con el fin de retenerlo e incrementarlo con base en la razón de Estado (Reyes Heróles, 2015: 216-217). Por eso ha tenido y tiene un lugar en el mundo de las instituciones y se protege con archivos, claves, nomenclaturas y lenguajes crípticos.

Con el advenimiento del Estado de derecho a partir del siglo XVIII, el poder estatal es formalizado con base en las reglas del constitucionalismo y de la publicidad –accesibilidad, visibilidad, vigilancia, control del poder– para evitar que el secreto de Estado impida (Rabotnikof, 2005: 43) que éste se aleje de los ciudadanos y el sentido público del poder. Esto significa que la práctica absolutista y reservada del poder ingresa a zona de control público para evitar que se sobreponga a los ciudadanos. Por tanto, el constitucionalismo



tiene como objetivo controlar el poder del Estado para que sea regulado y no se convierta en riesgo alguno para los individuos ni la sociedad civil. Junto al constitucionalismo hay otras formas de control del poder tendientes a evitar que el Estado se sustraiga de los controles públicos y, en cambio, lo caractericen por su apego a las normas y el respeto por los habitantes de la sociedad civil: el liberalismo, la democracia y el republicanismo.

El liberalismo es el medio que garantiza la vigencia de los derechos del ser humano –libertad, igualdad, seguridad, propiedad– en escala universal. La libertad de las personas, entendidas como sujetos jurídicos, es el límite para que el poder estatal no invada la intimidad ni la privacidad de las personas. El liberalismo también reconoce los derechos del ciudadano –participación, representación, sufragio universal– para dar vida al juego del poder.

La democracia en este caso, es la forma de gobierno que permite que el ejercicio del poder no sea perpetuo, sino sujeto a término, vigilancia y sanciones para evitar su abuso o arbitrariedad. Tiene como ventaja que la renovación del poder sea de manera pacífica y sobre todo, que los ciudadanos tengan el derecho de elegir a quiénes serán sus gobernantes, además de emitir voto de recompensa o voto de castigo tomando en cuenta el desempeño de las autoridades públicas en su período de gobierno.<sup>1</sup>

El republicanismo proporciona los fundamentos para que el poder sea público, lo cual implica que los ciudadanos tienen la opción de acceder a él con base en reglas institucionales que se definen por medio de negociaciones y acuerdos en la esfera del poder legislativo. Es en el Estado de derecho (Rabotnikof, 2005) y en las sociedades democráticas donde la esfera pública y la privada se convierten en pilar de la convivencia moderna:

La consolidación de una esfera pública frente a otra privada en la vida de las gentes, su clara diferenciación pero mutua dependencia, fue una de las principales conquistas de la civilización moderna. Creó un ámbito de intereses comunes, autoridades compartidas y poderes legítimos, junto a sus espacios, frente a otro perteneciente a cada cual, inviolable, en el que no cabía inmiscuirse (Giner, 2011: 1).

Con la vigencia del espacio público se avanza para que las sociedades modernas tengan más publicidad, dado que se nutren con la pluralidad y la diversidad, elementos que caracterizan a las comunidades organizadas. El espacio público, en las sociedades democráticas, es la fuerza motriz que permite que el poder del Estado tenga límites y formas de supervisión con el fin de evitar que se sobreponga a la propia sociedad y los ciudadanos. En consecuencia, en la visión del Estado moderno y liberal hay dos “innovaciones que actúan sobre los

---

<sup>1</sup> “El fin básico que consideran los liberales para el Estado es el de proporcionar las condiciones necesarias para que exista el ejercicio de la libertad individual. El Estado debe existir en cuanto sirva para aumentar la esfera de la libertad de los ciudadanos y desaparecer en cuanto suponga un obstáculo para la misma” (De Cabo, 1997: 80).

planos ideológicos y organizativos de la esfera pública: el nuevo papel de la opinión pública y la progresiva democratización de las diferentes funciones públicas, primero la legislativa y posterior y parcialmente, la judicial y la ejecutiva” (De Cabo, 1997: 88).

Lo público (Rabotnikof, 2005: 28) alude a una diversidad de actores, movimientos y organizaciones que dan vida al quehacer colectivo desde diversos foros, aplicando estrategias diversas que permitan identificar como se forman demandas, se lucha por ellas y como las soluciona la autoridad constituida. Lo público es un sistema de interacciones, transacciones y corresponsabilidades que permite rebasar el esquema de las individualidades y las conductas antisociales para dar paso a la vida de lo colectivo sobre la base de estructuras, procesos y acciones de carácter interdependiente, con fundamento político. En consecuencia, “la sociedad que ha definido una esfera pública y se ha configurado así como privada se proyecta sobre lo público (en especial sobre el Estado) en forma de opinión pública, libertad pública o participación en los asuntos públicos” (De Cabo: 1997: 69).

Por eso, el espacio público no debe entenderse como algo que se ciñe únicamente al Estado, sino que comprende a la vez el universo no estatal en el cual se desarrollan personas y organismos que no pertenecen al mundo oficial, pero sí al espacio territorial en el cual el Estado es la organización política de la sociedad. Por consiguiente, “la incorporación de la sociedad a la política crea la segunda gran dimensión de lo público, lo público de la sociedad: el interés público, las libertades públicas, la seguridad pública o la opinión pública” (De Cabo, 1997: 67).

Hoy, lo público en una articulación más desarrollada es un conjunto de ámbitos en los cuales interactúan los Estados, los ciudadanos y la sociedad:

La palabra público tiene dos fenómenos estrechamente relacionados, si bien no idénticos por completo [...]. En primer lugar significa que todo lo que aparece en público puede verlo y oírlo todo el mundo y tiene la más alta publicidad posible [...]. En segundo lugar, el término público significa el propio mundo, en cuanto es común a todos nosotros y diferenciado de nuestro lugar poseído privadamente en él (Arendt, 2005: 70 y 73).

Respecto a la publicidad, alude a una condición de vida en la cual el secreto y la opacidad se diluyen para dar paso a las prácticas que permitan conocer lo que corresponde al mundo oficial condensado en el Estado. La publicidad que deviene de un espacio público vigoroso, implica que las áreas, espacios y sitios burocráticos del Estado no impidan conocer lo que hace y en qué condiciones han decidido proceder las autoridades teniendo como referencia la agenda de las políticas públicas. La ventaja de la publicidad como un proceso que tiene varias facetas, es que da luz para conocer las partes interiores del Estado –en particular las oficinas burocráticas que se encargan de producir, clasificar, sistematizar y divulgar la información público gubernamental–.

El interior del Estado para fines de gobierno y administración se integra por un complejo de oficinas burocráticas que son el apoyo que sustenta las tareas de dirección, coordinación y evaluación a cargo de las autoridades. El complejo de oficinas gubernamentales se integra por áreas de asesoría, comités, comisiones, congresos, comités parlamentarios, consulados, contralorías, gabinetes, embajadas, juzgados, ministerios y tribunales con atribuciones públicas. Esta red de oficinas se encarga de dar movimiento institucional y organizativo al Estado sobre la base de agendas, planes, políticas, tiempos y recursos para llevar a cabo la preservación del interés público. En este sentido:

Públicas llamamos a aquellas organizaciones que, en contraposición a sociedades cerradas, son accesibles a todos, del mismo modo que hablamos de plazas públicas o de casas públicas. Pero ya al hablar de edificios públicos implica algo más que la alusión a su accesibilidad general; ni siquiera tendrían por qué estar abiertos al tráfico público; albergan instalaciones del Estado y ya solo por eso cabría predicar de ellos la publicidad. El Estado es la administración pública. Debe el atributo de la publicidad a su tarea: cuidar del bien común, público de todos los ciudadanos (Habermas, 1994: 41-42).

En consecuencia, son oficinas fundamentales para que el proceso de gobierno sea efectivo y, en ese sentido, son generadoras de información estratégica y rutinaria que es posible conocer cuando la publicitación del poder se ha consolidado en forma de un sistema visible, comunicado y diversificado que permite conocer las partes que antes se regían por la opacidad. En este caso, la publicidad es necesaria para que la reserva del poder no se traduzca en hermetismo y así evitar que el silencio sea un valladar que impide tanto el flujo de información como el cumplimiento a favor de los ciudadanos del derecho que tienen a estar informados; que el hermetismo no se extienda a todos los asuntos de la sociedad es desafío a destacar, sobre todo en los gobiernos de carácter democrático. Finalmente, lo que se pretende es que el secreto de Estado no cierre la posibilidad de conocer, en tiempos específicos y modalidades prácticas, los sistemas de información que se diseñan para capturarla, almacenarla y archivarla.

### *El valor político de la transparencia*

La importancia de la transparencia en las sociedades democráticas es una tendencia que se ha reforzado en los últimos 20 años de cara a las exigencias que impone la sociedad civil contemporánea. Alude su significado al imperativo de que las instituciones del Estado no provoquen dudas ni desconfianza sobre la forma en que se archiva y divulga la información

público gubernamental, entendida como parte del patrimonio público al que tienen derecho los ciudadanos en los espacios públicos modernos.<sup>2</sup>

La visión de los Estados modernos como “cajas negras”, “sistemas cerrados”, “ámbitos inaccesibles” y “confinados de modo exclusivo a los políticos y cuadros burocráticos” en calidad de expertos, está perdiendo legitimidad desde el momento en que los asuntos colectivos tienen como trasfondo el vigor de los espacios públicos, base para recrear la publicidad en la sociedad y hacer posible que el poder sea más abierto y responsable ante los ciudadanos. Lo que antes era motivo de visión restringida en nombre de los “secretos de Estado”, hoy se ha convertido en una demanda que obliga a las clases políticas (Mosca, 1985: 56) y a los administradores profesionales (Weber, 2009) del Estado a institucionalizar normas y reglas que permitan a los ciudadanos acceder a los bancos de información que producen y resguardan las instituciones administrativas y burocráticas, para responder a las nuevas dinámicas de los espacios públicos dadas por el ejercicio más amplio de las libertades civiles y políticas en la visión de los Estados modernos, constitucionales y democráticos. En este sentido, es fundamental destacar que “en el Estado moderno, constitucional y democrático, la esencia del poder consiste en el intento de establecer un equilibrio entre las diferentes fuerzas pluralistas que se encuentran compitiendo dentro de la sociedad estatal, siendo garantizada la debida esfera para el libre desarrollo de la personalidad humana” (Correa, 2011: 825).

La postura que sostiene que la información pública es confidencial y por tanto, no divulgable, pierde terreno en la medida en que los vientos de la democratización arrecian para evitar que la operación de los Estados en materia de políticas públicas no sea susceptible de conocerse y evaluarse desde la sociedad, así como de los diversos foros públicos que fungen como toma de conciencia sobre lo que hace el Estado. Los secretos del poder son funcionales con la lógica de la democracia, aunque ésta tiende por definición a que los asuntos públicos estén a la vista de todos; situación propia de las sociedades que han eliminado las formas de poder que se caracterizan por el ejercicio autoritario del mismo y en consecuencia, adoptan medidas para evitar la irresponsabilidad del Estado:

La transparencia como política pública está asociada a la profundización democrática, a la buena gobernanza y a la prevención y combate a la corrupción. Por lo tanto, tales políticas serán consideradas eficientes si contribuyen a profundizar los niveles de democracia de los países y/o prevenir y combatir la corrupción (Moreira y Claussen, 2011: 132).

---

<sup>2</sup> “Los ciudadanos tienen el derecho a hacer el seguimiento de las decisiones de interés público y, tal como en otras relaciones del tipo principal/agente, existen asimetrías en la información que definen esa relación” (Moreira y Claussen, 2011:131).

La transparencia abre la posibilidad a que se conozcan las entrañas del poder, sobre todo las que se relacionan con el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas. La edad democrática –pesos, contrapesos, accesibilidad, publicidad del poder– en las democracias modernas, le confiere un lugar estratégico a la transparencia en los procesos relacionados con la toma de las decisiones, el diseño de las políticas públicas, así como los tiempos, modalidades y estrategias que se adoptan para hacerlas efectivas.<sup>3</sup>

La transparencia tiene valor político: los ciudadanos pueden acceder a la superficie del Estado para conocer y valorar la información pública. La transparencia permite acceder a los archivos del Estado, no obstante que hay resistencias políticas e incluso organizativas que la frenan; responde a la lógica del poder democrático y en ese sentido favorece a que los ciudadanos tengan la oportunidad de que el derecho de acceso a la información se reconozca con reglas positivas, no sin antes destacar que forma parte de los procesos políticos que se encaminan para que sea efectiva:

La transparencia como reclamo de abajo hacia arriba, es decir, de la sociedad hacia el Estado, no es una concesión del poder a los ciudadanos, sino reclamo propio de las democracias que se encaminan a evitar que la falta de luz pública en la oficinas de Estado provoque la vigencia de la opacidad que es contraria al deseo de los ciudadanos por conocer su eficacia cuando se estructura sobre la base de principios, procesos y ventajas que permiten ingresar a los archivos de la gestión gubernamental (Uvalle, 2011: 29).

La importancia de la transparencia en los tiempos de la sociedad contemporánea no solo se acrecienta, sino que es imperativa para dar cauce a sistemas de comunicación que favorecen el conocimiento de los archivos gubernamentales por parte de los ciudadanos. Únicamente los Estados refractarios al cambio social y político se oponen a la transparencia y al deseo de los ciudadanos para que la gestión clara de los asuntos comunes sea garantizada:

Si la necesidad organizacional de la gestión documental se comprende y asimila, entonces será un instrumento también de rendición de cuentas y de acceso a la información adecuado, endógenamente construido [...]. En efecto, en vez de suponer que la gestión documental es un agregado de la organización impuesto por la regulación o la ley, ésta se convierte en una maquinaria lógica y endógena a la organización: sirviendo a la organización y sus tomadores de decisiones,

---

<sup>3</sup> “La transparencia, ya sea como política pública autónoma o como medida de auxilio, se ha vuelto común en todas las democracias contemporáneas. Las medidas y las políticas de transparencia efectivas, sin embargo, no implican la apertura de datos o la apertura de todos los datos. Las políticas de transparencia, para que produzcan los resultados esperados, deben tener un público bien definido y deben resguardar determinados datos e información” (Moreira y Claussen, 2011:132).

estará construyendo las bases para servir también las necesidades de información de los ciudadanos (Arellano y Lepore, 2011: 223).

Los Estados en los que abundan relaciones de complicidad, cleptocracia, impunidad y privilegio son los opositores más férreos para que la situación que guardan los asuntos públicos no sea conocida, como es el caso de Libia, Nigeria, Siria, Somalia y Zaire. Pero hay casos de opacidad con impacto mundial –como el escándalo de la Compañía Enron en Estados Unidos de Norteamérica, la situación sobre la compañía Parmalat, los escándalos de financiamiento relacionados con la Democracia Cristiana en Alemania, la venta de armas de Argentina a Ecuador y Croacia, la desconfianza judicial en un juez en España, la guerra sucia en España, el caso “Provida”, el “Pemexgate” y “Amigos de Fox” en México (Salazar, 2007)– que corroboran la falta de transparencia en el manejo de los asuntos públicos.

En este sentido, la transparencia tiene como puntos cardinales la accesibilidad, la evidencia, la visibilidad y la publicidad, valores que responden a la dinámica del espacio público para que la información no sea ocultada a los ciudadanos. El sentido de la transparencia responde a la vigencia de las sociedades abiertas, liberales y democráticas que han asimilado los valores republicanos de la convivencia y, de ese modo, la confianza en las instituciones públicas se puede convertir en una tendencia que favorece la existencia de un poder público al servicio del público ciudadano.<sup>4</sup>

La articulación funcional entre el poder público y el público ciudadano se fortalece en la medida en que el derecho del acceso a la información se formaliza como estrategia de respuesta a las demandas que apuntan por la vigencia de un poder responsable que es capaz de generar confianza a los ciudadanos, los mercados, los inversionistas y a las organizaciones de la sociedad civil. Si la democracia puede entenderse como un conjunto de reglas para decidir cómo gobernar con la intervención de los ciudadanos, la transparencia forma parte de ellas, dado que es un tipo de política pública que ha recorrido ámbitos institucionales para su planteamiento, autorización y vigencia.

La transparencia como política pública, implica considerar como se definen cuestiones de interés colectivo que transitan de problema a solución, por qué los gobiernos deciden hacer algo y para qué, cuáles son los impactos que se generan en la colectividad, quiénes se encargan de intervenir en su concepción y estructuración como estrategia de gobierno y cómo se mejora el proceso del gobierno entendido como proceso de políticas. En este sentido:

---

<sup>4</sup> “En este sentido, en una sociedad democrática donde se privilegia la justicia, la igualdad, la libertad, la legalidad, la pluralidad, la tolerancia, la inclusión y el diálogo, resulta incongruente que prevalezcan organizaciones públicas [...] donde se practiquen antivalores o creencias de regímenes autoritarios” (Puente, 2011: 170).

Disponer de una política pública es tener razones o argumentos racionales que incluyen tanto la presunción de que se comprende un problema como que se tiene una solución. Pone en la mesa el problema y las medidas que deben tomarse. Una política ofrece un tipo de teoría sobre el cual se erige el reclamo de la legitimidad (Parsons, 2007: 49).

La visión de la transparencia como política pública, entendida como un curso de acción, inicia con el reconocimiento de un objetivo público y su necesidad se gesta y da forma donde hay público, en las organizaciones civiles o en el sector privado interesados en su proclama. Para ello, hay que ubicarla en la suma de apoyos organizados, activos y vigorosos que la pregonan hasta convertirla en agenda de gobierno, que es el momento en que se origina la política pública. De ese modo, las autoridades proceden a institucionalizarla con base en el juego de intereses y la correlación de fuerzas que son consustanciales al complejo desarrollo de la vida democrática.<sup>5</sup>

El deseo de los ciudadanos para que la transparencia sea convertida en una política pública responde al imperativo de que los Estados tienen a su cargo el cumplimiento de una estrategia gubernamental que es fundamental para incentivar el diálogo, formar juicios colectivos y evaluar el desempeño de las instituciones administrativas y gubernamentales. La transparencia contribuye a diseñar modelos operativos y eficaces que hacen converger la evaluación democrática y deliberativa para fortalecer en la sociedad civil la práctica de que los Estados atiendan de manera más abierta e interactiva los deseos y las peticiones de los ciudadanos.

En consecuencia, la transparencia se caracteriza por tener tres dimensiones que sitúan su complejidad en términos de la acción de gobierno, la cual se desarrolla cada vez más en condiciones de complejidad exponencial que obliga a producir y reproducir mejores capacidades de respuesta:

1) dimensión técnica: concierne al mundo complejo de los procesos que la sustentan como operación de gobierno para diseñar y ejecutar las disposiciones que la constitucionan y legalizan;

2) dimensión política: se refiere al modo en que favorece el diálogo entre los gobernantes y los gobernados con fines de evaluación, y

3) dimensión institucional: alude a que es parte de reglas del juego que se definen entre los actores que más influencia tienen para que sea una política pública.

---

<sup>5</sup> “Es habitual que el origen de las políticas públicas sea la agenda pública, el conjunto de temas que son objeto de discusión pública. La agenda es determinada en un proceso vinculado a la dinámica de relaciones de poder, a las características del sistema político y al tipo de relaciones existentes entre el Estado y la sociedad” (Laheira, 2000: 15).

De este modo, el poder del Estado no es distante a los ciudadanos, ni es un riesgo para la democracia, la economía de mercado y la calidad de la vida institucional. Por tanto, la democracia implica el necesario control del poder y como régimen político:

Solo puede existir en un sistema estatal donde el poder pueda ser controlado, a cuyo efecto el Estado constitucional ha venido configurando sistemas de control para establecer mecanismos de contrapesos en el ejercicio de sus poderes, mediante su división o separación horizontal, que entre otros aspectos permite el ejercicio de los recursos judiciales de control; y su distribución vertical o territorial, mediante sistemas de descentralización política (Brewer, 2011: 162).

### *Eficacia de la transparencia*

La importancia de la transparencia en la vida del Estado y la sociedad se revela cuanto ésta es parte de la institucionalidad democrática y es reconocida como una política pública que formaliza el derecho de acceso a la información adoptando al respecto prácticas efectivas de gestión pública que articulan tanto la implementación como la evaluación (Caiden y Caiden, 1988: 55), contribuyendo a fortalecer la responsabilidad del poder público en términos de aprendizaje y mejoramiento de los sistemas de operación. El ámbito institucional de la transparencia se localiza en los diversos órdenes de gobierno que constituyen la estructura y funcionalidad del Estado contemporáneo como medio que permite evitar y combatir el desperdicio de recursos públicos debido a prácticas ilegales y opacas que fomentan la irresponsabilidad y la convierten en un flagelo (Flores, 2008: 133-134). En este caso, no hay ámbito estatal que no sea objeto de la transparencia, lo cual implica que la información pública con base en la vida ciudadana es un bien público que puede conocerse con el derecho de acceso a la información. Si la información tiene como finalidad fortalecer la toma de las decisiones, delimitar controles institucionales, cuantificar los recursos públicos, definir el público beneficiario, realizar ejercicios de prospectiva, elaborar programas públicos, ejercer presupuestos y estar al tanto de lo que acontece tanto al interior como al exterior de los Estados, su uso y destino es de la mayor relevancia, destacando a la vez la importancia de los incentivos, los indicadores de medición, así como la calidad del desempeño tendientes a fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado. En este sentido, es relevante conjugar en términos de resultados finales el desempeño organizacional del Estado sobre la base de la economía, la eficiencia y la efectividad (Caiden y Caiden, 1988: 51), dado que se destacan los medios que se utilizan para hacer realidad el derecho de acceso a la información en un planteamiento de política pública.

En las democracias contemporáneas la categoría información pública denota una valoración amplia y detallada y en cuanto la utilidad que produce, la convierte en una bien



público que por definición, es accesible y visible a todos los gobernados a través de capacidades y rendimientos organizacionales. La información pública se ha convertido en una pieza fundamental tanto para los ciudadanos como para los dirigentes y administradores del Estado; de ser un conjunto de datos necesarios para tomar decisiones y otorgar servicios públicos, es ahora núcleo de los derechos que los ciudadanos tienen a disposición para conocer lo que el poder público realiza en su representación. Este hecho ha modificado el sentido institucional de la información al convertirla en materia puntual de derechos, políticas, responsabilidades y prácticas organizacionales que relacionan el ámbito público de los ciudadanos con el espacio público del Estado.

Hay entre los ciudadanos y el Estado formas de comunicación y acercamiento dispuestos para preservar la razón de ser de cada uno, así como para evitar confusión, imprecisión o dilación sobre el modo en que la información pública ha de procesarse y utilizarse con base en normas constitucionales, positivas y reglamentarias. En consecuencia, la transparencia ha ingresado a la era de la democracia contemporánea impulsada por la fuerza de los ciudadanos, lo cual obliga a los Estados a llevar a cabo reformas (Secretaría de la Función Pública, 2005: 21-22) institucionales y organizacionales en los procesos de políticas y de gestión pública. Esto implica destacar que la transparencia no se agota en enunciados declarativos, sino que compromete a las autoridades a cuidar y mejorar las formas de relación que establecen con los ciudadanos en momentos en que la democracia se fortalece con la dinámica de los espacios públicos, para dar vida a los procesos abiertos y democráticos de gobierno. La transparencia tiene perfil de política pública porque involucra relaciones horizontales de poder que dan vida a un conjunto de redes sociales que presionan para que la superficie institucional del Estado sea objeto de apertura y visibilidad. La eficacia de las relaciones horizontales da vida a una nueva acción pública que se enlaza a la vez con las relaciones verticales que se originan y expanden en el Estado.

La nueva acción pública es producto de contextos abiertos, plurales y diversos que tienen energía organizada para impulsar cambios en la vida de los Estados. La nueva interacción de las autoridades con los ciudadanos no es un dato más, sino el reflejo de un modo de gobernar ahora más complejo, en donde concurren grupos y organizaciones que demandan el derecho a participar no solo en la discusión de los asuntos públicos, sino en la forma de organizarlos en las agendas de gobierno. La actividad de los ciudadanos en materia de transparencia es producto de luchas cívicas que modifican la distribución del poder para dar paso a nuevas fuerzas e interacciones que a su vez se formalizan en la existencia de organismos que se ocupan y preocupan desde la sociedad por vigilar el desarrollo de los asuntos públicos. Por eso la transparencia es susceptible de ser valorada como una política pública y no solo como una respuesta administrativa y burocrática que los aparatos estatales efectúan ante la sociedad. Su eficacia depende de la calidad de la gestión pública (Larrañaga, 2008: 171) dispuesta para satisfacer a los gobernados el derecho de acceso a la información.

Si una política pública se gesta cuando hay hechos recurrentes que llaman la atención de la autoridad, y a partir de ello son valorados como problemas públicos en un marco de soluciones de gobierno (Elder y Cobb, 1993: 77), la transparencia encaja en ese perfil, dado que hay voces organizadas que tienen interés en que las compuertas informativas del Estado sean abiertas. No se trata de una petición administrativa –se toma nota y luego se resuelve en razón de procedimientos formales e impersonales– de la sociedad hacia el Estado, sino de la lucha por aquellos valores que orientan a los ciudadanos hacia planteamientos que son compartidos y que bajo la óptica de una estrategia organizada de abajo hacia arriba, consiguen que la transparencia alcance el rango de política pública dado que involucra ámbitos institucionales, áreas de jurisdicción, definición de problemas, diseño de soluciones, construcción de decisiones públicas, recursos canalizados, legislación autorizada, sistemas de implementación, impactos a considerar, costos a asumir e interacciones a valorar de manera continua. Como política pública, la transparencia se desarrolla en el marco de procesos institucionales y organizacionales que dan forma efectiva a valores, objetivos y metas que caracterizan las preferencias de la sociedad a favor de las prácticas democráticas.

La demanda por la transparencia se asume como materia de debate público hasta formar una atmósfera de aceptación y legitimidad que suma apoyos para que ingrese a la agenda (Nelson, 1993: 106) de gobierno y reciba en consecuencia tratamiento administrativo, jurídico, político, presupuestal y organizacional, hasta convertirla en una ley y en un conjunto de disposiciones que detallan su ejecución y cumplimiento. En este caso, la transparencia ha recorrido el espacio público de la calle, los foros y la plaza donde se debate su importancia como política pública, hasta llegar a convertirse en un conjunto de disposiciones que la valoran con la categoría de mandato para la autoridad y derecho para los ciudadanos, definiendo así esferas de responsabilidad para unos y otros en un ejercicio que fortalece la interacción en los marcos de la democracia contemporánea.

De este modo, la transparencia es una política pública con reconocimiento internacional –Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas, Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico, Transparencia Internacional– que ha venido modificando la relación de los ciudadanos con el Estado de manera significativa. La transparencia no es asunto menor a considerar o un tópico de moda, sino materia de la mayor importancia para que sea analizada e institucionalizada con base en las interacciones que dan vida a una nueva acción pública. Ésta se caracteriza porque la actividad de los ciudadanos es intensa y, en ese sentido, no aceptan las relaciones de tutela que otrora los Estados desarrollaban para acallar demandas y problemas, a efecto de que recibieran tratamiento administrativo fincado en la eficacia de la lógica de lo apropiado –rutinas, procedimientos, prácticas– no en el debate y el análisis de los problemas públicos.

La eficacia de la transparencia se nutre del vigor público de la sociedad y se materializa con el vigor institucional del Estado hasta configurar un sistema de comunicación y

respuestas que sustenta la relación de los ciudadanos con el Estado de modo más efectivo. Aquí, el perfil de política pública se identifica mejor porque antes de formalizarse como una estrategia democrática de acción pública centrada en la importancia del ciudadano (Larrañaga, 2008: 171), se expresa como un valor, es decir, como un evento preferido frente a las prácticas de opacidad que dañan el funcionamiento de la sociedad, la economía y el desempeño de la vida productiva.

Como valor y práctica de la vida democrática, la transparencia alude a preferencias que se tienen en la vida asociada para luchar hasta lograr que se conviertan en política pública, es decir, en una forma de intervención por parte de la autoridad, con el fin de asegurar el derecho de acceso a la información de la sociedad hacia el Estado. El valor de la transparencia se origina con mayor vigor en los ambientes en favor de la democracia y, en esa medida, ingresa al debate y deliberación públicos que son las herramientas con las cuales se atienden y resuelven de manera pacífica los problemas de orden público. La institucionalización de la transparencia implica procesos de deliberación, acuerdos, consensos y compromisos para su aprobación y ejecución. De este modo, tiene como base de su eficacia la racionalidad comunicativa que es producto de los actores, la sociedad y las autoridades que se entrelazan para elaborar e implementar los valores y propósitos que la sustentan como una política pública y como modo de vida tendiente a asegurar una mayor interacción entre los ciudadanos y el Estado.

La transparencia como valor es parte de la cosmovisión que diversos públicos de la sociedad tienen sobre los asuntos comunes y, por tanto, encaminan esfuerzos para ganar apoyos que permitan llamar la atención de las autoridades frente a otras demandas y conseguir así el reconocimiento de las mismas para que se conviertan en disposiciones de gobierno que han de cumplirse. En este caso, la transparencia ha recorrido caminos de incompreensión propia y ajena pero ha conseguido, con la suma de apoyos internacionales y nacionales que la impulsan, convertirse en política pública. Con la transparencia se publicita el poder, el público ciudadano conoce lo que hace tomando en cuenta costos y beneficios y se avanza hasta formar un ambiente de claridad que favorece que el Estado no sea valorado como un sistema de caja negra en la cual se ignora desde la sociedad, lo que realiza en materia de gobierno y administración de los asuntos públicos.

Una vez adoptada como política pública la eficacia de la transparencia depende de las reglas de juego que definen su alcance y restricciones; en particular, de cómo la valoran los cuadros burocráticos para que sea cumplida. Si la eficacia alude a la relación de medios disponibles y fines a cumplir, es importante destacar que el modo en que se diluye la opacidad de las oficinas administrativas y gubernamentales es la medida que se tiene para ubicar a la transparencia como una práctica democrática que contribuye a que el Estado sea objeto de acceso y visibilidad. Un Estado accesible y visible genera ambientes de confianza y certidumbre en el cumplimiento de las reglas de juego que establecen las modalidades y tiempos

para su eficacia funcional, evitando que la corrupción (Larrañaga, 2008: 169) sea el corrosivo que daña el conjunto de la vida asociada. Por eso la transparencia como política pública se inscribe en el modo en que los ciudadanos y la administración estatal se relacionan para dar cumplimiento al mandato de que los archivos y los documentos que son objeto de la jurisdicción estatal no se entiendan como un cúmulo de información que solo conocen con carácter de monopolio los directivos y los cuadros de operación, sino que se han de establecer las reglas y los procedimientos para que sean conocidos y difundidos para ventaja de la vida asociada. La eficacia de la transparencia con carácter de ley se vincula con el carácter público de los documentos, el derecho a conocerlos y el hecho de conseguir (Ackerman y Sandoval, 2005: 20) la información a través de reglas que favorezcan una mejor comunicación entre los ciudadanos y el Estado. En este caso, la transparencia debe entenderse en el mundo de las libertades positivas (Ackerman, y Sandoval, 2005: 15-16) que establecen restricciones –no de las libertades negativas– dado que éstas proclaman la ausencia de controles para su vigencia. En este caso, la transparencia implica que su radio de acción en términos de una ley con rango de política pública tiene vigencia con sentido de apertura, publicidad y protección, con lo cual los ciudadanos no están en desventaja ante el poder del Estado para fines del derecho de acceso a la información.

## Conclusión

La transparencia en la visión, lógica y práctica del Estado democrático de derecho tiene relevancia mayúscula, entendida como portadora de valores centrales para la vida colectiva y como política pública que responde a demandas que se orientan para que el poder no sea sordo, ciego y omiso. Los valores que concurren a favor de la transparencia son la apertura, la publicidad y el acceso, los cuales forman parte de la cultura democrática de las sociedades modernas. En este sentido, la transparencia se ha convertido en asunto de interés colectivo desde el momento en que la democratización del poder es una tendencia que caracteriza a la vida contemporánea. La transparencia es un medio de comunicación entre los ciudadanos y el Estado que habilita a que estos ingresen al mundo de las reglas de juego que se han de definir para destacar los procesos que conllevan a que la información público gubernamental entendida como un bien accesible y compartido tenga como destinatario al centro del quehacer colectivo que son los ciudadanos.

En este caso, la transparencia en la visión del Estado democrático de derecho se enlaza con fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios que definen el modo en que las organizaciones administrativas y gubernamentales se han de comportar para hacerla efectiva como una política pública que consagra el derecho de acceso a la información. En el Estado democrático de derecho, la transparencia responde a una fase del desarrollo institucional

y se relaciona con los medios que se invocan y aplican para que los ciudadanos, los mercados, las organizaciones productivas, las agrupaciones sociales y los organismos políticos tengan un clima de certidumbre que garantice su vigencia atendiendo a la lógica de un poder abierto y responsable.

La construcción institucional de la transparencia ha sido un proceso largo que implica la interacción de ciudadanos, mercados, sociedad y Estado; comprende también los ámbitos que generan su institucionalidad como los congresos, los parlamentos o las asambleas nacionales, lo que indica que ha transitado por agenda, tiempos, reglas, actores y negociaciones hasta convertirla en una política pública que hoy alcanza reconocimiento y aceptación, tendiente a regular los procesos de gobierno en términos de deliberación, comunicación y mejor legitimidad. Son parte de su contenido puntos neurálgicos como lo privado y lo público, la privacidad y la publicidad, así como el derecho a la intimidad y la necesidad de cuidar de manera impecable el derecho de acceso a la información. En la visión del Estado democrático estos ámbitos conforman derecho, y el funcionamiento de la sociedad moderna es la zona más sensible a proteger para que sean compatibles con el mundo de las libertades civiles y ciudadanas. Por eso el Estado democrático de derecho se ha de entender como la organización en la cual la transparencia tiene que ser congruente con los valores, principios e instituciones que lo caracterizan como una expresión de la razón jurídica y política que produce ámbitos de institucionalidad para armonizar la individualidad y la colectividad sobre bases de entendimiento y cooperación que son fundamentales para consolidar un sistema de vida que permita su existencia en los marcos de la democracia.

## Referencias bibliográficas

- Ackerman, John e Irma Sandoval, (2005) “Leyes de Acceso a la Información en el Mundo” en *Cuadernos de Transparencia*. Núm. 7, México, Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Arellano, David y Walter Lepore, (2011) “De la retórica de la transparencia a la realidad organizacional: los archivos como servicio” en Ricardo Uvalle (coord.), *Rumbos de la transparencia en México*. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México/Editorial SITESA.
- Arendt, Hannah, (2005) *La condición humana*. Barcelona, Paidós.
- Brewer-Carías, Allan, (2011) “Los problemas del control del poder y el autoritarismo en Venezuela” en Häberle, Peter y Domingo García (coords.), *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*. Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Caiden, Gerald y Naomi Caiden, (1988) “Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público” en *Revista Reforma y Democracia*. Núm. 12, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Correa Freitas, Rubén, (2011) “El poder político y la democracia” en Häberle, Peter y Domingo García (coords.), *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*. Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- De Cabo de la Vega, Antonio, (1997) *Lo público como supuesto constitucional*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Elder, Charles y Roger Cobb, (1993) “Formación de la Agenda. El caso de la política de ancianos” en Aguilar Villanueva, Luis (comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Flores Liera, Socorro, (2008) “La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción a cinco años de su adopción” en *Revista de Administración Pública*. Número Especial, “Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción”. México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- García-Pelayo, Manuel, (1985) *Estudio introductorio*, en Giovanni Botero, *La razón de Estado y otros escritos*. Caracas, Instituto de Estudios Políticos.
- Giner, Salvador, (2011) “Prólogo” en Sennett, Richard, *El declive del hombre público*. Barcelona, Anagrama.
- Habermas, Jürgen, (1994) *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona, Editorial Gustavo Gili.

- Lahera, Eugenio, (2000) “Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas” en *Revista Reforma y Democracia*. Núm. 16. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Larrañaga, Pablo, (2008) “La política pública del principio de transparencia. Panorama de una agenda pendiente” en Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Moreira, Izabela y Mario Vinicius Claussen, (2011) “Políticas de transparencia en la administración pública brasileña” en *Revista Reforma y Democracia*. Núm. 51. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Mosca, Gaetano, (1985) *La clase política*. México, Fondo de Cultura Económica, Colección Breviarios.
- Nelson, Bárbara, (1993) “La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños” en Aguilar Villanueva, Luis (comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Parsons, Wayne, (2007) *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Puente, Khemvirg, (2011) “Tendencias internacionales en la infraestructura ética: transparencia, integridad y rendición de cuentas” en Uvalle, Ricardo (coord.), *Rumbos de la transparencia en México*. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México/Editorial SITESA.
- Rabotnikof, Nora, (2005) *En busca de un lugar común*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Filosóficas.
- Reyes Heróles, Jesús, (2015) “En busca de la razón de Estado” en Meyer, Eugenia, *Jesús Reyes Heróles, hombre de acción, hombre de historia*. México, Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Educación Pública.
- Salazar Ugarte, Pedro (coord.), (2007) *El poder de la transparencia. Nuevas derrotas a la opacidad*. México, Instituto de investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional de México/Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Secretaría de la Función Pública, (2005) *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*. Colección Editorial del Gobierno del Cambio, México, SFP.
- Uvalle, Ricardo, (2011) “Estado de derecho y democracia” en Peña, Víctor (coord.), *A una década, temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública en México*. México, Miguel Ángel Porrúa/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- Weber, Max, (2009) *La política como vocación*. México, Ediciones Coyoacán.